UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA
1 8 0 3

Perfil de Coyuntura Económica

Nº 23. Julio de 2014

Grupo de Macroeconomía Aplicada
Departamento de Economía. Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Antioquia. Medellín. Colombia

Perfil de Coyuntura Económica

Editada por el Grupo de Macroeconomía Aplicada
del Departamento de Economía.
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Antioquia. Medellín. Colombia

Director

Mauricio López González, Profesor del Departamento de Economía, Coordinador del Grupo de Macroeconomía Aplicada.

Consejo Editorial

Carlos Humberto Ortiz Quevedo. PhD en Economía, London School of Economics. Decano Facultad de Economía de la Universidad del Valle.

Carlos Alberto Medina Durango. PhD en Economía, New York University. Investigador del Banco de la República, Medellín; Colombia.

Eduardo Lora. M.Sc. en Economía en el London School of Economics. Economista Jefe y Gerente General interino del Departamento de Investigación del BID.

Mauricio Alviar Ramírez, PhD en Economía Agrícola y Recursos Naturales, University Oklahoma State. Facultad de Ciencias Económicas Universidad de Antioquia.

Sergio Restrepo Ochoa. PhD en Economía Aplicada, Universidad del País Vasco, Bilbao España. Jefe del Departamento de Matemáticas de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia.

Sary Levy Carciente, PhD en Estudios del Desarrollo, Centro de Estudios para el Desarrollo –CENDES Universidad Central de Venezuela UCV. Coordinadora de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, UCV.

Asistente Editorial: Bianca Patricia Hincapie Lenis / Julián A. Sánchez Grisales

Asistente página web: Maria Ximena Toro Gómez

Traducción de resúmenes en francés e inglés: Alexander Tobón Arias / Edwin Torres

Consejo Científico

David Arellando Gault

Centro de Investigación y Docencia Económicas -CIDE- México

Edison Jair Duque

Universidad Nacional. Colombia

José Pla Barber

Universidad de Valencia. España

Julio Cesar Alonso

Universidad ICESI. Colombia

Luciana Fariña

Unioeste. Brasil

Título

Perfil de Coyuntura Económica

Impresión

L. Vieco S.A.S. PBX (574) 448 96 10.
Dirección electrónica: lviecosas@une.net.co

Periodicidad: Bianual
Precio ejemplar: $15.000
Valor suscripción: Institucional: $30.000 Personal: $25.000 Estudiantes: $20.000

Correspondencia, canje y suscripciones

Perfil de Coyuntura Económica, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia. Apartado 1226, teléfono (574) 219 58 43. Medellín, Colombia, Suramérica.

Perfil de Coyuntura Económica

Publicación registrada en Colciencias en el Índice Nacional de Publicaciones Seriadas Científicas y Tecnológicas Colombiana - Publindex

Categoría A2. 2013-2015

Número monográfico Políticas públicas locales para la cohesión social y el desarrollo territorial. Rol y desafíos de las instituciones de educación superior.
Editor Científico: Carlo Tassara
Profesor de la Universidad de Roma "Sapienza": Experto de políticas públicas del CISP y Experto Seníor del Proyecto "Universidades Estratégicas"

Perfil de Coyuntura Económica se encuentra indexada a nivel internacional en
American Economic Association.
ECONOLATIN: Observatorio Online Economía Latinoamericana.
Journal of Economic Literature (JEL).
Journal of Economic Literature and Econlit.
Latindex: Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal.
Redalyc: Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal.
OJS: Open Journal System.
SCIELO
ABI/Inform Global
ProQuest Social Science Journals
EBSCO

Este número contó con la participación de diferentes profesores e investigadores de las Universidades vinculadas al Proyecto Universidades Estratégicas del programa ALFA III y contó con el apoyo financiero de la Unión Europea; su contenido es responsabilidad exclusiva de los editores de la revista y los autores de los diferentes artículos y en ningún momento debe considerarse refleja los putos de vista de la Unión Europea. Los artículos pueden ser reproducidos, citando la fuente.

ALFA

UE UNIVERSIDADES ESTRATÉGICAS

Objetivos y enfoque

El Perfil de Coyuntura Económica está dirigido a todas aquellas personas interesadas en temas específicos de la actualidad macroeconómica del país. En éste se ofrecen análisis tanto de la coyuntura económica reciente, como aquellos de mayor profundidad y rigurosidad académica frente a fenómenos macroeconómicos del ámbito nacional e internacional. Igualmente, se presentan en algunos casos avances y resultados de investigaciones realizadas por el Grupo de Macroeconomía Aplicada, adscrito al Centro de Investigaciones y Consultorías y al Departamento de Economía de la Universidad de Antioquia.

De esta manera, el objetivo del Perfil de Coyuntura Económica es analizar permanentemente los principales hechos de corto y mediano plazo que caracterizan el desempeño macroeconómico colombiano y mundial. De igual forma, estudiar la política económica reciente y presentar las perspectivas económicas sobre el desempeño futuro de la economía colombiana.

Nuestra publicación circula semestralmente, siendo en los meses de junio y diciembre donde se coloca la revista a disposición de nuestros lectores.

Información editorial

Desde mediados de la década de los ochenta, concretamente desde 1985, un grupo de profesores del Departamento de Economía y del Centro de Investigaciones Económicas de la Universidad de Antioquia, comenzó a publicar un informe de Coyuntura Económica que se tituló con el nombre de «Memorando de Coyuntura Económica». Posteriormente, a partir de 1987 con el apoyo financiero de la Contraloría General de la República, el grupo de Macroeconomía Aplicada, anteriormente llamado Grupo de Coyuntura Económica, publicaba el «Perfil de Coyuntura Económica». Dicho informe se especializó en la evolución de la economía colombiana de acuerdo con el desempeño macroeconómico por sectores y el análisis de los temas de política económica. Éste circuló por varios años (hasta 1995) como separata de la revista Economía Colombiana que publicaba la Contraloría General de la República. A partir de tal fecha y hasta 2002, el Perfil de Coyuntura Económica comenzó a publicarse como separata de la revista Lecturas de Economía, a cargo del Centro de Investigaciones Económicas –CIE– y el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia.

A partir de 2003, el Perfil de Coyuntura Económica se ofrece como una publicación independiente adscrita a las anteriores dependencias, cuyos artículos se derivan del trabajo conjunto realizado por el Grupo de Macroeconomia Aplicada, clasificado por Colciencias como grupo *"Categoría A",* según los resultados de la convocatoria Nacional para Medición de Grupos de Investigación Tecnológica o de Investigación año 2013.

Los artículos del Perfil de Coyuntura Económica son, básicamente, de autoría de los miembros del Grupo de Macroeconomía, no obstante, sus páginas están abiertas a investigadores pertenecientes a otros grupos de investigación del país y del exterior. Así mismo, todos los artículos que se publican son sometidos a la evaluación de pares externos. Copias de las ediciones anteriores de la revista están disponibles en las siguientes direcciones electrónicas: http:// economicas.udea.edu.co/index.htm/publicaciones/rev_PerfilCoyunt.html y http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/coyuntura/issue/current

Contenido

Indice general

Coyuntura económica y política nacional

Universidades y desarrollo económico local / *Germán Gallego* 9

Políticas públicas, cohesión social y desarrollo local: La experiencia europea y los aportes de la cooperación euro-latinoamericana / *Carlo Tassara* 15

Resumen: El propósito principal de este texto es aportar unas claves de lectura, conceptuales e históricas, útiles para contextualizar los artículos que se presentan en este número monográfico de la revista Perfil de coyuntura económica de la Universidad de Antioquia. Con este fin, el artículo aborda primero una breve revisión conceptual del enfoque de políticas públicas, analizando también su reciente difusión en América Latina y su creciente aplicación en el ámbito sub-nacional. Finalmente, después de un somero análisis del concepto de cohesión social y de su importancia en el marco del proceso de integración europea, la última parte del texto presenta algunas buenas prácticas y experiencias exitosas de la cooperación euro-latinoamericana en la identificación y promoción de políticas públicas protagonizadas por las autoridades locales y basadas en el buen gobierno, la cohesión social y la participación democrática.

Dinámicas de desarrollo local en Italia: El caso de la iniciativa empresarial femenina en Molise / *Antonio Mancini* 37

Resumen: En los últimos años, el significado original del concepto de desarrollo ha sido objeto de una transformación importante, impulsada por la necesidad de asociar diferentes enfoques analíticos, a menudo asimétricos, dictados por la globalización y las decisiones de política local. Algunos enfoques analíticos fueron fuertemente determinados por la capacidad de los territorios para responder a un cambio a través de los mecanismos de adaptación, que combinan entorno dinámico exógeno y endógeno. Nuestro estudio examina, en particular, la dinámica que caracteriza el espíritu empresarial de las mujeres en Molise (Italia).

Finanzas públicas y desarrollo local. El caso de los Municipios del departamento de Antioquia; Colombia (2001-2011) / *Nazly López Peña* / *Mauricio López González* / *Ramón Javier Mesa Callejas* 57

Resumen: Tradicionalmente, el desarrollo ha sido entendido como un conjunto de factores tendientes a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de un país o una localidad. Al interior de estos elementos, la calidad de la administración local y el manejo de los recursos públicos presentan un rol importante. Este artículo brinda elementos de discusión sobre la incidencia que tiene un manejo adecuado de la hacienda pública local sobre la calidad de vida y el desarrollo local. Para probar esta hipótesis de trabajo, el estudio presenta un conjunto de correlaciones entre el manejo fiscal y algunos indicadores de desarrollo para los municipios del departamento de Antioquia. La conclusión principal es que ciertamente el buen estado de las finanzas públicas locales, incide positivamente en la calidad de vida de los ciudadanos.

Innovación y Desarrollo Local: actores estratégicos en el apoyo sistemático a la creación de start up / *Gilda Antonelli* 81
Resumen: Estudios han confirmado que los spin-off académicos configurados en mayoría como nuevas empresas "technology based", resultan ser más innovadoras respecto a la media de las empresas; de esta forma, estas empresas contribuyen directamente a la creación de conocimiento, y representan la fuente de nuevos trabajos cualificados. Este Artículo, a partir del análisis de 15 casos de economías locales exitosos en términos de creación sistemática de start-up innovadoras, provee la construcción de diferentes hipótesis. Este artículo examina el papel desempeñado por un cierto tipo de actor llamado "meta-organización", que desempeña un papel en la implementación de redes de innovación y la revisión de las políticas de desarrollo de los sistemas locales. Con este fin, hemos desarrollado un modelo en tres pasos siguiendo el modelo del ciclo de vida de las redes presentadas por Larson y Starr para destacar las principales características y funciones de la "meta-organización".

Oportunidades y compromisos para el desarrollo de políticas de cohesión social en los municipios fronterizos de San José de Cúcuta (Colombia) y Bolívar (Venezuela) / *Miguel Ángel Morffe P.* 107
Resumen: Los nuevos enfoques de desarrollo en América Latina, apuntan al compromiso de reducir los altos índices de pobreza y desigualdad, aún existentes en la región. Los diversos escenarios económicos y sociales adversos, presentes en los municipios fronterizos de Cúcuta (Colombia) y Bolívar (Venezuela) son el reflejo de políticas erradas y contrarias a los intereses de los habitantes de la región. Este artículo muestra que las oportunidades de desarrollo presentes, requieren que los planes y programas que se implementen para estos espacios, se fundamenten en el diseño de políticas de cohesión social más inclusivas y bajo una perspectiva binacional que permita la solución de los problemas sin la afectación de los ciudadanos.

La reproducción de las cooperativas de agricultura familiar y economía solidaria: el caso de la unión nacional de cooperativas de la agricultura familiar y economía solidaria (UNICAFES) / *Adilson Francelino Alves* / *Marcos Aurelio Saquet* 125
Resumen: Uno de los desafíos de las investigaciones sobre el rural brasileño es construir diagnósticos que evalúen la complejidad de las bases sociales y culturales donde ellos son desarrollados. Este texto presenta un diagnóstico de los principales desafíos enfrentados por las cooperativas de agricultura familiar vinculadas a la Unión Nacional y a los movimientos sociales de los agricultores familiares creados en 2005. En Brasil las cooperativas surgieron al inicio del siglo XX, no obstante, a pesar de su importancia para el desarrollo, la participación de ellas en la economía y en la sociedad brasileña es aún muy pequeña comparada con otras naciones, las iniciativas de cooperativas de agricultura familiar y economía solidaria fueron descuidadas por el modelo adoptado en el país desde los años de 1970, de esta manera para enfrentar dicho problema, sectores populares vinculados a los movimientos sociales de la agricultura familiar crearon la UNICAFES, entidad que articulaba y organizaba las experiencias productivas de la economía popular que estaban siendo creadas en todo el territorio nacional y no encontraban apoyo en el cooperativismo tradicional. Este artículo presenta el resultado de los análisis realizados del cooperativismo solidario en Brasil en los últimos cinco años.

Propuesta de un perfil ideal del docente para la educación en la virtualidad: Caso Fundación Universitaria Católica del Norte / *Nelson Darío Roldán L.* 145

Resumen: Los resultados del estudio, que aluden a un aprendizaje derivado de la interpretación crítica de la experiencia en formación y capacitación de docentes para la virtualidad. Este estudio ayuda a caracterizar e indentificar al docente y propone las competencias necesarias para el ejercicio de la docencia en esta modalidad educativa. Adicional, se extrapola y deja la reflexión al Estado y comunidad académica universitaria del país de la necesidad de políticas públicas articuladas y realistas en materia de docencia con apoyo de TIC. Estas dimensiones son las que se desarrollan en el presente artículo. En lo metodológico el estudio fue cualitativo, en la modalidad de sistematización de experiencias; y el método escogido, el no experimental, desde una opción epistemológica, como proponen Jara (2006, 2010), Marín Flórez (2012), Ríos Hincapié y Marín Flórez (2007) y Vélez Restrepo y Galeano (2002, p.55, 58).

Un trayecto formativo que favorece la cohesión social desde la Universidad Nacional de San Martín / *Verónica Haddad* 161

Resumen: A raíz de las crisis económicas vividas en Argentina en su historia contemporánea se han implementado estrategias encaminadas al fortalecimiento de las relaciones Estado-Universidad-Sociedad, por medio de las cuales han tomado importancia conceptos como extensión universitaria y cohesión social en busca de lograr una Economía Social Solidaria-ESS-; entendiendo la extensión universitaria como el aporte social que puede hacer la academia en términos reales y medibles a los individuos más excluidos de la sociedad. En este artículo se describen algunas estrategias implementadas por el Estado orientadas al fortalecimiento de la ESS y, se hace una narración un poco más detallada de la estrategia de la Diplomatura de Operador Socioeducativo en Economía Social y Solidaria, la cual es un esfuerzo de la Universidad Nacional de San Martín y los Ministerios de Desarrollo social y de Educación de la Nación Argentina, que va dirigido a cooperativistas.

Cooperación entre la Administración Pública, la Universidad y las empresas de Inserción como vehículo para la creación de empleo continuo y sostenible / *Dr. Rubén J. Cuñat G.* 177

Resumen: El presente trabajo tiene como objetivo configurar un modelo de actuación que permita generar empleo, crear empresas cooperativas viables, rentabilizar recursos públicos y generar políticas eficaces a partir de la cooperación entre la Administración Pública, la Universidad y empresas de inserción. Con tal motivo, se analizará el modelo de Innovación de la Triple Hélice formulado por Etzkowitz y Leydesdorff, con el objetivo de construir un nuevo modelo de aplicación a la economía real, en la que los Gobiernos, las empresas y las Universidades trabajen conjuntamente siguiendo unas mismas directrices, y orientando sus esfuerzos en la misma dirección. El Modelo propuesto es original, aplicable a diferentes entornos y extensible a otro tipo de empresas, con la finalidad de contribuir al desarrollo de zonas especialmente vulnerables al empleo y/o con dificultades económicas.

Resignificación de la educación rural desde el movimiento de los trabajadores rurales sin tierra (mst) de Brasil, estado Paraná: el caso de las escuelas itinerantes / *Beate Jungemann / Francis Mary Guimaraes N.* 195

Resumen: El Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) de Brasil lucha por una educación escolar autónoma que se articula a su lucha por una Reforma Agraria Popular. El Movimiento se encuentra en una tensión entre autonomía e institucionalización frente al Estado. Las Escuelas Itinerantes son la expresión clara del proceso de resignificación de una política pública y expresan una contradicción. Representan un avance importante en la materialización de un nuevo paradigma educativo en construcción a partir de la vida concreta de las comunidades organizadas en las tierras ocupadas. Las negociaciones con el estado

Paraná por la legalización de las Escuelas Itinerantes y la aceptación de su Proyecto Político Pedagógico, significan un logro de sus reivindicaciones por el derecho a una educación del campo autónoma. A la vez implican el comienzo de un control burocrático-legal por parte del poder público estatal que aumenta con la transición del campamento al asentamiento. En este proceso transitorio, las Escuelas Itinerantes se convierten en Escuelas Públicas estatales y municipales creando nuevos desafíos para el MST. Estos no ponen en cuestionamiento la autonomía celebrada en los diez años (2003-2013) de existencia de las Escuelas Itinerantes, organizadas y coordinadas por el MST de Paraná.

Bases para la formulación de políticas de apoyo a las pymes Paraguayas 213
/ *Manuel Benítez Codas*
Resumen: El objetivo de este trabajo es presentar una caracterización de las pequeñas y medianas empresas (PYME) en Paraguay, al tiempo que establece una comparación con otros países de Europa, así como América Latina. Mostramos las políticas implementadas en la promoción del desarrollo en la década de 1970, y se proponen directrices para un programa de apoyo a las PYME. Este artículo se basa en la experiencia adquirida por el autor en tres proyectos: 1) Apoyo a las de la Comunidad Europea PYMEs (1994-1996), 2) el Proyecto de Concertación de las PYMEs Competitividad (1999) y 3) El proyecto PR100 del (2012).

Reseña

Cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas. Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano / *Bianca Hincapié L.* / *Germán Gallego* 231

Universidades y desarrollo económico local

Germán Gallego[1]*

Cada vez se hace más evidente y necesaria la participación de la educación superior en los procesos de transformación territorial, esto que a simple vista parece un tema bastante obvio y elemental de la razón de ser de una institución de educación superior-IES, puede que, por obvio, haya terminado por dejar de considerarse y sentirse como tal.

Una universidad se debe a su territorio y un territorio se debe a su universidad, frase que puede conjugar la necesaria sinergia e interacción que debe tenerse para lograr pensar un desarrollo local (entendiendo por local una región, localidad o territorio) que aproveche las capacidades y potencialidades del binomio hombre-naturaleza y que justifique la existencia y crecimiento de una IES, esta relación no solo a partir de la mirada de las ciencias sociales han planteado sobre el tema.

Mirado desde la óptica de las funciones sustantivas de la educación superior podemos sintetizar, el marco de actuación de una universidad en la perspectiva de desarrollo local de la siguiente manera.

Academia: la educación superior debe ser el escenario idóneo para que el individuo pueda acceder a contenidos de calidad que le permitan la realización personal de adquirir conocimientos, destrezas, habilidades, capacidades y sentido crítico en una determinada rama. Por ello la universidad

* Geólogo, Experto en Cooperación internacional. Desde 1998 ha trabajado en diferentes proyectos en varios países de América Latina, donde ha sido Representante de una organización no gubernamental europea de la cual es socio. Desde este escenario ha participado en la elaboración e implementación de numerosos proyectos en las áreas de ayuda humanitaria, desarrollo local, pesca artesanal, turismo, derechos humanos, derecho internacional humanitario, emprendimiento, innovación y empleo. Actualmente es el Coordinador de Internacionalización de la Católica del Norte Fundación Universitaria en Colombia, donde además es Director del proyecto Universidades Estratégicas del programa ALFA III; así mismo es impulsor del Instituto de Economía Sostenible en Paraguay, gagallego@ucn.edu.co

debe ofrecer una formación que sea funcional a las necesidades y potencialidades del entorno en el cual está circunscrito.

Investigación: Sin duda la universidad es el espacio donde las ideas que potencien y transformen las realidades territoriales puedan gestarse, un espacio que transfiera al territorio nuevos modelos y formas de ser y hacer, que sea asequible y de fácil puesta en práctica, que genere elementos de competitividad territorial.

Extensión: la tercera función de una IES, se trata de la interrelación de la educación superior con el entorno, sea a través de la conexión que permita a sus profesionales insertarse en el mercado laboral o por el otro lado llevar los resultados de sus investigaciones a la práctica, buscando mejorar las condiciones de vida y de crecimiento de su entorno inmediato.

De acuerdo con Vázquez Barquero (2000: 22, citado en Martínez Porta, 2006[1]) en el desarrollo local se puede identificar: (i) una dimensión económica, en la cual el uso eficiente de los sistemas de producción permite generar economías de escala, aumentar la productividad y mejorar la competitividad en los mercados; (ii) otra sociocultural que focaliza en el sistema de relaciones económicas y sociales, en las instituciones locales y en los valores que están en la base de los procesos de desarrollo, y (iii) una dimensión política y administrativa que hace hincapié en la composición de los entornos locales que posibilitan e impulsan el desarrollo.

La relación de una universidad con su entorno no puede basarse únicamente en alinear sus funciones sustantivas a esquemas de responsabilidad social, mediante la cual una institución muestra su lado caritativo y de filantropía. Se trata más bien de conectarse con su territorio, de apostar de manera decidida por su crecimiento social y económico, de crear las bases para reconvertir muchos de sus procesos internos como institución para dar una respuesta pertinente y adecuada a las demandas de su entorno; de ser un referente mediante el cual, como menciona Martínez Porta (2006), *la gestión del conocimiento en beneficio del territorio represente un objetivo estratégico para el desarrollo de las dimensiones económico-productivas, sociales, culturales e institucionales de una localidad.* Es desde esta lógica que a través de adecuados escenarios la planificación estratégica en una universidad debe considerarse, para así activar sus capacidades y recursos de manera de ser un actor territorial clave para el desarrollo local.

En el marco del II Foro Mundial de Desarrollo Económico Local, realizado en Foz do Iguaçu en Brasil, uno de los temas abordados se refería precisamente al papel que tienen las universidades en el desarrollo local y a través de qué mecanismos ellas contribuyen al desarrollo socioeconómico; reflexionar sobre cómo los sistemas universitarios de desarrollo pueden funcionar como herramientas para el desarrollo económico local, y en qué condiciones los investigadores y las uni-

1 Martínez Porta, Laura. 2006. La universidad como agente de desarrollo local. Cuadernos de CLASPO-Argentina, Número 6, Marzo de 2006. Buenos Aires.

versidades pueden poner su conocimiento al servicio de objetivos sociales.

Conscientes entonces del importante papel que la educación superior tiene en el desarrollo local, y con el apoyo del Programa ALFA III de la Unión Europea[2], un grupo de nueve universidades[3] vienen implementando el proyecto Universidades Estratégicas: Red de Universidades para la planificación estratégica del territorio[4], de manera de compartir y fortalecer estrategias de formación, investigación y extensión que puedan ser replicadas en sus diferentes ámbitos territoriales. Este grupo de universidades se caracterizan porque en el marco de su actuación tienen grandes fortalezas y experiencia en temas sociales y políticos unas, económico-productivos otras, y en el campo de las TIC.

Desde esta interacción y relacionamiento ha surgido la posibilidad de hacer evidente el resultado de investigaciones que personas de cada una de estas universidades han desarrollado en los últimos años y que se constituyen sin duda en valiosos ejercicios que estimulan la reflexión y el análisis comparativo de las diferentes realidades territoriales.

Este número especial de la revista Perfil de Coyuntura Económica es un escenario mediante el cual las universidades pueden dar a conocer algunos resultados de su interacción y vinculación con los territorios respectivos.

Abre la revista el artículo *Políticas públicas, cohesión social y desarrollo local. La experiencia europea y los aporte de la cooperación euro-latinoamericana*, escrito por Carlo Tassara, Profesor de la Universidad de Roma *Sapienza* y asesor del proyecto Universidades Estratégicas, que además preparó el documento base para la convocatoria de este número especial de la revista Perfil de Coyuntura Económica, del cual es editor científico. Por un lado, el artículo de Tassara aporta unas claves de lectura, conceptuales e históricas, útiles para contextualizar los artículos que siguen. Por el otro, el texto presenta buenas prácticas y experiencias exitosas de la cooperación euro-latinoamericana en la identificación y promoción de políticas públicas protagonizadas por las autoridades locales.

Sigue un interesante artículo de Rubén J. Cuñat Giménez, Investigador de Florida Centro de Formaciò de España, en el que

2 ALFA es un programa de la Unión Europea que, activo desde 1993, a través de tres fases ha permitido la creación y consolidación de un espacio de cooperación académica entre universidades e instituciones de educación superior de Europa y de América Latina. La última edición del programa (ALFA III) benefició 51 proyectos.

3 Católica del Norte y Universidad de Antioquia (Colombia), Universidad Católica del Táchira (Venezuela), Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Brasil), Universidad Nacional de Asunción (Paraguay), Universidad Nacional de San Martin y Universidad Nacional de Litoral (Argentina), Florida Centro de Formaciò (España), Università degli Studi del Molise (Italia).

4 www.uestrategicas.edu.co, universdiadestrategicas.blogspot.com

configura un modelo para *La Cooperación entre la Administración Pública, la Universidad y las empresas de Inserción como vehículo para la creación de empleo continuo y sostenible*; que permita generar empleo, crear empresas cooperativas viables, rentabilizar recursos públicos y generar políticas eficaces a partir de la cooperación entre la administración pública, la Universidad y empresas de inserción, esto a partir de un análisis concreto que toma como referencia el modelo de innovación de la Triple hélice.

Seguidamente Manuel Benítez Codas de la Universidad Nacional de Asunción en Paraguay, nos cuenta desde su análisis cuales considera son las *Bases para la formulación de políticas de apoyo a las pymes paraguayas.* Análisis que pretende contribuir con una base conceptual para la formulación de lineamientos de políticas de Estado para apoyar el desarrollo de las PYMES que pueda constituirse en un insumo para generar un proceso de discusión amplia entre el sector público y el sector privado para llegar a una definición de lineamientos de política consensuados y orientados hacia la competitividad de las PYMEs en el Paraguay.

Desde la experiencia de la Educación virtual, Nelson Roldán, de la Católica del Norte Fundación Universitaria nos explica la *Propuesta de un perfil ideal del docente para la educación en la virtualidad, caso Católica del Norte Fundación Universitaria*. Propuesta que es el resultado de la Investigación-Sistematización de la capacitación de docentes en virtualidad en la Católica del Norte, por un período de diez años y que permite la comprensión de la práctica y la generación de aprendizajes que contribuyan al mejoramiento de dicho proceso formativo.

Posteriormente Verónica Haddad de la Universidad Nacional de San martín en Argentina explica lo que desde su mirada ha sido *Un trayecto formativo que favorece la cohesión social desde la Universidad Nacional de San Martín*, a partir de la experiencia de la Diplomatura de Operador Socioeducativo en Economía Social y Solidaria que se implementa en dicha universidad, que favorece el desarrollo de la economía social y solidaria con sus valores y principios, contribuyendo así a la cohesión social, tratándose de una política pública que se materializa en un trayecto formativo que valoriza la construcción colectiva con metodología de educación social y popular, anclada en lo local como espacio territorial de desarrollo.

Beate Jungemann desde CENDES/ Universidad Central de Venezuela y Francis Mary Guimaraes Nogueira desde UNIOESTE Brasil escriben sobre *la Resignificación de la educación rural desde el Movimiento de los Trabajadores rurales Sin Tierra (MST) de Brasil, estado Paraná: el caso de las escuelas itinerantes,* describiendo la relación MST/ Gobierno para reivindicar el modelo de escuela, su transición hacia el modelo tradicional y aportando elementos para conceptualizar cada vez mejor la Educación del Campo y profundizar la apropiación crítica del conocimiento orientándolo hacia su causa, donde intentan abrir caminos para enfrentar el avance de la penetración del modelo de capitalismo agrario basado en el agronegocio concentrado fuertemente en el estado Paraná.

Desde UNIOESTE en Brasil Adilson Francelino Alves y Marcos Aurelio Saquet nos explican *La reproducción de las cooperativas de la agricultura familiar y economía solidaria: el caso de la unión nacional de cooperativas de la agricultura familiar y economía solidaria (UNICAFES).* Este análisis a partir de un diagnóstico de los principales desafíos enfrentados por las cooperativas de agricultura familiar vinculadas UNICAFES, teniendo como premisa la complejidad de las bases sociales y culturales donde estas cooperativas están asentadas y que posibiliten la proposición de políticas públicas para la agricultura familiar y su efectiva implementación por agricultores y gestores.

Antonio Mancini de la Universidad del Molise Italia presenta un artículo sobre las *Dinámicas de desarrollo local en Italia: El caso de la iniciativa empresarial femenina en Molise*, planteando un escenario en el que examina las dinámicas que caracterizan a la iniciativa empresarial de las mujeres en Molise (Italia) y que sirve de ejemplo para mostrar como cada territorio responde de manera diferente a los retos que plantea el desarrollo, a través de mecanismos de adaptación que combinan dinámicas exógenas y endógenas.

También desde Molise-Italia, Gilda Antonelli, escribe acerca de *Innovación y Desarrollo Local: actores estratégicos en el apoyo sistemático a la creación de start up,* a partir del análisis de 15 casos de economías locales exitosos en términos de creación sistemática de start-up innovadoras, y de esta manera proponer el desarrolla un modelo en tres etapas, basado en el modelo de Larson y Starr (Larson y Starr, 1993), que describe el ciclo de vida del network, centrándose en el papel clave desempeñado por algunos nodos, en especial en la fase de creación de la red.

Oportunidades y compromisos para el desarrollo de políticas de cohesión social en los municipios fronterizos de San José de Cúcuta (Colombia) y Bolívar (Venezuela), es el artículo en el que Miguel Angel Morffe de la Universidad Católica del Táchira en Venezuela, nos describe desde su perspectiva los diversos escenarios económicos y sociales adversos, presentes en los municipios fronterizos de Cúcuta (Colombia) y Bolívar (Venezuela), los cuales a su juicio son el reflejo de políticas erradas y contrarias a los intereses de los habitantes de la región y que con adecuadas y acertadas estrategias potenciarían las oportunidades de desarrollo presentes, requiriendo para ello que los planes y programas que se implementen para estos espacios, se fundamenten en el diseño de políticas de cohesión social más inclusivas y bajo una perspectiva binacional que permita la solución de los problemas sin la afectación de los ciudadanos.

Finalmente Nazly López Peña, Mauricio López González, Ramón Javier Mesa de la Universidad de Antioquia en Colombia nos comparten un análisis de las *Finanzas públicas y desarrollo local. El caso de los municipios del departamento de Antioquia; Colombia para el período 2001-2011,* analizando desde experiencias concretas en esta región los aspectos relacionados con la calidad de la administración local y el manejo de los recursos públicos, brindando elementos de discusión sobre la incidencia que tiene un manejo adecuado de la hacienda pública sobre la calidad de vida y el desarrollo local.

Lo anterior lleva a cada territorio, y los actores que en el mismo se circunscriben, a reaccionar de manera diferente ante retos y oportunidades, acumulando saberes, experiencias y metodologías, lo que se constituye en su 'poder local'. Es aquí donde coincidimos con la misma autora en que *este poder es precisamente el conocimiento y, por ello, sus formas y procesos de producción, transmisión, innovación y apropiación se han convertido hoy en 'bienes deseados'*. Por ende, nos parece interesante aprovechar esta edición para divulgar algunos de los aportes que las IES del proyecto Universidades Estratégicas han generado en pro del desarrollo local de sus territorios.

Políticas públicas, cohesión social y desarrollo local: La experiencia europea y los aportes de la cooperación euro-latinoamericana*

*Carlo Tassara***

-I. Enfoque de Políticas Públicas. –A. Concepto y Antecedentes. –B. Difusión en América Latina y Aplicación al Desarrollo Local. –II. Cohesión Social y Desarrollo Local. –A. Marco Teórico. –B. Cohesión Social en la Políticas de Integración Europea. – III. Referencias Bibliográficas.

Primera versión recibida: Julio 21 de 2013; versión final aceptada: Septiembre 28 de 2013

Resumen: El propósito principal de este texto es aportar unas claves de lectura, conceptuales e históricas, útiles para contextualizar los artículos que se presentan en este número monográfico de la revista Perfil de coyuntura económica de la Universidad de Antioquia. Con este fin, el artículo aborda primero una breve revisión conceptual del enfoque de políticas públicas, analizando también su reciente difusión en América Latina y su creciente aplicación en el ámbito sub-nacional. Finalmente, después de un somero análisis del concepto de cohesión social y de su importancia en el marco del proceso de integración europea, la última parte del texto presenta algunas buenas prácticas y experiencias exitosas de la cooperación euro-latinoamericana en la identificación y promoción de políticas públicas protagonizadas por las autoridades locales y basadas en el buen gobierno, la cohesión social y la participación democrática.

* La segunda parte de este artículo es la actualización de un texto anterior del mismo autor. Ver en la bibliografía: Tassara 2013b.

** Sociólogo y PhD en Teoría e Investigación social, trabaja desde hace más de treinta años en temas de cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y euro-latinoamericanas, y políticas públicas de inclusión social. Se desempeña como profesor de Estrategias para la cooperación al desarrollo y Coordinador del sector Cooperación para el desarrollo y políticas públicas euro-latinoamericanas del Área didáctica Ciencias de la Cooperación y del Desarrollo en la Universidad de Roma *Sapienza*. Es docente de posgrado en varias universidades colombianas y consultor de entidades, públicas y privadas, en Italia y en Colombia. Desde el 2010 dirige el Diplomado 'Políticas públicas y desarrollo local para la cohesión social' en Medellín. Preparó el documento base para la convocatoria de este número de la revista Perfil de Coyuntura Económica, del cual es Editor científico. Página web: http://uniroma1.academia.edu/CarloTassara

Palabras clave: Políticas públicas, Cohesión social, Desarrollo local, Autoridades locales, América Latina, Cooperación euro-latinoamericana.

Abstract: The main purpose of this paper is to provide conceptual and historical keys in order to contextualize the articles presented in this monographic edition of the magazine Perfil de coyuntura económica of the University of Antioquia. With this target, the article approaches a brief review of the conceptual focus of the public policies, also analyzing the recent diffusion in Latin America and their growing application at the sub-national level. Finally, after a brief analysis of the social cohesion concept and the relevance on the European integration process, the last part of the paper presents some good practices and successful experiences of the Euro-Latin American cooperation, identifying and promoting public policies made by local authorities and based on a good governance, social cohesion and democratic participation.

Keywords: Public Policies, Social Cohesion, Local Development, Local Authorities, Latin America, Euro-Latin American Co-operation.

Résumé: L'objectif de cet article est d'offrir des éléments conceptuels et historiques permettant contextualiser les articles présentés dans ce numéro spécial de la revue *Perfil de Coyuntura Económica* de l'Université d'Antioquia. À cette fin, l'article présente un bref aperçu des approches conceptuelles concernant les politiques publiques, à la fois qu'il analyse leur diffusion récente en Amérique latine et leur application de plus en plus au niveau local. Enfin, après une brève analyse de la notion de cohésion sociale et de son importance dans le contexte du processus d'intégration européenne, la dernière partie de l'article présente quelques bonnes pratiques et les expériences réussies de la coopération Europe-Amérique latine, dans l'identification et la promotion des politiques publique fondées sur les pouvoirs publics locaux, la bonne gouvernance, la cohésion sociale et la participation démocratique.

Mots-clés: politiques publiques, cohésion sociale, développement local, autorités locales, Amérique latine, coopération Europe-Amérique latine.

Clasificación JEL: R28, O19, O54, R58

1. Enfoque de políticas públicas

En esta primera parte del texto se plantean los conceptos y antecedentes del enfoque de políticas públicas, se analiza su reciente difusión en América Latina, y se evidencia cómo – a partir de los años ochenta - este enfoque ha ganado importancia también para las autoridades locales.

A. Conceptos y antecedentes

Según muchos autores (entre otros Ordóñez-Matamoros 2013; Muller 2010; y Roth Deubel 2012) existe una cierta dificultad en comprender exactamente el campo de aplicación del estudio de las políticas públicas en las naciones hispanófonas, y más en general en los países de habla latina, porque se crea una notable confusión entre los conceptos de *policy*, *politics* y *polity*, que nacieron en contextos de habla anglosajona. Al respecto Ordóñez-Matamoros (2013: 27) afirma que:

> En efecto, el concepto de *policy* es tradicionalmente traducido al español como política, lo que a su vez suele ser interpretado como *politics* (la actividad política como competencia por el poder) o *polity* (el ámbito del gobierno de las sociedades o la esfera política distinta de / en oposición a la sociedad civil). De esta manera, se confunde el arte de la puja por el poder (*politics*) con lo que hoy se conoce como política pública, el arte de saber qué hacer con el poder una vez que este es adquirido.

A lo anterior se suma una intersección de tipo conceptual. Porque, en el mismo mundo anglosajón, por lo menos hasta el segundo posguerra, las políticas públicas se consideraban como el resultado, casi mecánico, de la política entendida como puja por el poder. Dicho de otra manera, las acciones concretas de un gobierno se podían prever del resultado de las elecciones, y no se necesitaba estudiar los contenidos de las políticas públicas para entender mejor sus efectos prácticos. Por el contrario, es a partir de los años cincuenta y sesenta que en Estados Unidos y en el Reino Unido se empieza a consolidar el estudio de la acción pública y el enfoque de políticas públicas como un nuevo ámbito autónomo, aunque relacionado con el anterior.

> La ciencia política se siguió interesando en la comprensión de los determinantes del poder - en 'cómo', 'quiénes', 'por qué' se llega y se mantiene el poder -, pero al lado de esta área tradicional, se ha desarrollado un campo de estudio específico sobre las políticas públicas y los estudios políticos que se concentran en analizar qué se hace con el poder una vez se tiene o se conquista (Ordóñez-Matamoros 2013: 28).

En cierta medida, se puede afirmar que las políticas públicas como objeto de estudio aparece paralelamente al cuestionamiento del 'estado todopoderoso' que, según el enfoque decimonónico, era una «institución separada, soberana, autónoma, rectora de la sociedad y garante del interés general» (Roth Deubel 2012: 211-212), y del racionalismo abstracto utilizado hasta ese momento para comprender el funcionamiento del estado y la manifestación de su voluntad a través de la aprobación de las leyes.

Además, es bien interesante notar que liberalismo, marxismo y weberianismo, las tres grandes corrientes de pensamiento que se afirman entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX, comparten una concepción de la administración pública como un aparato monolítico que implementa técnica y mecánicamente lo que otros actores disponen. Es así que la administración pública, según los casos, se percibe como la herramienta que el gobierno elegido utiliza para implementar su voluntad (según el liberalismo), el artilugio de la burguesía para reafirmar su hegemonía en la sociedad (según el marxismo), o el simple instrumento operativo de cualquier poder político (según el weberianismo).

Por el contrario, la realidad del segundo posguerra – en cuyo contexto aumenta el intervencionismo público, se afirma el modelo del estado social de bienestar, y los gobiernos de los países más industrializados asumen cada vez más tareas y responsabilidades en la educación, la salud, la protección social y la redistribución de los ingresos – pone al desnudo la debilidad del estado en conseguir sus objetivos declarados y

los múltiples obstáculos que encuentra en su pretensión de regir los destinos de la sociedad a través de la implementación de decisiones y procesos racionales.

Sobra decir que el nacimiento de la disciplina de las políticas públicas encuentra un terreno favorable en la consolidación de las ciencias sociales, que en la misma época desarrollan metodologías sofisticadas para llevar a cabo análisis interdisciplinarios y más ambiciosos de los fenómenos sociales e institucionales. Por otro lado, vale la pena señalar el aporte de tres corrientes de pensamiento que se originan entre finales del siglo entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX: el estudio de la burocracia, la teoría de las organizaciones y los estudios de la gestión pública (Muller 2010: 59).

En este marco, en los Estados Unidos y los países anglosajones en general, en los años cuarenta y cincuenta se empieza a estructurar el nuevo enfoque objeto de esta parte del artículo. Es Harold Lasswell, tal vez el más reconocido de los precursores, que en 1936 escribe *Politics: Who Gets What, When and How?*, la obra pionera de la disciplina, y posteriormente formaliza los términos de 'ciencias de políticas' y 'orientación hacia las políticas' (Lasswell 1951) como reacción frente a los estudios jurídicos de los años veinte y treinta, cuyos análisis se enfocaban en las dinámicas organizativas del estado y la administración pública y no prestaban ninguna atención a cómo operaban concretamente los individuos y las instituciones.

> Los iniciadores de las políticas públicas consideraban fundamental que los aportes de los científicos sociales contribuyeran en el diseño de las políticas, para lo que partían de la selección de asuntos normativamente importantes que permitían clarificar las metas de los analistas sociales así como las que la comunidad esperaba, luego analizaban las tendencias existentes, las condiciones y los probables desarrollos futuros (González Tachiquín 2005: 103).

Lasswell y otros pioneros se orientan a realizar estudios para aumentar la calidad del desempeño público y les dedican especial atención al análisis del proceso de las políticas, o sea de las fases funcionales que caracterizan el diseño, la implementación y la evaluación de las acciones realizadas por el estado para influir en la sociedad.

Más en general, se puede afirmar que el enfoque de políticas públicas nace como un intento de aprovechar los métodos de investigación de las ciencias sociales y de la economía para analizar el concreto accionar del estado, por un lado, y formular propuestas prácticas para aumentar su eficacia y eficiencia, por el otro. En síntesis, según Ordóñez-Matamoros (2013: 35) «la cuestión que se plantea es: ¿cómo producir políticas eficaces que correspondan y hagan realidad los objetivos propuestos de la manera más eficiente posible?». De paso, esto contribuye a disminuir la pompa con la que se percibía el sector público, ya que saca «a luz la distancia, a veces importante, entre las intenciones iniciales del estado o del legislador y las realizaciones concretas» (Roth Deubel 2012: 18).

Aclarado lo anterior, es útil aproximarse a unas definiciones más recientes. Según Heclo y Wildawsky (1974: xv) «una política pública es una acción gubernamental

dirigida al logro de objetivos fuera de ella misma», mientras que Jean-Claude Thoenig (1997) la explica como «el trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública gubernamental y que abarca múltiples aspectos, que van desde la definición y selección de prioridades de intervención hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación». Finalmente, Muller y Surel (1998: 13) señalan que una política pública «designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político-administrativos coordinados [...] alrededor de objetivos explícitos».

Por otro lado, pasando a las definiciones elaboradas en el contexto latinoamericano, según Alejo Vargas Velásquez (1999: 57) las políticas públicas son «el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables». Posteriormente, Raúl Velásquez (2009: 5) hace referencia a un «proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a mitigar, solucionar o prevenir una situación definida como problemática». Finalmente, Jorge Iván Cuervo (2010: 7) conceptualiza la política pública como «la acción del estado orientada por el gobierno que, de una manera coherente, integral, legítima, sistemática y sostenible, busca responder a las demandas sociales y desarrollar los mandatos constitucionales y legales, acudiendo a distintos métodos de análisis, modelos de gestión y criterios de evaluación, con la participación de los actores involucrados en el problema y en la búsqueda de la solución».

Sin embargo, vale la pena dedicarle una especial atención a la reflexión de Roth Deubel (2012: 27), un docente e investigador europeo radicado desde hace tiempo en Colombia, que hace un valioso intento de formular una definición multidimensional de esta disciplina.

> [...] se puede considerar que hay cuatro elementos centrales que permiten identificar la existencia de una política pública: implicación del gobierno, percepción de problemas, definiciones de objetivos, y procesos. Entonces es posible decir que una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables [...], por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de la cosas percibido como problemático. [...] una política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.

Por ende, el análisis de los actores (estatales y no estatales), de las reglas del juego y de las acciones llevadas a cabo por cada uno de ellos, en dos palabras el análisis sociológico del concreto accionar de todas las partes involucradas, asume una importancia central en el estudio de las políticas públicas. Dicho de otra manera, «los procesos de negociación [...] entre grupos de interés

diversos cumplen un papel muy importante en la toma de decisiones públicas y en su instrumentación» (Muller 2010: 15).

En todo caso, se puede coincidir con Dávila y Soto Soutullo (2011: 12) cuando afirman que el estudio de las políticas públicas se ha caracterizado por tres aspectos comunes: la vocación a resolver problemas concretos, el enfoque multidisciplinario, y la asunción de vincular lo anterior «con opciones valóricas. Es decir, conocimiento para el mejoramiento de la democracia y dignidad humana».

B. Difusión en América Latina y aplicación al desarrollo local

A pesar de algunos antecedentes aislados, en América Latina se empieza a hablar de políticas públicas entre finales de los años ochenta y principios de los noventa, cuando se traducen al castellano obras como *Politiques publiques* de Yves Mény y Jean-Claude Thoenig (1992) y se publican los primeros estudios elaborados por autores latinoamericanos.

La coyuntura es especialmente positiva, porque en ese período se dan dos procesos sumamente importantes: la vuelta de muchos países a la democracia, después de largas temporadas de dictaduras militares y conflictos armados[1], por un lado, y la aprobación de nuevas constituciones o de profundas reformas de las mismas[2], por el otro. Máxime si se tiene en cuenta que, más allá de las diferencias, estas constituciones comparten varios elementos comunes, como por ejemplo el reconocimiento de las diversidad en múltiples campos, la ampliación y protección de los derechos individuales y colectivos (con especial referencia a las comunidades indígenas y afrodescendientes y el reconocimiento de la multiculturalidad), la introducción de nuevos mecanismos de planificación territorial y participación ciudadana, y el fortalecimiento de la descentralización. Como señala Uprimny (2011) en lo referente a este último aspecto

> […] se ampliaron los funcionarios locales electos por voto popular, se trasladaron nuevas competencias, en especial en materia de gasto social, a las entidades locales. […] se establecieron mecanismos para fortalecer a las autoridades locales, en especial gracias al mecanismo de transferencia de recursos del gobierno central a gobiernos locales.

De manera que en los años noventa el enfoque de políticas públicas empieza paulatinamente a difundirse dentro de las élites nacionales, impulsado también por los organismos internacionales que influyen en la solución de los problemas de los estados latinoamericanos. Finalmente, a principios de este siglo el análisis y la evaluación de las políticas públicas se vuelve da actualidad y genera un volumen significativo de datos y

1 Son los casos de Nicaragua y Ecuador (1979), El Salvador y Perú (1980), Bolivia y Honduras (1982), Argentina (1983), Uruguay (1984), Brasil y Uruguay (1986), Guatemala (1986), Panamá y Paraguay (1989), y Chile (1990).

2 Como en los casos de Brasil (1988), Costa Rica (1989), Colombia (1991), México (1992), Paraguay (1992), Perú (1993), Argentina (1994), Ecuador (1998), y Venezuela (1999).

publicaciones, acompañado por múltiples iniciativas académicas y el surgimiento de observatorios y grupos de investigación públicos y privados, mientras que «[…] el reconocimiento de la complejidad de los problemas a los cuales se enfrentan los gobiernos evidencia la necesidad del uso sistemático de herramientas científicas para desarrollar políticas públicas basadas en el conocimiento adquirido, tanto por la experiencia como por la educación formal y profesional» (Ordóñez-Matamoros 2013: 37).

Por otro lado, algunos autores evidencian las particularidades de América Latina y destacan que

> […] hay ciertos aspectos específicos de los estados latinoamericanos que le confieren singularidad al proceso de políticas públicas. Por ejemplo, la relación del estado con los partidos, la relación estado-sociedad, la menor institucionalización o la influencia de las instituciones informales [y] surge también la pregunta sobre el mecanismo a través del cual se […] difunde el enfoque de políticas públicas, si es un efecto de la modernización, quiénes y cómo difunden este conocimiento y quiénes son los agentes modernizadores (Dávila y Soto Soutullo 2011: 15).

Otros subrayan que en América Latina todavía no se han afianzado los supuestos que en su momento dieron pié a la aplicación del enfoque de políticas públicas, a saber: (a) la existencia de un sistema político democrático y muy consolidado; (b) la presencia de actores sociales totalmente independientes de los gobiernos; (c) un entramado institucional compuesto por muchas entidades motivadas en promover el ejercicio eficaz y eficiente de la función de gobierno; (d) la concurrencia «de varios entes, involucrados con la marcha y la fiscalización de las directrices de todas y cada una de las decisiones públicas» (Muller 2010: 41).

Ahora bien, llegando a la aplicación del estudio de las políticas públicas al desarrollo local, es necesario recordar que desde los años ochenta, y sobre todo desde los noventa, el mundo ha vivido transformaciones relevantes en las ciudades y los otros territorios sujetos a la acción de las autoridades locales (provincias, distritos, departamentos, etc.), así como en la forma de gobernarlas. Descentralización, globalización y renovada atención al papel del sector privado le han dado trascendencia a aspectos como la participación democrática, la planificación del desarrollo y el ordenamiento del territorio, la gestión del desarrollo urbano, la vivienda social, la provisión de servicios públicos, y la generación y sostenimiento del espacio público.

En general, aunque se hayan ampliado las atribuciones de las autoridades locales, en América Latina éstas siguen orientando prioritariamente su actividad a la prestación de algunos servicios, y menos al diseño implementación y evaluación de políticas públicas. Por lo general, ha sido el ámbito nacional que ha emprendido los procesos desde arriba para abajo, mientras que las autoridades locales han desempeñado en el mejor de los casos el papel de ejecutoras de tales políticas públicas.

En pocas palabras: los gobiernos subnacionales han ganado espacios y nuevas atribuciones, pero sigue siendo el ámbito

nacional el que decide sobre las políticas públicas. En la región, el ámbito subnacional está todavía en un proceso de formación, a pesar caracterizarse como un espacio complejo y variado en donde confluyen distintos actores y factores: así como existen autoridades locales que solo ejecutan las directivas elaboradas en el ámbito nacional, hay otras que empiezan a formular sus propuestas de políticas públicas, a instrumentarlas, e incluso a evaluar sus resultados.

II. Cohesión social y desarrollo local

A continuación se analiza la centralidad de la cohesión social en las políticas públicas de desarrollo local y se explica por qué lo anterior ha desempeñado un papel fundamental en el proceso de integración europea.

A. Marco teórico

En la literatura abundan las definiciones de la cohesión social, y esta multiplicidad indica la riqueza de los fenómenos políticos, sociales y económicos que se relacionan con el tema y explica el interés y la atención que todo esto genera en la comunidad internacional. Por otro lado, es un hecho contundente que en la cohesión social se han inspirado y se inspiran políticas públicas y programas muy concretos, que a menudo han logrado resultados importantes para la calidad de vida de millones de personas.

Ahora bien, ¿cómo podemos definir la cohesión social? Una buena definición es la siguiente: «La cohesión social pretende ofrecer oportunidades reales para cada persona, incluyendo los más desaventajados, para acceder a los derechos básicos y al empleo, beneficiarse del crecimiento económico y de esa manera participar plenamente en la sociedad. Las personas están en el centro de este enfoque: a ellas ha de dárseles la oportunidad para contribuir a, y beneficiarse del progreso económico y social» (CE y BID 2006: 4).

Por otro lado, Julio Cotler (2006: 14) enfatiza la necesidad de promover políticas activas de inclusión y caracteriza la cohesión social «como un proyecto destinado a crear las condiciones institucionales necesarias para promover la igualdad de derechos y oportunidades, particularmente de aquellas capas sociales de la población que, tradicionalmente, han sido reprimidas o impedidas de acceder a los recursos colectivos y que la literatura especializada denomina sectores excluidos».

Para el Consejo de Europa (2004: 9) la cohesión social es concebida sobre todo como integración material, o sea «la capacidad de una sociedad de asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizando disparidades y permitiendo el acceso equitativo a los recursos disponibles».

Finalmente, Freres y Sanahuja (2006: 35) evidencian que se trata de «un nuevo marco de relaciones entre la ciudadanía y el estado, y la sociedad, el estado y el mercado, que posibilite que todos se sientan partícipes y con igualdad de oportunidades económicas, políticas y sociales, y permita hacer frente a las presiones y desafíos de la globalización». Por esta vía, se pueden identificar los aspectos clave de la cohesión social:

* es un concepto que abarca múltiples vertientes: política, económica, territorial y social;
* tiene una dimensión vertical, relacionada con la lucha contra la pobreza y la distribución del ingreso, y una horizontal, vinculada con otros tipos de desigualdad y exclusión social (género, grupo étnico, territorio, etc.). En este marco, la cohesión social se concreta a través de varias formas de inclusión y participación, incluyendo también las oportunidades económicas y en especial el acceso a un empleo digno;
* se fundamenta en una idea del bien común y de la organización equitativa de la comunidad nacional, lo que implica la negociación y la construcción de consenso entre el estado y los principales actores organizados, como son partidos políticos, sindicatos, empresas, y asociaciones de ciudadanos. Por consiguiente, la sociedad es gobernada por un contrato social entre un estado transparente, solidario y comprometido con los principios de justicia y solidaridad, y ciudadanos que gozan de derechos y responsabilidades (BID 2006a y Cotler 2006);
* es un proceso abierto y un desafío permanente para toda sociedad, tanto en los países más industrializados como en los países emergentes;
* tiene una relación directa con la gobernanza[3] democrática, la calidad y la transparencia de las instituciones, y la legitimidad de los sistemas políticos democráticos;
* interactúa estrechamente con los modelos de integración regional y transfronteriza, que por lo general tienen importantes efectos sobre el crecimiento, el empleo, las políticas sociales y el desarrollo regional;
* se vincula fuertemente con el concepto de capital social, entendido como «patrimonio simbólico de la sociedad en términos de la capacidad de manejo de normas, redes y lazos sociales de confianza, que permiten reforzar la acción colectiva y sentar bases de reciprocidad en el trato, que se extienden progresivamente al conjunto de la sociedad. En este sentido, el capital social da cuenta, en buena medida, de un acervo de los agentes sociales que contribuye a una sociedad más cohesionada» (CEPAL 2007: 15).

Por otro lado, la progresiva institucionalización de los derechos sociales contribuye a la integración material de la sociedad, en tanto posibilita a las personas, independientemente de los méritos y la condición social, a participar de un mínimo de bienestar.

3 La gobernabilidad alude al poder de toma de decisiones de un gobierno y al ejercicio de la autoridad para ponerlas en práctica. El concepto de gobernanza implica que no sólo el gobierno toma las decisiones y las lleva a cabo, sino que también la sociedad civil participa en las determinaciones que la afectan. «En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas» (Mayntz 2001: 9).

Por ende, una política orientada al fortalecimiento de la cohesión social implica la aceptación de algunos desafíos, como por ejemplo los siguientes: progresiva universalización de la protección social; mejoramiento de la calidad y ampliación del acceso a los servicios públicos y a la justicia, sobre todo para los sectores más pobres de la población; implementación de políticas activas de empleo y ampliación de los derechos de los trabajadores; generación de mecanismos fiscales progresivos y solidarios; fortalecimiento de las instituciones y de la gobernanza democrática. Según Delgadillo y Cortez (2009: 2):

> Frente a estos desafíos, el papel de las políticas públicas y de los responsables de gestionarlas territorialmente de manera coherente, eficiente, democrática y solidaria, representa la base sobre la cual deberán soportarse las estrategias y las acciones de desarrollo sostenible en los ámbitos locales, en coordinación con los gobiernos sub-nacionales y los propios actores sociales quienes serán los beneficiarios del nuevo modelo de desarrollo al que se aspira.

Por consiguiente, la dimensión territorial de la cohesión social consiste en garantizar un armonioso desarrollo de territorios con características muy diversas, transformando la diversidad en un activo que contribuya al desarrollo sostenible de una región (CE 2008).

En una economía mundial cada vez más globalizada, la competitividad y la prosperidad no dependen únicamente de la capacidad de las personas y las empresas para aprovechar al máximo los activos territoriales, sino también de los vínculos que se establecen con otros territorios para garantizar la utilización de activos comunes de manera coordinada y sostenible.

En este marco, el desarrollo local se puede definir como «un proceso [...] que, mediante la utilización del potencial [...] existente en el territorio, conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o de una región. Cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, la forma de desarrollo se puede denominar desarrollo local endógeno. [...] el desarrollo local hace referencia a procesos de acumulación de capital en ciudades, comarcas y regiones concretas» (Caicedo Cuervo 2008: 18).

Al respecto, son sumamente importantes las iniciativas de los habitantes y los recursos disponibles en cada territorio. En la práctica, las iniciativas locales interactúan con las regionales y pueden aprovechar de la existencia de oportunidades vinculadas a las políticas del gobierno nacional, pero concentran su accionar en el aprovechamiento de los recursos y capacidades locales agregando una dimensión social. Esto implica la posibilidad de impulsar un modelo de desarrollo económico basado en emprendimientos y conocimientos de los habitantes y empresas de la región. Por esto, los distintos tipos de intervención tienen que ver con la promoción de la inversión local, las redes de interacción e innovación, y los organismos locales de desarrollo.

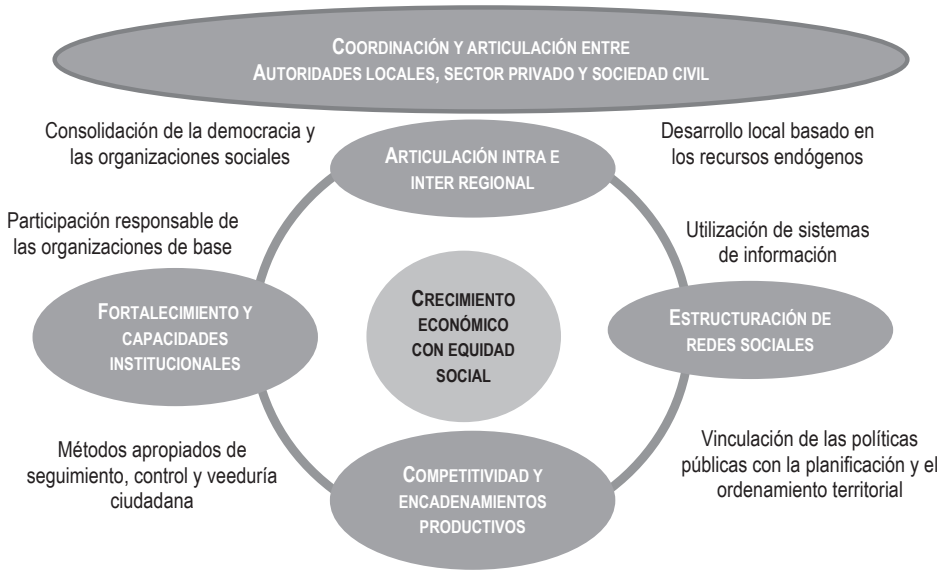


Figura 1.
Pilares metodológicos de la planificación participativa para el desarrollo local

Fuente: Tassara 2013a: 156.

De manera que la participación democrática y la iniciativa autónoma de los actores presentes en los territorios son esenciales para empujar y retroalimentar el desarrollo local y pueden generar efectos multiplicadores sobre la cohesión social ya que «mejoran la calidad de las políticas públicas al incorporar nuevos sujetos [...] y aumentar el nivel de información disponible para su identificación, formulación, ejecución y evaluación» y «establecen nuevos cauces de comunicación entre representantes y representados en la identificación de demandas sociales y en el seguimiento de las decisiones tomadas» (FIIAPP 2008: 14).

B. Cohesión social en las políticas de integración europea

El proceso que lleva a la creación de la Unión Europea (UE) inicia en 1950 con la Declaración Schuman[4], mientras que en 1951 se firma el Tratado de París y se constituye la Comunidad Europea del Carbón y del Acero[5] (CECA), con la adhesión de Alemania, Francia, Italia, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo.

El 25 de marzo de 1957 los mismos países firman los dos Tratados de Roma. El primero establece la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) y el segundo

4 Del nombre del Ministro de relaciones exteriores de Francia de la época, Robert Schuman.

5 Al someter las dos producciones indispensables de la industria armamentística de la época a una única autoridad, los países que participaran en esta organización encontrarían una gran dificultad en el caso de querer iniciar una guerra entre ellos.

de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o Euratom), mientras que ambos entran en vigor el 1° de enero de 1958.

El Tratado Constitutivo de la CEE[6] establece que la institución tiene, entre otras, la misión de «promover un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los estados miembros» (artículos 2 y 3).

Los artículos de 158 a 162 del Título XVII sobre 'Cohesión económica y social' estipulan que «la Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones [...] menos favorecidas, incluidas las zonas rurales».

Progresivamente, el proceso de integración europea se enriquece con la creación de las instituciones comunitarias[7], la atribución a las mismas de algunos poderes supranacionales y la participación de nuevos estados miembros, que en la actualidad son veintiocho.

A continuación, se resumen las principales etapas que caracterizaron las políticas europeas en materia de cohesión económica y social y desarrollo local hasta llegar a la Estrategia de Lisboa, que terminó su vigencia en 2010, y a la nueva estrategia denominada Europa 2020.

La primera etapa se dio durante los años sesenta y coincidió con la creación del Mercado Común Europeo, que supuso el establecimiento de una política de competencia combinada con actuaciones a escala europea en los ámbitos industriales y sociales, según lo establecido *de jure* en el mencionado Tratado Constitutivo.

Los años setenta vinieron marcados por la Cumbre de París de 1972, en que los jefes de estado reafirmaron su compromiso de adoptar acciones comunes en materia social. A partir de entonces, se aprobó un programa cuyos ejes básicos son la realización del pleno empleo, el mejoramiento de las condiciones de vida y la participación creciente de los agentes sociales en las decisiones económicas.

Hasta mediados de los ochenta se realizaron esfuerzos comunes para la armonización de las leyes nacionales en materia de protección de empleo, seguridad en el trabajo e igualdad de oportunidades a nivel de género. Se trataba de consolidar la integración del mercado con el fortalecimiento de la libertad de circulación (política común de inmigración, libre circulación de trabajadores, libertad de establecimiento y prestación de servicios).

6 Desde entonces ha cambiado de nombre varias veces: desde Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea a Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y finalmente Tratado de Funcionamiento de la Unión.

7 Las instituciones que desempeñan un papel central en el proceso de toma de las decisiones son el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea (UE) y la Comisión Europea, mientras que el Consejo Europeo define la agenda y las prioridades de la Unión. Otras instituciones importantes son el Tribunal de Justicia de la UE, el Tribunal de Cuentas y el Banco Central Europeo.

Cuadro 1. Fondos estructurales y Fondo de cohesión: invertir en la integración

Los Fondos estructurales y el Fondo de cohesión, que en el período 2007-2013 contaron con un presupuesto de unos 350.000 millones de Euros, se inscriben en el marco de la política comunitaria encaminada a reducir las desigualdades entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones de cada país, así como entre los estados miembros de la Unión Europea (UE) y promover, así, la cohesión económica y social.

Los Fondos estructurales, por lo establecido en los artículos 158 y 160 del Tratado de la UE, firmado en Maastricht en 1992, cofinancian la realización de proyectos encaminados a conseguir un mayor equilibrio entre las distintas regiones y territorios que componen la Unión. La mayor parte de los Fondos estructurales están destinados a las regiones con un producto interno bruto (PIB) per cápita inferior al 75%, de la media de la UE[8]. Estos Fondos están articulados de la siguiente manera:

* el Fondo Social Europeo (FSE), creado en 1957 y previsto por el mismo Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, apoya la formación para la reinserción laboral de desempleados y otros sectores desfavorecidos;
* el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), creado en 1962-1964 y que en 2007 fue sustituido por el Fondo_Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y el Fondo Europeo Agrícola para el Desarrollo Rural (FEADER), financia programas de desarrollo rural y de apoyo a los agricultores;
* el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), creado en 1975 para la construcción de infraestructuras y otras inversiones orientadas a crear ocupación;
* el Instrumento Financiero de Orientación para la Pesca (IFOP), creado en 1999 y que en 2007 fue sustituido por el Fondo Europeo de Pesca (FEP), financia la modernización de la flota pesquera y la diversificación económica de las zonas cuya economía depende de esta actividad.

Al respeto, es importante señalar que una parte importante de estos recursos son asignados, a través de convocatorias para presentar proyectos, directamente a las autoridades locales (municipios, regiones, etc.) y a algunos actores no estatales asociados con ellos, favoreciendo así un proceso de integración europea multinivel.

Por otro lado, el Fondo de cohesión, creado en 1994, apoya proyectos relacionados con el medio ambiente y las infraestructuras de transporte en los países cuyo PIB per cápita es inferior al 90% de la media comunitaria.

Fuente: elaboración del autor con base en 'Europa Síntesis de la legislación de la UE' [http://europa.eu/legislation_summaries/index_es.htm]

En los años ochenta se consolidó también el mercado único y la política de competencia que lo sustenta, acompañados de nuevas directivas laborales, así como de la intensificación del diálogo social europeo y del fortalecimiento de la política regional. Al mismo tiempo, se desarrolló una política europea de investigación, acompañada de un conjunto de medidas en el ámbito industrial y se empezó a definir la futura Estrategia Europea de Empleo (EEE). Todo ello vino impulsado por la firma del Acta Única Europea (1987).

8 Otra parte de estos fondos se destina a regiones que, a pesar de no cumplir con lo anterior, se hallan en dificultades estructurales y necesitan apoyo para la reconversión económica y social o para la modernización de políticas y sistemas de formación y empleo.

Los años noventa se caracterizaron por el inicio de una nueva fase en el proceso de construcción europea, la creación de una Unión Económica y Monetaria, que conllevó al establecimiento de una política monetaria común, una mayor coordinación de las políticas fiscales y una integración progresiva de los mercados financieros. Durante este período, la legislación laboral se amplió y se combinó con una nueva coordinación de las políticas nacionales de empleo, al tiempo que la política social se convirtió en un ámbito comunitario. En esta etapa, son cruciales las firmas de los Tratados de Maastricht (1991) y de Ámsterdam (1997).

La entrada del nuevo siglo fue marcada por la Estrategia de Lisboa, adoptada en el Consejo Europeo celebrado en esa ciudad en marzo de 2000, con el conocimiento y la innovación como estandartes del modelo social europeo. La mencionada estrategia supuso, además, la renovación de la Estrategia Europea de Empleo, y sentó el objetivo del pleno empleo en Europa.

Esta estrategia se estructuró en dos fases comprendidas, respectivamente, entre los años 2000 y 2005, y entre 2005 y 2010. En diciembre de 2000, la Cumbre de Niza aprobó la primera fase con el lema 'Construir una Europa social en la economía global, con trabajo y oportunidades para todos'. En 2005 se revisó la primera fase y, frente a su parcial incumplimiento, se puso en marcha la segunda fase para realizar acciones clave respecto al empleo, la igualdad de oportunidades y la inclusión social.

Basándose en la Comunicación de la Comisión 'Oportunidades, acceso y solidaridad: hacia una nueva visión social para la Europa del siglo XXI', en 2008 se elaboró una Agenda Social Renovada con tres objetivos principales: (1) generar más y mejores puestos de trabajo y facilitar la movilidad laboral; (2) proporcionar el acceso al trabajo a las personas más desfavorecidas, a través de la educación, la protección social y la atención sanitaria; (3) fortalecer la solidaridad interna a través de inclusión e integración social, participación y diálogo, lucha contra la pobreza, ayuda a los desequilibrios territoriales y a los desfases tecnológicos.

Tras el Consejo Europeo de la primavera de 2008, se puso en marcha el segundo ciclo de la segunda fase de la Estrategia de Lisboa, la Agenda Social Renovada, que finalizó en 2010. En este marco, los estados miembros han actualizado o elaborado nuevos programas nacionales de reforma estructurados entorno a las Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo 2008-2010.

En junio de 2010 el Consejo Europeo aprobó la nueva estrategia Europa 2020, que plantea el logro de un crecimiento que sea: inteligente, desarrollando una economía basada en el conocimiento y la innovación; sostenible, promocionando recursos más eficientes, ecológicos y una economía más competitiva; e inclusivo, fomentando una economía con alto empleo y propiciando la cohesión social y territorial.

Obviamente, todavía no es posible trazar un balance de la estrategia Europa 2020. Sin embargo, parece evidente que, frente a la crisis económica que afecta a todos los

países industrializados[9], los próximos años representarán un desafío para el proceso de integración europea y pondrán a prueba su capacidad de adoptar e implantar políticas públicas eficaces para reactivar el crecimiento económico sin descuidar los avances logrados en lo referente a la calidad de vida de sus ciudadanos.

III. Cooperación y buenas prácticas euro-latinoamericanas

La política de Asociación estratégica birregional entre la Unión Europea (UE) y los países de América Latina se articula alrededor de los tres pilares de la acción exterior comunitaria, que son el diálogo político, la cooperación al desarrollo y las relaciones comerciales (Tassara 2012a: 34). Al respecto, José Antonio Sanahuja (2011: 42-44) destaca lo siguiente:

> En el ámbito político la prioridad ha sido la gobernanza democrática, y en concreto, la consolidación de las instituciones democráticas y el estado de derecho, la reforma del estado, el respeto y vigencia de los derechos humanos, y el 'buen gobierno'. En el ámbito económico, el apoyo a la integración regional, respaldando el fortalecimiento institucional, la coordinación de políticas, la participación de la sociedad civil, y el acceso a mercados externos. En el ámbito social, la lucha contra la pobreza y la exclusión social, a través del concepto de 'cohesión social'. Finalmente, en lo referido a la gestión de las interdependencias, se han mantenido como prioridades la protección del medio ambiente, la lucha contra las drogas ilegales, y la prevención y respuesta frente a desastres naturales. Temas transversales como la igualdad de género y la lucha contra la discriminación de indígenas, afrodescendientes y minorías también han tenido continuidad.

Entre los ejes principales de la cooperación y el diálogo político euro-latinoamericanos se encuentra la aspiración de ampliar y consolidar las políticas de cohesión social y de desarrollo local en América Latina y de profundizar la cooperación entre pares europeos y latinoamericanos en lo relacionado a la identificación y promoción de políticas públicas sociales más eficaces, incluida la dimensión de la gobernanza local.

En este marco, en 1995 fue lanzado el Programa URB AL, que hace parte de la estrategia de cooperación regional con América Latina y se ha articulado en tres fases: URB AL I (1995-2000), URB AL II (2000-2007) y URB AL III (2007-2013).

Su objetivo general es promover los «procesos y políticas públicas locales encaminadas a incrementar la cohesión social en los territorios» (Del Río 2011: 17) a través de la realización de actividades de cooperación descentralizada entre colectividades locales europeas y latinoamericanas sobre temas y problemas concretos de desarrollo territorial. En este marco, se da énfasis a la identificación y promoción de experiencias pilotos orientadas al fortalecimiento de políticas públicas sub-nacionales protagonizadas por las autoridades locales y basadas en el buen gobierno, la cohesión social y la participación democrática.

9 El PIB europeo cayó del 4,3% en 2009, recuperando tan solo un 3,7% entre 2010 y 2012, mientras que en 2013 la deuda pública superaba el 85% del PIB y el desempleo rebasaba el 12% de la población económicamente activa.

Entre 1995 y 2007, a través de la implementación de las primeras dos fases del programa, se han realizado actividades como la creación y consolidación de 13 redes temáticas conformadas por unas 2.500 autoridades locales y otros actores y la implementación de 188 proyectos piloto.

La última fase del Programa, o sea URB AL III, se ha orientado a consolidar o promover procesos y políticas que puedan convertirse en modelos de referencia para impulsar dinámicas de cohesión social a nivel local. En este contexto, se aprobaron 20 proyectos, se involucraron otros 160 actores institucionales y se impulsaron unas 130 políticas públicas locales (Programa URB AL III 2013: 11-12).

Hasta el momento, el Programa URB AL ha contribuido a: (1) reforzar la capacidad de acción de las administraciones locales en el desarrollo social, económico y cultural, incluso con la creación de nuevos servicios públicos; (2) consolidar la capacidad de gestión mediante la formación de los recursos humanos; (3) promover la asociación y el diálogo entre administraciones locales y representantes de la sociedad civil; (4) aumentar la participación de las administraciones locales en el ámbito internacional; (5) difundir las buenas prácticas de desarrollo local europeas y latinoamericanas, respetando las especificidades locales[10].

Finalmente, es importante recordar que el Documento base del Programa URB-AL III se refiere claramente a la importancia de la cohesión social para el desarrollo del buen gobierno a todo nivel:

> Una comunidad socialmente cohesionada - cualquiera que sea su escala: local, regional, nacional - supone una situación global en la que los ciudadanos comparten un sentido de pertenencia e inclusión, participan activamente en los asuntos públicos, reconocen y toleran las diferencias, y gozan de una equidad relativa en el acceso a los bienes y servicios públicos y en cuanto a la distribución del ingreso y la riqueza. Todo ello, en un ambiente donde las instituciones generan confianza y legitimidad y la ciudadanía se ejerce a plenitud (FEMP 2007).

Para entender mejor las razones de fondo que originaron este programa quizás no sea secundario registrar que, según un estudio realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los principales desafíos que tiene que enfrentar la administración pública en América Latina son los siguientes (OCDE-CEPAL 2011: 51-54): (1) disponibilidad y gestión eficiente de los recursos; (2) profesionalización de la función pública; (3) exceso de centralización de las decisiones en el gobierno nacional; (4) falta de transparencia de la administración (nacional y local) y desconfianza de la población; (5) introducción de la regulación como instrumento de política, sobre todo en lo referente a los estándares de eficiencia y a la gestión de

10 Desarrollo y Cooperación Europeaid – URB AL Programa Regional de Cooperación: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index_es.htm (consulta del 24.02.2014).

las tarifas en servicios públicos como el agua, la electricidad y las comunicaciones.

Es fácil observar que todos estos puntos, y especialmente los últimos tres, involucran directamente el papel de los gobiernos sub-nacionales y la importancia de fortalecer las políticas públicas locales y dan cuenta del carácter polifacético de la innovación en el proceso de desarrollo territorial y local. Por ende, no es un caso que la misma fuente insiste sobre la importancia de la descentralización (OCDE-CEPAL 2011: 51-52).

> Los países de América Latina registran en promedio un nivel de descentralización fiscal y administrativa inferior al promedio de los países de la OCDE. El gasto municipal como proporción del producto interno bruto (PIB) en América Latina es menos de la mitad del que tiene la OCDE (9,5% y 20,6%, respectivamente), mientras que los ingresos propios son casi una tercera parte. Esto refleja desequilibrios verticales importantes. […] Además del impacto sobre la eficiencia de la gestión pública y la equidad en la distribución de los recursos públicos, la centralización puede limitar la capacidad de los ciudadanos de participar en los asuntos del estado. Si los gobiernos sub-nacionales proveen parte importante de los servicios que requiere la ciudadanía y la inversión de mayor interés para las comunidades, la carencia de recursos y atribuciones, así como la excesiva dependencia de transferencias del gobierno central son limitaciones estructurales a la participación ciudadana que este último difícilmente puede suplir.

Con base en la reflexión anterior, se considera apropiado cerrar este artículo con la presentación de algunas buenas prácticas y experiencias exitosas realizadas en el marco del Programa URB AL y de la cooperación euro-latinoamericana en apoyo a la implementación de políticas públicas locales protagonizadas por los gobiernos sub-nacionales y la sociedad civil, con énfasis en el buen gobierno, la cohesión social y la participación democrática.

Cuadro 2.
Políticas públicas locales: innovaciones protagonizadas por el sector público local

1. Adopción del presupuesto participativo, o sea una innovación de origen latinoamericano que posteriormente se difundió en varios países del mundo. Como es sabido, se trata de una metodología de programación que abre nuevos espacios institucionales para que los ciudadanos participen en la priorización del gasto público local, tal y como hoy ya se realiza en muchas ciudades. Entre ellas: Ontario (Canadá), Medellín (Colombia), Ciudad de México, y Porto Alegre (Brasil), donde se originó esta innovadora forma de participación ciudadana.
2. Concesión de subvenciones públicas locales solo a proyectos que los ciudadanos decidan, como el programa 'Ayuda a un parque de Londres', por medio del cual la población decide un orden de prelación sobre qué parques precisan ser arreglados.
3. Introducción de sistemas participativos de fiscalización del gasto público, como se está realizando en varios lugares de América Latina. Una experiencia especialmente exitosa, realizada en el Estado de Maringá (Brasil) en 2006, es la creación de un Observatorio Social como una herramienta de control para prevenir el desvío de fondos. Los miembros del Observatorio, integrados también por representantes de organizaciones sociales, acompañan a la institución pública local en todas las fases de las licitaciones y concesiones: formulación y revisión de pliegos de condiciones, precios, calidad, objetivos de seguimiento y plazos del trabajo. El Observatorio Social se ha consolidado como modelo de mecanismos de prevención del fraude y de la mejora de la confianza en las instituciones.
4. Introducción de impuestos locales 'variables'. Reducir impuestos a los hogares cuyas instalaciones sean parte de proyectos sustentables de recolección de basura seleccionadas y compensarlos con el aumento de los impuestos a los que no lo aceptan (Municipalidad de Harlow, Gran Bretaña).
5. Creación de empresas mixtas locales para fomentar programas de energía sostenible, como el *Working Borough Council* y el *London Climate Change Agency* (LCCA), o el mantenimiento de escuelas e infraestructuras sociales.
6. Creación del Observatorio Latinoamericano de Residuos Sólidos Urbanos, promovido por una red de municipios y otras autoridades locales que protagonizaron la implementación de cuatro proyectos URB AL III. El Observatorio fue constituido en 2012, está liderado por la Provincia de Buenos Aires y cuenta entre sus socios autoridades locales de Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Perú y Uruguay. El trabajo mancomunado realizado por el Observatorio permitió lograr resultados importantes en los siguientes ámbitos relacionados con la gestión de los residuos sólidos: (a) regularización del trabajo de los recicladores, (b) organización institucional y sistemas de tarifas, (c) proceso técnico de recolección y reciclaje, (d) educación y participación ciudadana.

Fuente: elaboración del autor con base en Esguevillas Ruiz 2013: 51-53 y Lamela et al. 2013: 39-43.

Otra experiencia valiosa, protagonizada simultáneamente por el sector público local y la sociedad civil, fue la adopción del enfoque de planificación del desarrollo local basado en la adopción de un Acuerdo territorial (AT). Se trata de una metodología que, conjuntamente con las 'conferencias de programación' y los 'pactos programáticos para el desarrollo', se empezó a utilizar en Italia en los años ochenta y fue adaptada e introducida exitosamente en el Departamento de Antioquia.

Esta iniciativa se llevó a cabo en el marco del Programa 'EU/LA WIN Unión

Europea y América Latina: Políticas integradas de bienestar social', financiado por el Programa URB AL y liderado por la Gobernación de Antioquia y la *Regione Emilia Romagna* de Italia, y de otros proyectos realizados por el *Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli* (CISP) [Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos]. Según Tassara (2013b: 180)

> Un AT es el resultado formal de un proceso que se desarrolla progresivamente con las comunidades y sus asociaciones, con las administraciones locales y con las demás entidades [públicas y privadas], para intentar resolver las problemáticas sociales, económicas y productivas que afronta la población de un determinado territorio. […] es importante que las comunidades, las alcaldías y los demás actores locales mantengan un liderazgo […] sobre este proceso. Por ende, el AT es un documento en el cual se definen las prioridades para el desarrollo local; se establece el producto, el servicio, o el importe con el cual cada entidad contribuye al desarrollo local; y se identifica la persona responsable en representación de cada entidad. Tanto la comunidad como las entidades involucradas en el proceso deben firmar el documento para darle validez.

Además, con la implementación de los AT las comunidades alcanzan una mayor participación ciudadana, las alcaldías desarrollan una mejor gestión pública y las instituciones presentes en el territorio actúan de manera más efectiva y coordinada, estimulando y consolidando la cohesión social y territorial.

Cuadro 3.
Políticas públicas locales: innovaciones protagonizadas por la sociedad civil

1. Promoción del papel de los jubilados para otorgar servicios de interés público a las colectividades locales. El caso del proyecto 'Abuelas cuentacuentos', iniciado en 2000 en el Chaco (Argentina) y liderado por la Fundación 'Mempo Giardinelli', busca estimular en los niños y niñas el gusto por la lectura mediante el voluntariado de personas mayores. El proyecto promueve la tradición de la lectura en la primera infancia como práctica cultural que transmite valores estético-educativos y genera, en el largo plazo, una mayor demanda de lectura y bienes culturales. Los niños mejoran su rendimiento escolar y las voluntarias rompen el aislamiento social propio de la tercera edad y se sienten valoradas. Desde 2002 la cobertura del proyecto se ha extendido progresivamente en toda Argentina, con más de dos mil abuelas voluntarias que leen cuentos a unos 20.000 niños
2. Valorización de las instituciones de educación superior para mejorar la calidad de algunos servicios. En febrero de 2005, por ejemplo, el Juzgado de Menores del Condado de Goiânia (Brasil) y algunas universidades de la zona promovieron la creación del Grupo de Estudios de Apoyo a la Adopción con el propósito de mejorar el seguimiento y la atención a los procesos de adopción.
3. El proyecto Familias Andinas Educadoras, iniciado en 2006, tiene por objetivo combatir las altas tasas de deserción y aumentar la asistencia escolar en varias comunidades rurales ubicadas en el norte del Distrito de Andarapa. Dado que una parte relevante del absentismo se debe a tareas agrícolas para las cuales la familia requiere el apoyo de todos sus miembros, se reactiva la práctica ancestral del 'ayni', en la cual personas de la comunidad apoyan solidariamente a la familia que requiere mano de obra a cambio de que manden a los niños y niñas al colegio y que aporten su trabajo cuando otro lo necesita. De esta forma se ha reducido el absentismo en más de un 90%, la repitencia ha bajado de 8% al 2%, mientras que la tasa de matrícula y la promoción de grado se acerca al 100%.

Fuente: elaboración del autor con base en Esguevillas Ruiz 2013: 54-56.

Referencias Bibliográficas

BID [Ferroni M. y otros]. 2006. La cohesión social en América Latina y el Caribe. Análisis, acción y coordinación. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Caicedo Cuervo, Carlos Jorge. 2008. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial en América Latina y el Caribe. El caso de Colombia. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Serie Desarrollo Territorial N° 3.

CEPAL [Ottone, Ernesto Dirección]. 2007. Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.

CE. 2008. Comunicación de la CE: Libro verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte. CE [SEC(2008)2550]. Bruselas: Comisión Europea (CE).

CE y BID. 2006. Conferencia de Alto Nivel: Promoviendo la cohesión social: la experiencia Unión Europea – América Latina y el Caribe. 27-28 de marzo de 2006. Bruselas: CE y Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Cotler, Julio (Editor). 2006. La cohesión social en la agenda de América Latina y de la Unión Europea. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y Observatorio de las Relaciones Unión Europea - América Latina (OBREAL).

Consejo de Europa [Council of Europe]. 2004 (October). *A new strategy for Social Cohesion. Revised Strategy for Social Cohesion.* [Approved by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 31 March 2004]. Strasbourg: Council of Europe: European Committee for Social Cohesion (CDCS).

Cuervo, Jorge Iván. 2010. Las políticas públicas y el marco normativo. En: Política Pública Hoy, Vol. 3, N° 1, pp. 5-8. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Dávila, Mireya y Soto Soutullo, Ximena. 2011. ¿De qué se habla cuándo se habla de políticas públicas? Estado de la discusión y actores en el Chile del bicentenario. En: Estado, gobierno, gestión pública. Revista Chilena de Administración Pública, N° 17 (2011), pp. 5-33. Santiago de Chile: Universidad de Chile - Instituto de Asuntos Públicos (INAP).

Delgadillo Macías, Javier y Cortez Yacila, Héctor. 2009. Desarrollo sostenible y cohesión territorial. Bruselas: Comisión Europea: Oficina de Coordinación y Orientación (OCO) del Programa URB AL.

Del Río, Olga. 2011. Identificación, sistematización e intercambio de experiencias exitosas para la cohesión social local. Comisión Europea: OCO del Programa URB AL III. Guías metodológicas 01. Barcelona: Diputación de Barcelona.

Esguevillas Ruiz, Javier. 2013. Innovación, políticas públicas locales y cohesión social en América Latina. Comisión Europea: OCO del Programa URB AL III. Colección de

estudios sobre políticas públicas locales y regionales de cohesión social 07. Barcelona: Diputación de Barcelona.

Freres, Christian y Sanahuja, José Antonio. 2006. La cohesión social en las relaciones Unión Europea - América Latina. En: Julio Cotler (Editor). La cohesión social en la agenda de América Latina y de la Unión Europea (pp. 29-63). Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y Observatorio de las Relaciones Unión Europea - América Latina (OBREAL).

FIIAPP [Martín Carretero, José Moisés]. 2008. Participación de la sociedad civil y cohesión social. Madrid: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).

FEMP. 2007. Cohesión social: ¿qué definición? Acción local y nacional. Documento presentado en el Foro de colectividades locales Unión Europea-América Latina y el Caribe. París, 29 de Noviembre de 2007. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Página web:http://www.forum-localgovts-uealc.org/uploads/file/Doc%20cohesion%20social%20FEMP%20ESP.pdf (consulta 20.04.2013). Manuscrito no publicado.

González Tachiquín, Marcelo. 2005. El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina. En: Quid Iuris?, Año 1, Volumen 2, pp. 99-116. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Heclo, Hugh y Wildavsky, Aaron. 1974. The Private Government of Public Money. Community and Policy inside British Politics. Londres: Macmillan.

Lasswell, Harold. 1951. The Policy Orientation. En: Harold Lasswell y Daniel Lerner. The Policy Sciences. Palo Alto: Stanford University Press.

Mayntz, Renate. 2001. El estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. N° 21, Octubre 2001. Caracas: Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD).

Muller, Pierre. 2010. Las políticas públicas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia (Tercera edición).

Muller, Pierre y Surel, Yves. 1998. L'analyse des politiques publiques. París: Montchrestien.

OCDE-CEPAL. 2011. Perspectivas económicas de América Latina 2012. Transformación de estado para el desarrollo. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) - OECD Publishing.

Ordóñez-Matamoros, Gonzalo (Director). 2013. Manual de análisis y diseño de políticas públicas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Programa URB AL III. 2013. Principales resultados e impactos del Programa URB AL III. Comisión Europea: OCO del Programa URB AL III. Barcelona: Diputación de Barcelona.

Lamela, Myriam; Rhi-Sausi, José Luis; y Conato, Dario. 2013. Capitalización de buenas prácticas del Programa URB AL III. Comisión Europea: OCO del Programa URB AL III. Guías metodológicas 07. Barcelona: Diputación de Barcelona.

Roth Deubel, André-Noël. 2012. Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora (Octava edición).

Sanahuja, José Antonio. 2011. La política de desarrollo de la Unión Europea en América Latina: Estrategias e instrumentos de cooperación para la asociación birregional. Madrid: Fundación Carolina: Centro de Estudios CeaLCI. Cuaderno N° 12.

Tassara, Carlo. 2013a. Cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas. Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano. Medellín: Ediciones UNAULA.

Tassara, Carlo. 2013b. Cohesión social y desarrollo local en América Latina. Elementos teóricos y buenas prácticas de la cooperación euro-latinoamericana. En: Carlo Tassara. 2013. Cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas. Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano (pp. 151-200). Medellín: Ediciones UNAULA.

Tassara, Carlo. 2012a. Cooperación europea y relaciones euro-latinoamericanas: características, desafíos y proyecciones. En: Elías Said Hung (Editor). Diálogos y desafíos euro-latinoamericanos. Ensayos sobre cooperación, derecho, educación y comunicación (pp. 1-51). Barranquilla: Editorial Universidad del Norte.

Tassara, Carlo. 2012b. Relaciones internacionales y cooperación al desarrollo. Políticas, actores y paradigmas. En: Jairo Agudelo Taborda (Editor). Debates sobre cooperación internacional para el desarrollo (pp. 15-81). Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo (ELACID). Cartagena.

Thoenig, Jean-Claude. 1997. Política pública y acción pública. En: Gestión y política pública, Vol. 6, N° 1, Primer Semestre 1997, pp. 19-37. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Uprimny, Rodrigo. 2011. Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: Tendencias y desafíos. En: Pensamiento penal, N° 122. Viedma: Asociación de Pensamiento penal [http://www.pensamientopenal.com.ar/node/28469].

Vargas Velásquez, Alejo. 1999. Notas sobre el Estado y las políticas públicas. Bogotá: Almudena Editores.

Velásquez Gavilanes, Raúl. 2009. Hacia una nueva definición de concepto política pública. En: Revista Desafíos, N° 20, Semestre I, pp. 149-187. Bogotá: Universidad del Rosario.

Dinámicas de desarrollo local en Italia: El caso de la iniciativa empresarial femenina en Molise*

*Antonio Mancini***

Premisas disciplinarias: caminos de investigación para los territorios locales. - I. Redefinir el concepto de desarrollo de las regiones periféricas. - II. Para un modelo de desarrollo auto-sostenible. - III. El desarrollo local en Molise: el caso de las empresas "al femenino". - IV. En conclusión: volver a pensar al territorio a la luz de nuevas vías de desarrollo endógeno. - Referencias bibliográficas.

Primera versión recibida: Junio 9 de 2013; versión final aceptada: Diciembre 4 de 2013

Resumen: En los últimos años, el significado original del concepto de desarrollo ha sido objeto de una transformación importante, impulsada por la necesidad de asociar diferentes enfoques analíticos, a menudo asimétricos, dictados por la globalización y las decisiones de política local. Algunos enfoques analíticos fueron fuertemente determinados por la capacidad de los territorios para responder a un cambio a través de los mecanismos de adaptación, que combinan entorno dinámico exógeno y endógeno. Nuestro estudio examina, en particular, la dinámica que caracteriza el espíritu empresarial de las mujeres en Molise (Italia).

Palabras clave: desarrollo local, autosostenibilidad, dinamismo empresarial femenino.

Abstract: During the last years, the original concept of development experienced important transformations, driven by the need to interrelate different paths, often asymmetrical and affected by globalization and local political choices, as well as, as a result by the contrasting dynamics that result to be contemporaneously by processes of society homogenization and by the local differences valorisation. In this framework, it is possible to highlight the existence of different dynamics that result

* Este artículo es un producto de líneas de investigación en "Innovazione nei sistemi locali di sviluppo della Terza Italia" y "Ri-pensare il fare: la nuova imprenditoria artigianale nel quadro di un diverso sviluppo locale" (PRIN) del Grupo de investigación en Sociología de la Universidad del Molise.

** Ph.D. del Departemento de Humanidades, Ciencias sociales y de la Educación de la Universidad del Molise. Dirección electrónica: antoniom@unimol.it *Antonio Mancini* realiza actividad de investigación sociológica en el Departamento de Humanidades, Ciencias sociales y de la Educación en la Universidad de los Estudios del Molise. Sus intereses se basan en el estudio del desarrollo local, de la exclusión social y de las migraciones. Recientemente ha publicado: *Development locales en Italie. Le cas du Molise* (L'Harmattan, Paris, 2013, y D. Grignoli y A. Tarozzi).

all strongly determined by the capacity of the territories to respond to a changing environment through adaptive mechanisms that combine exogenous and endogenous dynamics. In particular, the work in hand investigates the dynamics characterizing the phenomenon of female entrepreneurship in the Region of Molise (Italy).

Key words: local development, self-sustainability, female entrepreneurship dynamics.

Résumé: Au cours des dernières années, la notion de développement a subi une transformation majeure, laquelle a été motivée par la nécessité d'associer des différentes approches analytiques, souvent asymétriques, dictée aussi bien par la mondialisation que par les décisions politiques locales. Certaines approches analytiques ont été fortement déterminées par la capacité des territoires à répondre à un environnement changeant grâce à des mécanismes d'adaptation, lesquels mélangent des dynamiques exogènes et endogènes. Notre étude examine, en particulier, la dynamique qui caractérise l'esprit d'entreprise des femmes dans le Molise (Italie).

Mots-clés: développement local, autodéveloppement durable, dynamisme d'entreprise des femmes.

Clasificación JEL: R11, H7, M0.

Premisas disciplinarias: caminos de investigación para los territorios locales

Por casi medio siglo, las ciencias sociales han visto en el caso italiano los caminos de un desarrollo local caracterizado por trayectorias originales. Es justo en esos caminos que a veces se han encontrado las vías de salida a una perspectiva de desarrollo centrado en las grandes empresas industriales, una perspectiva sujeta a los riesgos e incertidumbres de los ciclos económicos en los que la grande empresa no estaba provista de la flexibilidad necesaria para proporcionar una respuesta adecuada a los impulsos de los mercados. Otras veces, en cambio, se han denunciado los límites de los caminos para el desarrollo local relacionados con las pequeñas y medianas empresas, cuando la competencia internacional imponía umbrales de acceso a los mercados en los que sólo una alta capacidad para hacer un sistema de empresas, entre empresas, entre empresas e instituciones, se consideraba capaz de enfrentar, por ejemplo a través de una estructura distrital anclada a los territorios, los altos niveles de competencia también en ámbito internacional. En pocas palabras, si al principio se coincidía en que *small* era *beautiful* también, luego se ha hecho cada vez más corriente la crítica de que las dimensiones reducidas y locales representaban tal vez un requisito inicial que sin embargo, tarde o temprano, necesitba aliento a través de un crecimiento sistémico y virtuoso (Schumacher, 2000; Tarozzi, eds, 1990).

En este orden de ideas, tanto de orden totalmente elogioso, como de favor limitado, la sociología – y la sociología italiana, en particular - ha dado una contribución que les ha permitido salir, por lo menos en parte, del rol subsidiario que estas disciplinas, en otros y más numerosos

casos, han sufrido en comparación con la prevalencia habitual de los economistas. Ya desde los años ochenta, el concepto de desarrollo local, conjugado con la etiqueta de "tercera Italia", acuñado y desarrollado por Arnaldo Bagnasco (1977), se había transmitido en todo el Occidente para indicar realidades de eficiencia de producción ajenas a aquellas de un área cultural de tipo macro industrial y capaz de adaptarse a los procesos alternativos de despegue económico, no en condición de estimular las zonas deprimidas, como el Sur, pero todavía capaces de determinar el despegue de regiones "intermedias" en el noroeste y en el centro de Italia. La relevancia disciplinaria de la investigación sociológica se debió a la razón por la que no era fácil atribuir el despegue de dichas áreas sólo a factores utilitarios propios de los modelos económicos de los clásicos o de los liberales de cualquier generación (Becattini, eds, 1989; Brusco, 2004; Giovannini, 1995; Trigilia, 1999).

En resumen, podemos decir que las culturas locales eran consideradas en última instancia capaces de hacer sistema (al menos en escala medio-pequeña), gracias también a las tradiciones cooperativas, sociales y/o de la comunidad que suavizaban los tonos competitivos entre vecinos en caso de que ella hubiera corrido el riesgo de ser contraproducente. El establecimiento de redes para servicios a las empresas, constituido según bases de consorcio y/o con la relación de las instituciones locales, resultaba en este sentido emblemático: de hecho, sólo una importante dosis de mutua confianza le permitiría construir estructuras de relación mutua y recíproca, basadas - más que en protocolos escritos a menudo engorrosos y poco respetados - en la conciencia de pertenecer a un campo común, con raíces antiguas que se hundían en las tradiciones del pasado (Mutti, 1998).

Pero si lo que se ha dicho hasta ahora puede representar, aproximadamente, un panorama de la reflexión multidisciplinar en el desarrollo local en Italia (de lo que, sin embargo, se discutirá con más detalle más adelante), no se puede prescindir, incluso ahora, del recordar al menos "tres virajes" que las realizaciones operadas en el campo, y el consecuente debate, han poco a poco asumido hasta llegar a nuestros días. Un viraje dimensional, un viraje normativo y, a continuación, un viraje estratégico. Sobre todo ha influido en gran medida el proceso de globalización internacional y supranacional que en otros lugares han definido ya (Dag Hammarskjoeld Foundation, 1975; Hirsch, 1976; Sachs, 1980 ; Caillé, 1989; Hettne, 2009).

Viraje dimensional. La competencia internacional en los Países pobres ha colocado el desarrollo local italiano frente a un doble juego de retos, tanto más arduos cuanto más difícil era hacer frente a la tristemente nota situación en la Italia de estos últimos años. A) En cuanto a la oferta de bienes, la competencia de los Países con un coste de mano de obra infinitamente más barato ha impuesto de orientar la producción allí donde, en el plan de los mercados internacionales, la barra de acceso al mercado era más alta y por eso se limitaba el número y la agresividad de los recién llegados y/o donde el encuentro con los gustos de los consumidores (se habla de una oferta local dirigida a la demanda interna) era más

predecible y más fácilmente descifrable, en sus constantes como en sus variables. B) En el ámbito de la organización de la producción, la necesidad de entrar en los mercados extranjeros y por consiguiente de relacionarse con los nuevos clientes de los que no se podía considerar descontada una orientación favorable a la compra de nuestros productos, sancionados ya por el valor de una moneda fuerte como el euro, ha llevado a una selección, a menudo dolorosa, entre las empresas exportadoras. En ella sólo han sobrevivido las actividades capaces de combinar lo local con lo global: los que han sido capaces de mirar más allá de las fronteras de su propia huerta, hasta hace poco tiempo más que suficiente. Más en general, se ha mantenido y se ha mostrado vencedor un pequeño y mediano empresariado que ha tenido el coraje de ingresar en sus propias filas personal adecuado y competente, en su mayoría jóvenes con alta cualificación y/o un buen conocimiento de idiomas (un obstáculo que cierto pequeño empresariado, temeroso de contratar a empleados capaces de engañarlos, no siempre ha sabido evitar).

Viraje normativo. El cambio normativo, o por lo menos la introducción parcial de elementos éticos-normativos en el escenario de las ciencias positivas para el desarrollo, que ha recibido la investidura oficial con el nombramiento como Nobel de Economía de Amartya Sen, es probablemente el elemento más interesante para quién escribe. Merece aquí la pena recordar sólo que en esta fase, los teóricos del desarrollo y los investigadores italianos y extranjeros han optado cada uno por diferentes opciones, desde las más netas hasta las más mediadas: el hecho de que había límites para el desarrollo de orden social, ambiental y económico ha llevado a una preocupación generalizada por un mal desarrollo como fuente de aumento de la desigualdad y de la destrucción del ecosistema acompañadas, además, por la expropiación sufrida por las poblaciones locales, imposibilitadas a planificar un futuro cada vez más eterodeterminado que de hecho ha conducido hacia orientaciones diferentes. Algunos investigadores, como Serge Latouche (1989) y Wolfgang Sachs (1992), puestos delante de la necesidad de influir en la elección de un desarrollo, incluso a nivel local, con una serie interminable de adjetivos (social, ecológico, sostenible, equitativo, endógeno... que se puede sintetizar con la expresión *self-sustainable*), han llegado a la idea de vaciar el término "desarrollo" de las connotaciones positivas que lo habían caracterizado en el pasado. En particular, Latouche (2007) ha llegado a la anulación de la misma palabra para reemplazarla, de manera provocativa, con un término en apariencia opuesto como la palabra "caída", calificada como "proyecto de felicidad". Otros investigadores, entre ellos el escritor, han preferido operar por medio de reflexiones inductivas sobre las diferentes realidades a través de una difícil identificación de variables, parámetros e indicadores para medir los resultados y evaluar el éxito de cada proyecto según juicios respetuosos de las normas éticas y conscientes, a la vez, de compromisos razonables operados en el conocimiento de que ellos siempre deben coincidir con las necesidades de un sobrio bienestar que no debían ser culpadas (Magnaghi, 2000).

De lo que en parte se ha anticipado hasta ahora, está claro que los más recientes

procesos de globalización, con una gama de efectos impredecibles y todas las fluctuaciones en el signo de la incertidumbre, han probablemente impuesto al investigador, que se propone una evaluación de campo del potencial y de los límites de las diferentes formas de desarrollo local, lo que se ha visto como un punto de viraje orientado hacia la acción estratégica, en lugar de la formulación de generalizaciones con pretensiones de innovación teórica.

Viraje estratégico. La conciencia de la necesidad de ese cambio ha provocado dos repercusiones en los rasgos del trabajo de investigación: por un lado, desde el punto de vista normativo, ha estimulado a hacer referencia a situaciones de pre-existente falta de desarrollo que, a pesar de su relativo atraso, cumple el requisito de "no" haber cruzado aquellos caminos de "mal desarrollo", que en los últimos años han afectado no sólo todo el triángulo industrial del noroeste italiano, sino también una buena parte de la "tercera Italia"; por otro lado, desde la perspectiva positiva, esta toma de conciencia nos ha llevado a acercarnos sin prejuicios a todos aquellos síntomas o signos de vitalidad que podrían dejar presuponer la existencia de actividades originales para los que el neologismo "glocal" (vínculo con el territorio y proyección universalista en la arena global) tiene el significado de un horizonte hacia el cual encaminarse.

I. Redefinir el concepto de desarrollo de las regiones periféricas

El significado original del concepto de desarrollo[1] y su sostenibilidad ha sufrido una profunda transformación en los últimos cuarenta años, una modificación determinada por la necesidad de deber asociar diferentes caminos, a menudo asimétricos, dictados por las convergencias de la globalización y las elecciones locales, y en consecuencia, por las contrapuestas dinámicas debidas a procesos de homogeneización de la sociedad y a la necesidad de una valoración de las diferencias.

Al acercarse al análisis de estos acontecimientos, las ciencias sociales han formulado diferentes enfoques, que pueden contribuir de manera crítica a una discusión de los diversos e interrelacionados aspectos del desarrollo. En este sentido, y en este contexto específico, el término *desarrollo local* quiere significar una compleja red de relaciones, de colaboración y de cooperación comercial entre actores y niveles institucionales - públicos y privados - diferentes, dirigida a la promoción de las políticas socio-económicas eficaces, capaces de soportar los procesos económicos y de apoyar dinámicas de cohesión social, en una óptica de coherencia con las condiciones ambientales peculiares que caracterizan cada área geográfica (Beilharz, 2001).

1 El concepto de desarrollo en el pasado se ha interpretado como sinónimo de riqueza, de modernidad, de progreso, sino también como causa de destrucción, empobrecimiento, desigualdad; una idea que ha vinculado las diversas comunidades humanas, en cualquier parte del planeta vivan, a su entorno y a otras comunidades humanas. Para la historia y los fundamentos del pensamiento social, de las teorías y los conceptos relacionados con el desarrollo, por favor refiérase a la bibliografía indicada en el punto "Sviluppo" di Gustavo Esteva (W. Sachs, 2004).

En Italia la crisis del modelo único de desarrollo - junto con los procesos de despoblación del Sur y la deconstrucción del territorio en función de los modelos urbanos del Norte - está fuertemente ligada a la creciente atención prestada a la cuestión del desarrollo local. En nuestro País, en particular, la cuestión del desarrollo local se ha caracterizado por dos etapas básicas: la primera relacionada con la crisis del sistema de la grande empresa y su modelo de organización social y territorial (años setenta); la segunda, en cambio, relacionada con la crisis ambiental y de identidad (años ochenta y noventa) (Magnaghi, eds, 1998). El modelo de organización del ciclo de producción y reproducción había contraído el territorio en las grandes llanuras y en los grandes centros urbano-industriales, vaciando la médula de los Apeninos, los valles alpinos, los campos, concentrando la masa de obreros en las grandes fábricas y transformando el trabajo masificado en elemento políticamente dominante de las relaciones sociales de producción (Poli, 2002). La crisis de este modelo ha llevado a procesos de reflexión sobre otros modelos, hasta entonces considerados "inferiores" porque prefordianos y pre-modernos, y ha llevado a lo que Becattini (1998) ha indicado como el trayecto distrital hacia el desarrollo. La crisis de los grandes centros urbano-industriales ha encontrado su contrapeso en el nuevo papel que los sistemas locales de producción de las pequeñas y medianas empresas, que se encuentran en los sistemas territoriales periféricos de pequeñas y medianas ciudades, caracterizados por diferentes y complejas relaciones socio-territoriales y por saberes de producción que reaparecen de las culturas locales regionales a largo plazo, han asumido a la hora de reactivar el sistema económico y restaurar el equilibrio en las relaciones sociales. Es la primera señal de que el territorio olvidado, el lugar, las relaciones sociales locales pueden producir un modelo alternativo a aquello entrado en crisis. La crisis del modelo fordista ha puesto de manifiesto una realidad de las pequeñas y medianas empresas distribuidas en territorios constituidos por redes de ciudades y pueblos con fuertes vínculos con el lugar y su propio territorio rural. Este sistema de producción "menor" se ha convertido de repente en ejemplo y ha sido capaz de contener la crisis del modelo anterior. La producción no està masificada, ligada a conocimientos locales, artesanales, a la comunidad, ha vuelto a salir no sólo como un espectro de productos mercadotécnicos, sino como una forma de relaciones sociales de producción que, considerados pre-modernos, se han convertido en cambio en postmodernos, post-industriales (Priore y Sabel, 1984).

La importancia de lo local ha sido apoyada por "la atmósfera del barrio", una mezcla virtuosa de redes locales de solidaridad y competencia. El distrito está compuesto de muchos pequeños productores que compiten pero también cooperan, se caracteriza por relaciones activas con el territorio, no de alienación, sino por las relaciones de continuidad cultural, entonces de memoria, de identidad local y de relaciones de ayuda mutua. El elemento principal que caracteriza a este modelo de desarrollo, de hecho, ha sido la capacidad de "mantener unidos" niveles satisfactorios de crecimiento económico y la integración social (Cerea, Cucca y Rago, 2010). Una empresa

local "en equipo" (Bagnasco, 2003), lo que puede garantizar tanto la integración de sistemas como la integración social. Estos modelos socio-productivos de la pequeña y mediana empresa, estrechamente relacionados con el "Made in Italy", o sea las producciones locales históricamente establecidas, de calidad, constituyen una nueva geografía de la producción que se une al viejo modelo.

El fenómeno se hace más evidente y en efecto, ya a finales de los años setenta, florecen los primeros estudios sobre el desarrollo local y se empieza a razonar sobre el local (*ibidem*). Son esos los años en que se comienza a afirmar la necesidad de seguir todas estas formas de sostenibilidad y asumir como elemento clave la promoción de un desarrollo local *autosostenible* (Tarozzi, 2005; 2008), en que el término *local* destaca justamente la explotación de sus recursos de la tierra y la identidad de los lugares, mientras que *autosostenible* hace hincapié en la importancia de la búsqueda de reglas de asentamiento, económicas, políticas y sociales que producen homeostasis locales y equilibrios a largo plazo entre el medio ambiente natural, ambiente construido y el ambiente antrópico.

Un segundo momento crucial que conduce a la revalorización de la identidad local está vinculada a la crisis del medio ambiente y de la identidad que, generando nuevas formas de pobreza, pone en primer plano lo "local" desde el punto de vista de la cuestión social y cultural (Sachs, 1993). Empieza el largo declive de las megalópolis a cuyos habitantes parecen cada vez menos claras las virtudes del crecimiento y de la artificialización y siempre más evidentes las hipotrofias, las nuevas formas de pobreza, los desastres ambientales (clima, contaminación, escasez de agua), la polarización social, el subdesarrollo. El desarrollo local ya no se refiere sólo a las relaciones socio-empresariales, sino que implica todo el modelo de desarrollo, lo que afecta directamente la calidad de la vida y el bienestar social de las comunidades.

El concepto de "local" entonces se refiere a un punto de vista que pone de relieve las peculiaridades de un lugar y no los factores homólogos, las diferencias más que las similitudes; es un enfoque interpretativo por medio del cual se puede considerar una ciudad, una provincia, una región; hasta puede relacionarse con un territorio transnacional. Cuando se habla de locales, por lo tanto, no se entiende el localismo en un sentido estrictamente geográfico, sino que se hace referencia a un punto de vista en el que los elementos del local comienzan a entrar como valores y no como valores negativos. Cada lugar se ha determinado por sus específicas características de identidad porque en aquel determinado encuentro entre geografía e historia se han combinado de una manera específica los elementos históricos que no se pueden repetir en el valle cerca, ya que la combinación de elementos físicos, antrópicos, sociales e históricos conduce a diferentes resultados tanto cultural como geográficamente (Magnaghi, 2000).

II. Para un modelo de desarrollo autosostenible

En esta línea, en los últimos años ha ido creciendo, tanto en las disciplinas que

se ocupan de desarrollo (la economía, la antropología, la geografía económica, ...) como en la cultura en general, la conciencia de que los factores de identidad de un lugar constituyen un patrimonio y no los obstáculos para el desarrollo del territorio mismo. Se ha focalizado cada vez más la atención en el vínculo entre sociedad y lugares como la relación fundamental en el análisis de los sistemas sociales, reconociendo en la observación, en el estudio y en la valorización de los recursos locales, el núcleo del desarrollo. Este amplio debate interdisciplinario ha dirigido la reflexión hacia una diferente consideración de las especificidades de los lugares y hacia la creación de nuevos modelos empresariales y de desarrollo (De Rita y Bonomi, 1998).

En Italia, este camino ha llevado a la "Compañía de los territorialistas"[2] para desarrollar modelos funcionales de planificación en la búsqueda de un *desarrollo local autosostenible*, donde el prefijo "auto" hace hincapié en la necesidad de que el modelo asegure la capacidad de autoreproducción local de los recursos empleados en el proceso de puesta en valor de yacimientos patrimoniales sin necesidad de apoyo externo. De acuerdo con el enfoque territorialista, de hecho, la auto- sostenibilidad es el principio fundamental que debe guiar toda acción cuyo objetivo es fomentar el renacimiento de un territorio. Por lo tanto, para superar la degradación física y social es necesario restablecer un equilibrio duradero entre los asentamientos humanos y el medio ambiente natural mediante el fortalecimiento de las identidades territoriales y la reconstrucción de las relaciones coevolutivas.

Alberto Magnaghi (2001) resume en cinco etapas el proceso de construcción de un *desarrollo local autosostenible*: a) definición a nivel teórico y metodológico del significado del concepto de "desarrollo local autosostenible"; b) definición de metodologías y técnicas de representación de identidad de los lugares y de sus yacimientos patrimoniales organizados en atlas, códigos, figuras territoriales, descripciones básicas; c) elaboración de los estatutos de los lugares (invariantes estructurales, reglas de transformación) de los que la representación de identidad es el capítulo básico; d) elaboración de escenarios estratégicos de futuro basados en la explotación de yacimientos patrimoniales locales de acuerdo con las reglas definidas en los estatutos de los lugares; e) finalmente, redefinición de tareas, herramientas y procesos de planificación a partir de las innovaciones presentes en los primeros cuatro movimientos.

Por tanto, es necesario *reconsiderar el desarrollo desde lo local* si se desea mirar más allá. La experimentación de nuevos modelos de desarrollo local basados en la valorización duradera de los recursos sociales, ambientales y territoriales es la principal forma de *globalización desde abajo* caracterizada por la activación de nuevos instrumentos de autogobierno y de democracia directa y de relaciones "globales" no jerarquizadas y solidarias (Magnaghi, 2002). Pues un desarrollo local que en primer lugar se identifique con el crecimiento de las

2 Véase http://www.societadeiterritorialisti.it.

redes cívicas y del "buen gobierno" de la sociedad local y que evite la tentación del localismo cerrado y defensivo, pero que en su lugar construya redes alternativas a las largas redes de la globalización, que se base en la valoración de las diferencias y especificidades locales, la superación del conflicto entre flujos y lugares, en la recuperación de la autodeterminación de la relación entre el interior y el exterior, en la cooperación no jerárquica y no instrumental (Castells, 1996).

En última instancia, el desarrollo de una comunidad local representa la declinación anti-economicista del término "desarrollo" y como era de esperar, la calidad del entorno social, así como natural y paisajístico, cobra cada vez mayor importancia. Esta declinación se mide primero con lo que debe *disminuir*: el dominio de las relaciones económicas globales, el consumo de recursos y terrenos, energía, ambiente, relaciones de vecindad y así sucesivamente, y en segundo lugar, con lo que debe *crecer*: la ciudadanía activa, la conciencia del lugar, los estilos de vida característicos, los sistemas económicos basados en la localización y fundados en la valorización del patrimonio, los conocimientos contextuales para el cuidado del territorio y la reproducción de la vida, la calidad de los paisajes urbanos y rurales contextualizados, las formas de mutuo apoyo de los habitantes, de autogobierno y de federalismo solidario. En otras palabras, el desarrollo de la sociedad local se mide tanto a través del crecimiento de su bienestar, que se define como *joie de vivre*, felicidad pública, buen vivir, como a través de la capacidad para promover la participación política, el diálogo abierto hacia los valores y los conicimientos de los demás; se mide, por último, con la elaboración de rutas críticas y alternativas en comparación con los modelos políticos y económicos que dan lugar a nuevas formas de pobreza individual y social y al consumo irreversible del territorio y del ambiente (Magnaghi, eds, 1998).

III. El desarrollo local en Molise: el caso de las empresas "femeninas"

En los sistemas de desarrollo local, como se sugiere, es posible observar diferentes caminos, fuertemente determinados por las diferentes capacidades de las diferentes realidades territoriales para responder a los cambios de un entorno general, es decir, para activar los mecanismos de adaptación y/o modificación de su propia estructura capaz de combinar dinámicas exógenas y endógenas. Uno de los elementos de interés, en este sentido, está representado por los procesos de desarrollo empresarial y, sobre todo, el grado de difusión de la cultura de empresa que se evidencia en un territorio determinado. El dinamismo empresarial, de hecho, purificado de sus efectos potencialmente negativos asociados con el aumento de la competitividad, permite la mejora de las habilidades específicas y promueve el desarrollo de relaciones de colaboración entre los diferentes actores (principalmente los empresarios), produciendo e incrementando las dinámicas del cambio y nuevas oportunidades de desarrollo (Battisti, eds, 2006).

A lo largo de este punto de vista, lo que se desprende de los resultados de una investi-

gación reciente llevada a cabo en Italia y, en nuestro caso, en Molise, puede ser un muy útil punto de partida para la reflexión sobre la complejidad de las relaciones que van a caracterizar a ciertos elementos y dinámicas diferentes en el desencadenamiento de procesos de desarrollo (véase Federici y Minardi, eds, 2007; Federici y Fornari, eds, 2013).

Este es el caso de la región del Molise[3], caracterizada en los últimos años por determinados elementos distintivos de tipo social y económico y por la evidencia de fenómenos que la convierten en un interesante caso de estudio a nivel nacional: el impacto del empresariado femenino en el sistema de desarrollo local. Del análisis del contexto socio-económico regional se desprende como el Molise - al igual que otras zonas del sur de Italia - se caracteriza por importantes retrasos en el proceso de desarrollo: la región, en particular, presenta limitaciones geomorfológicas y de infraestructura que determinan una alta tasa de aislamiento, tanto externa como interna. Las dificultades en las conexiones y una fuerte dispersión de la población en el territorio limitan la productividad laboral, la competitividad del sistema local y, en general, el crecimiento de la riqueza. Los indicadores relativos a la estructura de producción indican como, mientras la (reducida) presencia de pequeñas y medianas industrias afecta sólo a una parte muy limitada de la región, la mayoría de las empresas pertenecen al sector primario (agricultura y alimentación), que se caracteriza por un bajo valor añadido y es marcado por una escasa capacidad de absorción de la fuerza laboral y por bajos volúmenes de producción para los mercados externos. Por tanto, parece particularmente significativo señalar cómo, en un contexto caracterizado por fuertes deficiencias estructurales, el sistema productivo local consta de un gran número de empresas dirigidas por mujeres: el Molise, que cuenta con la presencia de una empresa "femenina" cada tres empresas activas, se ha caracterizado en la última década como la región en la que las empresas italianas denominadas "en rosa" son más numerosos en porcentaje.

Nuestra hipótesis, por lo tanto, es que el componente femenino de la población podría ser, con todo su potencial y sus limitaciones, un importante agente de cambio para el desarrollo local. El fenómeno de la feminización de la empresa en la región indica la existencia de mecanismos de particular interés, ya que, el acceso cada vez mayor de mujeres en las categorías de trabajo que una vez eran de dominio casi exclusivo de los hombres puede ser sin duda considerado un buen indicador de desarrollo de un sistema local y refleja la posibilidad de considerar el desarrollo endógeno como una forma de equilibrio pragmático de las tensiones, basado en el reconocimiento de las diferencias como un recurso. La ruptura de los estereotipos de género permitiría perseguir procesos de inclusión social esenciales para el desarrollo integral de un territorio (véase Fontana, 2002; Signorelli, 2007).

3 El Molise, la región más pequeña del sur de Italia, es caracterizado por un territorio en su mayoría montañoso y de colinas que se extiende por 4.400 kmq aproximadamente. El 31 de dicembre 2013, la región contaba una población de casi 313.000 habitantes.

La investigación, según lo previsto, ha visto el análisis del caso "empresariado femenino en Molise", para el cual una lectura superficial de los simples datos numéricos por supuesto no es exhaustiva[4]. En los últimos decenios, la población femenina de la región ha sido el centro de cambios relevantes y significativos. En primer lugar, se ha producido un fuerte incremento en el número de mujeres con niveles medio-altos de educación (escuela secundaria y formación universitaria) en el período 1981-2011 y una reducción drástica, en el mismo período de tiempo, del porcentaje de analfabetismo, lo que ha favorecido la nivelación de las diferencias en comparación con la parte contraria masculina, especialmente con respecto a los extremos de los niveles de educación. En segundo lugar, ha aparecido la existencia de procesos de inclusión de las mujeres en el mundo del trabajo fuera del hogar, que, aunque sigue siendo muy limitada con respecto a las dinámicas observadas en el ámbito nacional, de todas formas representa una señal de inicio de mecanismos de ajuste del proceso de igualdad laboral entre los géneros.

El número de empresas "femeninas" en Molise, es decir, aquellas empresas donde la totalidad o la mayoría de los miembros son mujeres, es entonces particularmente sorprendente: en 2013, por ejemplo, hay 9.662 empresas activas femeninas (el 30,7% del total, frente al 24,3% de la media nacional). Este dato asume aún más importancia si tenemos en cuenta como la cuota relacionada con las empresas "exclusivamente femeninas" (es decir, que consiste sólo de mujeres, como lo demuestran los datos de la investigación que pone en evidencia el Molise) represente el 97,9% del total. Sin embargo, después de un análisis más detallado se desprende como, de estas últimas, casi la mitad se compone de empresas agrícolas, mientras que casi una quinta parte trabaja en el sector del comercio al detalle. En todos los casos, el estudio muestra que la mayoría de las empresas con una mayoritaria presencia de mujeres se refieren a sectores diferentes de la industria y del terciario avanzado. De hecho, en Molise los sectores donde más se concentran las empresas femeninas son: la "Agricultura, silvicultura y pesca" (39,8%), el "Comercio" (22,6%) y todos los "Otros servicios" (24,9%), donde destacan el "Turismo" (7,9%) y "Otras actividades de servicios" (actividades asociativas, reparación de bienes, actividades de servicios a la persona: 8,7%). Luego, en la distribución de las empresas por sectores de actividad económica la región del Molise destaca por otra primicia: el Molise es la región con el más alto porcentaje de empresas femeninas. La incidencia de las empresas agrícolas en Molise es superior en comparación tanto a la de Italia en el complejo (16,0%) como a la zona geográfica de pertenencia (Sur e Islas: 21,8%).

4 La investigación ha desarrollado un examen de las dinámicas que caracterizan el empresariado femenino del Molise con el objetivo de analizar y comprender las reales dimensiones del fenómeno y la identificación de los factores determinantes y las características. Para ello, se ha llevado a cabo un análisis secundario de los datos producidos a nivel nacional y regional y, en particular, se ha procedido a la recogida de información a través de entrevistas en profundidad con las unidades seleccionadas en el universo de las empresarias locales.

Por el contrario, la distribución de las empresas de mujeres en otros sectores es inferior a los correspendientes porcentajes y nacionales y del sur.

Del análisis de los datos relativos a la situación jurídica de las empresas, aparece una alta abundancia de empresas individuales, correspondiente, en 2013, al 77,5% del total de las empresas femeninas. En Molise, por lo tanto, el porcentaje de empresas individuales lideradas por mujeres (77,5%) es más alta tanto en Italia (59,7%) como en la comparación con el Sur y las Islas (66,0%); al revés, las formas empresariales más complejas, a pesar de la dinámica de crecimiento que siguen registrando, todavía muestran una brecha significativa en relación con el resto de Italia. Esta cifra, sin embargo, se debe considerar con mucho cuidado, ya que muestra como en el contexto de la producción regional, que consiste principalmente de estructuras corporativas primarias (es decir, las pequeñas y microempresas), el número de empresas de (relativamente) mediano-grandes dimensiones predominantemente femeninas resulta ser bastante insignificante. Por lo tanto, el número de empresas dirigidas por mujeres no está directamente relacionado con la contribución - en términos, por ejemplo, de producción de riqueza o de aplicación de sistemas manageriales para la conducción empresarial - que estas ofrecen al sistema de producción local.

Sin embargo, un cuidadoso análisis cualitativo de las entrevistas a las empresarias, si por un lado confirma la importancia del fenómeno subrayando el potencial de las mujeres que en Molise toman la decisión de hacer negocios, por otro lado pone de relieve los rasgos distintivos, especialmente cuando se comparan con las instrucciones que vienen de las estadísticas oficiales. Primero, aunque de las entrevistas surge la convicción de que una figura femenina resulta ser especialmente adecuada para la conducción de actividades empresariales (principalmente debido a una fuerte propensión y una mejor capacidad para establecer relaciones y cultivar las relaciones interpersonales), las estadísticas señalan que la forma jurídica de las empresas de mujeres está fuertemente caracterizada por una estructura básica (es decir, empresas de tipo individual), de las cuales la gran mayoría pertenece al sector primario. Por lo tanto, a pesar de la abundancia real de las empresas femeninas, la naturaleza de estas últimas - en su mayoría - parece estar formada por empresas que es posible que no puedan afectar de manera sustancial a la dinámica de desarrollo del sistema (económico) local.

Aún así, tanto las conversaciones con empresarias como entrevistas realizadas con testigos calificados del mundo institucional y empresarial revelan que en muchos casos la cesión de la titularidad de la empresa a una mujer es puramente ficticia y exclusivamente determinado por la necesidad de acceso a beneficios fiscales establecidos por la legislación vigente en Italia. La mujer, entonces, cuando es empresaria es muy a menudo empresaria "de pura apariencia" y, de hecho, no se ocupa directamente de la empresa.

En general, entonces, a pesar de la entrada de las mujeres en el mercado laboral, los cambios demográficos, las nuevas formas de relaciones intergeneracionales y la mo-

dificación de los papeles tradicionales en el contexto de la familia han revolucionado la relación entre la familia y el trabajo, hay muchas dificultades que una mujer empresaria tiene que hacer frente respecto a sus colegas hombres. En muchos casos, las mujeres son muy poco activas y marginalmente implicadas en la vida económica y productiva, hasta el punto de aparecer condicionadas por limitaciones culturales que las llevan a renunciar a una verdadera y propia realización en el trabajo. Otras veces no parecen ser capaces de sacar el máximo provecho de las oportunidades de integración en el mercado laboral, excluyendo de manera perjudicial las formas de trabajo por cuenta propia, y en la mayoría de los casos no cuentan con el apoyo, a nivel local, de un programa cuya prioridad es la activación de los servicios de conciliación que faciliten y vuelvan serena su entrada en el mercado laboral. El tema de la reconciliación representa un punto de atención necesario en la agenda política, porque se hace cada vez más necesario promover acciones y medidas en una pluralidad de actores (individuales y colectivos) para armonizar y equilibrar los tiempos de la vida laboral con los tiempos de la vida familiar (y viceversa). En este sentido, sin embargo, la mayoría de las entrevistadas durante la investigación, si bien toma nota de esas dificultades, ha mostrado actitudes de aceptación de esta condición: las mujeres, de hecho, identifican en situaciones de este tipo elementos y razones culturales, y a pesar de la opinión de que los cambios son necesarios, son conscientes de la lentitud que, por lo general, los cambios de las dinámicas normalmente requieren.

En última instancia, la investigación ha reconstruido un contexto territorial y social caracterizado por una considerable falta de adecuados soportes infraestructurales e inmateriales, todavía carente de un sistema empresarial maduro, por lo que es razonable argumentar que el crecimiento de la capacidad empresarial de las mujeres y su importancia socio-económica a nivel local presente aún mayores dificultades, exacerbadas por la superposición de razones históricas, sociales y culturales persistentes. Como avalora el análisis de datos, para que la presencia de un gran número de empresas femeninas se traduzca en efectiva contribución al desarrollo local, es necesario garantizar la aplicación de políticas dirigidas tanto a la mejora de las infraestructuras materiales como a la solución de las dificultades que hacen problemática la realización de los procesos de plena inclusión de la mujer en el tejido social (y en el sistema económico-empresarial, en este caso).

En otras palabras, la investigación ha demostrado que la interpretación de un fenómeno como la alta incidencia de la iniciativa empresarial femenina en un pequeño contexto territorial, cual es el Molise, es más compleja de lo que a menudo resulta a partir de una lectura sólo de datos numéricos. El gran número de empresas "femeninas" es un factor decisivo para el desarrollo integrado de un territorio sólo si bien promovido y apoyado por una amplia política general: un conjunto de políticas económicas, ambientales, sociales, culturales, etc. pues motor de complejos programas de intervención dirigidos y a la mejora de los canales de acceso y a los

procesos de explotación de los recursos, y a la promoción de formas de participación activa y consciente de todos los sectores y los grupos sociales de una población.

IV. En conclusión: reflexionar sobre lo local a la luz de nuevos caminos de desarrollo endógeno

La complejidad y multiplicidad de entrelazos e interacciones aquí descritos trazan un concepto del desarrollo que quizás pertenece más a la esfera de la ética que a la de la economía, una idea de desarrollo destinada a la liberación de la personalidad humana de todos los hombres para responder a necesidades profundas de la sociedad, como afirma Ignacy Sachs (2004). En este sentido, el desarrollo de una comunidad local debe hacer referencia a un proyecto que requiere la superación del territorio como un mero soporte de actividades económicas. Pero si el mismo desarrollo corresponde a la producción de esta nueva territorialidad y esta se ceba de la extensión de las relaciones, entonces es necesario intervenir para restituir sentido y competencia a los distintos actores sociales para reponer el tejido relacional, las interacciones sociales y las formas de comunicación, cooperación e intercambio dentro de las áreas específicas de identificación cultural (ver Tarozzi, 1992).

Es un nuevo punto de vista, esto, para las ciencias sociales, que son llamados a dirigir sus esfuerzos a la construcción de las nuevas normas para el desarrollo de las comunidades locales. Una transformación de la "genética" del actual camino de desarrollo en un modelo local y auto-sostenible que hace hincapié en la necesidad de una recuperada sabiduría del ambiente y de producción del territorio por mano de los habitantes, en un mundo poblado por muchos *estilos de desarrollo* que reconozca el conocimiento de una *gestión social* de la producción (Daly, 1998).

A la luz de cuanto hasta ahora afirmado, se hace necesario reflexionar sobre el desarrollo desde un local entendido como un "espacio paradigmático", no sólo para ilustrar los principios, sino también para echar luz sobre un área más amplia, reconociendo que el mito del desarrollo *tout court*, entendido como «la confianza en las facultades organizativas automáticas de la historia y por lo tanto la idea de que el dinamismo social, cualquier que sea, en su progreso tiene en sí mismo su propia justificación» se encuentra en crisis desde hace algún tiempo (Ferrarotti, 2005, 84).

En este conjunto de ideas, las investigaciones llevadas a cabo en Molise resaltan muchas experiencias posibles de desarrollo endógeno y auto-sostenible (es decir, las empresas lideradas por mujeres, pero también muchas experiencias relacionadas con la producción artesanal), a partir de la reflexión sobre la diversidad de los contextos de las comunidades locales en relación con su evolución en la historia más reciente que pueden generar un proceso creativo en la elaboración de nuevos productos y en la construcción. Se ha evidenciado, en efecto, que, en presencia de presiones exógenas vinculadas a la globalización y a la desarticulación del mercado laboral a escala internacional, realidades en apariencia similares entre

ellas y próximas desde el punto de vista territorial han proporcionado (algunas) respuestas notablemente disímiles entre sí. Cerca de las áreas donde la falta de desarrollo ha dado lugar a la despoblación y a la decadencia de los territorios se registran zonas donde experimentos de tipo productivo (a menudo artesanales), no subordinados a los imperativos del mercado global, siguen contribuyendo a la construcción o al mantenimiento de las realidades de la comunidad donde la economía intenta mantener - entre las innumerables dificultades del momento presente - un relativo dinamismo y también las relaciones sociales, aún sustancialmente sólidas, no denuncian tendencias graves a la disolución. En estas áreas parece útil proceder y aplicar la experimentación de "nuevas vías de desarrollo". Es decir, en lugar de la definición preconcebida de recetas válidas para todas las ocasiones, se intenta favorecer la construcción de "talleres" en los que formular, un lugar a otro y de una situación a otra, las propuestas para el desarrollo local, donde la calidad es sinónimo de "hacer las cosas", hacerlas mejor que otros y de acuerdo con sus propias inclinaciones culturales, a menudo, incluso a pesar de las limitaciones de la globalización (Sennett, 2008).

La investigación-acción elaborada en Molise ha puesto de relieve las connotaciones estructurales y culturales de realidades empresariales teniendo en cuenta las mismas como posibles nuevas propuestas de desarrollo endógeno, en el análisis fundamental de los problemas existentes y con referencia precisa al contexto. La descripción comparada del *case study* con rasgos diferentes (a veces "infelices", a menudo "virtuosos") permite reconstruir una imagen de la realidad territorial en la que el papel de los individuos capaces de introducir en los contextos locales formas de innovación económica endógena, acompañadas por una aumento significativo de los recursos locales tradicionales, parece ser importante y capaz de explicar las diversificaciones de un paisaje humano y social que está transformándose siguiendo las huellas de una "piel de leopardo". En el caso del Molise, de hecho, parece que las comunidades locales buscan una recomposición entre deseo de comunidad - que en el mismo momento en el que se hace explícito se vuelve artificial y por lo tanto intrínsecamente recombinatorio - y la necesidad de "estar en el balcón del mundo" a través de la valorización de la dimensión relacional entre creatividad y tecnología (Bauman, 2005). La combinación entre tecnología y talentos, o sea con aquella dotación cognitiva, conductual, de composición de las habilidades más adecuadas para hacer frente a nuevas formas de recursos disponibles, parecería constituir un elemento más para construir un entorno favorable a la acción de una nueva clase de pequeños empresarios, un elemento capaz de aceptar la fertilidad del contexto social y territorial donde desarrollar procesos de innovación. Esto se debe a que quien en eso actúa es capaz de valorar y poner en práctica la organización de las informaciones y de los conocimientos, provocando aquellas inesperadas y no planeadas mezclas de nuevas iniciativas empresariales.

Capacidad para innovar y promover nuevos puntos de vista que nace no sólo del conocimiento en profundidad de

los dominios específicos del saber, sino también de un estilo de vida abierto a la diversidad, que la sociedad debe aceptar y reconocer (Florida, 2002).

Pero la idea de un desarrollo local autosostenible no sólo depende de las condiciones presentes en un territorio: las interdependencias entre lugares y conocimientos diferentes parecen igualmente importantes. «La acción de las instituciones y de los actores sociales locales debrían ser evaluadas en esta perspectiva (...); el papel de la creatividad humana en el desarrollo local parece ser, de alguna manera, relacionado con las condiciones socio-geográficas presentes» y por lo tanto «la empresa, su devenir, consiste precisamente en el cruce de las ideas; la cultura parece tener un papel clave en el desarrollo local: si la cultura es la fuente del cambio a nivel nacional lo es también a nivel local» (Federici, 2006, 97-98). Sin embargo, para mejor observar los procesos de cambio y transformación de lo local, junto al concepto de cultura *tout court* es necesario combinar los conceptos de las necesidades individuales y colectivas, así como el de la utilidad marginal, ya que, sobre todo en las sociedades post-modernas, las percepciones que varias personas tienen sobre su propio bien y el de los demás parecen ser esencialmente heterogéneas. Por esta razón, en estas circunstancias, el concepto de desarrollo local asume un alcance plural y hay que interpretarlo como un conjunto de procesos culturales.

Una empresa determinada únicamente por la racionalidad no puede existir, pero es esencial, por el contrario, admitir perspectivas que miren hacia procesos de reconstrucción del tejido social a través de un más general cambio de visión. Por estas razones, se hace necesario asociar a la observación de las trayectorias de los cambios sociales el capital social de los territorios (Bagnasco et al., 2001), entendido esencialmente como el conjunto de normas que rigen la confianza, las redes de asociaciones cívicas y cohabitación que contribuyen a la mejora del funcionamiento de la organización social (Putnam, 1993). Un capital social, entonces, que constituye un factor determinante de los rendimientos sociales, tales como la calidad de las instituciones, de la innovación y del desarrollo en un sentido amplio, un "recurso personal", diría Bagnasco (2006), que en todo caso deriva del tejido de relaciones de cooperación en el que se inserta, allí donde la confianza está estrechamente relacionada con el crecimiento.

Por último. Apostar por un desarrollo local en el momento de una crisis como la que estamos atravesando en los últimos años en Europa y en Italia, podría aparecer una empresa veleidosa y quizá lo es. Sobre todo cuando lsa evidencias de algo duradero son ligeras y las huellas a veces evanescentes. Si a pesar de ello hemos centrado nuestra atención en el Molise, eso no sólo se debe a la esperanza de un mejor destino para una tierra en la que vivimos y trabajamos, un destino que pueda ser pintado sólo en colores no obscuros a pesar del presente. De hecho, hay recursos humanos que hace falta apartar de la evasiva ilusión de una emigración de no retorno que representa, con sus penas y sus muertos en las minas, una de las memorias históricas más trágicas del territorio del

Molise. Parece, por lo tanto, emocionante el empuje a la innovación de una parte de la población (a menudo mujeres), así como el mantenimiento de pequeñas empresas artesanales y su capacidad para construir segmentos de mercado con operaciones tal vez limitadas pero tenaces e ingeniosas. Igualmente interesante es la promoción de la formación universitaria también de los hijos procedentes de familias sin títulos de estudio, formación considerada como un posible factor de emancipación y no como un triste enmascaramiento del desempleo. Pues aquí está otra hipótesis que valdría la pena para empezar a trabajar: la de una inclinación cultural hacia la emancipación mediante la adquisición de una educación superior que permitiría ver el Molise y su sistema de educación superior en primera línea, con una solicitud de valorización de su capital humano, que sería doloso eludir. De aquí podría descender la plausible inclinación "glocal" de nuevos caminos para el Molise: internacionalizar la región en favor de trayectorias de viaje que permitan el uso de billetes de ida y vuelta, fomentando la participación de los jóvenes a los proyectos internacionales, con el apoyo institucional a sus empresas para una entrada efectiva en los mercados internacionales.

Lo que, por lo tanto, en nuestra opinión, puede ser el centro de atracción de nuevas experimentaciones es la orientación hacia estrategias que incorporen, en el futuro, los conocimientos arraigados en la memoria, que sean capaces de filtrar los cambios ambientales con la inteligencia de quien sabe elaborar su propia identidad sin renunciar a ella y por este camino transformar su propio localismo en cosmopolita. O sea, que sepan combinar el basarse en su propia fuerza adquirida en el pasado (*self-reliance*) con la duración y la viabilidad de un plan proyectado hacia el futuro (*sostenibilidad*). Es decir, que sepan practicar "nuevas formas de acumulación social y cultural", el cuidado de los lugares y de las personas que constituyen el patrimonio de la inteligencia y la creatividad que pueden emanar el nuevo valor que las mismas sociedades avanzadas están buscando, en las que tanto la acumulación keynesiana como la del más reciente neoliberalismo financiero parecen haberse detenido frente a límites insuperables.

Autosostenibilidad es la palabra que, con otros, se ha decidido utilizar para indicar la opción capaz de sintetizar estos dos elementos. Tal vez, si a pesar de paradigmas excesivamente economicistas, tuviéramos el acceso a informaciones capaces de proporcionaros las coordenadas de la identidad cultural de muchas experiencias de las cuales poseemos aunque sólo útiles números, la tarea de procesarlas e integrar la dimensión social sería más fácil. Pero aún así, el imperativo de tener que confiar en su propia fuerza podrá conducirnos al descubrimiento de nosotros mismos, único camino viable para superar la crisis de cada orden y grado, incluso en un mundo dominado por las incertidumbres, en el que la dialéctica de los lugares debe impedir la acomodación en los surcos de la autarquía (Grignoli, Mancini, Tarozzi, 2013).

Cultivar las ramas sin perder la savia de las raíces: podría ser esto un proyecto posible, en el momento de la "magra".

Referencias bibliográficas

Bagnasco, A. (1977), *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, il Mulino.

Bagnasco, A. (2006), "Imprenditorialità e capitale sociale: il tema dello sviluppo locale", *Stato e mercato*, 78, 3, 403-426.

Bagnasco, A., Piselli, F., Pizzorno, A., Trigilia, C. (2001), *Capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, Bologna, il Mulino.

Battisti, F. M. (Ed.) (2006), *Identità e sviluppo locale*, New York, Lulu Press.

Bauman, Z. (2005), *Fiducia e paura nella città*, Milano, Bruno Mondadori.

Becattini, G. (Ed.) (1989), *Modelli locali di sviluppo*, Bologna, il Mulino.

Becattini, G. (1998), *Distretti industriali e made in Italy. Le basi socioculturali del nostro sviluppo economico*, Torino, Bollati Boringhieri.

Beilharz, P. (Ed.) (2001), *The Bauman Reader*, Oxford, Blackwell.

Brusco, S. (2004), *Industriamoci. Capacità di progetto e sviluppo locale*, Roma, Donzelli.

Caillé, A. (1989), *Critique de la Raion Urilitaire. Manifeste du MAUSS*, Paris, La Découverte.

Castells, M. (1996), *The Rise of the Network Society. The Information Age*, Oxford, Blackwell.

Cerea, S.; Cucca, R.; Rago, M. (2010), *Sviluppo economico e integrazione sociale. Il caso dei distretti industriali lombardi*, Roma, Carocci.

Dag Hammarskjoeld Foundation (1975), *What Now – the 1975 Dag Hammarskjöld Report on Development and International Cooperation*, Uppsala, Development Dialogue.

Daly, H. E. (1998), *Lo stato stazionario*, Firenze, Sansoni.

De Rita, G.; Bonomi, A. (1998), *Manifesto per lo sviluppo locale. Dall'azione di comunità ai Patti territoriali*, Bollati Torino, Boringhieri.

Federici, M. C., Fornari, S. (Eds.) (2013), *Ripensare il fare. La nuova imprenditoria artigianale nel quadro di un diverso sviluppo locale*, Torino, L'Harmattan Italia.

Federici, M. C., Minardi, E. (Eds.) (2007), *Quadro e cornice. Per una lettura dinamica dello sviluppo locale*, Milano, FrancoAngeli.

Federici, R. (2006), *Lo sviluppo locale e l'istinto delle combinazioni: la costruzione del capitale sociale. La terra di mezzo Terni-Narni*, en Battisti, F. M. (Eds.), *Identità e sviluppo locale*, New York, Lulu Press.

Ferrarotti, F. (2005), *Il capitalismo*, Roma, Newton & Compton.

Florida, R. (2002), *The Rise of the Creative Class: and how it's transforming work, leisure, community, and eveyday life*, Basic Books, New York.

Fontana, R. (2002), *Il lavoro di genere: le donne tra vecchia e nuova economia*, Carocci, Roma.

Giovannini, P. (1995), *Fra imperialismo del globale e inevitabilità del locale*, en Annino, A.; Aymard, M. (Eds.). *Il mercato possibile. Sindacati, globalizzazione, Mercosur e Cee*, Soveria Mannelli, Rubbettino.

Grignoli, D., Mancini, A., Tarozzi, A. (2013), *Développement Local en Italie. Le Cas du Molise*, Paris, L'Harmattan.

Hirsch, F. (1976), *Social Limits to Growth*, London, Twentieth Century Fund.

Hettne, B. (2009), *Thinking about Development*, London, Zed.

Latouche, S. (1989), *L'occidentalisation du Monde*, Paris, La Découverte.

Latouche, S. (2007), *Petit Traité de la Décroissance Sereine*, Paris, Mille et Une Nuits.

Magnaghi, A. (2000), *Il progetto locale*, Milano, Bollati Boringhieri.

Magnaghi, A. (2001), *Rappresentare i luoghi: metodi e tecniche*, Firenze, Alinea.

Magnaghi, A. (2002), *Per una costituente del nuovo municipio*, en Sullo, P. (Ed.), *La democrazia possibile*, Napoli, IntraMoenia.

Magnaghi, A. (Ed.) (1990), *Il territorio dell'abitare*, Milano, FrancoAngeli.

Magnaghi, A. (Ed.) (1998), *Il territorio degli abitanti: società locali e autosostenibilità*, Milano, Dunod Masson.

Mutti, A. (1998), *Capitale sociale e sviluppo. La fiducia come risorsa*, Bologna, il Mulino.

Poli, D. (Ed.) (2002), *Progettare il paesaggio nella crisi della modernità. Casi, riflessioni, studi sul senso del paesaggio contemporaneo*, Firenze, All'Insegna del Giglio.

Priore, M. J., Sabel, C. F. (1984), *The Second Industrial Divide*, New York, Basic Books.

Putnam, R. D. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.

Sachs, I. (1980), *Stratégies de l'Ecodéveloppement*, Paris, Les éditions ouvrières.

Sachs, I. (1993), *Strategie di transizione verso il XXI secolo*, Bologna, EMI.

Sachs, I. (2004), *Inclusive Development Strategies in an Era of Globalization*, Génève, ILO.

Sachs, W. (Ed.) (1992), *The Development Dictionary*, London, Zed.

Schumacher, E. F. (2000 [1973]), *Small Is Beautiful*, Vancouver, British Columbia, Hartley and Marks Publishers.

Sennett, R. (2008), *The Craftsman*, New Haven & London, Yale University Press.

Signorelli, A. (Ed.) (2007), *Lavoro e politiche di genere. Strategie e strumenti per una nuova divisione del lavoro sociale*, Milano, FrancoAngeli.

Tarozzi, A. (1992), *Quale sociologia dello sviluppo*, Sassari, Iniziative Culturali.

Tarozzi, A. (2005), *Introduction to Self-sustainable Development*, en Tacchi, E. M. (Ed.). *Sustainability. Development and Environmental Risk*, London, Foxwell & Davies.

Tarozzi, A. (2008), *Impatto tra civiltà e progetti autosostenibili*, Torino, L'Harmattan Italia.

Tarozzi, A. (Ed.) (1990), *Visioni di uno sviluppo diverso*, Torino, Gruppo Abele.

Trigilia, C. (1999), "Capitale sociale e sviluppo locale", *Stato e mercato*, 57, 3, 419-440.

Finanzas públicas y desarrollo local. El caso de los Municipios del departamento de Antioquia; Colombia (2001-2011)*

*Nazly López Peña***
*Mauricio López González****
*Ramón Javier Mesa Callejas*****

-Introducción. - I. El proceso de la descentralización fiscal y política en Colombia. -II. La descentralización en el desarrollo local de los territorios en Colombia -III. Las finanzas públicas territoriales y el desarrollo local- IV. El caso de los municipios del departamento de Antioquia – Colombia. - Conclusiones y - Referencias Bibliográficas.

Primera versión recibida: Julio 11 de 2013; versión final aceptada: Septiembre 10 de 2013

Resumen: Tradicionalmente, el desarrollo ha sido entendido como un conjunto de factores tendientes a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de un país o una localidad. Al interior de estos elementos, la calidad de la administración local y el manejo de los recursos públicos presentan un rol importante. Este artículo brinda elementos de discusión sobre la incidencia que tiene un manejo adecuado de la hacienda pública local sobre la calidad de vida y el desarrollo local. Para probar esta hipótesis de trabajo, el estudio presenta un conjunto de correlaciones entre el manejo fiscal y algunos indicadores de desarrollo para los municipios del departamento de Antioquia. La conclusión principal es que ciertamente el buen estado de las finanzas públicas locales, incide positivamente en la calidad de vida de los ciudadanos.

Palabras Clave: Descentralización fiscal, desarrollo local, gestión pública.

* Este artículo es un producto derivado del Proyecto ALFA III: Universidades Estratégicas, el cual es financiado por la Comunidad Económica Europea y del cual hace parte el Grupo de Macroeconomía Aplicada, como representante de la Universidad de Antioquia.

** Especialista en Evaluación de proyectos. Investigadora del proyecto ALFA III: Universidades Estratégicas. Dirección electrónica: nazlopez88@gmail.com

*** Investigador del Grupo de Macroeconomía Aplicada, Universidad de Antioquia. Dirección electrónica: malopezgon@gmail.com

**** Profesor, Departamento de Economía, Universidad de Antioquia. Docente de Cátedra, Escuela de Economía Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Dirección electrónica: rjmesa@economicas.udea.edu.co

Abstract: Traditionally, development has been understood as a set of factors aimed to improve the quality of life of the citizens of a country or locality. Within these elements, aspects related to quality of local management and public resources management don't highlight. This article provides elements of the discussion about the incidence of a good management of local public resources on the quality life and local development. To prove this hypothesis, the paper presents a set of correlations between fiscal management and some development indicators for municipalities of Antioquia. The main conclusion is that surely a good state of local public finances, positively affects the quality life of the citizens.

Keywords: Fiscal decentralization, local development, public management.

Résumé: Le développement a été compris comme un ensemble de facteurs visant à améliorer la qualité de vie des citoyens d'un pays ou d'une ville. Au sein de ces facteurs, la qualité de l'administration publique et la gestion locale des ressources publiques joue un rôle très important. Cet article fournit des éléments de débat concernant l'impact de la bonne gestion des finances publiques sur la qualité de vie locale et sur le développement local. Pour tester cette hypothèse, nous présentons un ensemble de corrélations entre la gestion budgétaire et les indicateurs de développement dans les villes du département d'Antioquia. Nous concluons que la bonne gestion budgétaire locale a des effets positifs sur la qualité de vie des citoyens.

Mots-clés: décentralisation fiscale, développement local, gouvernance

Clasificación JEL: E60, R50, R58

Introducción

En Colombia, el proceso de descentralización fiscal se ha fortalecido en los últimos años, en los cuales los municipios han debido sortear las mayores obligaciones producto de la descentralización administrativa, al mismo tiempo que consolidar nuevos procesos de gestión que permitan administrar mejor los impuestos y los recursos que son transferidos por la Nación. Así, han crecido tanto los deberes y compromisos para con la ciudad, como el aparato gubernamental local. Ambos aspectos demandan modelos de gestión pública eficientes que logren traducirse en políticas efectivas.

Ciertamente la respuesta ha sido positiva. En general, pese a la alta dependencia que presentan los municipios de los recursos de la Nación, los indicadores sociales, económicos y fiscales; dan cuenta de un comportamiento positivo, ante lo cual destacan los argumentos en favor de la descentralización. En efecto, un análisis detallado de la situación social y económica de los entes locales, da cuenta de los aumentos de coberturas en servicios como la educación y la salud, al igual que en aspectos relacionados con el hogar como la energía eléctrica, el alcantarillado y el agua potable.

En consonancia con estos cambios, también han surgido nuevos modelos de administración y gestión pública, los cuales tienden a mejorar la calidad de los servidores públicos, haciendo más efectiva la intervención del aparato gubernamental en los asuntos ciudadanos. Estos modelos no son propios de la idiosincrasia colom-

biana, son más bien adaptaciones de las corrientes teóricas y prácticas que se han aplicado en otras latitudes.

Así, surgen necesariamente un conjunto de interrogantes, sobre los cuales conviene discutir para intentar dar respuestas concretas a los efectos que ha presentado la descentralización y, en especial, para identificar las buenas prácticas o los modelos de gestión más eficientes que pudiesen ser replicados por otros. Una de estas preguntas, tiene que ver con la incidencia que pudiese presentar el manejo de la hacienda pública local, sobre el desarrollo económico y el nivel de vida de los ciudadanos de un territorio específico.

Con ello, el objetivo de este escrito es identificar la relación que se presenta entre las finanzas públicas locales y el nivel de desarrollo de los municipios del departamento de Antioquia, Colombia. El estudio comienza por determinar la existencia de dicha relación, ante lo cual luego se procede a estudiarla con un poco más de detalle. No obstante, este análisis es tan solo el inicio de una línea de investigación que deberá ahondar en las relaciones, o mecanismos de transmisión, que llevan a la hacienda pública local a injerir directamente en el desarrollo.

Para alcanzar este objetivo, el artículo se ha dividido en cinco apartados, adicionales a esta introducción. En los dos primeros se describen algunos detalles del proceso de descentralización en Colombia. El tercero se adentra en la relación existente entre las finanzas locales y los niveles de desarrollo de los municipios. El cuarto capítulo da cuenta de lo ocurrido en los municipios del departamento de Antioquia, agrupados por subregiones. Y, finalmente, el último apartado presenta algunas conclusiones y recomendaciones de política.

I. El proceso de la descentralización fiscal y política en Colombia

El escenario de desarrollo local suscita, entre otras causas, de la autonomía que posee cada territorio en el manejo de sus recursos y toma de decisiones, que impactan de una u otra manera el bienestar de su población. En Colombia esta autonomía ha sido definida a través de los procesos de descentralización fiscal y política, surgidos en la década de los sesenta y ochenta respectivamente.

Según García (2007), el proceso de descentralización fiscal y administrativa inicia formalmente con el denominado situado fiscal[1], adoptado a través del Acto Legislativo 01 de 1968 y desarrollado por la Ley 46 de 1971. Este nuevo sistema consistía en una transferencia en función de los ingresos ordinarios del Estado a los entes territoriales en cabeza de los departamentos, para financiar gastos de funcionamiento de educación primaria y

1 Definido como el sistema de transferencias del gobierno central hacia los departamentos, los territorios nacionales y el Distrito especial de Bogotá con el fin de descentralizar los servicios de salud y educación primaria; creado mediante Acto Legislativo Nº 1 de 1968 y posteriormente reglamentado a través de la Ley 46 de 1971. De acuerdo a estas normas, el monto de transferencia correspondía a un porcentaje delos ingresos ordinarios de la Nación (Iregui, Ramos, & Saavedra, 2001, pág. 5).

salud pública (Impacto de la reforma al sistema de transferencias en el proceso de descentralización fiscal del país, 2007, págs. 3-4); mientras que el proceso de descentralización política, iniciado en 1986, fue adoptado como medida trascendental para que los alcaldes fueran elegidos popularmente. Dos años después se expide la Ley 11 de 1986 en la que se dicta "el estatuto básico de la administración municipal y […] ordena la participación de la comunidad en el manejo de asuntos locales", creando consecuentemente las primeras juntas administradoras locales (Gutiérrez Sanin, 2010, págs. 15-16).

Así las cosas, la Constitución Política de 1991, reforzó este nuevo escenario con la elección de mandatarios subnacionales a la de gobernadores, expandió vigorosamente la descentralización política, y la ató de manera clara y distinta a diversas formas de participación ciudadana (Ibíd., pág. 16). Finot (2001) al respecto, comenta que la transferencia de los procesos de asignación político-administrativa desde una comunidad territorial superior a cualquier otra inferior es, fundamentalmente, una descentralización política, pero al condición básica para que ésta contribuya a la eficiencia dependería de la calidad de los sistemas de participación y representación que se adopten a los procesos de provisión local (Descentralización en América Latina: teoría y práctica, 2001, pág. 51).

Frège (1986), citado por Pening (2003), define a la descentralización como un proceso administrativo para mejorar la eficiencia en la organización del Estado, y como un proceso político que busca una repartición territorial de las responsabilidades, evidentemente respetando las grandes direcciones del Estado (Evaluación del proceso de descentralización en Colombia, 2003, pág. 125). Asimismo, fortalecer la descentralización contribuye a preparar a los municipios a los nuevos retos del milenio y promover la autonomía local y el buen gobierno es parte de las prioridades de la agenda pública internacional y nacional (Federación Colombiana de Municipios, pág. 2). Por otro lado, Finot (2001) afirma que la descentralización de los procesos de asignación, se plantea como una manera más eficiente de proveer bienes públicos que la provisión centralizada. La descentralización contribuiría a reducir la ineficiencia asignativa y la económica, y la productiva (Descentralización en América Latina: teoría y práctica, 2001, pág. 51).

De acuerdo a lo anterior, la práctica de la descentralización resulta clave para el buen desempeño de los entes territoriales y para una administración municipal eficaz, asunto que contribuye a que los ciudadanos estén en mejor posición para integrarse a los procesos de toma de decisiones de este nivel de gobierno local, en lo que concierne a sus condiciones de vida y para hacer uso de sus conocimientos y capacidades para la promoción de desarrollo (Ibíd., pág. 3).

No obstante, y aun cuando Colombia se considera como uno de los países de la región latinoamericana más descentralizados, especialmente en lo que se refiere en los altos niveles de descentralización del gasto, se reconoce que el proceso aún se está consolidando a causa de los desafíos que se presentan en materia de la descentralización a nivel sectorial, faltas en los instrumentos que definen las relaciones

fiscales intergubernamentales, debilidades institucionales y bajos niveles de participación ciudadana entre otras dificultades (Ibíd., págs. 2-3).

II. La descentralización en el desarrollo local de los territorios en Colombia

Para que la descentralización surtiera el efecto esperado en este país, tanto en el plano político como en el fiscal, el artículo 311 consagrado en la Constitución Política de 1991 señala que "al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y las leyes" (República de Colombia, 1991), situación que ameritó el surgimiento e implementación de un plan de desarrollo municipal durante los periodos gubernamentales de cuatro años.

Por ello la Ley 152 de 1994 indica "establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el capítulo 2º del título XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y a la planificación" (Departamento Nacional de Planeación -DNP-, 1994, pág. 1); siendo también muy precisa en los aspectos descentralizadores como la autonomía, el desarrollo armónico de las regiones, la participación ciudadana, la prioridad del gasto público social y otros.

La elaboración de estos planes en cada territorio subnacional dependen de una variedad de leyes y decretos adicionales que refuerzan el carácter de descentralización; entre los que se encuentran el Decreto 111 de 1996 que define el Sistema Presupuestal de los territorios, la Ley 388 de 1997 que se refuerza el Sistema Nacional Ambiental, y la Ley 134 de 1994 que puntualiza las normas fundamentales por las que se rige la participación democrática de las organizaciones civiles. Además, existen otras dos leyes de superlativa importancia para la generación de los espacios de descentralización fiscal, a saber la Ley 715 de 2001 en donde se crea el Sistema General de Participaciones[2], y la Ley 617 de 2000 encargada de fijar los límites de gastos de funcionamiento de los territorios[3].

2 El Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la Ley 715 de 2001 (República de Colombia, 2011, pág. 1).

3 En caso tal de incumplir con los topes que establece la ley, según la categoría del territorio, el municipio o distrito respectivo adelantará, durante una vigencia fiscal, un programa de saneamiento tendiente a obtener, a la mayor brevedad, los porcentajes de gastos de funcionamiento establecidos […]; si al término del programa de saneamiento no se ha logrado cumplir con los límites establecidos en esta ley,

Para que los municipios financien la ejecución de sus planes de desarrollo durante el periodo gubernamental, se hace necesaria la asistencia del ente central en algunas ocasiones, dependiendo de la capacidad del territorial para generar ingresos propios. De acuerdo a Devia (2004), existen diferentes fuentes de financiamiento especificadas, como los ingresos propios (tributarios y no tributarios específicamente locales), ingresos provenientes de la Participación de los Ingresos Corrientes de la Nación (PICN), el situado fiscal, recursos de cofinanciación, regalías, créditos, recursos de Cooperación Internacional, recursos provenientes del apoyo del sector institucional y de organizaciones no gubernamentales, otros, como ayudas excepcionales de la Nación y aquellos que el municipio esté en disposición de alcanzar, de acuerdo a su capacidad de gestión (La Descentralización en Colombia: un reto permanente, 2004).

III. Las finanzas públicas territoriales y el desarrollo local

Las finanzas públicas constituyen un amplio campo de análisis de la teoría económica que se ocupa de los ingresos, los gastos y la deuda del gobierno y de los impactos que su manejo tiene sobre el aparato productivo y la organización de una sociedad (Hernández Gamarra & Lozano E, 2001, pág. 305); su análisis también se puede enfocar hacia el tamaño del Estado y sus funciones, sobre el impacto del déficit público en el ahorro, la inversión y la cuenta corriente de la balanza de pagos, y más allá, analizar el financiamiento del déficit y sus efectos sobre la inflación, la balanza de pagos, el manejo de la deuda pública, las tasas de interés o la inversión privada. En consecuencia, constituye suficiente materia para el análisis sobre la dinámica de la deuda pública y las condiciones de sus sostenibilidad temporal (Ibíd.).

De acuerdo a Zapata (2008), el modelo de financiamiento de los gobiernos territoriales en Colombia se acerca más a lo que en la teoría económica se conoce como federalismo fiscal; hay un alto volumen de recursos involucrados, tanto de recursos propios de departamentos y municipios como del sistema de transferencias que asignan gran parte de los recursos nacionales a los territorios, asunto que provoca un escenario de autonomía política fiscal de los dos gobiernos subnacionales, defendiéndola frente al gobierno nacional (Las finanzas territoriales en Colombia, 2008, pág. 4). Asimismo, los ingresos territoriales han mejorado a través de varias reformas parciales que se han adelantado con la expedición de reformas tributarias nacionales, que han tenido un impacto positivo en la mejora del recaudo (Ibíd., pág. 5).

---

la Oficina de Planeación Departamental o el organismo que haga sus veces someterá a consideración de la Gobernación y de la Asamblea un informe sobre la situación financiera del municipio o distrito, a fin de que esta última ordene la adopción de un nuevo plan de ajuste que contemple, entre otros instrumentos, la contratación a que se refiere el artículo anterior y la asociación con otros municipios o distritos para la prestación de los servicios a su cargo, la ejecución de obras o el cumplimiento de sus funciones administrativas (Ministerio de Hacienda y Crédito Público - República de Colombia, 2008, págs. 20-21).

A lo largo de las últimas dos décadas, el país ha vivido una gran revolución fiscal explicada, en gran parte, por el proceso de descentralización y el buen desempeño que tuvieron sus principales fuentes de recursos, a saber, ingresos propios de departamentos y municipios, las regalías directas y las transferencias intergubernamentales (Ibíd., pág. 6). Como ejemplo de ello, en el informe sobre el desempeño fiscal que han presentado los municipios y departamentos de Colombia, ejecutado por el Departamento Nacional de Planeación –DNP– para el 2011, se comenta que la mayor parte del gasto público en los entes territoriales se destinó a la inversión, lo cual es consistente con el propósito de la descentralización fiscal de orientar los recursos a este fin. Lo anterior puede ser resultado de la aplicación de las medidas de disciplina fiscal y del dinamismo de la economía, que se han traducido en mayores recursos del Sistema General de Participaciones –SGP– y en mayores recaudos de rentas propias (Desempeño fiscal de los departamentos y municipios, 2011, pág. 107).

Finalmente, el informe ofrece una reflexión sobre la necesidad de fortalecer las capacidades territoriales para mejorar estas rentas propias, invertir mejor los recursos, mejorar los reportes de información, evaluar las contingencias y los pasivos del sector descentralizado y enfocar acciones para elevar el desempeño fiscal de los municipios y departamentos en lo que se han observado mayores rezagos (Ibíd., pág. 109). De esta manera, el nivel de comportamiento fiscal y político de los territorios resulta en mejores posibilidades de crear un apto escenario para la generación de mejores niveles de desarrollo local, no solo desde la perspectiva económica, sino también la social y cultural.

Adicional a los comentarios previamente señalados, De Mattos (1990) afirma que los mecanismo de descentralización (como las finanzas públicas territoriales), constituyen un instrumento propicio para promover el desarrollo local, democratizando los procesos sociales, aumentando la participación popular y reduciendo la injusticia social en las colectividades involucradas (La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?, 1990, pág. 3). Esta actividad conlleva a incentivar el mejoramiento de los indicadores fiscales en pro de la consecución de tal fin. Para lo anterior, resulta imperativa la actuación activa y consistente de la comunidad o actores locales de los territorios.

Llisterri (2000) define a los actores locales en el desarrollo económico local como aquellas personas, empresas e instituciones que conforman el capital social de cada zona en particular; de esta manera, las empresas de todos los tamaños y las redes y *clusters* formadas por ellas, son el principal agente de desarrollo económico, creando riqueza, valor agregado y empleos estables a la población, Asimismo, las organizaciones del sector privado y asociaciones empresariales son uno de los actores genuinos para la concertación de políticas de desarrollo competitivo, como lo son también los diferentes tipos de gobiernos, que para Colombia resultan en subnacionales (departamental y municipal) y nacional. Simultáneamente la presencia de la academia, como las universidades y

otros centros de investigación, se traducen en formas de actuación de la organización civil como agentes comprometidos con el desarrollo local (Competitividad y desarrollo económico local, 2000, pág. 4).

Citando a Alburquerque (1997) y a Vásquez (1993), las localidades y regiones necesitan reestructurar su sistema productivo, de manera que sus explotaciones agrarias y empresas industriales y de servicios mejoren la productividad y aumenten la competitividad en los mercados locales y externos […]; para ello, es preciso no solo reestructurar el sistema económico sino también ajustar el modelo institucional, cultural y social de cada territorio a los cambios del entorno y de la competencia (Comisión Económica para América Latina -CEPAL- y Agencia Alemana de Cooperación Técnica -GTZ-, 2000, pág. 17).

De este modo, el manejo de las finanzas públicas se convierte en un elemento central en la consecución de los objetivos de desarrollo que se proponga un Estado, y está estrechamente relacionado con la gobernabilidad del sistema (Caballero, 1996, pág. 4); con ello se considera que la suplencia de las necesidades de la población dependen en una buena medida del manejo de los recursos destinados para tal fin, por lo cual las medidas implantadas en los planes de desarrollo o de ordenamiento territorial, deben esforzarse por generar una suficiencia fiscal cada vez más definida que resulte en la sostenibilidad de la calidad de vida de los habitantes.

Al interior de las medidas de desarrollo local deben de tenerse en consideración primordial aquellas que apuntan a al mejoramiento de la red vial y de comunicaciones para los territorios, además de crear el escenario apropiado para facilitar la ubicación de las empresas con potencial de *clusters,* o bien, construir instalaciones que incentiven la creación de capital social (hospitales, escuelas, otro tipo de centros de formación, etc.) con el único fin de crear características para la generación de políticas regionales e industriales (Comisión Económica para América Latina -CEPAL- y Agencia Alemana de Cooperación Técnica -GTZ-, 2000, pág. 18).

Para esto, la efectiva y eficaz administración del fisco juega un papel preponderante en el sentido de las posibilidades que posee cada territorio para la creación de los escenarios adecuados, no solo para la satisfacción de las principales necesidades de su población y el impulso de los renglones económicos locales más competitivos, sino también para el inicio de la generación propia de recursos, logrando un mayor empoderamiento de la autonomía fiscal que recae sobre una mayor independencia del ente central y una mejor definición del proceso descentralizador.

Una de las mejores bondades que ofrecen las situaciones de desarrollo económico local, se traduce en el desarrollo local desde adentro; es decir, según Vásquez (2000) el desarrollo económico local se puede definir como un proceso de crecimiento y cambio estructural que, mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a elevar el bienestar de la población de una localidad o una región: así, cuando una comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, nos encontramos frente a un

escenario de desarrollo local endógeno (La política del desarrollo económico local, 2000, pág. 1).

En otra opinión, Trejos (2012) comenta que la base del desarrollo local "desde adentro" se centra en el desarrollo del mercado, bien sea externo o interno, a partir de las iniciativas que surgen las propias comunidades, de los gobiernos locales, de las instituciones nacionales con presencia en la localidad o de las organizaciones de economía social, para fomentar la inversión, la competitividad, la incorporación deliberada y sistemática de las innovaciones tecnológicas en el proceso productivo, el estímulo del emprendimiento que posibilitan la generación de empleo de calidad en forma sostenida (Estrategia de desarrollo en América Latina: de una visiñon global a una local, 2012, pág. 77).

De esta manera, esta forma de desarrollo local "desde adentro" posibilita la potenciación de los territorios en diferentes aspectos, especialmente en aquellos que abran el paso hacia la competitividad frente a otras regiones, mucho más si se tiene en cuenta que la estrategia de desarrollo local "hacia adentro" tiene un amplio puente entre lo global y lo local (Ibíd., pág. 78). Adicionalmente, Alburquerque (2004) indica que para impulsar el desarrollo económico local no solo es preciso utilizar mejor los recursos endógenos sino también aprovechar las oportunidades del dinamismo externo existentes; pues lo importante es saber endogeneizar los impactos favorables de dichas oportunidades mediante una estrategia de desarrollo definida y consensuada por los diferentes actores locales (Desarrollo económico local y descentralización, 2004, pág. 166).

Visto así, no se trata únicamente de procesos de descentralización fiscal (como aquellos impulsados con la implementación del sistema de finanzas de los entes territoriales), sino de una forma de reorganizar el estado a través del fortalecimiento de sus distintos niveles de gobierno (Ibíd., pág. 161) que puede ser apoyado por este tipo de desarrollo o localismo "desde adentro" que conduce a una mejor independencia de los entes centrales y al surgimiento de soluciones sociales, culturales y políticas más creativas y con mayor impacto sobre los niveles de vida de su población que en últimas, se convierte en el actor más importante de los procesos de desarrollo endógeno.

IV. El caso de los municipios del departamento de Antioquia – Colombia

Según el informe de viabilidad fiscal de los municipios de Antioquia para el año 2012, el cumplimiento de los límites en gastos de funcionamiento de cada ente de acuerdo a la ley 617 del 2000 se analizan de manera meticulosa, como indicador de administración central. La importancia de este límite radica en evaluar el comportamiento de la administración de los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD)[4] y sus gastos de funcionamiento; con ello, la relación

4 Conformados por los ingresos tributarios de cada municipio (aquellos que no tengan destinación específica) y una parte de las transferencias de la Nación a través del Sistema General de Participaciones (Departamento Administrativo de Planeación, 2012, pág. 2).

entre estas dos variables se supondría pequeña en el caso que el ente decidiera destinar gran parte de estos recursos al gasto en inversión o al servicio de la deuda (déficit acumulado) y la administración de los gastos fuera eficiente.

Para el cálculo de los gastos de funcionamiento se toma como base, dentro del procedimiento de ejecución presupuestal, los compromisos asumidos por el ente. Es decir, se clasifican los gastos contabilizados, independiente de su pago efectivo durante la vigencia. Esto implica que se considera dentro de los gastos de funcionamiento el déficit fiscal de la vigencia, constituido precisamente por aquellos compromisos que ni fueron pagados (Departamento Administrativo de Planeación, 2012, pág. 5).

Collazos y Romero (2005) exponen que a partir de la ley 617 del 2000, se dispuso que la categorización de los municipios se realizará según los ICLD, generando así que los entes territoriales del departamento estén obligados a generar mayores recursos y cumplir con los techos presupuestales fijados para los gastos de funcionamiento, con el fin de impedir descensos en sus categorías y así evitar menores cantidades de recursos transferidos por parte de la Nación de los siguientes años (Evolución de las finanzas municipales del Valle del Cauca y la efectividad de la Ley 617 de 2000 (1987-2003), 2005, pág. 4). De esta manera, a medida que la categoría del municipio es más baja, se supone una mayor capacidad de generación de recursos propios y una menor dependencia del Gobierno central para su sostenimiento. La tabla 1 enseña los límites de gastos de funcionamiento que cada ente debe cumplir de acuerdo a la ley 617 del 2000.

Tabla 1
Valor máximo de los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios según la Ley 617 del 2000

Categoría	Límite
Especial	50%
Primera	65%
Segunda y tercera	70%
Cuarta, quinta y sexta	80%

Fuente: *Ley 617 del 2000*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. República de Colombia, 2008

Según el parágrafo 5º, artículo 2º, de la ley 617 del 2000, se indica que los alcaldes determinarán anualmente, mediante decreto […], la categoría en la que se encuentra clasificado para el año siguiente, el respectivo distrito o municipio. Para determinar la categoría, el decreto tendrá como base las certificaciones que expida el Contralor General de la República sobre los ICLD recaudados efectivamente en la vigencia anterior y sobre la relación porcentual entre los gastos de funcionamiento y los ICLD de la vigencia inmediatamente anterior, y la certificación que expida el DANE, sobre la población del año anterior (Ley 617 del 2000, 2008, pág. 10).

Las categorías en las que se pueden ubicar los municipios van desde la primera hasta la sexta (mas una especial que corresponde a las ciudades capitales). La Tabla 2 enseña las categorizaciones en las cuales se ubican los municipios del departamento de Antioquia para la vigencia 2012.

Tabla 2
Categorización de los municipios del Departamento de Antioquia – Vigencia 2012

Categoría	Municipios - Medición 2012	#	%
Especial	Medellín	1	0,80%
1	Bello, Envigado, Itagüí	3	2,40%
2	Caldas, Copacabana, La Estrella, Rionegro, Sabaneta	5	4%
3	Barbosa, Girardota	2	1,60%
4	Apartadó	1	0,80%
5	Caucasia, El Bagre, Guarne, La Ceja, Marinilla, Retiro, Turbo, Yondó	8	6,40%
6	Resto de municipios	105	84%

Fuente: *Informe de Viabilidad Fiscal; Municipios de Antioquia* , pág. 5. Departamento Administrativo de Planeación, Gobernación de Antioquia. 2012

Se observa que más del 91% de los municipios del departamento de Antioquia presentan una alta dependencia de las transferencias de los entes centrales con una baja capacidad de generación de recursos propios. Por lo tanto, se genera también un vago esfuerzo de ahorro que conlleva a la acumulación de déficit fiscales y una menor descentralización fiscal.

De esta manera, la poca efectividad y eficacia en el manejo de los recursos públicos repercute sobre la puesta en escena de las actividades señaladas en los planes de desarrollo municipiales, debido a que su mala administración conlleva a una baja estimulación en la potenciación de los renglones económicos preponderantes de cada territorio. Esto a su vez, recae en un suerte de círculo vicioso, pues a través de la baja potenciación de las actividades económicas de las regiones se genera poca capacidad de generación de recursos y de ahorro que se podría destinar a dicha potenciación y al mejoramiento de la prestación de los servicios sociales más primordiales; de esta manera la dinámica de pobreza persiste al igual que la dependencia fiscal del Gobierno central.

A modo de hipótesis entonces, los indicadores de desarrollo pueden ser afectados positivamente por un manejo adecuado de la hacienda pública local; no obstante, los efectos no serían de corto plazo, pero en periodos de mediano y largo plazo, la adecuada gestión pública podría afectar la calidad de vida de los ciudadanos a través de las finanzas públicas. Con ello, los mecanismos de transmisión van desde la generación de empleos, hasta la adecuación de una infraestructura pública local.

Otro aspecto fundamental, al momento de explicar el desarrollo y la calidad de vida, viene dado por la gestión administrativa y en general por la calidad de la administración pública local. Dicho de otra forma, entes locales eficientes, con buena manejo de sus finanzas públicas, son más propensos a contar con mayores niveles de desarrollo. El argumento que justifica lo anterior se encuentra en el hecho de que estas administraciones podrían destinar mayores recursos a gasto de inversión, lo cual impacta directamente en la calidad de vida de los ciudadanos.

El departamento de Antioquia está conformado por 125 municipios que se dividen en nueve subregiones, a saber, el Valle de Aburrá, el Bajo Cauca antioqueño, el Magdalena Medio, Nordeste, Norte, Occidente, Oriente, Suroeste y Urabá antioqueño y concentra alrededor del 13,5% (6.299.990 de habitantes para el 2013) de la población colombiana, siendo solo superada por la capital de la Nación (Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, 2005), convirtiéndose así en uno de los polos de desarrollo económico y humano más grandes del país, en compañía de Bogotá D.C., el Valle del Cauca y Barranquilla.

La subregión del Valle de Aburrá concentra el 60% de la población antioqueña, genera el 67% del Producto Interno de Antioquia y reúne el 70% de la actividad económica industrial y de servicios, logrando caracterizar a la región por el desarrollo de un enfoque de ciudad-clúster. En éste se promueven sectores como la energía eléctrica, textil/confección, diseño y moda, construcción, turismo de negocios, ferias y convenciones, servicios de medicina y odontología, tecnología/información y comunicación (El Valle de Aburrá concentración de necesidades y oportunidades, 2013).

Adicionalmente, Medellín y el Valle de Aburrá en general, se han ido convirtiendo en una economía de servicios, donde la demanda por mano de obra calificada es cada vez mayor y por lo tanto, el ingreso per cápita va en aumento. Sin embargo gran parte de la población, sobre todo inmigrante del mismo departamento, llega sin alguna preparación y no puede vincularse a las dinámicas de la metrópoli, lo cual genera un desequilibrio en el mismo valle con respecto a oportunidades laborales, ingresos y calidad de vida (Ibíd.).

Un caso similar ocurre con la región del Oriente; dada su gran riqueza hídrica, se ha logrado convertir en la mayor productora de energía de Colombia. Allí se sitúan los principales embalses hidrográficos del país: Embalse Peñol–Guatapé, Playas, Punchiná, Riogrande II, Miraflores, Porce II y las represas de La Fe y Piedras Blancas. Ésta es además de una zona de climas variados, con una oferta paisajística muy atractiva con un nivel de desarrollo general alto (Sobre el Oriente, 2013). Estas dos regiones, se han caracterizado no solo por ser las más prósperas del departamento en materia económica, sino también por poseer los mejores indicadores de desempeño fiscal del departamento, con una buena capacidad de generación de recursos propios y una alta participación del gasto en inversión.

Según el Departamento Nacional de Planeación, a través de los resultados de desempeño fiscal para municipios y departamentos para el 2011, la región del Valle de Aburrá generó en promedio el 86,8% de sus ingresos y la región del Oriente el 58,25%, mientras que otras regiones como el Norte y el Occidente presentan una muy baja capacidad. En consecuencia, las regiones que generan mayores ingresos propios, dependen en menor cuantía de las transferencias de la nación y poseen una menor capacidad de ahorro. La tabla 3 presenta el promedio regional de algunos componente que miden el índice de desempeño fiscal, muy importantes para el entendimiento sobre el comportamiento del manejo de las finanzas públicas territoriales.

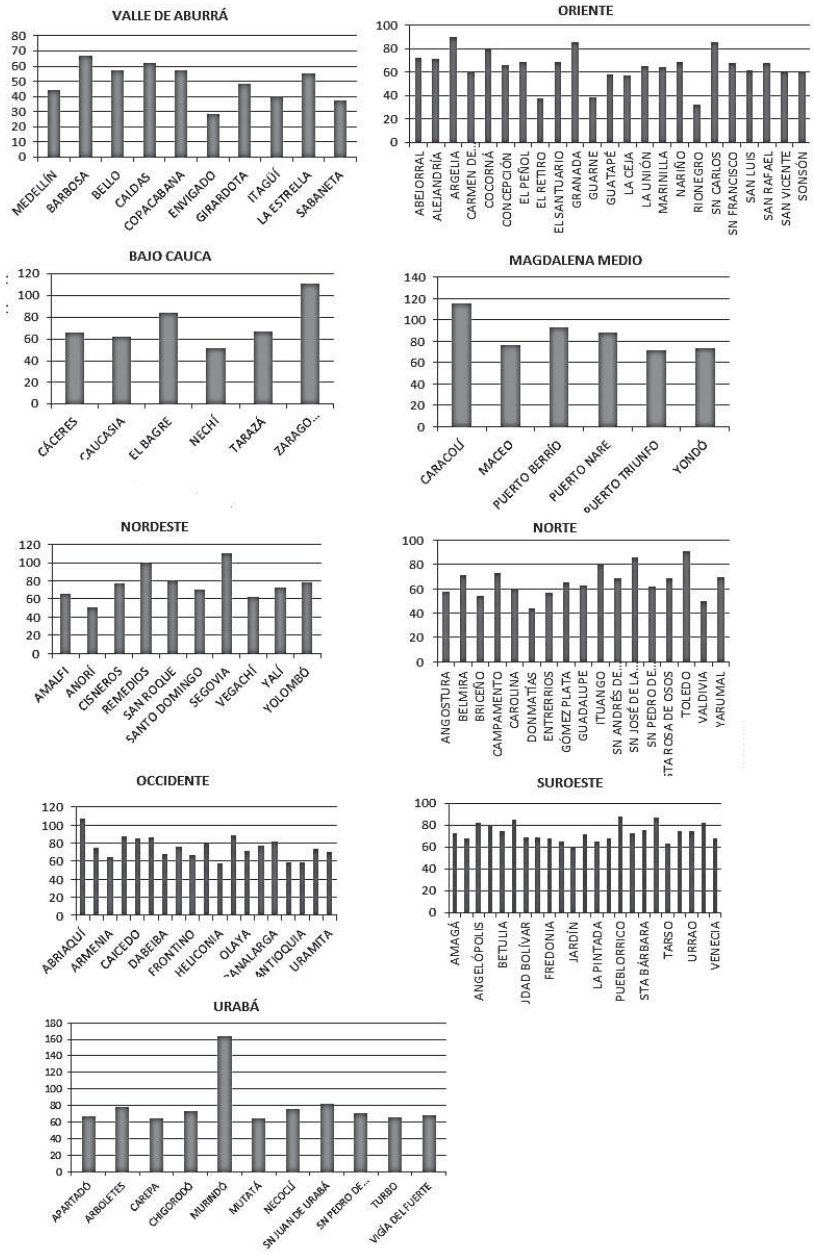
Tabla 3
Resultados de algunos componentes del indicador de desempeño fiscal. Promedio por regiones de Antioquia (2011)

Regiones	% Ingresos propios	% Ingresos que corresponden a transferencias	% Gasto total destinado a inversión	% Capacidad de ahorro
VALLE DE ABURRÁ	86,85751329	28,18962608	78,19789595	54,032386
BAJO CAUCA	58,9261455	68,16448025	88,57642528	37,89045323
MAGDALENA MEDIO	68,50498055	50,30059763	85,39255815	47,93789019
NORDESTE	50,58163806	56,72834449	83,74344185	36,90343714
NORTE	48,37409274	55,94647652	81,88447385	34,97949718
OCCIDENTE	36,66522984	63,83402482	84,833637	35,12212579
ORIENTE	58,25137882	48,15753612	82,57705576	41,1260893
SUROESTE	60,37966292	55,18166729	80,99886564	29,42677548
URABÁ	59,03653064	75,94443409	85,12015562	23,97538715

Fuente: *Desempeño fiscal de los departamentos y municipios*. Departamento Nacional de Planeación, 2011

No obstante, aun cuando todas las regiones destinan una mayor proporción al gasto en inversión, son aquellas que generan mayores ingresos propios las que poseen mejores niveles de desarrollo humano, como también son las que menor cuantía de sus ingresos destinan a los gastos de funcionamiento, como lo enseña el Gráfico 1.

Gráfico 1
Proporción de ingresos destinados a gastos de funcionamiento en Antioquia por regiones (2001-2011)



Fuente: Cálculos propios a partir de resultados de desempeño fiscal por municipios y departamentos –DNP– (2001-2011), 2013.

De acuerdo al gráfico, la mayoría de las regiones destinan una muy alta proporción de sus ingresos corrientes a gastos de funcionamiento, en algunos casos como Urabá, Occidente, Nordeste, Bajo Cauca y Magdalena Medio, superan el 100% de estos ingresos. Con ello, la efectividad en el gasto, sobre todo en inversión quedaría limitada, convocando de alguna manera a la baja capacidad de ahorro y consecuentemente a la baja capacidad de generar ingresos propios.

Ahora bien, la región del Urabá antioqueño se muestra como un curioso caso del departamento, pues pese al alto dinamismo económico que allí se presenta, a su ubicación geográfica que la hace estratégica y a su abundante riqueza en fauna, flora y suelos, posee uno de los índices de desarrollo humano más bajos del departamento. En simultánea, el manejo del fisco se encuentra poco efectivo, generando una alta dependencia de las transferencias de la Nación, un alta proporción de gastos dirigidos al funcionamiento de la administración y una baja capacidad de generación de recursos propios.

Es así como esta región se ha convertido en el centro de las miradas en términos del desarrollo económico, y la actual administración departamental así lo ha comprendido. Por tal motivo se ha diseñado toda una estrategia para la atención integral de esta subregión del departamento. Dicha estrategia, denominada *"Proyecto integral regional para el desarrollo de Urabá: Urabá, un mar de posibilidades"*, comprende tanto aspectos de índole social como económico a partir del reconocimiento de sus potencialidades y capacidades para generar desarrollo, lo que supone superar los obstáculos que han tenido marginada a su población de los beneficios del desarrollo e impedido la integración de esta región con el departamento y el país (Gobernación de Antioquia, 2012, pág. 1).

Aunque Antioquia presenta uno de los niveles más bajos de Necesidades Básicas Insatisfechas del país (15,90% frente a 19,66%), a nivel regional el indicador de calidad de vida no supera el departamental, siendo este último jalonado por el Valle de Aburrá en donde se concentra la mayor población y coexisten los mejores niveles de desarrollo, como lo muestra la tabla 4.

Tabla 4
Indicador de calidad de vida en Antioquia y Subregiones (2007-2011)

Subregión	2007			2009			2011		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Antioquia	70,97	60,40	68,38	69,13	56,90	66,05	**70,43**	**55,78**	**66,76**
Valle de Aburrá	72,93	71,61	72,82	71,37	70,99	71,34	72,51	70,69	72,34
Bajo Cauca	61,59	47,47	54,88	58,97	43,90	52,67	60,80	47,16	55,09
Magdalena Medio	61,15	61,81	61,46	63,44	59,44	61,55	61,11	56,09	59,00
Nordeste	64,00	56,65	60,33	60,70	49,57	55,44	63,26	50,21	56,72
Norte	67,98	57,86	62,76	64,78	51,45	57,42	67,42	51,43	58,78
Occidente	63,06	55,00	58,73	62,02	53,39	56,34	65,07	52,41	56,78
Oriente	69,45	64,16	66,90	68,01	59,22	63,78	67,88	57,30	62,85
Suroeste	66,85	61,40	64,11	64,22	57,73	60,78	66,13	52,28	58,79
Urabá	63,25	51,00	57,44	59,69	41,80	52,50	62,58	41,87	54,10

Fuente: *Plan de Desarrollo Departamental (2012-2015). Fundamentos*, pág. 7. Gobernación de Antioquia, 2012.

Una vez más, son notables los casos del Valle de Aburrá, Oriente, Bajo Cauca y Urabá antioqueño. Los dos primeros relacionan buenos niveles de vida con buenos manejos de sus finanzas públicas, especialmente al respecto de la generación de ingresos propios y su capacidad de ahorro, mientras que los dos últimos presentan la situación contraria.

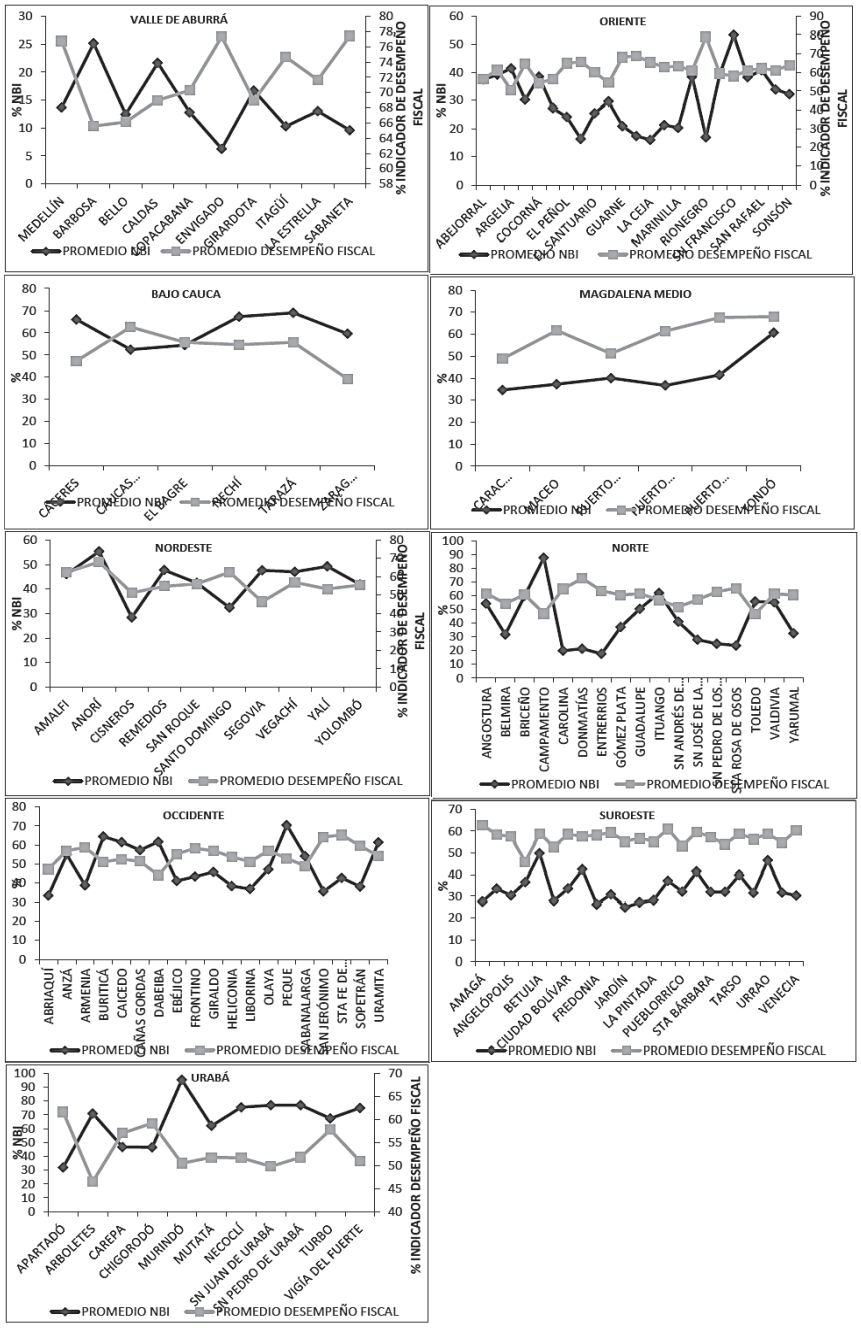
No obstante, los dos últimos casos no son atípicos, si bien se nota, resultan ser muy comunes este tipo de situaciones para el resto de los municipios, dejando un resultado no muy favorable para ellos en materia económica y social. Al interior del departamento, se nota dependencia un tanto pronunciada de las transferencias de la nación, lo cual no logra acentuar con precisión el proceso de descentralización fiscal en Antioquia.

Por otro lado, los indicadores de calidad de vida exponen un escenario en el que la gran mayoría de los pobladores del departamento carecen de la suplencia de los servicios que el ente territorial debería ofertar dada la magnitud del gasto en inversión que se ejecuta; no obstante pareciera que la cobertura de estos servicios no es suficiente, lo cual resulta preocupante en el sentido particular de que estos resultan ser la base de los procesos de desarrollo local. Visto así, los bajos niveles de calidad de vida recaen en un escenario no apto para el surgimiento del desarrollo económico local y sus bondades

Una población poco educada, difícilmente posee los instrumentos necesarios para la emergencia del localismo, de la participación ciudadana, de la potenciación e inclusión en los renglones económicos desde adentro y de la competitividad regional en general. En adición a ello, las condiciones inadecuadas de vivienda, escasez de agua potable y de sistemas adecuados de aguas servidas, y una débil infraestructura, impiden una efectiva y eficiente comunicación con el resto del departamento y la nación en general, punto elemental para la definición de la cohesión social.

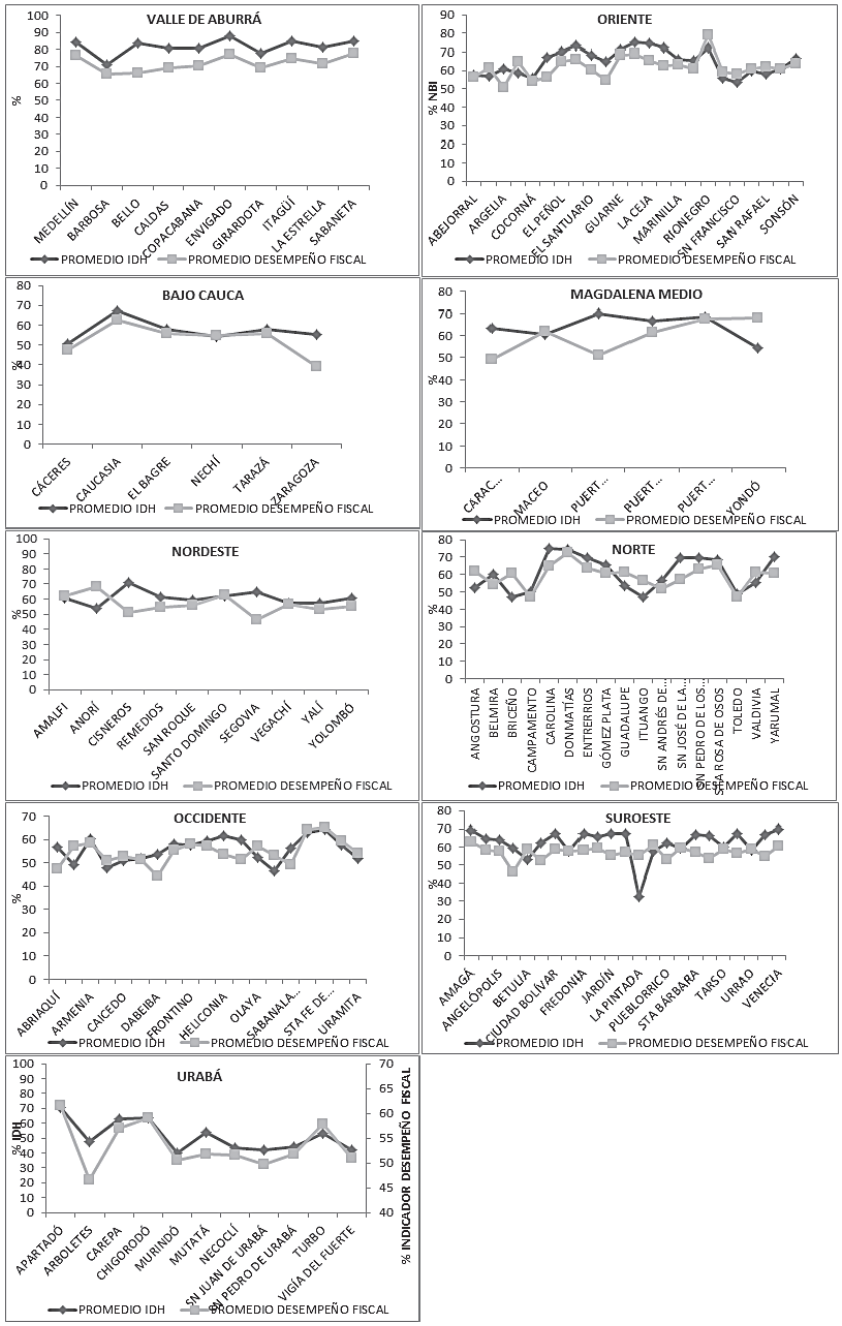
Entonces, entre el manejo de las finanzas públicas territoriales y las condiciones del desarrollo local para el departamento de Antioquia existe una relación, y es evidenciada a continuación con los gráficos 2 y 3 para el periodo comprendido entre 2001 y 2011, tomando como base el índice de necesidades básicas insatisfechas –NBI–, el índice de desarrollo humano –IDH– y los resultados del desempeño fiscal en los municipios otorgados por el Departamento Nacional de Planeación.

Grafico 2
Relación NBI y desempeño fiscal por regiones de Antioquia (2001-2011)



Fuente: cálculos propios a partir de resultados del desempeño fiscal por municipios y departamentos –DNP– y censo poblacional 2005 ¬–DANE¬–

Gráfico 3
relación IDH y desempeño fiscal por regiones de Antioquia (2001-2011)



Fuente: cálculos propios a partir de resultados del desempeño fiscal por municipios y departamentos –DNP– y censo poblacional 2005 ¬–DANE¬–

Las gráficas enseñan dinámicas sincrónicas, es decir, se observa que a medida que aumenta o disminuye el índice de desempeño fiscal, ocurre lo mismo con el IDH y pasa lo contrario con el NBI. De acuerdo a la escala, las condiciones de vida son mejores para el Valle de Aburrá y para el Oriente, aunque no son desdeñables los IDH de todas las regiones que se encuentran entre el 40% y el 90%, mientras que en términos del NBI pueden superar fácilmente el 30% y llegar hasta un poco más del 90%, con excepción del Valle de Aburrá. Para mayor entendimiento de estos datos, se hace necesario definir los componentes de cada indicador.

El IDH se encuentra compuesto por indicadores de tendencia al largo plazo, no muy coyunturales, como la esperanza de vida al nacer, las tasas de alfabetización en adultos, las tasas brutas de matrícula en educación básica y vocacional y el PIB per cápita –definido a raíz de las tasas de cambio de la paridad del poder adquisitivo, PPA– (CLACSO, 2014). El NBI, por otro lado, es un índice más coyuntural o de corto a mediano plazo, que puede concentrarse sobre las carencias que sufre la población al respecto de la prestación de los servicios sociales más básicos. El índice se compone de cuatro indicadores: acceso a una vivienda (calidad y hacinamiento), acceso a servicios sanitarios (agua potable y sistema de eliminación de excretas), acceso a educación (asistencia de niños en edad escolar), y capacidad económica (insuficiencia de ingresos del hogar) (Feres & Mancero, 2001, pág. 11).

Así las cosas, se deduce que las políticas públicas de gasto en inversión para el departamento de Antioquia, entre otros asuntos, han impactado de manera más positiva los niveles de formación laboral y educativa, además de estudiar de manera indirecta la salubridad de acuerdo a la esperanza que posee un individuo al nacer, más no de manera relevante e importante a las necesidades más primarias de la población, sus condiciones de vivienda o sobrevivencia, que impactan de manera esencial aquellos componentes del desarrollo humano.

Visto de esta manera, resulta lógico que en el departamento se presenten buenas condiciones de vida en cuanto al desarrollo de cada individuo, dada su característica del largo plazo, y que las condiciones que requieren premura, del corto plazo, se muestren en algunas ocasiones como el resultado de gestiones no muy efectivas en cada periodo gubernamental. De hecho, si se observa de nuevo la tendencia de la tabla 3, puede observarse que el porcentaje de condiciones de vida no presenta crecimientos pronunciados de periodo a periodo, mostrando aun algún decrecimiento en alguno de los años para todas las regiones, lo cual podría indicar que la insatisfacción de las necesidades más básicas han ido también afectando factores que determinan el desarrollo humano de los pobladores.

Podría entonces reafirmarse la hipótesis planteada, luego de haber demostrado durante un periodo mediano, que el desarrollo de los territorios puede ser impactado por el manejo que se le otorguen a sus finanzas públicas, o que por lo menor, puede existir una fuerte conexión de sus dinámicas. La gran mayoría de las regiones no presenta

un buen resultado en los esfuerzos por generar sus propios recursos y mucho menos por generar ahorros. En simultánea, se presentan también un alto porcentaje de los ingresos destinados a gastos de funcionamiento, lo cual propicia el lobby y la segregación de asuntos de superlativa importancia para el crecimiento y desarrollo de las regiones. Como consecuencia, se presentan rezagos en el surgimiento de plataformas aptas para el crecimiento de los niveles de vida de la población, convocando a que las formas de localismo se encuentren de igual manera segregadas.

Conclusiones y Recomendaciones de Política

En Colombia los procesos de descentralización política, administrativa y fiscal; han derivado en nuevos modelos de gestión pública local, enfocados a mejorar la forma a través de la cual la administración municipal enfrenta los problemas del desarrollo y la calidad de vida de los ciudadanos. Han sido muchos los aprendizajes, y en general, se puede afirmar que los municipios han resultado fortalecidos en todo el proceso, al tiempo que los ciudadanos también se sienten más participes y comprometidos.

Quizás, una de las experiencias más destacadas de todo este proceso, tiene que ver con el fortalecimiento de las haciendas locales. En efecto, la descentralización fiscal, en sintonía con la normatividad, el acompañamiento de diferentes agencias nacionales y las veedurías ciudadanas; ha permitido una mayor generación de ingresos propios, una reducción de los niveles de endeudamiento y el fortalecimiento de la administración pública local.

Esta evolución positiva de la hacienda local, se vio acompañada de un mejoramiento de algunos de los principales indicadores de desarrollo. Ciertamente, al tiempo que las finanzas se fortalecían en los municipios, la pobreza se reducía en algunos puntos, muchos municipios superaron algunas necesidades básicas y los indicadores de desarrollo humano y calidad de vida también se robustecieron.

Así, este estudio presenta evidencia relacionada con dicho *trade-off,* es decir la relación que se presenta entre el buen manejo de la hacienda local y los indicadores de bienestar de la ciudadanía. La información disponible para los municipios del Departamento de Antioquia, permite establecer que aquellos municipios con mejor desempeño fiscal poseen mayor capacidad de generar recursos propios, con lo cual se les hace es posible destinar una mayor cuota de éstos a la inversión, afectando positivamente el desarrollo y la calidad de vida.

Los resultados son concluyentes, la asociación entre hacienda pública eficiente y mejores indicadores sociales, se presenta tanto en las subregiones más prósperas, como el Valle de Aburrá y el Oriente Antioqueño; como en las más pobres, Urabá, Bajo Cauca y Magdalena Medio. En las nueve subregiones se pudo constatar cómo a medida que el indicador de desempeño fiscal mejora, el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas se reduce y aumenta el Índice de Desarrollo Humano.

En consecuencia, las recomendaciones para los diferentes municipios, tanto los que están evolucionando bien en su manejo fiscal como para aquellos que se encuentran más rezagados, se pueden resumir en: i) Copiar las buenas prácticas, es decir, permanecer atentos a identificar lo que están haciendo bien otros municipios para intentar transferir esos programas, ii) Motivar las veedurías ciudadanas, una vez que dicho control social también es fuente de eficiencia en el manejo de los recursos públicos, iii) Motivar la creación de sistema de información transparentes, lo cual mejora la eficiencia y iv) Promover un mayor gasto de inversión, en los entes locales, que fortalezca la infraestructura pública, lo cual redunda en una mayor competitividad y una mayor cobertura de los principales servicios sociales.

Referencias Bibliográficas

Alburquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización. *Revista de la CEPAL*(82), 157-171.

Caballero, C. A. (1996). *Gobernabilidad y finanzas públicas en Colombia.* Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

CLACSO. (2014). *Nota sobre las estadísticas en el Informe de Desarrollo Humano.* Recuperado el 6 de Febrero de 2014, de CLACSO: bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/E/pdf/indicadores.pdf

Collazos, J. A., & Romero, J. V. (2005). *Evolución de las finanzas municipales del Valle del Cauca y la efectividad de la Ley 617 de 2000 (1987-2003).* Cali: Banco de la República de Colombia - Centro regional de estudios económicos Cali.

Comisión Económica para América Latina -CEPAL- y Agencia Alemana de Cooperación Técnica -GTZ-. (2000). *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual.* Santiago de Chile: CEPAL.

De Mattos, C. A. (1990). La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local? *Estudios Regionales*(26), 49-70.

Departamento Administrativo de Planeación. (2012). *Informe de viabilidad fiscal; municipios de Antioquia* . Medellín: Gobernación de Antioquia.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-. (2005). *Censo poblacional 2005.*

Departamento Nacional de Planeación - DNP-. (2011). *Desempeño fiscal de los departamentos y municipios.* Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.

Departamento Nacional de Planeación -DNP-. (1994). *Ley 152 de 1994.* Recuperado el 23 de Enero de 2014, de DNP: https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDTS/Gestion_Publica_Territorial/1bnormatividadLey152_94.pdf

Departamento Nacional de Planenación. (2001-2011). *Resultados del desempeño fiscal de los departamentos y municipios de la vigencia* . Recuperado el Octubre de 2013, de Departamento Nacional de Planeación -DNP-: https://www.dnp.gov.co/Default.aspx?tabid=386

Devia Ruiz, S. P. (Diciembre de 2004). *La Descentralización en Colombia: un reto permanente*. Recuperado el 22 de Enero de 2014, de Revista de la información básica: http://www.dane.gov.co/revista_ib/html_r2/articulo6_r2.htm

Federación Colombiana de Municipios. (s.f.). *Fortaleciendo la descentralización y autonomía local: en la senda correcta para el buen gobierno*. Recuperado el 23 de Enero de 2014, de Federación Colombiana de Municipios: http://gestion.fcm.org.co/fileadmin/gestion/pdf/docdes.pdf

Feres, J. C., & Mancero, X. (Febrero de 2001). *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*. Recuperado el 6 de Febrero de 2014, de Comisión Económica Para América Latina y el Caribe -CEPAL-: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/6564/lcl1491e.pdf

Finot, I. (Mayo de 2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Recuperado el 24 de Enero de 2014, de Comisión Económica Para América Latina y el Caribe -CEPAL-: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/7259/lcl1521e.pdf

García Garzón, M. (2007). *Impacto de la reforma al sistema de transferencias en el proceso de descentralización fiscal del país*. Grupo de investigación Desarrollo y Equidad Fundación Universidad de América.

Gobernación de Antioquia . (2012). *Línea estratégica 6. Proyecto de integración regional de Urabá. Urabá: un mar de posibilidades*. Recuperado el 4 de Febrero de 2014, de Plan de desarrollo Antioquia la más educada: http://www.antioquia.gov.co/index.php/plan-de-desarrollo

Gobernación de Antioquia. (2012). *Plan de Desarrollo Departamental (2012-2015). Fundamentos*. Recuperado el 4 de Febrero de 2014, de Gobernación de Antioquia: http://antioquia.gov.co/Plan_de_desarrollo_2012_2015/PDD_FINAL/PDD_FINAL/3_Fundamentos.pdf

Gobernación de Antioquia. (2013). *El Valle de Aburrá concentración de necesidades y oportunidades*. Recuperado el 4 de Febrero de 2014, de Gobernación de Antioquia: http://antioquia.gov.co/index.php/sobre-antioquia/desde-la-region/valle-de-aburra/7051-el-valle-del-aburra-concentracion-de-necesidades-y-oportunidades#

Gobernación de Antioquia. (2013). *Sobre el Oriente*. Recuperado el 4 de Febrero de 2014, de Gobernación de Antioquia: http://antioquia.gov.co/index.php/registrar/7184-sobre-el-oriente

Gobernación de Antioquia. Departamento Administrativo de Planeación. (2012). Anuario Estadístico de Antioquia 2011. Medellín, Colombia.

Gutiérrez Sanin, F. (2010). Instituciones y territorio. La descentralización en Colombia. En K. A. (Fundación), *25 Años de la descentralización en Colombia* (págs. 11-54). Colombia.

Hernández Gamarra, A., & Lozano E, I. (2001). El estado de las finanzas públicas en Colombia a fines del siglo XX. En F. d. Colombia, *Desarrollo económico y social en Colombia. Siglo XX* (págs. 305-365). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Iregui, A. M., Ramos, J., & Saavedra, L. A. (Marzo de 2001). *Análisis de la descentralización fiscal en Colombia*. Recuperado el 24 de Enero de 2014, de Banco de la República de Colombia: http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra175.pdf

Llisterri, J. J. (2000). *Competitividad y desarrollo económico local*.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público - República de Colombia. (2008). *Ley 617 del 2000*. Bogotá D.C.

Pening Gaviria, J. P. (2003). Evaluación del proceso de descentralización en Colombia. *Economía y Desarrollo*, 124-149.

República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia. 1991*. Recuperado el 23 de Enero de 2014, de En Colombia: http://www.encolombia.com/derecho/Constitucion_Colombia/TITULO_XI,%20CAP3

República de Colombia. (21 de Diciembre de 2011). *Ley 715 de 2001*. Recuperado el 24 de Enero de 2014, de Ministerio de Educación. República de Colombia: http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86098_archivo_pdf.pdf

Trejos Benavides, E. (2012). Estrategia de desarrollo en América Latina: de una visión global a una local. *Tecnología en Marcha, 25*(6), 79-92.

Vásquez Barquero, A. (2000). *La política del desarrollo económico local*. Recuperado el 29 de Enero de 2014, de Comisión Económica Para América Latina y el Caribe -CEPAL-: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/7791/LCL1549E_cap01.pdf

Zapata, J. G. (2008). *Las finanzas territoriales en Colombia*. Bogotá: Corporación Andina de Fomento y FEDESARROLLO.

Innovación y Desarrollo Local: actores estratégicos en el apoyo sistemático a la creación de *start up*

Gilda Antonelli[*]

I. La red en apoyo al nacimieno de las empresas spin-off.- II. Escenario y métodos de investigación. -III. Un modelo de una etapa para analizar la red. –IV. La primera etapa la construcción del network. –V La segunda etapa: La red en desarrollo. –VI. La tercera etapa: La red completamente desarrollada.- VII. ¿Eso es un broker?.-VIII. Discusión: El Meta-organizador, más que un Bróker. –IX. Ciclo de Vida del Meta-organizador. - Referencias Bibliográficas.

Primera versión recibida: Agosto 1 de 2013; versión final aceptada: Diciembre 12 de 2013

Resumen: Estudios han confirmado que los spin-off académicos configurados en mayoría como nuevas empresas "technology based", resultan ser más innovadoras respecto a la media de las empresas; de esta forma, estas empresas contribuyen directamente a la creación de conocimiento, y representan la fuente de nuevos trabajos cualificados. Este Artículo, a partir del análisis de 15 casos de economías locales exitosos en términos de creación sistemática de start-up innovadoras, provee la construcción de diferentes hipótesis. Este artículo examina el papel desempeñado por un cierto tipo de actor llamado "meta-organización", que desempeña un papel en la implementación de redes de innovación y la revisión de las políticas de desarrollo de los sistemas locales. Con este fin, hemos desarrollado un modelo en tres pasos siguiendo el modelo del ciclo de vida de las redes presentadas por Larson y Starr para destacar las principales características y funciones de la "meta-organización".

Palabras clave: Innovación, el desarrollo, la puesta en marcha

Abstract: Studies have confirmed that academic spin-off configured in most as new firms "technology based", found to be more innovative than the average of companies, contribute directly to the creation of knowledge, and represent the source of new skilled jobs. This paper, from the analysis of 15 successful cases of local economics in terms of systematic creation of innovative start-up, provides to the building of different hypothesis. In this context, the investigation focuses

* Universidad de los Estudios del Molise, Italia. E-mail: antonelli@unimol.it

in the study of characteristics and the roll of each kind of actor defined as "meta-organization", active in the creation of new innovation networks as well as the test of development policies of local systems. For our purpose, from the analysis of an international network sample, whose units are chosen according to the level of development of the support network to the creation of innovative companies, we develop a model in three stages, based on the model of Larson and Starr that describes the network lifecycle; this allows to define common conditions and to highlight fundamental characteristics and the observation of the functions performed n the different stages for the key actor: "meta-organization".

Keywords: Innovation, development, start up.

Résumé: Des études ont montré que les *spin-off* universitaires permettent l'émergence des nouvelles entreprises du type *technology based*, lesquelles sont connues en tant des entreprises beaucoup plus innovatrices par rapport à la moyenne. Ces entreprises sont également une source des nouvelles connaissances et source des nouveaux emplois qualifiés. Cet article étudie le rôle joué par un certain type d'acteur appelé la « méta-organisation », laquelle joue son rôle dans la mise en œuvre des réseaux d'innovation et dans l'examen des politiques de développement des systèmes locaux. À cet effet, nous avons développé un modèle en trois à étapes, tout en suivant le modèle de cycle de vie des réseaux présenté par Larson et Starr, afin de mettre en évidence les principales caractéristiques et les fonctions de la «méta-organisation».

Mots-clés: innovation, développement, start up

Clasificación jel: O3, M10, M21

I. La red en apoyo al nacimieno de las empresas spin-off

Los válidos beneficios que el fenómeno de *spin-off* académico ofrece para cualquier economía doméstica han presionado a varios investigadores y formuladores de políticas para investigar cómo su creación puede ser apoyada y fomentada.

El proceso de spin-off académico es un fenómeno complejo, que se caracteriza por muchas particularidades: El contexto en que se desarrolla (universidades y centros de investigación), y los temas que subyacen en su nacimiento (comunidad académica y científica); complejidades tecnológicas y condiciones del mercado (empresas de alta tecnología), fuertes vínculos con el mundo académico y científico, incluso después del proceso de puesta en marcha; influencia fuerte de la ley (la ley de derechos de propiedad intelectual, la incompatibilidad entre la actividad académica y el espíritu empresarial en algunos países) (Antonelli, 2003; 2005; 2013).

En particular, su creación está fuertemente influenciada por muchos factores externos. (Hansen, 1995) demostró que la ocurrencia sistemática del fenómeno se ve favorecida por estar en un entorno caracterizado por la presencia de determinados factores (ley favorable, cultura empresarial, infraestructuras). Varios autores (Brüderl y Preisendorfer, 1998; Dubini y Aldrich, 1991; Hansen MT, Chesbourgh HW,

Sull DN, 2000; Roberts y Malone, 1996; Makinen H, 2001; Neergaard H., 2001; DEGROOF, Roberts, 2003) subrayaron la importancia que desempeñaron el nacimiento y el desarrollo de nuevas empresas de base tecnológica en la existencia de la red en que operan.

Por lo tanto, la presencia de varios jugadores que interactúan en parte a través de relaciones formales y en parte a través de la existencia de contactos informales y fiduciarios, apoya la necesidad de emprendimientos acedémicos de una manera más sistemática.

Por lo tanto, para entender la forma de apoyar y alentar el nacimiento de procesos de spin-off, es fundamental hacer hincapié en la importancia de crear un marco de fondo para el apoyo sistemático (Antonelli, 2003, 2005; Consejo y Antonelli, 2003).

Los jugadores clave en el contexto de fondo son:

- Los investigadores que quieren convertirse en empresarios;
- Las universidades y centros de investigación que quieran utilizar los resultados de investigación poniendo en marcha spin- offs;
- Las empresas locales interesadas en obtener y mantener la colaboración con la innovación y los centros de producción;
- Los jugadores financieros (capitalistas de riesgo, ángeles de los negocios, bancos, empresas públicas) que buscan oportunidades de inversión de alto rendimiento;
- Las instituciones públicas (gobiernos, agencias de desarrollo, parques científicos, centros de innovación, incubadoras) interesadas en iniciar procesos de innovación tecnológica en sus territorios. En consecuencia, la falta de un contexto de fondo capaz de satisfacer las necesidades de los empresarios potenciales es a menudo el origen de problemas y obstáculos.

En particular, las influencias negativas en la creación de spin-offs en los centros de investigación son:

- La falta de jugadores capaces de suministrar los principales servicios necesarios para iniciar el proceso (por ejemplo: La falta de capitalistas de riesgo o incubadoras, contextos de fondo inestables);
- La falta de comunicación y conexión entre los jugadores que impedirán una provisión de servicios abundante, articulada e integrada (contextos de fondo silenciosos);
- Jugadores no proactivos en el desarrollo de acciones de promoción y de exploración con el objetivo de construir una fuerte relación con el potencial emprendedor (contextos de fondo ciegos).

II. Escenario y métodos de investigación

El fenómeno spin-off académico es muy común en los EE.UU., a pesar de que los orígenes se remontan al siglo XIX en Alemania, cuando tres alumnos del famoso químico von Liebig crearon la Empresa Basf y Hoechst.

Zonas de Silicon Valley y Boston se desarrollaron cuando numerosos investigadores y científicos dejaron sus laboratorios para la creación de empresas[1]. En los Estados Unidos la demarcación entre la investigación basada y aplicada dejó de existir en los años cincuenta, cuando las universidades comenzaron a apoyar a los profesores que no sólo creaban el conocimiento, sino también lo aplicaban. Tanto en Estados Unidos como en Europa esto ha llevado a la creación de redes contextuales por los diferentes jugadores en perfecta conexión entre sí para apoyar la creación de nuevos spin-offs. La información viaja en la red sin dificultad y permite a cada jugador de alcanzar su objetivo. Este proceso involucra a investigadores, universidades y centros de investigación, empresas locales existentes, inversores e instituciones públicas (como la tecnología y los Parques de innovación, incubadoras, agencias de desarrollo).

En Europa, el fenómeno se desarrolló más recientemente que en los EE.UU. durante los últimos diez años. Fueron realizados estudios anteriores en Francia por Mustar (Mustar, 1995), en Suecia por varios investigadores que desarrollaron el análisis empírico y describieron las actividades universitarias para apoyar a las empresas spin-off; Autio (Autio, 1995) que ha desarrollado el caso de Finlandia. En Italia, uno de los primeros en estudiar este fenómeno fue Amendola (Amendola, 1992) y más recientemente otros investigadores de la Escuela Sant'Anna de Pisa (Arrighetti y Vivarelli, 1998; Piccaluga, 1999, 2010, 2012; Piccaluga e Chiesa, 1991, 1996) estudiaron los spin-offs académicos.

En cuanto a los casos exitosos de las áreas donde el spin-off académico se ha convertido en un auténtico fenómeno aclarado cambiando la economía local del entorno, he descubierto una gran cantidad de interesantes y diferentes realidades que lo hicieron posible. Los casos más famosos de la Ruta 128 o Silicon Valley, el fenómeno Cambridge, las incubadoras de Israel o el programa de spin-out de Gales, la Sophie - Antipolis o el Parque Científico de Warwick, la TI spin-out del Trinity College y el Centro de Desarrollo de Dublín, representan casos que se encuentran en diferentes etapas de la vida y han pasado por diversas etapas de desarrollo.

Analicé 15 casos internacionales de excelencia académica en la generación de spin-off seleccionándolos entre aquellos más famosos y que se han desarrollado a través de diferentes fases. Las fuentes de las que he obtenido las informaciones y los datos son varias: Parte de los datos fue recolectado usando fuentes bibliográficas y estudios de casos; otra parte se recogió a través de fuentes colgadas en Internet y participando en diversos seminarios y conferencias; otra parte de las fuentes se obtuvo por paquete de información electrónico directamente enviado por el líder de los centros de innova-

1 Algunos ejemplos son tomados de Tajani C. (1996) "From the Valley of Heart's Delight to the Silicon Valley: a Study of Stanford University's Role in the Transformation", en el que el autor describe el comienzo de muchas empresas como Hewlett-Packard, Shockley Transistor Corporation, Syntex, Logitech, Yahoo!, Netscape.

ción o las agencias del gobierno que fueron contactados por el autor y, por último, una gran parte se obtuvo por entrevistas directas abiertas no estructuradas con personas a cargo de los centros principales. Las entrevistas fueron realizadas en su mayoría por el autor y, en parte, en colaboración con otros investigadores (tabla 1). Todos los gerentes entrevistados eran los líderes de la organización que desempeña un papel clave en el network y que estaban obligados a dar los materiales y los datos disponibles para validar lo que declaran. Algunos de ellos fueron recordados porque tenían más información e invitados a participar en la conferencia centrada en la creación del spin-off.

A los gerentes se les dijo que habían sido incluidos en la muestra debido a la notoriedad que su centro tiene en el proceso de creación del spin-out y que estábamos tratando de entender cuáles eran las actividades y las capacidades que hacen que sea un éxito.

Cada caso describe cómo nace el sistema local y cómo la red que lo apoyaba se ha desarrollado, las habilidades y las actividades llevadas a cabo por los actores individuales y enumera los servicios.

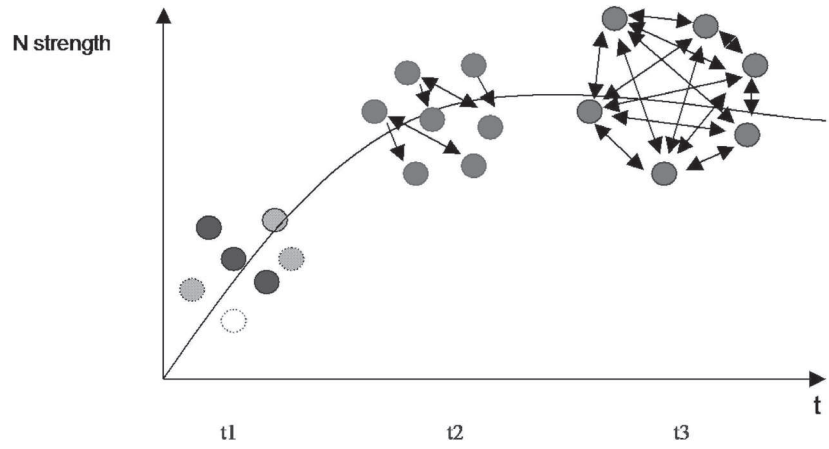
Tabla 1
Fuentes consultadas por los diferentes casos

	Entrevistas directas	Estudios de casos o documentos	Conferencias y talleres	Documentos en Internet	Documentos obtenidos directamente por el centro
Oxford	X	X	X	X	X
Cambridge	X	X	X		
Warwick	X	X		X	X
Gales	X	X	X	X	X
Dublín-Trinity College	X	X	X	X	X
Dublín- PDC	X		X	X	X
Suecia		X	X	X	
Finlandia		X		X	
Sophie-Antipolis		X	X	X	X
Alemania		X		X	
MIT	X	X	X	X	
Stanford		X	X	X	
Wharton	X			X	X
España		X	X	X	
Israel	X	X	X	X	X

III. Un modelo de etapa para analizar la red

Analizando los diferentes casos de excelencia en los que los spin-offs académicos han surgido, los he agrupado según las características de la red y su estado de desarrollo. He desarrollado un modelo de escenario que da forma a 3 períodos diferentes usando el modelo de Larson y Starr (Larson y Starr, 1993) (Figura 1).

Figura 1
Ciclo de la vida de las redes spin-out



La primera fase (t1) se caracteriza por la ausencia del network o incluso la falta total de algunos nodos focales (contextos de fondo inestables). Por ejemplo no había ningún actor con el papel de financiar las nuevas empresas (ángeles de los negocios, VC, etc.).

En la segunda fase (t2), es posible observar una evolución de la situación: los actores del contexto de fondo que son necesarios para construir un network exitoso están allí, pero hay varios agujeros estructurales entre ellos que hacen que la red no es capaz de comunicar totalmente (contextos de fondo silenciosos).

En la tercera etapa (t3) el network está totalmente desarrollado y conectado: todos los nodos en el contexto de fondo están presentes y la información fluye de forma espontánea. Cada actor tiene conocimiento de toda la información sobre los demás. Utilizando los datos a disposición he realizado una imagen al 2005 del estado del arte de los casos tomados en consideración.

IV. La primera etapa: la construcción del network

Es posible afirmar que la primera fase es la fase de la construcción. Varios casos de la red entre las muestras están pasando por esa etapa. Uno de ellos era, por ejemplo, Israel cuando, hace más de veinte años, se decidió invertir en la innovación tecnológica.

La Constitución del país establece que todo Judío que llega a Israel tiene derecho a convertirse en ciudadano y, con la llegada de Rusia al final de los años ochenta, la población aumentó en un 20% en muy poco tiempo, creando muchos problemas logísticos y de empleo. La mayoría de los nuevos ciudadanos eran ingenieros, matemáticos, físicos y otros investigadores. Por ello, el Gobierno decidió crear un sistema de incentivos para fomentar la valorización económica de los resultados de la investigación. No había la red, e incluso faltaban algunos de los nodos básicos para ayudar el proceso de spin-out. Las universidades no eran competitivas en términos de investigación realizada y número de investigadores. No había capitalistas de riesgo o ángeles de los negocios y la economía se caracterizaba por el comercio, más que por la producción de bienes y servicios.

El primer paso consistió en invertir en la innovación. El Ministerio de Industria y Comercio estableció una Oficina del Jefe Científico (OCS) que se encarga de aplicar la política del Gobierno con respecto al apoyo y al fomento de la investigación industrial y el desarrollo. Los programas de apoyo e incentivos eran regulados por la "Ley para el Fomento de la Investigación y Desarrollo Industrial ".

La más famosa medida política económica introducida fue, sin duda, el Programa de Incubadoras Tecnológicas1. Las incubadoras (24 en todo el país, realizando de diez a quince empresas cada uno) son organizaciones de apoyo sin fines de lucro que dan a los empresarios principiantes la oportunidad de desarrollar sus innovadoras ideas tecnológicas y establecer nuevos negocios con el fin de comercializarlos. Esta es una etapa muy arriesgada de desarrollo de negocios y normalmente el dinero comercial no toma este tipo de riesgos. Por otra parte, en el país no existía la cultura de transformar las ideas de laboratorio en algo que uno puede comprar. Por lo tanto, con el fin de garantizar que las buenas ideas se conviertan realmente en verdaderas oportunidades, el Estado asume los riesgos a través de su programa de incubación, financiando esta etapa de desarrollo. El programa de incubadoras se aplica bajo la dirección y con el apoyo de la Oficina del Jefe Científico o el Ministerio de Industria y Comercio (OCS). La norma es fijada por el Comité Directivo de Incubadoras Tecnológicas, designada por el Director General del Ministerio y compuesta de un representante público proveniente de la industria de alta tecnología, uno proveniente de las incubadoras, el jefe Científico de la OCS, el coordinador para la industria en el Ministerio de la División económica de financiamiento y el director del Programa de Incubación de base Tecnológica.

Para ser aceptado por el Programa el proyecto debe ser I+D basado en una idea tecnológica innovadora destinada a desarrollar un producto con potencial de comercialización de las exportaciones. Cuando se instituyó la medida, requisitos especiales especificaban que al menos la mitad de los miembros de los equipos del proyecto en la incubadora tienen que ser inmigrantes recientes, que la propiedad inicial tiene que ser estipulada por las reglas del comité de dirección y que el nuevo producto debe ser fabricado en Israel.

Las incubadoras apoyan a los nuevos empresarios en la determinación de la aplicabilidad tecnológica y la comercialización de la idea, y la elaboración de un plan de I+D, la obtención de los recursos financieros necesarios para llevar a cabo el proyecto, trabajo en equipo y tutoría, counsultoría profesional y administrativa, orientación y supervisión, aumento de capital y preparación para la comercialización, la prestación de servicios de secretaría y administrativos, mantenimiento, adquisiciones, contabilidad y asesoramiento legal; dando instrucciones profesionales y empresariales, sobre todo a los inmigrantes, monitoreando cada proyecto. El proyecto debería estar listo para su comercialización dentro de dos años.

El Gobierno inició un círculo virtuoso de inversión de capital de riesgo con la creación en 1993 de Yozma. Yozma es un super fondo para financiar la creación de fondos de capital de riesgo de los cuales el 40 % es compartido por el propio Gobierno y lo que queda es manejado y compartido por los propietarios privados. El propietario privado puede ejercer la opción de tomar el control total del fondo en cinco años. Esta política crea una presencia cada vez mayor de capitalistas de riesgo procedentes de todo el mundo. Empresas israelíes en el 1999 atrajeron mil millones de dólares de capital de riesgo de todo el mundo y hay más de un centenar de empresas procedentes de Israel que se cotizan en el mercado Nasdaq de EE.UU. .

El network se ha desarrollado en los años a partir de una primera etapa en la que no había nodos a una segunda etapa en la que todos los actores están presentes y muchos están vinculados entre sí.

Las universidades se muestran muy activas en la vinculación de incubadoras y empresas pero ofrecen pocos servicios. El sistema de evaluación de la investigación atribuye la misma importancia a las actividades de enseñanza, a la investigación y a la valorización económica de los resultados.

En Israel hay ahora muchos ángeles de los negocios que manejan las incubadoras de forma voluntaria. Ellos deciden las políticas y evalúan qué proyectos aceptar. Además, hay un gran número de inversores de capital de riesgo en el país, en parte atraídos por la acción de redes estatales, en parte por el elevado número de empresas israelíes cotizadas en NASDAQ.

La fuerza del país radica en el vínculo entre la investigación y la industria. De hecho, la cantidad que se gasta en investigación y desarrollo, en relación con el tamaño del Producto Interno Bruto, es una de las más altas del mundo, y en relación con el tamaño de la fuerza laboral, Israel tiene, con mucho, el mayor número de autores que publican en las ciencias naturales, la ingeniería, la agricultura y la medicina.

V. La Segunda Etapa: La red "en desarrollo"

La segunda etapa se caracteriza por la presencia de un contexto de fondo más complejo. Una gran cantidad de los diferentes actores que son necesarios para la red están presentes pero no están conectados entre sí. Esta etapa se caracteriza por la falta de comunicación y conexión entre los jugadores que impedirán una amplia, articulada e integrada reserva de

los servicios (contextos de fondo *silenciosos*) y por los jugadores incapaces de desarrollar acciones de promoción y de exploración con el objetivo de construir una fuerte relación con el potencial empresario (contextos de fondo *ciegos*). Todavía hay algunos agujeros estructurales que abren la etapa a la presencia del bróker. Podolny (Podolny, 2001) sostiene que las ventajas de información y control de los agujeros estructurales deberían ser una ventaja competitiva para el capitalista de riesgo detectando y desarrollando aventuras en cada primera etapa de desarrollo. Los casos tomados en consideración muestran que más el actor que se ocupa de construir la red sigue adelante en su función de conexión, menos espacio se deja al bróker.

Entre las redes spin-out que he analizado, una de las que están en la segunda etapa es la red spin-out de Oxford.

La experiencia de la Universidad de Oxford es uno de los casos más exitosos en el Reino Unido. En este caso en particular fue la universidad que actuó como meta-organización.

El éxito del network de la Universidad de Oxford en la valorización económica de los resultados de la investigación depende del alto número de investigadores que trabajan allí[2]. Entre las universidades del Reino Unido, Oxford tiene de hecho el mayor gasto para las actividades de investigación. Por otra parte, la universidad permite a algunos investigadores de trabajar como consultores durante 30 días al año y, con el permiso de sus propios departamentos, también se les permite convertirse en empresarios, al mismo tiempo, siempre y cuando no tengan un papel ejecutivo estratégico en sus empresas. Esta estrategia elimina muchas barreras a la circulación de los investigadores. Inglaterra tiene una larga historia en la atención que las universidades muestran no sólo hacia la enseñanza y la investigación, sino también para el registro de patentes y comercialización de sus investigaciones. Eso es visible incluso observando el gran número de empresas que operan en el país, la mayoría de las cuales están basadas en la tecnología.

Además, el Gobierno apoya el nacimiento de la nueva tecnología start-up financiando la fase pre-semilla con relación a la *University Challenge Seed Fund* y opera ofreciendo dinero a los investigadores para que desarrollen formas alternativas de inventos creativos, estudiando el mercado, patentando los derechos de propiedad intelectual, definiendo la mejor dimensión de la nueva empresa. Este fondo está dividido entre 15 fondos independientes administrados por empresas privadas y utilizados por cada universidad o consorcio. Los capitalistas de riesgo y los ángeles de los negocios están muy presentes y ambos están especializados en los diferentes sectores, la cantidad y la etapa de la inversión requerida.

2 En la Universidad de Oxford hay 2.000 estudiantes de doctorado y 2.500 investigadores, además de profesores asociados y numerarios.

Con todos los diferentes nodos de la red spin-out ya presente, la red está en la segunda etapa de desarrollo de su ciclo de la vida. Lo que falta son algunas de las conexiones entre los nodos o una más eficiente conexión con "aquellos correctos" que permiten que el network sea más eficiente.

En Oxford, la Universidad promueve y apoya el spin-off académico hacia su transferencia de tecnología a empresas, ISIS Innovación. ISIS es una filial enteramente de propiedad de la Universidad y su tarea es promover "la comercialización de ideas de investigación generadas por académicos de Oxford. La Universidad (declarada por la constitución) es titular de todos los derechos de propiedad intelectual sobre la investigación. En general, la Universidad asigna todosos sus derechos de propiedad intelectual a ISIS que luego los protege patentándolos, vendéndolos como licencias o comercializando los inventos para la constitución de nuevas empresas, financiadas por capitales de riesgo privados o fondos específicos de financiación.

El papel de ISIS es entonces apoyar los spin-offs académicos. ISIS selecciona los proyectos dignos de evaluación porque algunos investigadores que los proponen demuestran habilidades empresariales en términos de comprensión del mercado, claridad en la explicación de la idea, sentido práctico y la capacidad de toma de riesgos. ISIS funda una red de ángeles de los negocios para sus actividades para conceder a empresas particulares o privadas el permiso de invertir tiempo y dinero para contactar con los spin-off académicos de Oxford. Es interesante señalar que los proyectos de mayor potencial se dirigen a la Comisión Asesora de Inversiones que se encarga de la asignación tanto de la University Challenge seed Fund como del ISIS College Fund[3].

En la nueva compañía el investigador y la universidad reciben casi la misma participación en el capital, el primero por la idea, el último por los servicios prestados. Cada académico spin-off tiene un gerente de proyecto ISIS que lo apoya en la puesta en marcha y monitoriza la evolución de la actividad. De hecho, si el índice de crecimiento no es satisfactorio, habrá una propuesta para detenerlo. La Universidad de Oxford no proporciona servicios como el espacio en sus edificios o el acceso a laboratorios para nuevos empresarios, pero ISIS establece contactos entre spin-off académicos y estratos especializados, consultores de empresas, contadores, potenciales capitalistas de riesgo y otros que quieren convertirse en empresarios. A tal efecto, ISIS organiza varias actividades: boletines y seminarios, reuniones cada año, presentación de nuevas ideas en busca de financiación y apoyo y poniendo en contacto las personas con diferentes roles en la red, con el fin de hablar en persona

3 El ISIS College Fund fue creado en 1999 para financiar la primera etapa de las empresas acedémicas spin-off. Cuenta con £ 27,5 millones (en su mayoría proporcionados por los 27 Colegios independientes de Oxford, y un millón para la Universidad), y es administrado por Quester. El objetivo del ICF es contribuir a la financiación y al desarrollo de oportunidades de negocios que surgen de la investigación y la innovación de la Universidad. Los fondos se centran en empresas de crecimiento en la primera fase de negocios relacionados con la tecnología.

y cenar juntos. El Director ejecutivo de Isis piensa que la conexión de las personas adecuadas es la clave del éxito de su centro. La Universidad aparta un millón de libras cada año para la gestión de ISIS. ISIS apoya siete a diez spin-off académicos cada año.

VI. La Tercera Etapa: La Red "completamente desarrollada"

En la tercera etapa, es posible observar una situación más compleja. Todos los actores clave en el proceso de spin-out están presentes y conectados entre sí. La red es redundante de conexiones y es difícil encontrar agujeros estructurales críticos para el proceso. Es una red dinámica en la que viejos y nuevos actores se alternan y muchas conexiones se realizan sin la necesidad de un bróker. Este es el ciclo de vida de la etapa de la red en la que está presente el caso del Instituto de Tecnología de Massachusetts. La Ruta 128 es una de las zonas más famosas y de excelencia por la presencia de nuevas empresas de base tecnológica de éxito. Eso se debe a la larga historia de la zona estrictamente vinculada a la actividad universitaria que realiza, durante los años, el resto del contexto de fondo.

Entrevistando al Director ejecutivo del Centro para el espíritu empresarial MIT, lo que resultaba claro era que la tarea principal de su centro es apoyar la promoción del nombre de la Universidad. En el MIT, de hecho, las empresas en cualquier caso siguen adelante, incluso sin el apoyo del centro. La red está bien estructurada y redundante en sus conexiones: los capitalistas de riesgo y los ángeles de los negocios van a la Universidad de forma espontánea para buscar nuevas ideas para la financiación; las empresas existentes mantienen estrechas relaciones y colaboraciones con varios departamentos de investigación y hay una gran cantidad de eventos organizados por diferentes actores que permiten a todos los nodos de la red de interactuar. Incluso hay instituciones establecidas y formales como el Banco de Boston que invierte dinero en start-ups prometedoras. La información se intercambia entre los actores y es menos común tener agujeros estructurales de los cuales el bróker puede sacar beneficio.

"... en el MIT las cosas suceden por sí mismas, porque la gente cree en ellas", como el Director ejecutivo había declarado durante la entrevista. Hay que decir, en todo caso, que los factores de éxito de esta red son la cultura de propagación del empresario, la enorme cantidad de fondos que se invierten en la investigación y, no último, el "nombre" que la Univerisdad desarrolló en varios años y que atrae y activa una gran cantidad de nuevas conexiones.

Estar en la tercera etapa del ciclo de la vida significa que no hay necesidad de un solo actor que es más responsable de la creación y el funcionamiento de la red. Pero eso no quiere decir que la situación siempre es la misma. Me di cuenta, de hecho, que hasta aquellos casos en mi muestra, que en la actualidad están en una situación de redes totalmente desarrolladas, pasaron a través de las dos primeras fases. En el caso del MIT, por ejemplo, el proceso se inició con el nombramiento de su vice-rector en Washington para manejar los fondos de investigación nacionales. Al estar en este nuevo papel el vice-rector dirigió los

fondos de investigación del MIT, donde algunos investigadores empezaron a realizar un estudio minucioso del campo de la Defensa Nacional. Este nuevo campo les hizo pensar en términos de investigación práctica y los levantó para trabajar en equipo, debido a los informes que tienen que hacer ingenieros y supervisores del gobierno. La proximidad con este nuevo actor, el Gobierno, ayuda a influir en las políticas que fueron tomadas mediante un problema de transferencia de tecnología, como apoyo a la financiación, la promulgación de la Ley Bayh- Dole, e incluso la construcción de la Ruta 128, que hizo la área alrededor del MIT más fácilmente accesible y menos costosa para vivir. La Universidad empezó a financiar el spin-out y apoyar las investigaciones aplicadas, a promover las culturas emprendedoras incluso en carreras técnicas (medicina, ingeniería, ciencias sociales, etc.). Esto permitió el nacimiento de muchas empresas de base tecnológica que se mantuvieron conectadas con el departamento de pertenencia de los fundadores y que se convierten en un atractivo para los inversores de capital riesgo y ángeles de los negocios. Los departamentos universitarios relacionados con investigadores y mentores, promovieron y crearon concursos de start-up y establecieron diferentes precios para las mejores investigaciones aplicadas, jugando de esta manera el papel de fundador de red y bróker social.

VII. ¿Es eso un Bróker?

Analizando los casos de mi muestra, me di cuenta de que hay una actividad interesante y específica, una característica particular del medio ambiente o las capacidades de algunos de los jugadores involucrados, que hacen posible la existencia exitosa de redes spin-out. Detecté un papel central desempeñado por uno de los actores de la red que, en un primer momento, identifiqué como un bróker.

Las investigaciones existentes sobre la actividad del bróker y los *agujeros estructurales* se ha centrado en cómo la intermediación sucede en las redes con una historia relativamente larga (Burt, 1992, 1997, DiMaggio, 1992; Marsden, 1982), tratando de examinar el capital social y las teorías de los *agujeros estructurales* en formación de redes de biotecnología (Hargadon y Sutton, 1997) o explorando débiles vínculos y capital social (Coleman, 1988; Granovetter, 1985), o intermediando en redes de colaboración (Ahuja, 2000), pero según mis conocimientos no hay ninguna investigación publicada sobre cómo se produce la intermediación en las redes emergentes con poca o ninguna historia compartida. Además , hay muy pocos estudios publicados sobre cómo se forman y se desarrollan redes (Larson y Starr, 1993; Starr y Macmillan, 1990). La contribución de este estudio es que se llena este vacío identificando un nuevo tipo de actor que nombré meta-organizador.

Sigo estudiando las redes académicas spin-off desde hace algunos años y me he dado cuenta que es una entidad de investigación útil para aislar el papel del bróker en las diferentes etapas del ciclo de vida de la red. El fenómeno de spin-off acedémico se basa en la existencia de una red de actores, pero siempre hay una fase en la que tiene que ser construido. Analizando

los casos de mi muestra, descubrí que se encuentran en diferentes etapas del ciclo de su vida, pero todos pasaron por una etapa de creación. Una premisa central de este trabajo es que el capital social influye en cómo la rede se forma. El "fundador" siempre actúa como una especie de bróker en un sentido más amplio del término, que tiene más funciones que uno tradicional en la primera etapa, pero que las reduce a medida que se vaya ampliando la red. Nombré este bróker meta-organizador porque es el jugador que organiza los demás por la elección de los diferentes nodos de la red y define los canales de comunicación y los lazos que los conecta.

Varios estudiosos se han centrado en la importancia de la función del bróker en la red. Boissevain (Boissevain, 1974) define a un bróker como "el que conecta directa o indirectamente las personas ... [...] Se llena la falta de comunicación entre grupos, estructuras e incluso culturas [...] y se ocupa un espacio estratégico en el ámbito de las redes sociales y relacionales". Según Marsden (Marsden, 1982), el bróker es "el actor que facilita las transacciones entre los actores que no tienen vínculos directos de confianza." El bróker ocupa una posición importante en la red por una serie de razones. En primer lugar, los recursos (es decir, los componentes de conocimiento) patentados para una comunidad de personas pueden resolver los problemas de otro, pero sólo si las conexiones y los vínculos entre los problemas y las soluciones existentes se pueden hacer a través de las fronteras entre ellos (Hargadon y Sutton, 1997). En segundo lugar, cuando la conexión se realiza entre los componentes previamente desconectados de los conocimientos, la experiencia pasada a menudo toma formas creativas nuevas ya que los diferentes usuarios vuelven a combinar ideas existentes con nuevos elementos entrantes de conocimiento (Nelson & Winter, 1982; TJ Pollock , JF Porac, JB Wade, 2004). "Estas nuevas combinaciones son objetivamente nuevos conceptos u objetos porque se construyen a partir de las ideas previamente existentes pero desconectadas" (Hargadon y Sutton, 1997: 716).

Pues las funciones del bróker son fundamentalmente dos: en primer lugar, para conectar los diferentes actores y en segundo lugar, para transferir información entre ellos. Los mecanismos existentes bajo el acceso a la información en la literatura son básicamente los agujeros estructurales, como Burt Propone (Burt, 1992), o la fuerza de los lazos, como argumenta Granovetter (Granovetter, 1973).

Generalmente el bróker tiene el poder en la red porque posee las informaciones y las controla en relación con lo que Burt llama "agujeros estructurales" (Burt, 1992). Los agujeros estructurales son faltas entre contactos no redundantes. Burt establece que las redes pueden ser redundantes en el sentido de que no hay beneficios en los intercambios de información debido a que todos los contactos entre los nodos son cohesivos (esos contactos están fuertemente conectados entre sí) o equivalentes (contacto que une el nodo a los mismos terceros). En este caso la información similar circula en la red y no hay beneficios para los diferentes nodos, mientras que, por el contrario, los contactos no redundantes

ofrecen beneficios de información que son aditivos y los agujeros estructurales son los espacios entre ellos (Burt, 1992). Así, en los agujeros estructurales hay faltas en los flujos de información entre alters vinculados a algún ego pero no vinculadas entre sí. Un agujero estructural indica que los actores en el otro lado del agujero tienen acceso a diferentes flujos de información (Hargadon y Sutton, 1997).

Siguiendo el concepto del "*gaudens tertius*" propuesto por Simmel y Merton (Merton, 1968; Simmel, 1955), el bróker saca sus beneficios de control connctando los agujeros estructurales. El bróker que utiliza varios agujeros estructurales tiene más poder en términos de capital social, donde el capital social es el complemento contextual del capital humano (Burt, 1997) y se trata de "un recurso de la organización que es inherente a la estructura de las relaciones entre dos actores y más actores" (Coleman, 1990). Mientras que desde el punto de vista de Coleman la estructura social óptima es aquella en la que hay lazos densos y la red aparece más interconectada, Burt afirma que la construcción de redes formadas por alters desconectados es la estrategia óptima.

Desde la perspectiva de la teoría de agujeros estructurales, las ego redes en las que el socio de una empresa no tiene vínculos con los demás se prefieren a las redes en que sus socios están fuertemente atados entre sí. Walker, Kogut y Shan (Walker, Kogut y Shan, 1997) demuestran que esto no es cierto para las redes de las empresas de biotecnología. Evaluaron los agujeros estructurales y el capital social (Coleman, 1990) examinando la formación de redes en la industria de la biotecnología y descubrieron que la teoría del capital social es el mejor predictor de la cooperación a lo largo del tiempo y que en la formación de la red es mucho mejor tener una red fuertemente atada que proceder por intermediación de agujeros estructurales.

Para entender cómo la intermediación se convierte en una nueva organización, es importante estudiar cómo se gestionan sus funciones. El bróker puede gestionar la red de dos maneras diferentes: la centralización o descentralización de la información. En el primer modelo que se parece al modelo *wheal* propuesto por Shaw (Shaw, 1978), el bróker conoce la información que es el núcleo de la red, dónde encontrarlo y dónde localizarlo. Puede decidir cómo y a quién puede ser transferido y ejerce su poder de esta manera. Esto es coherente con la teoría del agujero estructural propuesta por Burt porque las oportunidades de intermediación de los flujos de información tienen una mayor rentabilidad económica en términos de poder.

El enfoque descentralizado se basa en la reciprocidad. Aunque el bróker tiene el control de los canales de comunicación, pasa la información a los otros actores que tengan conocimiento de la totalidad del capital social en la red. En este caso, el conocimiento está muy extendido en la red (Human y Provan, 2000). Este argumento lleva a la opinión de Coleman sobre el capital social, aquellas empresas en posición central con un mayor capital social, es probable que tengan más relaciones y redundancia de los lazos de la red ya que les ofrecen la posibilidad de aumentar aún más.

Esto me ayuda a estructurar mis proposiciones:

Proposición 1: En la primera etapa del ciclo de vida de una red hay un actor, el meta-organizador, que puede ser responsable de la fundación de la red;

Proposición 2: El meta-organizador es diferente de un bróker y no tiene el objetivo de sacar provecho;

Proposición 3: El papel del meta-organizador cambia ya que la red evoluciona en las etapas del ciclo de vida.

VIII. Discusión: El Meta-organizador, más que un Bróker

Muchos estudios de investigación sobre redes han sido publicados, pero pocos han contribuido a la atención hacia la primera etapa de su ciclo de vida: la creación de una red. En el modelo que he presentado, los hallazgos más interesantes vienen del análisis de cómo se forman las redes y las características de su fundador. En todos los casos analizados menos que en uno, he encontrado la presencia de un actor que es responsable de la fundación de la red: el meta-organizador. Es el único que empieza a crear una nueva red de análisis analizando los nodos necesarios para que tenga éxito en su objetivo. Es la organización que crea las condiciones para la existencia de la red y define las reglas contextuales para los distintos participantes. También trae conocimiento contextual a la construcción de la red, ya que genera conocimiento y contenido aplicable a una red específica.

La literatura existente (Antonelli, 2003; 2013; Consejo - Antonelli, 2003), así como las evidencias empíricas señalan cuatro funciones principales de estos jugadores:

- la construcción de la red mediante la selección de los jugadores;
- reemplazar los nodos faltantes de la red;
- definir las reglas de funcionamiento y comunicaciones que hay que usar entre los jugadores de redes;
- conectar los agujeros estructurales.

La tarea principal es construir una red contextual, eligiendo diferentes actores cuyas características y conocimientos les permitan apoyar el objetivo de la red. Y esta función es absolutamente central en los casos en que los actores de proceso no sean capaces de crear estos contextos interactivos y colaborativos por sí mismos como el caso de las empresas spin-out. En las redes spin-out del contexto de fondo los jugadores necesarios son investigadores, universidades y centros de investigación, empresas locales, entidades financieras e instituciones públicas. Los nodos que dan inicio al proceso de fundación siempre son conscientes de cuáles son los puntos claves necesarios para que la red sea exitosa. Por ejemplo, el Gobierno de Israel inició potenciando a los investigadores y los centros de investigación, luego se buscaron a los financieros. El Centro de Innovación de Oxford y el Centro de Desarrollo de Proyectos de Dublín construyeron registros para financieros, ángeles de los negocios y hasta entrenaron a consultores para ayudar las empresas spin-out. La Agencia de Desarrollo de Gales empezó a identificar los centros de investigación y las Universidades más activas en estudios

aplicados y luego los conectó con las redes de ángeles de los negocios y las empresas locales. La presencia de un caso atípico entre los casos analizados, la Cambridge UK, puede ser explicada considerando que no hay documentos que cuenten la historia de la Universidad de Cambridge desde el principio. Es una de las Universidades más antiguas y que puede ser considerada como una de las explicaciones para el llamado "fenómeno de Cambridge". La influencia que tuvo en la economía de la zona a lo largo de mucho tiempo y para la difusión de conocimientos e investigaciones aplicadas justifica la presencia de un contexto de fondo bien desarrollado. Las cosas suceden en Cambridge por sí mismas, y no hay necesidad de ninguna meta-organizador. El Director Ejecutivo del Centro de Investigación e Innovación de la Universidad de Cambridge explicó la presencia del centro afirmando simplemente que el objetivo era de "tener uno". No hay fuentes para reconstruir cómo las redes spin-out empezaron.

La segunda función de la meta-organización es jugar el papel de uno o más de los nodos que faltan que son cruciales para que la red sea eficaz. La sustitución de las funciones desempeñadas por otros actores, de hecho, puede ser necesaria cuando la red no tendría éxito de otro modo y pueda asegurarle un papel de poder a la propia meta-organización. Por ejemplo, las redes spin-out a menudo faltaban de capitales de riesgo o apoyo a la gestión. El meta-organizador decide de realizar solo algunas de estas actividades por muchas razones: Una de estas es el intento de llenar los vacíos existentes en un contexto de fondo, la segunda razón es el objetivo de dar credibilidad a los empresarios y, finalmente, puede ser impulsado por la voluntad de internalizar algunos servicios críticos. El Centro de Innovación de Warwick, por ejemplo, empezó financiando a grupos de investigadores con buenas ideas que querían realizar; el Gobierno de Israel creó un fondo de riesgo, como he mencionado anteriormente; la Universidad de Umea y el Centro de Empresas de Innovación en Linkoping, en Suecia, operó programas para apoyar servicios técnicos y trabajos en equipo con las empresas spin-out.

La tercera función principal de la meta-organización es definir las normas de funcionamiento y comunicación para ser usada entre los jugadores de la red. Facilitar la comunicación, las conexiones y el intercambio de información entre los actores de la red, hace que sea una especie de promotor de la creación de la red, ya que:

- Define la misión y los lineamientos estratégicos de la red;
- Explica los valores que deben ser compartidos por los jugadores;
- Construye los mecanismos de comunicación y coordinación;

El meta-organizador, de hecho, define la estrategia porque la elección de los jugadores depende, por supuesto, de la misión general adoptada. Tratando de definir la misión, el metao-rganizador analiza los factores críticos de éxito que caracterizan la red y localiza la experiencia particular de cada jugador en el mercado. Además, el meta-organizador construye las metodologías de comunicación y de coordinación de la red. Por ejemplo, WDA y OCS que pro-

yectaron la red involucrando los principales jugadores representados por los investigadores, primero intentaron motivarles a convertirse en empresarios mediante la oferta tanto de apoyo financiero para el desarrollo económico de la investigación, como de mayor apoyo "físico-gerencial" a través de la oferta de servicios particularmente útiles en el período de start-up. Una intensa campaña de promoción de sus programas está en la base de esta acción y tiene la intención de atraer al mayor número posible de inversores. Los primeros éxitos se utilizan luego para involucrar más investigadores, algunas empresas ya presentes en el territorio, universidades, incubadoras, con el objetivo de ampliar la red. Las formas exactas de hacerlo son muchas y muy diferentes: Israel ha creado incubadoras directamente controladas por el gobierno y que coordinan las diferentes actividades a un nivel alto y central; Gales ha operado a nivel más local, a través de los gerentes de área con la tarea de involucrar organizaciones territoriales y organismos en el programa regional.

La función de la construcción de la red que este actor interpreta está relacionada con la creación y la difusión entre los demás actores que elige y algunas reglas específicas que con el tiempo influirán en la estructura misma. El meta-organizador puede dar varias normas diferentes de comportamiento organizacional que no son necesariamente formalizadas pero que ayudan, a través de la interacción de los diferentes actores, para crear la visión de la red. El papel de la gestión y la conexión puede ser exteriorizado por la distribución de recursos como la información, los conocimientos técnicos, el acceso a fuentes particulares, etc. que lo ponen en una posición de poder respecto a otros nodos de la red.

Otra función básica que desempeña la meta-organización es la conexión de agujeros estructurales. Es decir, la actividad que hace que sea más cercano a un bróker. El meta-organizador, de hecho, ata los nodos de la red que están desconectados para transferir las informaciones y desarrollar la misma red.

El papel del meta-organizador puede ser jugado por cualquier organización, pero vale la pena señalar que puede tener éxito en la creación de esta red sólo si puede crear valor para los actores intersados. Así, en primer lugar, la meta-rganización debe tener importantes propiedades con el fin de justificar su papel e induce a otros jugadores a crear relaciones con ella (Antonelli, 2013). Principalmente, se necesitará construir una relación privilegiada con los jugadores que son más importantes para el objetivo de la red. En el caso de la red spin-out tiene que estar muy cerca de los eventuales empresarios.

De hecho, no es una casualidad que este papel, en la red spin-out, es con frecuencia desempeñado por una institución universitaria que es, por supuesto, el jugador más cercano a los potenciales empresarios académicos y, por lo tanto, el más adecuado para que los represente. Hay experiencias, como Isis, en Oxford, SMIL en Linköping, IC en el Trinity College en Dublín y otras similares también en Finlandia, en Escocia y en Italia, donde últimamente las Universidades de Bolonia, Nápoles y Ferrara han

empezado los puntos de spin-offs, que lo demuestran.

Cuando, por el contrario, el papel del meta-organizador se juega por un gobierno o un organismo de desarrollo regional, su relación privilegiada con los potenciales emprendedores deriva más de su capacidad para crear una serie de incentivos y facilidades reales y financieras.

Para poder construir la red, la meta-organización debe tener la confianza de los otros jugadores y esto sólo es posible si es legítimo. En otras palabras, tiene que ser capaz de generar confianza entre los jugadores y el contexto de fondo y esto es, por supuesto, más fácil cuando el papel está en manos de una institución.

A pesar de que una de las actividades principales de un bróker consiste en llevar los agujeros estructurales a la red, el meta-organizador es más que un bróker como lo define Burt. En primer lugar, el bróker tiene como objetivo el mantenimiento de agujeros estructurales porque le dan poder. De hecho, ya que no conecta dos nodos diferentes que no son mutuamente conscientes, mantiene el poder de obtener informaciones desde ambos, siendo el único en las dos redes que se extiende para obtenerlo. El meta-organizador, por el contrario, utiliza los agujeros estructurales no para aprovechar para mantenerlos sino para tratar de activar tantas conexiones como puede. Esto me lleva a definir al metao-rganizador como un tipo diferente de bróker en la conexión de agujeros estructurales: un bróker desde el punto de vista de Colemann (Colemann, 1985). Más el capital social se extiendió a través de la conexión de agujeros estructurales, más la red se hizo accesible y eficaz.

Además, otra función muy importante de la meta-organización es la sustitución de los jugadores que faltan en la prestación de servicios de la red que son fundamentales para llegar a la meta, mientras que el bróker no lo hace.

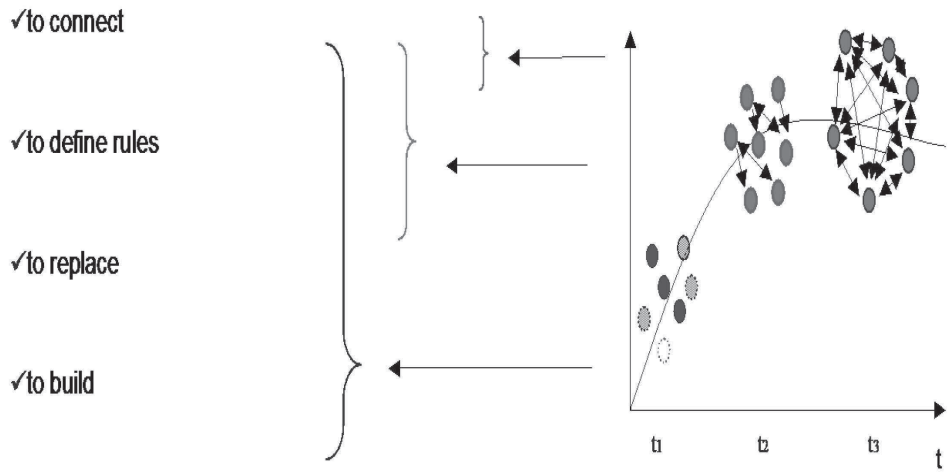
Además, la meta-organización necesita tener una función social para tener éxito y confía también para los otros jugadores en la red, mientras que el bróker actúa para alcanzar sus propios objetivos e intereses (Antonelli, 2013). El meta-organizador es un actor sin fines de lucro. Esta es otra razón por la que lo hace diferente del bróker que, por el contrario, es un actor que actúa para sacar su proprio provecho.

El meta-organizador construye la estructura de la red que permite la existencia de los agujeros estructurales que el bróker tiende a controlar. Por lo tanto, no hay espacio para el bróker sin la pre-acción de la meta-organización.

IX. Ciclo de Vida del Meta-organizador

Por interpolación de los estadios de vida de la red y las diferentes funciones que asume el meta-organizador es posible afirmar una co-evolución. El papel del meta-organizador cambia en diferentes etapas de la rede (figura 2). Mientras que en la primera etapa, de hecho, hay un actor que lleva a cabo todas las cuatro funciones que he descrito anteriormente, en las siguientes etapas, pierde parte de ellas, transformándose en un tipo diferente de actor.

Figura 2
El papel del meta-organizador en diferentes etapas de la red



En la fase de creación de la red no está presente e incluso se pierden algunos de los nodos básicos. El meta-organizador, entonces, construye la red escogiendo los diferentes nodos de involucrar, reinstala las funciones de los nodos que faltan, define las normas de funcionamiento y comunicación que se deben utilizar entre los jugadores de la red y conecta los agujeros estructurales presentes. En esta etapa, sin embargo, desempeña todas sus funciones haciendo posible la existencia de una red. En esta etapa no hay espacio para la actividad del bróker porque todavía no hay red.

En la segunda etapa del ciclo de la vida, se pierde parte de sus funciones: la red ya está presente y por lo tanto no necesita ser estructurada; todos los nodos estratégicos están ya ocupados por alguna organización. Por eso, el meta-organizador, mantiene su papel de gestión de las reglas de la comunicación y puede hacerlo de dos maneras diferentes: centralizando o descentralizando. En el primer caso, el meta-organizador lleva a cabo una actividad de conexión inicial entre todos los jugadores, seguida por una actividad centralizadora de gestión del flujo de información. La gestión de la información se desarrolla de acuerdo a un modelo centralizado de ruedas (ME Shaw, 1978) en el que el meta-organizador tiene un papel absolutamente central en la red contextual. En la muestra que he analizado, la actividad de centralización se realiza a menudo a través de boletines mensuales, reuniones privadas con los diferentes actores, lo que permite que todos los nodos de la red sean conectados no por contacto directo, sino sólo a través de la meta-organización. Este tipo de enfoque resulta ser muy eficiente, debido al hecho de que todos los jugadores saben lo que está pasando en cualquier nivel, dentro y fuera

de la red. El límite de este enfoque es el hecho de que toda la información pasa de las manos del meta-organizador y se filtra antes de ser distribuida. Un ejemplo de esto es la red israelí en la que los gerentes de las incubadoras crean contactos entre los investigadores y los capitalistas de riesgo eventualmente interesados, financian la idea de negocio en la fase pre-competitiva y controlan el negocio durante el período inicial de su existencia. De esta forma, los nuevos negocios obtienen información acerca de las condiciones del mercado, el apoyo financiero y otras empresas a través de la misma meta-organización, que filtra los contactos entre todos los jugadores de la red. Incluso el CEEI de España y el Parque de las Ciencias de Sophie Antipolis utilizan un sistema de comunicación centralizado.

Por el contrario, el segundo modelo de gestión de la relación conduce a una descentralización de la meta-organización y a un nivel más alto de reciprocidad en las interacciones, donde el meta-organizador tiene principalmente la función de coordinador. Por lo tanto, organiza reuniones formales e informales, conferencias en diferentes lugares, con el objetivo de facilitar los contactos de todos los jugadores. Pero, a pesar de la función de los coordinadores, la posición está en el mismo nivel que el de otros jugadores con respecto a la gestión del flujo de información (Provan K.G. & Human S.E., 2000).

Universidades inglesas y suecas constituyen el principal ejemplo de este tipo de conducta, en el que la creación de redes es una función muy importante, básicamente, realizada a través de la organización de reuniones entre los inversores de capital riesgo, ángeles de los negocios, empresas, agencias locales, etc.

En la segunda etapa algunas oportunidades aparecen para el bróker para obtener ganancias en la conexión de los agujeros estructurales que el meta-organizador no ha conectado todavía.

En la tercera etapa del ciclo de la vida, la red está totalmente desarrollada y redundante en la conexión y la información. En esta etapa el meta-organizador no tiene razón de existir y tampoco hay espacio para el bróker.

Conclusión y dirección para futuras investigaciones

La investigación que he presentado ofrece una nueva perspectiva de los estudios de la red, centrándose en el papel clave desempeñado por algunos nodos en especial en la fase de creación de la red. El meta-organizador es un actor estratégico que puede construir una red para llegar a una meta específica. Me he centrado en las redes spin-out para construir una experiencia basada en el aprendizaje que son las principales funciones que un actor tiene que jugar para ser un meta-organizador y que son las propiedades que debe poseer.

El modelo de etapas del ciclo de vida de la red evidencia la co-evolución de la función meta-organización que pierde sus peculiaridades como la red se vuelve más y más "desarrollada". Es posible afirmar que el meta-organizador "puro" juega un papel central en especial en la fase de creación, donde plantea las condiciones para la existencia del bróker mediante la construcción de la estructura de la red.

Después de algún tiempo, la red surge como resultado de los esfuerzos de siembra de este actor. Luego, en la segunda etapa, las funciones de la meta-organización empienzan a ser redundantes ya que la red ya está allí y no necesita ser construida más, y todos los nodos están presentes, por lo que el meta-organizador no tiene necesidad de jugar un papel que falta. Mantiene dos de sus funciones: la conexión de agujeros estructurales y la definición de las reglas de comunicación. Empieza a hacerse más similar a un bróker, pero con una misión peculiar "social": se trata de un bróker según la opinión de Coleman.

La transición entre la segunda y la tercera etapa es crítica ya que en la última fase del ciclo de vida de las redes, la meta-organización extingue sus funciones y se convierte en innecesaria. Puesto que ninguna organización quiere llegar a ser obsoleta, hay un riesgo de que el meta-organizador, con su conducta, empienza a impedir la transición a la red desarrollada. En la batalla por la legitimidad continuada, ya que su papel se reduce, todo lo que fue aprendido acerca de cómo construir una red, se olvida.

Lo que realmente debería suceder es que una vez que el meta-organizador llega a la última etapa, tiene que elegir: puede cambiar su papel, jugando las funciones de otro nodo de la red o transferirse a una nueva ubicación en la que se puede reiniciar el proceso desde la primera etapa exportando las capacidades que ha adquirido. Puede que ambos decidan trasladarse a redes con objetivos diferentes o, simplemente, a diferentes lugares. En el caso del spin-out, por ejemplo, el meta-organizador podría decidir convertirse en un financiero o un defensor de servicios, o en la segunda opción, puede salir de la red desarrollada, cuyo objetivo eran las compañías de biotecnología, y reinicia utilizando su experiencia en la nanotecnología spin-out.

Investigaciones futuras podrían centrarse en el estudio de por qué algunos meta-organizadores son más eficácez que otros: ¿es sólo una cuestión de capacidades? ¿Los factores contextuales desempeñan algunos roles para efectuar el proceso de co-evolución?

En primer lugar, las capacidades son realmente importantes en este proceso. De hecho, siendo una organización formada por individuos, el éxito en alcanzar su propia meta depende de la capacidad que tiene en términos de recursos humanos. Esa es la razón por la que sería interesante definir cuales son las capacidades esenciales que hacen una meta-organización exitosa.

El meta-organizador selecciona sus recursos en la fase de creación. Como mencioné anteriormente, el meta-organizador tiene un objetivo social y tiene que ser legítimo, por lo que, la mayoría de las veces, es una institución pública o sin fines de lucro. Esto significa que elige sus recursos humanos contando con el conocimiento personal de las personas o simplemente re-organiza las personas que ya están en la organización. Esto puede ser un límite para su éxito porque, si no tiene las capacidades adecuadas en el interior para jugar sus funciones, fracasará en su objetivo o, por lo menos, necesitará un tiempo más largo y una mayor cantidad de recursos.

Además, los factores externos pueden jugar una importante influencia en la evolución de la red. Creo que algunos factores, que pertenecen al contexto, median los efectos de la función de la meta-organización en el ciclo de vida de la red y, al mismo tiempo, pueden influir en la evolución misma de la red. Más concretamente, la presencia de políticas favorables o instituciones de apoyo, la existencia en la zona de una cultura emprendedora de propagación, la cantidad de capital humano cualificado y el alto nivel de lo que algunos investigadores definen "calidad del lugar" (Florida, 2000; Arora y al. 2000) pueden facilitar y acelerar la co-evolución de la meta-organización y el ciclo de vida de la red. La investigación adicional puede basarse en la medición de la influencia de estos factores contextuales .

Referencias bibliograficas

Ahuja G. 2000. Collaboration networks and innovation: a longitudinal study. *Administrative Science Quarterly*, 45: 425-455.

Antonelli G. 2003, *Organizzare l'innovazione: spin off da ricerca, metaorganizzatori ed ambiente relazionale*. Milano: Franco Angeli.

Antonelli G. Consiglio S., 2005, "I fattori di successo delle metaorganizzazioni: assetti organizzativi

a confronto", in Bodega D., *Organizzare a misura d'uomo*, Milano, McGraw Hill.

Antonelli G., 2013. The local innovation networks: an explorative study of success cluster. *THE Business Review, CAMBRIDGE*, vol. Dec, ISSN: 1553-5827 2012 -

Antonelli G., 2009 – Il social capital nei network di innovazione: il caso Molise, *Rassegna Economica,* giugno.

Arora A., Florida R., Gates G.J. & Kamlet M. 2000. Human Capital, Quality of Place and Location. Pittsburgh, PA: Carnagie Mellon University.

Arrighetti A. & Vivarelli M., 1998. *Motivazioni economiche and componenti evolutive nella formazione di spin-of.,* Parma: Università di Parma.

Autio E., 1995. *The king and his clothes: ten general misconceptions of new, technology-based firms*. Helsinki University of Technology, Institute of Industrial Management, Espoo.

Barley S. R. e Tolbert P. S. 1997. Institutionalization and Structuration: Studying the Links between Action and Institution. *Organization Studies*, 18, 1.

Boissevain J. 197.4 *Friends of friends*. Oxford: Basil Blackwell.

Bruderl J. & Preisendorfer P. 1998. Network support and the success of new founded business. *Small Business Economic,* 10.

Burt R. S. 1992. *Structural Holes: The social Structure of Competition*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Burt R. S. 1997. *The contingent value of social capital.* in *Administrative Science Quarterly*, 42 : 339-365.

Coleman J.S. 1988. *Foundations of Social Theory.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Coleman J.S. 1988. *Social Capital in the creation of Human Capital.* American Journal of Sociology 94: 95-121.

Consiglio S. & Antonelli G. 2003. Il metaorganizzatore nei processi di spin off da ricerca. *Sviluppo & Organizzazione,* 196.

Daval, 1999. Conceptualisation et modelisation de l'essaimage. In Fontaine J., Saporta B. E Verstraete T., *Actes du 1° Congrès de l'Académie de l'Entrepreneuriat.* Pòle Universataire Europèen Lille Nord-Pas de Calais.

Degroof J.J., Roberts E., 2003,"Spinning-off new ventures from academic institutions in areas with weak entrepreneurial infrastructure: insights on the impact of spin-off processes on the growth-orientation of ventures", Working Paper 4311-03, *MIT Sloan School of Management, Boston.*

Dubini & Aldrich 1991. Personal and Extended Networks are central to the Entrepreneurial Process. *Journal of Business Venturing*, 6: 305-313.

Eisenhardt K. M. 1989. Building theories from case study research. *Academy of Management Review,* 4: 532-550.

Florida R, 2000. The Economic Geography of Talent. Pittsburgh, PA: Carnagie Mellon University.

Fontes M. 1998. The role of entrepreneurial firms in the transfer of public research to the productive sector. *Frontiers of Entrepreneurship Research*, Babson College.

Granovetter M. 1973. The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*,78 (6): 1360-1380.

Granovetter M. 1985. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91.

Hansen E.L. 1995. Entrepreneurial Network and new organization growth. *Entrepreneurship: theory and practice*, 19.

Hansen M.T., Chesbrough H.W. & Sull D.N. 2000. *Networked incubators: hothouses of the New Economy. Harvard Business Review*, 5: 75-83.

Hansen M.T., The search-transfer problem: The role of weak ties in sharing knowledge across organization subunits, Administrative Science Quarterly, 42, pp. 82-111, 1999.

Hargadon A. and Sutton R.I. 1997. Technology brokering and innovation in a product development firm. *Administrative Science Quarterly*, 42: 716-749.

Jarrillo J. C. 1988. *On strategic Networks. Strategic Management Journal*, 9.

LARSSON, A., & STARR, J.A. 1993. A network model of organization formation. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 11: 5–15.

Makinen H. 2001. *On the emergence and structure of a new regional network*. Human Systems Management, 20,(3): 249-283.

Marsden P.V. 1982. *Brokerage Behaviour in Restricted Exchange Networks*. In Marsden & Lin *Social structure and network analysis*. London: Sage.

McEvily B. & Zaheer A. 1999. Bridging ties: a source of firm heterogeneity in competitive capabilities. in Strategic Management Journal, 20: 1133-1156.

Merton R.K. 1968. Continuities in the theory of reference group behavior. In Merton R.K. *Social Theory and structures*. New York : Free Press.

Miles M. B. & Huberman A.M. 1994. *Qualitative data analysis*. London: SAGE.

Mustar P. 1995. *The creation of enterprises by researchers: conditions for growth and the role of Public Authorities. High Level Workshop on SMEs: Employment, Innovation and Growth*, Washington.

Neergaard H. 2001. *The Process of Entrepreneurship: a Managerial and Organizational Journey, Movements of Entrepreneurship.* ESBRI Workshop, Stockholm, June.

Nelson R.R &Winter S.G 1982. *An Evolutionaru Theory of Economic Change*. Cambridge Mass: Harward University Press.

Nohria N. & Eccles R.G. 1992. Networks and Organizations. Boston: Harvard Business School Press.

Piccaluga A. 1999. Le imprese spin-off della ricerca nell'esperienza internazionale e nazionale. *Studi Economici*, 24.

Piccaluga A., Chiesa V. 1996. La ricerca fa impresa. *Area Magazine*, 16.

Podolny J.M. 2001. Networks as the pipes and prisms of the market. *American Journal of Sociology* 107:33-60.

Pollock T.J, Porac J.F., Wade J.B. (2004), "Constructing Deal Networks: Brokers as Network 'Architects' in the U.S. IPO Market and other Examples", *Academy of Management Review*, 29 (1), pp. 50-72.

Provan K.G. & Human S.E. 2000. Organizational learning and the role of the network broker in small-firm manufacturing networks. In Grandori A., Interfirm Networks. London: Routledge.

Roberts E.B.& Malone D. 1996. Policies and structures for spinning off new companies from research and development organization. *R&D Management*, 1.

Shaw M.E. 1978. Communication networks fourteen years later. In Berkowitz L. *Group processes*. New York: Academic Press.

Simmel G. 1955. *Conflict and the web of group affiliation*. Trans. by Wolff K. H. & Bendix R. New York: Free Press.

Starr J.A. & Mcmillan I.C. 1990. Resource cooptation via social contracting: resource acquisition strategies for new ventures. *Strategic Management Journal*,11.

Walker G., Kogut B., Shan W. 1997. Social capital, structural holes and the formation of an industry network. Organization Science, 8 (2): 109-125.

Yin R.K. 1984. *Case study research: design and methods.* Applied Social Research Methods Series, 5, Beverly Hills: SAGE Pubbl.

Zhao L., Aram J.D. 1995. Networking and Grow of Young Technology-Intensive Ventures in China. *Journal of Business Venturing*, 10.

Oportunidades y compromisos para el desarrollo de políticas de cohesión social en los municipios fronterizos de San José de Cúcuta (Colombia) y Bolívar (Venezuela)

Miguel Ángel Morffe P.[*]

-I. Colombia y Venezuela: dos esquemas disímiles. – II. Cúcuta y San Antonio; dos territorios articulados por una misma realidad. –A. Cúcuta: "Para Grandes Cosas". –B. Bolívar: "Frontera, Acción y Progreso". – III. La dimensión económica. –IV. La dimensión sociocultural y política administrativa. –Conclusiones. – Referencias Bibliográficas.

Primera versión recibida: Agosto 21 de 2013; versión final aceptada: Noviembre 21 de 2013

Resumen: Los nuevos enfoques de desarrollo en América Latina, apuntan al compromiso de reducir los altos índices de pobreza y desigualdad, aún existentes en la región. Los diversos escenarios económicos y sociales adversos, presentes en los municipios fronterizos de Cúcuta (Colombia) y Bolívar (Venezuela) son el reflejo de políticas erradas y contrarias a los intereses de los habitantes de la región. Este artículo muestra que las oportunidades de desarrollo presentes, requieren que los planes y programas que se implementen para estos espacios, se fundamenten en el diseño de políticas de cohesión social más inclusivas y bajo una perspectiva binacional que permita la solución de los problemas sin la afectación de los ciudadanos.

Palabras claves: Desarrollo, Dimensión Económica, Dimensión Social, Cohesión Social, Frontera.

Abstract: New approaches to development in Latin America point to the commitment to reduce high levels of

* Profesor de la Universidad Católica del Táchira, de la asignatura de Políticas Públicas en la carrera de Licenciatura en Ciencias Políticas mención Gestión Pública. Licenciado en Ciencias y Artes Militares de la Academia Militar de Venezuela (1988). Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Central de Venezuela (1998). Maestría en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Central de Venezuela (2001). Especialización en Gerencia Pública por la Universidad Nacional Experimental del Táchira (2008). Maestría en Fronteras e Integración (iniciada en el 2010,escolaridad culminada y tesis por entregar). Dirección electrónica: miguelmorffe@gmail.com

poverty and inequality still exist in the region. The various adverse economic and social scenarios present in the border municipalities of Cúcuta (Colombia) and Bolivar (Venezuela) are a reflection of erroneous and contrary to the interests of the inhabitants of the region policies. Development opportunities present, require that plans and programs implemented for these spaces, are based on the design of more inclusive policies and social cohesion under a binational perspective that allows the solution of problems without impacting citizens.

Keywords: Development, Economic Dimension, Social Dimension, Social Cohesion Border.

Résumé: Les nouvelles approches de développement mises en œuvre en Amérique latine visent particulièrement la réduction de la pauvreté et des inégalités encore existants dans la région. La situation économique et sociale défavorable dans les villes frontalières de Cúcuta (Colombie) et Bolivar (Venezuela), montre que les politiques publiques sont erronées et contraires aux intérêts de la population. Cet article montre que les possibilités de développement pour ces deux villes exigent des stratégies basées sur la cohésion sociale, dans une perspective binationale qui puisse permettre des solutions beaucoup plus adaptées aux besoins des citoyens.

Mots-clés: développement, dimension économique, dimension sociale, cohésion sociale, frontière.

Clasificación JEL: R58, R12, R11, O18

I. Colombia y Venezuela: dos esquemas disímiles.

El desarrollo en los países de América Latina y el Caribe, sigue siendo aún, una tarea inconclusa y contradictoria a la hora de analizar sus resultados. Si bien es cierto, los resultados macroeconómicos son alentadores y presagian un crecimiento a lo largo de los próximos años, todavía continúan las brechas sociales que generan desigualdad y pobreza en sus habitantes. La generación del bienestar que requieren los ciudadanos, demanda del diseño de estrategias de desarrollo integral, que permitan combinar las potencialidades económicas de la región, la sostenibilidad respetando el equilibrio ambiental y la equidad social, como un requerimiento fundamental para el progreso.

Los avances obtenidos en el período 2002-2008 en América Latina, provienen del crecimiento económico continuo y de algunos avances en la distribución de riquezas. Se estima que en 2008, en América Latina habían 180 millones de pobres y 71 millones de indigentes, es decir 21 y 26 millones menos que en 2002 respectivamente. Esta evolución a la baja, marca una ruptura con las décadas anteriores ya que desde 1980 las tasas de pobreza y de indigencia se habían mantenido en aumento[1]. Por lo tanto, las medidas de lucha para superar la pobreza están rindiendo los frutos a pesar de la crisis del 2008.

1 BÁRCENA Alicia. "Restricciones estructurales del desarrollo en América Latina y el Caribe: una reflexión postcrisis". Revista CEPAL – Comisión Económica para América Latina y El Caribe, N° 100, 2010. Disponible en: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/39127/RVE100Completo.pdf

A pesar de este progreso en materia de políticas de cohesión social[2], la distribución del ingreso es todavía sumamente desigual: 40% de los hogares más pobres perciben el 15% del ingreso total, en tanto el 10% de los más ricos acumulan en promedio 34% del ingreso total. Entre los dos, se encuentra la mayoría de la población repartida en "clases medias" muy heterogéneas en términos de condiciones de vida, las cuales perciben ingresos que las sitúan por encima del umbral de pobreza, pero que no llegan a los niveles de los dos deciles más elevados. Brasil y Colombia son los países más desiguales, Venezuela y Uruguay los menos desiguales.[3]

Durante las últimas décadas, gran parte de los países de América Latina han puesto en marcha procesos de reforma del Estado, que han incidido en lo económico, lo social y lo político. Para ello países como **Colombia**, han impulsado cambios significativos en su política social. Dentro de este proceso de reformas se pueden señalar las que guardan relación con las transformaciones políticas derivadas de la Constitución de 1991, el proceso de apertura económica y la crisis resultante de las difíciles condiciones económicas del país a finales de los noventa. Sumado a todo esto, Colombia aun padece de un conflicto interno que frena las posibilidades de articular políticas económicas y sociales que permitan lograr niveles aceptables de equidad e igualdad y avanzar en la senda del desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 "Prosperidad para Todos", constituye la bitácora del gobierno actual para el impulso de los cambios económicos y sociales que requieren los colombianos. Esta prosperidad se alcanzará mediante la consolidación de los siguientes ejes: Innovación, Buen Gobierno, Relevancia Internacional y Sostenibilidad Ambiental.

En tal sentido, el gobierno ha definido las llamadas "Locomotoras del Crecimiento" en las siguientes áreas prioritarias: vivienda, sector minero energético, infraestructura de transporte, sector agropecuario y nuevos sectores basados en la innovación.

En relación a **Venezuela**, la llegada al poder en 1999 de Hugo Chávez, significó para el país una transformación en lo político, social y económico. Las reformas institucionales comenzaron con el llamado a una Asamblea Constituyente con el fin de cambiar la Constitución de 1961. Dicho proceso llevó a la aprobación de la Constitución de 1999 a través del voto popular en Diciembre de ese año.

El Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación "Simón Bolívar" 2007 – 2013, se define como el Primer Plan Socialista y busca profundizar los logros alcanzados en las Líneas Generales del Plan de Desarrollo 2001 – 2007. El Plan "Simón Bolívar" plantea siete directrices:

1. Nueva Ética Socialista.
2. La Suprema Felicidad Social.

2 La capacidad de una sociedad de asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizando disparidades y permitiendo el acceso equitativo a los recursos disponibles

3 *Ibid.*

3. Democracia Protagónica Revolucionaria.
4. Modelo Productivo Socialista.
5. Nueva Geopolítica Nacional.
6. Venezuela: Potencia Energética Mundial.
7. Nueva Geopolítica Internacional.

Para el cumplimiento de estas directrices, se fija una Gran Meta: Construir el Socialismo del Siglo XXI, como requisito indispensable a través de la Refundación Ética y Moral del País. Esta Refundación significa la inserción de valores y principios fundamentados en las corrientes humanísticas del Socialismo y del pensamiento de Simón Bolívar.

II. Cúcuta y San Antonio; dos territorios articulados por una misma realidad.

A. Cúcuta: "Para Grandes Cosas"

Cúcuta (oficialmente llamada San José de Cúcuta) es una ciudad colombiana, capital del departamento de Norte de Santander, ubicada en el corredor fronterizo colombo-venezolano. Está situada en el noreste de Colombia, específicamente en el Valle de Cúcuta, sobre la Cordillera de Los Andes. Tiene una población aproximada de 640.000 habitantes (Censo 2005) y es el sexto municipio más poblado del país. El Municipio está organizado en 10 comunas y es el centro político, económico, administrativo, industrial, cultural y turístico del departamento. Así mismo, por su relación fronteriza con Venezuela, mantiene un flujo constante de personas y mercancías. De acuerdo al Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), el 80% de la mercancía que se intercambia con Venezuela, pasa por este Municipio[4].

La realidad de Cúcuta no difiere al escenario de otras poblaciones fronterizas alejadas de los centros del poder. La crisis social de la ciudad se refleja en un índice de calidad de vida de 77,25 puntos, por debajo del nacional de 78,8 puntos, cerca índice de la cuarta parte de la población con necesidades básicas insatisfechas (23,71%) y con más del 15% de personas con ingresos inferiores a dos dólares diarios[5].

El Plan de Desarrollo "**Cúcuta para Grandes Cosas"2012 – 2015**, recoge estas realidades y las traduce en un objetivo general que pretende guiar las políticas a cumplir:

"Estructurar los pilares para la construcción de sociedad, lineamientos y acciones que servirán de hoja de ruta para el logro de una Cúcuta socialmente incluyente y participativa, urbanísticamente armoniosa, ambientalmente sostenible, internacionalmente reconocida, e institucionalmente sólida y transparente".

Para cumplir este objetivo, el Plan se cimenta sobre seis pilares en los cuales se

4 Página Oficial de la Alcaldía del Municipio de Cúcuta. Disponible en: http://cucuta-nortedesantander.gov.co/informacion_general.shtml.

5 Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 "Cúcuta para Grandes Cosas".

fundamenta el trabajo y las políticas del gobierno municipal. Ellos son:

- Construyendo Ciudadano, Familia y Sociedad.
- Desarrollo Ambiental Sostenible y Prospectivo.
- Hábitat.
- Infraestructura y Movilidad.
- Transformación Productiva.
- Desarrollo Institucional.

Aunque la Ley 152 de 1.994 establece la planeación cuatrienal, el presente plan sienta las bases de un horizonte de planeación al 2033, fecha en la cual la ciudad de Cúcuta arribará a sus 300 años de fundación.

Para el logro de los propósitos del Plan de Desarrollo "Cúcuta para Grandes Cosas", es necesario y significativo resaltar la articulación y concordancia de este esquema con los propósitos y proyectos de los diferentes niveles de gobierno. Por ello, resulta estratégico y fundamental el anclaje que este Plan tiene en los propósitos de los "Objetivos del Milenio" (ODM), de la Organización de las Naciones Unidas (ONU); en la estrategia de la "Red Unidos" de la Presidencia de la República, en el Plan Nacional de Desarrollo **"Prosperidad para todos"**; en la transversalidad de la política de infancia y adolescencia que se plasma en el referido plan; en los postulados de la Agenda de Competitividad y en las alianzas estratégicas el Gobierno del Departamento de Norte de Santander, con quien a través de su Plan **"Un Norte Pa´lante"** se desarrollan programas y proyectos en conjuntos.

Concretamente, en el Plan Nacional de Desarrollo **"Prosperidad para todos" 2010 – 2014,** se pueden encontrar una serie de proyectos muy ligados al Municipio de Cúcuta. Entre ellos se pueden mencionar: el Sistema Integrado de Transporte Masivo para Cúcuta, la consolidación del corredor vial Cúcuta – Ocaña – Agua Clara, Mega colegio El Progreso y Mega colegio Torcoroma III entre otros.

B. Bolívar: "Frontera, Acción y Progreso".

El Municipio Bolívar se encuentra ubicado al noreste del Estado Táchira (Venezuela). Su capital es la ciudad de **San Antonio del Táchira** y tiene una población de 61.630 habitantes, según el censo 2011[6]. Cuenta con cuatro parroquias y es el punto de encuentro por excelencia para el comercio terrestre entre Colombia y Venezuela.

La historia de San Antonio y Cúcuta (Colombia),han estado ligadas desde tiempos de La Colonia. En el siglo XVIII, el aislamiento geográfico del Táchira y la necesidad de tener comunicación con Pamplona (Colombia), propiciaron que el 2 de Octubre de 1724,se fundara la parroquia de San Antonio de Padua, hoy San Antonio del Táchira[7].

6 VENEZUELA. Instituto Nacional de Estadística (INE). Estadísticas demográficas y educativas del Estado Táchira, Censo 2011. Disponible en: http://www.redatam.ine.gob.ve/Censo2011/index.html.

7 Muñoz, A. (2009) El Táchira fronterizo, el aislamiento regional y la integración nacional en el caso de los Andes (1881-1899). Biblioteca de autores y temas tachirenses. San Cristóbal, Táchira, Venezuela, p. 90.

El Plan de Desarrollo Municipal "Frontera, Acción y Progreso "2009-2012" representó el segundo período en la gestión del Alcalde Juan Vicente Cañas Álvarez. En su objetivo general el plan planteó "Lograr la construcción de un Municipio Socialista, de participación ciudadana consciente, con alto nivel y calidad de vida, igualdad de oportunidades para todos, y sostenible, que garantice el equilibrio entre lo productivo y el medio ambiente, para que cubriendo las necesidades del presente, no comprometamos los recursos de las generaciones del futuro"[8].

En concordancia con el **Plan Nacional de Desarrollo Simón Bolívar 2008-2013**, gran parte de las estrategias y acciones a seguir, recaen a través de las llamadas misiones sociales[9] las cuales dependen operacional y administrativamente del gobierno nacional.

En cuanto al engranaje que debería tener este plan de desarrollo con los planes regionales y nacionales, se hace la salvedad que la Gobernación del Estado Táchira, opositora al gobierno nacional, no presentó un plan de desarrollo durante el período 2009-2012; y debido a que la Alcaldía del Municipio Bolívar era oficialista, coordinó su esfuerzo solo con el gobierno nacional.

III.La dimensión económica

La idea del bienestar y desarrollo siempre ha estado ligada al desarrollo económico. Si bien es cierto, este fue el pilar principal en los modelos de desarrollo que antecedieron en décadas pasadas, los nuevos enfoques conllevan a un equilibrio con el resto de las dimensiones del desarrollo. Las políticas diseñadas e implementadas, además de visualizar las estrategias para optimizar el uso de los recursos, deben contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y a reducir considerablemente los niveles de desigualdad y pobreza.

Para una mejor comprensión de esta dimensión económica en los planes y políticas delos municipios: **San José de Cúcuta (Norte de Santander - Colombia) y Bolívar (Táchira - Venezuela)**, los elementos básicos de una dinámica económica; formas de producción y distribución de bienes y servicios, condiciones de pobreza, desarrollo económico, empleo, promoción empresarial y emprendimiento, intercambio con otras regiones y sostenibilidad económica, fueron enfocados desde una perspectiva general.

A lo largo de la historia doméstica y por razones de la vecindad en que se hallan ubicadas las municipalidades fronterizas,

8 Plan deDesarrollo Municipal 2009-2012 "Bolívar: Frontera, Acción y Progreso". Página web de la Alcaldía del Municipio Bolívar del Estado Táchira. Disponible en: www.alcaldiabolivartachira.gob.ve.

9 Las misiones sociales son estrategias masivas orientadas a garantizar los derechos fundamentales de la población, con énfasis en los sectores más excluidos. Esta iniciativa cuenta con recursos extraordinarios, su coordinación es interinstitucional e interministerial y uno de sus elementos fundamentales para su planificación, ejecución y seguimiento es la participación activa y protagónica de las comunidades organizadas.

las ciudades San José de Cúcuta y San Antonio del Táchira, han permitido no solo las relaciones binacionales, sino que los intercambios comerciales se ejecuten de manera importante, para beneficio económico de las dos naciones y de los ciudadanos en particular.

La crisis política a raíz de las diferencias entre los presidentes Uribe y Chávez a finales de 2010, condujeron a la salida definitiva de Venezuela de la Comunidad Andina (CAN) y por ende al enfriamiento de las relaciones entre ambas naciones. Esto trajo como secuela, el deterioro del aparato productivo de Venezuela en la frontera, el cierre de empresas y una de las razones de la caída del valor del bolívar venezolano frente al peso colombiano.

En cuanto a **Cúcuta (Colombia)**, el pilar N° 5 Transformación Productiva, es uno de los elementos más importantes que se han considerado en la construcción del Plan Municipal de Desarrollo 2012 – 2015 "Cúcuta Para Grandes Cosas". La existencia de muchos problemas económicos y sociales y las debilidades y amenazas que se presentan en el Municipio, obliga a pensar en programas y proyectos sociales que desde el punto de vista económico, conlleven a idear estrategias en conjunto con el gobierno departamental y nacional.

La principal actividad económica de la ciudad es el comercio, el cual representa el 56,9%, seguido por el sector servicios (31,5%), la industria (9,4%) y otros (2,1%)[10], características que se generan como resultado de su triple condición de municipio fronterizo, capital de departamento y capital de área metropolitana. Esta realidad, conlleva a que el Municipio se consolide como un espacio de intercambio comercial y por ende asuma un rol de integración regional.

La riqueza del departamento Norte de Santander, alcanzó los 9.171 billones de pesos[11] al 2011, lo que representa la baja participación del 1,7% en el PIB nacional, ubicándolo en el puesto 22 en el contexto país, si se cuentan 32 departamentos, unos bastante desarrollados y otros por el contrario no. Sin embargo Norte de Santander, siempre ha sido una gran zona poblada y civilizada desde el comienzo de nuestra historia latinoamericana, lo que se puede tomar como un referente[12].

El indicador de desempleo en Cúcuta se presenta como una constante en los últimos años. El índice al trimestre octubre-diciembre de 2012, fue del 14,6 por ciento, el promedio del año registró un desempleo del 15,6 por ciento, cifra que representa 60.000 desempleados, mayor a los 54.000 desocupados del 2011[13].

10 Informe de Coyuntura Económica Regional 2012. Norte de Santander, Colombia. Disponible en: http://www.dane.gov.co/files/icer/2012/ICER_Norte_Santander_2012.pdf.

11 Equivale a 4,91 billones de dólares aproximadamente. El tipo de cambio oficial y anual del peso colombiano frente al dólar americano al 2011, fue de 1867,81 pesos por dólar.

12 Informe de Coyuntura Económica Regional 2012. *Op.cit.*

13 *Ibid.*

Según información publicada en el Observatorio Regional para el Desarrollo y la Convivencia Pacífica en Norte de Santander (ORDICOP) el 23,15% de los habitantes del Municipio, muestran Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). La población con mayores carencias se encuentra en el área rural, equivalente al 46,13%[14].

También se aprecia como la ciudad se ve afectada por este índice básico que impacta la competitividad y la productividad de la región y del país, así sea mínimamente. De los 340 mil empleados ocupados aproximados que registra el DANE, 116 mil son formales, es decir que solo representa el 34,12%, y 224 mil se encuentran en la informalidad laboral los cuales representan el 65,88% del total[15].

Cuando se revisa la estructura empresarial, de acuerdo con los registros de la Cámara de Comercio de Cúcuta (2011), se puede identificar que un 95,3% corresponde a microempresas (22.837 entidades); 3,3% a pequeñas empresas (883 entidades); 0,6% a medianas empresas (139 entidades) y tan solo 0,4% a grandes empresas (88 entidades), lo cual refleja el panorama de las empresas en el Municipio[16].

El movimiento exportador regional total en el año 2010 cerró con 286,4 millones de dólares, cifra muy por debajo de los 736 millones de dólares movidos en el 2009. Por su parte Venezuela, tomando como referencia la crisis binacional Uribe -Chávez, en el 2010 se exportaron 68,8 millones de dólares contra los 620,8 millones de dólares del 2009[17].

Según la auditoría realizada en la Alcaldía de Cúcuta a finales del 2011 al recibir la gestión actual, se observó que las transferencias de la nación es la principal fuente de financiación de los programas municipales.

Dentro de los planes y políticas implementadas en esta dimensión económica, por los 3 niveles de gobierno dentro del Municipio de **Cúcuta (Colombia)** para confrontar los diversos problemas de la región, se pueden destacar las siguientes:

1. Diseño e implementación de un programa sistematizado tanto en el Departamento Administrativo Municipal de Planeación como en el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) –Cúcuta. Este sistema permite constituir un Método Integrado de Medición de la Pobreza (M.I.P). Los datos que ha arrojado este programa han permitido a los organismos municipales, departamentales y nacionales, unificar esfuerzos en los sectores más críticos del Municipio de Cúcuta.
2. Las comunas que presentan mayores índices de pobreza (Comuna 6, 7, 8, 9

14 *Ibid.*

15 Informe de Coyuntura Económica Regional 2012. Norte de Santander, Colombia. Disponible en: http://www.dane.gov.co/files/icer/2012/ICER_Norte_Santander_2012.pdf.

16 *Ibid.*

17 *Ibid.*

y 10) están recibiendo el Programa de Alimentación bajo la supervisión de la Alcaldía.

3. Promoción y fortalecimiento del Banco del Progreso (Banco de Pobres) para la población de escasos recursos del Municipio y en condiciones vulnerables y consolidar el programa de créditos como una política pública municipal para la superación de la pobreza en la ciudad.
4. Fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), con una meta de 300 pequeñas empresas consolidadas en 4 años.
5. Programa de Desarrollo Empresarial a través de capacitaciones para la exportación, mejoramiento tecnológico y comercialización con cooperación internacional, programando una meta de 50% de las unidades productivas identificadas, reforzadas al término de los 4 años.
6. Promoción de Cúcuta como Zona Económica de Desarrollo Regional a través de foros y programas que permitan la inversión nacional e internacional.
7. Impulso al Programa de Capacitación y Formación para Trabajo y Empleo Productivo en Cúcuta, definiendo como metas capacitar a 3.000 personas para fomentar el desarrollo empresarial y constituir nuevas unidades productivas en el Municipio.
8. Programa de asistencia técnica a los pequeños productores del área rural. Dicho programa facilita asistencia técnica a través de la capacitación y suministro de insumos y materiales de apoyo, comprometiendo recursos por 30 millones de pesos para la adquisición de semillas de ahuyama, acelga, cacao, cilantro, espinacas, maíz, caña panelera, melón, papaya, patilla, plátano, pimentón, rábano, tomate y maracuyá, así como para la compra de abonos y fungicidas.
9. Programa de generación de empleo y promoción de la micro, pequeña y mediana empresa. Esquema destinado a capacitar a los microempresarios, impulsando acciones para mejorar su productividad y competitividad en los mercados regionales e internacionales, en especial al fortalecimiento empresarial de las unidades productivas identificadas.
10. Red de Seguridad Alimentaria-RESA: Programa sociocultural que tiene como objetivo impulsar proyectos productivos de generación de alimentos para el autoconsumo con el propósito de estimular la permanencia en el campo de la población en riesgo de desplazamiento y/o permitir el retorno de la población desplazada a sus tierras.
11. Programa de mercados para la Tercera Edad.

En el caso del Municipio **Bolívar (Venezuela)** el Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012 "Frontera, Acción y Progreso" establece en su exposición de motivos que se identifica con las diferentes políticas tanto nacionales como estadales enmarcadas en el Plan Nacional Simón Bolívar buscando hacer más eficiente la administración de los recursos económicos de que dispone el Municipio.

El diagnóstico expuesto en el Plan de Desarrollo del Municipio, expone la necesidad de contar con el apoyo del gobierno nacional y regional en virtud que los recursos que recibe, no permiten la autosuficiencia económica y la ejecución de proyectos de envergadura, por lo tanto los planes y programas de alto coste, se remitirán al Consejo Federal de Gobierno (CFG)[18].

El panorama que presenta este Municipio es poco alentador, pues cuenta con el 31,65% de desocupación, 29,1% ocupados informalmente, 48% de la población en capacidad de trabajar está inactiva, 26,32% de la población es pobre yla principal actividad comercial reside en el comercio al por menor (36,35%)[19]. Otro aspecto que permite visualizar la realidad, es el cierre de más de 380 empresas registradas para el 2005 en la Cámara de Comercio del Municipio, debido a la precaria situación económica en la región[20].

También merece la pena destacar la pérdida de valor de la moneda venezolana (bolívar) frente al peso colombiano. La relación desigual, ha provocado que los miles de trabajadores de origen colombiano que laboraban en las empresas venezolanas, desistan y emigren nuevamente a su país; ha originado la disminución drástica del intercambio comercial y el aumento del contrabando de los productos alimenticios desde Venezuela a Colombia.

Son pocas las políticas nacionales y locales que se lograron identificar para revertir esta situación. Solo se pueden mencionar algunos programas y/o proyectos que se están desarrollando:

1. Programa de adecuación y mantenimiento del aeropuerto "Juan Vicente Gómez" de la ciudad de San Antonio del Táchira. Realizado por el Ministerio del Poder Popular para el Transporte Acuático y Aéreo.
2. Construcción del Puente Tienditas. Proyecto entre los gobiernos de Venezuela y Colombia para unir ambas naciones a través del Río Táchira. El mismo es financiado por la Corporación Andina de Fomento (CAF)[21].
3. Programa de Ajuste y Adecuación de la Plataforma de Recaudación del Municipio Bolívar.
4. Misión Alimentación. El objetivo fundamental de la Misión de MER-

18 Es el órgano encargado de la coordinación y la planificación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios, así como el desarrollo equilibrado de las regiones, respetando los principios que rigen al Estado Federal Descentralizado: justicia social, participación ciudadana, integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia, coordinación, interdependencia y subsidiaridad.

19 VENEZUELA. Instituto Nacional de Estadística (INE). Estadísticas demográficas y educativas del Estado Táchira, Censo 2011. Disponible en: http://www.redatam.ine.gob.ve/Censo2011/index.html.

20 Informe de la Cámara de Comercio del estado Táchira 2010. Disponible en http://www.camaradeltachira.org/.

21 Informe Anual 2012 de la CAF. Disponible en: http://www.caf.com/media/1411219/caf-informe_anual_2012.pdf.

CAL, S.A. es efectuar el mercadeo y comercialización permanente, al mayor y detal de productos alimenticios y otros productos de primera necesidad, manteniendo la calidad, bajos precios y fácil acceso, para mantener abastecida a la población venezolana muy especialmente la de escasos recursos económicos. (El Municipio cuenta con 16 establecimientos)[22].

IV. La dimensión sociocultural y política administrativa.

Para el logro de los objetivos de bienestar previstos en un plan de desarrollo y de las políticas públicas implícitas, se deben analizar aquellos elementos o componentes que guarden relación y que permitan lograr un grado de cohesión social que garantice el bienestar de sus ciudadanos. Es por ello, que en la revisión de esta dimensión, se deben considerar los siguientes elementos: salud, deportes y recreación, educación, vivienda, servicios básicos domiciliarios, seguridad y convivencia ciudadana, desarrollo institucional y patrimonio histórico y cultural.

En el diagnóstico realizado por la Alcaldía de **Cúcuta (Colombia)**, previo al diseño del Plan de Desarrollo, observaron que la oferta de servicios de salud presentaba deficiencias en capacidad instalada, en relación a camas hospitalarias en donde la razón es de 2 camas por cada 10.000 habitantes y deficiencias en disponibilidad de personal, en donde no lograban tener ni un solo médico, odontólogo, enfermera, promotor por cada 1.000 habitantes[23].

La situación actual relacionada con la Recreación y Deporte en la ciudad, es precaria debido a los deteriorados escenarios y la escasa cobertura de los programas deportivos, que aunque están contemplados, la mayoría de ellos, no llegan a todas las personas ni a todos los rincones del Municipio.

Existen sólo 5 Escuelas de Iniciación Deportiva las cuales no son suficientes para llegar a las niñas y niños de la ciudad en la parte urbana y rural; y los programas de atención en deporte y recreación para personas con limitación física, solo llega a 1.400 personas[24].

Con relación al sector Educación existen diferentes indicadores que permiten tener una visión clara de la situación actual en el Municipio de San José de Cúcuta. Estos son: cobertura, analfabetismo, calidad, deserción, repotencia y evolución de la matrícula entre otros.

En el Municipio se presentan índices de insatisfacción de necesidades básicas mayores a los previstos, nivel de escolaridad bajo, familias con bajos ingresos, situación que no les permite atender los costos del servicio educativo y baja capacidad del sistema para retener a los niños y jóvenes, lo cual origina la no permanencia escolar, además de la baja capacidad instalada de infraestructura y personal directivo docente y/o personal administrativo.

22 Página web de la Misión MERCAL. Disponible en: http://www.mercal.gob.ve/.

23 Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 "Cúcuta para Grandes Cosas"

24 *Ibid.*

Según el Boletín Censo General 2005, Perfil Cúcuta Norte de Santander[25], la tasa de alfabetismo es de 92,2% lo que quiere decir que la tasa de analfabetismo es de 7,8%. Al comparar la matrícula por grados durante los 4 años, se puede observar que la tasa de deserción en el sector oficial y no oficial tuvo un aumento en el transcurso de los años 2008 a 2010, la cual se debió a que el Municipio de San José de Cúcuta, se encuentra ubicado en una zona de frontera y el nivel de desplazamiento es muy alto.

Específicamente, para el Municipio de Cúcuta, el déficit habitacional es de 41.704 hogares, el cual se encuentra determinado por un déficit cuantitativo de 18.597 unidades (126.709 viviendas para satisfacer las necesidades de 145.306 hogares)[26].

Una gran determinante de la necesidad de vivienda, se encuentra la demanda causada por el desplazamiento forzado producto del conflicto interno. Según Acción Social de la Alcaldía del Municipio de Cúcuta, para el año 2009, Norte de Santander recibió 97.349 desplazados, equivalentes a 20.514 hogares. Tal necesidad de vivienda se localiza el 86% en Cúcuta y el 94% en el área metropolitana.

En los 46 sectores con centros poblados del Municipio, no existe un estudio que determine el diagnóstico del estado de los acueductos y las obras requeridas para su optimización, soporte de planificación de la inversión.

Así mismo, del sistema de alcantarillado existente así como el tratamiento de aguas residuales. En Cúcuta, la zona central cuenta con alcantarillado de tipo combinado, construido antes de 1.960. El resto de la Ciudad cuenta con alcantarillado sanitario, pero una muy poca área, aparte de la zona central mencionada anteriormente, cuenta con un adecuado sistema de recolección de las aguas lluvias.

El servicio de energía eléctrica, presenta deficiencias en especial en las zonas rurales. La prestación del servicio de aseo en el Municipio no presenta carencias significativas y el relleno sanitario cumple con las normativas ambientales y de higiene.

En el Plan de Desarrollo 2012-2015 "Cúcuta para Grandes Cosas" en relación a inseguridad, se analizó el periodo comprendido entre 2007 y 2011, y revisando sólo los indicadores de estos años, se puede deducir una disminución progresiva y significante en los indicadores de muertes violentas. Comparando estos periodos, el indicador global de muertes violentas disminuyó un 44%, presentando el siguiente comportamiento: 47% en homicidios, 54% en muertes de accidentes de tránsito, 52% en muertes accidentales, 97% en muertes por enfrentamiento y un 75% en muertes sin determinar. Únicamente los suicidios presentaron un aumento del 7%[27].

Así mismo, el Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 de Cúcuta, no se cuenta con escuelas de formación artística sino

25 Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 "Cúcuta para Grandes Cosas"

26 *Ibid.*

27 Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 "Cúcuta para Grandes Cosas"

con 10 procesos de formación artística en las diferentes áreas (danzas, teatro, títeres, música, artes plásticas y artesanías). Por eso,se hace necesaria la creación de una escuela por área para que haya continuidad de los procesos y grupos estables del Municipio de San José de Cúcuta tanto el sector urbano como el rural. También se presenta la falta de identidad y sentido de pertenencia por la cultura autóctona, producto entre otros, del cruce permanente de las diversas culturas que coexisten en la sociedad cucuteña.

Para esta dinámica, se destacan las siguientes políticas o programas que vienen a representar el trabajo conjunto de los 3 niveles de gobierno en la región:

1. En los últimos 2 años (2010-2011), a través de diferentes esquemas, se han construido cerca de 1.391 apartamentos (24,6%) destinadas al estrato 2 y 1.467 casas (41%) para el estrato 2 y (5%) para el estrato 1[28].
2. En el área de salud se puede subrayar el Programa de Adecuación, Mantenimiento y Adecuación de Instalaciones Hospitalarias, el cual en los últimos 2 años ha completado trabajos en 7 unidades básicas, 18 Institutos Prestadores de Salud (IPS)[29].
3. Creación de Escuelas de Formación Artística y Cultural; acercamiento a niños, adolescentes, jóvenes, adultos, adultos mayores, personas con discapacidad y personas privadas de la libertad a las manifestaciones culturales y a la ocupación adecuada del tiempo libre.
4. Proyecto de la Mega Biblioteca de la Ciudadela de Juan Atalaya. Continuidad del Plan Municipal de Lectura y Bibliotecas Cúcuta.
5. Programa de seguimiento, vigilancia y control de la gestión municipal, con la de instruir a la ciudadanía en el control de la gestión del Municipio.
6. El Emprendimiento como principio rector del modelo de desarrollo económico municipal. Campañas de acceso a financiación para personas y microempresas.
7. Programa de fortalecimiento, sensibilización y capacitación al sector empresarial y profesional creando la competitividad internacional, identificando las ventajas comparativas como frontera.
8. Programa de fortalecimiento de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana mediante la instalación de un circuito cerrado de televisión (CCTV) para video vigilancia con 133 cámaras en el Municipio de San José de Cúcuta, cifras según el Informe de Rendición de Cuentas[30].
9. Plan de vigilancia comunitaria por cuadrantes.

28 Informe de Coyuntura Económica Regional 2012. Norte de Santander, Colombia. Disponible en: http://www.dane.gov.co/files/icer/2012/ICER_Norte_Santander_2012.pdf.

29 Informe de Rendición de Cuentas. Alcaldía de Cúcuta 2012. Disponible en: http://cucuta-nortedesantander.gov.co/Anuncios.shtml.

30 *Ibid.*

10. Plan de Prevención e Intervención Social y el Fondo de Recompensas de la Policía Nacional.
11. Observatorio de políticas públicas de seguridad y de violencia urbana y rural del Municipio de San José de Cúcuta.
12. Capacitación de mujeres madres cabeza de hogar, desplazadas por la violencia y demás etnias, en las diferentes comunas y zonas rurales de Cúcuta.
13. Programa Cúcuta Diversa. Restablecimiento de condiciones de Bienestar a la Población Vulnerable asentada en el Municipio de San José de Cúcuta.
14. Programa de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto interno armado.

Al otro extremo de la franja fronteriza, **el Municipio Bolívar (Venezuela)**, presenta una realidad confusa y complicada de analizar.

De acuerdo con cifras del Censo del 2011, en el Municipio existe un déficit habitacional de 3.075 viviendas[31]. Durante el 2012, solamente se entregaron 25 viviendas populares[32].

En cuanto a los servicios de salud, la capacidad instalada de camas presenta una carencia a razón de 86 camas faltantes[33]. Aunado a esto, se presenta un déficit de médicos especialistas lo cual conlleva a que los residentes del Municipio se trasladen a la capital del Estado o crucen la línea limítrofe hacia Colombia para ser atendidos, el caso de ciudadanos colombianos o aquellos que poseen doble nacionalidad.

El 45% de los jóvenes que inician la educación secundaria no la culminan y tan solo el 16% logra culminar una carrera técnica o universitaria[34], lo cual posiblemente se motive a la existencia de un solo instituto de educación superior como es el Instituto Universitario de la Frontera (IUFRONT). Esto conlleva a que los jóvenes tengan que emigrar a la capital del Estado o desistan de seguir estudiando.

Tan solo existe una sola biblioteca pública, casa de la cultura y 1 escuela de danzas, forman parte de las instalaciones culturales del Municipio. El Ateneo para la ciudad tiene más de 6 años en construcción. Apenas 16 canchas o espacios deportivos administrados por la Alcaldía de 64 sectores en la geografía del Municipio[35].

El sistema de acueductos está compuesto por 12 acueductos. El mismo es administrado por la Alcaldía y presenta deficiencia

31 VENEZUELA. Instituto Nacional de Estadística (INE). Estadísticas demográficas y educativas del Estado Táchira, Censo 2011. Disponible en: http://www.redatam.ine.gob.ve/Censo2011/index.html

32 Página web del Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y el Hábitat. Disponible en: http://www.mvh.gob.ve/

33 Corporación de los Andes (CORPOANDES). Página web oficial disponible en: http://www.corpoandes.gov.ve/

34 VENEZUELA. Instituto Nacional de Estadística (INE). Estadísticas demográficas y educativas del Estado Táchira, Censo 2011. Disponible en: http://www.redatam.ine.gob.ve/Censo2011/index.html

35 Corporación de los Andes (CORPOANDES). Página web oficial disponible en: http://www.corpoandes.gov.ve/

en los sectores rurales del Municipio. El agua potable no es tratada y la recolección de los desechos presenta deficiencias en las periferias de la ciudad.

Su principal identidad cultural es el Carnaval Internacional de la Frontera y tiene más de 50 años de tradición. Todos los sectores del Municipio tratan de participar en este evento anual.

Las políticas y programas ejecutados en el Municipio Bolívar se identifican en mayor porcentaje por las acciones que emprenden las llamadas Misiones Sociales, las cuales dependen directamente del gobierno nacional y coordinan sus actividades con los gobiernos locales y regionales. Entre las que se logran identificar en el Municipio podemos mencionar:

Misión Barrio Adentro Deportivo: programa social, que integra a las comunidades con la participación de actividades físicas y el deporte recreativo. Esta propuesta actualmente desarrolla el deporte como valor cultural y de equilibrio social.

Misión Madres del Barrio: tiene por objeto apoyar a las amas de casa que se encuentren en estado de necesidad, a fin que logren, junto con sus familias, superar la situación de pobreza extrema y prepararse para salir de la pobreza en su comunidad, mediante la incorporación de programas sociales y misiones, el acompañamiento comunitario y el otorgamiento de una asignación económica (Corpoandes registra 465 madres atendidas)[36].

Misión Hijos del Barrio: está orientada a solventar las necesidades esenciales a través de programas sociales e incentivos a 4 grupos bien identificados de venezolanos: las adolescentes embarazadas en pobreza, las mujeres embarazadas que vivan en situación de pobreza, hijos e hijas menores de 17 años que estén en pobreza y personas con discapacidad sin límite de edad.

Misión Barrio Adentro: esta misión tiene como objetivo primordial la tarea de garantizar el acceso pleno a servicios de salud integrales y de calidad. Es la concreción de la atención primaria como prioridad, para dar respuesta a las necesidades sociales de la población, especialmente la excluida. Este programa llega a los lugares más recónditos de las comunidades. Intenta asegurar la asistencia primaria a través de un sistema global que se articula con la seguridad social. (Corporandes registra 5 consultorios populares).[37]

Misión Barrio Adentro II:es el segundo nivel de atención que brinda que brinda servicio integral gratuito a todos los ciudadanos a través de los Centros de Alta Tecnología (CAT), Centros de Diagnóstico Integral (CDI) y las salas de Rehabilitación Integral (CRI) (Corpoandes registra 1 CDI).[38]

36 Corporación de los Andes (CORPOANDES). Página web oficial disponible en: http://www.corpoandes.gov.ve/

37 Ministerio del Poder Popular de Petróleo y Minería. Las Misiones Sociales. Disponible en: http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenuprinc.tpl.html&newsid_temas=40

38 Corporación de los Andes (CORPOANDES). Página web oficial disponible en: http://www.corpoandes.gov.ve/

Misión Identidad: programa que tiene por finalidad incluir en el proceso de cedulación, de manera rápida y sencilla al mayor número de ciudadanos que así lo soliciten.[39]

Misión Robinson: tiene como finalidad enseñar y leer a aquellas personas analfabetas.

Misión Robinson II: tiene como objetivo que los participantes aprueben el sexto grado de educación básica, garantizando la consolidación de los conocimientos adquiridos durante la alfabetización y ofrecer otras oportunidades de formación en oficios varios.

Misión Ribas: es un programa educativo con la finalidad de incluir a todas aquellas personas que no han podido culminar el bachillerato, beneficiando a los ciudadanos y ciudadanas que sin importar su edad, quieren culminar sus estudios de bachillerato, luego de haber cursado la primaria.

Misión Sucre: tiene por objeto potenciar la sinergia institucional y la participación comunitaria, para garantizar el acceso a la educación universitaria a todos los bachilleres sin cupo y transformar la condición de excluidos del subsistema de educación superior. (Corporandes registra 4 aldeas universitarias funcionando).

Misión Milagro: orientado a solucionar, gratuitamente y de manera rápida y efectiva, la deuda con las personas excluidas de la atención y apartadas de la vida social y productiva por padecer problemas solucionables de salud visual, incorporándolos a la vida social, y logrando la independencia de los pacientes y de su núcleo familiar.[40]

Misión Sonrisa: en los últimos años las estadísticas registraron un alto índice de personas con déficit dental. Esta realidad planteó la necesidad de incorporar, en el programa nacional de salud pública, la rehabilitación protésica dental.

Misión Revolución Energética: rama social desarrollado por el Gobierno Bolivariano para promover el uso racional de la energía, a través de la sustitución de bombillos incandescentes por bombillos ahorradores, de luz blanca.

Gran Misión Vivienda Venezuela: Programa que procura la satisfacción progresiva del derecho a la vivienda y hábitat dignos saludables y pertinentes, así como la ocupación racional de territorio.

Conclusiones. Oportunidades y compromisos en conjunto.

Comprender la problemática económica y social en esta franja fronteriza colombo venezolana, conlleva a distinguir las particularidades y necesidades existentes en estos espacios que repercuten de manera directamente o indirectamente en la cotidianidad de ambos pueblos.

La dinámica económica muestra graves señales que vienen acrecentándose a medida que transcurren los años. El espacio geográfico que en una época fue el escenario ideal para un modelo de integración

39 No tienen sede o instalaciones en el Municipio. Realizan jornadas eventuales.

40 No tienen sede o instalaciones en el Municipio. Realizan jornadas eventuales.

e intercambio regional, ha menguado su propósito inicial convirtiéndose en una franja de informalidad, desempleo y contrabando, deteriorando aún más la alicaída situación de pobreza y desigualdad.

Las políticas o programas implementados en el Municipio de **Cúcuta (Colombia)** señalan la necesidad imperante de contrarrestar las debilidades de la dependencia de su vecina Venezuela. Las acciones buscan mitigar los efectos ocasionados por las decisiones políticas a través de estrategias para el fomento y creación de fuentes de empleo, el apoyo a la creación de medianas y pequeñas empresas, el posicionamiento institucional para reducir la brecha de abandono del Estado y fortalecer las acciones que desde el gobierno nacional se vienen implementando para el desarrollo de las regiones.

Las estrategias planteadas en los esquemas de desarrollo de Colombia, están debidamente concertados y alineados en los 3 niveles de gobierno y consideran la problemática de Cúcuta como prioritaria para el progreso del Departamento Norte de Santander y su posicionamiento internacional.

Al otro lado del río Táchira, las políticas que lograron identificarse en el Municipio **Bolívar (Venezuela)**, no cubren las expectativas de desarrollo que exige una problemática como la existente actualmente. Sus efectos y consecuencias negativas los comparten ambos pueblos y continúan incrementándose. La caída en el valor de la moneda venezolana en comparación con el peso colombiano continúa su ritmo, no se vislumbran políticas de generación de fuentes de empleo, reactivación del aparato productivo, ni mejoramiento en los indicadores de pobreza y desigualdad.

El Plan de Desarrollo implementado en este Municipio venezolano, carece de estrategias claras y del compromiso de los 3 niveles de gobierno para enfrentar la problemática de estos espacios fronterizos. En el no se visualizaron las acciones de naturaleza económico y social que permitan revertir la pésima realidad de la región. Por razones políticas, en los últimos 4 años el gobierno local no trabajó alineado con los propósitos del gobierno regional. De igual manera en el enfoque de desarrollo trazado, no se plantearon los problemas ni soluciones desde una perspectiva binacional, lo cual es un error para el análisis en estos espacios fronterizos.

Las potencialidades naturales, históricas, geográficas y culturales que tiene esta región fronteriza, sumado al su posición geoestratégica, permiten vislumbrar mejores condiciones y oportunidades para el desarrollo de estas áreas. Las decisiones políticas que se implementen deben será acompañadas de un compromiso binacional que conciba la dinámica que se desdobla en estos espacios y en donde la deuda social aún es considerable.

Se debe entender que es estas regiones la realidad es humana y no territorial, donde convive una población que se sustenta de un largo y rico pasado de experiencias compartidas, donde el trabajo no concibe una línea limítrofe, donde se cruza de un lado a otro diariamente, donde el agricultor vende su producto al vecino, donde el estudiante por necesidad o aspiración tiene que trasladarse al vecino país y en donde la hermandad juega a favor de quienes han resuelto sus problemas sin distinción nacionalista.

Referencias Bibliográficas

Corporación de los Andes (CORPOANDES). Página web oficial disponible en: http://www.corpoandes.gov.ve/.

CAF (2012). Informe Anual. Disponible en: http://www.caf.com/media/1411219/caf-informe_anual_2012.pdf.

Informe de Coyuntura Económica Regional (2012). Norte de Santander, Colombia. Disponible en: http://www.dane.gov.co/files/icer/2012/ICER_Norte_Santander_2012.pdf.

Informe de la Cámara de Comercio del estado Táchira (2010). Disponible en http://www.camaradeltachira.org/.

Muñoz, A. (2009) El Táchira fronterizo, el aislamiento regional y la integración nacional en el caso de los Andes (1881-1899). Biblioteca de autores y temas tachirenses. San Cristóbal, Táchira, Venezuela.

Página web del Ministerio del Poder Popular de Petróleo y Minería. Las Misiones Sociales. Disponible en: http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenuprinc.tpl.html&newsid_temas=40.

Página Oficial de la Alcaldía del municipio de Cúcuta. Disponible en: http://cucutanortedesantander.gov.co/informacion_general.shtml.

Página web de la Misión MERCAL. Disponible en: http://www.mercal.gob.ve/.

Página web del Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y el Hábitat. Disponible en: http://www.mvh.gob.ve/.

Plan de Desarrollo Municipal (2012-2015). "Cúcuta para Grandes Cosas"

Plan de Desarrollo Municipal (2099-2012). "Bolívar: Frontera, Acción y Progreso". Página web de la Alcaldía del Municipio Bolívar del Estado Táchira. Disponible en: www.alcaldiabolivartachira.gob.ve.

Rendición de Cuentas Salud. Alcaldía de Cúcuta (2012). Disponible en: http://cucutanortedesantander.gov.co/Anuncios.shtml.

CEPAL (2010). Disponible en: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/39127/RVE100Completo.pdf

Instituto Nacional de Estadística (INE). Estadísticas demográficas y educativas del Estado Táchira, Censo 2011 VENEZUELA.

La reproducción de las cooperativas de agricultura familiar y economía solidaria: el caso de la unión nacional de cooperativas de la agricultura familiar y economía solidaria (UNICAFES)

*Adilson Francelino Alves**
*Marcos Aurelio Saquet***

Introducción-I. Enfoque Metodológico –II. Redes autocentradas y heterocentradas.- III. La gestión heterocentrada de la Unión Nacional de Cooperativas de la Agricultura Familiar y Economía Solidaria (UNICAFES) y desafíos organizacionales. IV. Consideraciones finales.- Referencias Bibliográficas.

Primera versión recibida: Septiembre 29 de 2013; versión final aceptada: Octubre 2 de 2013

Resumen: Uno de los desafíos de las investigaciones sobre el rural brasileño es construir diagnósticos que evalúen la complejidad de las bases sociales y culturales donde ellos son desarrollados. Este texto presenta un diagnóstico de los principales desafíos enfrentados por las cooperativas de agricultura familiar vinculadas a la Unión Nacional y a los movimientos sociales de los agricultores familiares creados en 2005. En Brasil las cooperativas surgieron al inicio del siglo XX, no obstante, a pesar de su importancia para el desarrollo, la participación de ellas en la economía y en la sociedad brasileña es aún muy pequeña comparada con otras naciones, las iniciativas de cooperativas de agricultura familiar y economía solidaria fueron descuidadas por el modelo adoptado en el país desde los años de

* Sociólogo, doctor por la Universidad Federal de Santa Catarina (UFSC), profesor adjunto de la UNIOESTE – Francisco Beltrão, miembro del Grupo de Estudios Territoriales (GETERR) e investigador del Instituto de Pesquisa Riesgo y Sustentabilidad (IRIS). Coordinador del Proyecto Universidad Sin Frontera "Desarrollo de las cooperativas de agricultura familiar y economía solidaria de la Provincia de Paraná", una asociación entre UNIOESTE/FBE y UNICAFES-PR. Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE adilsonfalves@gmail.com

** Geógrafo, doctor por la Universidad Estadual de São Paulo (UNESP, Presidente Prudente), profesor asociado de la UNIOESTE – Francisco Beltrão, coordinador del Grupo de Estudios Territoriales (GETERR) y investigador del CNPq. Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE saquetmarcos@hotmail.com

-- Traducción del portugués al español por Oscar Garcia.

1970, de esta manera para enfrentar dicho problema, sectores populares vinculados a los movimientos sociales de la agricultura familiar crearon la UNICAFES, entidad que articulaba y organizaba las experiencias productivas de la economía popular que estaban siendo creadas en todo el territorio nacional y no encontraban apoyo en el cooperativismo tradicional. Este artículo presenta el resultado de los análisis realizados del cooperativismo solidario en Brasil en los últimos cinco años.

Palabras claves: Cooperativismo. Políticas públicas. Organización social y territorial.

Abstract: One of the challenges of the researches about Brazilian rural sector is building diagnostics to assess the complexity of social and cultural bases where they are developed. Such analyzes should take into account the interfaces between the proposition of public policies for family farming and its effective implementation by farmers and managers. This text presents an analysis of the main challenges faced by family farming cooperatives associated with the National Union of Cooperatives of Family Farming and Solidarity Economy (UNICAFES), an organization linked to the social movements of family farmers created in 2005. In Brazil cooperatives emerged in the early twentieth century, however, despite its importance for development, including participation in the economy and society in Brazil is still very small when compared to other nations. Moreover, the initiatives of family farming cooperatives and inclusive economy were neglected by the model adopted in the country since the 1970s. To face some of these problems, popular sectors related to social movements of the family farming created UNICAFES, this entity aims to articulate and organize productive experiences of national economy that were being created throughout the country and did not find support in the traditional cooperatives and were facing strong resistance for effective incorporation and institutional sustainability. This organization that was formed with the intention of providing support to family farmers in the joint production chains linked with small property and national and inclusive economy sectors. The study presents the results of analyzes performed in the last five years of solidary cooperativism in Brazil.

Keywords: Cooperativism. Public policies. Social and territorial organization.

Résumé: L'un des défis des études sur la campagne brésilienne est celui d'évaluer la complexité des données sociales et culturelles. Cet article présente une étude des principales difficultés rencontrées par les coopératives d'agricultures familiales liées à l'Union Nationale et aux mouvements sociaux des familles d'agriculteurs en 2005. Au Brésil, les coopératives émergent au début du XXe siècle, mais leur participation dans l'économie et dans la société brésilienne reste très peu significative. Les initiatives de coopération de l'agriculture familiale et l'économie solidaire ont été négligés par le modèle économique adopté dans le pays depuis l'année 1970. C'est pour cette raison que des mouvements sociaux liés à l'agriculture familiale ont permis la conformation de l'UNICAFES. Il s'agit d'une forme d'organisation économique et sociale qui réunis des expériences pro-

ductives populaires qui étaient apparues dans l'ensemble du territoire national. Ces expériences ne pouvaient pas être accueillies par le coopérativisme traditionnel. Cet article présente les résultats d'une étude concernant les coopératives d'économie solidaire au Brésil au cours des cinq dernières années.

Mots-clés: coopérativisme, politique publique, organisation sociale et territoriale.

Clasificacion JEL: G18, J40,R0.

Introducción

En Brasil las cooperativas surgieron al inicio del siglo XX, no obstante, a pesar de su importancia la participación de ellas en la economía brasileña es aún muy pequeña si comparada con otras naciones. En muchos países los asociados de cooperativas alcanzan elevadas proporciones en relación a la población total. Datos divulgados por International Co-operative Alliance (ICA), en la Eco Expo, realizada en Portugal, en octubre de 2008, apuntaron que, en Argentina, existían aproximadamente 17.941 cooperativas que agregaban 9,1 millones de asociados; en Colombia, el 8,01% de la población integraba alguna organización cooperativa sumando 3,3 millones de personas; en Canadá, el 40% de los ciudadanos son miembros de por lo menos una cooperativa; mientras que en los Estados Unidos el 25% de la población total es asociada a alguna organización cooperativa. En Europa, el escenario del cooperativismo está compuesto de la siguiente forma: en Bélgica, había 29.933 sociedades cooperativas en 2001; en Alemania, existen 20 millones de miembros de cooperativas lo que representa el 25% de la población total. En Asia los principales datos son: en Japón una en cada tres familias es miembro de una cooperativa; en India, más de 239 millones de personas son miembros de una cooperativa y en Singapur aproximadamente el 50% de la población participa de alguna cooperativa. En 2011, el cooperativismo reunía aproximadamente un billón de personas distribuidas en 100 países y generando casi 100 millones de empleos. Datos económicos apuntaban que, en 2010, las 300 mayores cooperativas del mundo tuvieron un movimiento económico-financiero de US$ 1,6 trillones.

En Brasil, en el mismo año, habían 5.762 millones de cooperados, algo en torno del 3% de la población, generando 182 mil empleos. Observando apenas el cooperativismo empresarial, hubo un avance del número de cooperativas, según datos de la Organización de las Cooperativas de Brasil (OCB), entre 2000 y 2007 las cooperativas a ella asociada crecieron el 29,97%, pasando de 5.903 para 7.672. Sin embargo, este crecimiento ha dejado de lado las iniciativas de cooperativas de la agricultura familiar y la economía solidaria y no existen datos estadísticos confiables sobre la cantidad de estas organizaciones existentes en el país, las estimativas oscilan de 20 a 30 mil cooperativas y asociaciones.

Para enfrentar algunos de esos problemas, en 2005, sectores populares vinculados a los movimientos sociales de la agricultura familiar, crearon la Unión Nacional de las Cooperativas de la Agricultura Familiar y Economía Solidaria (UNICAFES), que tenía como objetivo articular y organizar las diversas experiencias de la economía

popular que estaban siendo gestadas y no encontraban apoyo en el cooperativismo empresarial representado por la OCB. UNICAFES fue constituida con el intuito de servir de apoyo a los agricultores familiares en la articulación y organización de las cadenas productivas vinculadas a la pequeña propiedad y a sectores de la economía solidaria. Objetivaba también reunir, representar, articular políticas públicas y organizar políticamente sectores de la agricultura familiar a nivel nacional. Entre sus objetivos, UNICAFES intenta contribuir para desarrollar una agricultura sustentable, de modo a promover el desarrollo económico y elevar la calidad de vida de las personas que actúan en esos sectores de producción. Para eso UNICAFES enfrentará una serie de desafíos que transitan desde el arcaico sistema legal que regula el cooperativismo en Brasil hasta la baja cultura cooperativista existente en la sociedad brasileña. El trabajo aquí presentado es fruto de una alianza existente entre UNICAFES y la Universidad Estadual del Oeste de Paraná a través del Grupo de Estudios Territoriales (GETERR) en las áreas de extensión y pesquisa y que visa contribuir para el proceso de construcción y fortalecimiento de las entidades de la agricultura familiar, bien como, generar reflexiones académicas sobre las dinámicas rurales brasileñas. El texto está estructurado en dos partes, en la primera presentamos algunos elementos metodológicos para el análisis de los nuevos procesos sociales que están siendo desarrollados en Brasil luego de la redemocratización ocurrida en la segunda mitad de la década de 1980 y en la segunda parte presentamos y discutimos algunas experiencias y desafíos de Unicafes, los datos presentados en esa sección son producto de la interfaz directa con las actividades de la entidad y de pesquisas nacionales que vienen siendo desarrolladas desde 2009.

I. Enfoque metodológico

En virtud de la complejidad de los agentes y procesos involucrados y territorializados, la efectividad de la metodología de análisis del proceso y de su intervención exige un enfoque que evite la reducción del mundo rural a apenas algunas cuestiones macro estructurales o a cuestiones ideológicas que polarizan las discusiones sin conocer los actores sociales. En las dos últimas décadas el desafío epistemológico de analizar lo rural bajo este prisma ha sido enfrentado en pesquisas bastante fecundas, que apuntan para un conjunto de cuestiones que necesitan ser respondidas, Alves (2008) observa que entre las cuestiones están: 1) el análisis de los procesos en sí; 2) el contorno conceptual y metodológico adoptados para su análisis; 3) la diversidad de intereses y enfoques preocupados con las cuestiones vinculadas al desarrollo rural; 4) los resultados efectivamente alcanzados por esos procesos; 5) los diversos tipos de conocimientos en embate en las arenas de los proyectos; y 6) las relaciones contradictorios y potencialmente complementares entre el desarrollo exógeno y endógeno. En el sentido de comprender los nuevos desafíos de lo rural la síntesis propuesta Ward *et alii* (2005) (Cuadro 1) al analizar los modelos de desarrollo exógeno contribuye para romper la dicotomía existente en la literatura sobre modelos de desarrollo rural:

Tabla 1
Modelos de desarrollo rural

Características	Desarrollo exógeno	Desarrollo endógeno
Principio-llave	Economía de escala y concentración	Arreglos locales (naturales, humanos & culturales). Recursos para el desarrollo sustentable.
Fuerza dinámica	Polos de crecimiento urbano. Las áreas rurales son concebidas como fuente de alimentos y de productos primarios para la expansión de las economías urbanas.	Empresas e iniciativas locales.
Función de las áreas rurales	Producción de alimentos y de productos primarios para la expansión de la economía urbana.	Diversificación de las economías y de los servicios.
Mayores problemas de desarrollo	Baja productividad y marginalización.	Limitada capacidad de áreas / grupos sociales de participar de las actividades económicas.
Foco del desarrollo rural	Modernización agrícola: estímulo a la movilidad de capital y trabajo.	Construcción de capacidades (habilidades, instituciones y infraestructura). Superación de la exclusión social.

Fuente: Adaptado de Ward *et alii* (2005), *apud* Alves (2008).

De esta forma, en nuestro análisis, más allá de la dicotomía, es necesario pensar en el desarrollo rural por otras perspectivas menos reduccionistas de los diversos papeles y actores involucrados en las discusiones y procesos acerca del desarrollo rural. En escenario internacional, en lo que se refiere a las cuestiones teórico-metodológicas, Mior (2003) apunta cuatro enfoques preocupados con las cuestiones vinculadas al desarrollo rural: a) teorías que abordan las dinámicas del desarrollo rural en general y de la agricultura en particular, sobretodo. Con presiones procedentes de la globalización económica y del sistema alimentar, en ese escenario existen también teorías que enfatizan persistencia de la diversidad de la agricultura con sus especificidades; b) teorías que buscan resaltar la importancia de la diversidad territorial para entender las dinámicas del proceso de desarrollo; c) el debate acerca del abordaje endógeno *versus* exógeno y, d) la integración de la agricultura en las nociones de cadena productiva, distrito industrial o *cluster*. Con la introducción de estos cuatro enfoques el desarrollo rural aparece en un amplio arco de teorías y o posiciones políticas, sin embargo, se pueden observar dos grandes polos en que oscilan tales teorías, uno vinculado a la concepción de que el desarrollo rural podía ser alcanzado a través de una fuerte intervención externa a una otra concepción que valoriza la movilización endógena (Mior, 2003, p.74). Para ese autor, diferentemente del debate internacional, el debate brasileño ha sido

objeto de otras discusiones sobretodo acerca de la construcción de mecanismos y estrategias de reinserción de la agricultura familiar y de sus territorios en el contexto de la globalización económica e integración al Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Para ese fin en el debate brasileño se identifican tres enfoques distintos en la discusión del rediseño del espacio rural: a) lo rural no agrícola; b) la agricultura familiar y la reforma agraria y; c) el enfoque agroindustrial. Así, el desafío es captar los aspectos objetivos y subjetivos, los conflictos, los intereses y las articulaciones de poder inherentes a un proyecto de desarrollo local. Establecer la conexión entre estos tres ejes/problemas se constituye uno de los desafíos de los nuevos movimientos sociales en el campo, sobretodo en el debate establecido con el cooperativismo.

En ese sentido, para Long (2002), es necesario ver las *intervenciones de desarrollo* (como son las cooperativas de la agricultura familiar) como espacios formados por una grande cadena o flujo de eventos que, localizados en una estructura bien más amplia donde actúan organismos internacionales, instituciones nacionales, teorías, actividades estatales para la cual convergen también diversos actores de la sociedad civil. Se crean, así, complejas relaciones inter-institucionales, en las cuales, los límites, recursos asignados, competencias y gerencias administrativas, entre otros factores, constituyen elementos fundamentales de las experiencias. Estas relaciones se realizan en la forma de redes cortas, medias y largas, o, dicho de otro modo, locales, regionales, nacionales e internacionales, como uno de los elementos de la territorialización de cada institución, conforme fundamentaremos en la a seguir.

Los procesos de desarrollo no pueden ser observados apenas circunscriptos a sus espacios geográficos o por los objetivos deseados. Es necesario, mínimamente, por un lado, comprender un proceso más amplio, observar el *meta discurso* existente a nivel global. Sea el discurso sobre el ambientalismo, valorización del saber hacer y sabores locales, y los direccionamientos para inversiones definidas por los órganos de promoción. Por otro lado, las experiencias de la comunidad deben ser entendidas, ellas también poseen un acervo de memoria construido a partir de otras experiencias de intervención, de las cuales, el mundo vivido tiene un espacio fundamental (Long, 2002).

Esta diversificación queda más evidente cuando analizamos la evolución de las asociaciones de los agricultores familiares. Notamos una transición de economías domésticas para economías de mercado. De modo general, de una agricultura dirigida a la provisión de recursos a la familia y a mercados locales y restrictos, una porción de los agricultores pasa a producir para la provisión de insumos para la industria textil y agroalimentaria, ambas muy interrelacionadas a los mercados globales. En esa transición, las condiciones de competición casi nunca son favorables a los agricultores familiares que pasan a enfrentar, además de las dificultades comunes a sus actividades (clima, pocos recursos, pequeñas propiedades, ausencia de asistencia técnica y de políticas públicas, etc.) las inestabilidades y disputas

inherentes a las economías de mercado. Las cooperativas, en tesis, pueden colocar a los agricultores en condiciones más favorables, permitiéndoles desarrollar sus actividades y alcanzar escalas, mercados y condiciones competitivas inaccesibles caso actuaran aisladamente.

De esta forma, teniendo en vista el presupuesto de que todos los sujetos actúan socialmente, se articulan en redes, conectan habilidades y negocian papeles en amplios territorios, es necesaria la utilización de instrumentos metodológicos que posibiliten comprender las dinámicas actuales que crearon espacios de diálogo introduciendo en el debate brasileño nuevas articulaciones en red.

II. Redes autocentradas y heterocentradas

De modo general, a nivel internacional, el destaque a las redes de circulación y comunicación es dado a partir del inicio de los años 1990, sin embargo, necesitamos evidenciar que hay autores importantes que estudiaron y demostraron la importancia de las redes en publicaciones hechas anteriormente. Esto ocurre en virtud de mudanzas sociales y territoriales profundas que algunos investigadores intentan acompañar y explicar a lo largo del tiempo, sobretodo después de la II Guerra Mundial. Normalmente, los estudios reticulares son acompañados de reflexiones sobre las relaciones de poder, a nivel de regiones, países e internacional, en un complejo juego de articulaciones e influencias que se dan en razón de factores económicos, políticos, ambientales y culturales. Las organizaciones en red son antiguas, sin embargo, proliferan a partir de los años 1940-50 en distintos países, especialmente después de la década de 1970 (Saquet, 2007).

En ese contexto sumariamente descripto, para comprender procesos sociales y territoriales como el de UNICAFES, creemos que es necesaria una concepción histórica, crítica y reticular substantivando una compleja *trama* territorial *trans y multiescalar* (Dematteis, 1985 y 2001) o relaciones *trans-territoriales* (Camagni, 1993 y 1997; Camagni y Salone, 1993) que se realizan en *articulaciones territoriales* (Bagnasco, 1977 y 1978; Dematteis, 1990, 1995 y 2001). Al mismo tiempo, por medio de las redes y de los procesos decisorios, inmanentes a las territorialidades de cada institución, existen *territorializaciones heterocentradas y autocentradas,* generando distintos territorios (Turco, 1988 y 2010). La forma y el contenido de las cooperativas y de sus redes dependen, evidentemente, de sus principios, de las directrices, de los objetivos y de las metas de cada organización. Algunas instituciones se territorializan de manera *heterocentrada*, o sea, con base en lógicas externas, de influencia exógena, escapando a las características locales; otras, de manera *autocentrada*, sin harmonía, pero *gobernadas* por *actores* o grupos locales (Turco, 1988 y 2010).

En la concepción que estamos aludiendo, también es importante destacar la noción de *interconexiones complejas* (Dematteis, 1996; Governa, 2001) para identificar, demostrar, analizar las distintas y complejas redes que se dan a nivel global, bien como los intereses y los acuerdos hechos entre los agentes/actores del Estado y del capital,

en un *campo de poder* (Raffestin, 1993[1980]) contradictorio y contradictorio; "(...) el proceso de interconexión describe la articulación espacial de una multiplicidad de redes, técnicas y territoriales, una multiplicidad de sujetos, de lógicas y principios organizativos" (GOVERNA, 2001, p.38; traducción libre).

Las territorialidades substantivadas por identidades, desigualdades y diferencias implican, por lo tanto, conflictos, contradicciones, *apropiaciones* y *dominaciones*, según nos enseñan autores como Indovina y Calabi (1974) y Magnaghi (1976), en un movimiento más amplio, conforme demostramos y argumentamos en Saquet (2007, 2011 y 2011a). El poder es procesal e inherente a las relaciones sociales, conllevando conflictos y heterogeneidades, son relaciones de fuerzas que extrapolan la actuación del Estado y están presentes en otros procesos de la vida cotidiana. Las relaciones de poder son un componente indispensable en la realización de un territorio: "El campo da relación es un campo de poder que organiza los elementos y las configuraciones" (RAFFESTIN, 1993, p. 53).

En ese sentido, también las concepciones de red proporcionadas por Callon (1995), nos permiten reconstituir las dinámicas de las opciones tomadas por un grupo de actores confrontados con la necesidad de tomar decisiones y hacer elecciones. La red no es considerada un instrumento de coordinación intermediario entre una organización y el mercado. Ella es entendida significando el grupo de relacionamientos no especificados entre entidades cuya propia naturaleza es indeterminada. La red ofrece un referencial mínimo para describir interacciones de los actores en toda su diversidad y riqueza. En la misma línea de raciocinio, en la Teoría Actor-Red (TAR), la red se refiere a flujos, circulaciones, alianzas, movimientos y, en este sentido, no se remite a una entidad fija. Para Bruno Latour, la red indica que los recursos están concentrados en pocos locales y se constituye en nudos y puntos, que están, por su vez, conectados a otros nudos y puntos – creando los vínculos que establecen la red. Las conexiones que derivan de esa interacción transforman los recursos dispersos en una red que parece extenderse a todos los lugares (Latour, 2000). Las redes son constituidas por personas - trabajadores, gestores, sindicalistas, profesores - y/o instituciones además de otros recursos como máquinas, dinero, etc. y conectados esos elementos son más significativos que las partes aisladas.

III. La gestión heterocentrada de la Unión Nacional de Cooperativas de la Agricultura Familiar y Economía Solidaria (UNICAFES) y desafíos organizacionales

El foco del trabajo de UNICAFES se centra en la organización de cooperativas que articulan los diferentes ramos que involucran la economía solidaria, bien como, sectores de la economía de mercado. La tarea asumida por UNICAFES de organizar y articular el cooperativismo popular presenta enormes desafíos debido a la complejidad, desigualdades y particularidades regionales construidas históricamente en Brasil, bien como, a los nuevos

contornos competitivos asumidos en la globalización, a las nuevas tecnologías, mudanzas en los padrones productivos en curso y a la compleja legislación brasileña (Alves, 2011).

En este contexto, UNICAFES prioriza algunos temas de debate como el de defender el posicionamiento de la legislación cooperativista y programas que vengan a beneficiar a los cooperados y sus emprendimientos solidarios; establecer estrategias de marketing y comunicación, bien como elaborar y apoyar en la ejecución de procesos inclusivos y formativos; visa también articular junto a órganos públicos y privados en los procedimientos de acceso al mercado, desarrollando y asesorando en la implantación de herramientas de gestión y estrategias para la sustentabilidad de las cooperativas de la agricultura familiar y economía solidaria.

Los ramos de actuación se concentran en servicios agrícolas articulados entre sus miembros, sin embargo, en los últimos años también ha ampliado acciones que visan la provisión de crédito, industrialización, comercialización y ampliación de mercados a productos *in natura*, asistencia técnica, empoderamiento de grupos en situación de fragilidad, etc. Como observado, estas formas de cooperación y asociación varían de tipologías, modelos organizativos y objetivos. Esta variación organizacional comporta también formas de gestión y regulación legal que pueden beneficiar o dificultar las acciones y estrategias de los actores.

Actualmente, en Brasil, cuando se observan las cooperativas de agricultura familiar y economía solidaria, vinculadas a UNICAFES, los ramos más fuertes son de crédito, comercialización e industrialización. Del punto de vista organizacional lo que se observa, en la mayoría de los emprendimientos, es la presencia de los principios fundamentales de Rochdale: igualdad, libertad, control democrático de los socios y solidaridad. A ese carácter fundador es adicionada la voluntad individual y libre de adherirse racionalmente a un grupo que manifiesta interese en emprender de forma conjunta. Las diferentes formas organizativas dependen de la interacción de factores tan diversos como: estructuras políticas, marcos regulatorios nacionales, cuestiones étnicas y culturales, facilidad de acceso a la información, asistencia técnica, líneas de crédito, confianza, capacidad de organización burocrática y administrativa, niveles de democracia interna, escala, entre otros factores.

Estas cooperativas pueden tener el potencial de proporcionar, principalmente, a los pequeños municipios, una alternativa de desarrollo, pues se proponen a organizar procesos productivos promoviendo la agregación de valor a los productos locales. Además de eso, algunas de ellas se han comportado como difusoras de conocimiento técnico, ideas innovadoras para la organización social, desarrollo sustentable, construcción y articulación de redes, en fin, tiene el potencial de reposicionar los recursos disponibles (económicos, humanos y ambientales) en un nuevo nivel.

No obstante, para su organización es necesario avanzar en diversas áreas para que la organización del cooperativismo solidario se realice. Entre ellas están, en

el escenario externo, la regulación legal y, ambiente interno, donde se encuentran los mayores desafíos como el de mejorar el debate político que posibilite la difícil tarea de conducir la incorporación de sectores de la economía solidaria al competitivo mercado globalizado, sin que los primeros pierdan sus características fundamentales.

También está colocado el desafío de agregar la mayor parte posible de la compleja agricultura familiar brasileña diagnosticada por el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), datos de este ministerio, apuntaban, con base en el Censo Agropecuario de 2006, que Brasil tenía, si observamos apenas la agricultura familiar, más de 4.3 millones de propiedades que ocupan el 24,3% de las tierras cultivables, emplea 12,3 millones de trabajadores y produce el 58% de la leche, 50% de las aves, 59% de los cerdos y el 30% de los bovinos. En el aspecto económico, la agricultura familiar contribuye con 24 billones de dólares en lo que se refiere al valor bruto de la producción agrícola. No obstante, estas propiedades están dispersas por todo el territorio nacional de forma desigual constituyendo, así, el primero gran desafío a ser enfrentado por UNICAFES en sus objetivos de organizar los diversos sectores de la agricultura familiar y economía solidaria. Dos otros desafíos estructurales e históricos de la sociedad brasileña son la concentración de pobreza en el campo y la baja escolaridad de las poblaciones rurales. Según datos del IBGE (2010), el analfabetismo, aunque haya disminuido en la primera década de ese siglo, es aún muy grande en espacios rurales. El analfabetismo disminuyó del 10,2% al 7,3%, en las ciudades, y del 29,8% al 23,2% en la región rural. Según el Ministerio de Desarrollo Social (MDS, 2012), en relación a la pobreza, lo rural a pesar de representar apenas el 15,6% de la población brasileña concentra el 46,7% del total de la pobreza del país. La distribución de la población rural en Brasil, de acuerdo a datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadistica (IBGE, 2010) sumaba casi treinta millones de personas. Las regiones con mayor población rural son en orden decreciente: Noreste 47,8%, Sureste 19,1%, Norte 14,1%, Sur 13,8% y Centro-oeste con el 5,2%.

Aunque argumentos de que el criterio para definir pobreza rural sea apenas la renta monetaria, sin llevar en consideración la producción de alimentos para el sustento familiar, o el bajo costo de artículos que tienen precio expresivo en el urbano como morada, transporte y energía, es necesario comprender los índices que son expresivos y necesitan ser enfrentados con políticas públicas específicas y calificadas, para posibilitar mayores y mejores oportunidades para que se rompa el largo ciclo de miseria y desinformación.

De esta forma, al observar los contrastes entre las riquezas creadas, la pobreza y el analfabetismo en el espacio agrario brasileño, verificamos que el trabajo organizador y articulador de las iniciativas de economía solidaria tiene un papel fundamental en el enfrentamiento de estos problemas históricos. Una de las cuestiones más impactantes para la organización de cooperativas es la baja escolaridad de la población brasileña, sobretodo entre los más pobres, y la pequeña difusión de la cultura cooperativista. Estas dos cuestio-

nes articuladas entre sí traen problemas adicionales relativos al surgimiento de liderazgos y cooperados aptos a comprender los desafíos del cooperativismo solidario. Juntas ellas impactan tanto en las políticas de formación de nuevas cooperativas como en las cuestiones administrativas y legales más cotidianas de las cooperativas ya formadas. Este es un límite que debe ser enfrentado de forma directa, una vez que, a largo y medio plazo, la ausencia de líderes, puede comprometer el desarrollo de actividades vitales dentro y fuera de las cooperativas como, por ejemplo, la representación política de la misma frente a órganos gubernamentales y la pérdida de patrimonio social y organizacional ya acumulado.

De ese modo, organizar las cooperativas no es tarea simple, la complejidad productiva de lo rural y de lo urbano brasileño exige que el cooperativismo englobe varios ramos, tales como crédito, producción, trabajo, comercialización, asistencia técnica y infraestructura de la agricultura y economía solidaria. Idealizar principios solidarios puede ser simple, sin embargo, su concretización pasa por un complejo proceso de formación, organización, lucha y resistencia a reglas más amplias del mercado.

En octubre de 2011 UNICAFES estaba organizada en todas las regiones de Brasil, contaba con 618 cooperativas y 262.251 asociados distribuidos en 23 Provincias de la Federación. Todavía era una actuación tímida frente a las estimativas y levantamientos gubernamentales en Juntas Comerciales que apuntan para la existencia de aproximadamente 24 mil cooperativas sin representación, tanto del sistema UNICAFES o de la Organización de las Cooperativas Brasileñas (OCB). Sin embargo, los nuevos datos de UNICAFES de 2012/2013 apuntan un crecimiento en el número de cooperativas asociadas al sistema en todas las regiones del país. Ese crecimiento es estimado en 171 cooperativas, con la participación de tres nuevas provincias y del Distrito Federal, y de 102.894 cooperados. No obstante, al desmembrar los datos observados, se observa una distribución desproporcional que revela, en gran medida, las diferencias culturales, étnicas, históricas y económicas regionales de Brasil. La región Sur es la que presenta el mayor número de cooperados (72,05%) y un número expresivo de cooperativas, 47,40%, del total brasileño. En otra extremidad, con los menores índices, está la región Norte con apenas el 2,08% de los cooperados y el 7,60% de las cooperativas.

Paraná es la provincia con mayor número de cooperados, 141.703 personas, siendo de esa forma, responsable por aproximadamente el 38,8 % de todos los asociados del país. Con respecto a las cooperativas, esa provincia también presenta los números más elevados, con el 22,56 % de las unidades, superando las regiones Centro-Oeste, Norte y Sureste sumadas, las cuales, de esa forma, contabilizan el 22,17% del total de cooperativas. Inversamente a esta realidad está la provincia de Paraíba, contando con apenas dos cooperativas, el 0,25% del total y 72 asociados lo que corresponde al 0,01% del total. De acuerdo con los datos de 2012/2013, fueron incluidas las provincias de Amapá, Acre, São Paulo y

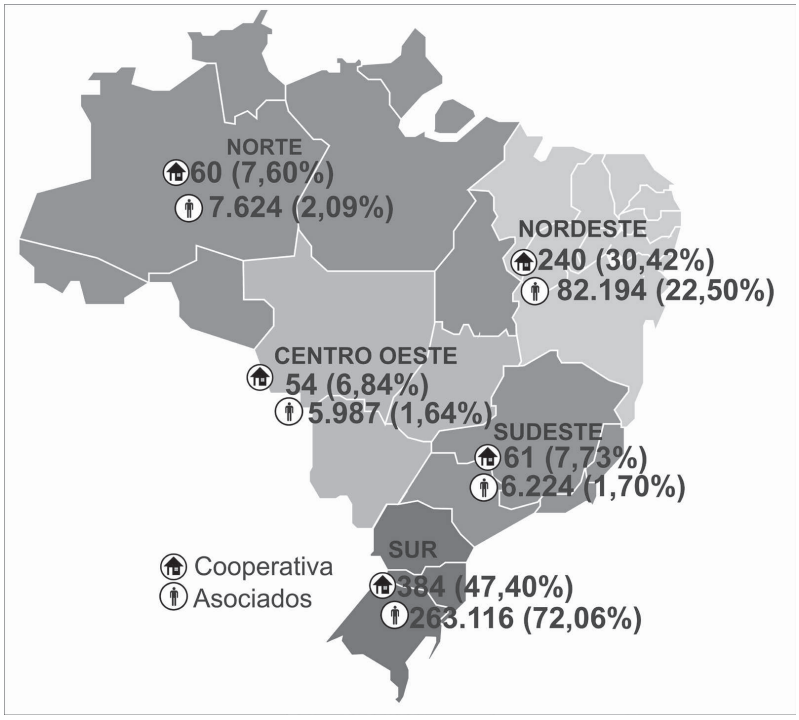
Distrito Federal, en un total de 17 cooperativas y 883 cooperados, representando en el cuadro brasileño un total del 0,24% de los cooperados y el 2,15% de cooperativas.

Los contrastes verificados en Brasil en lo que se refiere a la organización de las cooperativas deben ser observados de forma multifactorial considerando las singularidades regionales. Entre los aspectos observados están cuestiones culturales, procesos históricos, formación social, políticas públicas de expansión territoriales y aspectos sociológicos y antropológicos de la formación de Brasil que necesitan ser considerados, analizados y comprendidos para que, de esta forma, el incremento del número de cooperativas ocurra de forma a garantizar un crecimiento sustentable a medio y largo plazo. UNICAFES se revela, por lo tanto, como una organización estructurada en red y heterocentrada, con centralidades de gestión dispersa y articulada.

Hay como vimos un largo camino a recorrer para que las expectativas del cooperativismo solidario como difusor de prácticas sociales, económicas y sustentables se consoliden. Es necesario también no perder la perspectiva de que vivimos en un escenario cada vez más competitivo con diversas revoluciones productivas, sociales y tecnológicas en curso y un rural en profunda transformación que necesita ser reorganizado y rearticulado en nuevas bases que, al mismo tiempo, valoricen las potencialidades locales y las conecte de forma competitiva con ese escenario de transformaciones y crisis profundas. La horizontalidad e informalidad en la gobernanza de las cooperativas traen una serie de desafíos para los gestores y asociados de las cooperativas de economía solidaria que necesitan ser estudiadas y enfrentadas a fin de superar las barreras impuestas por la complejidad de las normas cooperativistas en Brasil.

En la figura 1 mostramos el número de cooperativas y socios por región de Brasil asociadas a UNICAFES. La importancia agrícola de las regiones Centro-oeste y Sureste es muy grande, bien como la importancia ambiental de la región Norte con Amazonía y la Centro-oeste con el Serrado deben constituirse en elementos fundamentales para pensar las estrategias de desarrollo de cooperativas.

Grafica 1.
Distribución territorial de las cooperativas de agricultura familiar y economía solidaria asociadas al Sistema UNICAFES - por región de Brasil (porcentaje).



Fuente: UNICAFES - Mayo 2013. Organización y sistematización de los datos; ALVES, 2013.

Lo que mueve a los agricultores para la constitución de esas cooperativas, es que ellas son percibidas como una forma adecuada de organización para el fortalecimiento de la agricultura y, principalmente, como una alternativa para el agregado de valor a las mercaderías producidas en sus establecimientos rurales. Sin embargo, por ser, en su mayoría, cooperativas de pequeño porte, ellas no tienen condiciones de contratar profesionales calificados para la organización interna y acompañamiento de los trabajos, hecho que dificulta aún más los procesos de sustentabilidad de las experiencias de los agricultores familiares.

Es necesario considerar también las dificultades y los límites existentes en las organizaciones de los agricultores en Brasil, como los aspectos legales y organizacionales de las cooperativas, bien como, su capacidad de articulación regional y nacional en la construcción de redes eficaces y que también den soporte a las demandas, agendas y reivindicaciones necesarias a la consolidación del cooperativismo solidario.

Ante estos desafíos y frente a la rara producción científica y a la pequeña bibliografía disponible, hay desafíos que necesitan

ser superados, tales como: a) carencias en la generación de conocimientos para la organización de las cooperativas; b) falta de asistencia calificada y sistemática en la organización cooperada; c) crecimiento desordenado y no planeado que se traducía en el mero atendimiento a las demandas o a los problemas externos; d) dificultades en la formación de liderazgos; e) fragilidad en la organización política de los agricultores; f) falta de inversiones públicas en pesquisas para desarrollo de mecanismos de organización y métodos adecuados a las especificidades de las organizaciones de los agricultores; g) dificultad de encontrar técnicos y profesionales formados para el trabajo con las especificidades de estas organizaciones.

En líneas generales, promover desarrollo e inserción de las cooperativas de la agricultura familiar y economía solidaria en la economía brasileña y garantizar a los actores la significativa porción de autonomía reivindicada por los movimientos sociales son desafíos que comportan términos específicos que necesitan ser tratados y trabajados en cuatro frentes: a) proveer servicios calificados en la asesoría y orientación de cooperativas de la agricultura familiar y economía solidaria; b) orientar el planeamiento estratégico de las cooperativas; c) actuar en el combate a problemas gerenciales clásicos como aspectos jurídicos, contables, administrativos y productivos; d) articular las acciones de las cooperativas al desarrollo de los municipios visando el establecimiento de sinergias territoriales.

También es necesario observar que la dinámica propuesta por UNICAFES y las cooperativas asociadas implica intervenir en u mundo altamente complejo y competitivo compuesto por diversas arenas y esferas de embate, en distintos campos de poder y territorios, en el intento de romper con el ciclo vicioso del planeamiento inadecuado. Es necesario ampliar la comprensión de los agricultores sobre su propia realidad estableciendo mecanismos de participación directa de envolvimiento en los procesos decisorios, valorizando el conjunto de las experiencias realizadas sin proponer soluciones descontextualizadas de los diversos problemas, pero buscando formas de incorporar los aspectos positivos de las nuevas técnicas y a recusar y criticar los negativos.

También es importante notar que en el proceso de constitución y actuación UNICAFES actúa de forma a mantener representaciones en espacios decisorios en los diversos niveles del poder entre ellas: Consejo Nacional de Economía Solidaria (CNES); Consejo Nacional de Seguridad Alimentar y Nutricional (CONSEA); Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sustentable de la Agricultura Familiar (CONDRAF); Consejo de Desarrollo Económico y Social; Comité Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural; Foro Brasileño de Economía Solidaria (FBES), Reuniones especializadas del MERCOSUR, Especializada de la Agricultura Familiar (REAF) y Especializada del Cooperativismo y Economía Solidaria (RECM). Entre estas redes la entidad actúa en dos direcciones: representación y servicios. En lo que se refiere a la representación uno de los objetivos centrales es la construcción de políticas públicas

específicas para la agricultura familiar y el fortalecimiento del cooperativismo; en el ámbito de los servicios se encuentra uno de los mayores desafíos de UNICAFES que es el fortalecimiento de los diversos ramos y sectores del cooperativismo solidario al nivel nacional con profesionales calificados para atender las demandas de las cooperativas y centrales.

Para ejemplificar la actuación de UNICAFES en las provincias de la Federación escogimos la Provincia de Paraná, por la importancia que esta tiene en la estructura de la entidad. En la Secretaría de Estado de Agricultura y de Alimentación (SEAB) son desarrolladas las siguientes l**íneas** de actuación: Programa de fortalecimiento del cooperativismo, acceso de las cooperativas al Pro Rural, acceso al fondo de aval para persona jurídica, Programa de apoyo estructural a las cooperativas de leche; En la Secretaría de Estado de Educación (SEED) están la inserción de la temática cooperativismo en el currículo escolar, articulación de mecanismos para acceso al Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE); en la Secretaría de Trabajo, Empleo y Economía Solidaria (SETS) son desarrolladas la construcción de tabla de precios y costo logística; interacción con iniciativas de economía solidarias, alianza para formación y fomento al cooperativismo, articulación para acceso a las políticas de STES; a nivel de enseñanza superior son desarrolladas actividades en la Secretaría de Estado de Ciencia, Tecnología y Enseñanza Superior (SETI), sobretodo en conjunto para interacción en el Programa de extensión Universidad sin Fronteras (USF), articulación de modalidad del Programa Buen Negocio e interacción con Universidades para cursos de formación; en el ámbito de la CASA CIVIL, negociación de programa de fomento al Cooperativismo y acreditación de cooperativas en alianzas públicas.

Así, pensamos que procesos sociales como propuesto por UNICAFES necesitan ser comprendidos como metodologías de desarrollo territorial, en el sentido señalizado en Saquet y Sposito (2008) y Alves (2005, 2008, 2009, 2011) o sea, considerándose necesariamente la constitución de redes locales de sujetos articulados a redes más amplias, si necesario, a nivel nacional e internacional, la valorización de los aspectos culturales de las personas involucradas en cada cooperativa (esto significa, evidentemente, la identificación y potenciación del saber popular y de las identidades), la recuperación y preservación ambiental, la conquista del mayor nivel posible de autonomía decisoria espacios colectivos de discusión y la disminución de las injusticias y desigualdades sociales, tales como el analfabetismo y la pobreza.

IV. Consideraciones finales

Creemos que los resultados obtenidos hasta el momento en el proceso de pesquisa sobre la formación y actuación de UNICAFES nos posibilitan señalizar que se trata de una organización política heterocentrada, en los términos descriptos en la parte inicial de este texto, envolviendo cooperativas en ámbito nacional y de diferentes ramos, tales como crédito, comercialización e industrialización. Como abarca unidades descentralizadas y

articuladas en red, está enfocada en la economía solidaria y, obviamente, inmersa en un contexto económico de globalización, su reproducción presenta límites inmanentes a la reproducción más amplia de la sociedad en el mundo contemporáneo, tales como: difícil asignación de recursos financieros; burocracia vinculada a la legislación vigente relativa a las cooperativas; frágil capacidad de articulación regional y nacional en la construcción de redes de apoyo mutuo eficaces (de solidaridad y cooperación entre distintos sujetos); inserción en un campo social de conflictos y disputas territoriales, sobretodo a partir de la distribución del crédito y de la producción de leche; dificultades para generar conocimiento sistemático auto-reflexivo y para la formación de liderazgos y técnicos específicos en cooperativismo, cooperación, solidaridad, organización en rede, etc.

Se trata, por lo tanto, de una problemática del desarrollo territorial asentada en el espacio rural sin desvincularse del urbano, en virtud de la complejidad de interacciones que suceden cotidianamente a partir de las estrategias y acciones de UNICAFES y, evidentemente, de los millares de agricultores a ella relacionados en todo país. Es una cuestión vinculada a la soberanía alimentar, fundamental para la sociedad brasileña, que necesita ser comprendida detalladamente generando subsidios para la superación de los límites existentes a nivel organizacional, político y cultural.

Uno de nuestros papeles, así, es intentar subsidiar efectivamente un análisis histórico-crítico y reticular de la génesis, formación y actuación de UNICAFES, intentando generar conocimiento que pueda ser utilizado directamente por los sujetos involucrados en su gestión territorial. Otro aspecto fundamental son las inversiones en la formación, que necesitan ocurrir de forma sistemática y ampliada, involucrando personas de diferentes sectores y niveles organizacionales. Creemos, por lo tanto, en una concepción analítica que esté enfocada directamente para la cooperación y para el desarrollo territorial en los términos descriptos anteriormente y conforme ya socializamos en Saquet (2011) y Saquet, Dansero y Candiotto (2012). Necesitamos un Estado fuerte, muy presente junto al pueblo brasileño, como cooperador sistemático y calificado de iniciativas como esta de UNICAFES, potencializando procesos de desarrollo local a partir de las especificidades de cada territorio, de los deseos y de las necesidades de cada grupo y clase social, como esta de los agricultores que producen buena parte de nuestra alimentación cotidiana.

Referencias Bibliográficas

ALVES, Adilson F. (2005) Análise de propostas de desenvolvimento, na perspectiva de Norman Long.(pp. 96-106) IN: ALVES, Adilson Francelino; FLÀVIO, Luiz Carlos e Santos, Roseli Alves dos (Orgs). Espaço e território: interpretações e perspectivas do desenvolvimento. Francisco Beltrão: Editora da UNIOESTE.

ALVES, Adilson F. Do desenho à implementação de projetos de desenvolvimento rural

sustentável: interfaces e negociações no Projeto Vida na Roça (PR). Florianópolis:

UFSC, 2008. 234 p. (Tese de Doutorado em Ciências Humanas).

ALVES, A.; CARRIJO, B.; CANDIOTTO, L. (Org.).*Desenvolvimento territorial e agroecologia*. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

ALVES, ADILSON FRANCELINO. (coord.). *Relatório Projeto Desenvolvimento das Cooperativas De Agricultura Familiar e Economia Solidária do Estado do Paraná*, 2009.

ALVES, Adilson Francelino. *Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária*. Relatório de Pesquisa. 2011. (Mimeo).

BAGNASCO, ARNALDO. *Tre Italie*. La problematica territoriale dello sviluppo italiano. Bologna: Il Mulino, 1977.

BAGNASCO, ARNALDO. Problematiche dello sviluppo e articolazione dell'analisi: un paradigma per l'analisi territoriale. In: BAGNASCO, A.; MESSORI, M. e TRIGILIA, C. (Orgs.). *Le problematiche dello sviluppo italiano*. Milão: Feltrinelli, 1978. p. 205-251.

BITTENCOURT, Gilson Alceu. Abrindo a caixapreta: o financiamento da agriculturafamiliar no Brasil. 243 p. Dissertação de mestrado - Universidade Estadual de Campinas - Instituto de Economia. Campinas, 2003.

CALLON, M. Technological Conception and Adoption Network: Lessons for the CTA Practitioner, *Managing Technology in Society*, 1995, p. 307-330.

CAMAGNI, ROBERTO. Le reti di città in Lombardia: introduzione e sintesi della ricerca. In: CAMAGNI, R. e DE BLASIO, G. (Orgs.). *Le reti di città*. Teoria, politiche e analisi nell'area padana. Milão: Franco Angeli, 1993. p. 21-52.

CAMAGNI, ROBERTO. Luoghi e reti nelle politiche di competitività territoriale. In: CAMAGNI, R. e CAPELLO, R. (Orgs.). *Strategie di competitività territoriale*: il paradigma a rete. Torino: SEAT, 1997. p.167-179.

CAMAGNI, ROBERTO E SALONE, Carlo. Elementi per una teorizzazione delle reti di città. In: CAMAGNI, R. E DE BLASIO, G. (Orgs.). *Le reti di città*. Teoria, politiche e analisi nell'area padana. Milão: Franco Angeli, 1993. p. 53-67.

CARNEIRO, Maria José. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do Pronaf. In: *Estudos Sociedade e Agricultura*, 8, abril 1997, 70-82. Disponível em: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/brasil/cpda/estudos/oito/carneiro8.htm Acesso: 15/06/2006.

CASTILHOS, Dino Sandro Borges de. Capital social e políticas públicas: umestudo da linhainfra-estrutura e serviços aos municípios do programanacional de Fortalecimento da agriculturafamiliar. 173. p (Dissertação de Mestrado) Universidade Federal do RioGrande do Sul - Faculdade de Ciências Econômicas - Programa de Pós-GraduaçãoemDesenvolvimentoRural. PortoAlegre, 2002.

CRÚZIO, Helnon de Oliveira. Como organizar e administrar uma cooperativa: Rio de Janeiro: FGV, 4 ed., 2005.

DEMATTEIS, Giuseppe. *Le metafore della terra*. La geografia umana tra mito e scienza. Milano: Feltrinelli, 1985.

DEMATTEIS, Giuseppe. Modelli urbani a rete. Considerazioni preliminari. In: CURTI, F. e DIAPPI, L. (Orgs.). *Gerarchie e reti di città*: tendenze e politiche. Milão: Franco Angeli, 1990.

DEMATTEIS, Giuseppe. *Progetto implicito*. Il contributo della geografia umana alle scienze del territorio. Milano: Angeli, 1995.

DEMATTEIS, Giuseppe. Grandi opere e contesti territoriali locali. In: CLEMENTI, A. (Org.). *Infrastrutture e piani urbanistici*. Roma: Fratelli Palombi Ed., 1996. p. 229-245.

DEMATTEIS, Giuseppe. Per uma geografia della territorialità attiva e dei valori territoriali. In: BONORA, Paola. (Org.). *Slot, quaderno 1*. Bologna: Baskerville, 2001. p.11-30.

DOWBOR, Ladislau. Governabilidade e Descentralização. São Paulo, mimeo, 1994.

GOVERNA, Francesca. Ripensare il rapporto infrastruttura/territorio. Il valore aggiunto territoriale delle infrastrutture di transporto. In: DEMATTEIS, G. e GOVERNA, F. (Orgs.). *Contesti locali e grandi infrastrutture*. Milão: Franco Angeli, 2001. p. 27-48.

GRAZIANO da Silva, José. A nova dinâmica da agricultura brasileira. Campinas, SP. UNICAMP/IE, 1996.

GUIVANT, Julia S. Parâmetros teóricos para análise da difusão e adoção de uma agricultura sustentável. Pag. 277-298 in P.F. Vieira e D. Daimon (Orgs).*As Ciências Sociais e a Questão ambiental*. Rio de Janeiro, APED/NAEA: 1993.

GUIVANT, Julia S. A trajetória das análises de risco: da periferia ao centro da teoria social. *Cadernos de pesquisa*, 14, julho de 1998.

GUIVANT, J. S. Sustentabilidade e métodos participativos: os riscos dos pressupostos realistas. *Anais do Congresso Mundial da InternationalSociologicalAssociation*. Brisbane, Austrália. Julho, 2002.

INDOVINA, Francesco e CALABI, Donatella. Sull'uso capitalistico del territorio. In: LUSSO, G. (Org.). *Economia e territorio*. Milano: Franco Angeli, 1974. p. 205-222.

KREUTZ, Ineida T. Cooperativismo passo a passo. 7. Ed. Goiânia, 2004. Disponível em http://www.ocbgo.org.br, acesso em: 13 de Abril de 2010.

LONG, Norman e Long, Ann. *Butterfields of knowledge*: the interlocking of theory and practice in social research and development. London: Routleged, 1992.

LONG, Norman. *Agency and constraint, perceptions and pratice. A theoretical position.* En images and realities of rural life. WageningenPerspectives on Rural Transformations. Van Gorcun, The Netherlends, 1997.

LONG, Norman. An Actor-oriented Approach to Development Intervention. In: *Rural Life Improvement in Asia*: Report of the APO Seminar on Rural Life Improvement for Community Development. Japan, 22–26 April 2002 .APO 2003, ISBN: 92-833-7024-4 Edited by Dr. D.A. Cruz, Technical Editor, California, USA.

LONG, Norman. *Development sociology*. Actors perspectives. Routledge Taylor & Francis Group London and New York, 2001.

MAGNAGHI, Alberto. Il territorio nella crisi, *Quaderni del territorio*, anno 1, n.1. Milano: CELUC Libri, 1976. p. 15-29.

MANNHEIM, Karl. On the interpretation of Weltanschauung. In: Ibid, *Essays on the sociology of Knowledge*. London: Routledge&KeganPaul, 1952, p. 33-83.

MIOR, Luiz Carlos. *Agricultoras Familiares, Agroindústrias e Território: a dinânima das redes de desenvolvimento rural no Oeste Catarinense*. UFSC, Tese de Doutorado, 2003. Universidade Federal de Santa Catarina. Doutorado interdisciplinar em Ciências Humanas.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. Manual de gestão das cooperativas: uma abordagem prática. 2. ed. São Paulo : Atlas, 2003.

POLONIO, Wilson Alves. Manual das sociedades cooperativas: São Paulo: Atlas, 4 ed., 2004.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do Poder*. São Paulo: Ática, 1993 [1980].

RICCIARDI, Luiz eLEMOS, Roberto J. Cooperativa a empresa do século XXI: como os países em desenvolvimento podem chegar a desenvolvidos. São Paulo: LTR, 2000.

SANTOS, Roselí Alves dos. O processo de modernização da agricultura no Sudoeste do Paraná. (tese de doutorado). UNESP, Presidente Prudente, 2008.

SAQUET, Marcos. *Abordagens e concepções de território*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SAQUET, Marcos. *Por uma geografia das territorialidades e das temporalidades*: uma concepção multidimensional voltada para a cooperação e para o desenvolvimento territorial. São Paulo: Outras Expressões, 2011.

SAQUET, Marcos. Contribuições teórico-metodológicas para uma abordagem territorial multidimensional em geografia agrária. In: SAQUET, M.; SUZUKI, J.; MARAFON, G.

(Org.). *Territorialidades e diversidade nos campos e nas cidades latino-americanas e francesas*. São Paulo: Expressão Popular, 2011a. p. 209-226.

SAQUET, Marcos e SPOSITO, Eliseu. Território, territorialidade e desenvolvimento: diferentes perspectivas no nível internacional e no Brasil. In: CANDIOTTO, L.; ALVES, A.; CARRIJO, B. (Orgs.). *Desenvolvimento territorial e agroecologia*. São Paulo: Expressão Popular, 2008. p. 15-31.

SAQUET, Marcos; DANSERO, Egidio e CANDIOTTO, Luciano (Org.). *Geografia da e para a cooperação ao desenvolvimento territorial*: experiências brasileiras e italianas. São Paulo: Outras Expressões, 2012.

SILVA, Osvaldo Heller. (1999) Agricultura familiar: diversidade e adaptabilidade. Revista de Sociologia e Política N° 12: 161-167 JUN. 1999. Acesso em: 23/10/2005 disponível http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/238/23801212. pdf.

TURCO, Angelo. *Verso uma teoria geografica della complessità*. Milano: Unicopli, 1988.

TURCO, Angelo. *Configurazioni della territorialità*. Milão: Franco Angeli, 2010.

UNICAFES PARANÁ, União de cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária. Informativo UNICAFES PARANÁ. Francisco Beltrão, 2010.

Propuesta de un perfil ideal del docente para la educación en la virtualidad: Caso Fundación Universitaria Católica del Norte*

*Nelson Darío Roldán L.***

-I. Concepto: El docente en y para la virtualidad. –II. Hacía un Perfil del docente para la educación virtual: caso Católica del Norte. –III. Competencias necesarias para el ejercicio de docencia virtual: caso Fundación Universitaria Católica del Norte. –IV. Sobre políticas públicas en materia de docencia en la virtualidad. – Conclusiones. – Referencias Bibliográficas.

Primera versión recibida: Octubre14 de 2013; versión final aceptada: Diciembre15 de 2013

Resumen: Los resultados del estudio, que aluden a un aprendizaje derivado de la interpretación crítica de la experiencia en formación y capacitación de docentes para la virtualidad. Este estudio ayuda a caracterizar e indentificar al docente y propone las competencias necesarias para el ejercicio de la docencia en esta modalidad educativa. Adicional, se extrapola y deja la reflexión al Estado y comunidad académica universitaria del país de la necesidad de políticas públicas articuladas y realistas en materia de docencia con apoyo de TIC. Estas dimensiones son las que se desarrollan en el presente artículo. En lo metodológico el estudio fue cualitativo, en la modalidad de sistematización de experiencias; y el método escogido, el no experimental, desde una opción epistemológica, como proponen Jara (2006, 2010), Marín Flórez (2012), Ríos Hincapié y Marín Flórez (2007) y Vélez Restrepo y Galeano (2002, p.55, 58).

Palabras Claves: TIC, enseñanza, universidad, docencia, virtual, información, innovación.

Abstract: The study results, that refers to learning derived to critic interpretation of experience in formation and capacitation of teachers for virtuality, it came to define what and who teacher is for virtualily, and identify his profile and propose the needed skills to practice teaching in this

* El artículo es resultado de la investigación Sistematización de la capacitación de docentes en virtualidad en la Fundación Universitaria Católica del Norte, en el periodo 2001 a 2010.

** Director de investigación e innovaciones pedagógicas, Católica del Norte Fundación Universitaria. Correo electrónico: ndroldan@ucn.edu.co

educative modality. Also, it extrapolates and leaves the reflection to government and country's university community academic requirement of articulated public policy and realistic on teaching subject with TIC support. These dimensions are the one we develop in this article.

In methodological way the study was qualitative, systematization modality of experiences; and the chosen method, non-experimental, from epistemological option, as proposed Jara (2006, 2010), Marín Flórez (2012), Ríos Hincapié y Marín Flórez (2007) y Vélez Restrepo y Galeano (2002, p.55, 58).

Keywords: TIC, teaching, university, virtual, information, innovation.

Résumé: Cet article montres les résultats d'une étude concernant le profil professionnel idéal des enseignants pour l'éducation virtuelle. Cette étude permet de caractériser un enseignant à travers l'identification des compétences nécessaires à l'enseignement virtuel. En plus, nous soulignons l'intérêt pour la communauté universitaire et pour l'Etat de construire des politiques publiques orientées à l'enseignement avec l'appui des TIC. Pour ce faire, nous présentons une méthodologique qualitative dans les approches de Jara (2006, 2010), Marín Flórez (2012), Ríos Hincapié et Marín Flórez (2007), et Vélez Restrepo et Galeano (2002)

Mots-clés: TIC, éducation, université, enseignement virtuel, information, innovation.

Clasificación JEL: A22, I28, M15, O32.

Introducción

La Fundación Universitaria Católica del Norte es una institución de educación superior y privada que desarrolla particularmente la función sustantiva de docencia en la modalidad educación virtual desde 1997. Entonces, debido a la naturaleza virtual en esta Institución se advierte una experiencia valiosa en formación de docentes en y para la educación virtual, personas y recursos, y tipos de conocimientos tácito, implícito y explícito, que demanda acciones como identificación, sistematización, transferencia, uso/apropiación, divulgación, entre otras. Así las cosas, esa experiencia, delimitada entre 2001 y 2010, es la que se sistematizó como oportunidad de comprender la práctica desde los actores que la vivieron, y como posibilidad de generar aprendizajes y conocimientos nuevos.

Formar al tipo de docente competente para orientar procesos de enseñanza-aprendizaje en la modalidad educación virtual es un reto para la Fundación Universitaria Católica del Norte, y por transferencia, a las IES que ofrecen o quieran incurrir en la modalidad educación virtual. Las razones derivadas de ese reto, entre otras, son:

a) La exigencia al docente en el dominio y práctica de conocimientos teóricos y metodológicos que favorezcan el ejercicio de docencia virtual, como sostiene Herrera Sánchez (2001, p. 3).

b) El compromiso de esta Institución de ofrecer un servicio educativo pertinente y de calidad, mediado por tecnologías de información y comunicación, que

impacte la región y entornos cercanos donde viva y labore el estudiante así formado.

c) La solicitud expresa y continua al docente vinculado con la Fundación Universitaria Católica del Norte que active su imaginación pedagógica y creativa en la práctica de una docencia virtual que acompañe, oriente y guía al estudiante, consagrada en los marcos institucionales como es el Sistema de Estudios (Jaén Navarro, 2005, p. 52) considerada la filosofía educativa institucional, y otros como el Proyecto Institucional, es decir, que cambie su rol y propenda por crear verdaderos ambientes de aprendizaje mediados por las tecnologías intervinientes y convenidas.

d) La demanda de la sociedad y del Estado de que las instituciones de educación superior, IES, y por encargo a los docentes, formen de manera pertinente y con calidad a personas en la búsqueda y acceso al conocimiento, la ciencia, la técnica, la cultura. También, en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente como consagra la Constitución Política de Colombia en su artículo 67.

e) La exigencia inexorable de la sociedad y comunidad académica de un tipo de docente competente para la enseñanza-aprendizaje en el siglo XXI.

La emergencia y crecimiento hoy de las TIC en procesos educativos destaca de forma paralela la importancia del talento docente como uno de los factores de éxito de modalidades como la educación en la virtualidad. De ahí, que la formación en procesos educativos apoyados en tecnologías de información y comunicación, TIC, es una apuesta hacia la renovación de la competencia pedagógica del docente, que conlleva implícitamente el cambio de rol de su práctica hacia un ejercicio horizontal con los estudiantes en que "todos enseñan al tiempo que todos aprenden" (Briones, 1996, p. 4). En suma, se requieren docentes creadores e innovadores de ambientes de enseñanza-aprendizaje, con mediación de TIC, que posibilitan el acceso y creación de conocimientos, por eso, son necesarios procesos de formación y capacitación docentes en y para la modalidad virtual, sobre el siguiente énfasis: más pedagogías-didácticas y creatividad en la docencia, que culto a las tecnologías.

En adición a lo anterior, hasta el año 2003 la denominada educación en la virtualidad –educación virtual– en Colombia privilegiaba temas como la dotación tecnológica, los contenidos y los roles que asumían estudiantes y docentes. El apartado de la capacitación o entrenamiento del docente no ocupaba la atención necesaria, pues se asumía que el saber específico y disciplinar eran suficientes en el nuevo escenario de enseñanza-aprendizaje. A lo sumo, se aducía que la capacitación en el manejo de herramientas tecnológicas (computador con acceso a internet) y pedagogía-didáctica en docencia virtual se podía adquirir mediante la experiencia y práctica misma, es decir, en el "camino" como docente en la virtualidad.

Particularmente para el caso de la Fundación Universitaria Católica del Norte, en alto grado ese docente provenía de instituciones de educación superior a distancia tradicional o presencial. Por tanto, las características predominantes en líneas generales, eran:

- Debilidades identificadas en competencias técnicas y tecnológicas, y comunicativas escriturales.
- Debilidades y desconocimiento del componente pedagógico y didáctico de herramientas infovirtuales.
- Reacio a acatar y aplicar estrategias enseñanza-aprendizaje apropiadas para la modalidad virtual.
- Resistencia a participar en procesos de capacitación, y aplicar los aprendizajes esperados para una mejor docencia en la virtualidad.

Igualmente esa percepción de privilegiar la dotación tecnológica, los contenidos y los roles que asumían estudiantes y docentes, se infiere también desde Ángel Facundo (2002). En efecto, en la investigación de este autor sobre el estado de la educación virtual en América Latina y el Caribe mostró que el país había avanzado en materia de capacitación informática pero que aún no se superaban otras necesidades entre las cuales se contaba la capacitación; y que la capacitación aparecía en segundo nivel de recomendaciones, superada por la conectividad y el fomento de la investigación.

A partir de 2004, fuentes bibliográficas, estudios y experiencias en educación virtual permiten inferir que hubo reflexiones y críticas que llevaron a una mirada hacia un docente integral para la virtualidad. Las prácticas docentes en esta modalidad, demostraron la necesidad previa de procesos de capacitación y acompañamiento para favorecer su docencia en la nueva aula virtual. Un aspecto a resaltar, como lección aprendida de esa fase de docente equipado exclusivamente de su saber disciplinar, es el convencimiento de que la educación mediada por TIC requería un perfil ideal –desde las dimensiones psicológica, técnica, comunicativa y pedagógica– y apropiado para ese tipo de docencia.

I. Concepto: el docente en y para la virtualidad

La palabra o lema docente aparece por primera vez en el diccionario de Gaspar y Roig en 1853, el cual la define como aquella persona que enseña y acepción primera del verbo enseñar. Desde ese entonces, la evolución del término no ha variado sustantivamente; hoy la Academia Española de la Lengua, RAE, (2001), además de conservar la acepción de persona que enseña, agregó una segunda como "perteneciente o relativo a la enseñanza".

En su componente etimológico el vocablo docente proviene de la raíz indoeuropea *dek* (pensamiento o aceptación) que posteriormente la tomó el latín para formar la expresión *docere* con el significado de enseñar. Se colige, entonces, desde las bases etimológicas, que la palabra docente está relacionada con la educación desde el acto de enseñar dedicado al estímulo y entrenamiento del pensamiento de los sujetos intervinientes; y el docente en y

para la virtualidad está en coherencia con esta inferencia.

De otra parte, la investigación de la sistematización de la capacitación en docencia virtual en la Fundación Universitaria Católica del Norte identificó el concepto de docente en y para la virtualidad prevalente en la historia, documentos y actores. En esencia, **él es ante todo persona humana y profesional, con un saber disciplinar actualizado y contextualizado a la nueva realidad del mundo, demuestra habilidades y destrezas en uso y apropiación de tecnologías de información y comunicación, TIC, y está dispuesto a desempeñar roles propios de la docencia en la virtualidad principalmente como mediador, acompañamiento, dinamizador de comunidad de aprendizaje**. Esta definición desglosada en unidades o categorías, que más adelante son insumos determinantes para el perfil del docente, se definen como sigue:

- *Persona humana y profesional*: se refiere al ser y sentido humano encarnado en el docente en la Institución. Un docente consciente de que las actuaciones tienen consecuencias en sus estudiantes; y que éstos son personas que están en algún lugar del mundo que reclaman un servicio de docencia comprensivo, humano y humanizante. La dimensión humana del docente tiene que estar en coherencia con el lema de la Fundación Universitaria Católica del Norte: educación virtual con sentido humano.

  De otra parte, desde la dimensión profesional, el docente es demandado de que ponga al servicio de la Institución y sus estudiantes, la profesión y profesionalidad. El concepto de profesionalidad se refiere a la necesaria competencia para desempeñar la función docente desde criterios y dimensiones de orden moral, autonomía, integridad, responsabilidad, sensibilidad y compromiso; así como de actitudes ante su práctica profesional. En suma, se está frente a una demanda y necesidad de docencia para la virtualidad o virtual personificada en un tipo de docente.

  Las dimensiones humana y profesional se objetiva en la práctica cuando el docente: a) es valorado y reconocido, por parte del estudiante, por la calidad del acompañamiento, la interación y realimentación, los conocimientos adquiridos, la pertinencia de contenidos y mediciones pedagógicas, así como la evaluación del aprendizaje; b) diseña, aplica y sistematiza estrategias creativas e innovadoras de enseñanza-aprendizaje en la virtualidad; c) flexibiliza su docencia en el aula virtual; d) desarrolla un verdadero ambiente virtual de aprendizaje mediante las TIC, los recursos y mediaciones pedagógicas pertinentes, en coherencia con los aspectos pedagógico-didáctico y comunicativa de la modalidad educación virtual; e) es ético y exige lo propio de la actuación de los estudiantes; y f) cumple a cabalidad el rol mediador que acompaña el proceso de aprendizaje del estudiante.

- *Saber disciplinar actualizado y docencia en la virtualidad*: es lógico que el docente precisa ser y demostrar competencias en un saber disciplinar específico, y

preferencialmente en estrecha vinculación con la investigación y con el sector productivo.

La formación en un área de conocimiento se adquiere y hereda generalmente de la educación superior; aun en este milenio, los estudiantes de ayer son hoy los docentes formados en la universidad tradicional. Por eso, cuesta tanto aún el cambio de paradigma hacia una docencia virtual por la tendencia de enseñar de la misma manera como se le enseñó al docente.

Adicional, las habilidades comunicativas en la virtualidad y escritural, hace parte de las competencias del docente. La comunicación en la virtualidad es interacción entre personas que aprovechan las posibilidades de las TIC que conectan personas, y aquellas suponen la apropiación pedagógica-didáctica para que ocurra el aprendizaje. Sánchez Upegüi (2011, pág. 26) aduce que el lenguaje, como manifestación humana, es un instrumento de la inteligencia. Por eso, en la virtualidad la competencia escritural del docente es fundamental para el éxito de la modalidad.

La forma de objetivar esta dimensión, en la práctica docente, tiene tres líneas que le exigen del docente actitud y aptitud. Una primera tiene que ver con la actualización permanente en el campo disciplinar mediante programas de alta formación (maestrías, doctorados y postdoctorados) contemplados en los lineamientos pedagógicos de la Institución (Fundación Universitaria Católica del Norte, 2009, p. 5, 6). La siguiente, es iniciativa por la investigación desde la especificidad disciplinar para hallar respuestas a inquietudes, solucionar problemas, hallar, generar, comunicar y socializar conocimientos y nuevos conocimientos. Y la otra, la participación y cooperación en redes y comunidades académicas científicas que en todo caso enriquecen, renuevan y validan las novedades en las diferentes áreas de conocimiento mediante publicaciones, conferencias, capacitaciones, y etc.

- *Contextualizado, nueva realidad mundial*: desde los años 60 del siglo XX el mundo es una aldea global, jalonado por los avances sorprendentes y crecientes de telecomunicaciones y tecnologías, como planteó McLuhan. Esta particularidad ha permitido el acceso a volúmenes inusitados de información a la sociedad mundial mediante dispositivos tecnológicos cada vez más al alcance de los seres humanos. El Planeta está hoy conectado mediante estas TIC que se constituyen en retadoras posibilidades para la educación y el docente.

  En consecuencia, el docente en y para la virtualidad requiere sintonizarse con los modos de dinamización del mundo para hacerlo objetos de estudio, temas que actualicen y enriquezcan su docencia, oportunidades de pensamiento crítico y planteamientos de soluciones ante las nuevas problemáticas. Lo anterior es lo que ha hecho (objetivado) el talento docente de la Fundación Universitaria Católica del Norte, desde la práctica y experiencia de procesos continuos de capacitación y formación docente.

- *Competencias TIC*: una competencia es un saber hacer en contexto; en ese propósito, el docente requiere ser competente en el uso y apropiación de medios o recursos tecnológicos (Fundación Universitaria Católica del Norte, 2009, p. 5, 6) necesarios para su ejercicio de docencia. Así las cosas, las TIC aquí referidas son en esencia un computador conectado a internet, con sus aplicaciones y dispositivos de entrada y salida de información; hoy se asiste a otra gama de aparatos tecnológicos (teléfonos inteligentes, tabletas electrónicas, entre otros) que abren otro reto para su aprovechamiento en procesos educativos, y que están apenas explorándose desde pruebas pilotos e investigaciones.

  A pesar de lo antes indicado, cualquier proceso de formación o capacitación en herramientas está incompleto si no articula las tecnologías, los roles e interacción del docente, y metodologías pedagógicas-didácticas que favorecieran la enseñanza-aprendizaje virtuales. En concreto, es dotar de sentido educomunicativo las tecnologías utilizadas con base en esos procesos de formación y capacitación, que ratifica el pensamiento de la Institución en cuanto a "los usos apropiados y pedagógicos de las herramientas infovirtuales" (Fundación Universitaria Católica del Norte, 2007). Adicional, que son necesarias capacitaciones derivadas de un levantamiento y análisis de necesidades de los docentes (evaluación diagnóstica).

  Con base en lo anterior, en la Fundación Universitaria Católica del Norte, y desde la experiencia sistematizada, se objetivó ese aprendizaje al hallar que no es suficiente, eficiente, y eficaz enseñar en solitario el manejo de herramientas y recursos tecnológicos sin articulación y sentido pedagógico y comunicativo. Es decir, son necesarias planeaciones de capacitaciones, en la que situaciones o problemas educomunicativos son "pretextos" para que los docentes aborden y se apropien de las tecnologías y herramientas. Ello está condicionado de forma intencional a la experimentación del recurso, como para que aprenda desde la práctica misma; así se posibilita que la adquisición de esas competencias en TIC requeridas en la enseñanza-aprendizaje de la modalidad educación virtual. Un ejemplo ilustra mejor la anterior consideración (ver anexo 1).

  De acuerdo con todo lo anterior, el resultado de aprendizaje en TIC está en la adquisición de competencias en el uso y apropiación con sentido pedagógico de las herramientas y demás recursos tecnológicos utilizados.

- *Roles en la docencia virtual:* como resultado de los procesos de formación y capacitación, el docente adquiere roles diferenciados apropiados para prestar un servicio educativo de alta calidad; es decir, el docente en la virtualidad asume roles activos que lo llevan a ser un innovador arquitecto de ambientes de aprendizaje con apoyo y mediación de las tecnologías.

  En líneas generales, esos roles son: a) está capacitado para generar y fidelizar comunidad de aprendizaje en dicha

modalidad educativa; b) motiva y guía al estudiante a adquirir habilidades de pensamiento crítico que lo lleve a comprender y transformar información en conocimientos y aprendizajes significativos para aportar a cambiar realidades en contexto; c) desarrolla estrategias de comunicación y mediación para el aprendizaje; d) diseña mediaciones pedagógicas, la evaluación y la realimentación para validar los aprendizajes (Fundación Universitaria Católica del Norte, 2010); e) utiliza de manera creativa e innovadora las posibilidades de las TIC en verdaderos ambientes virtuales de aprendizaje; f) documenta, sistematiza su práctica docente para identificar buenas prácticas, lecciones aprendidas, mejores prácticas como estrategias y formas de gestión del conocimiento.

II. Hacia un Perfil del docente para la educación virtual: caso Fundación Universitaria Católica del Norte

Las anteriores dimensiones sugieren una línea base en la formulación de competencias específicas del perfil ideal del docente en y para la virtualidad en la Institución.

Un método para identificar ese perfil docente en la Institución, parte de responder claramente ***qué/quién es, qué hace, por qué / para qué lo hace, cómo y con qué lo hace.*** Así las cosas, la interpretación crítica de la experiencia de capacitación de docentes en la virtualidad de la Fundación Universitaria Católica del Norte arrojó la definición del perfil del docente como resultan del cruce de Preguntas y las Categorías, en la siguiente matriz:

Preguntas	Categorías			
	Persona / profesional integral	**Capacitación permanente**	**Roles del docente**	**Habilidades y destrezas necesarias (competencias)**
Qué/quiénes son	Profesional ético, competente en el saber disciplinar específico y en el sector productivo. Profesional contextualizado. Garantiza un saber específico (disciplinar) respaldado en título y experiencia profesional.	Formación disciplinar	Roles en docencia virtual	Domina la tecnología que usada. Habilidades en Investigación

Preguntas	Categorías			
	Persona / profesional integral	**Capacitación permanente**	**Roles del docente**	**Habilidades y destrezas necesarias (competencias)**
Qué harían		Docencia en la Virtualidad Evaluación de Aprendizajes	Roles en docencia virtual Comunicación/ interacción con estudiantes	Planea la docencia AVA Innovación pedagógica en AVA
Por qué y para qué lo haría		Pedagogías-didácticas para la comprensión	Presta servicio educativo de alta calidad. Genera comunidad de aprendizaje	Demuestra competencias: tecnológicas, comunicativas
Cómo lo haría	Creador comunidad académica	Enseñanzas-aprendizajes en virtualidad Instrumentos de Evaluación Interacción y Realimentación en AVA	Roles en docencia virtual	Acompaña proceso de aprendizaje del estudiante Sistematiza experiencia docente
Con qué lo haría	Cultura antiplagio	Mediaciones pedagógicas Recursos, utilidades tecnológicas Capacitación de forma permanente Proceso continuo de actualización de su saber específico y con espíritu investigativo Aprobación capacitaciones	Estrategias e instrumentos para mediación pedagógicas	Pedagogías-didácticas innovadoras en virtualidad, usos apropiados de TIC

III. Competencias necesarias para el ejercicio de docencia virtual: caso Fundación Universitaria Católica del Norte

Así las cosas, de la matriz arriba referida resulta la formulación de competencias específicas del perfil ideal del docente en y para la virtualidad para esta Institución, y que por transferencia pueden ser guía para otras IES interesadas en la virtualidad, que son como siguen:

- Demostrar habilidades y destrezas en la generación de comunidad de aprendizaje y prácticas innovadoras, desde las posibilidades de los ambientes virtuales, para transformar realidades.
- Planear la docencia virtual acorde con el enfoque / modelos pedagógicos desde la disciplina o saber disciplinar específico.
- Capaz de leer y analizar los contextos de los estudiantes, con base en el diseño imaginativo y aplicación de diferentes estrategias didácticas, para personalizar y flexibilizar el proceso de enseñanza-aprendizaje.
- Acompañar de forma personalizada a estudiantes en el proceso de aprendizaje, como desarrollo de la enseñanza en la virtualidad.
- Ejercer de forma cabal los roles docentes en la virtualidad, según el modelo/ enfoque virtual de la Institución, para contribuir a la calidad del servicio educativo, y a la educación de un mejor ser humano.
- Demostrar competencias atribuidas al uso integral y apropiación de herramientas, recursos, utilidades y tecnologías entregadas por la Institución, y que apoyan el desarrollo del modelo/enfoque en la virtualidad de la Institución.
- Demostrar dominio de habilidades comunicativas mediadas por TIC, especialmente la escritural para la interacción pedagógica y argumentativa con estudiantes, y producción de escritos con sentido.
- Mostrar actitud de cambio de paradigma hacia nuevas formas, técnicas y estrategias de docencia requeridas por la modalidad educación en la virtualidad, soportadas en pedagogías y didácticas innovadoras y apropiadas para la virtualidad.
- Demostrar compromiso y disposición de participación y aprobación de los procesos de capacitación docente y actualización pedagógica planeados por la Institución.
- Emprender y comprometerse con formación de alto nivel en el saber específico (disciplinar) e investigación propiamente dicha.
- Aplicar los aprendizajes alcanzados en los procesos de capacitación docente y actualización pedagógica, planeados y desarrollados por la Institución, en los cursos virtuales asignados durante los periodos académicos correspondientes.
- Sistematizar la práctica docente para identificar buenas prácticas, lecciones aprendidas, mejores prácticas como estrategias y formas de gestión del conocimiento.

IV. Sobre políticas públicas en materia de docencia en la virtualidad

Organismos internacionales —UNESCO, Banco Mundial, OCDE, el BID— coinciden en sus estudios y planteamientos en la necesaria formación de docentes en TIC, como sostiene Claro (2010). El Estado colombiano, representado en el Ministerio de Educación Nacional, MEN, formuló en el Plan Sectorial esfuerzos en dotación tecnológica, accesibilidad, generación de bancos de contenidos, oferta de programas virtuales y motivación de incorporación de tecnologías en la enseñanza-aprendizaje (Ministerio de Educación Nacional, 2010). La formación y capacitación aparece tácita en dicho plan sectorial, y escasea aún más específicamente la formación de docente en virtualidad para la educación superior.

Colombia cuenta también con un Plan Nacional Decenal de Educación, PNDE, 2006-2016, considerado como pacto social por la educación que contiene los lineamientos para el desarrollo educativo del país en ese horizonte temporal (PNDE, 2006). Fue planeado, promovido y financiado por el MEN y construido por la comunidad académica del país, en donde el apartado de uso de las TIC se plantea como desafío de renovación pedagógica en la educación, con el propósito de garantizar el acceso, uso y apropiación crítica de las TIC, como herramientas para el aprendizaje, la creatividad, el avance científico, tecnológico y cultural, que permitan el desarrollo humano y la participación activa en la sociedad del conocimiento (PNDE, 2006). En cuanto al perfil del docente, este Plan lo propone con fortalezas en lo pedagógico y disciplinar, sensible a la problemática social, en permanente proceso de cualificación y actualización; reconocido por su desempeño y proyección. Este Plan tiene en su contra el concepto de no vinculante para el Estado y los entes territoriales y locales, lo cual presume que muchos de sus mandatos no se adoptarán en planes y políticas públicas.

Con base en lo anterior, este rápido recorrido permite inferir que existen recomendaciones de entes internacionales, planes estratégicos, pocas normas del ente estatal regulador, y capacidades tecnológicas instaladas. Aun así, como sostiene Claro (2010) el impacto y resultados esperados de apropiación y uso de TIC en educación, y en capacitación de docentes en virtualidad no son alentadores. Las causas son diversas: a) el enfoque de las TIC en educación por parte del Estado colombiano, caracterizado por la dotación y accesibilidad y generación de contenidos; b) cambios de gobiernos nacional, departamentales y municipales con planes de desarrollo inarticulados entre sí y desconectado con el PNDE; c) programas de corta duración y sin estudios de impacto de capacitación de docentes en y para la virtualidad, y uso o apropiación de TIC; d) déficit en apropiación y uso de TIC en la formación de maestros desde los currículos de programas educación y normales superiores; e) carencia de políticas públicas en materia de formación docente para apoyar la docencia mediante TIC o ejercerla plenamente desde esas tecnologías como innovaciones educativas y pedagógicas.

En suma, Estado, comunidad académica y organismos que cooperan con el país tienen el reto de convertir las anteriores causas en soluciones innovadoras, que estén alineadas con los planes de desarrollo, recomendaciones, y experiencias en el uso de TIC en educación y particularmente en la capacitación de docentes en y para la virtualidad.

Conclusiones

De la experiencia sistematizada, y como transferencia a la comunidad académica del país, se concluye:

La experiencia y reflexiones de la Fundación Católica del Norte, en materia de capacitación de docentes en y para la virtualidad, se constituye en un espejo para las IES que ofertan hoy o incluirán en sus portafolios la modalidad educación virtual.

Estado, comunidad académica y organismos que cooperan con el país tienen el reto de promover políticas públicas en materia de formación docente para apoyar la docencia mediante TIC o ejercerla plenamente desde esas tecnologías como innovaciones educativas y pedagógicas.

Las facultades de educación y normales superiores requieren renovar e innovar sus currículos de formación de maestros, para integrar el uso y apropiación TIC que es una demanda y competencia del docente del siglo XXI.

Es preciso dotar de sentido educomunicativo las tecnologías utilizadas con base en esos procesos de formación y capacitación del docente, más allá del uso o manejo técnico de herramientas, que reclama creatividad e innovación social y educativa.

Hacen falta estudios de impacto de procesos de formación docente con mediación o apoyo de TIC.

El perfil de competencias del docente en y para la virtualidad es una amalgama de habilidades y destrezas comunicativas, tecnológicas, pedagógica-didáctica, ética.

El docente en y para la virtualidad, para el caso de la Fundación Universitaria Católica del Norte, es ante todo persona humana y profesional, con un saber disciplinar actualizado y contextualizado a la nueva realidad del mundo, demuestra habilidades y destrezas en uso y apropiación de tecnologías de información y comunicación, TIC, y está dispuesto a desempeñar roles propios de la docencia en la virtualidad principalmente como mediador, acompañamiento, dinamizador de comunidad de aprendizaje.

En todo caso, ser docente en la modalidad virtual es una actitud y aptitud responsable para contribuir con la educación del estudiante que ante todo es un ser humano con un proyecto de vida.

Referencias Bibliográficas

BRIONES, G. (1996). *La búsqueda de respuesta-: La docencia universitaria. ¿Qué significa la modernización de la universidad en América Latina?* Ponencia*:* La búsqueda de respuesta-. Memorias del Seminario Internacional sobre Filosofía de la Educación Superior. Universidad de Antioquia – ICFES. Medellín: Universidad de Antioquia, págs. 1-6.

CLARO, M. (2010). *La incorporación de tecnologías digitales en educación: Modelos de identificación de buenas prácticas*. Santiago de Chile: CEPAL.

FACUNDO, A. (2002). *Educación virtual en América Latina y el Caribe: características y tendencias*. Caracas, Venezuela: IESALC-UNESCO, pág. 202.

FUNDACIÓN UNIVERSITARIA CATÓLICA DEL NORTE. (2009). *Lineamientos pedagógicos (modelo pedagógico).* Santa Rosa de Osos, Antioquia: Fundación Universitaria Católica del Norte, pág. 35.

FUNDACIÓN UNIVERSITARIA CATÓLICA DEL NORTE. (2010). *En pocas palabras: aproximación a nuestra virtualidad*. Medellín: Fundación Universitaria Católica del Norte, pág. 5

FUNDACIÓN UNIVERSITARIA CATÓLICA DEL NORTE. (Octubre, 2007). *Grupo primario CEDEVI (Acta No 004*.). Medellín, Antioquia: Fundación Universitaria Católica del Norte, pág. 6

GASPAR Y ROIG, (1853). *Diccionario enciclopédico de la lengua española, con todas las voces, frases, refranes y locuciones usadas en España y las Américas Españolas [...]. Suplemento al tomo primero (post 1869).* Madrid, España: Biblioteca Ilustrada de Gaspar y Roig. Tomo I, Imprenta y Librería de Gaspar y Roig, editores, pág. 13

HERRERA SÁNCHEZ, G. C. (2001). *Diplomado en pedagogía de la virtualidad"*. Santa Rosa de Osos, Antioquia, Colombia: Fundación Universitaria Católica del Norte, pág. 3.

JAÉN NAVARRO, D. E. (2005). *Educación virtual, reflexiones y experiencias: Un sistema de estudios para el campus infovirtual*. Medellín, Colombia: Fundación Universitaria Católica del Norte, págs. 48 - 71.

JARA, O. (2006). *La sistematización de experiencias y las corrientes innovadoras del pensamiento latinoamericano – una aproximación histórica*. San José, Costa Rica: Centro de Estudios y Publicaciones Alforja, págs. 1 – 14.

JARA, O. (2010, JULIO-SEPTIEMBRE). *La sistematización de experiencias: aspectos teóricos y metodológicos*. [Documento on line disponible en http://bit.ly/MZqI8X]. San José, Costa Rica: Centro de Estudios y Publicaciones Alforja

MARÍN FLÓREZ, L. B. (2012). *Sistematización de prácticas sociales (presentación). Informally published manuscript*, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. (2010). *Plan sectorial 2010 – 2014. Documento No 9*. [Soporte on line disponible http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-293647_archivo_pdf_plansectorial.pdf]. Bogotá, D.C.: Ministerio de Educación Nacional, pág. 83

PLAN NACIONAL DECENAL DE EDUCACIÓN 2006-2016. (2006). *Compendio general: Plan Nacional Decenal de Educación 2006-2016*. [Soporte on line disponible http://www.plandecenal.edu.co/html/1726/articles-198148_archivo_pdf.pdf]. Bogotá, D.C.: Ministerio de Educación Nacional, págs. 3 y 18

RAE, (2001). *Diccionario de la lengua española*. [Soporte on line disponible http://lema.rae.es/drae/?val=docente] en Madrid, España: ESPASA.

RÍOS HINCAPIÉ, O. L., & MARÍN FLÓREZ, L. B. (2007). *PROGRAMA de Desarrollo Pedagógico Docente: Sistematización --informe ejecutivo-- 1993-2005*. Medellín, Colombia: Universidad de Antioquia, Vicerrectoría de Docencia, pág. 63.

SÁNCHEZ UPEGÜI, A. A. (2011). *Manual de redacción académica e investigativa: cómo escribir y publicar artículos*. Medellín: Editorial Católica del Norte Fundación Universitaria, pág. 26

VÉLEZ RESTREPO, O. L., & GALEANO MARÍN, M. E. (2002). *Investigación cualitativa: estado del arte*. Medellín, Colombia: Universidad de Antioquia, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, CISH, pág. 102.

Anexo

Anexo 1.

Planteamiento de una actividad de aprendizaje articulada con la intencionalidad de manejo y apropiación de herramientas tecnológicas (caso Fundación Universitaria Católica del Norte).

<table>
<tr><td>Motivación ➡

Herramienta tecnológica asociada ➡</td><td>Actividad de aprendizaje
Luego de explorar los temas, recursos indicados y experto invitado, nos disponemos a visitar y realizar la actividad programada en la herramienta “Correo electrónico” de la plataforma.

Caja de herramientas:
• ¿Cómo utilizar el correo electrónico / mensajería de la plataforma?: (explore el recurso video)
• Utilidades del correo electrónico (explore el recurso video)</td></tr>
<tr><td>Planteamiento de la actividad ➡ en la herramienta asociada de la plataforma

Instrumento ➡ evaluación / valoración</td><td>Saludo cordial, apreciados docentes: de acuerdo con la exploración, exposición del invitado (a), estudio y profundización en recursos sugeridos realizaremos:
• Redactar, en máximo dos páginas de word, un resumen sobre la docencia en la virtualidad y los roles del docente en dicha modalidad.
• Enviar el resumen por esta herramienta de la plataforma (ver instructivo en Caja de herramientas o Recursos de apoyo)
• El producto se valorará y/o realimentará de acuerdo con los criterios e indicadores de la siguiente lista de chequeo:

<table>
<tr><th colspan="4">LISTA DE CHEQUEO</th></tr>
<tr><th></th><th>SÍ</th><th>PC*</th><th>NO</th></tr>
<tr><td>La evidencia entregada (resumen) corresponde totalmente a la técnica de estudio denominada resumen, sus características y principios</td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>La evidencia entregada (resumen) da cuenta en alto grado de la comprensión de los conceptos desarrolados en el tema y subtema</td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>La evidencia entregada (resumen) presenta al menos una conclusión objetiva que permite inferir que el (los) tema (s) fue (ron) interiorizados.</td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>La evidencia entregada (resumen) está correctamente escrita y sin errores ortográficos.</td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td colspan="4">PC: Parcialmente</td></tr>
<tr><td colspan="4">OBSERVACIONES / VALORACIÓN:</td></tr>
</table>
</td></tr>
<tr><td>Recurso de apoyo ➡</td><td>Recursos de apoyo
¿Qué es un resumen; cómo se realiza un resumen? (explore/lea la pág. 152 de este recurso).
¿Cómo utilizar el correo electrónico / mensajería de la plataforma?: (explore el recurso video)</td></tr>
</table>

Un trayecto formativo que favorece la cohesión social desde la Universidad Nacional de San Martín

Verónica Haddad

Introducción-I. Desarrollo. –II. La "Diplo".- III. Estructura curricular. IV. Modalidad de implementación.-V. Modalidad de implementación.- VI. Conclusión.- Referencias Bibliográficas.

Primera versión recibida: Julio 16 de 2013; versión final aceptada: Noviembre 15 de 2013

Resumen: A raíz de las crisis económicas vividas en Argentina en su historia contemporánea se han implementado estrategias encaminadas al fortalecimiento de las relaciones Estado-Universidad-Sociedad, por medio de las cuales han tomado importancia conceptos como extensión universitaria y cohesión social en busca de lograr una Economía Social Solidaria- ESS-; entendiendo la extensión universitaria como el aporte social que puede hacer la academia en términos reales y medibles a los individuos más excluidos de la sociedad. En este artículo se describen algunas estrategias implementadas por el Estado orientadas al fortalecimiento de la ESS y, se hace una narración un poco más detallada de la estrategia de la Diplomatura de Operador Socioeducativo en Economía Social y Solidaria, la cual es un esfuerzo de la Universidad Nacional de San Martín y los Ministerios de Desarrollo social y de Educación de la Nación Argentina, que va dirigido a cooperativistas.

Palabras claves: Economía social, Desarrollo, Política Publica

Abstract: Since the economic crises lived in Argentina there have been strategies aimed to the strengthening of the relationship State-University-Society in its contemporary history, and from these strategies concepts like university extension, social cohesion and university extension aimed to achieve a Social Solidarity Economy -SSE- have become

* Universidad Nacional de San Martín - Docente UBA; Coordinadora Curricular de Economía Social y de Trabajo y Sociedad para la DOSESS en Universidad General de San Martín, cohorte 2012-2013. Especialista en Planificación y Gestión de Proyectos de Cooperación para el Desarrollo (UNED-OEI), Postgrado en Políticas Sociales, Género y Desarrollo (Red OEI). Postgrado en Economía Social y Desarrollo Local (FLACSO). Asesoría técnica del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación desde 2003. Evaluadora externa de Proyectos de Extensión Universitaria para el Ministerio de Educación de la Nación (2004- actualidad) veronicahaddad@gmail.com

important; understanding the university extension as the social contribution that academy may do in real and measurable terms to the most excluded people in society. This paper describes some State strategies implemented which are oriented to the strengthening of the SSE and, there is a more detailed account of the Diploma of the Social Economy and Solidarity Socio-educative Operator, which is an enforcement of the Universidad Nacional de San Martín and Ministries of Social Development and Education from Argentina, which is aimed to cooperatives.

Keywords: Social Economics, Development, Public Policy

Résumé: À la suite des crises économiques de l'Argentine dans son histoire recente, l'État argentin a mis en œuvre des stratégies visant à renforcer les relations État-Université-Société. Cela a permis qu'une partie de l'extension des universités soit aperçue comme une forme d'Economie Sociale Solidaire (ESS). C'est ainsi qu'on comprend l'extension de l'université comme contribution sociale réelle et mesurable, tout particulièrement en ce qui concerne les individus les plus socialement exclus. Cet article décrit quelques stratégies mises en œuvre par l'État visant à renforcer les ESS, en particulier nous montrons la stratégie d'offrir une formation en économie sociale et solidaire, laquelle a été proposée par l'Université Nationale San Martín, le Ministères du Développement Social et le Ministère de l'Éducation de la Nation Argentine.

Mots-clés: économie sociale, développement, politiques publiques

Clasificación JEL: G18, O1

Introducción

El objetivo general de este trabajo es conocer y analizar la experiencia de la Diplomatura de Operador Socioeducativo en Economía Social y Solidaria en la Universidad Nacional de San Martín que favorece el desarrollo de la economía social y solidaria con sus valores y principios, contribuyendo así a la cohesión social.

Se trata de una política pública que se materializa en un trayecto formativo que valoriza la construcción colectiva con metodología de educación social y popular, anclada en lo local como espacio territorial de desarrollo. Es producto de una articulación interministerial entre el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Educación de la Nación Argentina, aunque surge de la demanda de los propios cooperativistas del Programa de Ingreso Social con Trabajo impulsado desde el Ministerio de Desarrollo Social desde 2009.

Luego, se implementa con la participación de las Universidades nacionales con asiento en el área metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires, que normalmente se denomina "conurbano bonaerense", cuyos equipos se integran tanto en el diseño de contenidos y estrategias pedagógicas, como en la efectiva ejecución, es decir, en el dictado de las materias que conforman el currículo y el acompañamiento de las prácticas de intervención con anclaje territorial.

Así es como durante el período 2012-2013, la Universidad Nacional de San Martín fue la encargada de desarrollar este programa de extensión universitaria producto de la

articulación de dos Ministerios Nacionales con un objetivo común: promover la inclusión social y educativa y la consiguiente mayor cohesión social.

Es interesante ver cómo en esta experiencia se hace camino al andar. El propio Programa que surge como política pública desde un Ministerio nacional, termina dando origen a otra política pública pero ya de carácter interministerial, dado que el presupuesto que sostiene el trayecto formativo es otorgado desde los dos Ministerios Nacionales: Desarrollo Social y Educación. De esta manera, se pone en marcha toda una estructura de coordinaciones tanto de carácter académico como de intervención territorial, con parejas pedagógicas conformadas por docentes curriculares y docentes tutores para llevar a cabo la tarea de formación académica.

La Diplomatura configura un verdadero programa de extensión universitaria en su concepción más avanzada e integral, ya que surge de la demanda de la propia comunidad y se desarrolla como una interacción en la cual se conforma una comunidad de aprendizaje entre los docentes y los alumnos, ya que los saberes no se encuentran sólo en los claustros, sino que éstos últimos también se nutren de la realidad comunitaria. Esta concepción de la extensión universitaria como proceso de comunicación interactivo e integrador, resulta fundamental para comprender el desarrollo de esta Diplomatura que en todas sus etapas comporta un proceso de enseñanza- aprendizaje en el cual las decisiones se toman siempre democrática y participativamente.

La metodología utilizada para la redacción de este trabajo ha sido la recopilación de datos de publicaciones gráficas y virtuales, así como el relato de la experiencia concreta de actores vinculados a las distintas fases de planificación y ejecución de las etapas del trayecto formativo, tanto funcionarios de los distintos niveles estatales, como universitarios, docentes e integrantes de las cooperativas.

Se verifica que esta política pública que se convierte en un trayecto formativo con clara direccionalidad política, contribuye a la transformación social desde las bases, en total sintonía con los valores de la economía social. Así, a la vez que se facilita la reincorporación al mercado de trabajo de aquellas personas expulsadas del mismo, se promueve la democratización de la toma de decisiones como práctica sustantiva, con la consiguiente mayor equidad en la distribución de los ingresos. Todo esto se plasma en un mayor acceso a derechos y participación, lo cual favorece la cohesión social.

I. Desarrollo

En 2001, con la que fue quizás una de las crisis más graves y completas en la historia argentina, se hizo más visible la economía social y solidaria con sus multivariadas experiencias que comprenden iniciativas diversas, desde las fábricas recuperadas por sus trabajadores cooperativizados hasta las ferias y redes de trueque, huertas comunitarias, agricultura urbana, microemprendimientos, experiencias de moneda social, etc.

Con el fin de explicitar la profundidad de la crisis, se puede referenciar a los valores

y política de la llamada "década larga", siguiendo a Susana Hintze, que comienza con la crisis de 1989 y la hiperinflación y termina en 2001-2002. Ambas crisis marcan cambios de gobierno y durante la década en cuestión, la reducción del Estado en cuanto a su planta de Administración pública alcanza un 30%. Así, "se genera una virtual ruptura del lazo social entre representantes y representados" que estalla el 19 y 20 de diciembre de 2001 con el pueblo en la calle siendo una de sus principales consignas el cántico "que se vayan todos... que no quede ni uno solo. "La política se había convertido en sinónimo de corrupción y la gran mayoría de los ciudadanos decía no querer involucrarse en ella. No obstante, a partir de entonces empiezan a reunirse asambleas populares en los distintos lugares del país, zonas urbanas y periurbanas, rescatando la necesidad de participación popular para "lograr la conjunción de una democracia directa y representativa en la construcción de una nueva República"[1].

Lo cierto es que en esta explosión del 2001-2002, se suma a la recesión que venía instalándose en Argentina desde hacía unos cuatro años, un proceso inflacionario que configura un escenario en el cual más del 50% de la población queda bajo la línea de pobreza. Entonces es que se visibiliza la emergencia de una nueva economía social y solidaria. A esta nueva manifestación de la ESS se la puede llamar de segunda generación, diferenciándola de aquella surgida luego de la revolución Industrial con los pioneros de Rochdale[2] y otras experiencias de organización de cooperativas y mutuales. Y esta nueva economía social y solidaria, que aparece con la crisis del modelo de acumulación y concentración económica que tiene como contracara la exclusión social, resulta una alternativa para crear fuentes de ingresos, con mayor grado de informalidad que la economía social fundacional o de primera generación. Uno de los elementos distintivos de esta economía social y solidaria de segunda generación es que ahora la cuestión social es la exclusión, en tanto que cuando emergen las cooperativas y mutuales, la cuestión eran las condiciones de explotación en la relación capital-trabajo.

"La economía social fundacional y la de segunda generación forman parte de un mismo campus, tienen muchas cosas en común y comparten un proyecto. Una característica común a ambas es que ninguna tiene al *homo economicus* como plexo valorativo. Ambas tienen una fuerte valoración del trabajo, de lo democrático y de lo solidario como formando parte de valores de reciprocidad, de don, que no están estrictamente dentro de la lógica de racionalidad instrumental del contrato"[3].

1 Hintze, Susana: Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible. Editorial Espacio, Argentina, 2007, pág. 55.

2 La Sociedad Equitativa de los Pioneros de Rochdale (cuyo nombre original en inglés era *Rochdale Equitable Pioneers Society*) fue fundada en 1844 en Rochdale, Inglaterra como cooperativa de consumo. Fue la primera en distribuir entre sus socios los excedentes generados por la actividad, formando las bases del movimiento cooperativo moderno. Los Pioneros de Rochdale desarrollaron los llamados Principios de Rochdale, un conjunto de principios de la cooperación asumidos por las cooperativas en todo el mundo.

La decisión política que toma el Estado Nacional a partir del 2003, de propiciar el desarrollo y la consolidación de las organizaciones de la economía social, tiene una direccionalidad clara y transformadora que se orienta a contribuir a un sistema de relaciones basadas en la participación democrática, la horizontalidad, la solidaridad y la reciprocidad, elementos todos que favorecen indudablemente la cohesión social. ¨La cohesión social es un elemento sin el cual las sociedades no logran la madurez suficiente para generar identidad cultural, compromiso social y voluntad política como pilares de estrategias de desarrollo sustentable.[4]

En este sentido, durante la última década esta orientación política se puede verificar en lo que es dable denominar como un proceso de "institucionalización de la economía social y solidaria en Argentina." La misma, se materializa en el dictado de normativas específicas que favorecen la creación de organizaciones y la ampliación de sus redes, así como también su consolidación y afianzamiento, a la vez que desde el Estado Nacional se crean nuevas estructuras para poner en marcha planes y programas en el mismo sentido que incluyen la provisión de asistencia técnica y capacitación en las distintas áreas y estamentos.

La gestión que asume en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en 2003 instala desde el comienzo una política de promoción socio-productiva con el Plan de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra. El mismo, orientaba a las personas que habían sido beneficiarias de distintos planes sociales,[5] a que se organizaran y generaran sus propios emprendimientos productivos. Para ello, se otorgaban subsidios y microcréditos para la puesta en marcha de los mismos. Para facilitar la posibilidad de viabilidad y formalización de las actividades socio-productivas de estos emprendimientos, es que se dictó la primera normativa inédita a nivel latinoamericano, que se sancionó con fuerza de ley en 2004: La Ley 25.865/2004 que crea el Registro de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social que da origen al Monotributo Social.

Dicho Monotributo Social es un régimen tributario optativo creado con el objetivo de incorporar a personas históricamente excluidas de la economía formal, reconociendo sus actividades productivas y de servicios, habilitándolas para emitir facturas, ser proveedores del Estado, acceder a una jubilación y a una Obra Social del Sistema de Salud. El Registro De Efectores es el organismo encargado de gestionar el Monotributo Social. Las personas que

3 García Delgado, Daniel: Escenarios y estrategias de desarrollo local y economía social en Argentina en Primer Encuentro FORO FEDERAL de investigadores y docentes: la Universidad y la Economía Social en el Desarrollo Local, Buenos Aires, Proyecto PNUD ARG. 02/013, Abril 2004

4 Documento de la Reunión Especializada de Cooperativas (RECM): El rol de las cooperativas como parte integrante de la Economía Social en la Cohesión Social en América Latina y Europa, 2007, Intercoop Editora Cooperativa Limitada, Buenos Aires.

5 Aparece el concepto de políticas sociales integradas. De 76 programas vigentes en 2002, en 2003 se diseña un abordaje en torno a 3 líneas: Plan Familias, Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra y Plan Nacional de Seguridad Alimentaria.

se inscriben tienen que cumplir ciertos requisitos de condición socioeconómica como por ejemplo, no facturar más de determinada suma anual para acceder al beneficio. Dicha suma se ha ido ajustando desde el 2004 a la fecha.[6]

Del Ministerio de Desarrollo Social surgen luego otras dos normativas importantes que van en el mismo sentido de favorecer, fortalecer y consolidar a las organizaciones y redes de organizaciones de la economía social. La primera, en concordancia con el impulso a la participación democrática favorecido por la gestión gubernamental, fue elaborada como proyecto de ley convocando a las organizaciones pioneras[7] que ya trabajaban con microcrédito en el territorio a una jornada de intercambio para elaborar el proyecto de ley, en conjunto con los funcionarios gubernamentales que impulsaban la iniciativa. De la jornada del 28 de Marzo de 2006 surgieron las conclusiones que fueron insumo para el proyecto que luego fue sancionado como Ley 26117/2006 de Microcrédito para la Promoción y el Desarrollo de la Economía Social. El organismo de aplicación es la Comisión Nacional de Microcrédito, y el mecanismo para la ejecución es la gestión asociada[8] entre organizaciones administradoras y Estado.

La tercera normativa en cuestión para el desarrollo y consolidación de la economía social y solidaria es la Ley 26.355 de "Marca Colectiva", sancionada el 28 de Febrero de 2008, que permite a emprendedores sociales ampliar canales de comercialización y establecer estrategias comunes para un desarrollo en escala, con mayor visibilidad, diferenciación e identificación cualitativa de sus productos a través de un signo distintivo con nombre propio, a través del registro de su marca[9].

A su vez, desde el Ministerio de Educación de la Nación en la reciente década se ha promovido la función de extensión universitaria como espacio integrativo y pertinente para la satisfacción de deman-

6 En todos los casos, debe tratarse de emprendedores en situación de vulnerabilidad social que no generen ingresos anuales superiores a $32.196-monto vigente desde el mes de diciembre de 2011-. Asimismo, la actividad económica debe ser genuina y estar enmarcada en el Desarrollo Local y la Economía Social, respondiendo al perfil productivo de cada región. Los proyectos productivos conformados por dos integrantes podrán facturar anualmente hasta $64.392, y los de tres integrantes hasta $96.588, en tanto las cooperativas de trabajo no tienen límites de facturación sino que el límite está establecido por el ingreso anual de cada uno de los asociados

7 Aproximadamente 50 organizaciones. Actualmente hay un universo de aprox. 1500.

8 La gestión asociada como proceso de construcción colectiva, de mirada integral del territorio, genera una *nueva institucionalidad en la relación Estado-Sociedad Civil.* Con la creación de la CONAMI, la aplicación del microcrédito desde los Consorcios de Gestión Local, las Redes de Gestión Asociada y la Red Nacional del Banco Popular de la Buena Fe, se cuenta con una base de Organizaciones Ejecutoras que facilita la expansión y promoción del microcrédito. La Gestión Asociada da cuenta de la *complementariedad de acciones y recursos,* pero también de la fuerza interinstitucional necesaria para las transformaciones sociales.

9 La Marca Colectiva es gestionada actualmente desde la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, dependiente de la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina.

das comunitarias, reconociendo que " los problemas de la sociedad, son problemas académicos..."[10]. Esta afirmación, destaca la función social de la Universidad expresada en la extensión universitaria como proceso de comunicación entre la Universidad y la comunidad de la cual forma parte. En este sentido, en los últimos años se ha revalorizado la función de extensión universitaria que había sido proscripta por las dictaduras militares y luego relegadas por el posterior proceso neoliberal, convirtiéndose en algo así como la *hermanita pobre* de las otras dos funciones universitarias: la docencia y la investigación.

Algo importante que es preciso destacar en este sentido es la importancia de algunas personas que en calidad de funcionarios ubicados en lugares estratégicos se convierten en actores fundamentales para la orientación de la política pública al asumir la responsabilidad de impulsar determinadas cuestiones. En este sentido, es notable el incremento presupuestario para convocatorias de proyectos de Extensión Universitaria desde la Secretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Educación de la Nación en donde la Dra. María Liliana Herrera Albrieu se desempeña como funcionaria desde hace 30 años, habiendo recibido recientemente una distinción por su labor en el área. El aumento de presupuesto para financiamiento de proyectos de Extensión Universitaria se ha incrementado veinte veces.

La economía social y solidaria se ha instalado en la agenda pública y académica de la Nación Argentina desde inicios del Siglo XXI, alcanzando notoriedad a través de las numerosas Maestrías, Postgrados e inclusive tecnicaturas y diplomaturas en distintas Universidades e Institutos.

En la institucionalización y puesta en agenda de la economía social y solidaria en Argentina ha tenido un papel sustancial el Ministerio de Desarrollo Social[11], aunque también el Ministerio de Educación, y otros estamentos públicos han creado estructuras al efecto en los distintos niveles del Estado. La jerarquización de la Subsecretaría de Agricultura Familiar, en el marco del Ministerio de Agricultura de la Nación, la creación de los Centros de Investigación para la Agricultura Familiar (CIPAF), en el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), la Subsecretaría de Empleo y Economía Social en el Ministerio de Trabajo son algunas pruebas de esto. La reciente jerarquización de la Secretaría de la Economía Social en Morón, es otra muestra más de este proceso de institucionalización.

Luego de cinco años de crecimiento ininterrumpido en el país, en 2009 –tras la crisis financiera internacional– las políticas sociales propuestas se integran en dos marcas o ejes de acción: El Plan Argentina Trabaja y el Plan Familia Argentina[12]. En el marco del primero, se lanza el Programa

10 Conclusiones del II Congreso Nacional de Extensión Universitaria, Mar del Plata, Argentina, Agosto 2006.

11 En adelante MDS.

12 Políticas sociales del Bicentenario. Un modelo nacional y popular, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Noviembre 2010, pág. 170.

de Ingreso Social con Trabajo, apuntando a organizar en cooperativas a aquellos que, a pesar de dicho crecimiento económico sostenido, no hubieran podido insertarse en el mercado laboral, ni como emprendedores autogestivos, ni como empleados asalariados.

Este Programa, en línea con las políticas públicas impulsadas y con las leyes sancionadas por iniciativa del mismo Ministerio, trata de mejorar la calidad de vida creando oportunidades de inclusión socio-ocupacional, con una perspectiva integral, incluyendo el derecho a la educación, la salud y ciudadanía activa. Se concreta a través de articulaciones multifactoriales y multisectoriales con Municipios, entes ejecutores y otros actores nacionales, provinciales y locales, orientando el trabajo a la mejora del hábitat y de áreas de uso público y comunitario.

Algunos meses luego de lanzado el programa en el conurbano bonaerense[13], con toda la complejidad dada por los conflictos propios de actores que detentan poderes territoriales y no estaban dispuestos a perder sus prebendas ni su clientela amenazadas por un programa que promueve la autogestión convirtiendo a los beneficiarios en sujetos protagonistas. Los propios cooperativistas del Programa comenzaron a notar que necesitaban una formación en economía social. Esto es lógico, dado que estas cooperativas inducidas desde el Estado, carecían del affectio societatis propio, así como también de conocimientos de identidad cooperativa y herramientas para desarrollar sus proyectos socio-productivos y gestionar sus emprendimientos. Así, la Diplomatura de Operador Socioeducativo en Economía Social y Solidaria, surge de la propia demanda de los cooperativistas, como programa de Extensión Universitaria que, con apoyo del Ministerio de Desarrollo Social que se articula con el de Educación, se implementa desde la Universidad de San Martín en 2012-2013 con una población de más de 1000 inscriptos.

II. La "Diplo"

En el año 2010, tal como se ha mencionado anteriormente, el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Educación de la Nación, en articulación con la Universidad Nacional de Quilmes de donde había surgido la propuesta de realizar un programa de extensión universitaria para los cooperativistas, crean la Diplomatura de Operador Socioeducativo en Economía Social y Solidaria (DOSESS), como política pública orientada a fortalecer a los

13 El programa se lanza en la primavera de 2009 en 36 distritos del conurbano bonaerense y en varias provincias. Cientos de militantes de diversas organizaciones políticas y sociales fueron convocados por el Gobierno Nacional para integrar el cuadro de orientadores del Programa Argentina Trabaja. Para comprobar que aquellos que se inscriben no tienen otro ingreso, tal como se hace en otros programas, se cruzan las bases de datos que tienen AFIP y SINTyS, de manera tal de garantizar que cumplan con el perfil y las condiciones de necesidad. Ante la duda de algunos observados por el SINTyS, se realizan posteriormente visitas domiciliarias para definir cada situación. El SIEMPRO realiza un informe social de cada cooperativista que a su vez es inscripto como Efector Social. Todo esto se enmarca en la concepción de integralidad de las políticas sociales mencionada anteriormente.

actores sociales del Programa de Ingreso Social con Trabajo apostando a la autonomía y sustentabilidad de las cooperativas.

Luego de la primera cohorte, los Ministerios redoblan la apuesta y la Diplomatura se implementa desde la Universidad Nacional de San Martín[14], para su dictado en 2012-2013. La implementación es más compleja dado que la primera cohorte se dictaba para orientadores de la primera inscripción en el Programa de Ingreso Social con Trabajo, los cuales eran militantes de organizaciones sociales y partidos políticos con trayectoria e historia. Para la segunda cohorte, el universo se amplía y la población es más heterogénea. De cualquier forma, sigue existiendo una mayoría de mujeres entre los orientadores/alumnos.

La Diplomatura articula un conjunto de cinco materias como módulos de formación, que suman 320 horas, a lo cual se agregan 180 horas de prácticas profesionalizantes. Es de destacar que en Marzo del 2010 el plan alcanzaba a más de 62000 personas convertidas en cooperativistas y efectores sociales[15], generando un impacto considerable en la condición socioeconómica de los mismos y sus familias.

En la primera cohorte de la DOSESS (2010-2011) cursaron casi 1000 cooperativistas del Programa y se diplomaron 670. En la cohorte 2012-2013 en la Universidad de San Martín, comienza la Diplomatura con aproximadamente 1000 inscriptos aunque finalmente durante la cursada se va desgranando y se diploman nuevamente alrededor de 600[16]. Los días en que se cursa la Diplomatura (un día por semana), los cooperativistas dan el presente en el aula y eso equivale al presente en la cooperativa, cumplimentando las 8 hs de cursada. Reciben además, una beca de $500 como incentivo a la formación cuando cumplimentan el 75% de asistencia a clases.

De los cooperativistas que cursan la Diplomatura, alrededor de un 31% son varones y un 69% son mujeres. Considerando que al inicio del programa el 53% eran mujeres, se observa que proporcionalmente el porcentaje que accede a esta formación es mayor en mujeres que en varones[17].

III.Estructura curricular

Las cinco materias de la DOSESS son:

1) Economía social y solidaria

14 También desde la Universidad Nacional de Quilmes y la recientemente creada Universidad Nacional de Moreno.

15 Se encuentran inscriptos en el Registro de Efectores creado por la mencionada Ley 25.865/04 de Monotributo Social.

16 Se suma la Universidad Nacional de Avellaneda ocupándose de cuestiones administrativas, además de ser sede de cursada para la UNQ.

17 A su vez, el nivel de estudios alcanzado por los cooperativistas, de acuerdo a los datos relevados es: Universitario incompleto: 4%, Terciario Incompleto: 5%, Terciario completo: 1%, Secundario Completo: 22%, Secundario incompleto: 31%, Primario completo: 22% y Primario incompleto: 5%. La mayoría de los que no terminaron el secundario lo está ahora finalizando con el Programa FINES.

2) *Grupos, Organizaciones y Equipos de Trabajo*
3) *Trabajo y Sociedad*
4) *Educación social*
5) *Tecnologías de Información y Comunicación.*

En el marco de la materia curricular Economía Social y Solidaria (ESS), que atraviesa transversalmente todos los contenidos, los objetivos principales son que los orientadores puedan:

- *Diferenciar los distintos sistemas económicos*
- *Reconocer a la ESS como una estrategia de inclusión social*
- *Identificar las distintas formas asociativas que conforman la ESS*
- *Intervenir en el doble desafío de la ESS: alcanzar la sustentabilidad económica y fomentar la integración social*

La materia Grupos, Organizaciones y Equipos de Trabajo (GOET), se dicta en el primer tramo junto con Economía Social y Solidaria. Allí se revisan los conceptos de grupo, organización y comunidad, el proceso grupal, la coordinación y gestión de conflictos, las organizaciones socioproductivas y el llamado factor C (cooperación, comunidad, confianza, colectividad).

Trabajo y sociedad (TyS), pertenece al segundo tramo del DOSESS, como continuación de ESS, y trata de las transformaciones históricas y contemporáneas en el mundo del trabajo, la redefinición de las modalidades de acción estatal, el rol de las organizaciones sociales y la ESS, así como también la subjetividad y construcción de identidades colectivas de trabajo autogestivos.

Educación Social y Comunidad de Aprendizaje (ESCA), se dicta en el segundo tramo junto con TyS y TICs. En esta materia se plantea la construcción social del sentido de comunidad: pertenencia, identidad colectiva, territorialidad, participación, compromiso y trabajo compartido. Allí, además, se produce la integración y articulación con las Prácticas Profesionalizantes.[18]

Las Tecnologías de la información y comunicación (TICs), son un módulo transversal que se dicta también durante el segundo tramo, para disminuir la brecha digital mediante el uso de herramientas informáticas.

Con referencia al objetivo de sustentabilidad, se destacan las acciones del desarrollo del proceso de institucionalización de la economía social y solidaria, que favorece la creación y consolidación de distintos tipos de formas asociativas organizacionales con toma de decisiones democrática y distribución equitativa de los excedentes. Por todo ello, la Diplomatura incluye en sus materiales dicha temática de institucionalización de la economía social, desarrollada en la primera parte de este trabajo, consignando los avances que configuran las leyes san-

18 Estas prácticas profesionalizantes son la manifestación de la teoría en la práctica y revelan la transformación del rol de Orientador de una cooperativa en la figura de Operador Socioeducativo en Economía Social y Solidaria. Así, estas prácticas implican la posibilidad de reconfiguración de la territorialidad, reconstruyendo estrategias en relación al campo de la ESS.

cionadas para su desarrollo y consolidación en el marco de una economía plural. Por otra parte, también la posibilidad de que cooperativas inducidas desde el Estado y dependientes en un principio del mismo, puedan ser autónomas, se vincula a la transformación social del territorio y a la potencialidad de posibilidades que brinda la alianza estratégica entre organizaciones y Estado, contribuyendo a la democracia participativa y a la cohesión social. Esto se relaciona también con este trayecto formativo en el cual los orientadores y orientadoras pasan a ser Operadores socioeducativos en ESS, con todo lo que esto implica y que se traduce en la realización de las prácticas profesionalizantes que son evaluadas por los equipos docentes en articulación con los equipos de gestión en una construcción colectiva plural colmada de enseñanzas y aprendizajes. En la primera cohorte, las prácticas profesionalizantes eran una actividad planeada por los orientadores en el segundo tramo, cuya planificación y realización sumaba horas extra-áulicas obligatorias. En la segunda cohorte, además, estas prácticas incluyeron un Seminario al principio de la cursada (antes que los módulos) que es explicativo del sentido de las mismas que se concretan con actividades de intervención territorial donde se integra la teoría con la práctica.

IV. Modalidad de implementación

Para lograr el fortalecimiento de las cooperativas y las organizaciones comunitarias, las clases se imparten como talleres con metodología de educación social y popular, en ámbitos educativos existentes en el territorio y así la palabra que circula en clase es de todos. Los y las orientadores/as cursan de manera presencial una vez por semana en la sede asignada más cercana a su cooperativa. La presencia en clase, tal como ya se ha consignado, equivale a la presencia en la cooperativa.

Las comisiones son acompañadas por una pareja pedagógica por la mañana y otra por la tarde. Las parejas pedagógicas, compuestas por un/a docente tutor/a y un/a docente curricular, conforman un cuarteto de trabajo profundizando en la formación de la comunidad de aprendizaje, modelizando una forma de coordinación horizontal e integrada. Los/as docentes curriculares están afectados al módulo de contenido particular, y los/as docentes tutores acompañan a los/as orientadores/as durante todo el Diploma incluyendo la concreción de las intervenciones en territorio.

La comunidad de aprendizaje es entendida como un espacio en el cual todos los actores son protagonistas. La misma promueve lazos locales, participación y pertenencia, como una construcción de saberes y responsabilidades. Posibilita crear, producir y provocar las condiciones necesarias para una práctica liberadora y contextualizadora.

Con el objetivo de compartir el trayecto de cada comisión, intercambiar experiencias, conceptos y saberes y poner en juego los emergentes del territorio, el dispositivo plantea la realización de encuentros semanales del equipo docente junto al equipo de gestión. En cada uno de estos encuentros se ponen en común criterios

para la planificación conjunta. Cada pareja pedagógica entrega la planificación con antelación y una memoria posterior que es base para delinear el próximo taller. Estos instrumentos dan cuenta del proceso, de las representaciones propias y de los/as orientadores/as y permiten reforzar y retomar contenidos a partir de las experiencias y particularidades de cada comisión. La revista mural y el mapeo territorial[19] son herramientas que facilitan esta imbricación en el territorio de los orientadores, que en su transformación en operadores SESS[20] favorecen también el desarrollo y consolidación de sus cooperativas.

V. Conclusión

La Diplomatura en Operador Socioeducativo en Economía Social y Solidaria (DOSESS) es la concreción de una política pública que contribuye a favorecer la cohesión social. Los sistemas educativos están llamados a desempeñar una importante función en el fomento de la cultura emprendedora y autogestiva y en la democratización de la economía a través de proyectos basados en los principios y valores de la Economía social y solidaria.[21] Esto está en concordancia con la concepción de Extensión Universitaria antes enunciada, en el sentido que también incentiva y favorece un proceso de integración entre la comunidad universitaria y la sociedad de la cual forma parte, horizontalizando las relaciones y promoviendo un intercambio de enriquecimiento mutuo que realimenta las otras funciones universitarias: la investigación y la docencia, favoreciendo el desarrollo y la cohesión social.

Un logro sustantivo de la política pública en la última década en Argentina es haber instalado desde la gestión, a la Economía Social como la forma de organizar el trabajo y la producción que facilita la reincorporación al mercado de trabajo de aquellas personas expulsadas del mismo, promoviendo la democratización de la toma de decisiones con la consiguiente mayor equidad en la distribución de los ingresos y cohesión social. En este sentido, el impulso desde la extensión universitaria a las organizaciones de la economía social, se plasma en la Diplomatura construyendo comunidad, favoreciendo el intercambio de saberes entre los actores sociales territoriales y los docentes curriculares y tutores.[22]

Asumiendo la particularidad inherente a este tipo de organizaciones que surgen

19 Tanto la revista mural como el mapeo territorial son herramientas de trabajo que se utilizan en la metodología de Educación popular para traer el territorio al aula.

20 Socioeducativo en Economía Social y Solidaria.

21 Ver Informe elaborado para el Comité Económico y Social Europeo por el Centro Internacional de Investigación e información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC), 2013: La Economía Social en la Unión Europea.

22 En 2003: presupuesto= $500.000 y se financian 84 proyectos. Año 2004: presupuesto $1.000.000 y se financian 86 proyectos. Año 2007: presupuesto= $400.000 y se financian 30 proyectos. Año 2008: $1.500.000 para 36 proyectos; Año 2009: presupuesto= $2.300.000 para 66 proyectos; Año 2010: presupuesto= $4.500.000 y se financian 137 proyectos. Año 2011: presupuesto $4.590.000 y 2013: presupuesto= $10.000.000 para la convocatoria en evaluación. (600 proyectos presentados)

por inducción del Estado, es interesante observar la definición de Economía Social que propone el Consejo Valón[23] en 1990. Dicha definición es confirmada posteriormente en el ámbito nacional por el Consejo Central de la Economía. Según la misma, la ES se compone de actividades económicas ejercidas por formas asociativas diversas, principalmente cooperativas, mutuales y asociaciones cuya ética se traduce en los siguientes principios:

- Finalidad de servicio a los miembros y a la comunidad en lugar de finalidad lucrativa
- Autonomía de gestión
- Procesos de decisión democráticos y
- Primacía de las personas y del trabajo sobre el capital a la de la distribución de excedentes

Así, por una parte, se identifican las principales formas jurídicas que pueden adoptar las organizaciones de la ES, pero a la vez, se deja la puerta abierta a otros tipos de organizaciones. Esto quiere decir que es viable una visión abarcativa de la economía social y solidaria que incluye, además de cooperativas, mutuales y asociaciones, a todas aquellas iniciativas multivariadas que reúnan esas características antedichas y estén imbuidas de los valores de la identidad cooperativa: solidaridad, equidad, justicia, honestidad, transparencia, ayuda mutua, responsabilidad social. Por ello, resulta fundamental que estos valores estén en la base de estas organizaciones para que realmente la economía social y solidaria sea una alternativa en la cual se configura una forma diferente de relación entre las personas y entre ellas y su medio ambiente. Sobre esta premisa es que se favorece esta forma de organización y sobre esta idea es que se trabaja en metodología de educación social y popular en la DOSESS, desarrollando destrezas interpersonales para la construcción colectiva en la que *con el otro* somos *nosotros*.

Sin embargo, y tal vez por la misma peculiaridad de este tipo de cooperativas del Programa de Ingreso social con Trabajo, existe aún en el imaginario de muchos de sus integrantes, una sobrevaloración del trabajo asalariado por sobre la autogestión. Esta percepción soslaya la importancia e impacto sustancial del sentido de pertenencia y el compromiso propios de las organizaciones de la economía social y solidaria[24].

De modo contrario a esta apreciación, Julio H. G. Olivera, sostiene que desde el plano del análisis conceptual, existe una preferencia por parte de los teóricos en ciencias económicas hacia las formas organizativas de tipo cooperativo, afirmando: "*Es en verdad un hecho interesante, aunque poco conocido, que la mayor parte de las figuras más significativas de la ciencia económica, tanto de la escuela clásica como de épocas más recientes, que*

23 La Región Valona (francés: *RégionWallonne*; alemán: *WallonischeRegion*; valón: *RedjonWalone*), comúnmente llamada Valonia, es una de las tres Regiones de Bélgica, y Namur es su capital. Se constituye, como lo prevé el artículo 5 de la Constitución belga, por las provincias del Brabante Valón, de Henao, de Lieja, de Luxemburgo y de Namur.

24 Haddad Verónica &Stein Natalia: La institucionalización de la economía social en Argentina en CIRIEC 2013, Antwerp, Bélgica.

escribieron después del nacimiento del cooperativismo moderno, manifestaron categóricamente su predilección por este sistema, juzgándolo superior no sólo a los regímenes autoritarios y estatistas sino también al capitalismo privado[25]."

Un trayecto formativo con los valores de una economía social y solidaria, basada en el paradigma de la abundancia, situando al ser humano en el centro de la escena, resulta profundamente emancipatorio, liberador y constructor de nuevas realidades. Esta educación verdaderamente moviliza y contribuye a efectivizar los derechos facilitando las condiciones materiales y simbólicas para modificar los escenarios de manera tal que los derechos sean realidades concretas y no declamaciones.

La educación cambia la vida de las personas y aprovechar el *expertise* de la Universidad creando un Diploma específico para este sector particular de la economía social y solidaria, con una acreditación que pueda abrir otras puertas en el futuro, es un desafío que valía la pena construir.[26] Sin duda, cuando trabajan juntos docentes universitarios, funcionarios de distintas instituciones con una visión compartida, representantes de cooperativas y otros actores locales con horizontes comunes, aparece una sinergia que favorece el aprendizaje conjunto y redunda en una mejor organización comunitaria.

La cohesión social, entendida como un proceso integral que atiende a los aspectos económicos, la participación ciudadana, la igualdad de oportunidades, los aspectos culturales y basada en valores que pueden resumirse en el respeto a los derechos humanos, la transparencia y la honestidad, se constituye en prerrequisito indispensable para garantizar la convivencia armónica y las condiciones para el desarrollo sustentable.[27] Esto implica que los Estados nacionales lleven adelante políticas integrales que promuevan la participación de los diversos sectores de la sociedad y que no sólo se ocupen del crecimiento económico – que ya sabemos que per se no garantiza el desarrollo – sino que además atiendan a la distribución de la riqueza. Las organizaciones de la economía social y solidaria favorecen el desarrollo local y estas condiciones necesarias de equidad, convirtiéndose en un instrumento pedagógico para la democracia participativa. Por ello, las políticas públicas que favorecen su desarrollo y consolidación, en definitiva auspician el perfeccionamiento de la democracia y la cohesión social.

25 Olivera, Julio: Teoría económica y sistema cooperativo, en Economía Social: precisiones conceptuales (Op. cit)

26 Brid, Geraldina: Articulación institucional para la inclusión educativa: La experiencia de la UNSAM en la DOSESS, 7° Congreso Argentino de Administración Pública. Mendoza, Argentina. 2013, pág. 4

27 Opcit: Documento de la Reunión Especializada de Cooperativas (RECM): El rol de las cooperativas como parte integrante de la Economía Social en la Cohesión Social en América Latina y Europa, 2007, Intercoop Editora Cooperativa Limitada, Buenos Aires, pág. 9.

Referencias Bibliográficas

Adam, S., 1999, La economía social en Bélgica, Publicación del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, pág. 9.

Brid, G., 2013, Articulación institucional para la inclusión educativa: La experiencia de la UNSAM en la Diplomatura de Operador Socioeducativo en Economía Social y Solidaria, en 7° Congreso Argentino de Administración Pública. Mendoza, Argentina. 2013.

DOSESS 2013, Informe de sistematización, Octubre 2012 - Junio 2013, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Ministerio de Educación de la Nación, Universidades Nacionales de Quilmes, San Martín, Moreno y Avellaneda.

Herrera Albrieu, Liliana: http://www.bdigital.unal.edu.co/7472/1/marialilianaherreraalbrieu.20121.pdf

Haddad, V. y Stein, N., 2013, La institucionalización de la economía social en Argentina, documento presentado en Conferencia Social Economy on the Move: at the crossroads of structural change and regulation, University of Antwerp, Bélgica, 2013.

Hintze, S., 2007, Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible, editorial Espacio, Argentina.

Monzón Campos, J. L. y Chaves Ávila, R., 2012, Informe elaborado para el Comité Económico y Social Europeo por el Centro Internacional de Investigación e información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC): La Economía Social en la Unión Europea, EESC.

Nuestra palabra tiene crédito. Noviembre 2010. Documento síntesis del Primer Congreso Latinoamericano de Microcrédito, Ministerio de Desarrollo Social de la http://www.microcredito.org.ar/archivos/libro_final-completo-2012_en_baja.pdf

La hora de la igualdad, Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL, Junio 2010. Capítulo V: La dinámica del empleo y la institucionalidad laboral como clave de la igualdad de oportunidades y la inclusión social. http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/39710/2010-114-SES.33-3_capitulo_V.pdf

Memoria detallada del estado de la Nación 2004, MDS, Jefatura de Gabinete de Ministros. http://www.lib.utexas.edu/benson/lagovdocs/argentina/federal/jgm/Paginas/MemoriaDetallada04/09_Ministerio_de_Desarrollo_Social.pdf

Olivera, J. H. G., 1995, Teoría Económica y sistema cooperativo, Gabinete Cooperativo, Departamento de Ciencias de la Administración, Bahía Blanca, Universidad Nacional del Sur, Argentina.

Vuotto, M. (compiladora), 2003, Economía Social, precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas. Ediciones Altamira, Argentina.

Cooperación entre la Administración Pública, la Universidad y las empresas de Inserción como vehículo para la creación de empleo continuo y sostenible

Dr. Rubén J. Cuñat G.[*]

Introducción-I. Las empresas de inserción y la innovación. -II. La gestión de la innovación en empresas de inserción. -III. El modelo de innovación de la triple hélice. –IV Modelo de innovación propuesto para empresas de inserción. –V Conclusiones.- Referencias Bibliográficas. –Anexos.

Primera versión recibida: Julio14 de 2013; versión final aceptada: Septiembre 13 de 2013

Resumen: El presente trabajo tiene como objetivo configurar un modelo de actuación que permita generar empleo, crear empresas cooperativas viables, rentabilizar recursos públicos y generar políticas eficaces a partir de la cooperación entre la Administración Pública, la Universidad y empresas de inserción. Con tal motivo, se analizará el modelo de Innovación de la Triple Hélice formulado por Etzkowitz y Leydesdorff, con el objetivo de construir un nuevo modelo de aplicación a la economía real, en la que los Gobiernos, las empresas y las Universidades trabajen conjuntamente siguiendo unas mismas directrices, y orientando sus esfuerzos en la misma dirección. El Modelo propuesto es original, aplicable a diferentes entornos y extensible a otro tipo de empresas, con la finalidad de contribuir al desarrollo de zonas especialmente vulnerables al empleo y/o con dificultades económicas.

Palabras Clave: Empresa de Inserción, Innovación, Triple Hélice, empleo, estrategia, Universidad Emprendedora.

Abstract: This paper aims at setting up a performance model able to create employment and viable cooperative organisations. It is a model which makes the most of public resources and develops effective policies based on cooperative work among the Public Administration, University and work integration social enterprises. There will be an analysis of the "Triple Helix" Innovation thesis by Etzkowitz and Leydesdorff in order to establish a new model applicable to the current state of economy in which the above mentioned agents work together following the same guidelines, and focusing their efforts in the same direction. The model proposed herein is original, applicable to different settings and extensible to other organisa-

* Florida Universitaria (Catarroja -Valencia España). E-mail: rjcunyat@florida-uni.es

tions. It is the model's objective to contribute to the development of specific areas, particularly vulnerable to unemployment with economic difficulties.

Keywords: work integration social enterprises, Innovation, Triple Helix, employment, strategy, Entrepreneurial University.

Résumé: Cet article présente un modèle de performance qui permet créer de l'emploi, développer des entreprises coopératives viables, allouer les ressources publiques de manière rentable et générer des politiques efficaces basées sur la coopération entre l'administration publique, les universités et les entreprises d'insertion. Pour ce faire, nous prenons le modèle d'innovation de la triple hélice proposé par Etzkowitz et Leydesdorff, afin de construire un nouveau modèle d'application à l'économie réelle, dans lequel l'administration publique, les universités et les entreprises d'insertion travaillent tous ensemble en suivant les mêmes directrices et en concentrant leurs efforts dans la même direction. Le modèle proposé est original et il est applicable à des différents environnements et il est également applicable à d'autres entreprises, dans le but de contribuer au développement économique, particulièrement dans les zones le plus vulnérables à l'emploi ou bien dans des zones défavorisées.

Mots-clés: Enterprise d'insertion, innovation, triple hélice, stratégie de l'emploi, l'université entrepreneuriale.

Clasificación JEL: O31, H83,J23

Introducción

En los últimos treinta años el crecimiento económico mundial ha continuado, sin embargo, este crecimiento no ha ido acompañado de una distribución de la riqueza proporcional y equitativa para todas las partes de la población, puesto que para una gran mayoría la renta disponible se ha mantenido estable, mientras que la riqueza se ha ido concentrando en manos de unos pocos. Con la entrada de la crisis esta situación está alcanzando y va a alcanzar proporciones mayores.

La crisis actual va a intensificar las situaciones de exclusión social, dificultando la entrada en el mercado laboral a amplios colectivos, condenando a muchas personas a quedar marginadas de los procesos sociales y laborales que permiten tener una vida digna.

Las empresas de inserción son empresas que surgieron a partir de los años 80, teniendo un carácter marcadamente local o comarcal, y muy vinculadas al entorno donde son creadas. Estas empresas tienen como objetivo la integración sociolaboral de personas con dificultades de acceso al mercado laboral, a través de dos caminos: por una parte la realización de una actividad económica sostenible, que contribuya a la financiación total o parcial del funcionamiento de la organización, y por otra, la inserción socio-laboral de personas pertenecientes a colectivos en riesgo de exclusión.

La consecución de sus objetivos pasa ineludiblemente por el éxito de su actividad empresarial, eficiente gestión de sus recursos y adecuado nivel de eficacia como evaluación del resultado final de sus acciones. Esto implica una mejora de su competitividad, introduciendo la inno-

vación como factor que permita generar nuevas ideas y canalizarlas hacia la mejora y crecimiento de la organización. El interés por la innovación se debe a los extraordinarios efectos que produce sobre la actividad empresarial, de esta forma, la innovación resulta crucial para la sostenibilidad de un proyecto, ya que estimula la productividad y la competitividad de las organizaciones, consiguiendo así una disminución de los precios de los bienes y servicios finales, a la vez que un incremento de la calidad.

A partir del modelo actual de funcionamiento que tradicionalmente viene funcionando para la inserción de personas con riesgo de exclusión social en las empresas de Inserción, y el análisis de la naturaleza de este tipo de empresas, se pretende configurar un modelo de actuación que permita trabajar de forma conjunta la Administración Pública, la Universidad y la Fundación para generar empleo, crear empresas cooperativas viables y orientadas al mercado; a la vez que rentabilizar los recursos y orientar políticas públicas eficientes y eficaces generadoras de riqueza y crecimiento sostenible.

La aplicación del Modelo de Innovación de la Triple Hélice formulado por Etzkowitz y Leydesdorff en el año 2003 será nuestro punto de partida para generar un nuevo modelo de actuación para las empresas de Inserción.

Con ello se pretende contribuir al sostenimiento de una iniciativa que realiza una labor social, facilita la recolocación de trabajadores/as en activo, promueve la formación y capacitación profesional de personas en situación de desempleo, y mejora la calidad de vida de la población.

Con este fin, el trabajo se ha estructurado en seis apartados. Después de esta Introducción, se realiza una breve reseña sobre el papel de las empresas de inserción en la generación de empleo a partir de la exclusión social; a continuación, en el tercer epígrafe, se argumenta la importancia de la Innovación en las empresas de Inserción, y cómo la Innovación puede ser un elemento relevante en la mejora de la eficacia y eficiencia en estas empresas. Posteriormente, en el cuarto epígrafe, se realiza una revisión de los diferentes modelos de innovación de la triple hélice elaborados por Etzkowitz y Leydesdorff; para posteriormente, en el siguiente epígrafe, presentar el modelo de innovación propuesto por nosotros para empresas de Inserción. Finalmente, se establecen las conclusiones del trabajo.

I. Las empresas de inserción y la innovación

Una de las primeras referencias normativas concretas sobre las Empresas de Inserción en España la encontramos en el Decreto 33/2002, de 5 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se regulan las Empresas de Inserción Laboral. Este decreto, en el apartado 1 de su artículo 3, contenía el siguiente concepto de Empresa de Inserción: "Las empresas de Inserción Laboral son aquellas que, realizando un trabajo productivo y participando regularmente en las operaciones del mercado a través de la producción de bienes o la prestación de servicios, tienen como fin primordial de su objeto social la integración socioprofesional de personas en situación o amenaza de exclusión social y excluidas, por tanto,

de los circuitos tradicionales de empleo, proporcionándoles un trabajo remunerado y la formación y acompañamiento necesarios para mejorar sus condiciones de ocupabilidad y facilitar su acceso al mercado laboral ordinario".

Por su parte, la legislación valenciana en la Ley 1/2007 de cinco de febrero de la Generalitat, y en el caso español la Ley 44/2007, establecen que una empresa de inserción tiene como características:

- Producir bienes y servicios.
- Sin ánimo de lucro.
- Para la formación o integración sociolaboral de personas en situación de riesgo de exclusión social, como tránsito al empleo ordinario.

Podemos encontrar varios tipos de empresas de inserción que a continuación vamos a identificar, no obstante, todas ellas comparten el objetivo, aunque de modo distinto, de generar espacios de empleo, donde las personas que parten de una situación de carencia laboral (hábitos, destrezas, conocimientos, experiencias, etc.) puedan formarse para disponer de mayores posibilidades de inclusión en el mercado laboral.

Podemos, por tanto, distinguir tres tipos de empresas de inserción:

a. De tránsito: En este tipo de empresa los trabajadores sujetos a itinerarios de inserción permanecen en la empresa un mínimo de 6 meses y un máximo de 2 años (excepcionalmente un tercero).
b. Finalistas: Estas empresas, también formadas por trabajadores en procesos de inserción sociolaboral, suponen el principio y la continuidad de su vida laboral, pues su perfil hace muy complicado su acceso al mercado laboral ordinario.
c. Mixtas: Empresas que están formadas tanto por trabajadores de tránsito como aquellos que permanecerán en la misma de forma definitiva.

De las definiciones realizadas podemos identificar una dimensión social y otra económica que dan sentido a este tipo de empresas, cuyo éxito dependerá del equilibrio que sean capaces de conseguir en sus procesos de dirección y gestión. En este sentido, y aunque consideramos que el objeto social debe anteponerse al económico, las empresas de inserción son espacios de producción y/o servicios donde se aplican las actividades de cualquier otra empresa (dirección, producción, rentabilidad, contratación, despidos, convenios colectivos, motivación, retribución, etc.) a las que se añaden otras que, siendo también prácticas en las empresas ordinarias, son potenciadas en este tipo de organizaciones: desarrollo de capacidades y competencias, hábitos, trabajo en equipo, rehabilitación, estimulación e incremento de la autonomía y responsabilidades, participación, etc.

Por tanto, la continuidad y supervivencia de estas organizaciones pasa por conseguir unos niveles adecuados de rentabilidad, pues necesitan ser sostenibles en el tiempo, y esto implica la no existencia de rentabilidades negativas de forma consecutiva. La existencia de pérdidas acumuladas durante un determinado periodo de tiempo podría situar a una empresa de inserción en una situación de insolvencia financiera, que

eliminaría la consecución de sus objetivos en la inserción y mejora de la calidad de vida de sus colectivos.

Actualmente, la innovación constituye un factor de competitividad en el nuevo contexto socioeconómico, caracterizado por la globalización de la economía del aprendizaje a nivel empresarial (Baumol, Litan, Schramm, 2007), pudiendo entender ésta como cualquier cambio en una organización que viene validado por el mercado. En este sentido, la innovación se traduce en la aparición de nuevos productos y servicios, nuevos procesos productivos, cambios en la forma de trabajo, o forma de llegar a los mercados. Supone la generación de nuevas ideas, incorporación de éstas en la gestión de la empresa y su aceptación por parte del mercado (Dougherty, 1992); (Nemeth, 1997). No obstante, el interés por la innovación en las organizaciones de la Economía Social es todavía escasa, y no constituye aún una prioridad en las agendas de las mismas, que están centradas en otros aspectos como son la transparencia o la calidad (Morales, 2010).

Sin embargo, es importante abandonar la idea de que la innovación y el proceso innovador están unidos de forma exclusiva a empresas lucrativas, comenzando a impulsar la necesidad de innovar en el Sector No Lucrativo; principalmente en aquellas organizaciones con un componente empresarial como las empresas de inserción, que comparten espacios con otras empresas lucrativas dentro del mercado y están sujetas a amenazas y oportunidades de diversa índole, con el añadido de sus propios objetivos sociales y valores (Bobadilla, Velasco, 2008).

Las empresas de inserción pueden generar nuevos servicios o trabajar de forma diferente con el objetivo de ofrecer enfoques de acción centrados en las necesidades no cubiertas, o insuficientemente satisfechas, tanto de sus clientes externos como internos. En este sentido, pueden actuar incorporándose a las nuevas tecnologías, que generan la aparición de nuevos "nichos" de altruismo, nuevos procesos de actuación voluntaria- como el cibervoluntariado-. También la innovación puede referirse a cambios en la estructura y en los procesos organizativos, como la creación de las plataformas de solidaridad que establecen un lugar común para oferta y demanda (donantes, prestatarios, emprendedores locales, etc.) (Morales, 2010).

La innovación es, por tanto, un factor relevante para la competitividad de las empresas en el nuevo entorno, no concibiéndose como un proceso lineal sino como un proceso integrador dónde interactúan distintos componentes, que dan lugar a complejas redes y sistemas (Bakaikoa, Begiristain, Errasti, Goikoetxea; 2004). El proceso innovador es una secuencia de búsqueda y selección, exploración y síntesis, con ciclos de pensamiento divergentes, seguidos por un proceso de convergencia (McGrath, 2001). Generalmente presenta un comportamiento caótico en sus etapas iniciales, aunque posteriormente una vez incorporada a la operativa de la organización se comporta de forma más lineal y modelable (Cheng y Van deVen, 1996). Todo esto, hace que sea necesario elaborar estrategias que contribuyan a reducir los riesgos que, bajo un entorno de incertidumbre, orienten a la organización

hacia aquellas competencias clave que le permitan abordar el proceso innovador aportando valor, y contribuyendo a la sostenibilidad del modelo (Eisenhardt y Tabrizi, 1995).

II. La gestión de la innovación en empresas de inserción

En algunas organizaciones que no tienen una estrategia bien definida se tiende, de forma inconsciente, a sustituir innovación por estrategia, de este modo, implementan procesos de innovación esperando que las nuevas ideas den como resultado una estrategia exitosa, y aunque en ocasiones es posible que se obtengan buenos resultados, la mayor parte de las veces obtienen una idea de producto o servicio alejada de lo que la empresa está dispuesta a desarrollar o capacitada para hacerlo.

Por esta razón, es importante puntualizar que cualquier intento de sistematizar la innovación en una organización pasa necesariamente por el establecimiento de una estrategia adecuada a la naturaleza de la empresa y al entorno en el que se mueve.

Una vez identificada la estrategia adecuada, el siguiente paso que debemos dar es identificar el modelo de innovación que encaja dentro de nuestra organización.

Hasta finales de los años 90 la innovación era propiedad de la empresa que invertía en ella buscando ventajas competitivas, a través de financiar grandes laboratorios de I+D+i que desarrollaban tecnologías para formar la base de productos o servicios que reportaban grandes beneficios, parte de los cuales se volvían a reinvertir en sus laboratorios de I+D+i (Irizar, MacLeod, 2008). No obstante, este modelo de innovación, denominado innovación cerrada, evolucionó hacia una nueva concepción, dónde la empresa actúa junto con todos sus *stakeholders* (empleados, socios, clientes, comunidades locales, accionistas, proveedores…), pues es complicado implementar procesos de innovación con sus propios medios, siendo necesario contar con recursos externos, tales como ideas, productos, personas u otras instituciones, permitiendo así una situación de ganar-ganar (Chesbrough, 2009)(Kirschabaum, 2005).

Dentro de este entorno de innovación abierta, la cooperación entre la administración, los agentes tecnológicos (universidades y centros tecnológicos), y las empresas se hace necesaria para conseguir un desarrollo económico sostenible basado en el conocimiento en un contexto de economía globalizada; configurándose como un nuevo modelo de gestión de la innovación denominado de la triple hélice (Etzkowitz, 2003).

Con este modelo, se espera que una universidad o un centro tecnológico facilite resultados científicos y tecnológicos útiles para las empresas del entorno, al tiempo que la administración provea a la sociedad de normas y regulaciones, incluyendo la posibilidad de participar en sociedades de capital riesgo o promocionar la cultura innovadora y emprendedora con premios y subvenciones a proyectos de I+D+i (Leydesdorff, Cooke y Olazaran (2002). Las regiones que invierten de forma significativa en I+D+i y que gestionan eficientemente la eficiencia de las relaciones

que se producen en la triple hélice son las que consiguen:

- Generar empleo en la región (Chaves, Demoustier, Monzón, y otros 2000)
- Generar riqueza, dado que el empleo generado contribuye a recuperar la inversión a través de impuestos directos e indirectos.
- Incrementar la capacidad de desarrollo de las empresas ubicadas en estas regiones, por sus mayores posibilidades de intra-emprendizaje.

En las empresas de Inserción, la innovación debe enfocarse hacia dos dimensiones: el objeto social específico de este tipo de organizaciones, que consiste en la incorporación al mercado de trabajo de personas en riesgo de exclusión; y el objeto social de la actividad mercantil, que supone el sustento para que este proceso de inserción se lleve a cabo. Por esta razón, la innovación en procesos y modelos de negocio debe adquirir un mayor peso, para que a través de la prestación de un servicio o de la producción de un bien se consiga un cambio original o novedoso que se traduzca en una situación diferente de la preexistente, incrementando de esta forma tanto la eficacia de la organización (incorporación al mercado laboral de personas con riesgo de exclusión) como la eficiencia de la misma (gestión óptima de los recursos utilizados que aseguren una adecuada rentabilidad, y que garantice la permanencia en el tiempo de la empresa para realizar su labor social).

Dentro de este contexto, la gestión de la innovación desde el modelo económico de la triple hélice cobra mayor importancia; pues mientras la Administración puede, en su papel ejecutivo, desde la asignación y gestión presupuestaria incidir en el desarrollo de las políticas de inserción a través de medidas legislativas, concesión de subvenciones, contratos-programa o introducción de buenas prácticas como el caso de la Responsabilidad Social Corporativa (Ruiz, Retolaza, Mugarra, 2007), desde los centros de investigación (universidades) se pueden generar conocimientos que contribuyan a la eficacia y eficiencia de este tipo de organizaciones.

Junto con estos aspectos, es también necesario una intercooperación entre diferentes empresas de inserción, configurando una red interempresarial (factor clave en el proceso de la innovación) que facilite la rápida difusión del conocimiento, estableciendo la cooperación como parte de su estrategia con el objetivo de mejorar sus posiciones competitivas.

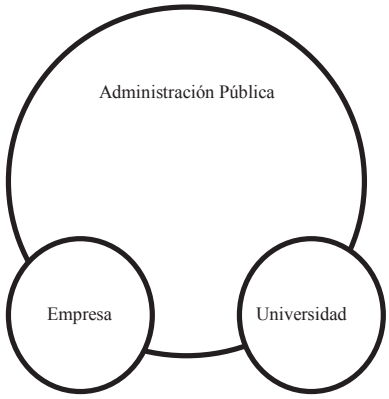
III. El modelo de innovación de la triple hélice

Tal como se adelantó en el apartado anterior, el modelo de innovación de la triple hélice de relaciones universidad-industria-Estado se constituye, a nuestro juicio, como el más adecuado para la consecución de los objetivos relacionados con las empresas de inserción en general.

A partir del enfoque planteado por Etzkowitz y Leydesdorff, este modelo ha ido evolucionando adoptando diversas configuraciones. La primera configuración es conocida como triple hélice I (Gráfica I). Dentro de este esquema nos encontramos con que las administraciones

públicas dirigen las relaciones entre ésta, la universidad y la empresa, provocando que las iniciativas de "abajo hacia arriba" (*bottom up*) sean pocas y débiles.

Gráfica I.
Modelo Triple Hélice I

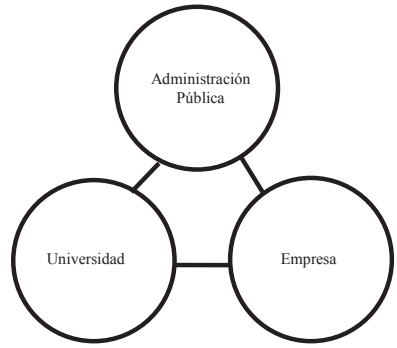


Fuente: Etzkowitz y Leydesdorff (2000)

La versión fuerte de este modelo la podríamos encontrar en la anterior Unión Soviética y en países europeos orientados bajo el "socialismo existente", países latinoamericanos y en menor medida en ciertos países europeos como Noruega.

Un segundo modelo, denominado modelo de la triple hélice II (Gráfica II) se forma a partir de la consideración de la Administración pública, la Universidad y la empresa desde esferas separadas, y con importantes límites que las dividen. Esta fórmula conlleva una política de *laissez-faire,* teniendo como objetivo reducir el papel de las administraciones públicas enunciado en el modelo de la triple hélice I.

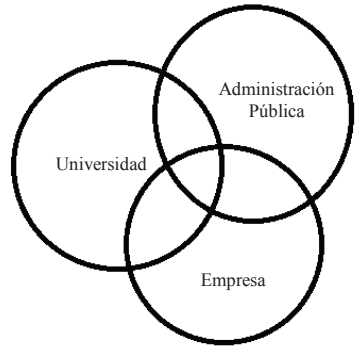
Gráfica II.
Modelo Triple Hélice II



Fuente: Etzkowitz y Leydesdorff (2000)

Finalmente, nos encontramos con una tercera configuración (Gráfica III), dónde la interacción universidad-empresa-Administración pública se constituye como clave para mejorar las condiciones para la innovación en una sociedad basada en el conocimiento. Esta proposición implica que la universidad juegue un papel primordial como fuente de nuevo conocimiento en conexión con la empresa y la administración pública.

Gráfica III.
Modelo Triple Hélice III



Fuente: Etzkowitz y Leydesdorff (2000)

La tesis de la triple hélice se desarrolla en diez proposiciones básicas (Etzkowitz, 2003:296-299):

1. Los acuerdos y redes entre las instituciones que forman las tres esferas son la fuente de innovación.
2. La invención de innovaciones organizativas, nuevos acuerdos sociales y canales de interacción llegan a ser tan importantes como la creación de dispositivos físicos. Como ejemplo de innovaciones organizativas son las incubadoras de empresas.
3. La interacción entre la dinámica lineal y lineal inversa da como resultado el modelo interactivo de innovación. El conocimiento generado en la Universidad da paso del modelo lineal al lineal asistido (por ejemplo, con las empresas incubadoras). El modelo lineal inverso, que comienza en las necesidades de las empresas o los problemas sociales detectados, desencadena nuevos programas de investigación y nuevas disciplinas.
4. La "capitalización del conocimiento" sucede en paralelo con la "cognitivización del capital", lo que implica que la generación de conocimiento y de creación de capital van en tándem. Los servicios facilitados por las incubadoras de negocios contribuyen a la transformación del conocimiento en capital.
5. La formación de capital aparece reflejada a través de nuevas dimensiones que se transmutan en otras: financiero, social, cultural e intelectual. Estas nuevas formas de capital se apoyan en la interacción social ("a quien conoces") y las actividades intelectuales ("qué sabes") y ambas son intercambiables.
6. La globalización queda descentralizada tanto a través de redes regionales entre universidades como a través de corporaciones multinacionales y organizaciones internacionales. Se configura un nuevo entorno dónde se crean nuevas empresas, se diversifican otras, y se incrementa la colaboración entre competidores.
7. Los países y las regiones tienen la posibilidad de hacer rápidos progresos apoyándose en sus propias estrategias a partir de la formación de conocimiento, y en línea con la política económica local.
8. Se crean empresas desde todos los ámbitos, con carácter multidisciplinar y no solamente desde el entorno empresarial.
9. Las universidades se convierten en el origen del desarrollo económico regional, y las instituciones académicas se reorientan o son creadas con este fin.
10. Esta concepción amplia de la universidad junto a las múltiples interacciones entre las diversas instituciones de la hélice, dirigidas hacia áreas con potencial de crecimiento en el entorno, y apoyado por las iniciativas públicas proveen la base del cambio y la mejora.

Para innovar es necesario crear, aplicar y difundir conocimientos, pero éstos por sí mismos no tienen valor económico, es necesario llevarlos a la práctica con el objetivo de crear valor y contribuir a la mejora y crecimiento tanto social como económico del entorno.

La universidad, a finales del siglo XIX, incorporó la investigación como parte de las tareas propias del profesorado, esto planteó un primer conflicto al reducir la dedicación del profesorado en labores docentes para poder compaginarlo con la investigación. Sin embargo, este paso contribuyó de forma significativa a involucrar a la universidad no solo como centro de enseñanza, sino también como centro investigador.

Actualmente se está generando un nuevo debate sobre el papel de la Universidad frente al desarrollo económico y social a través de su labor investigadora, asignando a ésta un papel importante en el desarrollo económico alineado con la investigación y la enseñanza, y rompiendo las barreras tradicionales entre las universidades y otras organizaciones locales (empresas, instituciones públicas, etc), a través del establecimiento de fuertes vínculos entre ellas, y participando como un actor económico por sí misma (Etzkowitz, 2004). Esto implica una transformación de una universidad tradicional de formación e investigación en una universidad empresarial.

Este nuevo enfoque de la Universidad implica cambios importantes, pues debe pasar de ser un agente aislado que da inicio (investigación básica) o continuidad (investigación aplicada) a agente más activo con las empresas (relación universidad-empresa) (Cortés, 2006), participando además la administración pública a través del establecimiento de mecanismos que fomenten la interacción entre éstos agentes.

Surgen así las universidades emprendedoras, que asumen la creación de empresas o de líneas de negocio empresariales en sus laboratorios e instalaciones, constituyéndose como incubadoras de negocio, dando paso a un nuevo tipo de investigador: el científico-empresario, que genera conocimiento "polivalente" como resultado de un centro de gravedad formado por aspectos teóricos, prácticos e interdisciplinares (González, 2009). Los estudiantes desarrollan un nuevo papel, formando grupos académicos de investigación, participando como actores en la generación de nuevos negocios como inventores potenciales, que representan un flujo dinámico de "capital humano". Este flujo constante asegura la primacía de las universidades como fuentes de innovación. Al mismo tiempo, la combinación de continuidad y cambio, de memoria organizativa e investigadora con nuevas personas y nuevas ideas a partir del paso de generaciones de estudiantes, proporciona una ventaja comparativa específica para las universidades (Leydesdorff y Etzkowitz, 2001).

La situación económica actual pone de manifiesto la insuficiencia de las políticas de desarrollo económico dirigidas a la creación de empleo, que afecta de forma desigual a los diferentes grupos sociales. Las empresas de integración social por el trabajo contribuyen a complementar las políticas activas de ocupación, sin embargo, la generación de empleo pasa por la creación de nuevas ideas y nuevos emprendimientos canalizados desde el conocimiento y la investigación. De esta forma, la cooperación se convierte en el elemento clave para conseguir una conexión universidad-empresa de inserción-administración pública, que asegure que

los esfuerzos dirigidos a crear empleo para colectivos con dificultad se canalicen de forma efectiva, orientados a la continuidad y sostenibilidad a largo plazo.

Partiendo de estas premisas básicas proponemos un modelo de actuación, a partir del elaborado por Etzkowtiz (2003), con referencia a la coevolución y multilinealidad en la relación universidad-empresa del modelo de la Triple Hélice, que permita integrar los tres agentes nombrados (Universidad, Empresa de Inserción y Administración pública) y que contribuya al desarrollo económico local y a la generación de empleo para colectivos con dificultades de encontrarlo.

IV. Modelo de innovación propuesto para empresas de inserción

El modelo de actuación que proponemos (Gráfica IV) pretende unificar los esfuerzos por parte de la Universidad, Administración Pública y Empresas de Inserción con el objeto de facilitar la inserción en el mercado laboral tanto de personas en riesgo de exclusión social, como jóvenes en busca de su primer empleo. Este modelo de interacción entre los Agentes antes nombrados tiene su eje central en la constitución de una Oficina de Enlace, constituida por personas con capacidad de decisión procedentes de la Administración Pública, la empresa de Inserción y la Universidad.

El objetivo de esta oficina, en una primera etapa, es recoger las necesidades identificadas desde la empresa de Inserción con relación a los factores que contribuyen a la generación de empleo, y cuyos partícipes quedan identificados en el cuadro del modelo (gestores y voluntarios de la empresa, y personas que acuden a ésta para la búsqueda de una oportunidad de empleo).

Por su parte, dentro de la Oficina de Enlace antes nombrada, la Administración Pública conocerá directamente las necesidades sociales y económicas de los otros dos Agentes de participación en el Modelo (Empresa de Inserción y Universidad), para poder traducirlas en Políticas de Inserción y Creación de Empresas, al tiempo que identificará las necesidades financieras que su implementación por parte de los Agentes participantes van a necesitar.

Es importante también nombrar el papel de la Universidad como transformadora de necesidades en Investigación. Para ello, ésta canalizará sus investigaciones, en una segunda etapa, en el análisis y aplicación de soluciones para conseguir el objetivo de inserción en el mercado laboral y generar riqueza en la zona.

En ésta segunda etapa, la Universidad construye Grupos de Investigación dirigidos por profesores (Director Investigador) especializados en cada uno de los temas de estudio, liderando grupos de estudiantes de primer y segundo curso de Grado, que actúan desde su plan de estudios como investigadores. Los resultados de las investigaciones realizadas son recogidos por una Oficina de Transferencia tecnológica, cuyo objetivo es transformar el conocimiento teórico en conocimiento aplicado, dando paso a la programación y planificación de

una línea de negocio que dé respuesta a las necesidades detectadas.

En una tercera etapa, los estudiantes de tercer y cuarto curso de grado actúan como planificadores, formando parte de una incubadora de negocios, interactuando con personas de la empresa de Inserción que acudieron en busca de ayuda a la inserción en el mercado laboral, y pasaron por un proceso formativo; y todo ello bajo la dirección de profesores especializados (Científico-Empresario) en la creación y dirección de empresas. El objetivo de esta incubadora es identificar líneas de negocio viables y acordes con las necesidades del mercado, al tiempo que preparar a los futuros gestores de nuevas empresas cooperativas.

En la cuarta etapa, la incubadora de negocios da paso a la creación de nuevas cooperativas, que serán gestionadas por exalumnos universitarios que participaron en la Incubadora de negocios y personas procedentes del proceso de inserción. Durante un tiempo un profesor (Consultor), especialista en Dirección y Gestión de Negocios, asesorará a la nueva cooperativa hasta su consolidación en el mercado.

Finalmente, el modelo pretende asegurar su supervivencia y consolidación creando una red de autofinanciación procedente de los excedentes financieros generados por las cooperativas desde el momento de su consolidación en el mercado. De esta forma la dependencia de la Administración Pública por parte de la Universidad y la empresa de Inserción adquiere menor transcendencia. Por otra parte la conexión de éstas nuevas empresas con la Universidad y la empresa de Inserción asegura la transmisión de conocimiento, genera *feedback* con relación a aspectos comerciales, financieros y de gestión empresarial; y por tanto contribuye a identificar nuevas necesidades procedentes tanto del entorno laboral como empresarial.

En todo este proceso, como se puede observar en la Gráfica IV, se consigue:

1. El conocimiento generado por la Universidad cristaliza en una formación emprendedora y activa para el alumnado, al tiempo que se transforma en la creación de una nueva empresa.
2. El profesorado adquiere un papel relevante dentro del entorno empresarial, al constituirse como Agente de cambio y transformación, participando de todos los procesos generadores de riqueza (investigación, aplicación de conocimientos, y asesoramiento empresarial).
3. Se genera empleo, tanto para personas con riesgo de exclusión cómo para estudiantes en busca de su primer empleo. Al mismo tiempo, la interacción de estudiantes con personas ajenas al entorno universitario genera en éstos una amplitud de perspectivas y apertura al entorno.
4. Se crean nuevas empresas acordes a las necesidades del mercado.
5. Las ayudas financieras procedentes de la Administración se canalizan de forma más eficiente, puesto que contribuyen a la generación de empresas y empleo de forma directa.
6. Los Políticas en Inserción y Creación de Empresas formuladas por la Admi-

nistración Pública se orientan hacia las necesidades del mercado laboral y el entorno empresarial.

7. Se reduce la dependencia financiera en el largo plazo por parte de la Administración Pública, con referencia al apoyo a la investigación y a la inserción laboral.
8. Se consigue hacer partícipes a todos los Agentes implicados en el crecimiento económico y la generación de empleo; trabajando de forma coordinada y con objetivos comunes.
9. Se construye a medio y largo plazo una red de cooperación empresarial entre las cooperativas creadas que incrementa su competitividad.

V. Conclusiones

Las empresas de inserción tienen como objetivo la integración socioprofesional de personas en situación o amenaza de exclusión social y excluidas; para ello realizan un trabajo productivo y participan en las operaciones del mercado a través de la producción de bienes o la prestación de servicios. Son varios los tipos de empresas de inserción que podemos encontrar: de tránsito, finalistas y mixtas. Por su naturaleza tienen una dimensión social (que da sentido a su existencia) y una dimensión económica (que da sentido a su sostenibilidad).

Actualmente, la innovación constituye un factor de competitividad en el nuevo contexto socioeconómico. Pudiéndose entender ésta como cualquier cambio en una organización que viene validado por el mercado, y concibiéndose no como un proceso lineal, sino como un proceso integrador dónde interactúan distintos componentes, que dan lugar a complejas redes y sistemas.

La innovación no puede ser un aspecto ajeno o al margen de la estrategia, sino que debe estar integrada en la misma, traduciéndose en objetivos claros con relación al lanzamiento de nuevos productos, mejora de procesos, generación de nuevos modelos de negocio o entrada en nuevos mercados.

Tradicionalmente, los modelos de innovación se han centrado en el interior de la empresa, siendo la innovación propiedad de la empresa que invertía en ella buscando ventajas competitivas, a través de financiar grandes laboratorios de I+D+I o crear áreas de Innovación. Estos modelos han evolucionado hacia una nueva concepción de la innovación, dónde la empresa actúa junto con todos sus *stakeholders*; siendo necesario contar con recursos externos, tales como ideas, productos, personas u otras instituciones, permitiendo así una situación de ganar-ganar. En este entorno de innovación abierta, la necesidad de cooperación entre la administración, las universidades y las empresas se hace necesaria para conseguir un desarrollo sostenible basado en el conocimiento dentro de una economía globalizada; siendo el modelo denominado de la triple hélice como un modelo de innovación acorde con las necesidades actuales del entorno.

El modelo de la Triple Hélice ha ido evolucionando con el tiempo, pasando por un estado en el que las administraciones públicas dirigen las relaciones entre ésta y

la universidad y la empresa, hasta un estado dónde la interacción universidad-empresa-Administración Pública se constituye como clave para mejorar las condiciones para la innovación en una sociedad basada en el conocimiento. Sus proposiciones básicas hacen referencia a la importancia de la interacción entre estos tres agentes, la "capitalización del conocimiento" en paralelo con la "cognitivización del capital", la constitución de redes, el carácter multidisciplinar de las relaciones entre los Agentes participantes, y la concepción de la universidad como impulsora del cambio y la mejora.

La Universidad, en este contexto, pasa de ser una universidad tradicional de formación e investigación a una universidad empresarial, lo cual implica cambios importantes, pues de su carácter de agente aislado que da inicio o continuidad a la investigación pasa a ser un agente más activo con las empresas, participando además la administración a través del establecimiento de mecanismos que fomenten la interacción entre éstos agentes.

La situación económica actual ha puesto de manifiesto la insuficiencia de las políticas de desarrollo económico dirigidas a la creación de empleo, y aunque las empresas de integración social por el trabajo contribuyen a complementar las políticas activas de ocupación, es necesario que surjan nuevas ideas y nuevos emprendimientos canalizados desde el conocimiento y la investigación.

En el presente trabajo hemos propuesto un modelo de Innovación y generación de proyectos aplicados a las empresas de Inserción a partir de los enunciados formulados por el Modelo de la Triple Hélice de Etzkowtiz (2003). Este modelo pretende unificar los esfuerzos por parte de la Universidad, Administración Pública y las empresas de Inserción con el objetivo de contribuir a la generación de empleo y favorecer el desarrollo local a través de la creación de cooperativas que respondan a las necesidades reales del mercado. La aplicación de este Modelo en un entorno definido canaliza los esfuerzos de los Agentes antes nombrados en una misma dirección, generando empleo, creando empresas orientadas al mercado y al cliente, formando personas emprendedoras y activas, y dirigiendo los recursos financieros y las políticas de la Administración hacia objetivos concretos, aumentando la eficiencia y la eficacia en el uso de recursos públicos.

Cabe destacar que este modelo, tal como puede deducir el lector, es extrapolable a otros colectivos de empresas, al tiempo que entornos, con los correspondientes ajustes al mismo. Por esta razón, pensamos que el presente estudio ofrece la posibilidad de nuevos desarrollos, trabajando con otros colectivos desde la misma óptica.

Referencias Bibliográficas

Baumol, J., Litan, R., Sharam, J. (2007): *Good capitalism, bad capitalism and the economics of growth and prosperity,* Yale University Press, London.

Nemeth, C.J. (1997): "Mananing innovation: When less is more", *California Management Review,* vol. 40, pp 59-74.

Bakaikoa, B.; Begiristain, A.; Errasti, A.; Goikoetxea, G. (2004): "Redes e innovación cooperativa", *CIRIEC-España,* nº 49, pp 263-294.

Bobadilla, S. y Velasco, E. (2008): "¿Gestionan mejor la innovación las empresas de economía social que las sociedades anónimas?: Estudio comparativo de empresas innovadoras vascas", *CIRIEC-España,* nº 63, pp 5-37.

Chaves, R., Demoustier, D., Monzón, J.L., Pezzini, E., Spear, R., Thiry, B. (2000): *Economía social y empleo en la Unión Europea*, CIRIEC-España, Valencia.

Cheng, Y.T. y Van deVen, A.H. (1996): "Learning the innovation journey: Order out of chaos?" *Organization Science,* vol. 7, Nº 6, pp 593-614.

Chesbrough, H. (2009): *Innovación abierta: nuevos imperativos para la creación y el aprovechamiento de la tecnología,* Plataforma editorial, Madrid.

Cortés, F.A. (2006): "La relación universidad-entorno socioeconómico y la innovación", *Revista Ingeniería e Investigación,* vol. 26, Nº 2, pp 94-101.

Dougherty, D. (1992): "Interpretive Barriers to Successful Product Innovation in Large Firms", *Organization Science,* vol. 3, Nº 2, pp 179-202.

Eisenhardt, K.M. y Tabrizi, B. N. (1995): Accelerating Adaptive Processes-Product Innovation in Large Firms. *Organization Science,* vol. 3 (2), 179-202.

Etzkowitz, H. y Leydesdorff, L. (2000): "The dynamics of innovation: from National Systems and "Mode 2" to a Triple Helix of university-industry-government relations", *Research Policy,* vol. 29, Nº 2, pp 109-123.

Etzkowitz, H. (2003): "Innovation in Innovation: The Triple Helix of University-Industry-Government Relations", *Social Science Information,* vol. 42, Nº 3, pp 293-337.

González de la Fe (2009): "El Modelo de Triple Hélice de relaciones Universidad, Industria y Gobierno: Un Análisis Crítico", *Arbor Ciencia, Pensamiento y Cultura,* CLXXXV 738 Julio-Agosto, pp 739,755.

Irizar,I., MacLeod, G. (2008): "Innovación emprendedora en el Grupo Mondragón: el caso de sus centros tecnológicos", *CIRIEC-España,* Nº 60, pp 41-72.

Johnson, G., Scholes, K., Whittington, R. (2006): *Dirección Estratégica*. Pearson Education. Canada.

Kirschbaum, R. (2005): "Open Innovation in Practice", *Research-Technology and Society,* vol. 48, Nº 4, pp. 24-28.

Leydesdorff, L., Cooke, P., y Olazaran, M. (2002): "Technology Transfer in European Regions: Introduction to the Special Issue", *Journal of Technology Transfer*, vol. 27, pp 5-13.

Leydesdorff, L., y Etzkowitz, H. (2001): "The Transformation of University-Industriy-Government Relations", *Electronic Journal of Sociology,* vol. 5, Nº 4, disponible en http://www.sociology.org/content/vol005.004/th.html.

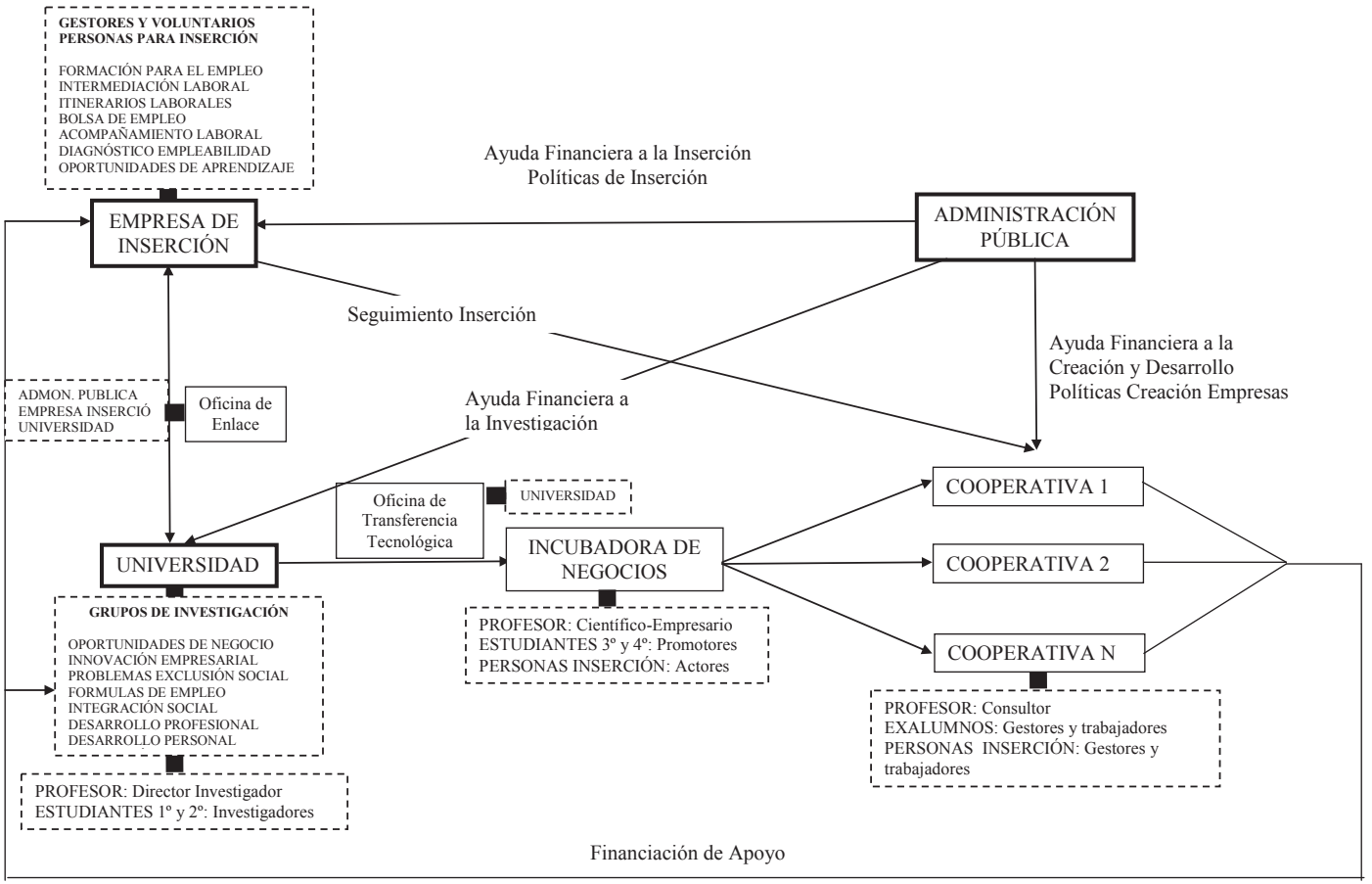
McGrath, R. (2001): "Exploratory Learning, Innovative Capacity, and Managerial Oversight", *Academy of Management Journal*, nº 44, pp 118-131.

Morales, A.C. (2010): Tercer Sector e Innovación: experiencias, desafíos y oportunidades", *Revista Internacional de Organizaciones (RIO),* nº 5, pp 165-183

Retozala, J.L., Ruiz, M., Araujo, A. (2007): "Factores estratégicos de éxito de las empresas de inserción", *CIRIEC-España,* Nº 59, pp 61-89.

Trías de Bes, F., Kotler, P. (2011): *Innovar para Ganar,* Ediciones Urano, Barcelona.

Anexos



Fuente: Elaboración propia

Resignificación de la educación rural desde el movimiento de los trabajadores rurales sin tierra (mst) de Brasil, estado Paraná: el caso de las escuelas itinerantes

Beate Jungemann
Francis Mary Guimaraes N.

Introducción-I. Breve contextualización histórica de la Educación del Campo en Brasil. -II. Emergencia de la Escuela Itinerante y su consolidación en el estado Paraná. -III. La inserción político-institucional de la Escuela Itinerante en el sistema educativo de Paraná. –VI. Reflexiones finales.- Referencias Bibliográficas.

Primera versión recibida: Septiembre 14 de 2013; versión final aceptada: Noviembre13 de 2013

Resumen: El Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) de Brasil lucha por una educación escolar autónoma que se articula a su lucha por una Reforma Agraria Popular. El Movimiento se encuentra en una tensión entre autonomía e institucionalización frente al Estado. Las Escuelas Itinerantes son la expresión clara del proceso de resignificación de una política pública y expresan una contradicción. Representan un avance importante en la materialización de un nuevo paradigma educativo en construcción a partir de la vida concreta de las comunidades organizadas en las tierras ocupadas. Las negociaciones con el estado Paraná por la legalización de las Escuelas Itinerantes y la aceptación de su Proyecto Político Pedagógico, significan un logro de sus reivindicaciones por el derecho a una educación del campo autónoma. A la vez implican el comienzo de un control burocrático-legal por parte del poder público estatal que aumenta con la transición del campamento al asentamiento. En este proceso transitorio, las Escuelas Itinerantes se convierten en Escuelas Públicas estatales y municipales creando nuevos desafíos para el MST. Estos no ponen en cuestionamiento la autonomía celebrada

* Esta ponencia es el resultado de la primera etapa del proyecto de investigación "El Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST): Entre autonomía e institucionalización", reseñado en Jungemann/Guimaraes, 2012.

** CENDES/Universidad Central de Venezuela, bjungemann@gmail.com

*** Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Brasil, guimanog@terra.com.br

en los diez años (2003-2013) de existencia de las Escuelas Itinerantes, organizadas y coordinadas por el MST de Paraná.

Palabras clave: Resignificación de política de educación rural, MST Brasil, Escuelas Itinerantes, estado Paraná.

Abstract: The Movement of Landless Rural Workers (MST) in Brazil fights for an independent school education which is articulated on its purpose of a Popular Agrarian Reform. The Movement is in a tension between autonomy and institutionalization with the State. Itinerant Schools are the clear expression of the redefinition process of a public policy and express a contradiction. They represent an important advance in the realization of a new educational paradigm in construction from the real life of organized communities in occupied lands. Negotiations with the state Paraná for the legalization of the itinerant schools and the acceptation of their Political Pedagogical Project mean an achievement of their demands for the right to autonomous education in rural area. At the same time it involves the start of a bureaucratic-legal control by the State power that increases with the transition from camp to settlement. In this transitory process, Itinerant Schools become State and municipal Public Schools creating new challenges for MTS. These does not call into question the autonomy held in the ten years (2003-2013) of existence of Itinerant Schools organized and coordinated by MTS of Paraná.

Keywords: Redefinition of rural education policy, MST Brazil, Itinerant Schools, Paraná state.

Résumé: Les travailleurs ruraux sans terre (MST) au Brésil est un groupe sociale qui lutte pour une éducation scolaire indépendante qui soit cohérente avec leur lutte pour la réforme agraire populaire. Les écoles itinérantes sont l'expression claire d'un processus de redéfinition de la politique publique et l'expression d'une contradiction sociale. Les écoles représentent une avancée importante dans la mise en œuvre d'un nouveau paradigme éducatif dans les territoires occupés. Les négociations des MST avec le département du Paraná concernant la légalisation des écoles itinérantes et l'acceptation de leur projet pédagogique politique, sont un acquis qui valide leurs revendications pour le droit à l'éducation rurale autonome. Dans ce processus, les écoles itinérantes deviennent des écoles publiques gérées par les MST. Ce nouveaux défit pour les MST ne remet pas en cause l'autonomie d'écoles itinérantes, laquelle avait été acquise depuis dix ans (2003-2013).

Mots-clés: éducation rurale, travailleurs ruraux sans terre, écoles itinérantes, Paraná, Brésil

Clasificación JEL: H75, I2,I21.

Esta cova em que estas com palmos medida,

é a parte que te cabe neste latifúndio
(João Cabral de Melo Neto)

Introducción

Muchos de los movimientos sociales emergidos en América Latina como consecuencia de los impactos de las políticas neoliberales en las condiciones de vida de los sectores pobres urbanos y rurales

luchan por una (re)apropiación de espacios territoriales para recuperar y/o experimentar formas de vivir y de producir en comunidad. Se trata de prácticas orientadas hacia una mayor autonomía frente al Estado y al mercado (Jungemann, 2008:1-34). El Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) representa claramente esta orientación en su proyecto de transformación social y territorial a corto, mediano y largo plazo (Mançano/Stedile, 2003). Desarrolla estrategias nacionales y subnacionales desde hace más de 20 años con una posición de enfrentamiento que presiona al Estado para lograr sus objetivos generales de una Reforma Agraria y una justicia social que incluye el derecho a una Educación del Campo. Estas estrategias colocan al Movimiento en una situación compleja entre autonomía e institucionalización.

La Educación del Campo en Brasil todavía es una educación en construcción que a pesar de su existencia relativamente corta como concepto y política pública[1] tiene algunas experiencias materializadas en territorios de resistencia y configuraciones sociohistóricos concretos como son las Escuelas Itinerantes de los campamentos del MST.

> A Educação do Campo, principalmente como prática dos movimentos sociais camponeses, busca conjugar a luta pelo acesso à educação pública com a luta contra a tutela política e pedagógica do Estado (reafirma em nosso tempo que *não deve ser o Estado o educador do povo*) (Caldart, et al, 2012b:264).

La fuerza más grande hacia la autodeterminación y mayor independencia del Estado constituye la lucha del MST por la tierra con el fin de tener el control sobre ésta para garantizar la subsistencia de las familias campesinas afectadas y expulsadas del campo como consecuencia de la modernización capitalista del sector agrícola y del efecto de las políticas neoliberales a nivel rural. Esta lucha por la tierra desde los años 80 está intrínsecamente articulada a la construcción de "un control territorial organizado en torno a estructuras de poder popular" (Vergara Camus, 2011:10). Este control territorial tiene varias dimensiones: una expresamente *socioterritorial* relacionada al desarrollo organizativo y político participativo, educativo y productivo y otra *político-institucional* referida a la relación con el Estado y el poder político y por ende a la incidencia en la política pública.

La dimensión político-institucional abarca la institucionalización del Movimiento

1 "O surgimento da expressão "Educação do Campo" pode ser datado. Nasceu primeiro como *Educação Básica do Campo* no contexto de preparação da I Conferência Nacional por uma Educação Básica do Campo, realizada em Luziânia, Goiás, de 27 a 30 de julho 1998. Passou a ser chamada *Educação do Campo* a partir das discussões do Seminário Nacional realizado em Brasília de 26 a 29 de novembro 2002, decisão posteriormente reafirmada nos debates da II Conferência Nacional, realizada em julho de 2004. As discussões de preparação da I Conferência iniciaram-se em agosto de 1997, logo após o I Encontro Nacional dos Educadores e Educadoras da Reforma Agrária (Enera), realizado pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) em julho daquele ano, evento em que algumas entidades desafiaram o MST a levantar uma discussão mais ampla sobre a educação no meio rural brasileiro." (Caldart, et al, 2012a:259/260).

entendida no como cooptación sino más bien como proceso necesario de aprendizaje político táctico y organizacional desplegado mediante distintas formas de articulación con el Estado y orientado principalmente hacia la redefinición de políticas públicas. Conceptualmente entendemos las políticas públicas como esferas estructuralmente vinculadas a formas específicas de relaciones de poder, de producción, de reproducción social y de propiedad existentes en una sociedad en un momento histórico dado. Las relaciones de poder a su vez se expresan en una estructura territorial (urbana, rural) y político-administrativa determinada (regiones, estados, municipios etc.) donde entran en disputa distintas lógicas e intereses por el control territorial.

Cuando hablamos de resignificación[2] de la Educación Rural desde el MST nos referimos a los cambios introducidos por el Movimiento en la política pública desde su lucha social autónoma de los territorios (campamentos y asentamientos), lo que significa entrar en una lógica de institucionalización por insertarse en las estructuras de toma de decisiones del Estado. Esta institucionalización no la entendemos como cooptación sino más bien como proceso necesario de aprendizaje político táctico y organizacional desplegado mediante distintas formas de articulación con el Estado y orientado principalmente hacia la redefinición de políticas públicas.

En el caso de las Escuelas Itinerantes se trata de una lucha por el reconocimiento legal de un derecho legítimo y universal de una política pública, en la cual el MST mantiene su autonomía relativa desde una posición contra hegemónica. Su objetivo a largo plazo es una Reforma Agraria Popular que requiere dentro del Estado cambios estructurales y de funcionamiento de sus instituciones[3].

El artículo está constituido por tres partes: la primera describe el contexto histórico que explica la aparición de la Educación del Campo como una reivindicación política de mucha relevancia en Brasil en la cual se inscribe la Escuela Itinerante del MST, que es el tema central del segundo punto; la tercera parte trata de la inserción de la Escuela Itinerante en el sistema educativo del estado de Paraná. Por último presentamos algunas reflexiones como conclusiones preliminares.

I. Breve contextualización histórica de la Educación del Campo en Brasil

La historia de la lucha por la tierra en Brasil se remonta al inicio de la colonización. A partir de esa época, las estrategias en el

2 Caldart destaca 3 momentos en el proceso de resignificación de la escuela rural hacia la escuela del MST: 1. La lucha por la escuela como parte de la lucha por la tierra; 2. La inserción de la escuela en una organización de masas y 3. La escuela del MST y la formación de los sujetos de un proyecto popular de educación y del país (Caldart, 2004: 236-291).

3 Se refiere en primer lugar al Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA y Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB y a la creación de un instituto público de asistencia técnica pública y gratuita para las familias campesinas orientado hacia un nuevo modelo de agricultura basado en la agroecología (MST, 2009. p. 4).

enfrentamiento de clase tomaron formas y dimensiones distintas en las respuestas represivas, de eliminación física y de criminalización de los Movimientos Sociales Populares del Campo por parte de las oligarquías y posteriormente, por las diferentes fracciones de la burguesía. Las luchas campesinas en los años 50 ya denunciaban y anunciaban en la Región Nordeste la penetración del capital en el campo y con la "Revolución Verde" las características de los antiguos latifundios adquirieron nuevas formas de concentración de la propiedad de la tierra. La producción de algunos *commodities* en estos 'nuevos' latifundios estaba específicamente orientada hacia la exportación al mercado externo. El golpe Civil-Militar de 1964 aplastó todos los movimientos contestatarios que habían emergidos entre en 1950 y 1964, entre ellos los campesinos nordestinos. Pero permaneció en la memoria de los pequeños agricultores, aparceros y futuros jornaleros que fueron desplazados hacia las pequeñas, medianas y grandes ciudades, la historia de cómo ocurrió la expulsión del campo en aquellos años. Aun en pleno Régimen Militar emergió una parte progresista de la Iglesia Católica que organizó, en nombre de la Teología de la Liberación, diversos movimientos católicos como la Comisión Pastoral de la Tierra (CPT), Pastoral Rural, y la llamada liturgia del Dios encarnado en el hombre concreto. Estos distintos grupos pastorales se expresaban en la acción política de las Comunidades Eclesiales de Base, desvelándose por las necesidades de los pobres de las periferias y del campo[4]. En el inicio de los años de 1980, con la eclosión de los Movimientos Sociales Populares de distintos órdenes, revive la lucha por la tierra con la creación del MST. El Movimiento se constituyó en el año 1984, en el oeste del estado de Paraná, municipio de Cascavel.

La cuestión agraria reaparece como uno de los problemas estructurales de la desigualdad social brasileña en el proceso de redemocratización, poniendo otra vez en el debate el atrasado proyecto de las élites brasileñas. Desde su emergencia, el MST estableció como sus objetivos la lucha por la tierra, por la Reforma Agraria y por la transformación social. Se define como "um movimento **social**, de massas, **autônomo**, que procura articular e organizar os trabalhadores rurais e a sociedade para conquistar a Reforma Agrária e um Projeto Popular para o Brasil" (Knopf, 2013:55).

Como respuesta al crecimiento organizativo del MST y de su militancia en toda Brasil, la represión del Estado burgués asumió muchas facetas a nivel nacional, incluyendo el estado Paraná.

> [...] pois os governos Richa (1983 a 1986) e Álvaro Dias (1987 a 1990), ambos do PMDB, usaram de várias estratégias para acabar com a organização do MST: despejos, repressão policial, descumprimento de acordos, agressão verbal (MST, 2008a; MST, 2008b). Em 1987, por exemplo, no governo Álvaro Dias, 750 famílias foram violentamente despejadas da Fazenda Corumbatã, por mais de mil soldados, fortemente armados com metralhadoras e gás lacrimogênio (MST, 2008a). Apesar

4 Para profundizar sobre los momentos y movimientos de la lucha por la tierra en el Brasil, véase en Tesis de Maestría de Verdério (2011: pp. 210).

> da pressão, o Movimento não retrocedeu. Muitas ocupações foram feitas no período. Em 1987 e 1988 o processo de ocupação foi intenso (Sapelli, 2013: 67-89)[5].

La lucha por la tierra se une a la lucha por una educación pública y gratuita en todos los niveles. En los últimos años de la dictadura y en los primeros años de la redemocratización, los gremios sindicales de profesores, las asociaciones académicas y la Unión Nacional de Estudiantes –UNE comienzan a pronunciarse por la democratización de la educación. En este contexto surge la reivindicación por una Educación del Campo[6] como un derecho a una educación autónoma desde movimientos sociales que luchaban por la tierra y por un cambio de las condiciones de exclusión, expulsión y explotación extrema de la población rural[7] (campesinos, indígenas, pescadores, quilombolas, afectados por represas etc.).

En este sentido, la Educación del Campo nace desde las prácticas de lucha por la tierra y los derechos sociales y económicos no dirigida hacia la inclusión social a la sociedad capitalista existente –enfoque representado por la concepción oficial de la Educación Rural de las instituciones del Estado– sino orientada hacia la transformación de los sujetos sociales del campo en un horizonte de cambio del modelo de capitalismo agrario. Por esto el MST busca resignificar la Educación Rural a través de la materialización de una Educación del Campo autónoma.

Desde su comienzo la comprensión de la Educación del Campo incluía la reivindicación por la autonomía para la definición de contenidos pedagógicos y formas de enseñanza, relacionado al reconocimiento del derecho por las distintas visiones, luchas, prácticas y formas organizativas en lo social, productivo y cultural de las poblaciones del mundo campesino en especial y rural en general (Caldart, 2012:259-60).

Las primeras reflexiones sobre una necesidad de una educación diferente del campo impulsaron el desarrollo de un nuevo paradigma que reivindicaba su carácter como política pública para la transformación de las condiciones sociales y económicas de la clase trabajadora en el campo en un sentido de cambio de las relaciones de poder existentes. El MST como movimiento de masa ha logrado visibilizar la necesidad de una formación humana emancipadora como alternativa a la escuela capitalista a partir de las contradicciones que definen

---

5 Todos los datos de la ocupación de tierra en el estado Paraná entre los años 1980 y 1990 son presentados y analizados en Sapelli (2013:67-89).

6 En el año 1987, el MST tuvo su Primer Encuentro Nacional de Profesores de Asentamientos que fue el antecedente para la creación del Sector de Educación del Movimiento. Desde 1988 este Sector está formalmente a cargo de luchar por el derecho a la educación de los Sin Tierra (Sturbin, 2008:135-198). El I Encuentro Nacional de Educadores y Educadoras de la Reforma Agraria (ENERA), realizado por el MST en 1997 aportó reflexiones importantes para la discusión en la I Conferencia Nacional por una *Educação Básica do Campo* realizada en 1998 en Goiás. A partir del Seminario Nacional de *Educação do Campo* de Brasilia en 2002, el terminó adquirió su aceptación general (Caldart, 2012:259/60).

7 Según el Censo de 1980 el 32% de la población brasilera vivía en el campo. Hoy esta población representa todavía el 15%, según el Censo de 2010 (Teixeira de Oliveira/Campos, 2012:239-246).

la cuestión agraria en Brasil. La Escuela Itinerante[8] es una expresión avanzada de la materialización de este nuevo paradigma educativo en continua construcción.

II. Emergencia de la Escuela Itinerante y su consolidación en el estado Paraná

El objetivo de tener un espacio que respondía a las necesidades escolares de los niños, adolescentes y adultos de las familias de los trabajadores sin tierra data desde la instalación de los primeros campamentos y asentamientos del MST a finales de los años 80[9].

> A Escola Itinerante, nos seus grandes objetivos, foi criada para atender as crianças, adolescentes, jovens e adultos em situação de itinerância, enquanto estão acampados lutando pela desapropriação das terras improdutivas e implantação do assentamento. E uma Escola que, na sua essência, não esta voltada somente para as crianças, mas para toda a população acampada, jovens, idosos e adultos, pois os acampamentos são formados por famílias que não só foram excluídas da terra, mas também foram excluídas do processo produtivo e de todos os seus direitos, inclusive o de estudar (Gehrke/Grein, 2008:88).

En noviembre de 1996 el Consejo Estatal de Educación del estado Rio Grande do Sul aprueba las primeras experiencias educativas del Movimiento dentro de un proyecto llamado *"Experiencia pedagógica – Escola Itinerante para acampamentos de reforma agraria do Rio Grande do Sul"* (Faccin Weide, 2009:9-26). En el año 2002 esta experiencia estadal es reconocida legalmente de manera definitiva como primera E.I. del MST a nivel nacional después de un largo tiempo de negociación y enfrentamiento entre el Sector de Educación del Movimiento y la Secretaría de Educación del Estado[10].

Este logro reivindicativo del MST sirvió como argumento legal y político, y como referencia para la presión al Estado en otras entidades federales en la busqueda de la legalización de las escuelas en sus respectivos campamentos, como es el caso de las E.I. del estado Paraná[11].

8 Usaremos de aquí en adelante también la abreviación E.I. cuando nos referimos a la Escuela Itinerante

9 Las denominadas "escuelas de campamento" fueron las primeras experiencias escolares del MST desarrolladas en los primeros campamentos de Encruzilhada Natalino y de la Fazenda Annoni en el estado Rio Grande do Sul (Bahniuk/Camini, 2012:333-339).

10 El MST cuenta con dos niveles de Colectivos de Educación, uno a nivel nacional y otro a nivel estadal. La instancia nacional está compuesta por los Colectivos Estadales y tiene el objetivo general de luchar para que el Estado cumpla el derecho del acceso a la educación en los campamentos y asentamientos; registra las experiencias acumuladas de las E.I.; orienta a los colectivos estadales y forma a los militantes. En cambio, la instancia estadal entra directo en disputa con las Secretarias de Educación del Estado en relación a las E.I. Además se ocupa de la organización de la formación continua de los educadores de las EI (Sapelli, 2013).

11 El empuje de las E.I. en los campamentos en el estado Paraná, la decisión del MST de sistematizar las experiencias en curso y publicar los resultados así como el método de trabajo en el Sector de Educación del Movimiento basado en continuos encuentros de formación y de reflexión, así como la inserción de educadores del MST en la Unioeste de Paraná, ha llevado a la producción de muchos trabajos académico de pre- y de postgrado sobre el tema de las Escuelas Itinerantes.

La lucha por la tierra en Paraná, donde se enfrentan el Estado, la burguesía agraria organizada y diferentes movimientos de tierra, históricamente ha sido muy intensa. Los años 90 estaban caracterizados por muchos conflictos agrarios tanto a nivel nacional[12] como estadal, allí especialmente durante el periodo del gobernador Jaime Lerner (1995 y 2002). Entre 1994 y 1999 las ocupaciones de tierra y manifestaciones eran constantes en Paraná. Una de las ocupaciones más grande fue la del 17 de abril de 1996, la ocupación de la Hacienda Pinhal Ralo en Rio Bonito de Iguacu, propiedad de la empresa Giacomet - Marodin con una extensión de 83 mil ha. Fue considerado como el mayor campamento de América Latina porque durante un año acamparon 13.276 familias en la Hacienda de las cuales 3.081 lograron asentarse entre 1997 y 1998 en 4 asentamientos con un total de 16.852 ha de tierra desapropiada (Morissawa, 2001; Sapelli, 2013). Durante toda la gestión del gobierno Lerner había más de 15 muertos y más de 250 personas presas entre los militantes del MST (Mançano/ Stedile, 2003).

La trayectoria de la. E.I en el estado Paraná se desplegó en este panorama de conflictos por la tierra. Según el Cuaderno de la Escuela Itinerante (MST:2008a), su primer surgimiento data de 1999 cuando en junio de este año las familias de un campamento instalado frente al Palacio de Iguaçu en Curitiba ocuparon un edifico gubernamental abandonado para organizar actividades escolares. La ocupación tenía como objetivo protestar contra las represiones y persecuciones al MST por parte del gobierno estadal, contra el lento avance de la Reforma Agraria y sobre todo presionar públicamente al Estado para obtener una respuesta política a la discriminación escolar y la exclusión al derecho a una educación pública y gratuita para los niños de las familias acampadas. Esta experiencia de ocupación fue bautizada por el Movimiento como primera Escuela Itinerante en el estado Paraná, aunque su legalización oficial como proyecto de Educación del Campo, a través del cual se aprueba la creación de este tipo de escuela en los campamentos, ocurre en el año 2003/4 en el contexto de su inserción político-institucional al sistema educativo estadal[13].

En el momento, en el cual Luiz Inácio Lula da Silva (PT) gana las elecciones presidenciales en el 2002 y asume la presidencia en enero de 2003, el MST estaba bastante fortalecido a nivel nacional. En el estado Paraná al movimiento le favoreció el 'acercamiento amistoso' del gobernador electo del partido PMDB, Roberto Requião, quien gobernó durante dos gestiones (2003-2006 y 2007 a 2010). Esta relación de fuerza más favorable ayudó al MST en su negociación con el Estado

12 Hubo dos masacres que marcaron esa época: el masacre de Curumbiara en el estado de Rondonia en 1995 donde murieron 9 miembros del MST y la masacre de Eldorado de Carajá de 1996 en el estado Pará donde fueron asesinados 19 integrantes de los Sin Tierra.

13 El proceso de institucionalización de la E.I. y sus contradicciones está tratado en el punto 3.

por la legalización de la E.I.[14] La negociación partió de una necesidad legítima, el derecho al acceso a una política pública, pero las lógicas implicadas de las partes involucradas eran distintas, como explica uno de los Coordinadores del Sector de Educación Estadal del MST de Paraná.

> Nesse período se explicitou a necessidade de escola em grandes acampamentos. Então a gente tinha em Quedas do Iguaçu 2 acampamentos, um com 800 e outro com 1200 famílias. As crianças, os estudantes lá, não tinham vagas na escola. Então isso colocou para o Estado uma necessidades de pensar o atendimento desses sujeitos no acampamento. Então o Estado do Paraná viu a escola itinerante como uma forma de atender emergencialmente essa necessidade, más nos do movimento vimos a partir disso...quando cria a escola, que foi o próprio movimento que foi formulando ela nas práticas dos acampamentos. Assim, foi uma proposição do próprio movimento de criar essas escolas como alternativa e para o Estado era para solucionar o problema rápido. Mas nós tínhamos clareza do que a gente queria com aquela escola, que é a possibilidades da gente poder colocar em funcionamento, garantir o acesso a educação nos moldes ou na perspectiva do movimento (Entrevista a Alessandro Mariano, 25.09.12).

La visión reivindicativa por una educación pública en los campamentos del MST no se limita a una lógica política sectorial sino se inscribe en la lucha y disputa territorial contra los latifundistas y el Estado a partir de la ocupación de la tierra. En esta lógica contrahegemónica se ancla la necesidad de una educación autónoma como un derecho a una política pública. Esta tensión entre autonomía e institucionalización caracteriza la relación contradictoria que tiene el MST con el Estado defendiendo los intereses de la clase trabajadora en un horizonte de lucha por una Reforma Agraria y de Poder Popular.

La E.I. nace con el campamento, quiere decir con la ocupación de la tierra que implica lucha, resistencia y subsistencia económica. El campamento es entendido como una comunidad grande donde las familias construyen nuevas relaciones y formas de organización social, comunitaria y de producción, desarrollando una identidad tanto militante, colectiva como territorial (de itinerancia antes de ser asentado). Estas nuevas condiciones de convivencia configuran la organicidad de cada campamento, materializada de manera muy distinta en el tiempo y en los territorios concretos ocupados, pero correspondiendo a una estructura organizativa de base común y una dinámica de intercambio descentralizado en los distintos niveles e instancias del Movimiento[15].

14 En el año 2004 existen oficialmente 6 E.I. cuyo número aumenta a 11 en el año 2006 (Knopf, 2013). Solamente en dos de estas escuelas ofrecieron la Educación Media, el restante se limita a la Educación Primaria. En el año 2013 existen 9 E.I., de las cuales algunos ofrecen desde la Educación Infantil hasta la Enseñanza Media, otras solamente hasta la Enseñanza Fundamental. En total estudian en este año1.064 alumnos del MST en las E.I. de Paraná (MST, 2008b; Sapelli, 2013).

15 Según entrevistas realizadas por las autoras en septiembre de 2012 a personas acampadas, las familias están organizadas en núcleos de base (10 familias conforman un núcleo); cada núcleo es un grupo representado por un coordinador y una coordinadora; 50 familias forman una brigada que está representada por 2 dirigentes (un hombre y una mujer) y tiene un responsable para diferentes sectores

El fortalecimiento organizativo y el futuro del desarrollo de los campamentos están directa- e indirectamente relacionados a la concepción de la E.I., del papel de los alumnos y de la formación de los educadores del Movimiento. En la mayoría de los casos es la comunidad que construye los espacios de la escuela con materiales básicos, facilitados o no por el Estado, los reconstruye en el momento de la itinerancia y los mantiene en el tiempo que dura la ocupación.

Los retos educativos del MST manifestados al comienzo de la constitución del Movimiento siguen siendo enormes: definir el tipo de escuela que realmente se quiere y para qué tipo de sociedad y de producción; como vincular e incluir de manera más orgánica a las familias de las comunidades en la 'construcción social y político-ideológica' de la escuela y como garantizar una comunicación y dirección más horizontal entre los distintos niveles organizativos del MST respecto a la construcción del modelo escolar y pedagógico[16].

La decisión de las familias de vivir en un campamento del MST significa que están dispuestas de construir un futuro común a partir de la conquista de la tierra y una vida digna compartida en comunidades organizadas con reglas de convivencia establecidas y controladas con autonomía de la colectividad[17]. Vivir en colectividad es un proceso de aprender vivir de forma comunitaria, de construir identidad y solidaridad. En los campamentos se juntan familias de trabajadores cuyos orígenes y sus experiencias de vida son similares porque muchos lucharon juntos pero también son distintos tanto desde su condición de

(salud, educación, alimentación, higiene, finanzas, comunicación, género etc.). Los sectores están representados en el ámbito regional y estadal. De esta manera se amplía la representación de la base en las instancias territoriales posibilitando una mayor participación popular en las discusiones y toma de decisiones y un conocimiento mayor sobre las realidades en los campamentos. Las entrevistas muestran la gran importancia que tiene para la construcción de las relaciones comunitarias la rotación de responsabilidades en esta estructura organizativa asumidas por las personas. Especialmente las mujeres atraviesan por un proceso de autoestima muy reconocido.

16 Los resultados del estudio de Sapelli (2013) y los de la Associação de Cooperação Agrícola e Reforma Agrária do Paraná - ACAP (2013) muestran limitaciones de muy diversa índole en la operacionalización del proyecto político pedagógico de las E.I. del estado Paraná. Entre estas se encuentran la insuficiente preparación y participación de la comunidad en el desarrollo del proyecto, las dificultades de profesores internos del MST en aplicar la metodología y los instrumentos adecuadamente y la resistencia de profesores externos que trabajan en las E.I. de salir de su rutina y costumbre de los conceptos pedagógicos, didácticos, curriculares y evaluativos aprendidos y exigidos en las escuelas públicas tradicionales.

17 Entrevistas en diferentes campamentos muestran que los siguientes factores son valorizados como fundamentales para un ambiente y desarrollo positivo de socialización de los niños y jóvenes y de convivencia familiar y colectiva: el rechazo a la violencia y al consumo de drogas y por ende la seguridad, la solidaridad, la confianza así como la integración de la escuela a la vida comunitaria y viceversa.

exclusión como desde su cultura, su socialización y educación[18]. Por ende, la relación entre comunidad y escuela no es libre de conflictos que pueden ser causados por distintas visiones de la comunidad sobre el papel de la escuela y del funcionamiento de la misma.

Otro reto del MST es enfrentar la continua falta de respuesta del Estado a la Reforma Agraria y con ello la lucha por la constitución de asentamientos. Muchas familias acampadas pasan hasta siete o más años en condiciones extremadamente difíciles sin tener un horizonte temporal definido sobre el momento de ser asentadas. Según Sapelli (2013), se registra una disminución del número de habitantes en la mayoría de los campamentos del estado Paraná donde existen condiciones de producción agrícola demasiado precarias que dificultan incluso llegar a un nivel de subsistencia familiar[19].

Contradictoriamente, las experiencias educativas registradas y analizadas por el MST en el estado Paraná muestran, que en estas circunstancias precarias y de resistencia en los campamentos, la E.I. encuentra espacios y fuerza para avanzar como proyecto político pedagógico (Knopf, 2013).

Precisamente el *Proyecto Político Pedagógico (PPP)* de la Escuela Itinerante es la expresión de las reflexiones sobre el intercambio de experiencias escolares en los territorios concretos donde la vida cotidiana es un proceso de socialización política y colectiva continuo basado en la comprensión de las contradicciones en que vive la clase trabajadora. La enseñanza está orientada hacia la transformación de la realidad, vincula la teoría con la práctica, preparando para el trabajo y el ejercicio de una ciudadanía plena o mejor dicho, el desarrollo de un sujeto nuevo. Esta socialización y concientización está materializada en los contenidos, prácticas pedagógicas, métodos evaluativos y formas autogestionarias de la Escuela Itinerante[20].

> E criar espaços onde educandos de todas as idades possam experimentar a organização e a vivencia real de sua autonomia, de sua capacidade de coordenar e ser coordenado,

18 En los campamentos conviven campesinos, hijos de campesinos, habitantes de favelas de grandes ciudades, inmigrantes sobre todo de Paraguay; unos tienen años viviendo en campamentos, otros no, unos pasaron por situaciones de violencia y despojo otros no (Gehrke/Grein, 2008:87-96).Informaciones sobre la historia de colonización y de inmigración del estado Paraná en el marco de los proyectos de desarrollo se encuentran en Sapelli (2013).

19 Muchos hombres y también mujeres del MST tienen que vender su fuerza de trabajo fuera de los campamentos para obtener algún ingreso. Trabajan como jornaleros, ayudantes de albañiles, en servicios domésticos etc. Dentro del campamento plantan para asegurar la alimentación de su familia (Entrevistas por las autoras a integrantes de campamentos y Sapelli, 2013:67-89).

20 El PPP cuestiona los fundamentos de la escuela capitalista. Se organiza por ciclos de formación humana rompiendo con la lógica de tiempos homogéneos de desarrollo y de aprendizaje; el sistema de evaluación no es punitivo expresado en notas, sino en evaluaciones escritas continuas y discutidas en Consejos Participativos de Clase entre profesores, padres y alumnos. En las E.I. de Paraná se está comenzando a incorporar elementos de la pedagogía socialista basada en los pioneros teóricos de educación de la escuela soviética (Pistrak, Krupskaya, Shulgin y otros). Esto significa pasar de los 'temas geradores' de P.Freire a los 'complexos de estudo'. (Bahniuk/Camini 2012:333-339).

> de crítica, autocritica e proposição, entre outras. Isso e permitido quando a escola se organiza em núcleos de base, brigadas, equipes de estudo e trabalho, oficinas, assembleias, conselhos de classe participativos, entre outros. Estes são alguns dos espaços já conhecidos e experimentados, porém precisam ser potencializados. A construção de tais tempos e espaços na escola implica em planejá-los com intencionalidade, mas também envolvendo o educandos e a comunidade (Gehrke/ Grein, 2008:92).

Con esta concepción de la escuela, la valorización de la vida colectiva por encima de intereses particulares adquiere una fuerza que involucra a los estudiantes desde los primeros años en experiencias participativas y de toma de decisiones comunes. Este avance en la configuración de relaciones menos verticales es una parte intrínseca de un proceso de construcción de poder popular en territorios ocupados a partir de sus estructuras organizativas y practicas participativas. Reconociendo la importancia de la E.I. en este proceso significa entender, que su papel es más que ser una política pública diferente, es contribuir a la construcción de una nueva territorialidad. Todavía es un camino largo por recorrer que muestra muchas limitaciones.

En resumen, en el primer periodo del gobierno Requião (2003-2006), el MST buscaba la legalización de la escuela para poder tener derecho de facto a una educación autónoma y por ende la inserción formal de la Escuela en el Sistema Escolar estadal. En el segundo periodo de este mismo gobierno (2007-2010), el MST se preocupó más por consolidar la escuela en los campamentos, ampliar la oferta de los niveles de enseñanza y avanzar desde la interrelación entre la práctica escolar, comunitaria y productiva vivenciada en los campamentos, en las discusiones teóricas sobre la propuesta política pedagógica de la E.I. como alternativa a la escuela capitalista (Knopf, 2013).

A continuación presentamos como se desarrolló hasta ahora la inserción institucional de la E.I. como modalidad de una Educación de Campo y que tipo de contradicciones aparecen en este proceso.

III. La inserción político-institucional de la Escuela Itinerante en el sistema educativo de Paraná

La lucha por la tierra y por la escuela se viene entrelazando desde la creación del MST. La reivindicación por las bases legales de la Educación del Campo tiene su referencia en la Constitución de Brasil de 1988 que garantiza la igualdad de condiciones al acceso y permanencia en la escuela (Art. 206, inciso I). Posteriormente, en 1996, la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDBEN - en su sigla en portugués) 9.394/1996 se refiere al derecho de la Educación Básica para la población rural. Como detallado más arriba, los años 90 y el comienzo del 2000 era un tiempo de lucha de los Movimientos Sociales por una Educación del Campo autónoma. La aprobación de la LDBEN permitió la creación de varias políticas sociales para la educación en el campo, como es el caso del Programa

Nacional de Educación en la Reforma Agraria (PRONERA)[21], que contaba con la activa participación del MST. En el año 2002, el Consejo Nacional de Educación (CNE), en su Cámara de Educación Básica (CEB), aprueba la Resolución 1, que instituyó las Directrices Operacionales para la Educación Básica en las escuelas del campo, haciendo referencia a la creación de coordinaciones propias de Educación del Campo en las redes públicas de los estados federados. En el 2004, se crea en el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) la Coordinación General de Educación del Campo y cuatro años después, en el 2010, el CNE-CEB aprueba la Educación del Campo como una de las modalidades de la Educación Básica (Resolución Nº 4).

Como respuesta a la exigencia del MEC, en Paraná, el gobierno Requião, con cierta disposición, negocia con el MST e institucionaliza la Educación del Campo mediante su incorporación a la Secretaria de Educación Permanente, Alfabetización, Diversidad e Inclusión (SECAD), creado en 2005. En un momento anterior, el Consejo Estadal de Educación (C.E.E.), aprueba el Parecer n. 1012/2003 que favorece a la autorización de la creación de las Escuelas Itinerantes, y en su secuencia, la Resolución 614/2004 de la Secretaria Estadal de la Educación de Paraná (SEED-PR.) autoriza la implantación de Escuelas Itinerantes en los campamentos y asentamientos del MST.

Este logro político y legal a favor de las E.I. en Paraná, pusieron al Estado frente a nuevos requerimientos formales por resolver, la burocracia escolar y la meritocracia. Estas exigencias incluían el financiamiento de las E.I. y asociado a este, la responsabilidad por las documentaciones escolares de los alumnos. La cuestión del financiamiento de las escuelas fue solucionada a través de la Resolución n. 614/2004. Respecto a las exigencias de la meritocracia, legales y pedagógicas, la Resolución 1660/04 de la SEED-PR., autoriza al Colegio Estadal Iraci Salete Strozak como Escuela Base[22], ser responsable para el registro, el archivo y la expedición de la documentación escolar de los alumnos de todas las E.I. de la Educación Básica. Todo este marco legal obliga al Estado pagar mensualmente a los profesores que trabajan en las escuelas de los campamentos y distribuir alli los alimentos, libros y materiales didácticos. El cumplimiento de estos deberes del Estado que permite lograr por lo menos el mínimo funcionamiento de las E.I. depende en gran parte de continuas y diversas acciones de presión por parte del Movimiento.

21 Este programa viene ejecutando, después del gobierno Lula, políticas de educación en todos los niveles y modalidades de enseñanza en áreas de la Reforma Agraria mediante la participación entre Universidades, Movimientos Sociales y el Gobierno Federal a través del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA).

22 La Escuela Base a la cual tienen que estar adscritas todas las E.I., es una escuela de la Red Pública de Educación del estado de Paraná. Ella fue creada en el año 2003 con el fin de "acompanha e dar suporte legal e pedagógico a vida escolar dos educandos/as e educadores/as nos campamentos" (MST, 2008b:100). El Colegio Estadual Iraci Salete Strozak esta localizado en el Asentamiento Marcos Freire, Municipio de Rio Bonito de Iguaçu.

El MST del estado Paraná se enfrenta a dos grandes retos de corto y mediano plazo: garantizar la implementación de la propuesta político-pedagógica, discutida y adoptada por las mismas escuelas, que ya está autorizada como proyecto por el Consejo Estadal de Educación de Paraná (Parecer 1012/2003) (MST-PR, SEED/PR: 2009), y otra es asegurar la presencia de los profesores necesarios para todos los niveles de enseñanza en las E.I. de los campamentos. Por lo general, los educadores responsables de la Educación Infantil y de los primeros años de la Enseñanza Fundamental son acampados del MST. Los profesores de los últimos años de la Enseñanza Fundamental y Media provienen de la red estadal de educación y son seleccionados bajo las exigencias establecidas por la Secretaria Estadal de Educación.

Desde la creación legal de las E.I. el estado de Paraná, por intermedio de la SEED-PR. y la Asociación de Cooperación Agrícola y Reforma Agraria de Paraná - (ACAP), coordinada por el MST están estableciendo Convenios de Cooperación Técnica y Financiera para asegurar la presencia de profesores de los primeros años de la Enseñanza Fundamental y Media en las escuelas. La SEED-PR., cumple su responsabilidad mediante la contratación de los profesores a través de los Procesos de Selección Simplificados (PSS).

La garantía de la contratación de los educadores, particularmente para la Educación Infantil y los primeros grados de la Enseñanza Fundamental y la orientación pedagógica y organizativa propia del MST expresan los "logros" y el grado de autonomía del Movimiento frente al Estado.

> O processo de coordenar a escola é o processo político e pedagógico da escola... é nosso. Somos nós que damos as linhas... Eles sabem que nos temos uma intenção com a escola, porque a escola tem uma intenção. Então, eles tentam pegar a gente pela burocracia para fazer a gente desistir da escola. Então a gente vai para a luta. Se eles não mandarem merenda, nos vamos atrás de comida aqui nas famílias. Nós não deixamos de ir para escola porque não tem merenda (Entrevista a Geni Teixeira, Dirigente Politica de la. Brigada Teixeirinha, Asentamiento Valmir Motta de Oliveira, Cascavel. 13.09.12.).

Sin embargo, como parte y resultado de la propia lucha por el reconocimiento legal de las E.I. aparece una contradicción en el proceso de la transición del campamento a asentamiento. La contradicción se materializa cuando la E.I. se convierte en Escuela Pública del estado de Paraná y/o Escuela Pública del municipio donde ella está ubicada. El caso emblemático es la Escuela Zumbi dos Palmares que ofrece la Enseñanza Fundamental que es responsabilidad del Municipio de Cascavel y la Enseñanza Media que es responsabilidad del estado de Paraná. El proceso de transición indica por un lado un avance en el proceso de autonomía del MST frente al Estado, conquistado por la lucha permanente, y por el otro lado muestra el resultado de esta misma lucha por la tierra concretizada en asentamientos que le permite al Estado un mayor control burocrático en estos territorios, y consecuentemente en las Escuelas del Campo del MST.

IV. Reflexiones finales

La disputa político-institucional y organizativa-pedagógica entre el MST y el Estado se mueve entre distintas dimensiones de la materialización de las E.I. como política pública. En esta disputa, el MST lucha por mantener la autonomía político - pedagógica y organizativa no solamente en las E.I., sino también en las Escuelas Públicas cuando el campamento pasa a ser asentamiento, espacio donde los poderes estatales intentan fragmentar la realidad escolar que está anclada en la vida de la comunidad, en una escuela estadal y una municipal (física e institucionalmente). Esta condición de inserción político – institucional de las escuelas del MST puede hacer más difícil el logro de sus reivindicaciones. La circunstancia de fragmentación institucional en la realidad escolar parece tener una correspondencia en el proceso de la reestructuración reciente del INCRA que descentralizará las actividades referidas a la Reforma Agraria hacia otros órganos federales y municipales (Pinassi/Firmiano, 2013). Este cambio tendrá como resultado una fragmentación de las demandas desde los asentamientos y requerirá aún mayor esfuerzos de lucha por parte del MST.

Es importante resaltar también, que en este proceso histórico de conquista hacia una mayor autonomía de las escuelas del MST en Paraná, a partir del año 2000, el Sector Educativo del Movimiento comenzó a tensionar las Universidades Estadales con el fin de que estas Universidades crean y ofertan cursos de formación a nivel de pregrado y especialización para los profesores del MST. Este proceso, de muchas reuniones tensas y negociaciones duras, resultó en un primer momento (2004) en el inicio de estudios del primer grupo de Pedagogía del Campo en el campus de la ciudad de Francisco Beltrão, de la Universidad Estadal de Oeste Paraná[23].

Esta y todas las otras estrategias del MST presentadas que buscan conceptualizar cada vez mejor la Educación del Campo y profundizar la apropiación critica del conocimiento orientándolo hacia su causa[24], intentan abrir caminos para enfrentar el avance de la penetración del modelo de capitalismo agrario basado en el agronegocio concentrado fuertemente en el estado Paraná.

23 El curso fue coordenado por el Grupo de Pesquisas en Políticas Públicas (GPPS) de la UNIOESTE, campus de Cascavel, con la participación de profesores de los campus de Francisco Beltrão, Toledo, Marechal Cândico Rondón e Foz do Iguaçu. Posteriormente, otras Universidades estadales se involucraron, la Universidad del Centro de Paraná-UNICENTRO y la Universidad de Maringá - UEM.

24 "Cerca de 350 mil integrantes del MST ya frecuentaron cursos de alfabetización, enseñanza fundamental, media, superior y cursos técnicos. Por año, hay aproximadamente 28 mil educandos y 2 mil profesores comprometidos en procesos de educación. Destacamos el papel de la educación agroecológica, en asociación con universidades públicas (son 5 mil educandos en estas instituciones) y con la Escuela Nacional Florestan Fernandes que, desde 2005, viene recibiendo militantes del propio MST y de otros movimientos sociales de Brasil, de América Latina y del mundo entero"(Pinassi/ Firmiano, 2013:4).

Referencias Bibliográficas

Asociação de Cooperativa Agrícola e Reforma Agrária do Paraná (ACAP) (2013). "Relatório Final". Escola Itinerante dos Acampamentos no Paraná. Curitiba, MST, p.

Bahniuk, Caroline y Isabela Camini (2012). "Escola Itinerante", En: Caldart, Roseli Salete et al (orgs.). *Dicionário de Educação do Campo*. Rio de Janeiro y São Paulo, Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/FIOCRUZ) y Expressão Popular. pp.333-339.

Brasil (1999). "Constituição da República Federativa do Brasil", art. 206, inciso 1. 14. ed., São Paulo, Atlas, p.165.

Brasil (1997). "Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional", São Paulo, Cortez, p. 96.

Brasil. Conselho Nacional de Educação (CNE) (2002). "Resolução CNE/CP, 1", de 18 de fevereiro de 2002 1. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. Accesible en: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CP012002.pdf >. Acceso en: 12 de mayo 2013.

Caldart, Roseli Salete (2004). "Pedagogia do Movimento Sem Terra". São Paulo, Expressão Popular. pp.236-291.

Caldart, Roseli Salete et al (orgs) (2012b). "Dicionário da Educação do Campo". Rio de Janeiro e São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/FIOCRUZ), Expressão Popular. p. 264.

Caldart, Roseli Salete et al (orgs) (2012a). "Dicionário da Educação do Campo". Rio de Janeiro e São Paulo, Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/FIOCRUZ), Expressão Popular. pp.259-260.

Faccin Weide, Darlan (2009). "A Escola Itinerante em acampamentos de Reforma Agrária no RS". *Cadernos da Escola Itinerante – MST*, ano 2, n.3, pp. 9-26.

Gehrke, Marcos y Maria Isabel Grein (2008b). "Escola Itinerante no desafio da luta pela Reforma Agrária". *Cadernos da Escola Itinerante – MST*, v. 1, n. 2, outubro, pp.87-96.

Jungemann, Beate (2008). "Organizaciones sociales y anclaje socioterritorial. Escenarios y componentes de la transformación socioterritorial y local en Venezuela". *Revista Cuadernos del Cendes*, n.67, Caracas, UCV. pp.1-34.

Knopf, Jurema de Fatima (2013). "A relação entre o MST/PR e o governo Roberto Requião: análise da política da escola itinerante (2003-2010)", Tesis de Maestría en Educación, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, (mimeo). p. 55.

Mançano, Fernandes Bernardo y João Pedro Stédile (2003). "Brava Gente". La lucha de los Sin Tierra en Brasil. Bogotá, p.279.

Morissawa, Mitsue (2001). "A história da luta pela terra e o MST", São Paulo, Expressão Popular, p.255.

MST (2008a). "Escola itinerante do MST: história, projeto e experiências". *Cadernos da Escola Itinerante – MST*, v. 8, n. 1, p.86

MST (2008b). "Itinerante: a escola dos Sem Terra – trajetórias e significados". *Cadernos da Escola Itinerante* – MST, v. 1, n. 2, p.100.

MST (2009). Os desafios da luta pela Reforma Agraria Popular e do MST no atual contexto. *Caderno de Debates*, n.1, p. 4.

MST/PR e SEED (2009). "Pesquisas sobre a Escola Itinerante: Refletindo o Movimento da Escola". *Cadernos da Escola Itinerante*. Año 2, n. 3, p.140.

Paraná. Conselho Estadual de Educação (CEE),2003. Parecer 1012/2003, p. 3.

Paraná. Secretaria Estadual de Educação (SEED), 2004. Resolução 614/2004. Accesible en: < http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=69387&indice=1&totalRegistros=1>. Acceso en: 15 de mayo 2013.

Paraná. Secretaria Estadual de Educação (SEED) (2004). Resolução 1660/2004. Accesible en: < http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=69385&indice=1&totalRegistros=1>. Acceso en: 20 de junio 2013

Pinassi, Maria O. y Frederíco Daia Firmiano (2013). "El MST, la reforma agraria y el neo-desarrollismo". *Rebelión*. [s.l./s.n.]. Portal de noticias. 15 de agosto 2013. Accesible en: <http://www.rebelion.org/mostrar.php?dia=15&mes=08&ano=2013&submit=Buscar&inicio=0&tipo=2> y en: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=172543>. Acceso en: 15 de agosto 2013.

Sapelli, Marlene Lucia Siebert (2013). "Escola do Campo – espaço de disputa e de contradição: análise da proposta pedagógica das escolas itinerantes do Paraná e do Colégio Imperatriz Dona Leopoldina". Tesis de Doctorado em Educación, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, (mimeo), pp 67-89.

Sturbin, Florencia (2008). "Una experiencia alternativa de Educación Pública: el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra". En: Gentili, Pablo e Ingrid Sverdlick. *Movimientos Sociales y Derecho a la Educación. Cuatro estudios*. Buenos Aires, LPP-Laboratoria. pp. 135-198.

Teixeira de Oliveira, Lia Maria y Marília Campos (2012). "Educação Básica do Campo", En: R. Caldart et al (orgs.), *Dicionário de Educação do Campo*. Rio de Janeiro, São Paulo, Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/FIOCRUZ), Expressão Popular. pp.239-246.

Verdério, Alex (2011). "A materialidade da educação do campo e sua incidência nos processos formativos que a sustentam: uma análise acerca do curso de Pedagogia da Terra na Unioeste". Tesis de Maestría, en Educación, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, (mimeo. 210 pp.).

Vergara-Camus, Leonardo (2011). "Globalización, tierra, resistencia y autonomía: el EZLN y el MST". *Revista Mexicana de Sociología*, vol.73, julio/septiembre. p. 10.

Fontes – Legislação PARANÁ: http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=564

Bases para la formulación de políticas de apoyo a las pymes Paraguayas

*Manuel Benítez Codas**

Introducción-I. Caracterización de las PYMEs. –II. Políticas de fomento y desarrollo de las PYMEs en Latinoamérica y el Paraguay.- III. Bases para la formulación de políticas para el Paraguay. IV. conclusiones.- Referencias Bibliográficas.

Primera versión recibida: Octubre 21 de 2013; versión final aceptada: Noviembre 28 de 2013

Resumen: El objetivo de este trabajo es presentar una caracterización de las pequeñas y medianas empresas (PYME) en Paraguay, al tiempo que establece una comparación con otros países de Europa, así como América Latina. Mostramos las políticas implementadas en la promoción del desarrollo en la década de 1970, y se proponen directrices para un programa de apoyo a las PYME. Este artículo se basa en la experiencia adquirida por el autor en tres proyectos: 1) Apoyo a las de la Comunidad Europea PYMEs (1994-1996), 2) el Proyecto de Concertación de las PYMEs Competitividad (1999) y 3) El proyecto PR100 del (2012).

Palabras Claves: Pymes, fomento, desarrollo

Abstract: This paper makes a characterization of SMEs in Paraguay compared with characterization from other countries in Europe and Latin America, policies applied in the promotion of their development since 1970s and a proposal of policies for Paraguay, and there are proposals of policies and guidelines for a program to support SMEs. This paper is based on the experience of the author on three projects: 1) SMEs support of the European Community, consubstantial in CEPAE – Center of Business Support of Ministry of Industry and Trade conducted between 1994 and 1996, 2) The "Project of Coalition for Competitiveness of SMEs (CCPYMES) MIC/GTZ" in 1999, and 3) actualized with results from the program of support for SMEs conducted by the Ministry of Industry and Trade with cooperation of IDB, this program is better known as PR100 completed in 2012.

Keywords: SMEs, promotion, development.

* ** Universidad Nacional Asunción. E-mail: mbenitez@ing.una.py

Résumé: L'objectif de cet article est de présenter une caractérisation des petites et moyennes entreprises (PME) au Paraguay, tout en établissant une comparaison avec d'autres pays aussi bien d'Europe que d'Amérique latine. Nous montrons les politiques mises en œuvre dans la promotion de son développement pendant les années 1970, et nous proposons des lignes directrices pour un programme de soutien aux PME. Cet article est basé sur l'expérience acquise par l'auteur dans trois projets: 1) *Apoyo a las PYMEs de la Comunidad Europea* (1994-1996), 2) *Proyecto de Concertación de la Competitividad de las PYMEs* (1999) et 3) le projet *PR100* (2012).

Mots-clés: PME, promotion, développement

Clasificación JEL: M50, O20, O21

Introducción

El presente trabajo se basa en una investigación retrospectiva de lo publicado sobre políticas de apoyo a las PYMEs y de una pesquisa bibliográfica, especialmente en Internet y en la documentación en poder del autor que fue recogida en sus trabajos como consultor del Ministerio de Industria y Comercio MIC del Paraguay, como consultor del Programa PR100 y como consultor privado de PYMEs.

En realidad no existe lo que conceptualmente se puede denominar marco teórico en el estudio de las PYMEs, prácticamente el 100% de las referencias son informes y análisis de la realidad observada en todo el mundo y en especial en América Latina.

I. Caracterización de las PYMEs

Como ya ha sido suficientemente estudiado y analizado el sector de micro, pequeñas y medianas empresas es responsable por gran parte del empleo y de la producción de bienes de consumo interno, y también suficientemente comprobado que su productividad es muy inferior al de las grandes empresas, las razones de esta situación han sido analizadas desde los años 90 en el Paraguay, desde el entonces CEPAE – Centro de Apoyo a las Empresas creado con el apoyo de la Comunidad Europea y comprobada con el pre censo del Censo Industrial de 1997-1998 y nuevamente confirmada por el Censo Económico Nacional de 2012.

En un estudio realizado por el autor en el año 2000, para la GTZ[1] se concluyó que las PYMEs:

a) Representan el componente más importante en cantidad de empresas del espectro empresarial industrial en el país.
b) Representan una gran importancia económica como generadora de riquezas.
c) Constituyen un factor de gran importancia social como generadora de puestos de trabajo con baja inversión.
d) Constituyen un gran semillero de empresarios y fuerte impulsoras de la democratización del capital.

1 CONSIDERACIONES SOBRE LAS POLITICAS DE APOYO A LAS PyMEs. Ing. Manuel M. Benítez Codas. Enero 2000. GTZ - MIC

e) Son un elemento para dinamizar el desarrollo regional, al estar extendidas por todas las áreas urbanas del país.

Las estadísticas que se disponen son distorsionadas por la inclusión de los micro emprendimientos a los que el autor se niega a llamar de micro empresas, pues de empresas no tienen prácticamente ninguna característica, y es más, considera que este tipo de actividad económica por ser básicamente de subsistencia debería ser objeto de políticas sociales antes que de políticas económicas.

También se ha estudiado suficientemente la caracterización de las PYMEs y en este trabajo se pretende abordar lo que serían las políticas que se deberían diseñar e implementar para fortalecer las PYMEs, por lo tanto se comienza caracterizando lo que son este tipo de empresas.

La definición de PYMEs que el autor entiende que mejor se aplicaría es la de la Comisión Europea en su "Small Business Act"[2] y que es la siguiente:

"Pequeñas y medianas empresas (PYMEs) son definidas como compañías con menos de 250 empleados y que son independientes de grandes compañías. Adicionalmente tienen un movimiento anual de hasta €50 millones o un balance anual de hasta €43 millones" [3] (serían U$S 60 millones y U$S 51,2 millones).

Así como también es reconocido estas dimensiones son propias para Europa, y por lo tanto deberían ser calculadas en función de la economía del Paraguay, tendríamos que las PYMEs deberían tener un movimiento anual de aproximadamente U$S 130.000 y un balance anual de U$S 110.000, que convertidos a Salario Mínimo Legal serían 327,78 y 281,89, valores que podrían ser considerados válidos para PYMEs dándole un margen de más o menos 25%.

2 "Think Small First". A "Small Business Act" for Europe. {SEC(2008) 2101}. {SEC(2008) 2102} Small Business Act for Europe. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. Adquirido en Internet 3/01/2014: http://ec.europa.eu/small-business/policy-statistics/policy/index_en.htm

3 Small and medium-sized enterprises (SMEs) are defined as companies with fewer than 250 employees and which are independent from larger companies. In addition, they have an annual turnover up to €50 million or an annual balance sheet up to €43 million.

Tabla N° 1
Relación entre la economía de Europa y del Paraguay

	PIB global miles de millones de U$S valores de 2013
Europa	2.876,52
Paraguay	6,00
Proporción	0,21%
Valor anual de facturación y valor de balance anual de Europa (U$S millones)	60
Valor anual de facturación y valor de balance anual de Paraguay (U$S millones)	0,1251
Valor en Dólares	125.151,22
Valor en Guaraníes (U$S 1 = Gs 4400)	550.665.387,34
SML – Salario Mínimo Legal (Gs 1.680.000)	327,78

Fuente: Elaboración propia

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) considera que *"una pequeña empresa es una entidad en la cual tanto la producción como la gestión están concentradas en manos de una o dos personas, responsables asimismo de las decisiones que se toman en la empresa". (OIT, 1982).*

Tomando en cuenta las dos definiciones anteriores, reescribiríamos la definición de PYMEs del Paraguay con estos valores:

"Pequeñas y medianas empresas (PYMEs) son definidas como compañías con menos de 250 empleados y que son independientes de grandes compañías. Adicionalmente tienen un movimiento anual de hasta Gs 550 millones o un balance anual de hasta Gs 474 millones y en las cuales tanto la producción como la gestión están concentradas en manos de una o dos personas, responsables asimismo de las decisiones que se toman en la empresa"

La Ley Nº 4.457/12 para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Mipymes) del Paraguay establece la siguiente clasificación.

Tabla N° 2.
Clasificación de las MIPYMES según la ley 4457/12 del Paraguay

Categoría	Siglas	M.O. Ocupada hasta	Facturación Anual en Gs.	Facturación Anual en U$S (U$S 1= Gs 4400)
Microempresa	MIE	10	500.000.000	113.636
Pequeña	PE	30	2.500.000.000	568.182
Mediana	ME	50	6.000.000.000	1.363.636

Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, varios autores han insistido que caracterizar a las PYMEs solamente por su cantidad de trabajadores y su facturación anual no es suficiente para diseñar políticas y se observa que en diversos países de la propia América Latina

se dividen las clasificaciones conforme el tipo de actividad (industria, comercio, servicios y agropecuaria) pero predomina la clasificación en función de la mano de obra empleada y el volumen de facturación, y el siguiente cuadro aportado por Machado Hernández[4] presenta los criterios básicamente utilizados en 9 países de América Latina.

Tabla No. 3.
Criterios empleados por países pertenecientes a FUNDES para clasificar las empresas según su tamaño. Fuente: FUNDES año 2006

Países	Empleo	Ventas	Activos	Otros
Argentina	X			
Bolivia	X	X	X	
Colombia	X	X		
Costa Rica	X	X	X	X
El Salvador	X	X		
Guatemala	X			
Méjico	X			
Panamá	X			
Venezuela	X	X	X	

Fuente: Elaboración propia

En su estudio sobre las MPYMES en Latinoamérica Hernández Callejas[5] menciona que en algunos países se utilizan los siguientes aspectos para caracterizar a las MPYMES:

- El número de trabajadores que emplean
- Tipo de producto
- Tamaño de mercado
- Inversión en bienes de producción por persona ocupada
- El volumen de producción o de ventas
- Valor de la producción
- Trabajo personal de socios o directores
- Separación de funciones básicas de producción, personal, financieras y ventas dentro de la empresa
- Ubicación o localización
- Nivel de tecnología de producción
- Orientación de mercados
- El valor del capital invertido
- El consumo de energía

En el año 2000, en el ya citado trabajo realizado para la GTZ se presentaba una clasificación resultante de los datos del Precenso del Censo Industrial de 1997-1998:

4. LAS PYMEs Y SU ESPACIO EN LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA. Autores: Ariel Lemes Batista. lemes@uclv.edu.cu. Teresa Machado Hernández. teresa@uclv.edu.cu. Adquirido de Internet 1/01/14- www.eumed.net/eve/resum/07-enero/alb.htm

5 Caracterización de las MPYMES en Latinoamérica: Un Estudio Comparativo. Dra. María Luisa Saavedra García, Mtra. G. Yolanda Hernández Callejas. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México.

Tabla No. 4.
Clasificación resultante del Pre censo del Primer Censo Industrial del Paraguay de 1997-1998. Fuente de elaboración propia.

Clasificación	Cantidad de trabajadores	Cantidad de trabajadores promedio	Activo fijo en SML	Facturación anual en SML	Activo fijo en dólares	Facturación anual en dólares
Microempresa industrial	1 a 5	3,3	53	102,96	8.639	16.789
Pequeña empresa industrial	6 a 20	9,3	210	290,16	34.230	47.296
Mediana empresa industrial	21 a 100	35,5	1050	1107,6	171.150	180.539

Fuente: Elaboración propia

En síntesis, la clasificación preponderante de las MPYMES es la basada en cantidad de trabajadores y volumen de su facturación, con valores variando en función de las dimensiones de la economía de cada país. En algunos casos se realiza un "ajuste más fino" de tipo de actividad a la que se dedica la empresa, especialmente en lo referente a políticas crediticias.

En la opinión del autor, las clasificaciones deberían llevar en cuenta los siguientes criterios básicos y las razones para considerarlos:

a. Cantidad de trabajadores, porque define su importancia como generadora de empleo y el nivel de complejidad de la gestión del personal.
b. Volumen de facturación, porque define su importancia económica y permite determinar sus necesidades de capital y posibilita una primera aproximación a su productividad.
c. Sector de actividad, porque en cada sector las dimensiones anteriores son diferentes
d. Nivel de sofisticación de la gestión, porque puede permitir identificar su nivel de competitividad.
e. Profesionalización de los directivos o gerentes, porque permite identificar el grado de crecimiento potencial a futuro.

II. Políticas de fomento y desarrollo de las PYMEs

a. Las experiencias latinoamericanas

Desde los años 70 en América Latina se han hecho varios esfuerzos en el sentido de apoyar a las PYMEs, en su mayoría no han tenido continuidad, algunos países se han limitado a desarrollar proyectos que posteriormente no tuvieron resultados a largo plazo.

Ferraro y Stumpo (2010)[6] han constatado que el contexto en el que se han diseñado las políticas para las pymes en América Latina es caracterizado por una dependencia en relación a las políticas macroeconómicas de cada país y sus políticas de competitividad.

Sin embargo, a lo largo de los años noventa ha habido un cambio en la relación entre las políticas de apoyo a las PYMEs y las políticas de competitividad de considerarlas como válidas en el apoyo a la competitividad, se ha evolucionado a "*una situación en la que parecería que la atención a las pymes tiende a absorber casi todo el contenido de las políticas de competitividad.*"

Los autores atribuyen esta evolución a las dificultades para implementar las políticas de competitividad y en la capacidad que se le asigna a las pymes para apoyar la dinámica de crecimiento de la región en los años 1990, y especialmente que han sido lentas en la creación de empleos formales. Atribuimos esta constatación al hecho que se insiste en incluir entre las PYMEs a las micro empresas que su característica predominante es la informalidad.

En consecuencia, las políticas para PYMEs tienen poco peso en las estructuras gubernamentales y carecen de instrumentos de política suficientemente fuertes. En muchos países a partir de 1990 se observó que las instancias de apoyo eran elevadas al rango ministerial o viceministerial, la nueva ubicación en el organigrama gubernamental debería haber significado más poder de ejecución, pero eso no se ha constatado.

En el caso del Paraguay la creación de un Vice Ministerio de PYMEs fue hecho recién en 2013, pero la estructura operativa de esta organización no podría resultar en alguna acción consistente y con algún impacto en las PYMEs, si es que no desarrolla políticas específicas para el apoyo a las PYMEs para lo cual, como se verá más adelante, debe contar con peso políticos, equipo técnico calificado y recursos materiales, tecnológicos y financieros para su operación efectiva.

En la Reunión de Directores de Cooperación de América Latina y el Caribe "Cooperación para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas en América Latina y el Caribe" llevada a cabo en Paramaribo, Surinam, 29 y 30 de julio de 2010, fue presentado el trabajo "LA SITUACION DE LAS PYMEs EN AMERICA LATINA. El enfoque y el aporte de CEPAL XXI"[7] que concluía que:

6 Ferraro C, Stumpo G, "Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales. Capítulo I - Las pymes en el laberinto de las políticas" CEPAL – COOPERAZIONE ITALIANA. Julio 2010. Acceso: 2/01/14. http://www.eclac.org/ddpe/publicaciones/xml/7/41837/LBC107.pdf

7 Reunión de Directores de Cooperación de América Latina y el Caribe "Cooperación para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas en América Latina y el Caribe" Paramaribo, Surinam, 29 y 30 de julio de 2010. "LA SITUACION DE LAS PYMEs EN AMERICA LATINA. El enfoque y el aporte de CEPAL XXI" Acceso: 3/01/14. http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/48093/InformalidadyTributacionAmericaL.pdf

Se han hecho importantes avances en los últimos 20 años en la creación y desarrollo de instituciones e instrumentos de políticas.

En los últimos años ha crecido el número de programas de apoyo en la mayor parte de los países.

Sin embargo, las políticas son diseñadas y ejecutadas por niveles de gobierno con poco peso político, insuficiente asignación de recursos financieros, pocos recursos humanos técnicamente calificados e información de base de mala calidad.

Las inversiones en el apoyo a las pymes varían de país a país, pero no sabemos cuánto es suficiente o necesario.

Y que:

El desarrollo institucional – de apoyo a las PYMEs – fue y es *diferente según países*

Novedosos y eficaces instrumentos de política en casi todos los países, casi siempre impulsados por organismos de cooperación internacional.

Fenómeno emergente: redes, clústers, programas asociativos, aglomerados productivos, programas territoriales.

Aproximación para asegurar la sobrevivencia, desarrollar competitividad, empleo, equidad, exportaciones.

Gran variedad de fórmulas institucionales.

Y también que no se ha llegado a saber:

Cómo mejorar la coherencia entre las diferentes instituciones de apoyo en los países.

Cómo aproximar y complementar los instrumentos financieros y los no financieros.

Cómo aproximar diseño, planeamiento e implementación.

Cómo captar carencias y necesidades de los agentes.

Cómo incorporar la consulta en el diseño de las políticas.

Una vez implementado, cómo salir.

Transformar experiencias innovadoras en instrumentos de mayor alcance y cobertura.

Coordinar relaciones y acciones entre gran variedad de actores e instituciones públicas y privadas.

Cómo descentralizar la formulación y la implementación de políticas.

Cómo establecer prácticas de evaluación de políticas.

En conclusión se sigue intentando con fórmulas a través de proyectos e instituciones específicas, pero ninguna de estas iniciativas se ha mostrado:

a. Consistente
b. Duradera
c. Replicable
d. Con impacto en la sociedad y en la economía

Y aparentemente los gobiernos y los organismos de cooperación internacional siguen intentando nuevas fórmulas sin aprender las lecciones aprendidas o las mejores prácticas.

b. Las experiencias paraguayas

3.2.1. El CEPAE

En 1994 se inicia en el Vice Ministerio de Industria del Paraguay el primer esfuerzo por conocer la realidad de las PYMEs y diseñar un proyecto que desarrollara un esfuerzo en el sentido de darles apoyo para su fortalecimiento. Esta intención contó con la colaboración de la Comisión Europea y de la República de China Taiwán y se formalizó con la creación en 1995 del Centro de Apoyo a las Empresas – CEPAE y el Centro de Capacitación a las Pequeñas y Medianas Industrias – CCPYMI en conjunto con la Unión Industrial Paraguaya –UIP.

El CEPAE se orientó a apoyar PYMEs de algunos sectores considerados como de mayor potencial de desarrollo como eran Confección, Cueros, Yerbas Naturales y Madera, y el CCPYMI a la capacitación de técnicos del sector metalmecánico.

El proyecto del CEPAE contó con recursos hasta el año 1998, y durante este periodo se realizaron los primeros estudios sobre las características y problemática de las PYMEs paraguayas, con la publicación interna en el MIC de los primeros resultados, que resultaron ser idénticos a los realizados en otros países. También en este periodo se realizaron varios seminarios internacionales sobre PYMEs con la participación de expertos de América Latina, Europa y Taiwán. Las actividades de apoyo a las PYMEs se limitaban a atender consultas puntuales sobre su formalización, obtención de créditos y alguna asistencia técnica limitada a la reducida cantidad de profesionales disponible. El proyecto también contribuyó con diagnósticos de los sectores definidos como objetivos del proyecto.

En esa época ya se evidenciaba la diferencia entre micro empresas y las PYMEs, y un estudio producido identificaba que las micro eran lo que Mintzberg[8] definía como "estructura simple" por no tener tecnoestructura, staff, división del trabajo, diferenciación entre las unidades y casi ninguna línea jerárquica. En resumen en las micro el propietario hace de todo y en cualquier momento careciendo fundamentalmente de un ápice estratégico diferenciado.

Los esfuerzos del CEPAE no tuvieron continuidad en el trabajo con las PYMEs debido a la presión social y política para que se ocupara de las micro empresas lo que acabó convirtiéndolo en el Centro Integral de Apoyo a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas – CIAMP, que se declara:

El CIAMP busca proponer acciones a fin de atender la demanda de las Micro, Pequeñas y Medianas Industrias, para facilitar las herramientas de gestión tendientes a mejorar la sostenibilidad de las mismas y fomentar la creación de condiciones favorables para la formación, fortalecimiento y crecimiento de las MIPYMES y sus estructuras de apoyo[9].

En la opinión del autor de este trabajo, lo anterior no se refleja en las declaraciones posteriores de actividades que realiza, que se pueden observar en la página web del MIC.

3.2.2. El PR 100

El segundo intento en apoyar a las PYMEs de otra manera fue el "Programa de Competitividad y Expansión de Mercados de Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs) PR 0100" con recursos propios y del Banco Interamericano de Desarrollo, destinado a crear y fortalecer un sistema para el fomento de la competitividad de las pequeñas

8 Mintzberg H, 1984, Organizations. A Quantum View. Miller D – Friesen P H, Prentice Hall, USA. Capítulo 3A Typology of Organizational Structure.

9 http://www.mic.gov.py/v1/node/101

y medianas empresas (PYMEs), a través del desarrollo de proyectos empresariales que tiendan a eliminar las debilidades existentes en áreas tales como tecnología, organización, mercadeo y precio de los factores.[10]

El fin del programa era contribuir a mejorar la competitividad de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMEs) para su consolidación y expansión de mercados.

El propósito del Programa era que los Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE) y herramientas de apoyo respondiesen a las necesidades de las PYMEs, así como mejorar los aspectos claves del entorno de la actividad económica de las PYMEs Para lograr el fin y propósito, el Programa se organizó en los siguientes tres componentes:

a) Fomento a la demanda de SDE.

b) Fortalecimiento y ampliación de la oferta de SDE a las PYMEs.

c) Fortalecimiento de los mecanismos de apoyo al sector de las PYMEs.

Componente I. Fomento a la demanda de SDE. Objetivos: (i) Aumentar el número de PYMEs que utilizan SDE; (ii) Aumentar la inversión de las empresas beneficiarias en SDE; y (iii) Mejorar la capacidad de las PYMEs de seleccionar, contratar y controlar la provisión de SDE.

Componente II: Fortalecimiento y ampliación de la oferta de SDE a las PYMEs. Objetivos: (i) Dinamizar la respuesta de los proveedores de SDE frente a la demanda de las PYMEs que se generaría con las actividades de estímulo del componente I; y (ii) Fortalecer y ampliar la oferta de SDE en términos de variedad, calidad y eficiencia de los productos y servicios destinados a las PYMEs.

Componente III: Fortalecimiento de los mecanismos de apoyo al sector de las PYMEs. Objetivos: (i) Disponer de un mecanismo institucional para la elaboración participativa de una primera agenda de prioridades nacionales para la competitividad; (ii) La consolidación de un sistema de información en red para PYMEs; y (iii) La disponibilidad de un sistema de recopilación de datos para la evaluación integrada del Programa.

Lo innovador de este programa fue su modelo de ejecución que se sustentaba en un sistema de administración público-privado, con tres ámbitos diferentes de acción:

(i) En nivel estratégico, de "tercer piso", el MIC con la función de dirigir estratégicamente el Programa y de supervisar y coordinar la ejecución del mismo.

(ii) En el nivel de gestión, de "segundo piso" se incorporaron, mediante

10 De Groete R, 2011. PROGRAMA DE DESARROLLO EMPRESARIAL PARA LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS (PYMEs) (PR-0100). EVALUACIÓN FINAL , BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, PARAGUAY.http://erc.undp.org/evaluationadmin/manageevaluation/viewevaluationdetail.html?evalid=2732#

licitación pública internacional, dos instituciones privadas encargadas administrar los componentes de oferta y demanda de SDE y de información a los empresarios

(iii) En el nivel de entrega de servicios, "primer piso", se encuentran los profesionales o empresas especializadas que entregan los diferentes servicios requeridos por las PYMEs.

Debe destacarse que el programa subsidiaba el 65% del costo de los SDE y el saldo lo pagaba el empresario.

Del citado informe se destacan las lecciones aprendidas y las conclusiones, que se sintetizan de la siguiente manera:

Modelo operacional: El Programa es altamente novedoso en cuanto a incorporar activamente al sector privado en la implementación de un programa de apoyo al sector privado. Pero con base en la experiencia se ha aprendido que se debería:

"Delimitar adecuadamente los roles y funciones de los participantes en la gestión de un programa, conservando el liderazgo de la transferencia de fondos en la institución que tiene a su cargo la responsabilidad de la ejecución del programa"

Gestión del Conocimiento: El proceso de aprendizaje acerca del manejo y gestión de recursos para el desarrollo del sector privado mediante mecanismos de transferencia de recursos financieros no reembolsables (cofinanciamiento) al sector privado es lento y complejo, y por lo tanto, de alto costo, por lo tanto se ha aprendido que:

"En consideración al tipo de modelo operacional que se diseñe, es necesario disponer de los recursos financieros necesarios para asegurar la permanencia del conocimiento práctico (gestión del conocimiento) que se adquiera en la implementación del programa."

Actividades de sensibilización: La implementación del Programa consideraba la ejecución de importantes actividades de sensibilización de las PYMEs eventuales demandantes de SDE. La realidad observada lleva a la siguiente recomendación:

"Las actividades de socialización tendientes a generar demanda empresarial por SDE requieren ser personalizadas, e idealmente efectuadas por empresarios que hayan hecho uso exitoso de este tipo de servicios."

Sistemas de Información Empresarial: El Programa consideró un subcomponente destinado a entregar información en forma masiva y especializada para las PYMEs, suponiendo que ellas estaban dispuestas a pagar por estos servicios de información. La recomendación es:

"En etapas muy tempranas del desarrollo de las PYMEs, en que se está recién incitándolas al uso de los SDE es prematuro esperar que demanden servicios de información, salvo que ellos sean entregados en forma gratuita o de muy bajo costo."

Financiamiento para Inversiones: Durante el desarrollo de la consultoría, diferentes actores del Programa en su calidad de beneficiarios, prestadores de servicios y miembros de los equipos encargados de la gestión del mismo, manifestaron la necesidad de que las PYMEs apoyadas por el Programa y que tenían proyectos de inversión interesantes, contaran con líneas de crédito para financiar sus inversiones. Recientemente la Agencia Financiera de

Desarrollo – AFD ha creado una línea para PYMEs con algunas características atractivas para su utilización. La lección aprendida es:

"En los programas del BID, buscar la integración de proyectos financieros y no financieros de apoyo a las PYMEs, con la precaución de mantener la independencia en el proceso de decisiones."

Monitoreo y evaluación: El diseño e implementación de un sistema de monitoreo y evaluación es necesario para mejorar la gestión de un programa y poder hacer las mediciones de sus resultados. La lección aprendida es:

"Simplificar el diseño de los sistemas de monitoreo y evaluación y disponer y exigir que su diseño esté implementado en los primeros meses de operación de los programas."

Modificaciones a los programas: Las actividades del Programa, así como su Reglamento Operativo, Marco Lógico y plazos de término, fueron modificados en el transcurso del Programa, algunos de ellos en más de una ocasión, pero sin la debida formalización. Se aprendió que:

"Es necesario proceder de manera rigurosa en la formalización de los cambios o modificaciones a los programas, especialmente en lo referente al Marco Lógico, instrumento que es esencial para la evaluación de los resultados alcanzados por un programa."

De las conclusiones del citado informe final se pueden extraer las siguientes expresiones:

(i) El innovador modelo operacional de "tres pisos", que fue implementado, asignando a organismos privados, importantes funciones en la ejecución de las actividades consideradas en el Programa, funcionó con algunas complicaciones y problemas que pueden ser obviadas en otros programas en que utilice este modo operacional.

(ii) Si bien que se produjeron importantes retrasos en la ejecución del Programa, se cumplieron los principales objetivos del mismo, como:

- Se incrementó el uso de los SDE por parte de las PYMEs como mecanismo para mejorar la competitividad; 477 empresas contrataron servicios individualmente y 10 la hicieron en carácter asociativo. Cabe destacar que los oferentes de SDE desarrollaron sus propios programas de marketing para generar contratos.
- Se diversificó y se fortaleció la calidad de la oferta de SDE; y como externalidad fue creada una asociación de empresas prestadoras de servicios de desarrollo empresarial. El programa exigió a los oferentes a formalizar y estandarizar sus servicios, lo que fue beneficioso para estas empresas.
- Se avanzó en la construcción de agenda sectorial, regional y nacional de competitividad, con la activa participación del sector privado, académico y público, bajo la coordinación del MIC y que es el único componente que ha sobrevivido a la conclusión del programa.

(iii) Los recursos disponibles para el Programa se utilizaron adecuadamente. El monto total de recursos gastados en el Programa superó en un 7% al presupuesto inicialmente estimado.

La principal observación a este programa, en la opinión del autor, es que en su Marco Lógico no aparece como parte del propósito la sostenibilidad del mismo, que en opinión del autor fue comprometida por el diseño al no prever la incorporación institucional del programa en el MIC y que al concluir se produjo la dispersión de todo el personal que había participado del programa, por lo que la lección aprendida que debería hacer parte del informe final es:

El propósito del programa debe contener el concepto de sostenibilidad y en los componentes deben ser incluidos acciones e indicadores de la búsqueda de la sostenibilidad.

Si se quiere dar continuidad al programa con una nueva versión, será vital volver a reunir a los integrantes del anterior para poder contar con su experiencia.

La opinión de los empresarios PYMEs beneficiarios del PR 100, en entrevistas informales y no estructuradas el autor logró obtener algunas opiniones que se entiende son relevantes para el futuro de los programas de apoyo a las PYMEs.

Fue muy bueno el servicio de los consultores, pero sus recomendaciones de ampliar y modernizar nuestra empresa no pueden ser realizadas por falta de financiamiento adecuado.

Los servicios de consultoría que contratamos indicaron la necesidad de ingeniería de proyecto que no estaba previsto en el programa.

La implementación de sistemas informáticos fue muy útil, ahora sabemos lo que estamos administrando, pero nos toca ahora mejorar nuestra gestión.

La implementación del sistema de gestión de calidad fue implementado pero no pudimos realizar la certificación porque el programa no comprendía su financiación.

Después de utilizar los servicios de consultoría nos dimos cuenta que debemos "comprar inteligencia" antes creíamos que podías hacer las mejoras sin ayuda.

Quisimos usar otro servicio de consultoría pero el programa ya terminaba.

Nos fue muy útil la consultoría, afortunadamente teníamos los recursos para contratar el personal que nos recomendaron y como resultado hemos aumentado nuestra productividad y nuestras ventas.

Por otro lado es importante destacar lo que ocurrió con los prestadores de SDE:

Comenzamos con todo, invertimos tiempo y recursos pero tuvimos que abandonar el programa debido a los atrasos en los pagos.

El modelo de pago en 3 partes una vez terminada cada etapa fue nefasto para nuestra pequeña consultora, no aguantamos el costo financiero de la ejecución.

El empresario atrasó el pago de su parte y eso nos llevó a un atraso considerable en la cobranza y el costo financiero fue muy alto.

Terminamos los proyectos en agosto de un año y solo cobramos en diciembre del año siguiente.

La Asociación de Oferentes de Servicios de Desarrollo Empresarial del Paraguay –

ASOSEDEP, sugiere que en un próximo programa se introduzcan dos cambios:

El empresario pague su parte como anticipo, sea este el porcentaje que sea, primero para que el empresario se comprometa con su parte del trabajo y segundo para que las pequeñas consultoras y consultores individuales tengan un capital de trabajo.

Que los pagos se hagan conforme la entrega de productos.

Que haya una unidad ejecutora y esta sea suficientemente eficaz en la aprobación de los productos y la liberación de los pagos. Para este efecto la unidad ejecutora debe contar con profesionales especializados para evaluar y aprobar los productos entregados a las PYMEs

Que se simplifique el proceso de tramitación desde la contratación hasta su culminación.

III. Bases para la formulación de políticas para el Paraguay

Del análisis de lo expuesto anteriormente surgen las recomendaciones para las políticas de apoyo a las PYMEs que podrían ser aplicadas en el Paraguay.

Se debe tratar que las políticas sean:

a. Consistentes
b. Duraderas
c. Replicables
d. Con impacto en la sociedad y en la economía

Por lo tanto:

- Las políticas deben ser diseñadas y ejecutadas por niveles de gobierno con suficiente peso político, suficiente asignación de recursos financieros, recursos humanos técnicamente calificados e información de base de buena calidad.
- Se deben considerar los fenómenos emergentes: redes, clústers, programas asociativos, aglomerados productivos, programas territoriales.
- El enfoque debe tratar de asegurar la sobrevivencia, desarrollar competitividad, empleo, equidad, exportaciones de las PYMEs.
- Establecer mecanismos que produzcan coherencia entre las diferentes instituciones de apoyo.
- Aproximar y complementar los instrumentos financieros y los no financieros.
- Aproximar diseño, planeamiento e implementación tanto en el tiempo como de los involucrados.
- Captar efectivamente las carencias y necesidades de los involucrados.
- Coordinar relaciones y acciones entre gran variedad de actores e instituciones públicas y privadas.
- Establecer prácticas efectivas de evaluación de las políticas.

Propuesta:

Formar en el Vice Ministerio de PYMEs del Ministerio de Industria y Comercio una comisión liderada por el propio Vice Ministro con no más de 6 miembros como:

- Funcionario del MIC que haya participado de las experiencias anteriores

- Representante de los oferentes de SDE que participaron del PR 100
- Representante de las PYMEs que participaron del PR100
- Representante de la Academia preferentemente de Ingeniería Industrial y/o Economía
- Representante de las entidades de formación del sector privado como SEPROCAL
- Representante del SNPP

Con estos actores recopilar toda la información disponible de los programas anteriores, desde sus fundamentaciones, incluyendo sus modelos operativos, resultados, conclusiones y lecciones aprendidas, así como un relevamiento de los actores institucionales públicos y privados que deberán participar posteriormente.

Luego elaborar un plan para el diseño de las siguientes políticas:

- Política de Formación de empresarios, gerentes, mandos medios y técnicos de las PYMEs. Enfocada a formar, capacitar e informar a estos actores centrales de las PYMEs dando participación al sector privado (SEPROCAL, KOLPING, etc.) y público SNPP.
- Política de oferta y utilización de SDEs. Enfocada a estandarizar servicios, establecer costos de referencia, financiamiento y eventual subsidio y mecanismos de coordinación y supervisión de la contratación de los servicios por las PYMEs.
- Política de acceso a los servicios financieros. Revisar con la Agencia Financiera de Desarrollo AFD su línea de crédito para PYMEs y su disponibilidad de recursos así como los mecanismos de concesión de los mismos por las Instituciones Financieras Intermediarias - IFIs
- Políticas de fomento al emprendedurismo e innovación. Enfocando al impulso de iniciativas como las incubadoras de empresas a nivel nacional
- Política de integración de los diversos actores institucionales (MIC, STP, MAG, MEC, MSPyBS, MT – SNPP, etc.). Enfocando mecanismos de colaboración interinstitucional a través de mesas de diálogo y comisiones permanentes.
- Política para la generación de sistemas de tramitación en las instituciones públicas como las propuestas por la UTMAP y ahora por la SETIC, vinculado a un sistema de informaciones para PYMEs.
- Política de sostenibilidad para las acciones de apoyo a las PYMEs de manera que las políticas y los mecanismos institucionales creados y los equipos técnicos formados permanezcan a través de los próximos gobiernos

Estas políticas deberían ser formuladas con un horizonte de por lo menos 10 años, con la participación de la mayor cantidad de involucrados en los procesos de apoyo a las PYMEs y deben constar de:

a. Objetivos, enfocados a las necesidades de las PYMEs, encarando los aspectos regionales y los sectores necesarios para el desarrollo del Paraguay
b. Entidad de Aplicación y responsables por su ejecución

c. Recursos humanos, tecnológicos y financieros

Una vez que se hayan consensuadas las políticas se podrá proceder a diseñar un Programa de Apoyo a las PYMEs con el siguiente fin y propósito:

FIN: Contribuir a que en el Paraguay las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMEs), industriales, de servicios y comerciales, sean competitivas, generen puestos de trabajo de calidad, contribuyan al crecimiento del PIB nacional y beneficien a la sociedad en un marco de desarrollo sostenible y en consonancia con un proyecto país.

PROPÓSITO: Fortalecer la competitividad de las PYMEs, industriales, de servicios y comerciales, con a) la formación de sus directivos, gerentes y mandos medios, fortalecer, b) ampliar la oferta de Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE) y el acceso a los mismos, c) diseñar e implementar herramientas de apoyo financiero, d) crear mecanismos de articulación interinstitucional que respondan a sus necesidades y e) introducir factores que mejoren los aspectos claves del entorno de la actividad económica de las PYMEs

IV. Conclusiones

No cabe lugar a dudas que las PYMEs son un elemento importante en la generación de riqueza y creación de puestos de trabajo con baja inversión comparando con las grandes empresas.

Tampoco caben dudas de que las PYMEs necesitan mejorar su competitividad y para eso deben recurrir a los SDEs y a inversiones.

Se ha comprobado plenamente que también es necesario trabajar con el marco regulatorio y legal que constituye el entorno de la actividad económico de las PYMEs para apoyarlas sustantivamente.

Pero estos dos componentes no son suficientes sino se fortalece la capacidad de gestión de los empresarios y gerentes y la capacitación de sus mandos medios y personal en general.

Por estas razones es necesario emprender articuladamente con todos los involucrados el diseño de políticas de estado que perduren a través de los cambios de gobierno y de autoridades y que abarquen todos los aspectos señalados y que se plasmen en un programa de por lo menos diez años de duración para que las PYMEs puedan incorporar los elementos necesarios para cumplir el propósito expresado y que este programa esté dotado de los mecanismos de evaluación y ajustes periódicos para acompañar los cambios de escenarios económicos, políticos y sociales del país.

V. Tablas

Tabla N° 1.Relación entre la economía de Europa y del Paraguay

Tabla N° 2. Clasificación de las MIPYMES según la ley 4457/12 del Paraguay

Tabla No. 3: Criterios empleados por países pertenecientes a FUNDES para clasificar las empresas según su tamaño. Fuente: FUNDES año 2006

Tabla No. 4: Clasificación resultante del Precenso del Primer Censo Industrial del Paraguay de 1997-1998. Fuente de elaboración propia.

Referencias Bibliográficas

Miller D, Friese, P.H. 1984. Typology of Organizational Structure. Prentice Hall Inc. USA

Cohen Arazi M, Baralla G, 2012. "La situación de las PyMEs en América Latina". Fundación Mediterránea, Argentina. IERAL. Documento de Trabajo. Año 18. Edición Nª 114. Acceso: 01/01/14. http://www.ieral.org/images_db/noticias_archivos/2157-La%20situaci%C3%B3n%20de%20las%20PyMEs%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf

COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL. THE EUROPEAN PARLIAMENT. THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS "Think Small First". A "Small Business Act" for Europe. {SEC(2008) 2101}. {SEC(2008) 2102}. Acceso : 3/01/2014: http://ec.europa.eu/small-business/policy-statistics/policy/index_en.htm

De Groete R, 2011. PROGRAMA DE DESARROLLO EMPRESARIAL PARA LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS (PYMEs) (PR-0100). EVALUACIÓN FINAL , BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, PARAGUAY. Acceso 2/01/2014: http://erc.undp.org/evaluationadmin/manageevaluation/viewevaluationdetail.html?evalid=2732#

Ferraro C, Stumpo G, "Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales. Capítulo I - Las pymes en el laberinto de las políticas" CEPAL – COOPERAZIONE ITALIANA. Julio 2010. Acceso: 2/01/14. http://www.eclac.org/ddpe/publicaciones/xml/7/41837/LBC107.pdf

Leme Batista A, Machado Hernández T, 2007. "LAS PYMEs Y SU ESPACIO EN LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA". ENCUENTROS ACADÉMICOS INTERNACIONALES. Fecha de Acceso: 1/01/14- www.eumed.net/eve/resum/07-enero/alb.htm

Reunión de Directores de Cooperación de América Latina y el Caribe "Cooperación para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas en América Latina y el Caribe" Paramaribo, Surinam, 29 y 30 de julio de 2010. "LA SITUACION DE LAS PYMEs EN AMERICA LATINA. El enfoque y el aporte de CEPAL XXI" Acceso: 3/01/14. http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/48093/InformalidadyTributacionAmericaL.pdf

Saavedra García M L, Hernández Callejas G Y, Caracterización de las MPYMES en Latinoamérica: Un Estudio Comparativo. 2008, Actualidad Contable Faces, vol. 11, num. 17. Julio-diciembre 2008. Pp 122-134, Universidad de los Andes, Venezuela, Acceso: 2/01/14 - http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=25711784011

Reseña

Cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas. Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano

*Bianca Hincapié L.**
*Germán Gallego***

Cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas. Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano. Carlo Tassara. Ediciones UNAULA. 2013.

Primera versión recibida el 4 de enero de 2014; versión final aceptada el 21.02.2014

Con aportes a la primera versión el 12 de febrero de 2014.

La sociedad internacional ha experimentado en las últimas décadas cambios reveladores y significativos. Desde finales de la guerra fría, el cambio de coyuntura y sus actores es constante y parece no detenerse; regiones como América Latina, anteriormente relegada por el sistema internacional, hoy por hoy se posiciona progresivamente como figura importante en el contexto internacional. En este sentido, las regiones emergentes han progresado asertivamente en la elaboración de políticas interiores y exteriores, perfilándose a futuro como jugadores de peso en el debate internacional. Se podría pensar entonces, con estas nuevas condiciones, que la cooperación internacional para el desarrollo ya no es necesaria, no obstante al interior de estas regiones aún persisten problemas como la pobreza, la desigualdad, la corrupción, los esfuerzos por la sostenibilidad y sustentabilidad del medio ambiente, entre otros, en los que este mecanismo se ha convertido en un mediador importante en la búsqueda de soluciones que permitan remediar dichos problemas.

* Estudiante del programa de Economía de la Universidad de Antioquia: biancahlenis@gmail.com

** Director de Internacionalización de la Católica del Norte Fundación Universitaria, Experto en Cooperación Internacional: gagallego@ucn.edu.co

Así pues, se hace necesario que las interacciones entre América Latina y otras regiones, en especial la Unión Europea –quien se ha perfilado como uno de los principales garantes de la cooperación internacional–, emerjan en torno a diálogos coyunturales y de cooperación que contribuyan a la definición de objetivos comunes, sociales, políticos y económicos, marcando la ruta hacia el rumbo que enfrente satisfactoriamente los retos actuales y futuros.

Con este contexto de fondo, Carlo Tassara sociólogo con más de 30 años de experiencia en la cooperación internacional desarrolla su obra, que analiza de una manera sistemática, las diferentes dimensiones que la cooperación internacional para el desarrollo supone; todo esto enmarcado en un agradable recorrido histórico que facilita el entendimiento del tema en su conjunto. A su vez, el libro se divide en cinco capítulos desarrollados de la siguiente manera:

En el primer capítulo, Tassara, por medio de un breve recorrido histórico que incluye los contextos políticos, económicos, sociales, los principales paradigmas y actores desde la primera concepción de la cooperación para el desarrollo, ilustra su permanente adaptación a las condiciones cambiantes y su evolución desde los años cincuenta hasta nuestros días, evidenciando un consenso sobre la necesidad de revisar los esquemas de la cooperación en el marco de la progresiva aceptación de los enfoques de la lucha contra la pobreza, del desarrollo humano y de la cooperación entre pares, que implican la reformulación de nuevos objetivos e introduce nuevas perspectivas para dinamizar la cooperación, con el fin último de construir una sociedad internacional más justa.

El segundo capítulo reflexiona brevemente sobre la crisis Europea, para realizar luego un análisis exhaustivo de las características principales y la evolución histórica de la cooperación para el desarrollo de esta región. En este punto exhibe un gran trabajo de investigación para demostrar cómo paulatinamente la Unión Europea, pese a la crisis, se consolida como el mayor donante mundial de ayuda humanitaria y cooperación para el desarrollo. Establece también en este capítulo, una caracterización de la política de acción de la Unión Europea que incluyen sus modalidades operativas, su arquitectura y organización institucional, pero especialmente sus políticas de asociación estratégica birregional y de cooperación euro-latinoamericana; este aspecto de suma importancia para comprender la actualidad de los nuevos escenarios de las relaciones internacionales entre la Unión Europea y los países de América Latina.

Luego, en el tercer capítulo establece un marco teórico y algunos conceptos generales para posteriormente esbozar la clara relación existente entre los procesos de desarrollo local, la cooperación internacional para el desarrollo y las políticas de cohesión social. Señala también algunos retos que posee América Latina, concernientes a la inclusión social y al fortalecimiento de su desarrollo sostenible a largo plazo. A continuación, el autor expone algunas experiencias y buenas prácticas de la cooperación internacional

en Colombia, sustentado en un riguroso orden analítico de los aspectos metodológicos de su implementación y sus logros. Con esto último logra evidenciar que la cooperación internacional puede estimular el fortalecimiento de la cohesión social y el desarrollo local participativo.

Más adelante en su cuarto capítulo, analiza y expone el impacto del proyecto Rede@ prender ejecutado para Colombia en el marco del programa EUROsocial, programa que tenía como intención el fortalecimiento de la cohesión social en el marco de una política pública eficaz para la educación a través de un modelo pedagógico virtual; mostrándonos cómo, a partir de un ejercicio de cooperación internacional, se logró generar un cambio significativo de introducir una nueva práctica que continúa vigente más allá de la duración de un proyecto específico. De esta manera, presenta primero la filosofía y actividades del programa, lo referente a la política Colombiana de educación en las competencias ciudadanas, para finalmente realizar una cuidadosa evaluación de las características generales del proyecto, estableciendo su impacto, sus resultados, sus logros y las lecciones aprendidas. Con ello señala que a futuro, éstas serán herramientas importantes para propiciar la cooperación orientada a fortalecer las políticas formuladas por instituciones nacionales, otorgando importancia a los actores locales manteniendo una estrategia global.

Finalmente, en el último capítulo, caracteriza concisamente los conceptos principales y la orientación de la cooperación sur-sur, triangular y la postura de la Unión Europea frente a estos nuevos actores latinoamericanos y sus estrategias de desarrollo, afianzando la comprensión de la relevancia de estas alianzas que el lector ha intuido en los capítulos anteriores y que seguramente animará a indagar sobre experiencias similares actuales o a proponer nuevas alianzas para quienes actualmente tengan en sus manos dichas posibilidades. Seguidamente, desarrolla un análisis de la coyuntura actual Colombiana que exalta las condiciones que posicionan a Colombia como un país emergente, condición que se consolida por medio del liderazgo emanado de una mejor situación del país que ha permitido fomentar la recepción de donaciones, pero muy especialmente incrementar considerablemente su oferta de cooperación y ayuda para el desarrollo sur-sur. En este sentido, el autor procede a exponer cuatro experiencias en las que Colombia fue un actor importante, resaltando a su vez las buenas prácticas, las lecciones aprendidas, y las fortalezas y debilidades de Colombia frente a este modelo de cooperación.

Este libro se presenta como un aporte indiscutible en la búsqueda de la forma más efectiva de redirigir el curso de la cooperación internacional por medio de un diálogo constante y del entendimiento de la relación existente entre la cooperación para el desarrollo, las relaciones internacionales y las políticas públicas orientadas a la cohesión social y al desarrollo territorial.

Es oportuno también mencionar que el libro recoge de manera especial las vivencias y experiencia del autor, quien en sus más de treinta años de trabajo en cooperación al desarrollo ha participado en numerosos procesos de relación euro-latinoamericana, que a la luz de sus escritos, no solo de la investigación o la academia sino también desde la sociedad civil, ha contribuido a formar una importante masa crítica de personas que son actualmente actores que siguen construyendo espacios de interacción en la cooperación internacional.

Así, "Cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas. Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano" se convierte en un texto reflexivo con una importante contextualización histórica que incluye el análisis exhaustivo de la evolución de la cooperación para el desarrollo y de las políticas e instrumentos de desarrollo de la Unión Europea, la presentación de algunas experiencias y buenas prácticas de cooperación y de relacionamiento euro-latinoamericanas, permitiendo en primer lugar, el conocimiento de las actuales condiciones y la retroalimentación de los aciertos y desaciertos con miras a buscar modelos y estrategias para afrontar los retos coyunturales y futuros. En segundo lugar, ofrece una serie de conclusiones y recomendaciones con el fin de seguir avanzando en la relación entre la Unión Europea y los países latinoamericanos en materia de cooperación Sur-Sur y triangular.

El libro permite generar una reflexión importante frente al papel que los diferentes actores tanto públicos, privados como de la sociedad civil tienen como dinamizadores de las diferentes políticas públicas que contribuyen a la cohesión social y al desarrollo. Es un texto que, a través de la reflexión teórica y el análisis de casos prácticos, reafirma la necesidad de sistematizar y de difundir de manera adecuada esas estrategias que han permitido a numerosas personas y comunidades generar importantes cambios en sus entornos desde el impulso de acertados ejercicios de cooperación. Lo anterior sienta las bases para plantear nuevos escenarios de colaboración desde y hacia Europa y América Latina, sin olvidar el respeto por las particularidades de cada contexto donde se han llevado y llevan a cabo experiencias exitosas de cooperación.

En conclusión, es una obra completa que, sin olvidar en ningún momento el contexto histórico en el que se circunscriben las relaciones internacionales y la cooperación para el desarrollo, aborda el tema desde su centro y razón de ser, analizando los aspectos y experiencias actuales, pero más importante aún, reflexionando sobre los desafíos futuros.

Indicaciones para los autores

La *Revista Perfil de Coyuntura Económica*, preocupada por la calidad editorial de los textos referidos a fenómenos macroeconómicos del ámbito nacional e internacional que publica, solicita a los autores seguir las siguientes normas editoriales.

I. Propiedad intelectual

A. El(los) autor(es) que presente(n) su trabajo a la Revista *Perfil de Coyuntura Económica*, debe(n) declarar que, su documento es original e inédito, no está considerado para publicación por otras revistas y, además, cede los derechos de autor a la revista.
B. La recepción de un documento por parte de la revista no compromete la publicación del mismo.
C. El Comité Editorial se reserva el derecho de ajustar el artículo al estilo de la Revista.
D. La responsabilidad del contenido del documento recae única y exclusivamente sobre el(los) autor(es) del mismo.
E. Los artículos son evaluados anónimamente por pares académicos.

II. Para la presentación del documento

A. El documento puede enviarse por vía electrónica a la dirección: perfildecoyuntura@economicas.udea.edu.co ó perfildecoyuntura@gmail.com
B. El texto debe digitarse sin formato, en letra Times New Roman de tamaño 12 puntos, con interlineado de 1,5. No debe exceder las 20 páginas (8000 palabras).
C. El artículo debe ser presentado en su totalidad en un solo idioma (español ó inglés).
D. El encabezado del artículo debe contener: título completo, nombre(s) del(los) autor(es), tabla de contenido, resumen en español e inglés, palabras clave y clasificación del *Journal of Economic Literature*, JEL.

Nota: las palabras clave son términos que sirven para indizar el artículo en las bases de datos, por tanto, una recomendación para elegir las palabras clave correctamente es revisar los Thesauros de las bases de datos que indexan los artículos de investigación en Economía.

E. Se debe presentar información del (los) autor(es) sobre: dirección de correo electrónico y afiliación institucional.
F. El uso de las notas de pie de página es únicamente con motivo aclaratorio, es decir, que contenga sólo información que el autor considere necesario incluir. En ningún caso se utiliza para citar.

III. Para las referencias bibliográficas

La Revista *Perfil de Coyuntura Económica*, para garantizar una clara y coherente presentación del material escrito, se acoge al estilo uniforme de cita de la *American Psychological Association*, APA.

A. Libro impreso

Apellido del autor, inicial del nombre. *Título del libro*, edición, lugar de publicación, Editorial, páginas citadas, año. Ejemplo:

Laffont, J. & Martimort, D. *The theory of incentives, the principal-agent model*, The United States of America, Princenton University Press, 2002.

B. Capítulo en libro impreso

Apellido del autor, inicial del nombre. Título del capítulo. En nombre del autor del libro, *título del libro*, edición, lugar de la publicación, editorial, páginas citadas, año de publicación. Ejemplo:

Bernal, J. Política Fiscal. En Lora, E., Ocampo, J. y Steiner, R., *Intoducción a la Macroeconomía colombiana*, 3 ed., Colombia, Tercer Mundo Editores, p. 133, 1994.

C. Artículo de revista impresa

Apellido del autor, inicial del nombre. (Año). Título del artículo. *Título de la revista,* volumen, número (No.), páginas citadas. Ejemplo:

Buitrago, O. (2008). Economía política de América del Sur: Dinámica y coyuntura. *Perfil de Coyuntura*, No. 11, pp. 128-129, agosto.

D. Tesis y memorias

Apellido del autor, inicial del nombre. (Año). *Título del trabajo*. Tesis de (Maestría o Doctorado)…, institución. Ejemplo:

Gómez, W. (2005). *Foreign and domestic shocks: an approach to their relative importance and the case of Colombia. Tesis de maestría en Economía*, Univesidad de Antioquia.

E. Documentos de trabajo o working paper

Apellido del autor, inicial del nombre. (Año). *Título del documento*. Manuscrito no publicado. Ejemplo:

Londoño, L., Ricardo, M. (2008). *Violencia sexual contra la mujer, una revisión económica de sus efectos en Colombia*. Manuscrito no publicado.

F. Presentaciones y conferencias

Apellido del autor, inicial del nombre. (Año). *Título de la presentación o conferencia*. Trabajo presentado en…, fecha, ciudad.

Beck, G. & Ireland, J. (1995). *Measuring bulling prisons*. Trabajo presentado en la Firth Annual Division of Criminological and Legal Psychology Conference, September, London. (Ejemplo tomado de: Formato APA-Quinta Edición).

G. Documentos en línea o artículos electrónicos

Apellido del autor (o institucional), inicial del nombre. (Año). *Título del artículo,* [tipo de medio]. Lugar de publicación. Extraído el día mes y año desde: el URL (Uniform Resource Locator) completo de la dirección electrónica. (Notar que no hay punto final en el término de la referencia.)

Hernández, M. (2004). Parque Nacional Avileño, [en línea]. Caracas, Venezuela: Universidad Central de Venezuela. Extraído el 9 de agosto de 2004 desde: http://cenamb.rect.ve/siamaz/dicciona/canaima/canaima2.htm

H. Artículo de revista electrónica

Apellido del autor, inicial del nombre. (Año). *Título del artículo,* [tipo de medio]. Título de la revista, volumen, número, Extraído el día del mes de año desde fuente: URL

Vilalta, C., (2005). *Cómo enseñar autocorrelación espacial*. Economía Sociedad y Territorio, vol. V, No. 18, may- ag, Extraído el 15 de abril de 2006 desde http://www.cmq.edu.mx/revista_EST.htm#vol.%20V,%20n%FAm.%2018,%20Mayo-Agosto%20de%202005

I. Documento en línea independiente + sin autor + sin fecha de publicación

Título del documento. (n.d.). [en línea]. Extraído el día del mes de año desde URL

Neurosciences & systémes Sensoriels. [En línea]. Extraído el 22 de octubre de 2003 desde http:serviciosva.itesm.mx/cvr/investigación/doc0142.htm

IV. Gráficos

Estos deben ser presentados en formato Excel, en escala de grises, sin bordes. En recuadro y nombrados con números indoarábigos arriba del gráfico junto con el nombre correspondiente. Ejemplo: Gráfico 1, Gráfico 2… En caso contrario, se deberá entregar un archivo adicional donde figuren todos los gráficos en ese formato.

V. Revisión del proceso

Después de la aceptación del artículo, las galeradas (pruebas) se enviarán al autor para las correcciones finales; luego, serán enviados a cada autor y coautores dos ejemplares de la edición correspondiente a la publicación de su artículo.

Guidelines for authors

Perfil de Coyuntura Económica, concerned over the editorial quality of the published articles on macroeconimic phenomena at the national and international arena, requests for authors to abide by the following editorial norms.

I. Intellectual property

A. The authors who present their work to *Perfil de Coyuntura Económica* must declare that their article is original and unpublished, is not being simultaneously considered for publication by other journals, and transfer all copy rights to the journal.
B. The submission of a document does not compel the journal for its publication.
C. The editorial committee reserves the right to adjust the article to fit the journal's style.
D. The document's content is exclusively responsibility of the author(s).
E. The articles are evaluated anonymously by academic peers.

II. Document presentation

A. The document can be sent by electronic means to: perfildecoyuntura@economicas.udea.edu.co ó perfildecoyuntura@gmail.com
B. The text must be typed without format, in Times New Roman, 12 point font, with 1.5 spacing. It must not exceed 20 pages (8000 words).
C. The article must be presented in its entirety in only one language (Spanish or English).
D. The articles heading must contain: full title, name(s) of the autor(s), table of contents, abstract in Spanish and English, key words and *Journal of Economic Literature*, JEL, classification.

Note: Key words are terms used to index the article in data bases. Therefore, a recommendation to choose the key words correctly is to examine the Thesauri of data bases that index research articles in Economics.

E. The following author's information is required: email address and institutional affiliation.
F. Footnotes should only be used to clarify. That is, only when the author(s) consider(s) that specific information should be included. They should never be used to reference.

III. For references

In order to guarantee a clear and coherent presentation of written material *Perfil de Coyuntura Económica* adopts the *American Psychological Association*, APA, style.

A. Published book

Author's last name, first name initial. *Title*, edition, place of publication, Publishing house, referenced pages, year. For example:

Laffont, J. & Martimort, D. *The theory of incentives, the principal-agent model*, The United States of America, Princeton University Press, 2002.

B. Chapter in a published book

Author's last name, first name initial. Title of the chapter. Name of the book's author, *book title*, edition, Place of publication, publishing house, referenced pages, year of publication. For example:

Bernal, J. Política Fiscal. En Lora, E., Ocampo, J. y Steiner, R., *Intoducción a la Macroeconomía colombiana*, 3 ed., Colombia, Tercer Mundo Editores, p.133, 1994.

C. Published journal article

Author's last name, first name initial. (Year). Article title. *Journal title,* volume, number (No), referenced pages. For example:

Buitrago, O. (2008). Economía política de América del Sur: Dinámica y coyuntura. *Perfil de Coyuntura*, No. 11, pp. 128-129, agosto.

D. Thesis and dissertations

Author's last name, first name initial. (Yeat). *Title.* (Master's, Ph.D. …) Thesis, institution. For example:

Gómez, W. (2005). *Foreign and domestic shocks: an approach to their relative importance and the case of Colombia. Tesis de maestría en Economía*, Universidad de Antioquia.

E. Working papers

Author's last name, first name initial. (Year). *Document title.* Unpublished document. For example:

Londoño, L., Ricardo, M. (2008). *Violencia sexual contra la mujer, una revisión económica de sus efectos en Colombia.* Unpublished document.

F. Conferences and seminars

Author's last name, first name initial. (Year). *Conference or presentation title.* Presented on…, date, city.

Beck, G. & Ireland, J. (1995). *Measuring bulling prisons.* Presented on the Fifth Annual Division of Criminological and Legal Psychology Conference, September, London. (Example taken from: Formato APA- Quinta Edición)

G. Online articles

Author's last name (or institution), first name initial. (Year). *Article title,* [media format]. Place of publication. Retrieved month day and year from: complete URL (Uniform Resource Locator) (Note there is no period at the end of the reference).

Hernández, M. (2004). Parque Nacional Avileño, [online]. Caracas, Venezuela: Universidad Central de Venezuela. Retrieved august 9 2004 from: http://cenamb.rect.ve/siamaz/dicciona/canaima/canaima2.htm

H. Article form an electronic journal

Author's last name, first name initial. (Year). *Article title,* [media format]. Jpurnal title, volume, number, Retrieved month day and year from: complete URL

Vilalta, C., (2005). *Cómo enseñar autocorrelación espacial.* Economía Sociedad y Territorio, vol. V, No. 18, may- ag, Retrieved april 15 2006 from http://www.cmq.edu.mx/revista_EST.htm#vol.%20V,%20n%FAm.%2018,%20Mayo-Agosto%20de%202005

I. Online independent document + no author + no publication date

Document title. (n.d.). [online]. Retrieved month, day, year from URL

Neurosciences & systémes sensoriels. [online]. Retrieved october 22, 2003 from http:serviciosva.itesm.mx/cvr/investigación/doc0142.htm

IV. Figures

These must be presented in Excel format, in grayscale, without borders. In a text box and marked with Arabic numbers on top of the figure, with the corresponding name. For example, Graph 1, Graph 2, … Otherwise, an additional file with all figures must be submitted.

V. Process review

After acceptance of the article, galley proofs will be sent to the author(s) for final corrections. Afterwards, two copies of the corresponding number of the publication will be sent to the author and coauthors.

Perfil de Coyuntura Económica

CUPÓN DE SUSCRIPCIÓN

Nombre y apellidos _____ Cédula o Nit. _____

Dirección oficina: _____ Teléfono:_____ Fax:_____

Residencia: _____Teléfono:_____

Ciudad: _____ País:_____

Dirección electrónica: _____

Fecha:_____ Firma_____

Forma de pago

Consignación _____ Cheque o Giro No. _____

Banco _____ Ciudad _____

Todo pago debe hacerse a nombre de la Universidad de Antioquia. Cuenta de ahorros de Bancolombia 1053-7037272 (no olvidar anotar el nombre del consignante) y enviar el comprobante de consignación y el cupón diligenciado a la siguiente dirección:

Perfil de Coyuntura Económica. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia.

Apartado 1226 Medellín. Teléfono 219 5844 Fax: 219 1180

E-mail: cic@economicas.udea.edu.co

Suscripción por dos números:

Institucional: $30.000 Personal: $25.000 Estudiantes: $20.000

Valor ejemplar: $15.000

Nota: el valor de la suscripción puede ser modificado sin previo aviso. Sólo se aceptan suscripciones por un año.