



RedDete
Red de Desarrollo Territorial de
América Latina y El Caribe

Desarrollo Territorio



DESARROLLO Y TERRITORIO

La revista digital "DESARROLLO Y TERRITORIO" ha sido creada para que los y las profesionales vinculados a la Red de Desarrollo Territorial de América Latina y el Caribe RedDETE ALC y otras organizaciones relacionadas con al desarrollo territorial, dispongan de un espacio para difundir sus trabajos académicos, de investigación y documentos de interés que muestren la situación en los diferentes países y regiones. Creando así un espacio de opinión, reflexión e investigación que propicie el debate en diversos temas de actualidad en el ámbito del Desarrollo Territorial en América Latina.

Los textos incluidos son responsabilidad de sus autores o autoras y no necesariamente reflejan la opinión institucional de la RedDETE ALC.

ISSN 2591-4553

COMITÉ CIENTÍFICO

Red de Desarrollo Territorial de América Latina y el Caribe RedDETE ALC

- Francisco Albuquerque (España)
- Antonio Vázquez Barquero (España)
- José Arocena (Uruguay)
- Sergio Boisier (Chile)
- Ladislao Dowbor (Brasil)
- Oscar Madoery (Argentina)

COMITÉ EDITORIAL

Revista Desarrollo y Territorio

- Francisco Albuquerque (España) - Director
- Mjal Saz (Argentina) - Editora General
- Gabriel Suárez (Argentina)
- Mauricio Menardi (Argentina)

Fotografía en portada: Grupo de Hilanderas y Tejedoras de Tierra del Fuego por Betiana Bellofatto. Fotografía páginas: 5 Escuela rural, 10 hotel en Honduras y 13 Antigua Guatemala por Emilio Zeballos; 16, 18,19 y 23 por Johana Ciro Calderón; 26 y 31 por Edna Guidi Gutierrez; 32 y 35 urice y oit; 38 recuperado de unsplash.com por a-j; 47 recuperado de unsplash.com por marco borovic; 54, 57,59 y 60 por Mauricio Menardi; 63: sinpermiso

3

PRÓLOGO

Revista Desarrollo y Territorio, Número 3, 2018
En el actual contexto mundial de lucha por los derechos de las mujeres, y sin perder de vista los reclamos sociales y de género, es que reivindicamos el lugar de la mujer en los procesos de desarrollo. #8M Día Internacional de la Mujer.
Ni una menos. Vivas nos queremos.



MIJAL SAZ

Licenciada en Trabajo Social. Magister en Desarrollo Local. Doctoranda en Comunicación. Especialista en desarrollo territorial. Docente universitaria. Miembro de la Red DE TE.

Esta nueva edición es fruto del esfuerzo de socias y socios de la Red DE TE quienes durante los últimos seis meses apostaron a continuar con la hermosa tarea de generar y difundir conocimiento sobre Desarrollo Territorial en nuestra revista.

El número 3 de la Revista Desarrollo y Territorio incluye artículos académicos que abordan las temáticas de juventud y género en relación con el desarrollo territorial, la territorialización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el papel de la Economía Social y Solidaria en el desarrollo económico local, y la importante función de los/as implementadores/as de los proyectos de desarrollo territorial.

El artículo Juventud Rural: retos para Centroamérica, de Emilio Zevallos (FLACSO Costa Rica) analiza la realidad socioeconómica, laboral y educativa de la juventud que vive en zonas rurales centroamericanas. Johana Ciro Calderón, desde Colombia, comparte el estudio denominado Minga de las mujeres: caminando juntas. Una propuesta de empoderamiento diferencial para el desarrollo territorial, analizando el lugar de las mujeres y la capacidad de empoderamiento en contextos de desarrollo.

Edna Guidi Gutiérrez, de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM), España, analiza La territorialización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: el papel de los municipios. Riccardo Bodini,

Barbara Franchini y Gianluca Salvatori, del Instituto Europeo de Investigación sobre Cooperativas y Empresas Sociales (Euricse); y Laura Ciccirelli y Roberto Di Meglio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), presentan Poniendo lo "local" en el desarrollo económico: el papel de la economía social y solidaria.

Ulrich Harmes – Liedtke, de Mesopartner Argentina, analiza la relevancia de las cadenas globales de valor para el desarrollo de las economías territoriales en su artículo Desarrollo Económico Territorial para el Sur Sureste de México. Leticia Silva, de Uruguay, estudia políticas de desarrollo productivo bajo el título Reflexión en torno a la Política Pública y el Desarrollo Territorial. La fase de implementación: el implementador y su contexto. Un aspecto clave en la promoción del desarrollo territorial. Mauricio Menardi, de Argentina, reflexiona y analiza sobre el rol de los jóvenes en los procesos de desarrollo en el artículo ¿Qué pueden aportar las juventudes al desarrollo territorial? Reflexiones a partir del análisis del caso de la ciudad de Bell Ville (Córdoba, Argentina).

Además, difundimos una publicación de la revista virtual catalana Sin Permiso, en la cual se abordan 33 tesis para una reforma de la disciplina de la economía.

También se presentan dos nuevos libros. Sandro de Castro Pitano escribe la reseña del libro Actores facilitadores del desarrollo territorial. Una aproximación desde la construcción social, de Pablo Costamagna y Miren Larrea. Quien escribe, presenta el libro La escena territorial del desarrollo. Actores, relatos y políticas, de José Arocena y Javier Marsiglia, mediante una entrevista realizada a José Arocena.

El IV Foro Mundial de Desarrollo Económico Local, celebrado en Cabo Verde, África, es objeto de atención por parte de Gabriel Suárez, miembro de la Red DE TE, quien nos cuenta la experiencia en el artículo Voces locales, acciones locales, agendas globales. Por último, se comparte un informe actualizado sobre la gestión del Observatorio de Desarrollo Territorial para América Latina.

Para finalizar, brindo un especial agradecimiento a Francisco Albuquerque, quien apoyó el proceso de organización, lectura de los artículos y trabajo de la revista. Continuamos con la misma fuerza y entusiasmo de siempre y nos comprometemos a más. ¡Disfruten la revista!



CONTENIDOS

Artículos académicos

Juventud Rural: retos para Centroamérica.
Emilio Zevallos Vallejos
Minga de las mujeres: caminando juntas. Una propuesta de empoderamiento diferencial para el desarrollo territorial. Johana Ciro Calderón

Análisis

La territorialización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: el papel de los municipios.
Edna Guidi Gutierrez
Poniendo lo "local" en el desarrollo económico: el papel de la economía social y solidaria.
Riccardo Bodini, Barbara Franchini y Gianluca Salvatori, Laura Ciccirelli y Roberto Di Meglio
Desarrollo Económico Territorial para el Sur Sureste de México. Ulrich Harmes – Liedtke
Reflexión en torno a la Política Pública y el Desarrollo Territorial. La fase de implementación: el implementador y su contexto. Un aspecto clave en la promoción del desarrollo territorial.
Leticia Silva
¿Qué pueden aportar las juventudes al desarrollo territorial? Reflexiones a partir del análisis del caso de la ciudad de Bell Ville (Córdoba, Argentina). Mauricio Menardi
33 tesis para una reforma de la disciplina de la economía. Sin permiso

Contexto Internacional

Voces locales, acciones locales, agendas globales. Gabriel Suárez

Publicaciones

Reseña del libro Actores facilitadores del desarrollo territorial. Una aproximación desde la construcción social, de Pablo Costamagna y Miren Larrea. Por Sandro de Castro Pitano
Presentación del libro La escena territorial del desarrollo. Actores, relatos y políticas, de José Arocena y Javier Marsiglia. Entrevista a José Arocena. Por Mijal Saz
Informe de gestión del Observatorio de Desarrollo Territorial para América Latina.



JUVENTUD RURAL: RETOS PARA CENTROAMÉRICA



EMILIO ZEVALLOS VALLEJOS
Economista. Maestro en Economía. Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos. Experto en Desarrollo Económico Local. Investigador y coordinador de la Maestría en Desarrollo Rural Territorial en FLACSO Costa Rica. Miembro Red DETE). Consultor internacional en temas de mipymes, emprendimientos, competitividad e innovación empresarial.

ANTECEDENTES

Pensar en la juventud rural supone el análisis de dos conceptos que en la teoría se encuentran estrechamente vinculados pero que en la práctica es difícil encontrarles contenido común: juventud y ruralidad. Y en esos ámbitos, nos encontramos con diferentes definiciones nacionales y por tanto, la generación de estadísticas propias asociadas a tales definiciones. Ello se convierte en el primer gran cuello de botella para lograr un estudio regional comparable. Muchas veces las definiciones son distintas y por tanto, es baja la posibilidad de hacer estudios comparativos (como se ve en el Cuadro 1 a continuación).

De esta forma, el tomar las definiciones de cada país hace conceptualmente inviable agrupar los datos para señalar cuantos jóvenes existen en la región centroamericana. Por ello, se utiliza el criterio –convencionalmente aceptado– de personas que se encuentran entre los 15 y 29 años de edad como hace la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Organismo Iberoamericano de la Juventud (OIJ). A los aspectos relativos a lo concep-

tual y estadístico, debemos agregar que el concepto de juventud –en términos de política pública- hace referencia primordialmente al ámbito urbano. Al mismo tiempo, tenemos que el concepto de lo rural tradicionalmente se reconoce como complemento de lo urbano, y por tanto, se percibe como complementario –y hasta residual- respecto de lo urbano. De acuerdo a la CEPAL¹, la Población Urbana “es la que habita en las cabeceras municipales, sin tomar en cuenta la magnitud de la población ni otra característica especial. Las cabeceras municipales son centros poblados en los que reside la administración del municipio y cuyos límites han sido delimitados sobre el terreno por medio de mojones”. A la vez, la población rural “es la que habita fuera de los límites de las cabeceras municipales y que es generalmente población dispersa”.

Sin embargo, en el caso centroamericano se debe señalar que lo rural y lo urbano no son necesariamente categorías excluyentes en la medida que en varios casos, las personas tienen en el medio rural solo su área de residencia, mientras que sus referencias de empleo, estudios, etc., es decir, su vida económica y social, se dan en el medio urbano. En aquellos casos, la expansión del medio urbano se acerca tanto a la zona rural, que la dinámica urbano-rural se hace más cercana y tiende a detener (o retrasar), los procesos migratorios, resultado de la creciente ausencia de oportunidades en la zona rural.

Cuadro 1. Población Joven en los Países Centroamericanos (Por rango de edad)

PAÍSES	RANGOS DE EDAD
Costa Rica	12 a 35 años
El Salvador	15 a 29 años
Guatemala	15 a 25 años
Honduras	14 a 29 años
Nicaragua	18 a 30 años
Panamá	15 a 29 años

Fuente: OCDE/CREPAL/CAT (2016)

Como se señaló anteriormente, en los estudios nacionales no hay información que traslape el tema de juventud con el de ruralidad, de forma que o bien se encuentra información sobre juventud (fundamentalmente con estadísticas para el área urbana), o sobre ruralidad (sin diferenciación de si las perso-

nas son jóvenes o no). Es por ello que para estimar el tamaño de la juventud rural en Centroamérica es necesario desarrollar una aproximación que permita tener un rango respecto de la magnitud de la juventud rural.

LA JUVENTUD RURAL EN CENTROAMÉRICA

Centroamérica se caracteriza por una gran heterogeneidad. De acuerdo al World Economic Forum (2016); las economías pueden clasificarse en²: (i) las economías conducidas por los factores, (ii) las conducidas por la eficiencia, y (iii) las conducidas por la innovación. De acuerdo a esta clasificación, Nicaragua se encuentra en la etapa i; Honduras está en tránsito de la etapa i a la etapa ii; El Salvador, Guatemala, y República Dominicana, se encuentran en la etapa ii, mientras que Costa Rica y Panamá se encuentran en tránsito de la etapa ii a la etapa iii.

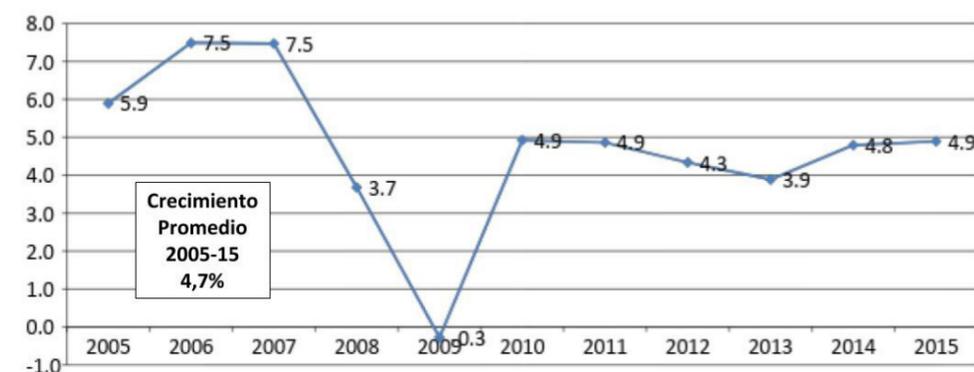
A pesar de esta heterogeneidad, Centroamérica ha crecido entre los años 2005 y 2015 cerca del 5% del Producto Interno Bruto (PIB), superior al promedio de la región de América Latina y el Caribe (3,5%) en el mismo periodo. Ello ha contribuido a mejorar las condiciones de vida en estas economías; aunque aún persisten importantes desigualdades, mucho más visibles en las relaciones entre lo urbano y lo rural, como veremos a lo largo del artículo.

Las altas tasas de crecimiento del PIB coinciden con elevados índices de pobreza; combinación que revela la desigualdad en la distribución del ingreso. Para analizar esta situación, dividimos el ingreso por grupos de población (percentiles), y observamos cuáles son los grupos poblacionales que concentran la mayor cantidad de ingresos. El Gráfico 2 muestra la distribución del ingreso por quintiles³ de población para el año 2014.

Del Gráfico 2 se desprende que el quintil 5 (el 20% más rico) en casi todos los países concentra más del 50% del ingreso, es decir, el 20% de mayor ingreso concentra más ingreso que la suma de los siguientes cuatro quintiles juntos. Además se observa que el quintil 1 (el 20% más pobre) no llega a concentrar más allá del 5% del ingreso. La “clase media” o el quintil 4 concentra algo más del 20% de los ingresos disponibles. Esta situación se mantiene en la comparación entre áreas urbanas y rurales sin diferencias relevantes.

La distribución del ingreso y su relación con la po-

Gráfico 1. Evolución del PIB en Centroamérica 2005-2015 (%)



Fuente: CEPAL- Estimaciones propias con base en fuentes oficiales

breza son problemas estructurales que aquejan a todos los países centroamericanos. En el caso de la juventud rural, su situación económica y la falta de oportunidades (educativas y de empleo), los afecta más que a los jóvenes urbanos. Asimismo, la OIT (2016) señala que la juventud (urbana y rural) ostenta niveles de desempleo superiores a los promedios nacionales. Y si además de ser joven se es mujer (y de zona rural), esta situación es aún más grave. Por ello, es necesario reconocer que si no se ataca el tema de la pobreza y la desigualdad, las acciones en favor de la juventud rural tendrán un limitado alcance.

Demografía y juventud

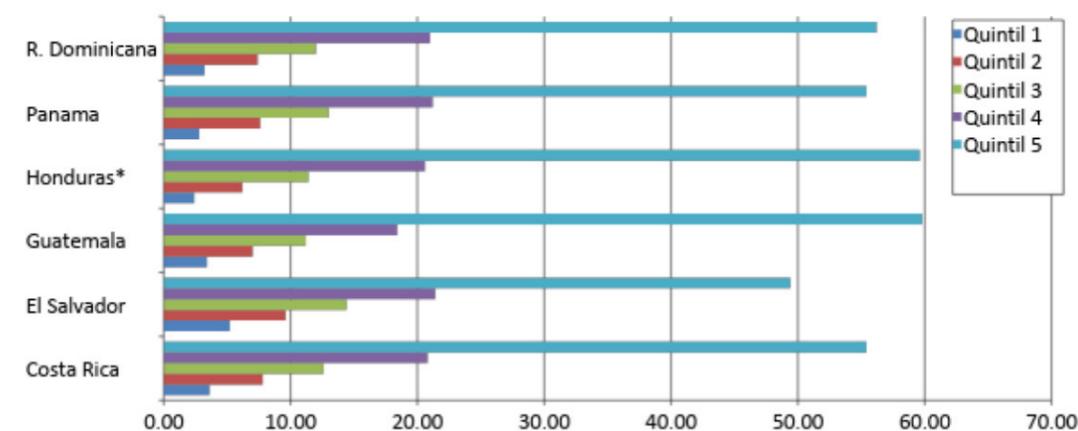
De acuerdo al PNUD (2015), en América Latina existen 618 millones de habitantes (2014) y de ellos, 20,2% habita en zonas rurales (alrededor de 125 millones). En Centroamérica vivían en 2014 alrededor de 57,4 millones de habitantes y de ellos, casi el 38% lo hacía en zonas rurales (un poco más de 22,3 millones). Es decir, Centroamérica es aún una

de las zonas con mayor población rural en América Latina. El Cuadro 2 muestra la composición joven y rural.

Según la FAO (2016), en América Latina existen alrededor de 30,9 millones de jóvenes entre 15 y 29 años que viven en la actualidad en zonas rurales. Ellos representan el 25,3% de la población rural total y el 19,6% del total de jóvenes. Dado que no ha sido posible encontrar una estimación para Centroamérica, es que, tomando la información de FAO (2016) para América Latina, se establecieron dos aproximaciones que permiten establecer un rango en el cual se encontraría la información sobre juventud rural centroamericana.

De este modo, considerando que el 19,6% del total de jóvenes latinoamericanos viven en zonas rurales, y teniendo en cuenta la magnitud de la población centroamericana, al aplicar a esta cifra el mismo porcentaje de América Latina, se puede decir que existirían alrededor de 3,1 millones de jóvenes cen-

Gráfico 2. Distribución del ingreso de las personas por quintiles, 2014 (%)



No hay información para Nicaragua. *Honduras 2013
Fuente: CEPAL - Estimaciones propias con base en fuentes oficiales

troamericanos/as que viven en zonas rurales.

Cuadro 2. Población Rural y Población Joven como Porcentaje de la Población Total de los países Centroamericanos

PAÍSES	POBLACIÓN RURAL* (EN %)	POBLACIÓN JOVEN** (EN %)
Costa Rica	34,0	25,0
El Salvador	33,8	28,5
Guatemala	48,9	28,0
Honduras	46,1	30,7
Nicaragua	41,5	28,5
Panamá	23,0	24,7

Nota: Se considera jóvenes a las personas entre los 15 y los 29 años.
Fuente: * PNUD (2015). ** <https://populationpyramid.net/es/> (2015)

De otro lado, los jóvenes representan el 25,3% de la población rural total en América Latina. Tomando en cuenta que en Centroamérica el 39% de la población total es rural (poco más de 22 millones), se puede señalar que existirían alrededor de 5,6 millones de jóvenes que viven en zonas rurales, es decir, el 25,3% del total de población rural. Así, la estimación muestra que en Centroamérica existirían entre 3,1 y 5,6 millones de jóvenes viviendo en zona rural.

La ausencia de información específica sobre la juventud rural, se debe en parte a las mayores oportunidades que ofrecen las ciudades y la migración hacia ellas, lo cual hace perder peso relativo a lo rural en la toma de decisiones.

La Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT, 2010) muestra que el desarrollo de los centros urbanos ha contribuido a la desarticulación de los territorios rurales, como consecuencia de las políticas e inversión públicas, que favorecen a las ciudades, debilitando las áreas rurales. Esta situación, ha resultado en un debilitamiento productivo, social, cultural, económico, medioambiental de la sociedad rural, y por tanto, también estadístico.

Asimismo, la CEPAL (2016)⁴ señala que en Centroamérica un 36% de la población vivía en zona rural el año 2015. De ellos, el 51% eran hombres y el 49% mujeres; contrario a lo que ocurría en las zonas urbanas en las que los hombres representan el 49% y las mujeres el 51%. Entre 2010 y 2015, la población urbana ha crecido en 13,4% mientras que, en ese mismo período, la población rural ha

decrecido en 1,8%. Esto confirma que la zona rural no está siendo lo suficientemente atractiva para mantener a sus habitantes o atraer a los de la zona urbana.

Esta situación plantea dos desafíos: primero, la necesidad de ampliar y mejorar las oportunidades de desarrollo en la zona rural desde la base (por ejemplo, a través de una mayor cobertura y calidad de los servicios educativos y de salud). Segundo, el imperativo de incrementar las posibilidades de crear empleos de calidad que permitan retener a la población joven así como proveer condiciones para mejorar su productividad y escalar sus actividades económicas hacia otras de mayor valor agregado.

Dimensiones de la Juventud rural en Centroamérica

Pobreza

Desde la perspectiva social, la característica principal que impera en Centroamérica es la presencia de altos niveles de pobreza, especialmente rural; con grandes diferencias entre países (ver Gráfico 3). Sin embargo, el elemento común entre todos ellos es la alta desigualdad en la distribución del ingreso.

El Gráfico 3 muestra la pobreza y la indigencia urbana y rural, alrededor del año 2010. En todos los casos, la pobreza y la indigencia rural sobrepasan largamente a la situación urbana. En Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador es donde se observan los niveles más altos de pobreza rural, superiores al 50%, con un máximo de 76,5% de la población en Honduras. La indigencia es también importante en estos países con una media superior al 40% (con la excepción de El Salvador). En el caso de la indigencia rural, casi todos los países superan la barrera del 20%.

Es necesario hacer notar que es en la zona rural donde habitan fundamentalmente las comunidades indígenas; y en ellas, la población joven es preponderante⁵. Se observa que en varios países, un porcentaje importante de la población rural está formada por estas comunidades que concentran los más altos niveles de pobreza. Y dentro de ellos, las mujeres y los niños son los más vulnerables. A modo de ejemplo, en Guatemala (INE; 2014) casi 4 de cada 5 personas indígenas se encontraba en condición de pobreza. Al comparar los niveles de pobreza con la población no indígena, se obtiene que la pobreza en la población indígena era 1,7 veces mayor que en la población no indígena. Lo mis-

mo sucede en el caso de Panamá, donde el MIDES (2016) muestra que las zonas indígenas son en lo fundamental rurales, que la pobreza rural es mayor a la urbana, y que la pobreza indígena es mayor a la pobreza no indígena.

De acuerdo con la Hoja Mural de Datos Sociodemográficos desarrollada por el Organismo Internacional de Juventud (OIJ; 2015)⁶ y la CEPAL (ver cuadro 3), en Centroamérica existen más de 11,9 millones de jóvenes (entre 15-29 años); de los cuales, 49,5% son hombres y 50,5% mujeres. De ellos, casi el 20% se encuentra en condición de indigencia, mientras que la pobreza afecta al 22% de ellos.

La pobreza e indigencia en la población joven es superior al promedio de la pobreza total en cada uno de sus países de acuerdo con la CEPAL (2015). La tasa de desempleo joven es superior en todos los casos al promedio de desempleo de los países; indicador de como la pobreza afecta más a los jóvenes que a la población en general.

Educación

La educación es un factor clave para lograr la ciudadanía social, y Centroamérica tiene grandes debilidades para asegurar un nivel educativo que permita a los/as ciudadanos/as acceder al mercado laboral formal, a los servicios sociales, a las organizaciones sociales, a la participación política y a la toma de decisiones.

El Gráfico 4 muestra que la mayoría de los países muestran porcentajes de alfabetización relativamente altos. No hay diferencias significativas en los porcentajes entre hombres y mujeres en el caso de Panamá, El Salvador y Costa Rica. En Honduras y

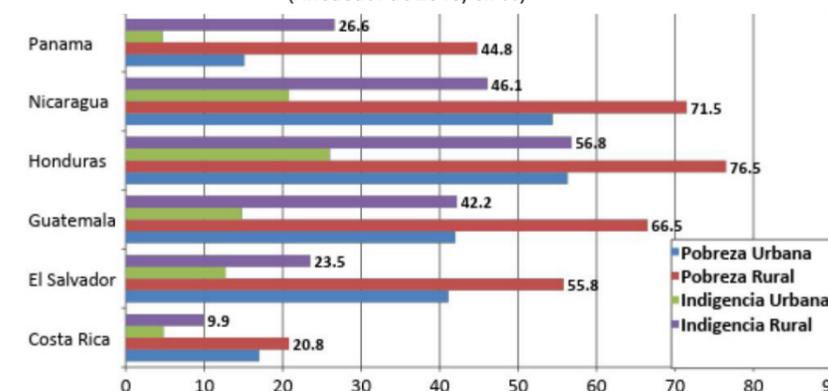
Nicaragua, el porcentaje es levemente mayor entre las mujeres. En Guatemala la alfabetización de las mujeres es claramente menor que en los hombres; siendo que en este país y Panamá los niveles de analfabetismo de la población indígena son igualmente muy altos.

Si bien en la educación (sobre todo primaria), se ha logrado un nivel de finalización importante entre los jóvenes (con algunas excepciones como la de Guatemala), no es posible decir lo mismo de la educación secundaria que en el mejor de los casos tiene solamente un promedio del 40% de finalización de estudios. Esa brecha educativa se traduce en menores oportunidades laborales, o bien empleos de baja productividad y con un alto nivel de informalidad.

El Gráfico 5 contiene el número de años de escolaridad de los jóvenes de zonas urbanas y rurales en los países centroamericanos. Se observa que el número de años cursados es inferior a la media latinoamericana, que es de 11 años, existiendo también diferencias entre los países centroamericanos. El rango es de 4 años, desde países con 6 años de educación hasta otros con 10 años. En todos los casos existe una diferencia entre los años de escolaridad de la población urbana y rural, que en el caso de Nicaragua es muy significativa.

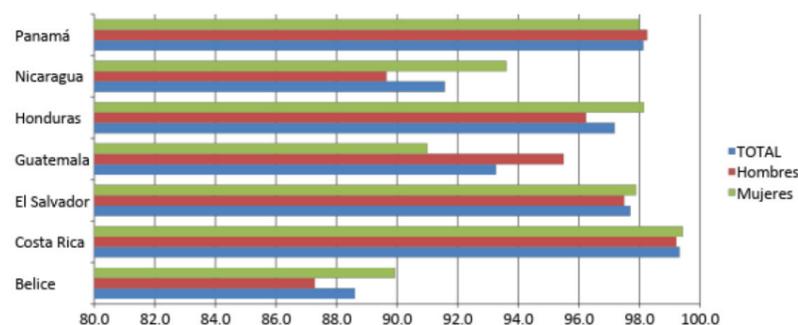
Si bien la educación básica (primaria) ha logrado una alta tasa de matrícula y finalización de los estudios, es en la educación secundaria donde la deserción escolar (sobre todo en áreas rurales) se hace más significativa. Las razones se asocian a la necesidad de las familias de incorporar a los hijos al mercado laboral para colaborar en la generación de ingresos. El Banco Mundial (2008) señala al respecto que las variables que inciden en las oportunidades educa-

Gráfico 3. Pobreza e indigencia Urbana y Rural (Alrededor de 2010, en %)



Fuente: Elaboración a base de CEPALSTAT

Gráfico 4. Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años de edad, según sexo (%)



Fuente: CEPAL - Estimaciones propias con base en fuentes oficiales

tivas (p.e., rendimiento en lectura, rendimiento en matemáticas), son el género, el nivel educativo de la madre y del padre, la ocupación del padre y la ubicación geográfica de la escuela. De ellos, los más significativos son el nivel educativo de la madre,

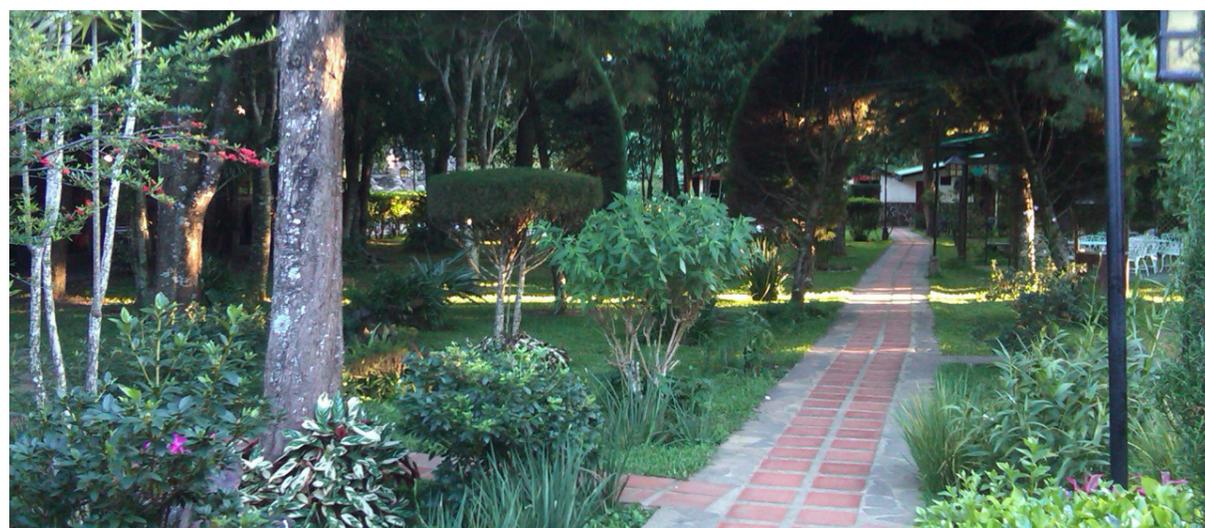
la ocupación del padre y la cercanía de la escuela. Es por ello que una madre con educación aumenta las posibilidades de culminación de estudios de sus hijos, mientras que ocupaciones de baja productividad/calificación (como la agricultura de subsistencia, el comercio informal y el trabajo doméstico), inciden en la salida temprana de la misma, así como la ubicación geográfica de la escuela (por lo general, más alejada en las zonas rurales).

La causa más común de la deserción es la falta de ingresos para completar estudios y la necesidad de trabajar para complementar los ingresos familiares. Pero hay razones adicionales, como la baja cobertura de la infraestructura escolar (especialmente en

áreas rurales), y la baja calidad de los programas.

Un factor que se debe tomar en cuenta para entender las razones de la deserción rural, es el acceso de los jóvenes a la tecnología. Un informe del PNUD (2015), muestra cómo las personas (sin distinción de edad, zona en que viven o sexo), tienen hoy no sólo mayor acceso a la tecnología, sino que la velocidad con que las adoptan es mucho mayor; herramientas como las computadoras, el teléfono móvil o Internet se han incorporado a la vida cotidiana de las personas en un periodo de alrededor de 10-15 años.

En el caso de los/las jóvenes en el ámbito rural, la tecnología les permite conocer lo que sucede en el mundo más allá de su comunidad, lo cual los hace más conscientes de su ubicación y limitaciones para poder acceder a las ventajas del desarrollo. Este conocimiento les permite, además, cuestionar la calidad de la educación que reciben o que está



disponible y decidir si les es de provecho seguir estudiando o buscar trabajo.

En el caso de las mujeres jóvenes rurales, a pesar de que en general tienen más educación que los hombres, sus oportunidades de integración laboral son menores. Abandonar la educación para ellas tiene un precio más alto que para un hombre; ya que ello significa no solo renunciar a la educación, sino abandonar uno de los pocos espacios de socialización que les está disponible. Por ello, si la mujer joven abandona la educación sus opciones se restringen considerablemente, siendo las más comunes el matrimonio adolescente, el trabajo doméstico, o el trabajo agrícola familiar.

Mercado Laboral

Los estudios nacionales concuerdan en señalar que las y los jóvenes tienen un acceso limitado al mercado laboral. La tasa de desempleo joven es mayor a la media de América Latina y Caribe, indicador de esta falta de oportunidades. La OIT señala que en Guatemala alrededor del 7% de los jóvenes no encuentra empleo, entre el 7-13% en Honduras, Nicaragua y El Salvador, entre el 20-28% en Costa Rica, y entre el 13-20% en Panamá.

Además de esta falta de oportunidades laborales para los jóvenes, existe una brecha de género. El Cuadro 4 muestra que la diferencia entre hombres y mujeres jóvenes empleados es superior en algunos casos al porcentaje de mujeres empleadas, indicador inequívoco de un sesgo a favor del hombre en el mercado laboral.

Los datos muestran que cerca del 60% de las y los jóvenes de entre 15 a 24 años (5,4 millones) están fuera del sistema educativo y buena parte de ellos (36%) trabaja en puestos de baja calidad y remunera-

ción. Un 23% no estudia ni trabaja y tan sólo un 29% se dedica al estudio a tiempo completo. Por ello, el empleo al que puede aspirar la juventud es el trabajo familiar no remunerado o bien trabajos de baja productividad o en la economía informal.

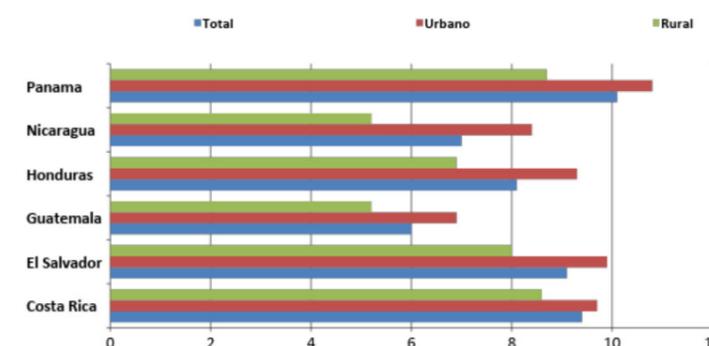
Derechos Humanos y Migración

Las condiciones que los y las jóvenes enfrentan con relación a sus derechos humanos son muy complejas. El vivir en una región que puede ser considerada entre las más violentas del mundo crea situaciones de inseguridad que se traducen en limitaciones a los derechos humanos. Si bien es cierto que no toda la región está sujeta a los mismos niveles de violencia, los indicadores han aumentado también en los países que se caracterizaban por tener índices muy bajos.

Según el Banco Mundial (2011), “El Salvador tiene el índice de homicidios más alto de América Latina (58 por cada 100.000 habitantes), y otros dos países centroamericanos, Guatemala y Honduras, con índices de homicidios de 45 y 43 por cada 100.000 habitantes, respectivamente, se encuentran entre los primeros cinco de la región”. “Los índices de homicidios siguen siendo bajos en Panamá, Nicaragua y Costa Rica, aproximadamente la mitad que en América Latina en general, pero ahora también preocupa el aumento de la violencia en dichos países”.

Aunque no se cuenta con información específica sobre la violencia en las zonas rurales de Centroamérica; la población rural de Guatemala, El Salvador y Nicaragua estuvo sometida a los efectos de una guerra que se desarrolló principalmente fuera de las ciudades. Kay (2003) considera que el problema del acceso a la tierra tuvo una importancia central en el conflicto y que los acuerdos de paz, en gran medida, se lograron haciendo un esfuerzo por respetar

Gráfico 5. Años de escolaridad de la población de 15 a 24 años



Fuente: CEPAL - Comisión Estimaciones propias con base en fuentes oficiales

derechos de la población rural, especialmente indígena, sobre la tierra. En Honduras, que no fue parte directa de esta guerra, existen problemas pendientes de luchas por la tierra (como el de los campesinos del Bajo Aguan).

Este contexto de violencia pone a las personas más jóvenes en una situación particular de vulnerabilidad. De un lado son hostigados, amenazados y presionados para integrarse a las pandillas, y del otro, las fuerzas de seguridad los consideran como parte de las mismas, si viven en las zonas bajo la influencia de las pandillas. El mismo estudio del Banco Mundial (2011) sostiene que en “*Centroamérica, los jóvenes, en especial los hombres jóvenes, son la mayoría de las víctimas y de los perpetradores de la violencia. Datos de Nicaragua (2006) muestran que casi la mitad de aquellos arrestados en relación con un homicidio tenían entre 15 y 25 años de edad; en El Salvador (2000) los perpetradores de delitos violentos identificados positivamente fueron en su mayoría hombres jóvenes con una edad máxima de 23 años. Los hombres jóvenes también son las principales víctimas de los homicidios: aproximadamente el 30 por ciento de todas las víctimas de homicidio en los seis países centroamericanos fueron varones de entre 15 y 34 años de edad*”.

Si bien la violencia aquí descrita es fundamentalmente un problema más propio de las ciudades grandes que de las pequeñas, hay instancias en que la violencia permea las áreas rurales. En el caso de El Salvador, la política del gobierno de mano dura contra la violencia urbana, ha obligado a las pandillas a desplazarse a la periferia de las ciudades así como a las zonas rurales, donde, ante la falta de oportunidades, encuentra un campo fértil para atraer a jóvenes a la delincuencia.

Además, las luchas por la tierra que sufren habitantes rurales (indígenas y no indígenas), afectan los derechos humanos de estas personas, alterando sus formas de vida. En particular, la población indígena es discriminada y la juventud de estos pueblos ve cómo su cultura y costumbres son desvalorizadas. Este menosprecio social lleva a los jóvenes indígenas a rechazar su cultura. Pero cuando están dis-

puestos a defenderla, se topan con la represión, la falta de justicia y la exclusión social.

Si bien estas difíciles condiciones de los derechos humanos, en muchos casos han sido fuente de migración; ésta también obedece a otras causas. La globalización, las crisis económicas, la presencia de “economías emergentes” (nuevos focos de interés de las poblaciones migrantes), etc., han traído un cambio en los patrones migratorios internacionales y evidencian que estos movimientos no van a detenerse o reducirse. Son cada vez más los jóvenes que migran del campo a la ciudad o bien hacia otras naciones, en busca de mejores oportunidades de vida.

**“SON CADA VEZ MÁS
LOS JÓVENES QUE
MIGRAN DEL CAMPO
A LA CIUDAD O BIEN
HACIA OTRAS NACIONES,
EN BUSCA DE MEJORES
OPORTUNIDADES DE
VIDA”**

Al mismo tiempo, la política de apertura económica adoptada (o impuesta) en los países centroamericanos ha generado un declive de los productos agrícolas regionales de exportación (el café, la caña, el banano y el algodón), especialmente aquellos que involucran en gran medida a la agricultura familiar de pequeña escala. La tecnificación de las labores agrícolas, así como el desplazamiento de las unidades productivas a otros territorios que estén mejor localizados respecto a la infraestructura de exportación, han reducido aún más

las oportunidades de empleo en las áreas rurales (UCA, 2009).

Los principales países emisores de migración internacional son Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua. En los tres primeros, la violencia es una causa central, adicional a las ya nombradas. Costa Rica y Panamá, son países principalmente receptores de migración.

A MODO DE CONCLUSIÓN

La región centroamericana es muy heterogénea y la situación de cada país es particular. Sin embargo, existen factores comunes que es necesario considerar; uno de ellos es que la región tiene problemas estructurales asociados a altos niveles de pobreza que conviven con tasas de crecimiento del PIB altas y estables. Ello implica un problema en la distribución del ingreso, más visible en las zonas rurales.

Puesto que un porcentaje significativo de la población centroamericana es menor de 30 años, las con-

Cuadro 3. Total de Jóvenes* en Centroamérica por sexo, ingreso y desempleo (2015)

PAÍSES	TOTAL JÓVENES	HOMBRES	MUJERES	INDIGENTES (%)	POBRES, NO INDIGENTES (%)	NO POBRES (%)	TASA DE DESEMPLEO (%)
Costa Rica	1.294.808	665.034	629.774	6,7	9,3	84,0	14,4
El Salvador	1.726.667	822.341	904.326	12,4	31,5	56,1	10,4
Guatemala	4.041.230	1.978.720	2.062.510	23,5	26,2	50,3	3,1
Honduras	2.276.489	1.142.048	1.134.441	37,5	25,0	37,5	7,0
Nicaragua	1.768.333	878.743	889.590	25,4	29,7	44,9	10,3
Panamá	886.176	450.782	435.394	12,8	10,2	77,0	8,6
Centroamérica	11.993.703	5.937.668	6.056.035	19,7	22,0	58,3	9,0

Nota: Se considera jóvenes a las personas entre los 15 y los 29 años.
Fuente: BIG DATA para Políticas de Juventud (2015), con base en información de CEPAL.

secuencias de los problemas estructurales afectan más a la gente joven que a otros grupos. Si además consideramos que un porcentaje importante de la población joven es rural, ello implica que este grupo sufre aún más las consecuencias de las desigualdades. El que sus oportunidades educativas sean menores, así como su incorporación al mercado laboral, sus ingresos, etc., conduce a inequidad en la distribución de las oportunidades.

En el ámbito rural, el mercado laboral para los jóvenes solo ofrece empleo de baja calidad, informal y/o temporal, en el que predomina el trabajo agrícola familiar, o bien empleos no agrícolas de baja productividad en el sector comercial o de servicios. Muchos de ellos no permiten el acceso a la seguridad social.

En la actualidad, la estructura económica prevalente se encuentra altamente concentrada en las grandes ciudades (incluso sólo en la capital), por lo que no es esperable ver cambios orientados a la descentralización en el corto plazo. Estos aspectos

constituyen manifestaciones, no solo de desigualdad para los jóvenes, sino de exclusión social y una ciudadanía social muy débil. Por ello, para muchos, la salida es la emigración (a la ciudad o a otros países); el sumarse a las pandillas o maras o bien incurrir en el menudeo de drogas.

Al mismo tiempo, existe una masa de jóvenes que ante la falta de oportunidades, intentan buscar caminos propositivos; tales como el desarrollo empresarial autónomo, o bien la migración laboral.

Es por ello que es necesario incrementar las oportunidades de los jóvenes rurales para mejorar su educación, ingreso y voz ciudadana en la toma de decisiones, a fin de facilitar su incorporación a la ciudadanía social.

Asimismo, la institucionalidad preocupada de la juventud debe dejar de diluirse en muchas instancias y mejorar la calidad de su articulación interinstitucional. Para lograrlo, es necesario especializar a esta institucionalidad en el trabajo con juventudes



Cuadro 4. Brecha de género en el empleo joven

PAÍSES	HOMBRES JÓVENES EMPLEADOS (%)	MUJERES JÓVENES EMPLEADAS (%)	BRECHA DE GÉNERO
Costa Rica	44	24	20
El Salvador	53	29	24
Guatemala	67	32	35
Honduras	68	29	39
Nicaragua	57	27	30
Panamá	52	29	23

Nota: La diferencia entre la proporción de mujeres jóvenes empleadas y empleados jóvenes como porcentaje de sus respectivas poblaciones (15-24)

Fuente: OIT. Recuperado de <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/multimedia/maps-and-charts/>

rurales. Lo anterior no implica –necesariamente– centralizar el tema en una sola institución. La multidimensionalidad que compete a la juventud rural requiere de un tratamiento desde sus diversas dimensiones e instituciones; por lo que su presencia en varias instancias puede ser favorable.

El trabajo con la juventud rural supone un esfuerzo doble; (i) que la institucionalidad en el tema de la juventud rural lo vea como un eje de política, y (ii) que la coordinación interinstitucional mejore a nivel central y local (lo cual supone la presencia de una institucionalidad local). El que sea un eje de política supondrá delegación de competencias, así como de recursos económicos y humanos para atenderla. Mejorar la coordinación interinstitucional implica mejorar el diálogo desde las distintas instituciones alrededor del tema. Ello además ayudará a eliminar las duplicidades e identificar los espacios vacíos de la política. Afortunadamente esta es una práctica en proceso en muchos de estos países, con institucionalidad descentralizada y dialogante en los territorios.

Uno de los temas importantes es la mejora en la calidad de la educación rural (acceso, infraestructura, recursos y docentes). La experiencia internacional ha mostrado que cuando los docentes son personas del territorio, su nivel de empoderamiento con la realidad local es mayor, y también sus niveles de esfuerzo por sacar adelante la educación a nivel rural.

También las mejoras en la infraestructura (sobre todo vial, pero no únicamente), tienen impacto en la atracción de otras actividades a los territorios. Por lo general, luego de instalada una carretera llegan los servicios educativos y de salud, el transporte, las actividades comerciales, y así sucesivamente.

Desde el punto de vista de la institucionalidad que trabaja los temas de juventud y ruralidad, su accio-

nar debe abarcar directamente a la **juventud rural**. Estas organizaciones deben apoyar sistemáticamente el fortalecimiento de las capacidades (conocimientos técnicos y competencias) de las juventudes rurales con el propósito de identificar espacios de oportunidad tanto para su desarrollo endógeno como para la atracción de actividades productivas a los territorios. Crear oportunidades de desarrollo en las áreas rurales es el primer paso para fortalecer los territorios, generar ingresos, afincar a su juventud y diversificar su oferta.

NOTAS

1. Recuperado de http://www.cepal.org/sites/default/files/def_urbana_rural.pdf
2. Con ello se quiere señalar que las economías pueden basar su crecimiento en los recursos naturales, la eficiencia o la innovación. Así, los países de menor desarrollo relativo basan su crecimiento en los recursos naturales.
3. La distribución del ingreso en quintiles supone dividir a la población en 5 grupos que representan cada uno un 20% de la población por ingresos (quintil 1: 20% más pobre hasta quintil 5: el 20% más rico).
4. CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Base de datos de población. Revisión 2016. - http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm
5. Los países que ostentan la mayor población indígena son Guatemala, Nicaragua y Panamá. En la ciudad de Panamá (de acuerdo al XI Censo de Población y VII de Vivienda 2010), los jóvenes eran el 23% de la población, mientras que en las comarcas indígenas (como Guna Yala, Emberá, Ngäbe–Buglé), ese porcentaje estaba por encima del 29%.
6. Tomado de: <https://oij.org/big-data/>

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO MUNDIAL (2011). Crimen y Violencia en Centroamérica. Un desafío para el Desarrollo. Recuperado de <http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/>
- BANCO MUNDIAL (2008). Midiendo la desigualdad de

oportunidades en América Latina y el Caribe. Washington, noviembre. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/>

- CEPAL (2016). Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe. Naciones Unidas, Santiago, Chile.
- CEPAL (S/F) Definición de Población Urbana y Rural Utilizadas en los Censos de Los Países Latinoamericanos.
- Disponible en: http://www.cepal.org/sites/default/files/def_urbana_rural.pdf
- FAO (2016). Juventud Rural y Empleo Decente en América Latina. FAO, Informe realizado por Martine Dirven, Santiago de Chile.
- INE (2014). Encuesta nacional de Condiciones de Vida. Recuperado de: <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2015/>
- Kay, C. (2003) “Estructura Agraria y Violencia en América Latina”, Sociología, Año 5, No. 10, Porto Alegre, (págs. 220-248). Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n10/18720.pdf>
- MIDES (2016). Juventud en Cifras. MIDES-PNUD, Panamá, enero.
- OCDE/CREPAL/CAT (2016) Perspectivas Económicas de América Latina 2017: juventudes, competencias, emprendimientos, OCDE, Publications, Paris.
- Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2017-es>
- OIJ (2011) “Políticas de Juventud en Centroamérica: Construyendo un Paradigma para el Desarrollo Social”, Organización Iberoamericana de Juventud, Madrid, España.
- Disponible en: <http://intercoconnecta.aecid.es/Gestin%20del%20conocimiento/>
- OIT (2014). Estudio de Casos sobre reconocimiento de títulos y aprovechamiento de las destrezas de las personas migrantes. Casos: Costa Rica, Panamá, República Dominicana. En Revista Perspectiva Laboral: Migración Laboral, Logros y Retos. No. 1, año 4, Febrero.
- OIT (2016). Panorama Laboral 2016 América Latina y el Caribe. Oficina regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima.
- Organización Mundial de Turismo. En <http://step.unwto.org/es/news/2013-11-28/centroamerica-acceso-mercados-de-las-pymes-de-turismo-rural>
- PNUD para Guatemala.
- Recuperado de: http://www.gt.undp.org/content/guatemala/es/home/operations/projects/poverty_reduction/MIPYMES.html
- PNUD (2015). Human Development Report 2015. Work for Human Development. UN, New York.
- PROCASUR/FIDA (2014) “Orientaciones para la Inclusión de la Juventud Rural en los Proyectos Cofinanciados por FIDA en América Latina y el Caribe” Nota Técnica, Juventud

Rural Emprendedora, Santiago, Chile

- Disponible en: <http://juventudruralemprendedora.procasur.org/red-de-jovenes-rurales/>
- UCA (2009) “Migración Internacional en Centroamérica Mapeo regional de flujos, legislación, políticas públicas, organismos, organizaciones e investigaciones”, Universidad Centroamericana de Managua (UCA). Disponible en: http://imumi.org/attachments/migracion_internacional_centro_am.pdf
- Sitio Web: Ojo a la Migración. Recuperado de: <http://www.semanariouniversidad.ucr.cr/migracion/migrantes-cr>
- Swisscontact en <http://www.swisscontact.org/es/proyectos-y-paises/encuentre-un-proyecto/innovations/pymerural.html>
- Vivas, E.A. (2007) “Migración interna en Nicaragua: descripción actualizada e implicancias de política, con énfasis en el flujo rural-urbano”, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, Santiago, Chile. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7223/1/S0701017_es.pdf
- World Economic Forum (2016). The Global Competitiveness Report 2016-2017. The World Economic Forum, Geneva.



“MINGA DE LAS MUJERES: CAMINANDO JUNTAS”

UNA PROPUESTA DE EMPODERAMIENTO DIFERENCIAL PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL



JOHANA CIRO CALDERÓN,
Doctora en Desarrollo Local e Innovación del Territorio. Máster en Gestión y Promoción del Desarrollo Local. Licenciada en Administración y Dirección de Empresas. Especialista en Marketing Estratégico. Coordinadora Línea investigación Desarrollo Local - Universidad del Valle. Agente de Desarrollo local y de Empleo en el Ayuntamiento de Carcaixent - España.

“Allí donde las mujeres tienen educación y poder, las economías son más productivas y sólidas. Allí donde las mujeres están plenamente representadas, las sociedades son más pacíficas y estables”.

Ban Ki – Moon, Secretario General de la ONU

Cuál ha sido el rol de la mujer indígena Nasa en el fortalecimiento y preservación de la identidad cultural de su comunidad? ¿Por qué sus aportes han sido históricamente invisibilizados? ¿Cómo trabajar, desde aportes conceptuales de las actuales teorías de desarrollo, pero sobre todo desde la práctica, para que las mujeres indígenas tengan autonomía sobre su

cuerpo, sus decisiones, su economía, su identidad cultural y espiritual y sus espacios de participación política?

La respuesta a estas preguntas constituye el asunto central de este artículo, en el que a partir de los conceptos fundamentales de mi tesis doctoral, titulada “Estrategia para el empoderamiento diferencial desde la identidad cultural y el desarrollo local. Estudio del caso de las mujeres indígenas Nasa del Municipio Santiago de Cali, Colombia”, se destaca el rol que desde tiempos ancestrales y hasta la actualidad, han desempeñado las mujeres indígenas en la preservación de sus territorios y en la resistencia hacia la opresión colonizadora.

Los planteamientos acá presentados son parte de los resultados del trabajo de investigación, producto de mi experiencia en procesos de empoderamiento y emprendimiento en grupos en situación de vulnerabilidad y, en especial, de mi relación con la comunidad indígena Nasa, del sur de Colombia, con la cual tengo mi sentido de pertenencia.

**“EL DESARROLLO ES
COMO UN ÁRBOL, TIENE
QUE CRECER DE ABAJO A
ARRIBA EN ARMONÍA CON
LA NATURALEZA.”**

En una primera sección explicaré la base teórica que subyace a la Estrategia de Empoderamiento Diferencial (EED). Conceptos como desarrollo, discursos de transición, Sur Global, justicia epistémica y empoderamiento, serán explicados para mostrar su estrecha relación con la metodología propuesta en mi trabajo investigativo, y con sus resultados: la puesta en marcha de estrategias tendientes a empoderar a la mujer Nasa y que puede replicarse en otros grupos con diversidad en la aportación social.

En un segundo apartado hablaré del empoderamiento desde sus distintas facetas y la forma en que éstas se articulan al concepto de autonomía, para desde allí idear y poner en marcha acciones de empoderamiento diferencial de las mujeres de la comunidad indígena Nasa. Por último, expondré la metodología y las herramientas empleadas en el trabajo de campo, que me permitieron plantear esta estrategia, así como algunas conclusiones.

Fundamentos teóricos del Empoderamiento Diferencial - EED

El propósito de mi trabajo doctoral fue plantear una

estrategia de empoderamiento diferencial (EED), es decir, una propuesta de acción pensada desde las actuales teorías del desarrollo, pero a la vez surgida desde y para las mujeres de la comunidad indígena Nasa, al Sur de Colombia. Esta estrategia fue el resultado de 22 meses de un intenso trabajo de campo, caminando al lado de estas mujeres, conociendo el universo simbólico del pueblo Nasa y explorando juntas nuestras potencialidades.

El propósito de desarrollar una estrategia con estas características, surgió de la percepción de que aunque ellas han contribuido de muchas maneras a la preservación de la identidad cultural de su pueblo, sus aportes han sido históricamente invisibilizados, por estar inmersas en un sistema que las expone a

una triple condición de vulnerabilidad: ser mujeres —en el contexto de un pueblo en el que predomina la cultura patriarcal—, ser indígenas —en un país que como Colombia tiene una mayoría mestiza—, y estar en condición de pobreza.

Para entender por qué o cómo el trabajo de estas mujeres ha sido invisibilizado históricamente, es necesario repasar, en primer término, cuál ha sido su rol desde tiempos ancestrales.

Es importante precisar que la comunidad indígena Nasa tuvo un origen matriarcal. Desde tiempos inmemoriales el rol femenino ha sido el de la guardiana y multiplicadora de vida en todas sus manifestaciones, protectora y transmisora de la identidad cultural de su pueblo, además, de ocupar el lugar de consejera cuyos aportes son determinantes para las decisiones que afectan a todas y todos.

Ha sido también la precursora de la economía comunitaria a través del cultivo, y la depositaria y transmisora de conocimientos ancestrales como la lengua y el tejido (la jigra), a través del cual la mujer Nasa, más que producir un objeto, piensa e interpreta la vida, pues cada vuelta del tejido se entiende allí como una vuelta de reflexión, de amor, de contacto entre lo espiritual y lo terrenal: se teje entonces como una forma de enseñar y aprender a vivir.

Para la comunidad indígena Nasa, las mujeres son el puente a través del que transita la vida y su misión es actuar en defensa de la misma, entendiendo vida como todo aquello que existe en los territorios

de los pueblos Nasa del Cauca: el agua, los sitios sagrados, los animales y las plantas que, desde su cosmovisión, son nuestros hermanos y dan fuerza espiritual para seguir día a día en pie de lucha y en resistencia como pueblos (López, 2008).

Pero la comprensión profunda de este rol y de las causas de su invisibilización, es mucho más intrincada que estas generalidades y para llegar a un entendimiento profundo es necesario valernos de una gran variedad de conceptos relacionados con los actuales discursos de desarrollo.

Para empezar, recordemos que en Colombia existe un debate abierto sobre la relación entre la identidad cultural de una comunidad y su proceso de desarrollo, en el que intervienen múltiples factores (sociales, económicos, pero especialmente políticos) que complejizan los objetivos del análisis.

La conceptualización que da fundamento al Enfoque de Empoderamiento Diferencial (en lo sucesivo EED) proviene de Kamla Bashim (2013), cuya propuesta teórica otorga un rol protagónico a la gente, donde sugiere una clase de desarrollo local basada en el conocimiento que las comunidades tienen de su entorno y en el reconocimiento de sus propias necesidades:

El desarrollo es como un árbol, tiene que crecer de abajo a arriba en armonía con la naturaleza. ¿Qué significa considerar el desarrollo como un árbol? Significa que solo podemos elegir lo que es bueno para esa tierra. Solo podemos introducir las ideas que la gente local quiera, entienda y pueda hacer fructificar, las que se puedan sostener localmente porque son aptas para el clima, la gente y sus necesi-

dades. Solo las cosas aptas crecerán como un árbol, cosas que la gente sostiene y en las que cree.

El EED surge de este poderoso impulso teórico respecto al desarrollo local, sumado a los postulados de los discursos de transición (DTs), que ponen todo el peso del significado y el sentido mismo de modernidad y de desarrollo en las perspectivas del Sur Global y del Norte Global (Escobar, 2015).

Ambas miradas comparten el propósito superior de cambiar estructuralmente el modelo de desarrollo, pero cada una tiene apuestas diferentes, en tanto existen diferencias radicales entre las que se consideran los problemas que requieren de una solución más urgente. Para el Sur Global, el problema fundamental es la búsqueda de alternativas al desarrollo (Postdesarrollo o el Buen Vivir), mientras que para la perspectiva del Norte Global es el decrecimiento (la economía del Bien Común, las ciudades en transición, entre otras).

En mi trabajo investigativo he adoptado la perspectiva del Sur Global que, vale la pena mencionar, ha sido considerada en las constituciones recientes de Ecuador y Bolivia, como fruto de las luchas indígenas: el Sur Global propone el Buen Vivir y los Derechos de la Naturaleza, como una oportunidad para la construcción colectiva de una nueva forma de vivir (Acosta, 2010, p. 7; Gudynas, 2011).

Situados en esta perspectiva, es pertinente preguntarnos si al desarrollar una metodología que, como la del empoderamiento diferencial, se basa en elementos teóricos que subrayan la importancia de proponer el desarrollo en términos de lo que las comunidades saben acerca de sí mismas, de lo que

creen necesitar, de su identidad cultural, de su pasado y de su aprehensión del entorno; será también necesario abordar otros paradigmas epistemológicos, que estén en consonancia con una propuesta que, desde su mismo nombre, se propone como diferencial.

Es en este punto donde aparece el concepto central que permite construir coherentemente la metodología del EED, al articular los postulados del Sur Global con una propuesta basada en la singularidad de las comunidades indígenas: el concepto de justicia epistémica. Pues si hemos admitido que estas comunidades constituyen en sí mismas un lenguaje diferente y desconocido a nuestro dominio de conocimiento occidental y que son inaccesibles desde el paradigma de investigación imperante en el mundo académico, es necesario admitir también que su estudio debe abordarse desde una perspectiva más acorde, alejada de la acostumbrada mirada positivista.

La justicia epistémica se entiende entonces como la búsqueda de conocimientos y de criterios de validez del conocimiento que otorguen visibilidad y credibilidad a las prácticas cognitivas de las clases, los pueblos y los grupos sociales que han sido históricamente victimizados, explotados y oprimidos por

el colonialismo y el capitalismo globales (De Sousa Santos, 2009). Sus dos premisas fundamentales son:

* La comprensión del mundo es mucho más amplia que la comprensión occidental del mundo. Esto significa, en paralelo, que la transformación progresista del mundo puede ocurrir por caminos no previstos por el pensamiento occidental, incluso por el pensamiento crítico occidental (sin excluir el marxismo).

* La diversidad del mundo es infinita, una diversidad que incluye modos muy distintos de ser, pensar y sentir, de concebir el tiempo, la relación entre seres humanos y entre humanos y no humanos, de mirar el pasado y el futuro, de organizar colectivamente la vida, la producción de bienes y servicios y el ocio. Esta inmensidad de alternativas de vida, de convivencia y de interacción con el mundo queda en gran medida desperdiciada porque las teorías y conceptos desarrollados en el Norte Global y en uso en todo el mundo académico, no identifican tales alternativas y, cuando lo hacen, no las valoran en cuanto contribuciones válidas para construir una sociedad mejor (De Sousa Santos, 2011).

Y en este espectro de búsqueda de conocimientos y criterios de validez propuestos por una justicia



epistémica, al margen del sistema de conceptos y formas de aprender imperantes, en el que tienen cabida diferentes formas de interpretar el mundo, emerge el paradigma de investigación indígena, definido como:

Los modelos de investigación para el conocimiento de la realidad que sobrevienen fuera del ámbito de entendimiento e interpretación occidental de la realidad (Fernández, 2016).

Cualquier discusión sobre la posible paridad o discrepancia entre el pensamiento científico occidental y el sistema o sistemas de conocimiento e investigación indígena de la realidad, debe formularse a partir del examen de la noción de cosmovisión, entendiendo por ésta, la manera de ver, interpretar y actuar sobre el mundo según la experiencia existencial e histórica de los individuos y sus colectividades (Hart, 2010, citado en Fernández, 2016).

Sobre un paradigma de investigación específicamente indígena, Hart determina cuatro dimensiones de análisis: ontológica, epistemológica, metodológica y ética.

Dimensión ontológica

Las comunidades indígenas entienden el universo como esferas de relaciones espirituales en conexión con esferas de relaciones físicas. Estas se manifiestan tanto simbólicamente como materialmente, siguiendo pautas de reciprocidad que se canalizan y estructuran en ceremonias y reuniones rituales específicas.

Dimensión epistemológica

Hay un sistema de pensamiento indígena que tiene su propia lógica de conocimiento, la cual pertenece al ámbito de las experiencias introspectivas intensas que ocurren al interior de las distintas esferas de relaciones que mantienen los seres vivos, los espíritus y los objetos físicos. Por su parte, los ensayos de introspección se gestan en laboratorios y centros de experimentación de conocimiento concretos, a saber: en los rituales y las ceremonias, donde ensueño, alteración de la conciencia, visión, meditación e in-

vocación, conducen dicho proceso. El transcurso de conservación, enseñanza y transmisión intergeneracional de los conocimientos así alcanzados, queda sancionado en las reuniones colectivas de narración oral. En consecuencia, – tal como explica Hart – crear, experimentar y transmitir conocimiento en el mundo indígena consiste en poner en marcha una praxis colectiva de comunicación.

Dimensión metodológica

Esta descansa sobre la idea de reciprocidad de la vida, lo que implica una rendición de cuentas relacional y colectiva. El énfasis recae en la aplicación práctica del conocimiento adquirido dentro del sistema de reciprocidad entre humanos, espíritus y objetos físicos.

Dimensión ética

En el paradigma de investigación indígena, esta dimensión se vincula a la comunidad. Puesto que la investigación indígena se plantea para el beneficio de la comunidad indígena, su realización está supeditada al control comunitario del proceso de investigación y generación de conocimiento. El paradigma indígena evita la intrusión. Pone el acento en la percepción de las emociones.

Sus buenas maneras consisten en escuchar, oír, ver y mirar con respeto, con silencio, con atención, reflexivamente y sin juzgar. Privilegia el palpito del corazón que mueve las palabras y las acciones que ocurren alrededor. La ética en el paradigma de investigación indígena consiste en el reconocimiento subjetivo del proceso creativo de la persona que produce conocimiento y lo transmite en un contexto colectivo.

De todo lo anterior se deduce que en el trabajo de reflexión y acción que propone el empoderamiento diferencial se implique la forma particular en que se ha vivido y sufrido (y se vive y se sufre) la interseccionalidad de las desigualdades de las mujeres Nasa: en cuanto al género, la pertenencia étnica y la pobreza. Y es en esta forma de entender el mundo desde sí mismo y para sí mismo, desde el propio dolor, las propias necesidades y las categorías imperantes en la propia cultura, que debería surgir una propuesta para el desarrollo local de cualquier comunidad. Debe entenderse pues, en primer lugar,

que una propuesta de empoderamiento diferencial como la que se presenta acá, se estructura a partir de un ejercicio de justicia epistémica que, para el caso, está representado en el paradigma de investigación indígena, que releva la forma particular en la que las comunidades indígenas entienden el mundo en sus distintas dimensiones.

A continuación, propongo un breve recorrido por otro de los conceptos centrales de la investigación: el empoderamiento.

¿Qué es el empoderamiento?

Este concepto tiene sus orígenes en diferentes experiencias de los movimientos sociales y aparece, en tiempos recientes, en toda su dimensión y relevancia política, en los debates de desarrollo. Se refiere al proceso de reflexión crítica, de toma de conciencia de sus propios derechos, de sus capacidades e intereses, y de las relaciones desiguales de poder que viven las personas y los grupos sociales, así como al posterior fortalecimiento de sus capacidades, confianza, visión y protagonismo para impulsar cambios positivos de las situaciones que viven, e incluso, la organización política para transformar dichas relaciones (Cuadra y Montenegro, 2002).

También puede ser interpretado como un proceso de cambio, impulsado desde adentro de las comunidades y los seres humanos, en el que tanto mujeres como hombres, tengan el derecho y la oportunidad de desafiar a la opresión al rechazar o transformar los roles prescritos dentro de la sociedad (Delgado, 2012).

Diversos autores coinciden en que el empoderamiento es un proceso multidimensional que se materializa en el acceso y control al poder a diferentes niveles, y que puede aplicarse a todos los grupos marginados o vulnerables, aunque el mayor referente teórico se ha dado con relación a las mujeres, cuya primera aplicación fue propuesta por el Development Alternatives with Women for a New Era (DAWN) a mediados de la década de los ochenta, con varios análisis acerca del impacto que tienen en la vida de las mujeres de las naciones subdesarrolladas, cuestiones como la seguridad alimentaria o el deterioro de los servicios. Se reconoce, desde entonces, que las mujeres experimentan la pobreza de un modo distinto a como lo hacen los hombres, y de ahí la urgencia de que sean ellas quienes deban definir sus necesidades, objetivos y estrategias de subsistencia (Rodríguez, 2006).

El empoderamiento de las mujeres es un proceso de largo plazo, que debe ir de adentro hacia fuera y de abajo hacia arriba, en coincidencia con la propuesta de desarrollo local, que se inicia en el ámbito personal mediante el desarrollo de una autoimagen positiva y de confianza en las propias capacidades, continúa en el ámbito de las relaciones cercanas, a través de la habilidad para negociar e influenciar las relaciones familiares y, finalmente, impacta en una dimensión colectiva gracias a que las mujeres construyen estructuras organizativas suficientemente fuertes para lograr cambios sociales y políticos (Murguialday Martínez, 2006).

Autonomía y empoderamiento

El empoderamiento se relaciona, necesariamente, con el concepto de autonomía. Esta se define como la capacidad y libertad de decidir, de dar la propia opinión y de actuar, como la auténtica posibilidad de que una mujer se defina a sí misma, por sí misma y no en relación a otros, sean estos el Estado, la iglesia, los partidos políticos o cualquier organización que reglamente sus vidas sin tomar en consideración su calidad de individuos y personas. Para que se empiece a gestar un proceso de empoderamiento es necesario promover la autonomía a distintos niveles: física, en la toma de decisiones, económica, y a nivel cultural y espiritual.

La autonomía física se expresa en dos dimensiones que, además, reflejan dos problemáticas sociales de alto impacto en la región: el respeto a los derechos reproductivos de las mujeres y la violencia de género. En segundo lugar, la autonomía en la toma de decisiones se refiere a la presencia de las mujeres en los distintos niveles de los poderes del Estado, y a las medidas orientadas a promover su participación plena y en igualdad de condiciones. La autonomía económica, por su parte, se explica como la capacidad de las mujeres de generar ingresos y recursos propios, a partir del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones que los hombres (Cepal, 2015). Por último, la autonomía cultural y espiritual, está referida a la capacidad de promover su identidad, sin temor a ser rechazadas por la misma.

Este concepto de autonomía es de especial importancia en la agenda de desarrollo en la medida en que sirve al propósito de explicar la multidimensionalidad del empoderamiento, como se verá a continuación.

Tipos de empoderamiento

Es a partir de la promoción de la autonomía de las

“LAS MUJERES EXPERIMENTAN LA POBREZA DE UN MODO DISTINTO A COMO LO HACEN LOS HOMBRES, Y DE AHÍ LA URGENCIA DE QUE SEAN ELLAS QUIENES DEBAN DEFINIR SUS NECESIDADES, OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DE SUBSISTENCIA (RODRÍGUEZ, 2006)”

mujeres a distintos niveles que se pueden plantear también distintos niveles de empoderamiento:

1. Individual. Implica un proceso en el que las mujeres elevan sus niveles de confianza, autoestima y capacidad para responder a sus propias necesidades. Muchas veces ellas y otros grupos marginados tienen interiorizados los mensajes culturales o ideológicos de opresión y subordinación que reciben respecto a sí mismos, en el sentido de que carecen de voz o de derechos legítimos, lo que redundará en su baja autoestima y su estatus social (Delgado, 2012). El empoderamiento individual de las mujeres implica un proceso de recuperación de la autoconfianza y la autoestima para la toma de decisiones sobre los asuntos que le conciernen, lo que las obliga a pensar sobre sí mismas, su lugar en el mundo, sus sueños, anhelos y deseos, así como a reflexionar sobre la discriminación de la que son objeto (Delgado, 2012).

2. Económico. En el plano de la independencia económica, el empoderamiento de las mujeres supone la creación de la base material a partir de la cual ha de lograrse la autonomía económica personal. A su vez, esta se puede alcanzar mediante la conversión de cada individuo en un agente económico capaz de insertarse y participar en el mercado, que produce e intercambia dentro de la economía y posee autonomía suficiente para tomar decisiones y ponerlas en práctica (Delgado, 2012).

3. Político. Cuando se habla del empoderamiento político de la mujer, no basta con atenernos a un incremento cuantitativo de las mujeres en espacios de decisión, sino que es necesaria una participación cualitativa que se traduce en que su voz y sus intereses se escuchen no sólo en las políticas blandas o tradicionales (Asuntos Sociales, Mujer, Infancia), sino en los asuntos o áreas clave para el Estado (Interior, Hacienda, Seguridad, Fomento, etc.) (Organización de las Naciones Unidas, 2013).

En relación a esta multidimensionalidad del empoderamiento, basada en los distintos niveles de la autonomía, se planteó una estrategia de empoderamiento diferencial para las mujeres de la comunidad Nasa, pero añadiendo el empoderamiento

espiritual y cultural, que es fundamental desde el punto de vista de la cosmovisión indígena.

¿Cómo se llega a la estrategia de empoderamiento diferencial (EED)?

Para el desarrollo del estudio de caso se hizo un trabajo de campo bajo la metodología de Investigación Acción Participativa (IAP), con el objetivo de guiar el análisis a partir de dos principios: el conocer y el actuar. El primero estuvo orientado a comprender el contexto y las realidades de la mujer Nasa (problemáticas, necesidades, recursos) y el segundo se centró en el desarrollo de acciones que permitieran transformar y mejorar esa situación, lo cual implicó una inmersión en el mundo de los sentidos y valores del pueblo Nasa.

"ESTE CONCEPTO DE AUTONOMÍA ES DE ESPECIAL IMPORTANCIA EN LA AGENDA DE DESARROLLO EN LA MEDIDA EN QUE SIRVE AL PROPÓSITO DE EXPLICAR LA MULTIDIMENSIONALIDAD DEL EMPODERAMIENTO."

Para tal efecto se emplearon algunas técnicas cualitativas de investigación (análisis de material documental, entrevistas en profundidad, historias de vida, observación participante, actualización del censo) y algunas metodologías de innovación social que permitieran plantear la puesta en marcha del Programa Piloto de Emprendimiento Diferencial para el Empoderamiento de la Mujer Nasa, el Taller de expertas, y el Taller de Café Ciudadano; ejercicios prácticos que se utilizaron

como espacios en los que las mujeres son capaces de identificar sus debilidades y sus fortalezas en cuanto a los diferentes niveles de autonomía.

Programa Piloto de Emprendimiento Diferencial para el Empoderamiento de la Mujer Nasa

Se trató de un emprendimiento puesto en marcha entre 20 mujeres del cabildo Nasa que pensaron, desarrollaron y estructuraron sus proyectos de empresa social desde la identidad cultural, basadas en sus propios conocimientos y en las tradiciones de su pueblo, con el fin de promover su autonomía económica. La propuesta incluyó la formación en fundamentos de emprendimiento social empresarial de estas 20 mujeres voluntarias del cabildo indígena Nasa, desde la fase de ideación hasta la estructuración del plan de negocio. Se conformaron grupos de trabajo en tres cooperativas:



1. Las Gaitanas: confección y tejido de prendas únicas, que conservan la identidad ancestral del pueblo Nasa.

2. Empanadas Sol Nasa: empresa dedicada a la elaboración de comidas rápidas basadas en elementos tradicionales de la gastronomía del pueblo Nasa.

3. Chicha El Maíz: empresa dedicada a la elaboración y distribución de esta bebida ancestral, con la mejor calidad de maíz.

Taller de expertas

Tomando elementos de las metodologías de innovación social, se desarrolló un ejercicio de cosecha, a través de la indagación por las cuatro dimensiones de la autonomía: física, económica, en la toma de decisiones y espiritual y cultural.

En este taller se llevó a cabo una exploración en profundidad de cada una de estas dimensiones, donde cada una de las participantes aportó sus ideas y conceptos acerca de los obstáculos de distinta índole que les impedían conseguir la autonomía en cada uno de estos niveles, como -por ejemplo- la dificultad que tienen de posicionarse en el mundo laboral, una escasa divulgación de los saberes ancestrales, y la pérdida de su lengua nativa (entre muchos otros obstáculos que están recogidos exhaustivamente en mi trabajo de tesis doctoral), pero también se cosecharon potencialidades para el logro de la autonomía, basadas tanto en lo individual como en lo colectivo, como -por ejemplo- haber ganado, en los

últimos años, espacios importantes en los medios de comunicación, alimentar la conciencia de que las mujeres pueden y deben ser líderes y de que ellas son las guardianas de la cultura.

Este ejercicio de reconocimiento constituye un paso fundamental para toda estrategia de empoderamiento de un grupo con diversidad en la aportación social: a partir de los diferentes niveles de autonomía (físico, económico, en la toma de decisiones, y cultural y espiritual) indagar qué es lo que les impide llegar allí, pues es a partir de este autodiagnóstico y de este centrar la mirada en sí mismas, que se puede empezar a propiciar un clima de empoderamiento basado en lo que las comunidades saben de ellas mismas y en lo que ellas necesitan, como se propone desde la mirada del Sur global y de la justicia epistémica.

Taller Café Ciudadano

En el contexto de una reunión de carácter político, como lo es la del Cabildo Indígena Nasa del Municipio de Cali, se desarrolló un ejercicio de observación participante, con el propósito de ahondar en las formas que usan los miembros de la comunidad para reflexionar, analizar, negociar, construir e incluso exponer su pensamiento político, para fortalecer su identidad cultural y promover sus derechos culturales.

Para guiar el desarrollo de este taller se organizó a los participantes por mesas y se les plantearon estas cuatro preguntas:

1. Teniendo en cuenta que la nación está compuesta por el territorio, la comunidad, una cultura, un idioma propio, los usos y costumbres, y que estamos retomando nuestra ancestralidad de un gobierno propio, ¿considera que la comunidad Nasa puede llegar a configurarse como una Nación?
2. Desde mi rol de ser Nasa en un contexto de ciudad, ¿qué significa ser ciudadano colombiano?
3. Dentro de la cultura Nasa, ¿qué me hace fuerte frente a otras culturas (desde mi rol)? ¿Cuál es mi compromiso para perpetuar esas fortalezas?
4. ¿Qué cosecha personal me llevo?

A través de esta clase de ejercicios comunitarios y participativos, los miembros de la comunidad logran reconocerse como personajes políticos relevantes, con ideas, con voz, como individuos capaces de identificar problemas, analizar su origen y evolución, plantear soluciones e idear un futuro que guarde una profunda conexión con el pasado de su comunidad. En este ejercicio también se hizo una clase de cosecha a través de la que se identificaron ideas tan poderosas como que los Nasa se reconocen como un pueblo capaz de conformar su propia nación porque se sienten unidos, tienen una lengua común, tienen sus propias leyes y su propio territorio.

La implementación de estos tres procesos completa el ciclo de la estrategia de empoderamiento diferencial, que, desde lo teórico, parte de una propuesta de desarrollo local inspirada en las propias comunidades, que busca atender a sus necesidades, expectativas, partiendo de su propio diagnóstico. Es en estos espacios, construidos en lo comunitario y en los que se teje la vida, la propia y la de la comunidad, que los grupos vulnerables pueden reconocerse a sí mismos y empezar a ver su propio valor en cada uno de las acciones que día a día desarrolla en su papel de miembro de la comunidad.

CONCLUSIONES

La estrategia de empoderamiento diferencial propuesta para las mujeres de la comunidad Nasa del sur de Colombia no quiere limitarse a ser un sim-

ple ejercicio académico plasmado en papel, ni una metodología que se aplica como si fuera un método acabado, pues, de ser así, estaría en abierta contradicción con todos aquellos postulados en los que se ha fundado y que defiende, en especial la idea de la que parten este artículo y esta propuesta: la idea del desarrollo local como un árbol, como una potencia viva capaz de crecer, de alimentarse a sí misma, de ofrecer amparo y alimento a otros, de crecer hacia arriba como crece el tronco de un árbol, hacia los lados, como crecen sus ramas, hacia la tierra y adentro de ella, como lo hace su raíz, en compañía de todos aquellos seres a los que el árbol necesita y de los que lo necesitan a él, el árbol que es principio de vida.

Esta estrategia de empoderamiento diferencial quiere constituirse, más bien, como una metodología viva, abierta, en constante crecimiento y alimentación, en consonancia con la vida de la cual parte y a la que se dirige: los grupos humanos con diversidad en el aporte social.

En tiempos en los que cada día es más frecuente ver a enormes grupos de refugiados o migrantes que van a otros países huyendo de las difíciles circunstancias en su propia patria, y en los que muchos otros grupos humanos son discriminados (las mujeres rurales, los grupos indígenas, los habitantes de las calles, etc.)

urge que se creen alternativas diferentes a las ofrecidas por la tecnocracia, la academia occidental o las grandes instituciones promotoras del desarrollo global, alternativas basadas en las ideas y necesidades de sí mismos, pues ¿quién más si no quien sufre puede saber lo que le hace falta para mejorar su calidad de vida? ¿Quién más que sí mismo es capaz de interpretar su propia existencia? Y más allá de ser una herramienta para intentar mejorar la calidad de vida de muchas personas, la estrategia de empoderamiento diferencial es también un ejercicio de resistencia contra la opresión colonizadora que a menudo dicta cómo debe ser el mundo y cuáles son las soluciones más adecuadas a los problemas sociales, siempre desde la perspectiva del poder dominante.

Un ejercicio de resistencia al que pueden unirse todos aquellos miembros de comunidades y colectivos, investigadores y grupos sociales, que quieran desarrollarse desde adentro y proyectarse hacia el

mundo en toda la potencia de su propia identidad cultural.

La estrategia de empoderamiento diferencial es, ante todo, un ejercicio al servicio de los colectivos, pensada para mejorar sus condiciones de vida, para caminar junto a ellos a través de su propio proceso de adquisición de autonomía y para propender por su identidad cultural, en coherencia con el propósito de la madre tierra: ofrecer a todos un lugar en el cual vivir bien o en el cual poder buscar el Buen Vivir.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, A. (2010). El Buen Vivir en el camino del post-desarrollo Una lectura desde la Constitución de Montecristi. Policy paper 9, Fundación Friedrich Ebert, FES-ILDIS, Ecuador.
- Bashim, K (1993). Some thoughts on development and sustainable development. En
- Women in Action, Mujer y Desarrollo Sostenible, Isis International, Manila, Philippines. [En línea] Disponible en: <http://www.isiswomen.org/phocadownload/print/>
- CEPAL (2015). Desigualdad horizontal y discriminación étnica en cuatro países latinoamericanos, Notas analíticas para una propuesta de políticas. México: Serie estudios y perspectivas.
- De Sousa Santos, B. (2009). Una epistemología del Sur. La emancipación del conocimiento y la reinención social. México: Siglo XXI.
- De Sousa Santos, B. (2011). Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur. Lima: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad.
- Cuadra, E. y Montenegro, S. (2002). Las claves del empoderamiento, sistematización
- de diez años de experiencia del centro de mujeres Xochilt Acalt. Nicaragua.
- Delgado, V. (2012). Mujeres y modelos alternativos para el desarrollo rural.
- Sistematización de experiencias de participación ciudadana en Costa Rica y empoderamiento de mujeres. Managua: Centro Editorial de la Mujer.
- Escobar, A. (2015). Decrecimiento, post-desarrollo y transiciones: una conversación preliminar. Interdisciplina 3, 7. [En línea] Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/>
- Fernández, K. (2016). Paradigma de investigación y pueblos indígenas del primer
- mundo: crítica cultural del trabajo social [En línea]. Revista Andaluza de Antropología, Núm. 10, marzo de 2016. www.revistaandaluzadeantropologia.org/
- Gudynas, E. (2011). Buen Vivir: Today's Tomorrow. Deve-

lopment 54, 4.

- Hart, M. (2010). Indigenous worldviews, knowledges, and research: the development
- of an indigenous research paradigm. Journal of Indigenous Voices in Social Work 1.
- López, C. (2008). El Saakhelu como parte del proceso de recuperación y fortalecimiento cultural del pueblo indígena Nasa de Tierradentro, Cauca (Tesis de pregrado). Universidad del Cauca, Popayán.
- Murguialday Martínez, C. (2006). Empoderamiento de las mujeres: conceptualización y estrategias.
- Organización de las Naciones Unidas. (2013). Enfoque territorial para el empoderamiento de las mujeres rurales en América Latina y el Caribe. Informe Final.
- Rodríguez, I. (2006). Sobre el término género. En M. C. de la Riva, Género y
- desarrollo: El camino hacia la equidad. Madrid. Los libros de la Catarata.



LA TERRITORIALIZACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE: EL PAPEL DE LOS MUNICIPIOS



EDNA GUIDI GUTIERREZ

Doctora en Economía y Políticas Públicas. Especialista en Políticas de Desarrollo Local y Promoción Económica. Especialista en Cooperación Descentralizada Europa – América Latina. Coordinadora Oficinas Territoriales de la UIM en América Latina. Docente de la UIM. Subdirectora Especialización en Promoción Económica, Desarrollo Territorial y ODS.

Desde 2011 empieza a tomar cuerpo un consenso más o menos generalizado, desde Oriente Próximo a Occidente, de que los sistemas económicos y políticos han fracasado y de que ambos sistemas son injustos y han fomentado las desigualdades en sentido amplio¹. Baste simplemente destacar que el 1% de la población mundial tiene lo que el 99% necesita (Stiglitz 2012, OXFAM 2016). La desigualdad extrema en el mundo está alcanzado niveles inaceptables.

Si bien los países en desarrollo, principalmente en América Latina, han logrado avances contra la pobreza (50 millones de personas salieron de ella y 25

millones de la indigencia, CEPAL 2017), a pesar del importante crecimiento económico logrado en los últimos 12 años, la desigualdad se ha ido incrementando. América Latina es hoy la región del mundo con mayor desigualdad (CEPAL 2017), presenta bajos índices de desarrollo humano y de niveles de competitividad, lo que ha obstaculizado el crecimiento sostenible y la inclusión social al interior de las ciudades y en la región (BID 2015).

Sin embargo, la desigualdad ya no es hoy una preocupación solo de los países con menos recursos. La pobreza y la desigualdad han ido produciendo nuevos problemas sociales que afectan a los países más ricos del mundo. El 1% de las familias más ricas de EEUU obtuvo el 23,8% de ingresos totales de su país en 2016, una cifra récord, según un informe de la Reserva Federal, mientras tanto, el 90% de las familias con menos recursos ganó menos de la mitad de los ingresos del país.

La desigualdad ha ido produciendo nuevos problemas sociales tanto en países en desarrollo como en los más desarrollados, generándose nuevos conflictos de este tipo que están llevando a la aversión de la ciudadanía con la política, el sistema económico y la gobernanza global.

Parece ser que ha llegado el momento de construir un nuevo paradigma, en el que se instalen nuevos marcos internacionales y nuevos espacios de diálogo y consenso, que atiendan las nuevas necesidades de un mundo multipolar, que tenga en cuenta los distintos actores y los distintos niveles de gobierno, que permita compartir principios globales, con acciones territoriales para un fin común: Luchar contra las desigualdades y dotar a las personas de los recursos necesarios para que “nadie se quede atrás”².

El 25 de septiembre de 2015 todos los países llegaron a un acuerdo internacional sobre su visión del mundo para el año 2030, una visión renovada y adaptada a la realidad global y local, que se plasmó en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que cuenta con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS) y 169 metas que son una guía para que todos los países trabajen de forma conjunta y luchen contra la pobreza, la desigualdad y defiendan el planeta.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a diferencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), antecesores de éstos, son objetivos de desarrollo para todos los países en los que se de-

ben involucrar todos los estados, todos los agentes territoriales (gobiernos, academia, sector privado, empresas, sociedad civil, etc.) y todas las personas. Ponen el acento en las personas, en el carácter holístico, integrador e indivisible del desarrollo y deben ser implementados teniendo en cuenta la realidad, capacidad y nivel de desarrollo de cada país o territorio, respetando sus políticas y prioridades territoriales.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), por el contrario, eran objetivos de desarrollo para los países en desarrollo, una agenda de lucha contra la pobreza, ejecutada por medio de la cooperación internacional. Se entendieron como objetivos de desarrollo no interrelacionados y no se tuvieron en cuenta la situación de partida de cada país, de cada territorio, ni sus capacidades, prioridades o recursos para alcanzar las metas propuestas. Esto dio como resultado que la mayoría de los países no alcanzaran dichas metas o que se encontraran avances muy desiguales entre el logro de un objetivo u otro y entre países y diferentes ámbitos territoriales al interior de cada país.

Esta toma de conciencia ha dado lugar a una especial atención a la dimensión territorial en la nueva Agenda 2030, a la que falta dar un nuevo impulso con una Agenda Territorial para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)³. El rol que los municipios y territorios desempeñan es vital ya que son éstos los que pueden coordinar los esfuerzos para modificar el tejido productivo local de tal manera que se ajuste a los enfoques de sostenibilidad, igualdad y equidad planteados en la Agenda. Para Albuquerque (2010), el Desarrollo Económico Territorial (DET) es aquel “capaz de extender en la mayor medida posible el progreso técnico y las innovaciones gerenciales en la totalidad del tejido productivo y empresarial de los diferentes territorios, a fin de contribuir con ello a una mayor generación de empleo productivo e ingreso, y a un tipo de crecimiento económico más equitativo en términos sociales y territoriales, y más sostenible ambientalmente”. Por eso esta Agenda global, multiactor, multinivel, institucional y social, debe ser fundamentalmente local.

Asimismo, la experiencia ha demostrado que no será posible alcanzar las metas planteadas a nivel global, si no se implica a la ciudadanía en su ejecución, eso ha llevado a que haya un gran consenso internacional sobre la necesidad de que los Gobiernos Locales trabajen en el proceso de acercar la Agenda a la ciu-

dadanía, desarrollando de manera participativa una agenda local y territorializada de los ODS, que lleve a construir una ciudadanía global con actitudes y conductas basadas en el respeto a las personas, la no discriminación, la igualdad y la responsabilidad medioambiental.

Si bien es cierto que la falta de recursos económicos y competencias de los Gobiernos Locales es una realidad incuestionable, no es menos cierta la capacidad que tienen éstos para territorializar la Agenda y convertirse en motores del desarrollo sostenible. Los municipios podrían circunscribirse al cumplimiento del ODS 11 “Hacer que las ciudades y los asentamientos urbanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, sin embargo todos los ODS tienen metas directa o indirectamente relacionadas con el trabajo diario de los Gobiernos Locales (salud, educación, servicios básicos, vivienda, empleo digno, patrimonio cultural, impacto ambiental, mitigación de riesgos, promoción de la igualdad, innovación, etc.) Además, por su trabajo en primera línea, cerca de la ciudadanía y las comunidades, hacen que si queremos verdaderamente transformar la sociedad sea necesario trabajar para que los municipios se apropien de los ODS.

Esta apropiación de la Agenda 2030 por los municipios parte de una primera gran desventaja: tener que intentar combinar la inmediatez o respuesta a las necesidades locales del día a día con un proyecto de transformación que conlleva objetivos de largo plazo. Pero este reto debe ser afrontado como una oportunidad para repensar las políticas públicas locales y construir nuevos instrumentos que atiendan tanto las necesidades perentorias de los ciudadanos como los grandes retos del desarrollo sostenible.

Los municipios tienen un rol clave para la consecución de los ODS, como primer escalón de gobierno más cercano a la ciudadanía, tienen capacidad de acción directa sobre la prosperidad de las personas y también sobre las causas que afectan al mantenimiento del planeta y, por tanto, su papel es insustituible para lograr que se concreten.

Si bien los Gobiernos Locales y los municipios afrontan grandes desafíos para abordar la Agenda 2030, también es cierto que esta Agenda ofrece a todos los territorios un potencial de transformación que puede favorecer el desarrollo no solo de su territorio sino de todas y cada una de las ciudades y municipios del mundo.

Desde la UIM, como organismo internacional para el Desarrollo (Programa adscrito a la Secretaría General Iberoamericana), trabajamos desde hace más de 25 años en pro del fortalecimiento de los Gobiernos Locales y Regionales de Iberoamérica. Desde nuestro quehacer nos hemos propuesto promover la generación de agendas y políticas públicas locales que tengan como referencia las metas fijadas en los ODS, de forma aterrizada y vinculada a los principales problemas de desarrollo de los territorios (UIM, 2017).

“EL ROL QUE LOS MUNICIPIOS Y TERRITORIOS DESEMPEÑAN ES VITAL YA QUE SON ÉSTOS LOS QUE PUEDEN COORDINAR LOS ESFUERZOS PARA MODIFICAR EL TEJIDO PRODUCTIVO LOCAL DE TAL MANERA QUE SE AJUSTE A LOS ENFOQUES DE SOSTENIBILIDAD, IGUALDAD Y EQUIDAD PLANTEADOS EN LA AGENDA.”

¿QUÉ ENTENDEMOS POR TERRITORIALIZACIÓN DE LOS ODS?: RETOS Y DESAFÍOS

A priori puede verse complicado que los municipios vean una oportunidad en la implementación de la Agenda 2030 y puede llegar a considerarse un reto inasumible, ajeno a su gestión diaria. Sin embargo en un mundo globalizado e interconectado como el que vivimos,

el desarrollo solo puede ser abordado desde una visión holística. El viejo paradigma “Pensar Global y Actuar Local” (Bower, 1914) ya no explica, por sí solo, la realidad de los municipios y ciudades. Los problemas locales requieren soluciones globales, al igual que los problemas globales necesitan de soluciones locales.

La implementación de la Agenda no podrá ser posible sin la aportación de los municipios, pero tampoco es posible alcanzar los ODS solo desde lo local, así como tampoco se lograrán solo desde lo nacional o regional. Es necesaria una articulación global multinivel mucho más eficaz y eficiente. La territorialización de los ODS y su consecución exigen una mejor articulación de la gobernanza multinivel (UIM, DECLARACIÓN DE CALDAS 2017).

Si bien la Agenda 2030 es global e integral, también es cierto que no todos los objetivos son asumibles, ni todas las 169 metas aplicables a todos los territorios, ya que cada ciudad o municipio se encuentra en un nivel diferente de desarrollo. Por eso es necesario realizar una reflexión inicial sobre cómo abordar la Agenda 2030, teniendo en cuenta las capacidades, necesidades y prioridades de cada territorio y definir cómo, a través de las políticas de desarrollo del territorio, se puede por un lado contribuir al cumplimiento de los ODS y por otro a la apropiación de la agenda a nivel local.

La tarea de territorializar la Agenda 2030 implica, por tanto, poner en marcha todos los mecanismos y recursos necesarios para su implementación en el espacio local, así como el logro de las distintas metas que plantea. En ese sentido, según Buyolo (2017)⁴ el rol que han de ejercer los Gobiernos Locales ha de tener dos vertientes, por un lado identificar desde la propia acción municipal los instrumentos que pueden contribuir al cumplimiento de la Agenda y desde ahí plantear los retos a los que podemos comprometernos como municipio y, por otro lado, establecer los canales de participación y diálogo que permitan que todos los actores participen en la territorialización de la Agenda 2030 en el ámbito local.

“EL VIEJO PARADIGMA “PENSAR GLOBAL Y ACTUAR LOCAL” (BOWER, 1914) YA NO EXPLICA, POR SÍ SOLO, LA REALIDAD DE LOS MUNICIPIOS Y CIUDADES. LOS PROBLEMAS LOCALES REQUIEREN SOLUCIONES GLOBALES, AL IGUAL QUE LOS PROBLEMAS GLOBALES NECESITAN DE SOLUCIONES LOCALES.”

Aunque las metas de los ODS están muy relacionadas con las competencias de los Gobiernos Locales, algunas sobrepasan su campo de acción, por lo cual este trabajo debe ser desarrollado de manera participativa, contando con el conjunto de agentes presentes en un territorio (gobierno, academia, sector privado, empresas, sociedad civil, etc.), lo cual también permite ampliar los compromisos que están dispuestos a asumirse como territorio.

Por lo tanto, la implementación de los ODS no debe ser solamente una agenda pública, si bien los Gobiernos Locales tienen la mayor responsabilidad, debe ser una agenda de ciudad, de municipio, un proyecto integral que involucre a todos y que además, a través de esa alianza reforzada, permita movilizar los recursos necesarios para territorializar la Agenda 2030 en cada espacio local.

Esta territorialización de la Agenda 2030 no significa una agenda nueva, sino más bien su vinculación a las políticas de desarrollo del territorio. Esto demanda un funcionamiento institucional democrático, plena participación de la ciudadanía y que se refleje la voz de los que más necesitan. Será necesaria si de verdad queremos realizar una implementación que tenga un verdadero impacto, si o si, una acción coordinada de los diferentes agentes del territorio: gobierno, sociedad civil, academia, empresas y sector privado. La territorialización de la Agenda 2030 demanda una gobernanza local democrática, competente y transparente. Los Gobiernos Locales deberán avanzar o mejorar sus mecanismos de participación y transparencia para lograr una plena territorialización de la Agenda (UIM DECLARACIÓN DE CALDAS 2017).

En suma, territorializar los ODS plantea retos que van más allá de la definición de una agenda o de la implementación de políticas públicas más o menos acertadas. Implica ante todo concertación con los agentes territoriales, económicos, sociales y medioambientales para definir desde la participación la implementación de los ODS de forma aterrizada y vinculada a los principales problemas del desarrollo sostenible de los territorios.

LA UIM Y SU APUESTA POR LA TERRITORIALIZACIÓN DE LOS ODS EN EL ESPACIO LOCAL IBEROAMERICANO

Nuestra acción con el conjunto de ciudades y municipios de nuestras redes ha de ir encaminada a contribuir en la territorialización de los ODS en el espacio local iberoamericano y generar alianzas para el desarrollo sostenible, entre diferentes actores territoriales (academia, sector privado, empresas, sociedad civil, etc.), agencias de cooperación, gobiernos locales de América Latina y España, y otros gobiernos subnacionales. En ese sentido, existen desafíos claves y emergentes para la acción desde lo local, que estamos abordando desde distintos ángulos, a saber⁵:

1. Intercambio de conocimientos y construcción colaborativa de soluciones

El espacio Iberoamericano se está consolidando en un entramado de vínculos que unen y reúnen a América Latina y el Caribe con la Península Ibérica y que a su vez conectan con Europa. Es un ámbito estratégico de intercambio de conocimientos y de construcción colaborativa de soluciones, que actualmente tiene varias vías de interacción que queremos poner en valor, por medio -por ejemplo- de encuentros internacionales, seminarios y congresos como el XII Congreso Iberoamericano de Municipalistas “Una agenda territorial para los ODS” realizado en Caldas Colombia, en septiembre de 2017. También se prevén misiones técnicas de intercambio de experiencias, buenas prácticas y conocimientos vinculados a la territorialización de los ODS, destinadas a autoridades y técnicos de gobiernos locales y regionales, empresarios, representantes de la sociedad civil, etc. Así como también se trabajará en asesoría y acompañamiento para la formulación de agendas de Desarrollo Territorial armonizadas con los ODS.

2. Pactos Iberoamericanos y fortalecimiento del tejido interinstitucional y la cooperación descentralizada

El desarrollo es esencialmente un asunto político que requiere pactos regionales para lograr resultados reales. Las políticas de desarrollo no se aplican sobre una hoja en blanco, ni en contextos económicos y sociales de tranquilidad. Estas se dirigen a realidades sociales e intereses políticos que deben ser revertidos. En este sentido, nuestros esfuerzos se dirigen a crear espacios de encuentro y diálogo que permitan tender puentes de colaboración y sinergias inter y multiactorales, buscando generar mecanismos para lograr una adecuada armonización de la cooperación internacional y descentralizada, mejorando su eficacia y la pertinencia de la misma.

Uno de los principales aportes de la UIM en la materia ha sido la redacción y suscripción de la Declaración de Caldas: Una agenda territorial para los objetivos de desarrollo sostenible. El rol insustituible de los Gobiernos Locales que, fruto de amplios debates y reflexiones, recoge los principales acuerdos y compromisos de los y las municipalistas de Iberoamérica en torno a la implementación de los ODS en el ámbito local, la cual ha sido elevada a la Secretaría General Iberoamericana – SEGIB- para su consideración en la próxima Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno.

3. Fortalecimiento de la institucionalidad municipal para consolidar el espacio local

Apostamos por fortalecer capacidades que queden instaladas en los espacios de poder y toma de decisión, como así también en las propias comunidades, como una estrategia que afiance el desarrollo sostenible de los pueblos y naciones. Entendemos que el fortalecimiento de las capacidades e idoneidad de las administraciones locales se sustenta en gran medida en su talento humano, por lo que continuaremos apostando por la capacitación y el perfeccionamiento de los servidores públicos y representantes municipales

4. Generación y gestión del conocimiento sobre los ODS desde la mirada local

Resulta necesario y estratégico desgranar los ODS a nivel territorial, para comprender cómo se manifiestan los distintos problemas globales a escala local y el impacto que tienen dado el contexto y enclave territorial. Desde la UIM seguiremos apostando por generar innovación y mejorar la comprensión de enfoques, estrategias, conocimientos e intercambio de buenas prácticas y herramientas para la implementación de la Agenda 2030 en el espacio local.

En este campo y de manera concreta estamos realizando una “Especialización en promoción económica, desarrollo territorial y ODS (Octubre 2017 a Abril 2018) <http://www.pga.uimunicipalistas.org/catalogo/320> y estamos apoyando la sistematización de experiencias en localización de la Agenda 2030: “Caja de Herramientas para localizar los ODS”, iniciativa de PNUD-ART; ONU-Habitat y el Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales (GTF) www.localizingthesdgs.org.

De manera general, trabajamos en cinco ejes de acción que representan la fortaleza de la UIM en ciertos ámbitos temáticos, esto es, ejes entrelazados con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y desde los cuales tratamos de dar coherencia a cada línea estratégica proyectada.

Por tanto, sin intentar abarcar utopías, nuestro compromiso está orientado a desplegar nuestra experiencia en algunos de los ámbitos más álgidos de la Agenda 2030, a potenciar los recursos que hemos desarrollado y las redes que hemos promovido, y sobre todo, nos comprometemos a contribuir a instalar agendas de desarrollo sostenibles en el espacio local iberoamericano.



NOTAS

1. En este artículo la noción de igualdad está referida no solo a la igualdad de ingresos o en el acceso a los principales medios o activos productivos, también implica igualdad en el ejercicio de los derechos, en el desarrollo de capacidades y autonomías y la igualdad de género, ética, racial y territorial, entre otras.
2. La Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible presta especial atención a las personas y grupos que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad. Propone centrar los esfuerzos en que “nadie se quede atrás”.
3. Unión Iberoamericana de Municipalistas UIM (2017). Declaración de Caldas: Una Agenda Territorial para los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El rol insustituible de los Gobiernos Locales. Manizales, Colombia.
4. Buyolo, Federico (2017). Conferencia plenaria: Alianza de Ciudades por el Desarrollo Sostenible. Hoja de Ruta para Ciudades y Pueblos de la Comunidad Valenciana. XII Congreso Iberoamericano de Municipalistas. Manizales, Colombia.
5. Unión Iberoamericana de Municipalistas UIM (2017) Plan Operativo Anual 2017. Fortaleciendo el espacio local iberoamericano.

BIBLIOGRAFÍA

- Albuquerque, Francisco (2010). Curso sobre desarrollo local. Instituto de Economía y Geografía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas: Madrid.
- Albuquerque, Francisco (1997e). Metodología para el desarrollo económico local. Serie Ensayos. ILPES-CEPAL.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2012). Liderando el Desarrollo Sostenible de las Ciudades, Unidad temática Gestión del desarrollo productivo y competitividad.
- Buyolo, Federico (2017). Conferencia plenaria: Alianza de

Ciudades por el Desarrollo Sostenible. Hoja de Ruta para Ciudades y Pueblos de la Comunidad Valenciana. XII Congreso Iberoamericano de Municipalistas. Manizales, Colombia.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2010). Desarrollo Sostenible: Perspectivas de América Latina y el Caribe. Series Seminarios y Conferencias (11): Santiago, Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2016). Panorama Social de América Latina 2016. La desigualdad en América Latina: un desafío estructural para el desarrollo sostenible.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2017). Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe.
- OXFAM Intermon (2016). 210 Informe de OXFAM: Una economía al servicio del 1%. Acabar con los privilegios y la concentración de poder para frenar la desigualdad extrema
- Stiglitz, Joseph (2012). El precio de la desigualdad. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita.
- Unión Iberoamericana de Municipalistas UIM (2017). Declaración de Caldas: Una Agenda Territorial para los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El rol insustituible de los Gobiernos Locales. Manizales, Colombia.
- Unión Iberoamericana de Municipalistas UIM (2017). Plan Operativo Anual 2017. Fortaleciendo el espacio local iberoamericano.



PONIENDO LO "LOCAL" EN EL DESARROLLO ECONOMICO:

EL PAPEL DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA



RICCARDO BODINI

Instituto Europeo de Investigación sobre Cooperativas y Empresas Sociales (Euricse)



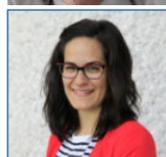
BARBARA FRANCHINI

Instituto Europeo de Investigación sobre Cooperativas y Empresas Sociales (Euricse)



GIANLUCA SALVATORI

Instituto Europeo de Investigación sobre Cooperativas y Empresas Sociales (Euricse)



LAURA CICCIARELLI

Organización Internacional del Trabajo (OIT)



ROBERTO DI MEGLIO

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Este documento fue preparado en ocasión del Foro Mundial sobre Desarrollo Económico Local, celebrado del 17 al 20 de octubre de 2017 en Praia, Cabo Verde.

La acentuación de las desigualdades, la degradación del medio ambiente y el aumento de las tasas de desempleo, entre otros temas, nos obligan a reconsiderar los paradigmas de desarrollo actuales y buscar enfoques alternativos, complementarios e innovadores para satisfacer las necesidades de las personas y del planeta. Como señaló el Director General de la OIT, Guy Ryder, en un reciente discurso, además de la crisis social, económica y ambiental, nos enfrentamos a una crisis de valores que impide el desarrollo sostenible. Las diferentes realidades, objetivos y agendas dentro y entre los gobiernos, las organizaciones y la sociedad civil, que a menudo trabajan en compartimentos estancos, han resultado en acciones contradictorias, malgastando tiempo, energía y recursos, y nos han llevado al desequilibrio social, económico y ambiental que ahora conocemos demasiado bien.

En este sentido, la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 presenta 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) orientados a reequilibrar los tres pilares del desarrollo sostenible a fin de terminar con la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos. La Agenda 2030 es un llamado para un nuevo paradigma de desarrollo que integre las diversas dimensiones del desarrollo sostenible.

Sin embargo, estos Objetivos Globales son solo eso: globales. Cada ODS es más ambicioso que el anterior y lograrlos a escala global, dentro de su apretada fecha límite de 2030, puede parecer una hazaña imponente, por decir lo menos. Existe un alto riesgo de no lograr los ODS, como fue el caso con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) anteriores a 2015, especialmente si se abordan utilizando un enfoque desde arriba, desconectado de las realidades locales. El desafío con los ODS hoy es, por lo tanto, llevarlos al nivel local, para que, junto con los sectores público y privado, la sociedad civil pueda desempeñar un rol activo en su implementación y logro.

"EN OTRAS PALABRAS, LAS POLÍTICAS DESDE ARRIBA DEBEN INTEGRARSE CON INICIATIVAS DESDE ABAJO, BASADAS EN LOS ACTIVOS Y EN LAS CARACTERÍSTICAS DE CADA LUGAR."

De hecho, para promover el desarrollo económico local sostenible y cumplir con el cronograma de los ODS, las políticas macroeconómicas para el crecimiento económico y las políticas redistributivas dirigidas al alivio de la pobreza no serán suficientes. Estas intervenciones, incluso si tienen éxito, no pueden garantizar la sostenibilidad en el tiempo ni una distribución homogénea del desarrollo, como lo atestiguan los grandes desequilibrios existentes en muchos casos, incluso dentro de un mismo país. Por el contrario, los contextos locales deben encontrar una manera de adaptar las intervenciones de nivel macro a sus características para aprovechar sus propias especificidades. En otras palabras, las políticas desde arriba deben integrarse con iniciativas desde abajo, basadas en los activos y en las características de cada lugar.

Sin embargo, los temas centrales del desarrollo local tales como el enfoque desde abajo, el capital social, el desarrollo comunitario y las alianzas entre actores (partenariados) rara vez se transfieren en una dimensión operacional, ya que ocupan un lugar marginal en las agendas de política nacional, que siguen centradas principalmente en las políti-

cas macroeconómicas. Esto a pesar de que el origen del desarrollo local se remonta a las ineficiencias de los planteamientos de política organizados centralmente, que en el pasado demostraron ser incapaces de resolver problemas sociales y económicos como el desempleo (Greffé, 2007).

Estas limitaciones pueden vincularse con el paradigma económico dominante que propone las políticas de desarrollo tradicionales, basadas en una visión utilitaria de la acción económica, según la cual los individuos responden principalmente a motivaciones extrínsecas relacionadas con ganancias monetarias o materiales. Sin embargo, en los últimos años, los economistas han comenzado a prestar cada vez más atención a las motivaciones intrínsecas, relacionadas con el papel de los valores culturales y éticos, así como a la importancia de la reputación y las interacciones sociales. Como señala el Premio Nobel Jean Tirole en La economía del bien común, cada individuo es parte de grupos sociales que influyen en su comportamiento de diversas maneras, ya que definen la identidad y la imagen de uno. En otras palabras, los individuos

actúan dentro de grupos sociales y redes que afectan su comportamiento más allá de los criterios de la racionalidad económica pura.

Esto tiene dos consecuencias principales: la primera es la relación entre el desarrollo económico y las componentes culturales y sociales de los contextos locales, ya que cada lugar se caracteriza por importantes reservas de capital cultural y relacional y no puede considerarse el mero receptor de iniciativas de desarrollo económico. La segunda consecuencia es el creciente papel como impulsores de desarrollo económico de las formas organizativas que incorporan elementos de solidaridad social. De hecho, después de décadas de ver la economía únicamente como el ámbito de la maximización del beneficio, asistimos a un renacimiento de modelos y comportamientos, resumidos en la expresión economía social y solidaria, un "concepto que designa a las empresas y organizaciones, en particular cooperativas, sociedades de beneficio mutuo, asociaciones, fundaciones y empresas sociales, que tienen la característica específica de producir bienes, servicios y conocimiento al tiempo que persiguen objetivos

tanto económicos como sociales y fomentan la solidaridad” (OIT, 2009) que ven la acción económica como un instrumento para el desarrollo social y humano de los individuos y sus comunidades.

En lo que respecta a la relación entre el desarrollo económico y los componentes culturales y sociales de los contextos locales, los procesos modernos de industrialización se basaron principalmente en la necesidad de pasar de un sistema “comunitario” caracterizado por un importante papel económico de la familia, del trabajo independiente, del emprendimiento a pequeña escala y de la economía informal, a un sistema de “sociedad” basado en un paradigma industrial y urbano caracterizado por la individualización de las relaciones y la atomización de la sociedad. En esta transición, el papel de las especificidades de los contextos locales perdió importancia en relación con la replicabilidad y la estandarización del modelo industrial, que en gran medida descartó la estructura geográfica, cultural o social específica de los lugares que fueron blanco de las políticas de desarrollo. El auge de los modelos industriales pos-fordistas comenzó a socavar este paradigma, ya que las empresas ya no podían comportarse como entidades autosuficientes, sino más bien se caracterizaron por interacciones importantes con el medio ambiente circundante. La literatura sobre clústers y distritos industriales, por ejemplo, muestra hasta qué punto el éxito de la empresa está ligado a las redes en las que opera, muchas de las cuales están determinadas por su ubicación en un lugar determinado.

La “calidad del lugar” es, por tanto, una dimensión que ayuda a determinar el desarrollo económico de una manera importante, y se debe en gran medida a los factores sociales, culturales y organizativos que caracterizan a un territorio y a la población que lo habita. Mientras que en la época fordista (o de producción y consumo de masas) el modelo de desarrollo se basó en el rol central de los factores de producción tradicionales (tierra, trabajo y capital) y en su concentración sobre la base de relaciones puramente contractuales, en el nuevo escenario el desarrollo surge de la interacción de múltiples

factores, incluyendo valores, creencias, estructuras sociales y calidad de vida. De ahí que los ecosistemas formados por diversas formas empresariales y organizativas que, con sus interacciones conforman el tejido social y económico de cada comunidad, hayan adquirido mayor importancia. El análisis de las interacciones dentro de estos ecosistemas y entre ellos destaca el valor de las dimensiones sociales y de las prácticas en las que están insertos, a saber:

“LAS ORGANIZACIONES DE LA ESS ESTÁN MÁS ABIERTAS AL INTERCAMBIO ENTRE EL SISTEMA DE PRODUCCIÓN Y LA COMUNIDAD LOCAL DEBIDO A SUS ESTRUCTURAS PARTICIPATIVAS DE GOBIERNO Y SU ATENCIÓN HACIA LA INTEGRACIÓN SOCIAL, EN RESUMEN, A SU CAPACIDAD PARA RECONOCER LA NATURALEZA SOCIALMENTE INTEGRADA DE LA ACCIÓN ECONÓMICA..”

- Incremento de la división local del trabajo;
- Correspondencia entre el crecimiento económico y la evolución de las necesidades;
- El surgimiento de una red de mercados locales, tanto para mano de obra especializada como para la producción;
- Formación de un número suficiente de actores que pueden funcionar como interfaces entre diferentes especializaciones;
- Circulación de valores y conocimiento coherentes con los sectores empresariales que
- están prosperando en el mercado;

- Desarrollo de instituciones sociales locales, tanto formales como informales, que son
- necesarias para los procesos comerciales y de producción;

El ascenso y la renovación de un “sentido de pertenencia”.

El desarrollo local que se basa en la interacción entre estos elementos es diferente del desarrollo que puede tener lugar simplemente mediante la activación de un sistema de políticas desde arriba. En este sentido, el desarrollo local no es solo el resultado, en un lugar determinado, de un más amplio proceso de crecimiento económico. Más bien, es un lugar en el que interactúan factores históricos, sociales y culturales específicos para generar un proceso endógeno que depende de la capacidad de los actores locales para organizar y generar respuestas a sus

propias necesidades.

En esta visión del desarrollo, en la que las personas no son meramente un factor de producción sino actores humanos sensibles, y la naturaleza del proceso concierne a las relaciones, así como bienes materiales, dos elementos son particularmente importantes: la coordinación entre los agentes y las redes mutualistas y de solidaridad que se necesitan para enfrentar la incertidumbre. Ambos están relacionados con el papel desempeñado en este contexto por las organizaciones de la economía social y solidaria (ESS).

Las organizaciones de la ESS están más abiertas al intercambio entre el sistema de producción y la comunidad local debido a sus estructuras participativas de gobierno y su atención hacia la integración social, en resumen, a su capacidad para reconocer la naturaleza socialmente integrada de la acción económica. Esto las hace más capaces de identificar la demanda que surge de sus comunidades para producir los bienes y servicios que se necesitan a nivel local, así como para aprovechar recursos que no se utilizan si solo dependen de relaciones contractuales y monetarias.

En consecuencia, la ESS ofrece un abordaje al desarrollo local que ofrece potencial para una nueva visión y un valor agregado en comparación con los enfoques tradicionales sobre el desarrollo económico. Amplía la estructura de una economía local

y del mercado laboral atendiendo necesidades no satisfechas y produciendo bienes y servicios nuevos o diferentes, ampliando el enfoque del proceso de desarrollo local teniendo en cuenta la variedad de su dimensión y construyendo el nivel requerido de confianza entre los actores.

Una de las razones principales de la relevancia de las Organizaciones de Economía Social y Solidaria (OESS) en los procesos de desarrollo local se puede encontrar en los tipos de servicios que produce y sus externalidades positivas a nivel local. Las OESS desempeñan un papel específico en la prestación de servicios, donde la escasez de recursos hace que el sector público no esté dispuesto a intervenir, o la falta de rentabilidad conlleva que las empresas con fines de lucro sean reacias a participar (Grefe, 2007). Además, en los casos en que las empresas tradicionales o las agencias públicas se dedican a la prestación de este tipo de servicios, a menudo lo hacen a costos más elevados o de manera menos efectiva debido a las imperfecciones contractuales y de mercado (Borzaga y Tortia, 2009).

Otra característica relevante de las OESS es su capacidad para movilizar activos locales, lo que aumenta la efectividad de las políticas locales para la creación de empleo. La integración local de las OESS y los modelos de gobernanza de múltiples partes interesadas que adoptan contribuyen a aumentar la calidad del desarrollo económico local, ya que permiten que los miembros de la comuni-



dad participen en la definición de los objetivos del proceso de desarrollo. Además, proporcionan una fuente de desarrollo más arraigada y permanente que tiene menos riesgo de deslocalización en comparación, por ejemplo, con las actividades de producción tradicionales.

Gracias a sus especificidades institucionales y sus consecuencias distributivas y de asignación, se espera que las OESS mejoren el bienestar de los sistemas productivos locales principalmente al aumentar la oferta de bienes cuasi públicos, lo que resulta en un aumento del empleo y la producción. Dado que la producción de estos bienes y servicios también se basa en la confianza y la participación, se puede mejorar la eficiencia y la efectividad en relación con formas de gobernanza más tradicionales que se basan en la jerarquía y la burocracia. La producción de servicios de orientación social con un alto contenido personal también sostiene el desarrollo endógeno a medio y largo plazo.

En resumen, la naturaleza parcialmente pública de la ESS debería garantizar que, además de los privados, se tomen en consideración también los objetivos colectivos. En este sentido, las OESS pueden ser entendidas como una respuesta a necesidades sociales y colectivas que, una vez cumplidas, permiten una mejor correspondencia entre el crecimiento económico y las exigencias de los actores locales (Borzaga y Tortia, 2009). Debido a estas características, las OESS tienen un impacto positivo en el desarrollo económico y social ya que: apoyan la inclusión y la sostenibilidad del desarrollo; contribuyen en reducir la pobreza; generan empleo nuevo y más estable; contribuyen a un uso y una asignación de recursos más equilibrados; y tienen un papel importante en la institucionalización de las organizaciones informales.

No es sorprendente entonces que, desde la década de 1980 en adelante, la idea de que las comunidades locales puedan servir a sus propias necesidades a través de organizaciones de economía social y solidaria haya ganado impulso a nivel mundial. En muchos países, han surgido organizaciones encabezadas por ciudadanos como actores importantes

para abordar las necesidades de las comunidades locales. En Europa, se han desarrollado para producir servicios de bienestar e integrar personas desfavorecidas al mercado de trabajo; en países en desarrollo han surgido en diversos campos, como la agricultura, las finanzas (a través de iniciativas como las de microcrédito), la construcción de infraestructura y el suministro de servicios comunitarios gracias a la movilización de las comunidades locales o al apoyo de actores externos. En el continente africano, un estudio exploratorio realizado por Euricse (Parlamento europeo, 2014) confirma que la ESS es un segmento importante de la economía y que contribuye sustancialmente a mejorar el bienestar de las comunidades locales.

“UNA POLÍTICA DE DESARROLLO DESTINADA AL APOYO A LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA DEBE TENER COMO UNO DE SUS PRINCIPALES OBJETIVOS LA PROMOCIÓN DE MARCOS LEGALES QUE DEFINAN Y TRATEN CLARAMENTE CADA TIPO DE ORGANIZACIÓN SEGÚN SU NATURALEZA ESPECÍFICA.”

Se necesitaría mucho más trabajo de investigación para tener una evaluación integral del estado de la economía social y solidaria en general y especialmente en los países en desarrollo. Como se mencionó anteriormente, sin embargo, y según lo demostrado por la investigación disponible, hay muchas razones para creer que la economía social y solidaria puede ayudar a implementar la economía local y facilitar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Sin embargo, se debe prestar más atención a este tema y se deben dirigir más políticas de desarrollo

para apoyarlo.

Dado que los marcos jurídicos y las medidas políticas apropiadas desempeñan un papel clave en la creación de un ambiente propicio para el crecimiento de las OESS, una política de desarrollo destinada al apoyo a la economía social y solidaria debe tener como uno de sus principales objetivos la promoción de marcos legales que definan y traten claramente cada tipo de organización según su naturaleza específica. Por ejemplo, para aprovechar todo el potencial de las cooperativas, la legislación cooperativa debe ser lo suficientemente flexible como para permitir que las cooperativas surjan espontáneamente y operen en cualquier industria donde demuestren ser útiles, en lugar de limitarlas a sectores específicos o imponerlas en comunidades locales poco dispuestas como una herramienta para impulsar la producción.

Los actores externos, incluidos los gobiernos y los organismos públicos, también pueden desempeñar un papel clave apoyando el crecimiento de los diferentes tipos de organizaciones de economía social y solidaria, más allá de proporcionar apoyo financiero.

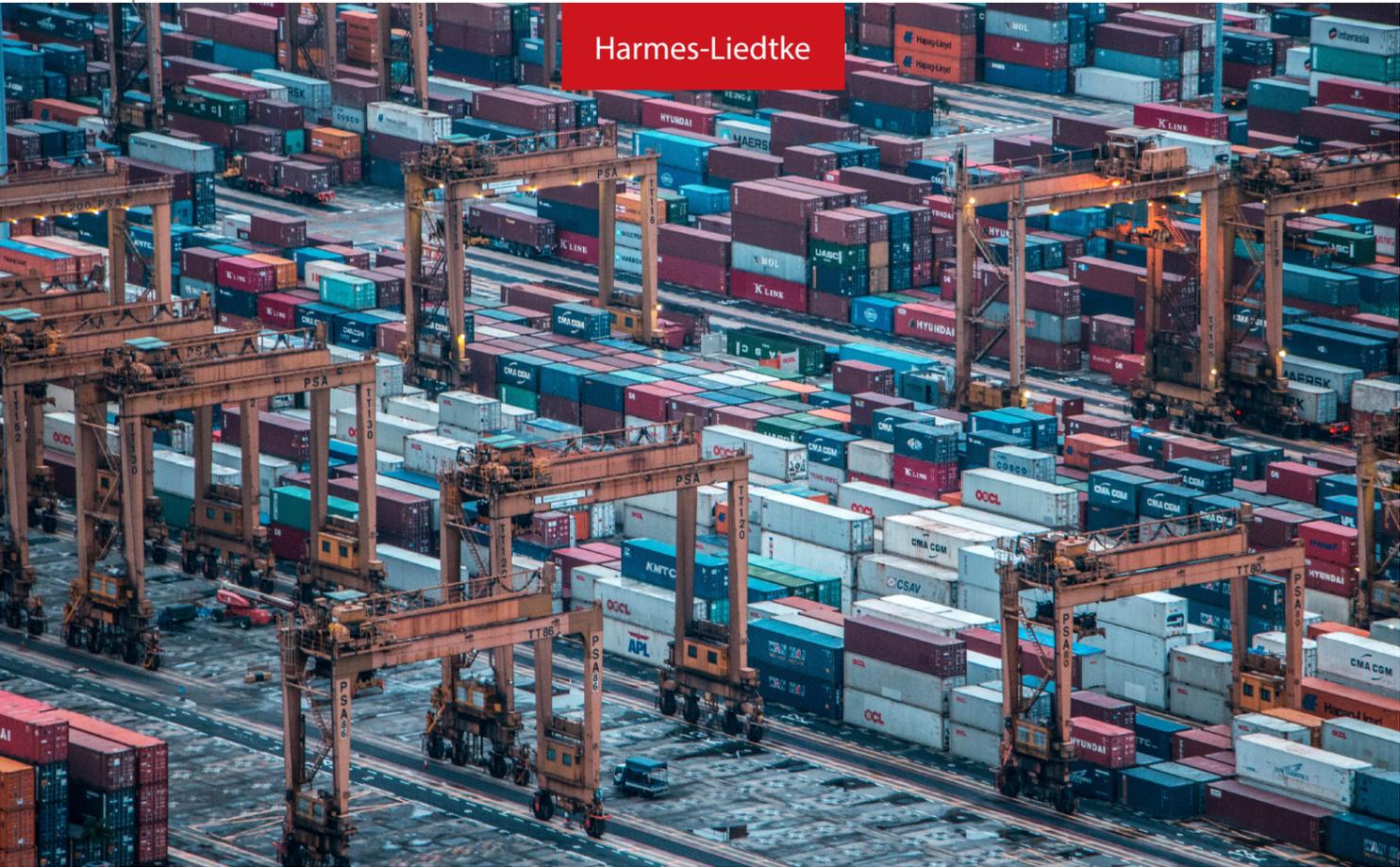
En general, la evidencia disponible sugiere que un factor clave que explica el éxito de

programas de desarrollo destinados a fomentar la economía social es que el apoyo debe ser

canalizado directamente a las organizaciones de la economía social y debe basarse en los intereses y las necesidades de esas organizaciones. Otro factor clave para impulsar el crecimiento y el impacto de la economía social es la disponibilidad de gerentes competentes y especializados y estructuras de gobierno adecuadas para las organizaciones de economía social. Las políticas de desarrollo deberían apoyar la investigación sobre prácticas de gestión y modelos de gobernanza, así como programas de capacitación, aumentando en particular la capacidad de los colegios y universidades.

BIBLIOGRAFIA

- Borzaga, C. y Tortia, E. (2009): “Social Enterprises and Local Economic Development”, en: A. Noya (Ed.), *The Changing Boundaries of Social Enterprises*. Paris: OECD, pp. 195-228.
- Parlamento Europeo (2014). *The Potential of the Social Economy for Local Development in Africa: An Exploratory Report*. European Parliament’s Committee on Development, Directorate-General for External Policies, Policy Department, European Union. Authors: Borzaga, C. & Galera, G. <http://dx.doi.org/10.2861/59977>.
- Greffe, X. (2007): “The Role of the Social Economy in Local Development”, en: A. Noya y E. Clarence (Eds.), *The Social Economy. Building Inclusive Economies*. Paris: OECD, pp. 91-117.



DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL PARA EL SUR SURESTE DE MÉXICO



ULRICH HARMES-LIEDTKE

Doctor en Ciencias Políticas y Económicas. Facilitador de iniciativas de Desarrollo Económico Local y socio fundador de Mesopartner.

CONTEXTO Y PROPÓSITO DEL ARTÍCULO

México es uno de los países más exitosos en la atracción de inversión extranjera. En la clasificación de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo (UNCTAD) sobre Inversión Extranjera Directa (IED), México ocupa el decimotercer lugar (UNCTAD, 2016: 5). No obstante, desde una perspectiva territorial se observa que las inversiones extranjeras se concentran en la región norte, fronteriza con los Estados Unidos de América y en la Región Centro alrededor del Distrito Federal, mientras la Región Sur Sureste (RSSE) se benefició relativamente poco de las inversiones¹. La disparidad territorial en la capacidad de atracción de IED se reproduce dentro del Sur Sureste, y en términos generales, son las regiones más sureñas menos beneficiadas de la IED (Pinto Piña and Woo Gómez, 2017).

En este contexto se entiende la iniciativa del Gobierno Federal de fomentar la IED a través de Zonas Económicas Especiales (ZEE). El 1 de junio de 2016 se publicó la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales que impulsa un programa, en el marco de la planeación nacional del desarrollo, "...para impulsar el crecimiento económico sostenible que, entre otros fines, reduzca la pobreza, permita la provisión de servicios básicos y expanda las oportunidades para vidas saludables y productivas, en las regiones del país que tengan mayores rezagos en desarrollo social, través del fomento de la inversión, la productividad, la competitividad, el empleo y una mejor distribución del ingreso entre la población."² El Gobierno Federal buscar con las Zonas Económicas Especiales (ZEE) "...generar un círculo virtuoso de riqueza en el sur-sureste a través de la inversión y el empleo."³

Este artículo se elaboró en el marco del seminario "Estrategia regional de Atracción de Inversión Extranjera directa y la inserción de las economías locales de Sur-Sureste en cadenas globales de valor seleccionadas" organizado por la Comisión para el Desarrollo Integral de la Región Sur Sureste de la Conferencia Nacional de Gobernadores de México (CONAGO) y del Fideicomiso para el Desarrollo Regional del Sur Sureste (FIDESUR) que tuvo lugar en Mérida/ Yucatán el 24 y el 25 de abril de 2017.

Su propósito específico es debatir el Desarrollo Económico Territorial (DET) en el campo de fuerzas endógenas y exógenas. Así, se pregunta por las condiciones locales necesarias para ser capaz de absorber una inversión extranjera directa y convertirla en un elemento positivo de un desarrollo integral e inclusivo. En concreto, se preguntará de qué forma la inserción de las economías locales en las Cadenas Globales de Valor (CGV) podría ser diseñadas para que generen un verdadero impulso al desarrollo sustentable del Sur Sureste de México.

Estas reflexiones se basan en las experiencias de asesoramiento de procesos de desarrollo económico territorial en América Latina⁴ y otras regiones del mundo por el consultor Mesopartner⁵. Se trata de una mirada del practitioner o investigador de acción. Esperamos que nuestras experiencias y reflexiones sea de beneficio para las actuales iniciativas de desarrollo del Sur Sureste.

Partimos del concepto de la competitividad sistémica (SysCo) como un marco de análisis para el

fomento desarrollo territorial. Las dimensiones Micro, Meso, Macro y Meta son las dimensiones del análisis correspondiente, y se relaciona con el enfoque de las Cadenas Globales de Valor (GVC). En este marco se describe varias polaridades que se encuentra en la promoción del Desarrollo Económico Territorial. Queda claro que el desarrollo requiere una gestión balanceada entre los dos polos extremos. Una vez consolidada esta mirada se presenta un triángulo que permite analizar dimensiones claves de la combinación entre la atracción de inversiones, sean extranjeras o nacionales, el desarrollo de las empresas existentes y el fomento de emprendimientos locales. Además, se presenta varios dilemas de la inserción internacional de territorios, y se refiere al ámbito de acción supra-local regional, es decir, el contexto de intervención del Sur Sureste.

COMPETITIVIDAD SISTÉMICA – MARCO DEL ANÁLISIS TERRITORIAL

En el documento preparatorio para el seminario en Mérida, Enrique Dussel propuso la Competitividad Sistémica (en breve, SysCo) como enfoque metodológico para el debate (Dussel Peters, 2017). En los años 1990, autores del Instituto Alemán para el Desarrollo (DIE-GDI) (Esser et al., 1996) desarrollaron el concepto en como una crítica al entonces dominante Consenso de Washington que promovía políticas de estabilidad macroeconómica y la privatización de la economía como recetas de desarrollo. Los autores del DIE-GDI reconocía la importancia de la estabilidad macroeconómica, pero enfatizaban en la necesidad de la existencia de instituciones de apoyo, sobre todo, de las micro y pequeñas empresas (MiPyME) para apoyarlas en fallas de mercado. Este nivel de las instituciones de apoyo se denominó Meso. Además, los autores enfatizaban la importancia del nivel Meta, es decir, la dimensión cultural del desarrollo que incluía la capacidad de los actores locales de planificar y coaccionar conjuntamente, la capacidad de establecer consensos y mediar conflictos.

Es importante entender que los cuatro niveles del SysCo se aplican a todos los niveles territoriales. Las empresas multinacionales actúan, por ejemplo, al nivel Micro internacional. En el espacio Meso internacional encontramos los bancos globales y multilaterales para el desarrollo, la cooperación internacional bi-lateral y programas de Naciones Unidas. El nivel Meta internacional incluye el paradigma actual con los Objetivos del Desarrollo Sostenible (SDGs), la globalización y los fenómenos relacio-

nados incluyendo su crítica. El orden fiscal e impositivo mundial y los acuerdos correspondientes son elementos del nivel Macro internacional.

Igual encontramos los cuatro niveles al nivel subnacional territorial, como en la región RSSE, los estados federados o los municipios de México. En esta mirada se define el espacio macro como el de las intervenciones genéricas que afectan todos los tipos de empresas de forma indiscriminada, y se incluye las infraestructuras y todo lo que contribuye a un ambiente empresarial propicio (*enabling business environment*), mientras el espacio meso refiere a todas las intervenciones específicas que apuntan a un tipo de empresas o un tema concreto, por ejemplo, atracción de inversiones, reconversión de industrias tradicionales o emprendimientos desde las universidades.

En la lógica de la SysCo se entiende las Cadenas Globales de Valor (GVC) como un fenómeno del nivel micro, que abraza diferentes niveles territoriales. En carácter global se ve cuando las empresas líderes como compradores globales (*global buyers*) buscan sus proveedores en diferentes partes del mundo. A la vez son relevantes CGV en el nivel territorial, puesto que, muchas empresas regionales y locales intentan insertarse en las GVC y mejorar su valor añadido en la producción (*upgrading*). A la vez intentan los *policy maker* y organismos de promoción económica atraer empresas internacionales

a su territorio para insertarlos en sus cadenas y crear efectos spill over para su territorio.

Enrique Dussel dice que, a pesar de pocas excepciones, no existen vínculos directos entre las propuestas de las CGV y la competitividad sistémica. El gráfico siguiente destaca la importancia de los niveles *meso, meta* y *marco* para una vinculación positiva entre las GVC y los territorios. Los organismos *meso* son intermediarios entre las empresas líderes internacionales y las pymes territoriales. Pueden facilitar información y reducir los costos de transacción. A la vez pueden mejorar los factores de ubicación para las empresas, por ejemplo, a través de la creación de centros de capacitación, innovación y tecnología o parques industriales. Relevantes son también las condiciones macroeconómicas nacionales y territoriales. Finalmente, importan los factores meta, como, una cultura internacional o la apertura hacia a innovación, que facilitan o dificultan la inserción de las empresas regionales y locales en las CGV.

Proponemos el esquema de la SysCo como una herramienta de análisis de la inversión extranjera en la región Sur Sureste de México. Se puede preguntar para cada nivel cuales son los beneficios/ oportunidades y costos/ riesgos de la inserción del territorio regional en las GVCs:

- *Nivel micro:* En el nivel micro analizamos, so-



Fuente: Mesopartner



Fuente: Elaboración propia

bre todo, el vínculo de las empresas locales con las empresas líderes de las cadenas. Muchas veces son las grandes empresas o compradores globales (*global buyers*) quienes determinan las reglas de juego y las oportunidades y limitaciones del mejoramiento de las empresas locales.

- *Nivel meso:* Las empresas locales, sobre todo, las Mipymes, suelen carecer la capacidad propia de insertarse a CGV. Así, se requiere instituciones intermedias las cuales facilitan información sobre otros mercados, apoyan la capacitación de la mano de obra local o ayudan a la organización colectiva de los productores locales. Instituciones de evaluación de conformidad con normas y reglamentos suelen ser críticas para facilitar el comercio y la inversión territorial.
- *Nivel macro:* Todos los inversores buscan un entrono estable. Allí, las instituciones públicas y privadas locales juegan un papel complementario a los entes nacionales. Áreas de la acción local son la facilitación de los trámites y la provisión de infraestructura y servicios para todo tipo de empresas (e.g. suelo industrial, energía y seguridad).
- *Nivel meta:* La integración exitosa de empresas locales y el aumento de su valor añadido en las cadenas de valor es una cuestión de poder. En este nivel se decide si el territorio se integra en las CGV por factores estáticos (p.ej. bajos salarios, poco control ambiental) o a través de factores creados o únicos (p.ej. cultura de cooperación e

innovación local).

En práctica, sugerimos de aplicar todos los cuatro niveles al análisis de la inserción de empresas locales en una cadena de valor. De hecho, no se trata de niveles claramente distinguibles, sino más bien de perspectivas relevantes tener en cuenta.

POLARIDAD ENTRE DESARROLLO EXÓGENO Y ENDÓGENO

Los actores que fomentan el desarrollo económico territorial suelen enfrentarse con varias polaridades que requiere una gestión balanceada, por ejemplo, entre el liderazgo público o privado en el fomento económico, en la prioridad de las pequeñas empresas o de las grandes corporaciones, o la relación entre desarrollo endógeno y exógeno. En lo siguiente nos concentramos en lo último.

En el manejo de estas dualidades nos inspira el concepto de gestión de polaridades (Johnson, 1992) que se puede aplicar a cualquier tipo de dilema o situaciones de opciones opuestas. La metáfora didáctica es la respiración: Cuando uno inhala tomo el oxígeno requerido por su cuerpo, pero llega un momento cuando la inhalación no es más necesaria y uno cabe exhalar hasta el momento que queda sin aires, lo que le anima a volver a la inhalación.

La gestión de la polaridad implica pasar de centrarse en un polo como el problema y el otro como la solución, a valorar ambos polos. Una buena gestión

de la polaridad obtiene lo mejor de ambos polos mientras evita los límites de cualquiera. A lo largo del tiempo, la gestión de estas polaridades consiste en cambiar continuamente de un modo al otro.

Comenzamos con la mirada a los beneficios de los impulsos externos los cuales tienen una gran popularidad en América Latina. Las Zonas Económicas Especiales (ZEE) han desempeñado un papel catalizador en el apoyo a la transformación estructural (Farole and Moberg, 2017). Países como El Salvador, Honduras, México y la República Dominicana utilizaron ZEE para aprovechar el acceso preferencial al mercado estadounidense. Estas zonas generaron sectores manufactureros de gran escala y empleo industrial en economías que antes dependían de los productos básicos agrícolas. Estas zonas son los lugares preferenciales de la inserción de la industria manufacturera en las CGV.

No obstante, hay también mucha crítica a los modelos exógenos de desarrollo. Las inversiones en infraestructura de la zona han dado lugar en muchos casos a “elefantes blancos”, que cuestan más para

mantener que los beneficios que aportan. Las ZEE pueden convertirse en zonas en las que los inversionistas se benefician de exenciones fiscales sin generar grandes utilidades de empleo ni de exportación. Muchas ZFI tradicionales han logrado atraer inversiones y crear empleo a corto plazo, pero no han podido sostener la competitividad ante el aumento de los salarios o la erosión de las preferencias comerciales. Muchas zonas no han logrado extender los beneficios fuera de sus enclaves o han contribuido a mejorar las habilidades domésticas y la base de producción (Kaplinsky 1993).

La respuesta a la crítica de los impulsos externos fue el paradigma del desarrollo endógeno (Vázquez-Barquero, 2002). El desarrollo endógeno enfatiza la importancia de los recursos locales para crear ventajas competitivas.

La metodología PACA [Participación y Acción para la Competitividad desde Abajo (Meyer-Stamer, 2007)] es una herramienta práctica que ayuda a actores locales de poner en valor los potenciales de su territorio y accionar de forma conjunta para promover el desarrollo económico. Hoy, se habla tam-

“LA RESPUESTA A LA CRÍTICA DE LOS IMPULSOS EXTERNOS FUE EL PARADIGMA DEL DESARROLLO ENDÓGENO (VÁZQUEZ-BARQUERO, 2002). EL DESARROLLO ENDÓGENO ENFATIZA LA IMPORTANCIA DE LOS RECURSOS LOCALES PARA CREAR VENTAJAS COMPETITIVAS.”

Cuadro 1. Matriz de polaridades desarrollo endógeno y exógeno

DESARROLLO EXÓGENO - POSITIVO	DESARROLLO ENDÓGENO - POSITIVO
Acceso a capital y saber hacer	Aprovechamiento del potencial endógeno
Mejoramiento de empresas locales a través de inserción en CGV (upgrading) e incremento de valor añadido	Apropiación y empoderamiento local
Acceso a mercados lucrativos y aumento de exportación	Control sobre su propio proceso de desarrollo (autonomía)
Apoyo al cambio estructural y modernización de la economía local	Aprendizaje sistémico de todos los actores involucrados
Transferencia de conocimiento e innovación	
Oportunidades de empleo	
DESARROLLO EXÓGENO - NEGATIVO	DESARROLLO ENDÓGENO - NEGATIVO
Economías de enclave y elefantes blancos	Aislamiento y desconexión de flujos económicos y de conocimiento
Concurrencia destructiva por precios y salarios bajos	Dependencia del estatus quo y desaprovechamiento de oportunidades externas
Desventajas para las empresas locales	
Dependencia de decisiones externas	
Poco apego local de las inversiones externas	

Fuente: Elaboración propia

bién del “capital territorial” (Camagni and Capello, 2012) que valora también las capacidades y las relaciones sociales como un factor distintivo de una ciudad o región.

PACA equipa un grupo de actores locales de iniciar o reorientar un proceso de desarrollo territorial. Estos procesos suelen ser iniciados en el marco de programas nacionales de Desarrollo Económico Territorial o por parte de la Cooperación Internacional. Para garantizar la apropiación local se busca organizaciones públicas y/o privadas, los llamados anfitriones, para liderar el proceso. En el ámbito técnico un equipo gestor multidisciplinario que asume la facilitación de un proceso de autodiagnóstico y mejora.

PACA cuenta con una secuencia robusta de actividades. Se inicia el proceso con un taller de hipótesis en que los miembros del equipo gestor identifican oportunidades de negocio, fallas típicas que obstaculizan el desarrollo, y llegan a primeras ideas sobre las ventajas competitivas territoriales y opciones de su fomento. En una serie de talleres participativos involucra a los empresarios e instituciones de regulación y fomento productivo en el autodiagnóstico. Sobre esta base el grupo gestor define un plan de acción que apunta a resultados rápidos (*quick wins*) para dinamizar el proceso de desarrollo. Por ende, en la selección de las actividades de fomento se aplican tres criterios:

1. Realizable con recursos localmente disponibles

2. Implementación inmediata
3. Primeros resultados visibles a corto plazo (3 meses).

PACA es una metodología probada en decenas de localidades en diferentes partes del mundo. Sirve, sobre todo, para iniciar unos procesos participativos de desarrollo capaces de activar los potenciales endógenos y fomentar las ventajas competitivas locales.

La metodología es compatible con esfuerzos de fomento económico desde arriba. Identificando y fomentando las ventajas ya existentes de un territorio ayuda en elaborar una estrategia de internacionalización. Esta incluye el fomento de exportaciones, el mejoramiento de las industrias locales (upgrading), su inserción en las cadenas globales de valor, y las atracciones de inversiones.

TRIANGULO DEL GRUPO OBJETIVO DEL DET

El siguiente gráfico ilustra la interrelación virtuosa entre diferentes enfoques del fomento económico territorial⁶.

Este triángulo presenta a las *empresas* como *grupo objetivo* del DET. En la punta se encuentra las empresas ya existentes en el territorio. Pueden ser micro, pequeñas, mediadas o grandes empresas. Especialmente, las Mipymes locales suelen tener un



Fuente: Mesopartner: Hexágono del Desarrollo Económico Local, primer triángulo

fuerte vínculo con el territorio y proveen gran parte del empleo local, lo que les hace sumamente importante cómo destinatarios de políticas de fomento económico local. Además, este tipo de empresas caracterizan la estructura económica local, y sus competencias son un buen punto de partida para fomentar la competitividad local. Estas políticas de fomento pueden ser genéricas atribuyendo a la mejora del ambiente de negocios, o específicas, por ejemplo, asesoramiento en la exportación, en la formación profesional, o en la innovación tecnológica.

El triángulo clarifica que es importante, pero no suficiente de fomentar las empresas existentes. En el ángulo de la izquierda abajo está la atracción de inversores, los cuales pueden venir del extranjero, pero también de otras zonas del país, incluso regiones vecinas. Se recomienda aquí atraer especialmente empresas con competencias complementarias a las ventajas ya existentes del territorio. De esta forma sirve la atracción de inversores fortalecer también la ventaja competitiva de las empresas existentes.

Otra opción estratégica es el fomento de emprendimientos, ubicado en la parte abajo derecha del triángulo. Los emprendedores pueden venir de universidades y centros de investigación o de "spin offs" de empresas ubicados en el territorio. A través del uso de franquicias se emprendedores locales pueden equiparse incluso con modelos de negocios ya probados afuera. En esta área se busca también fomentar competencias complementarias y nuevas que sirven a mejorar la competitividad local.

En el centro de triángulo está la ventaja competitiva territorial. El arte del desarrollo territorial consiste en analizar las fortalezas actuales e identificar las oportunidades futuras. Dada la creciente complejidad de la economía, no hay certidumbre sobre la configuración exitosa. Además, se conjuguen diferentes intereses en el territorio que requieren negociación y gestión de conflicto. Se puede describir el desarrollo económico de un territorio de proceso que combina de forma virtuosa ensayo y error, por un lado, y la planificación colectiva por el otro. En

fin, ventaja competitiva territorial es el resultado de un proceso de interacción social.

PARADOJAS DEL DESARROLLO TERRITORIAL

Describimos la necesidad de combinar la articulación de potencial endógeno con impulsos exógenos para lograr el desarrollo económico de un territorio. En la práctica, no suele ser siempre fácil de crear esta interacción productiva. Los argumentos de Jörg Meyer-Stamer, porque el DEL es tan difícil (Meyer-Stamer, 2003), nos acuerdan de tres paradojas que dificultan que territorios se benefician de la internacionalización e inserción en Cadenas Globales de Valor:

1. La paradoja entre localización y globalización describe el gran interés de las corporaciones en aprovechar lugares con un capital territorial muy desarrollado, pero ellas muestran poco compromiso para colaborar e invertir en ellos seriamente. De hecho, observamos un mayor compromiso territorial de las corporaciones en su ciudad original.

2. La segunda paradoja es la inserción de las pymes locales en las cadenas globales de valor (CGV). Por un lado, los promotores del desarrollo de una localidad ven la participación de sus

empresas en cadenas internacionales como una oportunidad de mejora (upgrading). Por otro lado, una vez integrada una pyme en una CGV disminuye su interés en la colaboración territorial e, incluso, aumenta la rivalidad con sus competidores locales.

3. La tercera, es la paradoja del ciclo de vida. Según Meyer-Stamer las empresas de industrias dinámicas y emergentes son las que requieren más los factores propicios de localización, pero son menos organizadas. Mientras las corporaciones de las industrias maduras y en declive suelen tener más influencia sobre la política local.

Los promotores del desarrollo económico deben conocer estas paradojas para manejar sus expecta-

tivas sobre las bondades de la Inversión Extranjera Directa y la inserción en las Cadenas Globales de Valor. A la vez no cabe ignorar las oportunidades que brinda la conexión con capital y saber externo para el desarrollo de un territorio. Esto está en línea con la misma experiencia mexicana con la industria maquiladora.

Jorge Carillo presenta, por ejemplo, un análisis bien diferenciado sobre la industria maquila en México, y muestra claramente que en esta actividad industrial, caracterizada por un gran dinamismo, complejidad y heterogeneidad, los estereotipos y la simplificación de lo que es la maquiladora poco ayudan a comprender el propio concepto de maquila, para lo cual recomienda tener una perspectiva amplia así como un posicionamiento teórico, pero también, una cierta desconfianza de lo que nos dicen las teorías y, por ende, lo que supuestamente debería suceder en la realidad industrial y laboral en las maquiladoras y, en un sentido más amplio, en las multinacionales (Carrillo, 2014). El autor concluye su análisis de la experiencia con la industria *maquila* que se trata más del cómo que de qué.

EL NIVEL REGIONAL DEL SUR SURESTE

Cabe preguntarse qué relevancia tiene la región Sur Sureste como un nivel de interacción gubernamental intermedio entre el Gobierno Federal y los nueve estados integrantes⁷. La Comisión Sur Sureste de la CONAGO y el FIDESUR son sin duda unos foros importantes de coordinación de esfuerzos de planeación económica y de desarrollo territorial entre los gobiernos de los estados de la región Sur Sureste y con el Gobierno Federal. El Programa Regional de Desarrollo del Sur-Sureste 2014-2018⁸ es un marco de referencia relevante.

La unión de los gobernadores del Sur Sureste permita reivindicar acciones de redistribución y del fomento territorial en las regiones menos desarrolladas del país. En énfasis de la ley sobre zonas económicas especiales podría ser visto, así como un buen resultado de esta acción conjunta a escala

nacional.

En la implementación cada estado del Sur Sureste tiene el interés de atraer unas ZEE a su propio territorio. Allí se va crear una situación de competencia y rivalidad. Así va ser importante buscar de crear un juego productivo entre competir y colaborar (co-optencia), de tal manera, que cada estado se especialice en áreas dónde ya tiene una ventaja competitiva relativa. No obstante, por las semejanzas del perfil productivo de muchos territorios de la región no se va poder evitar esta rivalidad, y se necesita, por ende, la coordinación al nivel político para evitar una competencia destructiva.

Dónde será más fácil de cooperar sería el intercambio de aprendizajes sobre la implementación de las ZEE, y hasta qué punto se lograr de crear una transferencia positiva al desarrollo local.

CONCLUSIONES

El desarrollo de la región Sur Sureste es un desafío enorme. El programa de ZEE y la inserción en las cadenas globales de valor podrían ser una estrategia válida para dar un nuevo impulso al cambio estructural. No obstante, hay que moderar las expectativas puesto que no hay un automatismo que las ZEE

traen realmente relevantes inversiones las cuales sean beneficiosos para todas las economías regionales y, sobre todo, para un desarrollo más inclusivo y sustentable.

Para crear unas situaciones ganar-ganar entre el desarrollo endógeno y los impulsos externos vemos importantes que los mismos actores locales identifiquen sus ventajas competitivas y tomen la inversión extranjera directa cómo complemento y la inserción en cadenas globales de valor como una oportunidad. El trabajo colectivo en identificar y pulir una ventaja competitiva territorial es una condición imprescindible para poder beneficiarse de la globalización.

La inserción de Cadenas Globales de Valor no es una panacea, sino requiere ser adaptada a la capaci-

"SE PUEDE DESCRIBIR EL DESARROLLO ECONÓMICO DE UN TERRITORIO COMO UN PROCESO QUE COMBINA DE FORMA VIRTUOSA ENSAYO Y ERROR, POR UN LADO, Y LA PLANIFICACIÓN COLECTIVA POR EL OTRO. EN FIN, LA VENTAJA COMPETITIVA TERRITORIAL ES EL RESULTADO DE UN PROCESO DE INTERACCIÓN SOCIAL."

"LA UNIÓN DE LOS GOBERNADORES DEL SUR SURESTE PERMITE REVINDICAR ACCIONES DE REDISTRIBUCIÓN Y DE FOMENTO TERRITORIAL EN LAS REGIONES MENOS DESARROLLADAS DEL PAÍS. EN ÉNFASIS DE LA LEY SOBRE ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES PODRÍA SER VISTO, ASÍ COMO UN BUEN RESULTADO DE ESTA ACCIÓN CONJUNTA A ESCALA NACIONAL."

dad de absorción, las capacidades tecnológicas y de la gestión del territorio. Queda el reto de gestionar de forma inteligente el fomento de los potenciales endógenos con los impulsos externos. Allí metodologías participativas pueden ser un recurso importante, porque articulan el saber local y facilitan el empoderamiento de las iniciativas de desarrollo por parte de la población. Así, recomendamos a los promotores de desarrollo económico de la región Sur Sureste de integrar estrategias endógenas y exógenas en un enfoque holístico que posibilita un desarrollo integral.

NOTAS

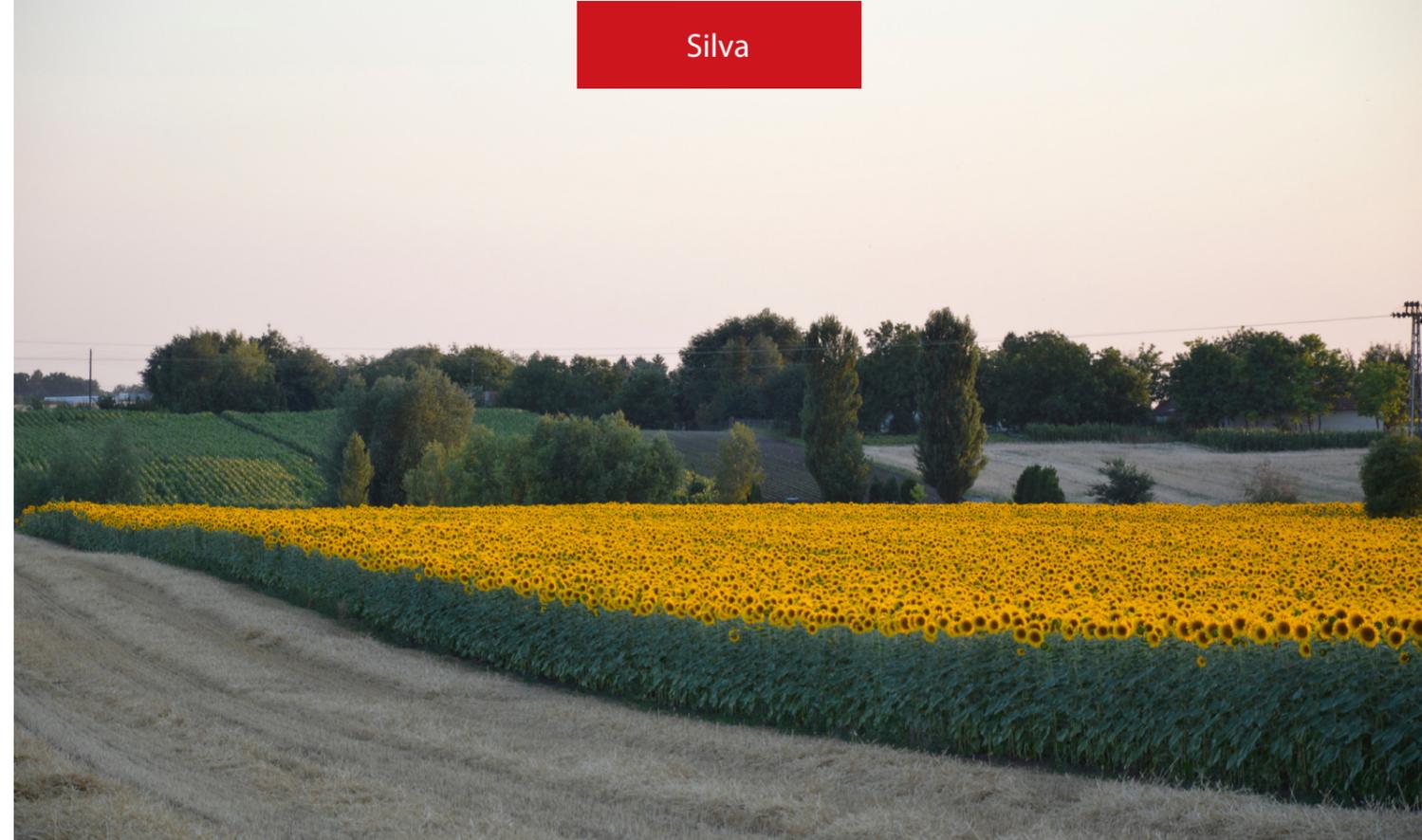
1. “En el 2016, la Región Sur Sureste (RSSE), integrada por los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán registró una inversión total de 3,024.44 millones de dólares (Mdd) ... Este monto corresponde al 11.31% de la IED de México en ese año.” PINTO PIÑA, I. & WOO GÓMEZ, L. G. 2017. Inversión extranjera directa en el sursureste de México. FIDESUR.
2. http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/182229/Ley_Federal_de_Zonas_Economicas_Especiales.pdf
3. El Economista (4.6.2017) <http://eleconomista.com.mx/estados/2017/05/23/cluster-servicios-las-zee-continua-expansion>
4. Desde 2003 el autor está involucrado en procesos de desarrollo económico territorial en Centro- y Sudamérica, mientras conoce poco la realidad mexicana. Por ende, la lectora debe evaluar hasta qué punto sea aplicable estas reflexiones a la realidad mexicana.
5. Mesopartner es una microempresa multinacional registrada en Alemania. Sus socios viven y trabajan en varios lugares de África, América Latina, Asia y Europa. Para más información vea www.mesopartner.com
6. El “Triángulo del grupo objetivo” forma parte del Hexágono, una herramienta didáctica para explicar y analizar aspectos claves del Desarrollo Económico Local (DEL), MEYER-STAMER, J. 2004. The hexagon of local economic development [Online]. Duisburg. [Accessed].and SCHOEN, C., CUNNINGHAM, S. & GODDEN, Z. Revisiting the hexagon of LED as a framework for LED.
7. Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.
8. https://www.conago.org.mx/Comisiones/Actuales/DesarrolloIntegralRegionSurSureste/Documentos/Estrategia_Nacional_para_el_Desarrollo_CONAGO_hojas_.pdf

BIBLIOGRAFÍA

- CAMAGNI, R. & CAPELLO, R. 2012. Regional Competitive-

ness and Territorial Capital: A Conceptual Approach and Empirical Evidence from the European Union. *Regional Studies*, 47, 1383-1402.

- CARRILLO, J. 2014. ¿De qué maquila me hablas?: Reflexiones sobre las complejidades de la industria maquiladora en México. *Frontera norte*, 26, 75-98.
- DUSSEL PETERS, E. 2017. Apuntes para una discusión sobre cadenas globales de valor. Mérida/ Yucatan: FIDESUR.
- ESSER, K., HILLEBRAND, W., MESSNER, D. & MEYER-STAMER, J. 1996. Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política. *Revista de la CEPAL*, 59, 39-52.
- FAROLE, T. & MOBERG, L. 2017. Special Economic Zones in Africa - Political Economy Challenges and Solutions. In: PAGE, J. & TARP, F. (eds.) *The Practice of Industrial Policy: Government— Business Coordination in Africa and East Asia*. Oxford.
- JOHNSON, B. 1992. Polarity management: Identifying and managing unsolvable problems, *Human Resource Development Pr.*
- MEYER-STAMER, J. 2003. ¿Qué es el desarrollo económico local? ¿Por qué es tan difícil? : mesopartner working paper.
- MEYER-STAMER, J. 2004. The hexagon of local economic development [Online]. Duisburg. [Accessed].
- MEYER-STAMER, J. 2007. *El Libro de Conceptos PACA*, Buenos Aires/ Duisburg, Lulu.
- PINTO PIÑA, I. & WOO GÓMEZ, L. G. 2017. Inversión extranjera directa en el sursureste de México. FIDESUR.
- SCHOEN, C., CUNNINGHAM, S. & GODDEN, Z. Revisiting the hexagon of LED as a framework for LED.
- UNCTAD 2016. *World Investment Report 2016 - Investor nationality: Policy challenges*. Geneva.
- VÁZQUEZ-BARQUERO, A. 2002. *Endogenous development: Networking, innovation, institutions and cities*, Routledge.



REFLEXIÓN EN TORNO A LA POLÍTICA PÚBLICA Y EL DESARROLLO TERRITORIAL

LA FASE DE IMPLEMENTACIÓN: EL IMPLEMENTADOR Y SU CONTEXTO. UN ASPECTO CLAVE EN LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL



LETICIA SILVA

Magister en Desarrollo Territorial. Licenciada en Sociología. Investigadora y consultora en temas vinculados al desarrollo territorial, descentralización y participación ciudadana. Docente universitaria. Referente para la zona este del Ministerio de Industria, Energía y Minería de Uruguay

Muchos actores prefieren hablar del ciclo de las políticas públicas para reflejar el proceso “vivo”¹ (Lasswell, 1956) que implica la formulación de una política pública: diseño, implementación, evaluación, corrección y aprendizaje. Básicamente, lo que se propone es desagregar la política pública en una serie de etapas o secuencias lógicas a los efectos de simplificar el análisis o la visión. Cabe destacar que el proceso no es lineal y secuencial sino que puede presentarse desordenado, superpuesto y sig-

nado por la inercia. Este enfoque de proceso permite ver y categorizar actores y acciones, permitiendo desenmarañar determinadas políticas bajo un enfoque retrospectivo (de León, 1997).

Así, las políticas públicas transitan por distintas etapas antes de convertirse en acciones y resultados. Cada etapa, a su vez, tiene un esquema de actores que en general son compartidos en las diferentes etapas, aunque se puede modificar el liderazgo o protagonismo en esos diferentes momentos del ciclo de la política pública. Las etapas del proceso denotan sólo los componentes necesarios de toda política, integrados en forma de proceso, pero no deben ser vistos como eventos sucesivos y divisibles. Este enfoque rompe con una visión jurídica y lineal, permitiendo inscribir cada etapa en un contexto social y político y principalmente en un territorio en particular.

En general, en el enfoque del desarrollo territorial se reivindica la necesidad de revertir el proceso de diseño pasando del planteamiento “desde arriba” (top down) al planteamiento “desde abajo” o bottom up. Sin embargo este cambio incluye sólo adentrarnos en una de estas fases, la del diseño. La presente reflexión plantea que tanto más importante es la implementación de la política como la orientación del diseño (arriba-abajo o abajo-arriba). Para la promoción del desarrollo territorial resulta clave la implementación y, en particular, se vuelve crucial el entramado de actores que entran en juego en la fase de implementación.

Durante mucho tiempo se creyó que una vez definido el problema y decidida la política o curso de acción, venía una etapa eminentemente instrumental donde la política era ejecutada por un aparato burocrático sometido y exento de parcialidades. Sin embargo, a partir de múltiples fracasos observados en diversas políticas públicas, la fase de implementación comenzó a ser revisada y estudiada, descubriendo que la misma significa una etapa crucial en la política y puede afectar fuertemente el éxito o fracaso de la misma: “Las investigaciones fueron descubriendo los diversos factores que afectaban la puesta en marcha de las políticas gubernamentales.

Estos factores (distorsiones burocráticas, resistencias locales, conflictos intergubernamentales, heterogeneidad de intereses, diversidad de situaciones, indiferencia de los beneficiarios...) demostraba que la promulgación de leyes buenas o el buen diseño (científico–tecnológico) de un programa gubernamental no eran condiciones suficientes para el éxito efectivo de una política.” (Aguilar Villanueva, 1993).

La implementación se define como el proceso de interacción entre los objetivos y los resultados. Algunos autores definen esta etapa como el eslabón perdido entre la política y la administración: “The importance of implementation research - and in the intentions of its protagonists in the early 1970s - is precisely its ambition to link explicitly politics and administration.” (Hjern et Hull, 1982).

A pesar de que se desprende de la fase de la toma de decisiones y que es muy difícil dividirla del diseño, en este proceso existen muchas instancias donde se toman decisiones (micro-decisiones que pueden terminar afectando el curso de la política) y determinan su éxito o fracaso. Van Meter y Van Horn (1993) consideran que la implementación de las políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. Implica actos administrativos que van afectando el

curso de la política al intentar implementarla; por lo tanto, emerge aquí, en esta etapa, una red compleja con intereses y hábitos diversos que son los encargados de transformar las decisiones en hechos concretos.

Pressman y Wildavsky (1984), pioneros en el estudio de la implementación y, particularmente, de sus problemas, entienden que en éstos hay – generalmente- múltiples implicados y generan lo que denominan la “complejidad de la acción conjunta”, la cual arroja problemas para la cooperación y la articulación. Por un lado, la multiplicidad de participantes y perspectivas puede traer aparejada la incompatibilidad de intereses y compromisos, la incompatibilidad de tiempos y prioridades entre los actores involucrados, disputas de liderazgos, di-

ferencias en torno a los procedimientos, así como ausencia de poder para llevar a cabo las decisiones acordadas.

Asimismo, pueden existir múltiples decisiones en el curso de acción elegido, lo cual requiere múltiples puntos de acuerdo lo que requiere información, consulta y negociación. Muchas veces estos procesos de negociación, en cada punto de acuerdo, traen aparejado retrasos y, en algún caso, desviación del foco del problema, sobre todo si existe poder de veto en varios participantes. Los autores citados proponen que cuanto mayor sea el número de actores menor será la posibilidad de alcanzar resultados óptimos de la política, debido a la complejidad de la acción conjunta y a la cantidad de puntos de acuerdo a los que se debe llegar.

Bardach (1977), por su parte, hace énfasis en lo que él define como el juego o ensamblaje de actores que se despliega en la fase de implementación; este es para él un factor clave para poder comprender esas brechas o problemas. La perspectiva local no puede ser ignorada sin que la política sea penalizada con distorsiones e ineffectividad, porque se observa una tendencia a proyectar metas ideales (inflación de los objetivos) con cierta lejanía del gobierno central en relación con la ejecución local, lo que conlleva a proyectar objetivos que trascienden y desconocen los asuntos singulares de las localidades.

Asimismo, es por estas cuestiones que se pone en jaque la capacidad de desplegar óptimas relaciones intergubernamentales en multiniveles.

Este autor, observando estas brechas desarrolló el concepto de fixer o reparador; particularmente, lo propone para reducir las brechas que se van generando en la implementación de la política, que van afectando su rumbo original. Este reparador debe tener determinadas condiciones que le permitan desarrollar su rol: autoridad formal, recursos y conocimiento del área temática. Básicamente, las condiciones están basadas en la legitimidad otorgada por el saber científico, por el mandato legal que le otorga obediencia, y por disponer de recursos para desplegar dicho poder: “¿Sólo el poder cuenta al momento de reparar el juego de la implementación?

De ninguna manera. La autoridad formal y los recursos políticos formales cuentan mucho pero no son todo. El reparador debe ser capaz de intervenir efectivamente, pero él o ella debe también ser capaz de saber dónde, cuándo y sobre qué. Para entender estas cosas, él o ella debe tener acceso a una gran cantidad de información y tener el flujo de información resumido, interpretado y validado de manera que pueda comprenderlo.” (Bardach, 1980)

Por su parte Lipsky (1980) ha trabajado sobre la importancia que tienen los “burócratas a nivel de calle” en la implementación de las políticas públicas, quienes “rutinizan procedimientos, modifican objetivos, racionalizan servicios, determinan prioridades y limitan o controlan clientelas. En otras palabras, procuran desarrollar prácticas que les permitan de alguna manera procesar el trabajo que se les exige” (Aguilar Villanueva, 1992). Este autor plantea que los empleados de primera línea enfrentan ambientes adversos y ejercen un poder discrecional que les permite satisfacer necesidades cotidianas del servicio. Es así que los “burócratas a nivel de calle” son agentes clave en la implementación, que entran en procesos de regateo y negociaciones, tanto con los beneficiarios como con los formuladores. La actividad de los que son responsables de la implementación de políticas públicas, su relativa autonomía y su margen de maniobra los posiciona en un lugar de poder sobre la modificación, aplicación,

neutralidad o pasividad de las políticas públicas. Así, para Lipsky, lejos de ser los implementadores receptores pasivos, se convierten en agentes capaces de actuar con discreción, y de modificar y adaptar la política formulada.

Entre los motivos que llevan a que tomen este lugar, se destaca el hecho de que estos burócratas -en los territorios y en la realidad concreta- se convierten en el rostro de los beneficios estatales, generalmente, en escenarios donde desarrollan su vida y donde interactúan cotidianamente con la población objetivo, dado que están insertos en las comunidades locales. Estos funcionarios de primera línea o de nivel territorial, descifran y decodifican la política, así como relevan demandas de los ciudadanos, por lo que se convierten en los mediadores cotidianos

“MUCHAS VECES ESTOS PROCESOS DE NEGOCIACIÓN, EN CADA PUNTO DE ACUERDO, TRAEN APAREJADOS RETRASOS Y, EN ALGÚN CASO, DESVIACIÓN DEL FOCO DEL PROBLEMA, SOBRE TODO SI EXISTE PODER DE VETO EN VARIOS PARTICIPANTES.”

“LOS FIXER O LOS AGENTES DE DESARROLLO LOCAL COBRAN ESPECIAL RELEVANCIA PARA TRADUCIR LAS DECISIONES POLÍTICAS EN HECHOS CONCRETOS, QUE GARANTICEN CIERTA EFECTIVIDAD DE LAS POLÍTICAS.”

entre el Estado y los ciudadanos. Por lo general, se enfrentan a escenarios de escasez de recursos debiendo racionalizar el servicio de acuerdo a criterios subjetivos. Asimismo, se enfrentan a escenarios con objetivos poco claros y una presión creciente de la demanda. Estas circunstancias los llevan a tomar decisiones que ponen de manifiesto el poder discrecional que ostentan.

En síntesis, adentrarse en la implementación implica tomar contacto con un territorio signado por el conflicto entre lo formal e informal, entre lo técnico y lo político, entre los niveles de autoridad, entre lo público y privado, y así se pueden seguir enunciando conflictos que emergen en el territorio concreto, que vuelven imposible una aplicación mecánica. “En suma, la implementación supone introducirse en el mundo más incierto y resistente de realidades sociales cristalizadas, escasez de recursos, relaciones de poder, conflictos de valores y creencias, resistencias, retraimiento y pasividad” (Jaime et al., 2013). En este escenario, actores como los “burócratas a nivel de calle”, los fixer o los agentes de desarrollo local cobran especial relevancia para traducir las decisiones políticas en hechos concretos, que garanticen cierta efectividad de las políticas. Es ahí –concretamente- donde radica la importancia de su mirada.

¿Qué mirar para analizar la fase de implementación?

Autores como Van Meter y Van Horn (1993) plantean que el análisis de la implementación de una política requiere estudiar la manera en que ocurren las cosas (el desempeño) y no qué ocurrió (lo que sería una evaluación de impacto). Para llevar a cabo este análisis entienden que se debe analizar la magnitud del cambio que la política implica, cruzándolo con el grado de consenso obtenido. La disposición de los implementadores es otro elemento sustantivo; esta será mayor o menor en función de su conocimiento de la política, la respuesta subjetiva a la misma (aceptación, neutralidad, rechazo) y la intensidad de la respuesta. La participación de los implementadores en la elaboración de las decisiones políticas, a juicio de estos autores, facilita la construcción de consensos a la hora de la implementación.

Por su parte, también se considera fundamental en el modelo planteado por estos autores, la necesidad de contar con normas y objetivos claros y bien comunicados. La ambigüedad de los mismos (que puede ser deliberada para lograr mayores márgenes

de consenso), no facilita la implementación. Básicamente, para una implementación eficiente se debe lograr que los objetivos se expresen con claridad suficiente de forma que los responsables de la ejecución puedan saber qué se espera de ellos.

Otro aspecto importante a evaluar es la disponibilidad de recursos (financieros y humanos) para llevar a cabo una política; difícilmente se encuentre apoyo de los implementadores en políticas que no disponen de recursos o si los mismos son escasos, dado que no se percibirán los beneficios del trabajo realizado. Esto afecta no solamente a los implementadores directos sino también al contexto: “cuando se ponen a disposición recursos muy limitados, los ciudadanos particulares y los intereses organizados pueden optar por oponerse a la política con el pretexto de que los beneficios que reportaría su participación serían mínimos en comparación con los costos potenciales que implicaría” (Van Meter y Van Horn, 1993).

El contexto en sí mismo es un atributo a valorar en el análisis de la implementación. Requiere indagar en qué medida las condiciones dadas en la jurisdicción (el estado de la opinión pública, la posición de las élites dirigentes o formadores de opinión, los aspectos político-partidarios, los intereses de los grupos privados afectados por la política, etc.), afectarán la implementación de la política. Finalmente, otro aspecto fundamental es la capacidad y las características del órgano administrativo o implementador (competencia, recursos políticos, vitalidad de la organización, grado de comunicación, nexos con el grupo encargado de la elaboración de la política).

En síntesis, el modelo planteado por estos autores implica múltiples dimensiones y ninguna de ellas explica por sí sola el éxito o fracaso de las políticas sino que se debe analizar la interrelación de las mismas. “El modelo enfoca su atención en seis agrupamientos de variables que afectan la prestación de los servicios públicos: señala la importancia de las normas y los objetivos de la política, de los recursos, de la comunicación entre organizaciones y las actividades de inducción, de las características de los responsables, del entorno económico, social y político [...] y de las actitudes de los encargados frente a la ejecución de las decisiones políticas.” (Van Meter y Van Horn, 1993).

Stocker (1993), por su parte, plantea un marco de análisis basado en un enfoque que denomina “régimen de implementación”, una propuesta que con-

juga dos miradas de la implementación que versan sobre el orden del poder (si este es descendente o ascendente; vertical o disperso). El autor pone en valor la importancia de la cooperación en la implementación y plantea que el problema central radica en determinar la manera en que los participantes de la implementación puedan llegar a colaborar para alcanzar los objetivos de una política. Básicamente, el régimen de implementación puede ser considerado como “un arreglo entre los participantes en la implementación, que identifica los valores que deben acatar durante el proceso y proporciona el marco organizativo para la promoción de los valores” (Stocker, 1993). Bajo este esquema, la implementación se vuelve una arena política en una negociación constante, donde los resultados de la política se generan como consecuencia de la interacción de los participantes. Es así que el propósito del análisis del régimen apunta a determinar en qué medida el contexto local tiene posibilidad de promover la cooperación otorgando mejores perspectivas a la implementación. Se pueden destacar algunas cuestiones: proceso previo de interacción entre los participantes, expectativas de interacciones futuras, disponibilidad de recursos o recompensas de los participantes.

Chiara y Di Virgilio (2009) realizan una adaptación del régimen de implementación para el análisis de una política en particular. Las autoras, siguiendo los conceptos que aporta Stocker, definen el régimen de implementación como el conjunto de condiciones que desde las distintas dimensiones (funcional, material y política), organizan los arreglos entre los participantes de la gestión de las políticas. Para aplicar este modelo de análisis, se vuelve prioritario conocer los actores involucrados, analizando y caracterizando: los roles y funciones; el ámbito de actuación (nivel jurisdiccional, alcance territorial); el nivel de institucionalización (normativa que lo regula); los objetivos, estrategia y táctica; los recursos; y los niveles de autonomía de los encargados de la gestión. Estos actores, a la hora de la gestión e implementación, entran en diálogo y construyen el entramado de intereses que las autoras entienden que “opera en este marco conceptual como mediación entre el concepto de actor y el concepto de régimen local de implementación” (Di

Virgilio et Chiara, 2009).

Como se puede observar, existen múltiples propuestas para el análisis de la implementación de las políticas públicas y cada una tiene sus virtudes. Elmore (1978) afirma que: “no existe un modelo capaz de captar plenamente la complejidad del proceso de implementación”; así, sugiere al investigador la adopción de una multiplicidad de marcos con el propósito de descubrir las distintas fases del proceso de implementación. Este autor entiende que cada contexto y circunstancia amerita la elección por parte del investigador de las dimensiones de análisis que mejor le permitan reflejar este proceso de implementación, de acuerdo al contexto dado.

El implementador como agente de desarrollo

Los actores implicados en la implementación enfrentan ambientes adversos, y en estos escenarios generan procesos de negociación y mediación entre formuladores y beneficiarios. Actúan desde la oferta y la demanda; por un lado, descifran y decodifican la política para el territorio, y por el otro, relevan demandas de los ciudadanos para los formuladores. Esto implica micro-decisiones que otorgan amplios márgenes de autonomía a estos “burócratas a nivel de calle” (Lipsky, 1980), que terminan siendo quienes

cumplen el rol de eslabón o interfaz entre la política y el territorio. Este implementador, “fixer” o “burócrata a nivel de calle” cumplen también un rol de agentes de desarrollo local, en la medida en la que trascienden su propia función. Esta trascendencia apunta a que procuran inscribir su actuación en propuestas de planes de desarrollo, que en la medida de las posibilidades de cada cual, se van construyendo.

Recordemos que, desde la perspectiva de Fernando Barreiro (1988), los agentes de desarrollo local son “orientadores”, líderes de procesos de desarrollo, capaces de adaptar las propuestas externas a las especificidades locales. Es decir que, tienen la capacidad de ser integradores y articuladores en dos dimensiones: del potencial local con las oportunidades que surgen a nivel global y entre distintos tipos de actores del territorio. Asimismo, desempeñan una do-

“LOS ACTORES IMPLICADOS EN LA IMPLEMENTACIÓN ENFRENTAN AMBIENTES ADVERSOS, Y EN ESTOS ESCENARIOS GENERAN PROCESOS DE NEGOCIACIÓN Y MEDIACIÓN ENTRE FORMULADORES Y BENEFICIARIOS.”

ble función: de mediación entre los que proponen y deciden, y de innovación y movilización de recursos presentes en el territorio. Estos actores logran integrar su trabajo en una visión amplia y estratégica del desarrollo territorial y encarnan, entre los funcionarios del ámbito público, un rol de animadores de procesos de planeamiento y decisores con responsabilidad política a nivel local.

Cabe destacar que contar con estos perfiles en el territorio resulta en un gran valor agregado; sin embargo, en la medida que esto no es predefinido por la política, es decir, no se empodera con este rol sino que lo asumen o se lo “invisten” desde el entramado de actores; surge –nuevamente– el riesgo de la profundización de la fragmentación territorial, encontrándonos con territorios ganadores y territorios perdedores, sin aportar –en consecuencia– al desarrollo territorial. Los primeros son los que logran generar un tejido local denso de actores, con presencia de agentes de desarrollo local; los segundos, en cambio, son los que aún no tienen esta fortaleza institucional. Recordemos que los territorios se posicionan como los sujetos de desarrollo, por tanto, las capacidades endógenas de dichos territorios cobran especial valor si se considera –en particular– a los actores que sobre él interactúan, y generan los vínculos de conflicto y cooperación.

Asimismo se subraya aquí la importancia que tiene el implementador de la política en el territorio concreto. La importancia se da en un doble sentido: para evitar que se generen distorsiones en la política oficiando de interfaz o decodificador, así como para generar y propiciar mecanismos de diálogo, articulación y cooperación, que conforman un contexto positivo para la efectividad de la política, de modo que el clima de desconfianza y descreimiento sea aplacado. Esto implica mayor involucramiento de esta figura en el diseño de la política y en la generación de mecanismos de contralor basado en los resultados, permitiendo así desplegar los atributos que estos tienen, el conocimiento otorgado por la cercanía a la problemática, el conocimiento tácito y la iniciativa.

El contexto de la implementación también importa

Como ya hemos presentado, la implementación se vuelve una arena política en una negociación constante, donde los resultados son el fruto de la interacción de los actores implicados en el régimen de implementación local. Por tanto, el resultado de una política depende mucho de en qué medida el contexto local tiene posibilidad de promover la cooperación otorgando mejores perspectivas a la implementación.

Nuevamente vemos entonces la relevancia del territorio en las políticas públicas, la necesidad de revisar el diseño de las mismas, y cuánto de las demandas territoriales y de los actores territoriales, se incluye en esta fase. Asimismo, en la implementación se destaca la necesidad de considerar el entramado de intereses que una política genera, y cómo el régimen de implementación local va tejiendo un accionar específico en cada caso. Si la política no considera estos mecanismos de implementación, resultará penalizada, comprometiendo sus resultados e impacto.

Asimismo, para no caer en la profundización de las asimetrías territoriales, desde la generación de políticas públicas, se ve como un paso ineludible el fortalecimiento institucional de los territorios, así como lograr contar con tejidos densos de actores que promuevan la articulación como esquema de trabajo sin que ésta se transforme en un escenario de cooptación por parte de intereses individuales. Por el contrario, debe ser un escenario donde se genere y lleve a cabo un proyecto local de desarrollo, en el que las políticas se conjuguen en él procurando su concreción, y aportando su objeto y recursos.

Para lograr esto es necesario disponer de capital social, un tejido social denso, y la presencia de normas y valores que prioricen la articulación y el bien común. En los lugares que se dispone de estos activos se generarán mejores resultados que en los que no se dispone de ellos. Por ende, en caso de no tener esto presente desde el diseño, puede profundizarse un círculo vicioso donde se potencian los territorios que tienen un proceso previo de interacción entre los participantes, quedando los territorios más rezagados condenados a enfrentar la “esquizofrenia”

“POR TANTO, EL RESULTADO DE UNA POLÍTICA DEPENDE MUCHO DE EN QUÉ MEDIDA EL CONTEXTO LOCAL TIENE POSIBILIDAD DE PROMOVER LA COOPERACIÓN OTORGANDO MEJORES PERSPECTIVAS A LA IMPLEMENTACIÓN.”

de la política.

Considerar al territorio implica, pues, asumir cada cuestión, situación o problema desde el territorio, pensando la solución con el entramado de actores e implementando cualquier estrategia a través del sistema de actores que integra el régimen local de implementación.

NOTA

El presente artículo es parte del trabajo de tesis realizado por la autora para la Maestría en Desarrollo Territorial de la Facultad Regional Rafaela UTN, con el título: “La política de apoyo a las Mipymes en Uruguay: una mirada que integra el ciclo de la política y el territorio”.

NOTAS

1. Este enfoque procesal o vital fue desarrollado por Lasswell en 1956, quien promovió un modelo de análisis de los problemas de la política mirando el proceso completo. Para ello generó un modelo con un ciclo vital en diversas etapas, que van desde el surgimiento del problema hasta la evaluación. Desde ese momento, el enfoque cíclico y procesal fue retomado y adaptado por diversos autores que procuraron analizar las políticas públicas.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1992): La Hechura de las Políticas. Colección Antología de Política Pública. México, Porrúa.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1993): La implementación de las políticas públicas. Colección Antología de Política Pública. México, Porrúa.
- BARDACH, EUGENE. (1977): The Implementation Game, MIT Press, Cambridge.
- BARREIRO, Fernando (1988): “Los Agentes del Desarrollo. Una reflexión sobre el desarrollo local y sus protagonistas”, en Cuadernos del CLAEH, N° 45/46. Montevideo.
- CHIARA, M. y VIRGILIO, M.M. (2009): “Gestión de la Política Social. Conceptos y herramientas”. Ed. UNGS/Prometeo, Buenos Aires.
- CHIARA, M. (2009): “La gestión local. Eslabón perdido de las políticas sociales orientadas al desarrollo local”. Civitas, Vol. 4 (2), Porto Alegre.
- DE LEÓN, Peter. (1997): “Una revisión del proceso de las políticas: desde Lasswell a Sabatier” en: Gestión y Políticas Públicas, Vol. VI, N° 1. Disponible en: www.gestionypolitica-publica.cide.edu
- ELMORE RICHARD. (1978): “Organizational Models of So-

cial Program Implementation”. en Journal Public Policies. John Fitzgerald Kennedy School of Government, Harvard University

- 26, 2: pp. 185-228.
- HJERN, Benny y HULL, Chris (1982): “Helping small firms grow: an implementation analysis of small firm assistance structures.”, en European Journal of Political Research, Vol. 10, 2; disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com>
- JAIME, F. DOUFUR, G. ALESSANDRO, M. AMAYA, P. (2013): “Introducción al análisis de políticas públicas”. Universidad Nacional Arturo Jauretche. Argentina.
- LASSWELL HAROLD D. (1956): The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis. College of Business and Public Administration, University of Maryland. USA.
- LIPSKY MICHEL. (1980): “La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas en el nivel callejero”, en SHAFRITZ J. y HYDE, A. (1999). Clásicos de la Administración Pública. Fondo de Cultura Económica, pp. 780-794.
- PRESSMAN, J. L. y WILDABSKY, A. (1984): Implementation. Berkeley, CA: University of California Press.
- STOKER ROBERT P. (1993): Un marco de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas. En AGUILAR VILLANUEVA (1993). “La implementación de las políticas públicas” Colección Antología de Política Pública. México, Porrúa.
- VAN METER y VAN HORN (1993): El proceso de implementación de las políticas. un marco conceptual. En AGUILAR VILLANUEVA (1993). “La implementación de las políticas públicas” Colección Antología de Política Pública. México, Porrúa.



¿QUÉ PUEDEN APORTAR LAS JUVENTUDES AL DESARROLLO TERRITORIAL?

REFLEXIONES A PARTIR DEL ANÁLISIS DEL CASO DE LA CIUDAD DE BELL VILLE (CÓRDOBA)



MAURICIO A. MENARDI

Licenciado en Desarrollo Local – Regional. Doctorando en Ciencias Sociales. Investigador. Docente universitario. Experiencia laboral en áreas vinculadas al desarrollo sustentable, economía social, cadenas de valor inclusivas y participación ciudadana de niños, niñas y jóvenes.

INTRODUCCIÓN

El presente escrito está basado en las reflexiones generadas en el marco de mi Trabajo Final de Grado correspondiente a la Licenciatura en Desarrollo Local-Regional de la Universidad Nacional de Villa María. El problema que aborda este estudio posee dos aspectos. Por un lado, se intenta dilucidar la forma en que los jóvenes se constituyen en potenciales agentes del desarrollo de una sociedad, a través del nuevo paradigma de la infancia en los niveles internacionales, nacionales, provinciales y locales. Por el otro, se indaga sobre el grado de reconocimiento y promoción de la juventud como actor estratégico

por parte de los principales actores políticos y sociales (funcionarios públicos, directivos de organizaciones sociales y empresarias, dirigentes barriales, etc.) de la ciudad de Bell Ville. Por ello, el objetivo principal es describir las modalidades de participación de los jóvenes (13-29 años) en los procesos de formulación e implementación de políticas para el desarrollo territorial de la ciudad de Bell Ville, provincia de Córdoba, Argentina.

LOS MUNICIPIOS Y EL DESARROLLO TERRITORIAL

En Argentina en la década de 1990, el Estado nacional sufrió un proceso de reforma administrativa, que estuvo acompañado de grandes cambios en la economía, basados en políticas de apertura y desregulación. En su desarrollo pueden diferenciarse dos etapas. La primera, llevada a cabo entre 1989 y 1995, tuvo como principales instrumentos la desregulación, la privatización y la descentralización, ejecutadas en el marco de las Leyes de Reforma del Estado (Ley N° 23.696) y de Emergencia Económica (Ley N° 23.697). La segunda etapa de la reforma se realizó entre 1996 y 1999, ya en otro contexto político y social (aumento de la pobreza, la desocupación y un déficit fiscal creciente) y sus principales objetivos fueron reducir el déficit fiscal, flexibilizar el mercado laboral y rediseñar el aparato estatal (Ley N° 24.629). Este proceso tuvo consecuencias nefastas en la historia argentina, ya que los niveles de pobreza y desocupación llegaron a índices históricos a finales de esa década. En lo que respecta al Estado, las consecuencias se manifestaron en un Estado ausente, ya que “resignó muchos de los instrumentos de los que disponía para intervenir, tanto para orientar el desarrollo en una determinada dirección como para incidir en la distribución del ingreso y la riqueza” (Villar, 2007).

La reforma del Estado, las políticas neoliberales y la globalización generaron más tareas a asumir por los gobiernos locales, nuevos desafíos para encarar lo político, económico y lo social y obligaron a los municipios a efectuar un replanteo de su organización, misiones y funciones, así como de su autonomía. “Estos procesos comenzaron a desplazar el anterior modelo municipal tradicional, de carácter autárquico, administrativo clientelar y que en los hechos configuraba una suerte de administración de la ciudad sobre el ABL -alumbrado, barrido y limpieza-” (Cormick, 1997).

De esta manera, algunos municipios, ante la falta de

responsabilidades del gobierno nacional, comenzaron a promover iniciativas de desarrollo territorial. Estas actividades promovidas en la década del '90 poseían una dualidad. Por un lado, representaban prácticas de intervención estatal en las economías locales contrarias al paradigma del neoliberalismo, pero a su vez servían como paliativos a la crisis que estaba viviendo nuestro país, por lo cual el gobierno nacional y los organismos multilaterales alentaron su implementación. Pero la incorporación de nuevos temas en las agendas de los gobiernos locales, ha sido realizada mediante un proceso más reactivo que estratégico, sin una visión a mediano plazo del rol de los municipios en la construcción del desarrollo territorial.

Desde esta mirada, en el actual contexto argentino de regreso a un modelo neoliberal, el municipio aparece como el principal agente que puede impulsar el desarrollo territorial. “En las estrategias de desarrollo local juega un papel clave el gobierno local, como actor político fundamental, en la medida que encarna el rol de promotor y concertador de ideas, intereses y acciones. (...) el potencial del desarrollo local, planteado desde los gobiernos locales, implica la reconversión de los mismos y sus estructuras en verdaderos líderes productivos y comunitarios, facilitadores, potenciadores y articuladores de las iniciativas locales” (Altschuler, citado en Villar, 2007).

Las “nuevas” funciones municipales se enmarcan, al menos implícitamente, en una concepción del desarrollo territorial entendido como un proceso político de ampliación de las capacidades de una sociedad que habita un territorio determinado, para mejorar la calidad de vida de sus habitantes y de las generaciones futuras. Por lo que podemos afirmar que, el municipio genera desarrollo cuando co-construye lo público.

En este sentido, vale la pena profundizar sobre qué se entiende por lo público. Dicho concepto hace referencia a aquello que es (o debiera ser) accesible a cualquier ciudadano para la satisfacción de necesidades comunes e indispensables. Son los temas que interesan a toda, o gran parte, de la sociedad. “Es lo que conviene a todos, de la misma manera, para su dignidad” (Toro, 2004). Así, pueden ser considerados como públicos bienes, servicios y espacios, como la educación, la salud, la vivienda, la justicia, los servicios domiciliarios (agua, luz, gas, saneamiento, etc.), los parques y plazas, entre otros. En definitiva, lo público es aquello que trasciende la esfera privada, lo que compartimos con otros para

el beneficio de todos(as)¹.

La construcción del desarrollo en el marco de lo público lo determina como un hecho político; porque es en estos procesos donde los ciudadanos, actores (económicos-empresariales, político-administrativos, socio-territoriales) y agentes dialogan, discuten, debaten, conciertan, sobre los cambios necesarios a introducir en la sociedad con la finalidad de mejorar la calidad de vida de ésta. “El desarrollo es visto como resultado del esfuerzo organizativo e innovador del conjunto de la sociedad y no sólo del correcto desempeño de los mercados” (Madoery, 2006). Desde esta mirada del desarrollo, el municipio juega un rol fundamental en el trabajo formativo de los ciudadanos, actores y agentes de una sociedad, para propiciar el desarrollo territorial, tanto a nivel formal, pero sobre todo informal, por medio de la promoción de prácticas democráticas y participativas.

A los fines de despertar las potencialidades, articular los distintos actores que se encuentran en un territorio determinado, y realizar una pedagogía del desarrollo territorial, el Estado cuenta con un instrumento indispensable que es la formulación de políticas públicas que orienten el accionar de la ciudad en pos de objetivos comunes. Entendiendo a la política pública como “parte de un proceso permanente de toma de decisiones que generan acciones (u omisiones) que conducen a la definición de un problema y al intento de resolverlo, en donde la autoridad gubernamental es el actor central, pero no es el único actor activo, puesto que se mueve en interdependencia con otros” (Villar, 2007). Desde una perspectiva teórica, es el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas un espacio relevante al momento de corresponsabilizar a la sociedad y al Estado en la construcción del desarrollo deseado para la ciudad que habitan. Ya que implica tomar una problemática de interés social, elaborar alternativas de solución entre el Estado y los actores de una sociedad, implementarla de manera articulada, facilitando -cada actor- recursos y saberes para solucionarla, y evaluar los impactos de esta. En definitiva, las políticas públicas contribuyen a generar procesos de aprendizaje colectivo de ampliación de las capacidades comunitarias necesarias para el desarrollo territorial.

Ahora bien: ¿qué rol juegan los jóvenes en estos procesos? ¿Pueden convertirse en actores del desarrollo territorial?

LA POTENCIALIDAD DE LA JUVENTUD

Antes de poder responder a la pregunta, es necesario definir qué se entiende por juventud, lo cual no es una tarea sencilla en el complejo mundo contemporáneo. Lo primero que se puede advertir es que la juventud, como una categoría social, es un hecho de aparición reciente en la historia de la humanidad; diversos autores la sitúan a partir de los siglos XVIII y XIX. El surgimiento de la juventud como una categoría social está íntimamente relacionado con el aumento de la esperanza de vida, los cambios generados por el mundo productivo y el incremento de las expectativas de progreso que poseen las personas en estas épocas.

“La juventud se hace históricamente en relación con una liminalidad² que varía de una cultura a otra y en las diferencias de clase, de género, de etnia, de religión. Los límites de la juventud no son naturales, sino que son socialmente construidos y culturalmente compartidos, reforzados a través de ritos que marcan la entrada al mundo adulto de acuerdo con las épocas” (Saintout, 2012). En nuestro contexto se suele identificar a la juventud como una etapa en la vida que se sitúa entre el inicio de la capacidad reproductiva (en tanto especie) y el de la productiva (en tanto homo economicus). La juventud implica entonces una biología (una moratoria vital ante la muerte, se ha dicho no sin problemas), pero que está siempre atravesada social y culturalmente. Por lo tanto, ha habido y hay multiplicidad de modos de ser joven. Esta complejidad y diversidad llevan a los teóricos del tema a hablar de “las juventudes”, ya que no es lo mismo ser un joven rural que urbano, mujer que hombre, de clase alta o popular, entre otras antinomias.

Lo primero que hay que tener en cuenta para responder la pregunta sobre el rol de los jóvenes en la construcción del desarrollo territorial, es que en los últimos 25 años se ha iniciado un proceso de cambio de paradigma en la concepción de la infancia y la juventud. El mismo se inicia con la ratificación en 1989 de la Convención Internacional de los Derechos del Niño y en nuestro país se ha profundizado y legalizado con la sanción de la Ley Nacional N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en 2005.

La Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN) marca un antes y un después en el tratamiento de la infancia y la juventud. A partir de la misma los niños, niñas y adolescentes pasan de ser considerados Objetos de tutela a Sujetos de De-

rechos, reconociéndoles el acceso a todos los derechos humanos al igual que a los adultos y a aquellos especiales de protección derivados de su edad. Interpretar a los niños, niñas y jóvenes como Objetos de tutela, lleva implícita la concepción de estas edades como una etapa preparatoria, la cual “(...) surge como una postergación de los derechos de los niños y adolescentes, al considerarlos carentes de madurez social e inexpertos. Implícitamente se le niega el reconocimiento como sujetos sociales. A partir de ello se prolonga la dependencia infantil, se limita la participación y se genera la distinción-oposición entre menores y adultos” (Krauskopf, 2003).

A su vez, entender a la infancia y la juventud como transición favorece la visión del período como crisis normativa o “etapa problema”, en donde se manifiestan dificultades como el embarazo adolescente, la delincuencia, las drogas, la deserción escolar, las pandillas; las cuales hay que prevenir y atender. De esta manera, se hace foco en las problemáticas y se termina estigmatizando a la infancia y la juventud, en vez de fomentar su desarrollo integral. Si bien éste es un paradigma que ha sido superado teóricamente y filosóficamente en los últimos tiempos, aún persiste fuertemente en las prácticas y en la vida cotidiana en la que se relacionan adultos y jóvenes. Concebir a los niños y jóvenes como Sujetos plenos de Derechos, es otorgarle la categoría de ciudadanos de las sociedades en las que viven y, con ello, el derecho a tomar parte en las decisiones que configuran y afectan su vida. Es comprender a la infancia y la juventud como una etapa de crecimiento y desarrollo social. El artículo 12 de la CIDN divide la historia

de la niñez, entre una niñez y adolescencia muda y otra con palabras.

En segundo término, cobra relevancia la participación de la juventud a partir del paradigma de Sujetos de Derechos, ya que se los habilita a intervenir en la construcción de las sociedades que habitan. Participar, como lo indica la enunciación clásica, proviene “del latín *participare*, compuesto de *pars*, “parte”, y *capere*, “tomar”. Como indica la etimología del término, *participar* significa “tener parte” en una cosa. Se trata, pues, de un acto ejercido por un sujeto/agente que está involucrado en un ámbito en donde puede tomar decisiones” (Ander Egg, 1995). Es esencial entender la participación como un derecho político que poseen todas las personas, una forma de construir y apropiarse de la “cosa pública”, un requisito indispensable de las nuevas formas de gestión municipal y del paradigma que proclama a la infancia y la juventud como Sujetos de Derechos.

La participación educa en el convivir democrático y, a su vez, la educación debe orientarse a la convivencia con los otros a través de la participación. Para ello, es necesario generar las condiciones en las que niñas, niños y jóvenes puedan crecer en entornos pedagógicamente democráticos, a partir de la creación de las condiciones psicosociales para que activen su autoestima y puedan reconocerse en los otros, y las condiciones materiales -espacios de participación y toma de decisiones- que les permitan desarrollar plenamente su ciudadanía.

Cuando se trabaja en la generación de un entor-



no cotidiano que propicie la participación y el protagonismo de los jóvenes, es importante tener en cuenta algunos aspectos esenciales. Dentro de ellos se encuentran las relaciones intergeneracionales, es decir, la necesidad de propiciar espacios de diálogo entre niños, jóvenes y adultos, en los cuales puedan expresar libremente deseos, gustos, opiniones, etc.; es en “las relaciones padres-madres-hijos(as), maestros(as)-alumnos(as)-educadores(as)-niños(as) donde se forja la capacidad de participar” (Estrada, Madrid-Malo, Gil, 2000).

Esto es muy importante, ya que la vida misma es intergeneracional. Otro punto a considerar es la creación de normas de manera colectiva, ya que “la democracia es un orden que se caracteriza porque las leyes y las normas son construidas y transformadas por las mismas personas que las van a vivir, cumplir y proteger” (Toro, 2004). Y, por último, es indispensable pasar de delegar el poder, a compartirlo. Cuando uno comparte poder, hace parte del poder al otro, lo que genera una relación de co-construcción (a través de la organización) de los objetivos y las acciones que se quieren llevar a cabo, produciendo un mayor compromiso y responsabilización de las personas implicadas en las mismas. Es a través de las diversas actividades que se desarrollan “para”, “con”, o “junto a” niños, niñas y jóvenes, que podemos identificar la manera en que el poder es compartido. A medida que se permite un mayor involucramiento, protagonismo y participación, es que ellos pueden ejercer los derechos que les son conferidos, poniéndolos en juego en su vida cotidiana, comprendiéndolos, para terminar apropiándose como una forma de asegurar una mejor calidad de vida, no sólo de ellos mismos sino también de toda la sociedad en la que habitan. “La vida cotidiana es el medio óptimo para aprender a conocer, a ser, a hacer y a vivir juntos” (Estrada et al., 2000).

En tercer lugar, es necesario considerar que las formas en que los jóvenes participan actualmente no son las mismas que en épocas pasadas. La tecnosociabilidad ha impactado en la manera de organizarse que tienen los jóvenes, prevaleciendo el trabajo en organizaciones con estructuras horizontales y el trabajo en diversas redes, mucho más flexible y adaptativo que las tradicionales estructuras jerárquicas (sindicatos, partidos políticos, etc.). Actualmente los jóvenes en sus organizaciones promueven espacios que respetan las diversidades y la heterogeneidad del grupo, generando espacios de facilitación y mediación en pos de objetivos comunes.

Las TIC (Tecnologías de Información y Comunicación) han facilitado el trabajo en red y en equipos que trascienden las geografías, generando procesos de participación “glocales” (pensar globalmente y actuar localmente). Es reflexionando sobre las problemáticas a nivel mundial y regional que los jóvenes construyen sus acciones en aquellas escalas que están a su alcance (escuela, barrio, ciudad), realidades susceptibles de ser transformadas, en las cuales puedan ver un impacto en el corto y mediano plazo de sus acciones.

Los procesos de cambios estructurales también han modificado las formas de participación en el contexto histórico actual, generando nuevos espacios participativos (culturales, de género, identitarios, etc.) que subsisten con aquellos más tradicionales (partidos políticos, movimiento estudiantil, etc.) los cuales se han ido resignificando para poder continuar siendo espacios representativos de la juventud. El informe “Innovar para incluir: jóvenes y desarrollo humano” realizado por el PNUD Mercosur en el año 2009, destaca como los principales espacios de participación juvenil: los religiosos, estudiantiles, partidos políticos, sindicatos, espacios que expresan identidades (de género, etnia, etc.), grupos culturales y deportivos, y los movimientos ecologistas.

Todos estos cambios producidos en las últimas décadas han ocasionado que las problemáticas e intereses de las juventudes cobraran una mayor relevancia en la agenda pública, lo que llevó a que los Estados comiencen a generar espacios institucionales y políticas de intervención sobre las problemáticas juveniles, naciendo las Políticas Públicas de Juventudes.

Llegado este punto se puede intentar una respuesta a la pregunta: ¿pueden los jóvenes convertirse en actores del desarrollo territorial?

En este artículo, repasamos algunas ideas que manifiestan la necesidad y el desafío que tienen los municipios, de generar nuevas prácticas de construcción de lo público para poder propiciar procesos de desarrollo territorial. Esas nuevas responsabilidades municipales, implican el trabajo participativo, articulado e intersectorial entre los diversos actores comunitarios, la planificación de las acciones y políticas para lograr una coordinación, la formación constante de los recursos humanos tanto los que trabajan en el municipio como los diversos actores y agentes del territorio, y una mirada del desarro-



llo humano y los derechos humanos que necesariamente debe ser plasmada en nuevas legislaciones.

Los jóvenes en la actualidad tienen mucho para aportar en el logro de esos objetivos en municipios de pequeña y mediana escala. Hoy cuentan con el derecho a la participación, con una mayor flexibilidad para la adaptación a los cambios y con una nueva mirada desnaturalizada de la sociedad que permite encontrar nuevas soluciones a viejas problemáticas. Además, en su forma de participar se encuentran más preparados para trabajar de manera articulada con otros, tanto en sus territorios como en iniciativas regionales e internacionales, apoyados en el uso de las TIC. También, esta generación cuenta con una mayor cantidad de años en el sistema educativo comparado con las anteriores. Estas apreciaciones nos llevan a afirmar que los jóvenes poseen potencialidades para convertirse en actores del desarrollo territorial.

La gran pregunta es: ¿estas potencialidades y oportunidades son aprovechadas por los municipios? Para ello se tomó un caso particular, la ciudad de Bell Ville, provincia de Córdoba, Argentina. Este estudio surgió a partir de la experiencia del autor trabajando con juventudes en la última década y contó con más de 300 encuestas a jóvenes y organizaciones sociales, una decena de entrevistas, el análisis de 4 políticas públicas, 12 presupuestos locales y más de 600 ordenanzas.

CONCLUSIONES DEL ESTUDIO REALIZADO EN LA CIUDAD DE BELL VILLE

Los objetivos que orientaron la investigación fueron, por un lado, conocer la forma en que los jóvenes se constituyen en potenciales actores del desarrollo territorial, a través de la vigencia del nuevo paradigma de infancia en el nivel internacional, nacional, provincial y local. Y por otro, indagar sobre el grado de reconocimiento y promoción de las juventudes como actores estratégicos por parte de los principales actores políticos y sociales de la ciudad de Bell Ville.

Actualmente existen tanto obligaciones como oportunidades para reconocer a la juventud como un potencial actor del desarrollo territorial. Las obligaciones vienen establecidas por las nuevas legislaciones internacionales, nacionales y provinciales referidas a infancia y juventud. Desde la declaración de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en 1989, muchos países en el mundo y también en la República Argentina, han iniciado un camino de reconocimiento legislativo de los derechos de niños y jóvenes. En este marco, la sanción de la Ley Nacional 26.061 y la Ley Provincial 9.944, establecen la normativa a partir de la cual se ordena la creación y aplicación del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, el cual busca realizar y coordinar políticas públicas en los tres niveles del Estado: nacional, provincial y

municipal.

Dicho sistema define las responsabilidades que poseen los gobiernos locales al momento de establecer, controlar y garantizar políticas de juventud, que aseguren el cumplimiento de los derechos de estas poblaciones. A su vez, la ciudad de Bell Ville desde la sanción de su Carta Orgánica Municipal, en el año 1995, incorpora los derechos de la juventud (Art. 25 y 26). Todas estas legislaciones citadas aseguran y buscan promover el derecho a la participación de la juventud en la cosa pública, o sea, que tratan de generar los mecanismos propicios para que los jóvenes puedan ser protagonistas de la configuración de las sociedades en las que viven, a través de su participación en diversos organismos, inclusive en sus comisiones directivas.

Entre las oportunidades que se vislumbran para el reconocimiento de la juventud como actor del desarrollo territorial, podemos destacar:

- la flexibilidad que los jóvenes poseen y su capacidad de adaptación a los rápidos cambios que están ocurriendo en el mundo actual, lo que ha llevado a declarar al Banco Mundial la necesidad de promover este tipo de capital humano en todas aquellas ciudades que trabajen en procesos de desarrollo territorial;

- el deseo que los jóvenes poseen de participar en la cosa pública para aportar en las soluciones de las problemáticas que los afectan y les preocupan. Datos referidos en este estudio lo constatan: 7 de cada 10 jóvenes piensan que deben esforzarse para construir una sociedad más justa y más del 90% expresan estar interesados en involucrarse en la solución de problemas socio-comunitarios.

- la manera en que se involucran en los espacios participativos. Tanto desde organizaciones estudiantiles o partidos políticos, cuando se les da lugar, los jóvenes realizan sus aportes para la construcción y consolidación de los mismos desde una lógica donde se protegen y promueven sus derechos. El movimiento estudiantil es el espacio mayormente elegido para participar, 9 de cada 10 jóvenes con menos de 18 años lo hacen a través de un Centro de Estudiantes o la Unión Bellvillense de Estudiantes Secundarios (UBES). En ese sentido, la Escuela se presenta como un ámbito propicio para fomentar y potenciar la participación, ya que el 90% de los estudiantes se muestran interesados en contribuir con la comunidad a partir de los conocimientos adquiridos, utilizando metodologías como el aprendizaje en servicio solidario. Organizaciones como el Foro de Jóvenes y UBES son muy valoradas, ya que ellos mismos las dirigen y son protagonistas en la toma de decisiones, y por medio de ellas hacen



oír la voz de la juventud en la comunidad. En los últimos años se observó el aporte realizado por la juventud a los partidos políticos, a través de los cuales ingresaron temáticas de su interés en la agenda política local. Todos estos espacios sirven a la formación de los jóvenes, en donde adquieren destrezas para relacionarse y comunicarse con otras personas, para planificar y comprender el contexto, para derribar prejuicios y comenzar a tomar postura sobre diversas problemáticas, a la vez que les permiten asumir responsabilidades y mejorar sus condiciones psico-sociales respecto de la participación, lo cual contribuye a potenciarlos como actores de cambio en sus comunidades.

Por lo expuesto, puede observarse que la constitución de la juventud como un potencial actor de desarrollo territorial está íntimamente relacionada con el paradigma de Sujetos de Derechos, tanto desde las legislaciones que promueven los derechos de la juventud, como desde la constitución y funcionamiento de espacios participativos que trabajan en el marco de ese paradigma.

El trabajo ha resaltado la constitución de la juventud como un “potencial” actor del desarrollo territorial, debido a la existencia de obligaciones legales para los Estados y la presencia de oportunidades propicias para que los jóvenes ejerzan su participación. Pero en la práctica se encuentran con muchos obstáculos, a causa del limitado reconocimiento y promoción de la participación juvenil en la cosa pública, por parte de los principales actores de la ciudad de Bell Ville. Esto se debe a la persistente mirada de la juventud desde el paradigma de Objeto de tutela.

En los últimos años se viene avanzando a través de los discursos en un reconocimiento de la juventud como actor estratégico del desarrollo territorial, pero esto no se condice con lo que sucede al momento de propiciar espacios participativos. El Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes aún no fue puesto en funcionamiento en la ciudad de Bell Ville, la cual tampoco ha adherido a las leyes nacionales y provinciales en la materia. A su vez, esta localidad no cuenta con un área específica que trabaje en la promoción de los derechos de la juventud, lo que se manifiesta también en los exiguos presupuestos municipales asignados (1% aproximadamente) y las escasas ordenanzas sancionadas en la materia, siendo que las leyes vigentes abogan por un incremento en ambos

rubros.

Lo mismo sucede con las políticas públicas que se llevan adelante a través del municipio. Las cuatro políticas estudiadas se enmarcan en el paradigma de Sujetos de Derechos desde el fomento del acceso a la educación y al empleo, como a la participación comunitaria sectorial e intergeneracional, pero existe una distancia entre los fundamentos que las rigen y las maneras en que éstas son aplicadas. Todas las políticas están elaboradas “para la juventud” desde el Estado local o nacional, obviando la voz y la participación de los principales interesados en la formulación y evaluación de estas, en las que sólo aparecen como beneficiarios. Sólo muy pocas veces pueden expresar su opinión por iniciativa propia a través de mecanismos informales y la mayoría de las veces estas no son tenidas en cuenta.

En párrafos anteriores se mencionó la potencialidad que poseen diversos espacios donde los jóvenes participan, pero los mismos también presentan limitaciones en su funcionamiento. A pesar de que las escuelas aparecen como un lugar óptimo para promover y hacer efectiva la participación juvenil, la información obtenida da cuenta de que sólo se hace a partir de algunas asignaturas y por iniciativa exclusiva de unos pocos docentes, pero sin formar parte de los objetivos institucionales, ya que el ámbito escolar no genera los mecanismos necesarios para que los jóvenes formen parte del gobierno de la institución. Los Centros de Estudiantes, inmersos en la realidad escolar, sufren las mismas consecuencias, pasando de tener un rol estratégico a otro decorativo en la vida institucional. Y hasta UBES, una organización muy reconocida en la ciudad, año a año se encuentra con dificultades por falta de apoyo por parte de la comunidad.

Un aspecto clave que desencadena esta situación de limitado reconocimiento y promoción de la juventud como un actor del desarrollo territorial, es la relación de los jóvenes con los adultos. Éste es un vínculo signado por la subestimación y la desconfianza. La mayoría de los adultos subestiman la capacidad de la juventud para aportar al desarrollo territorial, considerándolos muchas veces como incapaces e inexpertos, razón por la cual no les comparten las instancias de toma de decisiones, lo que lleva a que 6 de cada 10 jóvenes sientan que el mundo adulto no confía en ellos.

El estudio demostró que, actualmente existe una etapa de transición entre las nuevas legislaciones

que promueven a la juventud como protagonista y las viejas prácticas del mundo adulto que les niegan el acceso a los espacios de toma de decisiones. Por ello, son los jóvenes quienes, conscientes de sus derechos y capacidades, buscan hacerse un lugar en la sociedad participando y apropiándose de diversos espacios en donde puedan hacer oír su voz y tomar decisiones, con la finalidad de dejar de ser actores potenciales para ser verdaderos intérpretes del desarrollo territorial de su sociedad.

A quienes trabajamos en temáticas vinculadas al desarrollo territorial, nos queda el desafío de generar las condiciones materiales para que las juventudes puedan desplegar todo su potencial.

NOTAS

1. “Lo público es más amplio y rebasa ampliamente lo estatal, sin que esto signifique desconocer que las instituciones públicas por excelencia deben ser el Estado y las leyes” (TORO, 2004).
2. “El concepto de liminalidad es una noción desarrollada por Arnold Van Gennep, tomada posteriormente por Victor Turner, y alude al estado de apertura y ambigüedad que caracteriza a la fase intermedia de un tiempo-espacio tripartito (una fase preliminar o previa, una fase intermedia o liminal y otra fase posliminal o posterior). La liminalidad se relaciona directamente con la *communitas* puesto que se trata de una manifestación anti-estructura y anti-jerarquía de la sociedad, es decir, de una situación en donde una comunión “espiritual” genérica entre los sujetos sociales sobrepasaría las especificidades de una estratificación. Se trata, por consiguiente, del momento donde las distintividades triviales quedan suspendidas, lo que precisamente permite “el paso” entre una condición social y otra”. (Wikipedia, 2018).

BIBLIOGRAFÍA

- ANDER EGG, Ezequiel (1995). Diccionario del Trabajo Social (4ta. reimpresión). Buenos Aires: Lumen.
- CORMICK, H. (1997). “El municipio del conurbano bonaerense. Es posible el paso de la administración a las políticas activas”. En Aportes.
- ESTRADA, María Victoria, MADRID-MALO, Edda, GIL, Luz (2000). La participación está en juego. Bogotá: UNICEF Colombia y Fundación Antonio Restrepo Barco.
- KRAUSKOPF, Dina (2003). “Participación social y desarrollo en la adolescencia” (3ra. Ed.). San José: Fondo de Publicación para las Naciones Unidas.
- Ley Nacional N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

- Ley Provincial N° 9.944 de Promoción y Protección Integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
- MADDOERY, Oscar (2006). “La formación de agentes de desarrollo desde una perspectiva endógena”. Guatemala: Centro Latinoamericano de Administración Pública (CLAD). Recuperado el día 17 de abril de 2011, de <http://www.clad.org/>
- MARGULIS, Mario y URRESTI, Marcelo (s.f.). “La construcción social de la condición de juventud”. Escuela de Animación Juvenil. Recuperado el día 23 de diciembre de 2010, de <http://www.animacionjuvenil.org/site/wp-content/>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2009). Innovar para incluir: jóvenes y desarrollo humano: Informe sobre desarrollo humano para Mercosur (1ra. Ed.). Buenos Aires: Libros del Zorzal y Programa Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-.
- SAINTOUT, Florencia (2012, 4 de septiembre). “Contra el tutelaje, elogio del voto juvenil”. Página 12. Recuperado el día 4 de septiembre de 2012, de <http://www.pagina12.com.ar/>
- TORO, José (2004). “El ciudadano y su papel en la construcción de lo público”. Manuscrito no publicado, Fundación Social, Bogotá, Colombia.
- UNICEF (1989). “Convención Internacional sobre los Derechos del Niño”. Argentina: UNICEF. Recuperado el día 3 de mayo de 2011, de <http://www.unicef.org/argentina/>
- VILLAR, Alejandro (2007). Políticas municipales para el desarrollo económico-social: revisando el desarrollo local. Buenos Aires: CICCUS.



sinpermiso

33 TESIS PARA UNA REFORMA DE LA DISCIPLINA DE LA ECONOMÍA

Rethinking Economics –New Weather Institute 29/12/2017

RETHINKING ECONOMICS

Es un movimiento de reforma de la enseñanza de la Teoría económica que se inició en 1992 en la Universidad de Sydney y con una carta de 9 Premios Nobel de Economía a la American Economic Review. En la actualidad, este movimiento de reforma universitaria de inspiración postkeynesiana se ha extendido por numerosas universidades del Reino Unido, Francia, EEUU, Israel, Brasil, Italia y China.

INTRODUCCIÓN

Estas 33 Tesis, elaboradas por estudiantes, economistas y académicos reunidos por Rethinking Economics y el New Weather Institute, respaldadas por importantes economistas y dirigentes políticos, como la parlamentaria británica Caroline Lucas, resumen una detallada crítica de la corriente principal de la disciplina de la economía.

Economistas de renombre como Mariana Mazzucato, Kate Raworth, Steve Keen, junto a Sally Svenlen, estudiante de Rethinking Economics, tomaron parte en un acto presidido por Larry Elliott, jefe de la sección de Economía de The Guardian, en el que se debatieron las 33 tesis, junto a la petición de reformas.

El acto tuvo lugar el martes, 12 de diciembre, en el University College de Londres y a su término los participantes, público y estudiantes se encaminaron a las puertas de la London School of Economics donde dejaron fijadas sus Tesis y exigieron esa Reforma.

Caroline Lucas, diputada y dirigente del Partido Verde [del Reino Unido], “Rethinking Economics

tiene toda la razón al afirmar que una disciplina económica mejor no sólo es posible sino esencial.

Durante un tiempo ya excesivo, la corriente principal de la política ha rendido culto al altar de la economía neoliberal, como si fuera la única manera de hacer las cosas. Ese enfoque con anteojeras está claramente equivocado y es magnífico que Rethinking Economics esté ampliando el debate y vaya aportando ideas novedosas”.

Rethinking Economics –New Weather Institute 29/12/2017 Ha-Joon Chang, de la Universidad de Cambridge, y autor de *23 Things They Don't Tell You About Capitalism and Economics: The User's Guide* [23 cosas que no te cuentan sobre el capitalismo, Debate, Madrid, 2012]: “La economía neoclásica desempeña el mismo papel que la teología católica en la Europa medieval: un sistema de pensamiento que argumenta que las cosas son lo que son porque tienen que serlo. Al igual que en la Reforma de hace quinientos años, los jóvenes economistas de Rethinking Economics están desafiando el monopolio intelectual, apelando a un enfoque más pluralista e interdisciplinar de la economía. Se trata de una intervención extremadamente importante y oportuna en una coyuntura que bien puede ser la última ocasión de salvar de sí misma a la corriente principal de la economía, y salvar al mundo de esa corriente principal. Préstente atención”.

Steve Keen, autor de *Debunking Economics*, [La economía desenmascarada, Capitán Swing, Madrid, 2015]: “La economía necesita una revolución copernicana, y no digamos ya una Reforma. La teoría del equilibrio en economía debería acabar donde acabaron los epiciclos tolemaicos en astronomía”.

Victoria Chick, profesora emérita de Economía en el University College de Londres: “En la economía de hoy, en el camino a la verdad están como mediadores sus sacerdotes. La Reforma de la economía, en estas Tesis pegadas a las puertas de la LSE, arguye que los estudiantes deberían leer las escrituras, en toda su extensa variedad, por sí mismos. Sabrán así que el Papa (ayer Samuelson, hoy Mankiw) no es infalible y que deben buscar la verdad en la competición de las ideas”.

Sir David King, FRS: “La oportunidad de y la necesidad de repensar los modelos económicos se ve estimulada por una serie de fallos manifiestos recientes. Las grandes amenazas del cambio climático

y la destrucción ecológica. La crisis financiera de la deuda de 2007/8. El aumento de las diferencias en los niveles de renta de los más pobres y los más ricos de nuestras sociedades. El control de los medios por parte de un reducido número de individuos extremadamente ricos. En este contexto, el documento de las '33 Tesis' es un estímulo para la acción y ha de ser pero que muy bienvenido”.

Kate Raworth, autora de *Doughnut Economics*: “Los estudiantes de Económicas de hoy en día se enfrentan a una profunda ironía. Al comprometerse a emplear años de su vida y una gran cantidad de dinero, lo primero que descubren es que tienen que volver a redactar el programa para que se adapte a los desafíos que saben que hay por delante. Sí, la economía está en crisis y lo último que necesita es una reforma insidiosa: es hora de una reforma de gran alcance. Escuchemos a los estudiantes: son el futuro de la economía y su mejor oportunidad de volverse de nuevo algo pertinente”.

Sally Svenlen, estudiante perteneciente a Rethinking Economics: “Hace quinientos años Martín Lutero dio principio a un movimiento que alteraría hasta sus cimientos las prácticas del sistema establecido. Hay muchísima gente que labora a diario a su modo para tratar de mejorar las prácticas económicas establecidas. Hemos reunido todas estas experiencias, ideas y energías en una sola declaración sobre cómo ha de cambiar el actual establishment económico. Es difícil ignorar la verdad cuando la tienes ahí colgando de la puerta”.

Los estudiantes de Rethinking Economics han protestado en sus estudios en los últimos cinco años. Desde marcharse de clase a publicar un manifiesto para la reforma del programa académico buscando apoyos, de elaborar su propio libro de texto a escribir *The Econocracy*, un libro sobre la historia y argumentos del movimiento.

Rethinking Economics

33 TESIS PARA UNA REFORMA DE LA DISCIPLINA DE LA ECONOMÍA

EL MUNDO SE ENFRENTA A LA POBREZA, LA DESIGUALDAD, LA CRISIS ECOLÓGICA Y LA INESTABILIDAD

FINANCIERA...

Nos preocupa que la economía esté haciendo mucho menos de lo que podría para proporcionar

intuiciones que ayuden a resolver estos problemas. Esto sucede por tres razones:

Primero, en el seno de la economía se ha desarrollado un insano monopolio intelectual. La perspectiva neoclásica domina de modo abrumador la enseñanza, la investigación, la asesoría política y el debate público. Muchas otras perspectivas que podrían proporcionar intuiciones valiosas se marginan y excluyen. Y esto no tiene que ver con que una teoría sea mejor que otra sino con la noción de que el progreso científico sólo avanza por medio del debate. En el seno de la economía, este debate ha fenecido.

Segundo, aunque la economía neoclásica haya realizado una aportación histórica y todavía resulte útil, hay enormes posibilidades de mejora, debate y aprendizaje de otras disciplinas y perspectivas.

Tercero, la corriente principal de la economía parece haberse vuelto incapaz de autocorregirse, desarrollándose más como fe que como ciencia. Con excesiva frecuencia, cuando las teorías y la evidencia llegan a entrar en conflicto, son las teorías las que se han mantenido y la evidencia la que se ha descartado.

Proponemos estas Tesis como desafío al insano monopolio intelectual de la corriente principal de la economía. Son ejemplos éstos de las fallas en las teorías de la corriente principal, de las intuiciones que tienen que ofrecer las perspectivas alternativas y de las formas en que un enfoque más pluralista puede ayudar a la economía a hacerse más eficaz y democrática. Es una afirmación de que es posible una economía mejor y una invitación al debate.

FINALIDAD DE LA ECONOMÍA

1. La finalidad de la economía la ha de decidir la sociedad. Ninguna meta económica puede separarse de la política. Los indicadores de éxito representan elecciones políticas.

2. La distribución de la riqueza y la renta son fundamentales para la realidad económica y así deberían serlo en la teoría económica.

3. La economía no está exenta de valores y los economistas deberían mostrarse transparentes acerca

de los juicios de valor que hacen. Esto se aplica especialmente a esos juicios de valor que pueden no ser visibles para un ojo inexperito.

4. La política no ‘nivela’ el campo de juego, pero lo inclina en una dirección. Nos hace falta una discusión más explícita de qué género de economía queremos y de cómo alcanzarla.

EL MUNDO NATURAL

5. La naturaleza de la economía es que se trata de un subconjunto de la naturaleza, y de las sociedades en cuyo seno surge. No existe como entidad independiente. Las instituciones sociales y los sistemas ecológicos son, por tanto, centrales y no externos a su funcionamiento.

6. La economía no puede sobrevivir o prosperar sin insumos del mundo natural. O sin los muchos sistemas de soporte vital que proporciona la naturaleza. Depende de un flujo continuo de energía y material y actúa en el seno de una biosfera de delicado equilibrio. Una teoría económica que trate el mundo natural como algo externo a su modelo no puede comprender plenamente de qué modo la degradación del mundo natural puede dañar sus propias perspectivas.

7. La economía debe reconocer que la disponibilidad de la energía y recursos no renovables no es infinita, y el uso de estas reservas para acceder a la energía que contienen altera los equilibrios de energía agregada del planeta, ocasionando consecuencias tales como los trastornos climáticos.

8. No se puede ignorar la retroalimentación entre la economía y la ecología. Ignorarla hasta la fecha ha conducido a una economía global que opera ya fuera de los umbrales de viabilidad de la ecología que la alberga, pero requiere mayor crecimiento para funcionar. Pero la economía ha de anclarse en las constricciones objetivas de la ecología del planeta.

INSTITUCIONES Y MERCADOS

9. Todos los mercados están creados y configurados por las leyes, las costumbres y las culturas y se ven influidos por lo que hacen y por lo que no hacen los gobiernos.

10. Los mercados son resultado de las interacciones entre diferentes tipos de organismos públicos y privados (además de las del sector voluntario y la sociedad civil). Habría que dedicarle más estudio al modo en que se organizan en realidad estos orga-

nismos y a la manera en que funcionan y podrían funcionar las interrelaciones entre ellas.

11. Los mercados son también más complejos y menos previsibles de lo que puede implicarse de las simples relaciones de oferta y demanda. La economía necesita una comprensión más profunda de cómo se comportan los mercados, y podría aprender de la ciencia de sistemas complejos, tal como se emplea en la física, la biología y la informática.

12. Las instituciones dan forma a los mercados e influyen en el comportamiento de los agentes económicos. La economía debe considerar por tanto las instituciones como parte central de su modelo.

13. Puesto que diferentes economías tienen diferentes instituciones, una política que funciona bien en una economía puede funcionar mal en otra. Por esta razón, entre muchas otras, resulta improbable que sea de ayuda proponer un conjunto universalmente aplicable de medidas políticas económicas que se base únicamente en la teoría económica abstracta.

TRABAJO Y CAPITAL

14. Se puede mostrar que salarios, beneficios y retornos sobre activos dependen de un amplio abanico de factores, entre ellos el poder relativo de trabajadores, empresas y propietarios de activos, y no simplemente en su aportación relativa a la producción. La economía necesita una comprensión más amplia de estos factores con el fin de informar mejor sobre aquellas elecciones que afectan a la porción de renta recibida por los distintos grupos de la sociedad.

NATURALEZA DE LA TOMA DE DECISIONES

15. Error, sesgo, reconocimiento de patrones, aprendizaje, interacción social y contexto son todos influencias importantes sobre el comportamiento que no están reconocidas en la teoría económica.

La corriente principal de la economía necesita, así pues, una comprensión más amplia del comportamiento humano y puede aprender de la sociología, psicología, filosofía y otras escuelas de pensamiento.

16. La gente no es perfecta y no es posible la toma de decisiones económicas ‘perfectamente racionales’. Toda decisión económica que tenga algo que ver con el futuro implica algún grado de incertidumbre no cuantificable y requiere, por tanto, tener

juicio. La corriente principal de la teoría económica y la práctica han de reconocer el papel de la incertidumbre.

DESIGUALDAD

17. En una economía de mercado, la gente que dispone de las mismas capacidades, preferencias y dotes no tiende a acabar con el mismo nivel de riqueza, sujeta sólo a una variación aleatoria. Los efectos de pequeñas diferencias en la suerte o las circunstancias pueden llevar aparejados resultados enormemente diferentes para gente semejante.

18. Los mercados muestran a menudo una tendencia a una desigualdad creciente. A su vez, las sociedades desiguales se desempeñan peor en toda una serie de indicadores de bienestar social. La corriente principal de la teoría económica podría hacer mucho más por comprender de qué modo y por qué sucede esto, y de qué forma puede evitarse.

19. La proposición según la cual a medida que un país se hace más rico, la desigualdad debe inevitablemente aumentar antes de que caiga, se ha demostrado falsa. Cualquier combinación de crecimiento del PIB y desigualdad es posible.

CRECIMIENTO DEL PIB, INNOVACIÓN Y DEUDA

20. El crecimiento es una opción política, tanto como económica. Si elegimos perseguir el ‘crecimiento’, entonces las preguntas – ‘¿crecimiento de qué, por qué, para quién, durante cuánto tiempo y cuánto es suficiente?’ – deben responderse de modo explícito o implícito.

21. La innovación no es externa a la economía, es parte inherente de la actividad económica. Nuestra comprensión del crecimiento del PIB puede mejorar si contemplamos la innovación como algo que sucede en un ecosistema en desequilibrio en constante evolución, configurado por el diseño de los mercados y por las interacciones entre todos los agentes en su seno.

22. La innovación tiene a la vez un ritmo y un rumbo. El debate sobre el ‘rumbo’ de la innovación requiere comprender la ‘finalidad’ del diseño de políticas.

23. La deuda privada también influye profundamente en el ritmo con que crece la economía, y sin embargo queda excluida de la teoría económica. La

creación de deuda se suma a la demanda financiada por el crédito, y afecta tanto a los mercados de bienes como al de activos. No se pueden separar las finanzas y la economía.

DINERO, BANCOS Y CRISIS

24. La mayoría de la nueva moneda que circula en la economía la crean los bancos comerciales cada vez que realizan un nuevo préstamo.

25. La forma en que se crea el dinero afecta a la distribución de la riqueza en el seno de la sociedad. Por consiguiente, el método de creación del dinero debería entenderse como una cuestión política, no simplemente técnica.

26. Puesto que los bancos crean dinero y deuda, son agentes importantes en la economía. Y se les debería incluir en los modelos macroeconómicos. Los modelos económicos que no incluyen a los bancos no podrán predecir las crisis bancarias.

27. La economía necesita una comprensión mejor de cómo se pueden crear internamente la inestabilidad y las crisis en el seno de los mercados, en lugar de tratarlas como ‘shocks’ que afectan a los mercados desde fuera.

28. La financiarización tiene dos dimensiones: las finanzas cortoplacistas y especulativas, y la economía real financiarizada. Los dos problemas han de estudiarse conjuntamente.

ENSEÑANZA DE LA ECONOMÍA

29. Una buena formación en economía tiene que ofrecer una pluralidad de enfoques teóricos a sus estudiantes. Ello debería incluir no sólo la historia y filosofía del pensamiento económico sino también un amplio abanico de perspectivas actuales, tales como las institucionales, austriacas, marxistas, postkeynesianas, feministas, ecologistas, y de la complejidad.

30. La economía misma no debería ser un monopolio. Los cursos interdisciplinarios son claves para comprender las realidades económicas de las crisis financieras, la pobreza y el cambio climático. La política, la sociología, la psicología y las ciencias ambientales deben integrarse, por tanto, en el programa académico, sin que se las trate como adiciones inferiores a la teoría económica existente.

31. No debería enseñarse economía como un estudio neutral en valores de modelos e individuos. Los

economistas tienen que estar versados en ética y política, así como ser capaces de involucrarse de modo significativo con la opinión pública.

32. Concentrarse abrumadoramente en la estadística y los modelos cuantitativos puede acabar cegando a los economistas frente a otras formas de pensar. Habría que apoyar a los estudiantes para explorar otros enfoques metodológicos, entre ellos la investigación cualitativa, la entrevista, el trabajo de campo y la argumentación teórica.

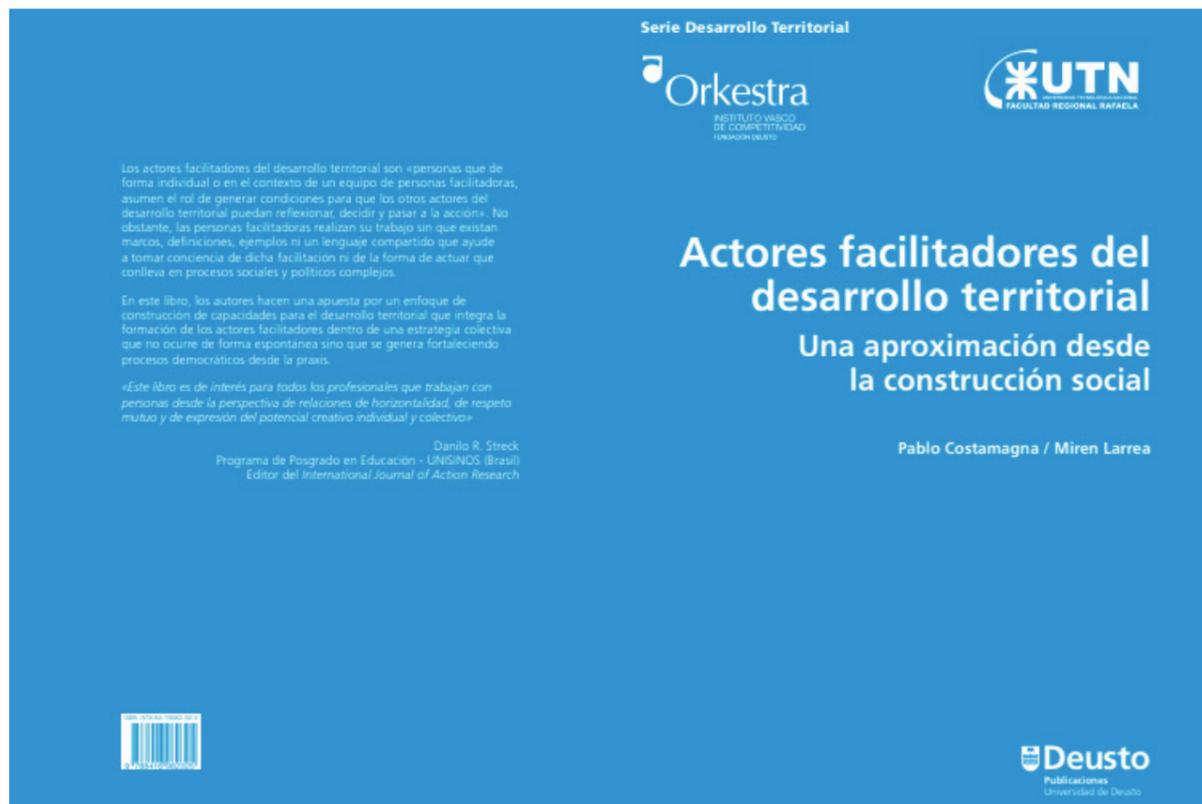
33. Por encima de todo, la economía ha de hacer más por alentar el pensamiento crítico y no premiar simplemente la memorización de teorías y la aplicación práctica de modelos. Hay que animar a los estudiantes a comparar, contrastar y combinar teorías, y a aplicarlas críticamente a estudios en profundidad del mundo real.

Publicadas en Londres la tarde del martes, 12 de diciembre, en el 500 aniversario de la Reforma, y ‘clavadas’ en las puertas de la London School of Economics.

FUENTE

www.rethinkeconomics.org

Traducción Lucas Antón URL de origen (Obtenido en 31/12/2017 - 18:16): <http://www.sinpermiso.info/textos/33-tesis-para-una-reforma-de-la-disciplinade-la-economia>



RESENHA: “ACTORES FACILITADORES DEL DESARROLLO TERRITORIAL. UNA APROXIMACIÓN DESDE LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL”

SANDRO DE CASTRO PITANO

Doutor em Educação, professor titular da Universidade Federal de Pelotas, Brasil.

A obra *Actores facilitadores del desarrollo territorial. Una aproximación desde la construcción social* promove uma análise original do desenvolvimento territorial, enfatizando a figura da pessoa facilitadora. Questiona sobre a possibilidade de formar essas pessoas, com ênfase naquelas que atuam, concretamente, nas experiências de desenvolvimento territorial (DT). As respostas oferecidas pelos autores assinalam a necessidade de vincular teoria e prática, priorizando a formação em processo, tal como afirma Paulo Freire, uma das principais referências da obra. Trata-se de um livro importante no âmbito

das discussões sobre DT, capaz de contribuir para a qualificação dos processos e das pessoas a eles vinculadas, agregando saberes e avançando sobre a literatura existente.

Esta resenha foi desenvolvida a partir de uma leitura crítica da obra, cujo conjunto foi explorado em sete partes, cada uma correspondendo a um capítulo. Buscou-se desenvolver uma análise mais qualificada possível, oferecendo aos leitores uma noção abrangente e fiel ao seu conteúdo.

A abordagem desenvolvida evidencia um fenômeno crescente de valorização do contexto concreto em que se situa a vida cotidiana, em torno do qual as pessoas se mobilizam e assumem a responsabilidade de apontar alternativas, cujos caminhos passam pelo desenvolvimento territorial. Apoiando-se na pesquisa ação, os autores exploram conceitos e temas fundamentais para o desenvolvimento territorial, sempre à luz das experiências de ambos em torno da gestão do território. Revelam uma dimensão pedagógica que permeia tais experiências, assim como as reflexões delas originadas. O próprio anseio formativo que a obra manifesta, na forma de questionamento, assim o reflete: é possível formar pessoas facilitadoras?

O primeiro capítulo *El enfoque pedagógico y la investigación acción: origen de la reflexión sobre la facilitación* contextualiza a abordagem do livro, suas origens empíricas e o campo teórico no qual se insere por meio de conceitos e metodologias. Explica que o foco consiste em compreender as estratégias de construção de capacidades para o desenvolvimento territorial, ou seja, assume o processo de facilitação e o papel das pessoas facilitadoras como centralidade analítica. Considerando o desenvolvimento territorial como um processo de acúmulo de capacidades, vincula a pedagogia ao desenvolvimento. As dificuldades percebidas pelos autores durante os processos que vivenciaram anteriormente demonstram a necessidade dessa vinculação. Com a leitura do educador Paulo Freire, passaram a assumir esse acúmulo de capacidades na perspectiva do conhecimento coletivamente construído, por meio de relações horizontais que reúnem teoria e prática. Explicam a investigação como um fundamento para a facilitação, apostando mais no processo de diagnóstico do que, propriamente, nos seus resultados. A interação entre os distintos autores surge como horizonte frutífero ao desenvolvimento territorial, ancorado no diálogo. Também expõem a ideia do investigador facilitador, a qual irão desenvolver pos-

teriormente.

No segundo capítulo *El enfoque de construcción de capacidades como estrategia emergente ante la complejidad* são expostas as bases do processo de construção de estratégias para o desenvolvimento territorial. Conectando o enfoque pedagógico e a investigação ação, os autores defendem a tese que a construção de capacidades já é, em si, uma estratégia para o desenvolvimento territorial. Desenvolve uma análise da teoria da complexidade em sua vinculação com a investigação ação, principalmente pelas noções de mudança, incerteza e totalidade. Geralmente, os processos de desenvolvimento territorial encontram maiores dificuldades de atingir seus objetivos por ignorar os princípios da complexidade que envolve as situações tematizadas. Complexidade existente, por exemplo, na diversidade de atores, de interpretações e de soluções possíveis. Nesse sentido, assinala para uma busca de soluções sob a perspectiva da construção coletiva em espaços e contextos dialógicos e menos hierárquicos. Eis que emerge uma proposta inovadora com base na investigação ação, cujo vínculo com a necessidade de aprendizagem dos atores sobre o território se complementa com a pedagogia.

O capítulo seguinte aprofunda o argumento pela dependência da solução dos problemas em relação a processos integradores. Processos que articulem a diversidade de sujeitos, práticas e saberes na busca de respostas por dentro das experiências de desenvolvimento territorial. Aprofunda essa argumentação por meio de uma incursão teórica em correntes do construtivismo, aliada a uma densa reflexão sobre a prática. O saber como criação e não descoberta (construtivismo), a maneira autoritária como a realidade é relatada (construtivismo crítico) e o foco nos processos pelos quais conhecemos a realidade (construcionismo social) se revelam noções fundamentais. Com isso, explica o DT como um processo de construção social da realidade, apoiado no diálogo crítico e construtivo entre sujeitos em condição não hierárquica. Trata-se, sobretudo, de modificar a forma tradicional de relacionamento interpessoal, superando a verticalidade autoritária e assumindo a horizontalidade comunicativa e libertadora.

No capítulo quatro é detalhada a perspectiva de facilitação defendida pela obra, fundamentando os processos de construção de capacidades para o DT. Define a facilitação como a criação processual de condições para a reflexão, decisão e atuação dos

sujeitos. As pessoas que buscam fomentar e atuar nesses processos são consideradas facilitadoras. Segundo argumentam os autores, a capacitação e o empoderamento das pessoas facilitadoras exerce influência nos processos de DT a ponto de qualificá-los. Cabe, portanto, tomar consciência da sua existência e aprender a reconhecê-las. São descritas as características dessas pessoas, extraídas das experiências dos autores e complementadas pelo suporte teórico. Na busca dessa caracterização, argumenta que o papel de facilitador se constrói na concretude dos processos de DT, em meio à relação com os demais atores. Inclusive podendo ser – e normalmente será – um deles. Na sequência, propõe uma distinção entre dimensões da facilitação, considerada como substantivo e/ou como adjetivo. De forma provocativa ao leitor, indaga: seriam esses sujeitos facilitadores profissionais ou atores facilitadores? A resposta aponta para a existência de ambas as perspectivas, pois havendo uma ou mais pessoas trazidas ao processo com esse propósito – consultores – trata-se de substantivo. São pessoas facilitadoras profissionais. Por outro lado, se um ator do DT, seja político, pesquisador ou gestor, atue na perspectiva da facilitação, esta se configura como adjetivo. Atua como sujeito-ator do DT, ao mesmo tempo em que facilita o processo do qual participa. Essa é a figura chave em torno da qual se situa o livro. O capítulo termina com a proposição de um dilema formado pela figura do investigador na ação que é, ao mesmo tempo, um facilitador do DT, conjugando os dois papéis. Emerge, conseqüentemente, o problema da neutralidade no processo, geralmente defendida pela literatura e compreendida de maneira distinta pelos autores do livro.

O dilema é aprofundado no capítulo cinco, enfatizando a ausência da neutralidade do facilitador líder de DT. Diante do questionamento sobre a legitimidade dessa liderança, argumenta que a mesma é legítima, desde que se construa no processo e esteja assentada na voz coletiva, e não na particular. Avança questionando como se constrói a legitimidade para liderar, ou seja, uma pessoa não sendo neutra está legitimada para manifestar a voz coletiva? Nesse ponto, os autores buscam apoio em Paulo Freire, referência mundial da educação popular que defende o posicionamento político e ideológico dos sujeitos como direito e dever. Além disso, a legitimidade da liderança depende de sua capacidade de obter confiança dos demais atores. A transparência de suas ações, pensamentos e posicionamentos é um fator determinante para a confiança coletiva. Finalizando, o capítulo apresenta exemplos práticos

do problema em torno da legitimidade.

No sexto capítulo é tematizada a possibilidade de formar para a facilitação e como seria possível realizar essa formação, tanto na dimensão individual como na coletiva. Considerando a importância de trabalhar ambas as dimensões em conjunto, afirma prioritariamente a formação individual nos contextos coletivos de reflexão-ação permanente. São esses contextos capazes de provocar mudanças nas pessoas e nas comunidades. Identificando as principais capacidades da pessoa facilitadora e seus papéis no DT se torna possível e pertinente abordar como desenvolvê-las em processos formativos. Considera como papéis da pessoa facilitadora: criar espaços de diálogo vinculados a processos de mudança; construir uma visão compartilhada da realidade; gerir situações de conflito que surgem, inerentes ao diálogo; construir relações de confiança e agendas compartilhadas sobre o que e como avançar; conectar criticamente o território ao debate e ao pensamento externos e conectar teoria, prática, reflexão e ação. Desses papéis emerge um conjunto de capacidades individuais e coletivas que são descritas e analisadas no decorrer do capítulo. Por fim, retoma o questionamento sobre a formação de pessoas para o papel de facilitadoras do DT, afirmando tratar-se não só de uma possibilidade, e sim de uma necessidade. As proposições sobre a construção de capacidades para a facilitação são desenvolvidas por fases, descritas a partir das experiências dos autores na Argentina e na Espanha.

Nas considerações finais o livro retoma quatro temas centrais para compreender a facilitação para o DT. Eles são considerados pelos autores como “aprendizagens em processo”: complexidade e estratégias emergentes como marco da facilitação, a concepção construcionista do DT, clarificação dos conceitos facilitação e pessoa facilitadora e a definição de elementos para a construção de capacidades da pessoa facilitadora. No encerramento, manifestam a esperança de conseguirem fomentar dois reconhecimentos. O primeiro, junto às comunidades de DT sobre a importância das pessoas facilitadoras nos processos. E o segundo, em torno da autorreflexão possivelmente provocada em leitores que atuam como facilitadores, auxiliando nessa (re) descoberta de seus papéis nos processos de DT.

Portanto, a obra resenhada tem o mérito de reunir textos de qualidade científica sobre o desenvolvimento territorial, cuja abordagem clara e acessível à leitura permite sugerir sua adoção por pesquisa-

dores e interessados na temática. Oferece subsídios tanto para estudantes universitários como para pesquisadores experientes, a fim de que possam planejar e desenvolver suas investigações, principalmente no campo das ciências humanas e sociais.



PABLO COSTAMAGNA (ARGENTINA)

Doctor en Estudios del Desarrollo. Magister en Administración de Negocios. Contador Público Nacional. Docente universitario. Director de la Maestría en Desarrollo Territorial de la UTN-Rafaela.

MIREN LARREA (PAÍS VASCO)

Doctora en Ciencias Económicas. Licenciada en Administración y Dirección de Empresas. Docente universitaria. Investigadora senior en Orkestra Instituto Vasco de Competitividad.

JOSÉ AROCENA • JAVIER MARSIGLIA

LA ESCENA TERRITORIAL DEL DESARROLLO

ACTORES, RELATOS Y POLÍTICAS

ENTREVISTA A JOSÉ AROCENA



MIJAL SAZ

Licenciada en Trabajo Social. Magíster en Desarrollo Local. Doctoranda en Comunicación. Especialista en desarrollo territorial. Docente universitaria. Miembro de la Red DETE.

Montevideo, 16 de febrero de 2018. La ciudad brilla, el sol invita a caminar sobre la rambla, bañarse en el río y tomar mate esperando el atardecer. Todavía se vive a pleno el Carnaval, los uruguayos disfrutan del ritual yendo a las llamadas en clubes de barrio, espacios abiertos a la comunidad, donde las vedettes son las murgas y una profunda crítica social a los actores políticos y a la sociedad en su conjunto.

Sentada en un bar a la espera de la llegada de José Arocena, repaso la presentación que hicieron con Javier Marsiglia del libro *La escena territorial del desarrollo. Actores, relatos y políticas* en diciembre de 2017. Llega José, nos saludamos y pedimos una gaseosa, el día está caluroso y él viene de una larga jornada en la Corte Electoral, institución que preside ya en un segundo mandato. Vaso en mano, y luego de contarnos sobre nuestras familias y novedades laborales le pregunto:

José, contame ¿por qué decidieron escribir este libro con Javier?, ¿cuál fue la motivación?

Montevideo, 16 de febrero de 2018. La ciudad brilla, el sol invita a caminar sobre la rambla, bañarse en el río y tomar mate esperando el atardecer. Todavía se vive a pleno el Carnaval, los uruguayos disfrutan del ritual yendo a las llamadas en clubes de barrio, espacios abiertos a la comunidad, donde las vedettes son las murgas y una profunda crítica social a los actores políticos y a la sociedad en su conjunto.

Sentada en un bar a la espera de la llegada de José Arocena, repaso la presentación que hicieron con Javier Marsiglia del libro *La escena territorial del desarrollo. Actores, relatos y políticas* en diciembre de 2017. Llega José, nos saludamos y pedimos una gaseosa, el día está caluroso y él viene de una larga jornada en la Corte Electoral, institución que preside ya en un segundo mandato. Vaso en mano, y luego de contarnos sobre nuestras familias y novedades laborales le pregunto:

José, contame ¿por qué decidieron escribir este libro con Javier?, ¿cuál fue la motivación?

En realidad, hacía tiempo que estábamos interesados en escribir un libro juntos, habían pasado muchas cosas en el medio, y también queríamos rescatar algunas cosas del libro de *Desarrollo Local*, y retomar otras que nos interesaban. Eso fue lo que nos empezó a estimular a conversar, y de repente un buen día hicimos un plan y nos pusimos a escribir. Nos llevó tiempo, a veces quedaba colgado dos o tres meses. La ventaja es que nos conocemos de memoria, entonces eso facilita mucho la comunicación y nunca hay grandes desacuerdos.

¿De qué trata el libro “La escena territorial del desarrollo. Actores, relatos y políticas”?

El libro tiene tres patas, por eso esas tres palabritas (actores, relatos y políticas) y tiene al final dos estudios de regímenes locales, uno uruguayo que hice yo y otro argentino que escribió Javier. La primera parte, dedicada a la noción y el concepto, retoma algunas cuestiones del libro anterior del 2001 pero de otra manera, insistiendo más en el territorio que en

lo local, si bien lo local, aparece está centrado en la noción de territorio. Entonces hay capítulos nuevos, con nuestra reflexión como, por ejemplo, lo local y el desarrollo qué tienen de parecido y qué tienen de distinto, cuando hablamos de uno y de otro. Tiene también una parte más conceptual de relatos del desarrollo, no son autores sino relatos que después se ejemplifican con un autor. Esa primera parte, esos dos primeros capítulos, terminan y están dedicados a los relatos y a otras aproximaciones sobre el desarrollo y ahí incorporamos autores que nunca habíamos tratado como Marta Nussbaum, Amartya Sen y autores de desarrollo humano entre otros.

¿Qué cambia del desarrollo local al territorio como eje para el desarrollo?

Nosotros planteamos en la introducción una especie de cosmovisión sobre qué está pasando con los territorios hoy en día, y ahí aludimos a las revoluciones neoproteccionistas como las de Donald Trump en EEUU, Marine Le Pen en Francia, el Brexit en Reino Unido, que son acciones secesionistas, separatistas, pretendidamente discursos sobre el territorio y reivindicaciones de un territorio, pero que

tienen una serie de sombras en el planteo porque son de un territorio aislado, un territorio con fronteras cerradas, un territorio que no quiere aprender de los otros territorios, que se niega a mantener intercambios entre territorios, y ésta es una noción en la que nosotros no nos inscribimos ... llámalo neoproteccionista, neoconservadora, ultranacionalista.

¿Y en qué noción sí se inscriben?

En una noción que siempre hemos planteado que si bien el mundo camina hacia una mundialización, ésta no debe dejar de lado las diferencias, esto es, la mundialización no es la uniformidad, es la diferencia integrada. Por eso hablamos mucho de puentes, no hay desarrollo sin puentes. La noción del territorio ultranacionalista es una visión sin puentes. Por ello, nosotros queremos que se tenga en cuenta lo que es propio o característico de lo que es la tierra, las tradiciones, eso que no debe perderse pero, al mismo tiempo, es totalmente abierto. Hay un capítulo que trata el concepto del medio innovador local que utilizó el grupo francés GREMI, y ese

“LA MUNDIALIZACIÓN NO ES LA UNIFORMIDAD, ES LA DIFERENCIA INTEGRADA. POR ESO HABLAMOS MUCHO DE PUENTES, NO HAY DESARROLLO SIN PUENTES. LA NOCIÓN DEL TERRITORIO ULTRANACIONALISTA ES UNA VISIÓN SIN PUENTES.”

medio está muy bien definido porque dicen que el medio tiene que reconocer lo propio pero que el aprendizaje no existe si no hay intercambio, el aprendizaje no existe de fronteras hacia adentro sino que se avanza en el aprendizaje cuando se intercambia con otros medios, y se vuelven medios locales innovadores cuando son capaces de negociar, de articularse, de discutir, de intercambiar experiencias con otros medios y de ahí surge la innovación. Este concepto es muy importante para nosotros, el territorio es un medio, es una plataforma para el desarrollo en la medida en que logre esto, generar puentes. Ahí hay una cita de Alain Touraine, cuando vino a Montevideo y creó el Grupo Montevideo, donde le preguntaron qué pasaba con la sociedad actual, con el aislamiento, por un lado, con la apertura por otro, y dijo que si algo necesita la sociedad contemporánea son ingenieros de puentes y caminos.

¿Y cuáles son estos puentes en el caso uruguayo y en el caso argentino según lo analizado por ustedes?

Los dos casos son completamente diferentes, es impresionante la diferencia ... claro, hablamos de un país federal y un país unitario, ya arrancas con una base completamente diferente. En el caso uruguayo, el régimen local estaba muy restringido, muy reducido hasta que se creó el tercer nivel de gobierno en la constitución de 1996, que empezó a funcionar en el 2010. Nosotros no teníamos municipios, teníamos departamentos, pero no municipios. Había Juntas llamadas "juntas locales" pero no electas por la gente. Entonces, en Uruguay, un país totalmente centralista, la creación de esta ley -que todavía es una ley imperfecta-, permitió llamar por su nombre a los municipios, darles funciones. La primera vez que se aplicó la ley fue en 2015 y la próxima será en el 2020. Es una ley que termina un poco en lo formal con el centralismo uruguayo basado en el gobierno central y los departamentos sumamente centralistas. ¿Qué pasa? Que nosotros no tenemos una cultura municipal, en nuestra historia no lo hubo.

¿Cómo se construye esa cultura municipal?

Ahí está el gran desafío actual de nuestros municipios, han sido electos los consejos municipales en el 2015, pero aún no tenemos personal político formado territorialmente a escala local. Estuve dando charlas con Javier a municipios que se habían creado, se juntaban varios municipios en una ciudad y ahí se daban los seminarios, eran seminarios específicos sobre funcionamiento y administración, y nosotros hablábamos sobre temas de desarrollo, y te encontrabas con que era algo nuevo para la gente ... estamos muy en pañales, es algo nuevo.

¿Y en el caso argentino?

El caso argentino es completamente diferente porque tiene una larga tradición municipal y muy heterogénea. Ese es otro de los puntos. Nosotros tenemos una ley de tercer nivel de gobierno y se logró una homogeneidad en lo formal, lógicamente sí hay heterogeneidad en lo real porque los territorios son muy diferentes unos con otros, los hay muy ricos y muy pobres, son diferentes. En Argentina hay una heterogeneidad legal importante y lo que analiza Javier son unos ejes para poder hablar de los municipios en Argentina diciendo "esto se hacía en Santa

Fe, esto se hacía en Córdoba, y en Buenos Aires es distinto", o sea, uno podría preguntarse hasta qué punto el régimen local argentino existe como régimen, porque hay regímenes locales diversos.

¿Cuáles son los desafíos del desarrollo territorial en el siglo XXI?, ¿cómo se hace desarrollo en el contexto actual?

Es un contexto muy difícil para los procesos de desarrollo porque hay extremos funcionando, la globalización de los mercados y los capitales por un lado y, por otro, esta tendencia neoproteccionista y neo-nacionalista, cerrando fronteras, y en ninguno de esos dos polos está el desarrollo, porque en lo global está el desarrollo siempre que se articule con los territorios, si no se articula con los territorios no tiene conexión con los desarrollos real y humano, porque le damos mucho peso al desarrollo económico, al cultural, al político. Tenemos que diversi-

ficar mucho la noción de desarrollo pero sacarla de esos dos polos, un polo que cree que la modernización es igual a globalización, cuando la modernización en realidad se terminó y es casi una especie de analogía, así como existió la modernización uniformizante, hoy existe la globalización uniformizante, que no hace más que repetir los errores de aquella modernización. Estamos en un momento particularmente crítico para los que estamos en estos temas, y nuestra obligación es buscar estrategias. Esto es parte de los que decimos en la conclusión, ahí hay unas pistas. También en la introducción donde hablamos más de la temática de fondo, "los territorios en la tensión entre globalización y el neoproteccionismo", donde se plantea cuál es el problema.

¿Cómo sigue la presentación del libro?

En el mes de mayo estaremos dando un seminario en la Universidad Nacional de San Juan donde presentaremos el libro con Javier.

Finalizada la entrevista, con José compartimos las conclusiones del libro, llenas de preguntas, afirmaciones y con una carga profunda de crítica al mundo actual vinculadas al desarrollo y reivindicando al territorio, que no reproduzco ya que prefiero invitar a la lectura para que cada uno/a saque sus propias conclusiones.



OSÉ AROCENA

Licenciado en filosofía. Doctor en sociología. Docente universitario. Evaluador de proyectos científicos, doctorales y posdoctorales.



JAVIER MARSIGLIA

Asistente social. Diplomado en Planificación Social. Magíster en Desarrollo Local. Doctorando en Ciencias Sociales. Docente universitario.



VOCES LOCALES, ACCIONES LOCALES, AGENDAS GLOBALES

GABRIEL SUÁREZ PARTICIPÓ EN EL IV FORO MUNDIAL DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN CABO VERDE (ÁFRICA) EN REPRESENTACIÓN DE LA RED DETE, POR INVITACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)



GABRIEL SUÁREZ.

Lic. en Administración. Magister en Desarrollo Económico de América Latina. Secretaria de Investigación y Extensión IAPCS – UNVM. Coordinador de la carrera Lic. en Desarrollo Local Regional – UNVM. Miembro Red DETE

Bajo la consigna “voces locales, acciones locales, agendas globales”, se llevó adelante el IV Foro Mundial de Desarrollo Económico Local en la ciudad de Praia, Cabo Verde. Fueron cuatro días de múltiples diálogos y más de cincuenta sesiones plenas de experiencias, propuestas, reflexiones y discusiones. Cerca de doscientos oradores de distintas partes del mundo y más de dos mil setecientos participantes acudieron a esta cita. Del 17 al 20 de octubre de 2017, el Foro Mundial de Desarrollo Económico Local dialogó por un mundo mejor.

ANTECEDENTES

El objetivo que dio inicio a estos encuentros, allá por el 2011, fue construir un diálogo internacional que, focalizado en experiencias y prácticas de desarrollo económico local, promoviera una alianza global entre actores involucrados en el diseño de políticas y estrategias concretas a nivel nacional/local. Esa primera cita tuvo sede en la ciudad de Sevilla, España. Participaron más de 1300 asistentes de 47 países, representando a gobiernos locales,

regionales y nacionales, agencias de desarrollo económico local, organismos multilaterales, universidades e instituciones de cooperación internacional, así como a múltiples redes y entidades sociales vinculadas con dinámicas territoriales de desarrollo.

En esta instancia, se generó un espacio de reflexión de la mano de los protagonistas del desarrollo local. Con el desarrollo humano como eje convocante, se propuso avanzar en la construcción de nuevas miradas a través del trabajo en red y de estrategias adaptadas al contexto de crisis global de ese entonces. Entre los temas más relevantes se destacaron las prácticas en el territorio, la articulación entre niveles de gobierno y los mecanismos de financiación local.

El segundo Foro mudó al continente americano, que ofició de anfitrión en la ciudad de Foz de Iguaçu, Brasil. El propósito primordial del encuentro pasó por facilitar un abordaje político internacional sobre Desarrollo Económico Local con los actores públicos y privados, orientado a elaborar e implementar estrategias y planes pertinentes. A los fines de llevar adelante esos objetivos, se enfatizó la importancia de crear y fomentar los instrumentos necesarios, tales como las Agencias de Desarrollo Económico Local y las Agencias de Desarrollo Regional, al igual que toda otra asociación público-privada en el ámbito local. Como parte de los debates y disertaciones, destacaron discusiones sobre la interacción entre el sector público, la sociedad civil y el sector privado, y sobre las políticas de descentralización.

El tercer Foro retornó al continente europeo y Turín fue la ciudad elegida para acogerlo. El objetivo central propuesto fue contribuir al debate sobre el valor que el Desarrollo Económico Local (DEL) ofrece como herramienta a fin de poder aterrizar en los ámbitos locales los desafíos relacionados con la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En el marco del Foro se desarrolló un conjunto de actividades con el objetivo de “impulsar procesos de escalamiento a partir de buenas prácticas con una base territorial”, consistentes en un programa de formación e intercambio cuya temática principal fue el “Desarrollo territorial con identidad cultural”, recorridos territoriales, paneles de discusión, laboratorios de innovación y formación, y espacios expositivos de interacción entre las personas participantes.

El cuarto y más reciente Foro llegó al continente africano, siendo ya cuatro las ciudades y tres los continentes que sirvieron de organizadores de esta propuesta mundial dialógica.

EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

En primer lugar, es posible pensar al desarrollo como un proceso de mejora en la calidad de vida de la población que conlleva, a su vez, la disminución de las asimetrías existentes en nuestras sociedades. En este marco, incorporar la idea de “económico local” implica pensar el lugar donde se producen las relaciones de organización social y los procesos de producción, distribución y consumo.

La posibilidad de pensar y construir “realidad” desde los territorios constituye una de las características importantes del Desarrollo Económico Local; y ciertamente, es la que le otorga especificidad propia. Las propuestas de políticas “desde abajo hacia arriba” han sido comunes en este enfoque, procurando expresar la significativa responsabilidad de los gobiernos locales cuando se trata de garantizar la implementación de las agendas globales, como puede ser, en este momento, la Agenda 2030 de los ODS.

Esta relevancia de lo local/territorial, muchas veces ignorada, viene de la mano de entender al territorio como un componente indisoluble de la condición humana. Pensar situado, pensar territorialmente, es poner en relieve el carácter esencial del espacio en las relaciones sociales. Ello surge a partir de asimilar el concepto de espacio como producto de una construcción social y política. En este sentido, el espacio, como dimensión de análisis, requiere comprender las acciones, relaciones, cooperaciones y conflictos que se producen y reproducen en él; no es posible pensar el comportamiento social, con su entramado de articulaciones, vínculos y antagonismos, en abstracto, sin territorio. Es en lo local donde pueden transformarse en acto los pretendidos objetivos del desarrollo.

Oscar Madoery, en el número cero de la revista DyT, explicita que pensar desde los territorios habilita “la posibilidad de ampliar notablemente el horizonte de desarrollo a partir de las fuerzas endógenas de cada territorio. Habilita pensar en una política territorial entendida como acción transformadora; como conciencia colectiva, como juego de intereses, como prácticas de organización y movilización popular que interrogan al poder y generan las condiciones de posibilidad de esa transformación”.

Sin embargo, de ninguna manera la territorialización del actuar impugna el necesario análisis de las corrientes mundiales y de los efectos que los procesos de la globalización producen en los territorios. La tensión global-local (Arocena 1995; Brugué, Gomá, Subirats 2002), así como los nuevos escenarios dirigidos e influidos por el espacio abstracto de las redes, entran en tensión con los espacios concretos (Caravaca, González 2009). Las voces y las acciones locales son las respuestas de los territorios. El espacio local, con su cualidad de concreto, es donde la vida se torna corpórea: los actores viven, sienten, hacen, receptan los efectos de la globalización y emiten respuestas situadas. Siguiendo a Bernazza (2007), “el espacio local es un ámbito novedoso y estratégico a la hora de programar acciones, ya que es allí donde están surgiendo nuevas identidades y sujetos, pero este espacio no invalida –al contrario, necesita– la formulación de proyectos integrales de mayor escala”.

Las agendas globales no deben ser construidas sin las voces locales, sin las acciones locales; he ahí el desafío propuesto en este cuarto Foro: construir agendas globales desde la perspectiva de los actores locales, desde las expresiones territoriales.

EL CUARTO FORO

Por primera vez el continente africano fue sede de estos encuentros que reúnen a académicos, a delegados de gobiernos nacionales, regionales y locales, y a representantes de organizaciones sociales, organismos multilaterales y distintas Agencias de Naciones Unidas.

La Agenda 2030, aprobada en la Cumbre de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, proporciona un marco de referencia con miras a promover una visión transformadora, centrada en las personas, y una acción que, en conjunto, consigan ese desarrollo sostenible a través del establecimiento de sociedades inclusivas, cohesionadas, pacíficas y resilientes.

Si bien los 17 objetivos planteados en la Agenda de los ODS son herederos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) emanados de la Cumbre del Milenio (2000), conforman una versión menos

ambiciosa de éstos. Sin embargo, no dejan de aludir a cuestiones sentidas.

Son ellos: erradicación de la pobreza; hambre cero; educación de calidad; igualdad de género; agua limpia y saneamiento; energía asequible; trabajo decente; industria e innovación; disminución de las desigualdades; ciudades y comunidades sostenibles; consumo responsable; acción por el clima; vida submarina; vida de ecosistemas terrestres; paz, justicia e instituciones sólidas; y alianzas para lograr los objetivos. Como se puede ver, alcanzar el consenso en la enunciación de las metas no ofrece mucha dificultad; en cambio, se visualiza de inmediato lo complejo de generar hechos posibilitadores y formas pertinentes de accionar.

“UN TERRITORIO MEJORA SU CAPACIDAD DE DESARROLLO CUANDO AUMENTA SU CAPILARIDAD, CUANDO INCREMENTA, ENTRE LOS ACTORES LOCALES, LA POSIBILIDAD DE APROPIACIÓN DE LA ACUMULACIÓN DERIVADA DE LOS PROCESOS PRODUCTIVOS QUE SE DAN EN EL TERRITORIO.”

Es por esta última razón que adquiere valor lo ocurrido en Cabo Verde. **En primer lugar**, sobresalen la envergadura y variedad de los asistentes. El Presidente local y todo su gabinete dijeron presente, no solo en lo protocolar sino también en los distintos espacios de diálogo diseñados. Además, se sumaron participantes de varios países africanos y europeos, de algunos asiáticos y de pocos latinoamericanos. Estos últimos integraron los cuadros técnicos, pero su presencia en los cuadros de gestión pública fue sustancialmente menor. Una mención especial merece la

importante delegación enviada por Bolivia, encabezada por Hugo Siles, Viceministro de Autonomías, quien fue acompañado por alcaldes y representantes sociales.

El segundo aspecto a destacar va en línea con la génesis de este Foro. Es la recuperación, en los diversos paneles, plenarios y diálogos políticos, de las experiencias locales y del cómo ha sido posible provocar cambios genuinos, tales como mejorar realidades, organizar comunidades y revertir situaciones de exclusión. Los logros, las buenas prácticas y los objetivos alcanzados son siempre agua fresca, caricias a tantos que militan por mejorar la calidad de vida de nuestros pueblos.

Cuatro fueron las líneas temáticas que organizaron el Foro. En tres de ellas, el DEL constituyó la base de la reflexión para comprender otros procesos que

se dan en el territorio. La última línea incorporó, como particularidad, el análisis de los pequeños Estados insulares que están en desarrollo, temática presente a partir de ser Cabo Verde un Estado con estas características.

La primera línea de trabajo refirió al DEL como fundamento para lograr territorios integrados y cohesionados. Se señaló a los territorios como espacios habilitadores de sinergias, como espacios con potencial de reducción de disparidades mediante la cooperación territorial y las alianzas entre actores. Muy presentes estuvieron las reflexiones acerca de la dinámica de Cooperación Sur-Sur y Triangular, y los diálogos entre ciudades para el aprendizaje mutuo; adicionalmente, se puso en valor el rol de las ciudades intermedias en la relación entre lo rural y lo urbano.

Las ciudades intermedias no se definen solo en términos de tamaño demográfico y dimensiones específicas de talla (que es coherente con el contexto demográfico), sino también sobre la base de las funciones que desempeñan, tales como su papel en la mediación de los flujos (de bienes, información, innovaciones y administración, etc.) entre las zonas rurales y los territorios urbanos, dentro de sus respectivas áreas de influencia y con respecto a otros centros o áreas urbanas, que pueden estar más o menos distantes de ellas (Bellet, Llop, 2000).

En esta primera línea de pensamiento se puso de manifiesto la relación global-local, insistiendo en la importancia de la integración económica desde una doble lectura. Por un lado, se puso énfasis en una integración económica que implique cooperación entre distintos territorios en busca de equilibrar los efectos de la competencia desigual. Por otro, fue apuntada la necesidad de pensar en procesos de integración en lo local. Un territorio mejora su capacidad de desarrollo cuando aumenta su capilaridad, cuando incrementa, entre los actores locales, la posibilidad de apropiación de la acumulación derivada de los procesos productivos que se dan en el territorio.

En segunda instancia, el DEL fue pensado como cimiento de sociedades resilientes y pacíficas en

contextos frágiles. Precisamente, la declaración final del Foro aboga por el papel central del DEL en la conformación de la resiliencia local frente al cambio climático y a la renovación de los patrones, tanto para el uso sostenible de los recursos locales como para la provisión de servicios.

Siguiendo estos argumentos, inclusión y cohesión figuraron en distintos paneles. Es así que el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI) propuso el panel interactivo Cohesión en la diversidad: Políticas de desarrollo local para la inclusión social de las comunidades desfavorecidas, y la OIT organizó la agenda de aprendizaje denominada La importancia de un enfoque inclusivo y participativo en escenarios sensibles a los conflictos, cuyo panel contó con la presencia de ministros de Túnez y Somalia, funcionarios municipales de Colombia, un alcalde italiano y representantes de Naciones Unidas.

Las tendencias actuales en materia de desarrollo han trascendido el carácter otrora neurálgico de la centralidad económica, pasando a discutir sentidos y complejidades. La resolución de conflictos requiere la construcción de nuevos

enfoques, mediaciones y acuerdos. Reflexionar acerca de cómo superar esos conflictos y edificar sociedades más cohesionadas demanda aprendizajes diferentes e innovadores.

La tercera línea temática contempló al DEL como base para lograr economías sustentables e inclusivas. Teniendo a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como marco de referencia, se trabajó en los modos de implementación de los ODS a nivel local, como así también en las estrategias para reducir las desigualdades y la exclusión social en los territorios. Con este fin, se resaltó el papel preponderante de las economías y finanzas sociales y solidarias, como promotoras de actividades económicas más justas, sostenibles e inclusivas. Otro aspecto dentro de esta dimensión temática es la necesidad de incorporar una perspectiva de género en las políticas y estrategias, de manera tal que se ponga en valor el potencial de las mujeres, actualmente en situación de desigualdad respecto de los varones.

“RESULTA IMPOSIBLE PENSAR QUE ÉXITOS INDIVIDUALES CONDUCIRÁN A MEJORAS COLECTIVAS SI NO SE INTEGRAN DE MANERA COORDINADA EN UN PLAN DE NIVEL SUPERIOR CON FINES DE BIEN COMÚN.”

Por último, el citado eje trabajó, a modo de foro especial, sobre los pequeños Estados insulares en desarrollo, tales como Cabo Verde –organizador del evento– y países centroamericanos y asiáticos. Todos ellos comparten ciertas características, como una población y extensión territorial reducidas, recursos naturales escasos, dependencia exclusiva del mercado internacional y riesgo de desastres naturales, entre otras. Por lo general, estos Estados experimentan elevados costos energéticos y de servicios, y encuentran muchas dificultades para crear economías de escala. Fomentar su integración en entramados económicos regionales y globales, a través de programas específicos que abarquen la facilitación en el acceso al crédito, constituye uno de los desafíos más importantes. Asimismo, resulta constructivo alentarlos a implementar abordajes económicos novedosos como la economía azul, enfoque holístico e integrador que da preponderancia a la recuperación de residuos.

El cuarto y último aspecto que me gustaría subrayar de lo sucedido en esos intensos días africanos, me remite a los reiterados discursos invocando la necesidad de pensar en colectivo, de construir comunidad. Fueron usadas en forma recurrente expresiones como “compartir prosperidad”, “el desarrollo económico local es incompleto con ausencia del Estado”, “buscar nuevas formas de construir desde la base”, y peticiones por “pequeñas sociedades que permitan buenos funcionamientos grupales”.

Los anhelos y consignas individuales no resuelven los problemas de la sociedad por sí solos; ni siquiera una sumatoria de iniciativas individuales puede alcanzar ese fin. Es por ello que no se puede pensar en pobreza cero limitándose a fomentar el espíritu emprendedor. El Foro contuvo acaloradas discusiones y muchos consensos en favor de no vaciar de contenidos a los objetivos y de asumir un compromiso serio en la generación de condiciones de redistribución, de fortalecimiento de las clases populares y de preocupación para poner límites a un individualismo siempre creciente.

El concepto de desigualdad se hizo presente con suma frecuencia, siendo abordado desde distintos enfoques; pero siempre en el entendimiento de que la única posibilidad de revertir las desigualdades pasa por el esfuerzo colectivo; resulta imposible pensar que éxitos individuales conducirán a mejoras colectivas si no se integran de manera coordinada en un plan de nivel superior con fines de bien común.

REFLEXIONES FINALES

El desarrollo no es un concepto estático sino que, por el contrario, desde su irrupción ha tenido transformaciones y está inmerso en una disputa por su sentido. Pensarlo desde el territorio lo enriquece y pone en valor a protagonistas locales y capacidades endógenas. Sin embargo, una postura local-regional puede conllevar una fragmentación de actores y territorios que vaya en desmedro, precisamente, de una calidad de vida mejor para el conjunto. Es aquí donde asume importancia la generación de ámbitos de encuentro globales, orientados a hallar mecanismos colectivos de trabajo. La dispersión y la falta de cohesión de numerosos territorios facilitan la continuidad del poder concentrado y la reproducción de asimetrías.

Entre los participantes del Foro fue evidente la preocupación por reflexionar sobre lo que no está siendo posible, sobre las dificultades y sobre las asimetrías impermeables a las prácticas comprometidas. Visibilizar caminos a transitar y dar cuenta de situaciones estructurales y coyunturales a transformar son también desafíos para este tipo de encuentros. La difícil tarea de construir agendas globales desde las bases requiere compromisos nacionales y activismo y empoderamiento de actores locales. Y, como lo expresó Fekitamoeloa Katoa ‘Utoikamanu, Secretaria Adjunta de Naciones Unidas, **no hay desarrollo posible sin justicia social.**

BIBLIOGRAFIA

- Arocena, José (1995) “El desarrollo local: un desafío contemporáneo. Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- Bellet, C.; Llop, J. Mª (2003) Ciudades Intermedias. Perfiles y Pautas. Lleida: Ajuntament de Lleida.
- Bernazza, C. (2007) Tesis doctoral. La planificación gubernamental en Argentina.
- Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma.
- Brugué, Gomá, Subirats (2002) De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas. Revista internacional de Sociología Nº 33
- Caravaca, González (2009) Las redes de colaboración como base del desarrollo territorial. Scripta Nova Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, 13.
- Madoery, Oscar (2016), La disputa por el sentido del desarrollo territorial. Algunos aportes desde el pensamiento crítico latinoamericano. Revista Desarrollo y Territorio Nº0. Red DETE



OBSERVATORIO DE DESARROLLO TERRITORIAL PARA AMÉRICA LATINA

ANTECEDENTES

En el marco de la estrategia de ConectaDEL Programa de Formación para el Desarrollo Económico Local con inclusión Social (2010-2015) el Fondo Multilateral de Inversiones FOMIN, integrante del Banco Interamericano de Desarrollo, creó el Observatorio ConectaDEL, como un instrumento para apoyar la gestión de las actividades del Programa y trabajar el monitoreo, visibilidad y gestión de conocimiento de procesos DT en América Latina.

El Observatorio trabaja como un espacio para disseminar conocimientos y crear interacción entre actores involucrados en procesos en Desarrollo Te-

ritorial a fin de generar aprendizajes colectivos. La forma de gestionar este espacio es principalmente virtual y para ello se establecieron diferentes formas de diálogo con expertos, técnicos, consultores y público interesado (foros, encuentros virtuales y webinar) así como mecanismos de alimentación periódica que busca nutrirse con el apoyo una red de expertos e instituciones referentes en DT.

“En su recorrido el Observatorio DEL muestra resultados importantes en numéricos de gran valor materia de estudios de casos, videos, publicaciones y otros aportes, así como la importante contribución a los procesos formativos sobre todo a partir del fortalecimiento y desarrollo de la vinculación institucional regional y en ámbitos fuera de la re-

gión. El Observatorio DEL ha generado un gran espacio de encuentro que se ha erigido como referente y marca registrada en los temas de formación para el desarrollo territorial. De esta forma a brindado un importante aporte a la visibilidad al programa". Carlo Ferraro, Informe de Evaluación Final del Programa ConectaDEL (Noviembre 2015)

A modo ilustrativo se pueden citar que, hacia fines de 2015, se registraron alrededor de 75.000 descargas de distintos productos de conocimiento, entre ellos:

- 31.200 descargas de más de 120 documentos como guías, manuales, artículos, libros, etc;
- 15.500 descargas de alrededor de 90 casos de desarrollo territorial;
- 16.100 descargas de más de 70 materiales usados en aula;
- 11.400 descargas de más de 60 documentos sobre políticas de desarrollo;
- 164 descargas de casi 50 textos de autores considerados como bibliografía esencial para procesos de desarrollo territorial;
- 6.500 reproducciones de 135 videos con experiencias de casos;
- Además de 12 archivos de audio "Observando las voces del Desarrollo Territorial" y difusión de editoriales y debates temáticos, animación de foros virtuales y sistematización de productos.

En Diciembre del año 2015 el Programa ConectaDEL finalizó en su etapa de financiamiento por parte del Fondo Multilateral de Inversiones (FO-MIN) miembro del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y a partir de Enero 2016 la alianza entre el CEDET (UNSAM), el Instituto Praxis (UTN FRRA), la UNRA (Universidad Nacional de Rafaela) y la RED DETE (Red de Desarrollo Territorial para América Latina y el Caribe) tomó el desafío de continuar con Observatorio ConectaDEL, ahora Observatorio en Desarrollo Territorial, con lo que se asegura mantener a disposición libre y gratuita los materiales que se han compilado y elaborado a lo largo de los cinco años que tuvo actividad el programa y la posibilidad de renovarse con nuevos desafíos.

Alianzas

Durante el 2016 se trabajó en el proceso de transición con cada una de las alianzas internacionales que mantenía el Programa ConectaDEL para mantener el flujo de información en el sitio web. Las herramientas seleccionadas para la conexión fueron correos electrónicos y skype con las redes de Brasil, Perú, Uruguay, Chile, México, Costa Rica, El Salvador y Guatemala y en otros casos a través de entrevistas personales, así como, aprovechando encuentros y otros eventos presenciales.

Además de estas alianzas, se trabajó también en diálogos con instituciones con las que se venía realizando tareas conjuntas como la CEPAL, el Programa ART que funciona dentro Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo UNDP y la Unión Iberoamericana de Municipios (UIM), entre otros.

Hacia julio de 2016 se concretó el compromiso de la Fundación Parque Tecnológico Itaipu (Brasil) para coordinar acciones en Brasil y el Instituto de Políticas Públicas de la Universidad Católica del Norte (Chile) como integrantes de la alianza para la sostenibilidad del Observatorio comprometidos con el financiamiento del mismo durante 2017.

Finalmente durante el 2017 se ha mantenido contacto con las alianzas que respaldan el Observatorio y se ha realizado una primer reunión para presentación de avances con personas clave de cada organismo.

ACCIONES REALIZADAS 2017

Gestión de conocimiento

El observatorio tiene como objetivos principales identificar procesos de Desarrollo Territorial en la Región, elaboración de contenidos para el posicionamiento del enfoque territorial y diseminación de contenidos tanto teóricos como de experiencias concretas en en diversos soportes que mantengan un alto nivel de ingresos a la plataforma.

Para cumplir con dicho propósito es importante dar seguimiento a las estadísticas de tráfico y uso de la página del observatorio www.conectadel.org, así se ha observado que de Enero a Noviembre de 2017 se han registrado un total de 36.624 visitas.

El mes de Octubre del 2017 fue el que registró las mayores cantidades de visitas, alcanzando un total de 4.891 visitas, mientras que el promedio mensual de accesos a la plataforma es de 3.329 visitas por

mes que significan alrededor de 111 consultas diarias.

La sección más visitada fue la biblioteca con 5.513 visitas en lo que va del año, lo que significa que más del 15% de los visitantes eligen esta sección en la que se concentran documentos, publicaciones y estudios relacionados al Desarrollo Territorial para su consulta y descarga gratuita, acumulando un total de 1.225 descargas en lo que va del año.

Durante el presente año se continuó con la animación a las redes desde la promoción de eventos, publicaciones, documentos. Toda esta información se ha seleccionando, redactando y programando para su difusión a través de noticias, publicaciones e emails en la plataforma del observatorio.

A lo largo de 2017 se han publicado alrededor de 60 noticias, 18 documentos fueron incluidos recientemente en la biblioteca, mientras que en redes sociales Twitter y Facebook se cuenta actualmente con 1.514 seguidores atraídos de forma orgánica.

Entre los títulos de noticias publicadas en el sitio web y redes sociales del Observatorio pueden encontrarse actividades de interés de las instituciones aliadas, estudios relevantes al Desarrollo Territorial, oportunidades de formación académica, entre otros.

Construcción de espacios

Una de las principales actividades propuestas para la estrategia de 2017 ha sido la construcción de espacios de interacción dinámica entre los actores involucrados en procesos a fin aprender desde la praxis, para lo cual se han mantenido las siguientes actividades:

Participación activa en la edición no. 2 de la Revista Desarrollo y Territorio de la Red Dete, realizando la convocatoria para artículos, selección de contenidos y coordinación para la edición gráfica, para la cual se está concretando una alianza con la Unión Iberoamericana de Municipalistas.

Contacto con la Red de Posgrados de Desarrollo Local en México.

Comunicación con la Red de Desarrollo en El Salvador para la difusión de sus actividades y vinculación con especialistas que se han vinculado con el Observatorio y pueden ofrecer experiencias o puntos de vista para procesos en dicho país.

Participación como conferencista del IV Encuentro Iberoamericano de Comunicación Pública con una exposición sobre Comunicación y Territorio realizado durante el mes de mayo en Veracruz, México.

Vinculación

Vinculación con instituciones y gobiernos locales para sistematización de experiencias y formación, para lo cual se han mantenido las siguientes actividades:

Contacto con el Instituto de Desarrollo Rural de Costa Rica INDER para la publicación de contenidos relacionados a la experiencia del programa Tejiendo Desarrollo que impulsa dicha institución.

Acuerdo para la participación en el Programa de Formación para Desarrollo e Integración Trinacional a través del dictado del módulo presencial de Comunicación y Territorio y de la moderación del aula virtual del mismo.

REFLEXIONES Y APRENDIZAJES DE LA GESTIÓN

Entre los desafíos se rescata la necesidad de generar más espacios de facilitación para la presentación del Observatorio a través de trabajar con más cercanía con las alianzas y con nuevos grupos objetivos de forma proactiva. Así mismo se reflexiona en las posibilidades de generar nuevos contenidos para la gestión de conocimiento, tales como:

investigaciones, publicaciones y artículos académicos, científicos y/o didácticos. Para estos saltos es necesario apalancar más recursos.

Para asegurar la continuidad y mejora del Observatorio se recomienda fortalecer y formalizar los vínculos entre las organizaciones que apoyan su sostenibilidad.

Mantener los objetivos de contribuir al posicionamiento del enfoque territorial en las políticas y agendas del desarrollo y trabajar en la gestión de conocimiento sobre contenidos relacionados al Desarrollo Territorial en América Latina y El Caribe.

EVENTOS 2018

I CONGRESO ARGENTINO DE DESARROLLO TERRITORIAL. III JORNADAS DE DESARROLLO LOCAL REGIONAL.

En el campus de la Universidad Nacional de Villa María (Argentina) se llevará a cabo los días 23 y 24 de agosto de 2018, el I Congreso Argentino de Desarrollo Territorial y de las III Jornadas de Desarrollo Local Regional "Las redes locales y el desafío de la innovación en una nueva etapa de la globalización, organizado por el Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales junto al Grupo Praxis de la Universidad Tecnológica de Rafaela, la RedDETE y la Universidad Nacional de Río Cuarto.

El encuentro tiene como objetivo generar un espacio de debate y reflexión en torno al futuro perfil productivo de la Argentina, como escenario y factor condicionante de los procesos de desarrollo local-regional, brindando herramientas de análisis económico para interpretar e intervenir las realidades económicas locales, debatiendo en torno a los emprendedores del desarrollo y las mejores prácticas y creando polos de discusión que permitan fortalecer y crear redes de estudio, investigación y producción en el campo del Desarrollo Territorial.

III CONGRESO INTERNACIONAL DE GESTIÓN ECONÓMICA Y DESARROLLO

Se realizará en el Palacio de Convenciones de La Habana (Cuba), del 28 de mayo al 1 de Junio del año 2018. Como parte del Congreso se desarrollará el XII Encuentro Internacional de Contabilidad, Auditoría y Finanzas, el V Encuentro Internacional de Administración Pública para el Desarrollo, el IV Encuentro Internacional de Cooperativismo y el III Encuentro Internacional de Gestión y Dirección Empresarial.

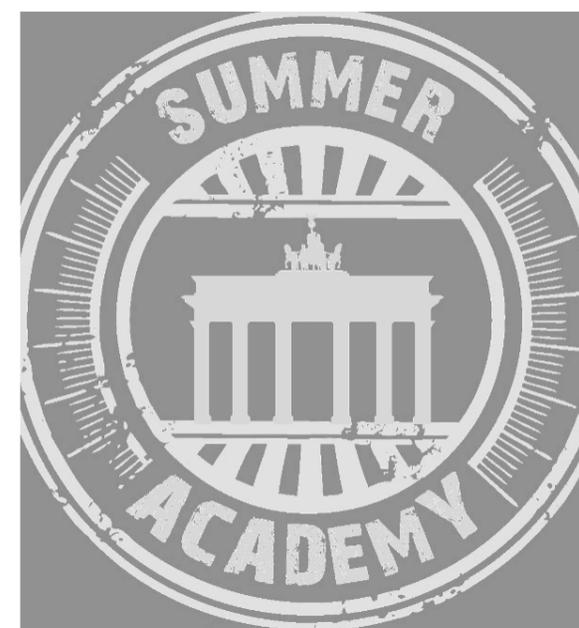
En esta ocasión se le brindará especial atención a las temáticas vinculadas al papel de la Contabilidad Financiera y Gerencial en el buen desempeño de las organizaciones, la armonización de las Normas Internacionales de Información Financiera; la práctica de la Auditoría independiente y gubernamental; el diseño e implementación de las políticas públicas; la eficiencia de la administración pública; el rol del cooperativismo en el desarrollo económico territorial; las experiencias exitosas de gestión y dirección empresarial, todo ello para elevar el impacto de la gestión económica sobre el desarrollo sostenible y socialmente responsable.

OTU 2018 XVI CONVENCION DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y URBANISMO

Del 1 al 5 de Octubre en el Palacio de Convenciones de la Habana, Cuba.

El Instituto de Planificación Física convoca a participar en la Convención que se celebrará del 1 al 5 de octubre de 2018 en el Palacio de Convenciones de La Habana (Cuba). El evento se centra en vincular la temática del ordenamiento territorial y el urbanismo desde las nuevas agendas, convenciones y compromisos internacionales. También promueve compartir experiencias metodológicas, técnicas, proyectos de intervención espacial, así como reflexionar sobre las prácticas existentes y los nuevos retos en la temática, desde una óptica y participación multidisciplinaria.

<http://www.convencion-otu-cuba.com/es/default/principal>



VII JORNADAS IBEROAMERICANAS DE FINANCIACIÓN LOCAL

Los días 5 y 6 de septiembre de 2018 en Cartagena de Indias (Colombia) se realizarán las VII Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local (JIFL). En las diferentes versiones de las Jornadas se han presentado un total de 78 trabajos que muestran amplia cobertura temática y geográfica. Estos trabajos que se listan al final de esta convocatoria, evidencian la creciente importancia de las finanzas locales de Iberoamérica y el Caribe tanto en las agendas de investigación como en materia de políticas públicas. El propósito de este llamado es invitar a la presentación de estudios inéditos que, en el marco de la temática de las JIFL, permitan dar a conocer nuevos hallazgos y avances de investigación sobre financiación local en los países iberoamericanos. El formato previsto para las VII JIFL consiste en la presentación de un máximo de doce trabajos de investigación, los cuales serán comentados y discutidos por todos los participantes. Adicionalmente, se dedicará un medio día para realizar un "Taller sobre los Desafíos de la Financiación Local" y se intercambiarán ideas sobre la definición de los temas de investigación a ser atendidos en las VIII JIFL. Link: <https://www.cepal.org/es/eventos/vii-jornadas-iberoamericanas-financiacion-local-peticion-trabajos>

ACADEMIA DE VERANO

Agende la fecha - La Academia de Verano de Mesopartner 2018 tendrá lugar del 2 al 6 de julio del 2018 en Berlín, Alemania. Las inscripciones anticipadas están abiertas.

Para toda la información del evento visite nuestra página web sobre la academia de verano <http://www.mesopartner.com/es/creacion-de-capacidad/academy/>.



RedDete
Red de Desarrollo Territorial de América Latina y El Caribe

**Desarrollo
Territorio**

La Red DETE invita a publicar nuevos artículos, libros y eventos en Desarrollo Territorial en los próximos números de la revista.

Escribinos a: publicaciones.red.dete@gmail.com

Desarrollo y Territorio



RedDete
Red de Desarrollo Territorial de
América Latina y El Caribe