

ISSN 2591-4553

5

Junio
2019



RedDete
Red de Desarrollo Territorial de
América Latina y El Caribe

Desarrollo Territorio *y*

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 Y EDITORIAL

- Francisco Alburquerque (España)
- Ulrich Harmes - Liedke (Argentina)
- Pablo Costamagna (Argentina)
- Silvina Romano (Argentina)
- Gabriel Suárez (Argentina)
- Mauricio Menardi (Argentina)
- Mjal Saz (Argentina)

Fotografía en portada: Suzette Sánchez; Fotografía páginas: 5: Imagen de 680451 en Pixabay; 22: Miriana Elizabeth Partida Zamora; 30: Alain Jordá; 40: Maite Reizabal Arregui; 48: ADELCO; 49, 50, 51: Instituto Praxis; 52,54, 55: Suzette Sánchez.

Diseño de la revista:

Daria Denisova

<https://www.linkedin.com/in/daria-denisova/>

dashadd@gmail.com

5

PRÓLOGO



MIJAL SAZ

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

Esta primera edición de la revista Desarrollo y Territorio de 2019, incorpora diversos artículos, entrevistas y reflexiones producto de espacios de intercambio entre colegas, facilitadores y hacedores de Desarrollo Territorial.

Lara Mannu y Carlos Madridejos Ornilla (ADELCO, Colombia), analizan “La experiencia de la Red Nacional de Agencias de Desarrollo Económico Local (ADELCO) en Colombia. Una plataforma nacional para la promoción y gobernanza del Desarrollo Económico Local”.

Francisco Alburquerque Llorens (España), presenta su artículo “Dimensiones del desarrollo y funciones de los gobiernos locales: reflexiones para una nueva agenda municipalista”.

Miriana Elizabeth Partida Zamora (Universidad Autónoma de Nayarit, México) analiza “La regionalización: de la planeación centralizada a la ciudadanización del desarrollo local”.

Alain Jordá (España) nos participa de su artículo “Planeación estratégica de la ciudad? Sí, claro, pero flexible!”.

Leidy Gorga y Florencia Faedo (Uruguay) escriben sobre “Cooperativas de pequeños productores y el relacionamiento con el entorno. El caso de las cooperativas CONAFPU y CALUPROCERD”.

En esta edición Maite Reizabal Arregui (Orkestra, España), entrevista a Sebas Zurutuza y Ander Arzelus, quienes cuentan sobre el proceso que hoy se conoce como Laboratorio de Desarrollo Territorial, bajo el nombre de “Transformando las formas de hacer política con la colaboración de la universidad”.

Compartimos las reflexiones surgidas en el Foro Regional de Desarrollo Económico Local realizado en Barranquilla, Colombia y del Precongreso Argentino de Desarrollo Territorial llevado a cabo en la ciudad de San Carlos de Bariloche, Provincia de Río Negro, Argentina, donde además presentan uno de los temas de las ponencias a cargo de Suzette Sánchez, sobre “Mujeres artesanas y sentidos que hilan su quehacer en prácticas cooperativas” Aportes para el desarrollo territorial, desde la psicología Comunitaria. La experiencia de la Cooperativa Artesanal Zuem Mapuche (Río Negro, Argentina).

Presentamos el libro “Bancos Centrales orientados al desarrollo” de Pedro Biscay, Iara Hadad, Mariano Bonilla y Eduardo Codianni, recientemente publicado en Argentina.

Compartimos un informe sobre el Observatorio ConectaDEL gestionado por el Instituto Praxis, el Parque Tecnológico Itaipú y la Red DETE.

También podrán encontrar nuevas ofertas de formación en Desarrollo Territorial y los eventos que se vienen en el próximo semestre. Esperamos que disfruten de esta nueva edición de la revista de la Red DETE.

CONTENIDOS

Artículos

“La experiencia de la Red Nacional de Agencias de Desarrollo Económico Local (ADELCO) en Colombia. Una plataforma nacional para la promoción y gobernanza del Desarrollo Económico Local”

Lara Mannu y Carlos Madridejos Ornilla

“Dimensiones del desarrollo y funciones de los gobiernos locales: reflexiones para una nueva agenda municipalista”

Francisco Albuquerque Llorens

“La regionalización: de la planeación centralizada a la ciudadanización del desarrollo local.”

Miriana Elizabeth Partida Zamora

“Planeación estratégica de la ciudad? Sí, claro, pero flexible!”

Alain Jordá

“Cooperativas de pequeños productores y el relacionamiento con el entorno. El caso de las cooperativas CONAFPU y CALUPROCERD.”

Leidy Gorga y Florencia Faedo

ENTREVISTA: *“Transformando las formas de hacer política con la colaboración de la universidad.”*

Maite Reizabal Arregui

Foro Regional de Desarrollo Económico Local realizado en Barranquilla, Colombia

Precongreso Argentino de Desarrollo Territorial llevado a cabo en la ciudad de San Carlos de Bariloche, Provincia de Río Negro, Argentina

“Mujeres artesanas y sentidos que hilan su quehacer en prácticas cooperativas.”

Suzette Sánchez

Reseña: *Bancos Centrales orientados al desarrollo” de Pedro Biscay, Lara Hadad, Mariano Bonilla y Eduardo Codianni*

Informe sobre el Observatorio ConectaDEL gestionado por el Instituto Praxis, el Parque Tecnológico Itaipú y la Red DETE.



LA EXPERIENCIA DE RED NACIONAL DE AGENCIAS DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

RED ADELCO - EN COLOMBIA UNA PLATAFORMA NACIONAL PARA LA PROMOCIÓN Y GOBERNANZA DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL



LARA MANNU

Profesional en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad de Parma (Italia), especialista en Cooperación Internacional y Derechos Humanos de la Universidad de Bologna (Italia), tiene estudios internacionales y experiencia en tema de investigación y derechos humanos en países de Europa, Medio Oriente y África.



CARLOS MADRIDEJOS ORNILLA

Sociólogo por la Universidad del País Vasco, con Máster en Cooperación Internacional y Acción Humanitaria por la Universidad Carlos III de Madrid. Experiencia de trabajo con organismos internacionales, instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil en el diseño, ejecución y evaluación de proyectos en temáticas relacionadas con el desarrollo territorial, la inclusión socioeconómica y la construcción de paz.

INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años, la RED ADELCO ha facilitado un proceso profundo de reflexión y debate en torno a los principales aprendizajes que ha acumulado Colombia en la promoción y escalamiento de los enfoques y estrategias de Desarrollo Económico Local. En muchos casos, ese análisis se ha centrado en el funcionamiento y sostenibilidad de las Agencias de Desarrollo Económico Local (ADEL) como instrumentos territoriales o en los principales resultados e “impactos” que las estrategias DEL han tenido a nivel comunitario y local, pero en muy contadas ocasiones el diálogo ha girado en torno a su rol como organización y a su crecimiento y consolidación como plataforma de representación nacional. Este estudio de caso aborda directamente esa cuestión y trata de recopilar, a través de entrevistas y conversaciones con actores claves, las principales características que definen a la RED ADELCO, así como los principales aprendizajes y retos identificados y acumulados durante más de una década de trabajo. Otras regiones y agencias de América Latina impulsan procesos de asociación a nivel país, en un estado más incipientes, por lo que algunas

de las conclusiones y reflexiones planteadas pueden ser de gran interés para fortalecer dichas iniciativas y asentar de manera más firme las bases de la sostenibilidad. Para contextualizar al lector, haremos un breve recorrido sobre el contexto histórico en el que se crea la RED ADELCO y sobre las principales motivaciones que inspiran su conformación y describiremos de manera sintética como es su estructura y su modelo de funcionamiento. A partir de ahí, identificaremos cuales han sido los principales aprendizajes tras más de 10 años de operación y señalaremos los retos que se plantean a futuro para fortalecer y consolidar su apuesta de valor. Podemos decir que esta última parte es el objeto principal de estudio a lo largo de la investigación, la cual es producto de un amplio proceso de diálogo con las principales entidades, actores y personas protagonistas y participantes. Para ello, se han identificado cuatro dimensiones estratégicas de análisis:

1. Gobernanza *¿Cuáles han sido las principales dificultades y los mayores logros en la creación de una red o plataforma de trabajo que integra a las ADEL a nivel nacional?*

2. Sostenibilidad financiera *¿Cómo equilibrar apalancamiento de recursos, visión de largo plazo y cumplimiento misional con los retos de una financiación basada en proyectos?*

3. Relacionamiento institucional e incidencia política *¿De qué manera la RED ADELCO ha logrado avanzar en articulación interinstitucional, diálogo multinivel y política pública?*

4. Fortalecimiento y escalamiento de las iniciativas DEL *¿Cómo se ha contribuido, desde una red nacional, a legitimar, posicionar e impulsar las estrategias DEL en la escala territorial?*

Estos elementos, que han transversalizado el análisis y estructurado las preguntas y reflexiones, permiten estructurar y categorizar las principales conclusiones, de manera temática, con el objetivo de dar mayor claridad y precisión a los resultados del estudio. En última instancia, el objetivo de éste es transmitir y compartir de manera transparente las recomendaciones que pueden derivarse de la experiencia colombiana, como insumo para enriquecer y operativizar otras estrategias nacionales.

En términos metodológicos, el estudio se basa en la realización de más de 20 entrevistas semiestructuradas, involucrando a los actores

sociales e institucionales más relevantes durante estos 10 años de trabajo, y en las ideas sistematizadas que, gerentes de ADEL, stakeholders y personal directivo y técnico de la RED ADELCO han compartido a lo largo de diferentes foros, mesas técnicas y misiones de intercambio. La información se recoge principalmente a través de los ejercicios de diálogo realizados en las misiones de El Salvador y Honduras (2016), Argentina (2017), Ecuador (2017) y de los debates académicos e institucionales realizados en los 10 conversatorios regionales que desarrollaron las ADEL y el Foro Nacional que realizó la RED ADELCO durante el año 2018. Adicionalmente, en el primer trimestre de 2019 se programó un conjunto de entrevistas personalizadas, con el objetivo de detallar y profundizar algunas de las conclusiones compartidas por gerentes y aliados¹. El estudio de caso es producto de más de tres años de diálogo participativo y reflexiones interinstitucionales, con el interés común de identificar las buenas prácticas organizacionales y los potenciales riesgos y dificultades a gestionar a futuro.

ANTECEDENTES Y CONTEXTO

Iniciado el nuevo milenio, en el año 2000, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) pone en marcha una serie de estrategias con el objetivo de apoyar el cumplimiento de los entonces Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Entre ellos, y reconociendo el rol de lo local en la implementación de dicha agenda, impulsa el programa ART Redes, el cual destinaba apoyos políticos, técnicos y económicos para incrementar las capacidades de actores territoriales en la gestión, diálogo e incidencia con instituciones públicas con carácter multinivel, desde la escala municipal hasta la internacional². En el caso de Colombia, dicho periodo representa uno de los puntos más álgidos y críticos del conflicto armado, por lo que dichas iniciativas tienen una fuerte connotación hacia la construcción de paz, la ampliación democrática y la promoción de políticas y acciones estatales más incluyentes. A través de este proceso se introducen y transfieren los enfoques de Desarrollo Económico Local y se conforman los principales instrumentos para su puesta en práctica, con las ADEL como plataformas supramunicipal de diálogo y articulación. Durante los primeros años, se importan aprendizajes de la experiencia centroamericana, que combinaba resolución de conflictos y desarrollo territorial, se inician ejercicios de transferencia metodológica con expertos europeos y se involucra a los actores colombianos en diferentes programas de formación

e intercambio de experiencias. En paralelo a otras reflexiones de los actores sociales, el programa se convierte en un espacio de reflexión y debate que permite visibilizar la escala territorial como nivel estratégico de intervención para la transformación social y la reducción de las desigualdades.

La primera agencia que se constituyó fue la ADEL Nariño, con cobertura departamental, la cual se consolidó en 2002 con el aporte técnico de Naciones Unidas y la contrapartida financiera de otras entidades territoriales, entre ellas, la Alcaldía de la ciudad de Pasto, la Gobernación Departamental, así como otras entidades públicas y de la sociedad civil. En primera instancia, el ejercicio se estructura en torno a un proceso de acuerdo y confluencia entre diversos actores, en una región fuertemente afectada y fragmentada por la violencia, las economías ilícitas y el abandono estatal. A partir de ahí, el modelo comienza a escalar a diferentes territorios y durante la siguiente década se conforman más de 12 agenciamientos a nivel nacional. Los procesos y estrategias de Desarrollo Económico Local empiezan a ser apoyados por diversas instituciones, donde cabe destacar el respaldo cada vez más prolongado de la Unión Europea y la participación creciente de entidades del Gobierno Nacional, como el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Así como se posicionaba y expandía el modelo, también empiezan a evidenciarse sus limitaciones, lo que da lugar a nuevas formas de diálogo interagencial e interinstitucional para abordar los principales retos en términos de sostenibilidad financiera y política de la operación. Con este nuevo esquema de trabajo, más sinérgico y horizontal, se comienza a visibilizar la necesidad de conformar una organización de segundo nivel, una plataforma de agremiación e integración, que permitiera concentrarse en horizontes comunes e impulsar una agenda nacional para legitimar y fortalecer las iniciativas locales y las visiones territoriales que representan las diversas agencias. Esa reflexión representa la base de lo que tiempo después se convertiría en la Red Nacional de Agencias de Desarrollo Económico Local de Colombia y supone una transición desde una mirada individualizada y territorializada de las estrategias DEL hacia una apuesta país que, respetando las heterogeneidades y las diferencias, permita construir otro nivel

“AUNQUE EN ESE MOMENTO NO FUESE VISIBLE, LA SIMPLE CREACIÓN Y AGRUPACIÓN EN TORNO A UNA ASOCIACIÓN NACIONAL REPRESENTA UNA EVOLUCIÓN DEL ENFOQUE DEL EN COLOMBIA Y UNA POSTURA COMÚN COMO ESTRATEGIA DE ESCALAMIENTO Y SOSTENIBILIDAD.”

de incidencia y articulación. Aunque los principales sujetos de intervención siguen siendo las agencias, que hacen realidad el desarrollo desde la gestión cotidiana y permanente con los actores locales, delegan ciertas responsabilidades en una figura de red. Aunque en ese momento no fuese visible, la simple creación y agrupación en torno a una asociación nacional representa una evolución del enfoque DEL en Colombia y una postura común como estrategia de escalamiento y sostenibilidad. En el proceso de conformación es necesario destacar el liderazgo y esfuerzo de algunas de las agencias, como la ADEL Vélez que, aunando recursos propios y aportes puntuales de la cooperación internacional, posibilitó el apoyo técnico y económicamente en la etapa inicial de la red. Pero ¿Cuáles son las principales razones que motivan esta estrategia y qué rol se espera de este nuevo espacio de trabajo? Destacamos los siguientes:

- Generar proyectos estratégicos a nivel país, con cobertura en diferentes regiones, pero bajo marcos comunes de intervención,

que garanticen una mayor sostenibilidad económica de las agencias y que permitan impulsar sus Planes Estratégicos Territoriales de manera sostenida. A causa del centralismo que afecta Colombia, la mayoría de los recursos proporcionados de entidades públicas y privadas para el desarrollo económico se gestiona a nivel nacional y las ADEL estaban generalmente invisibilizadas y

excluidas en la líneas de apoyo del Gobierno Nacional. Asimismo, se identificaba la necesidad de diversificar sus fuentes de financiación, evitando la potencial dependencia frente a los limitados recursos territoriales y de cooperación internacional. La red como una plataforma que recoge las necesidades de las agencias y las posiciona en espacios claves para el diseño y la estructuración de proyectos y programas³.

- Generar un discurso común, una cohesión misional, que fuese representada en el nivel nacional por la organización, con capacidad para establecer una interlocución de manera más eficaz y eficiente a nivel político e institucional e incidir en los espacios de planificación y decisión. Anteriormente, las ADEL realizaban estos ejercicios de posicionamiento de manera

atomizada, con un elevado gasto de recursos y tiempo para la gestión centralizada, en Bogotá, y con dificultad para materializar compromisos y apoyos bajo una mirada de largo plazo. La RED ADELCO, debía integrar las múltiples dinámicas de las agencias en una mirada coherente e integral, desde una perspectiva nacional, que marque el horizonte estratégico de trabajo a nivel país.

- Convertir a la organización en un instrumento para el posicionamiento, la difusión y la apropiación de los enfoques DEL por parte de nuevas instituciones y actores⁴. En ese sentido, se delega en ella la voluntad de trascender las áreas de influencia de las agencias y motivar la participación de nuevos territorios, escalando y multiplicando el modelo de manera sostenible. De alguna manera, se visualiza la RED ADELCO como un espacio de reflexión y análisis en torno al Desarrollo Económico Local y Territorial, capaz de generar conocimiento estratégico para el país, vincular de manera progresiva a nuevos actores y facilitar procesos de intercambio e implementación de buenas prácticas.

- Tener incidencia real en la formulación y la implementación de políticas públicas nacionales, relacionadas con la inclusión socioeconómica, el desarrollo territorial y la mejora competitiva. Promover una mirada diferencial de las políticas, cerrando brechas entre regiones y Gobierno Central, y fomentando modelos de gobernanza más participativos, que permitiesen visibilizar e incorporar las demandas de los territorios, y avanzar hacia esquemas de inversión pública más incluyentes y territorializados. Bajo esa perspectiva la red, como plataforma nacional, se convertía en un vehículo entre actores DEL y tomadores de decisiones⁵.

Con el tiempo la RED ADELCO empezó a crecer y con ella también sus objetivos, misión y estructura. Aunque en muchos casos es difícil realizar un autodiagnóstico, los espacios de diálogo entre gerentes y equipo técnico nacional (anteriores y actuales) a través de asambleas, mesas técnicas y foros, permitieron caracterizar las diferentes fases atravesadas por la organización e identificar algunos elementos característicos de estas. Durante ese proceso podemos distinguir tres etapas diferenciadas, que corresponden a tres modelos de gestión y a cuatro momentos organizacionales diferentes, con los diversos retos y problemáticas que los acompañan. Esta categorización facilita una visión cronológica y permite visualizar la lógica de crecimiento, pero sus fronteras son difusas. Aun así, nos sirve como referencia para el análisis y para entender de manera sencilla cual ha sido el comportamiento organizacional durante su década de existencia. La siguiente tabla muestra algunos datos que pueden reflejar la evolución organizacional en términos de recursos y líneas de intervención:

En primer lugar, la etapa de creación y asentamiento, donde se vive en la práctica la dificultad de confeccionar un trabajo en red, establecer consensos de mínimos y conseguir los primeros recursos y apoyos para ponerlos en funcionamiento. Las actividades se centran principalmente en la construcción de capital relacional y la búsqueda de alianzas con diferentes instituciones, entre las que podemos destacar el sector privado (a través de Ecopetrol), la cooperación internacional (principalmente Unión Europea) y el Gobierno Nacional (en colaboración con diversos ministerios y departamentos administrativos). Los recursos llegan contados y las pequeñas acciones requieren grandes esfuerzos. Podemos decir que representa la fase de alistamiento, cuya temporalidad no responde a las urgencias y espec-

PERIODO	PRINCIPALES TEMÁTICAS DE INTERVENCIÓN	APROX. PROYECTOS EJECUTADOS	APROX. RECURSOS EJECUTADOS (COP)	APROX. RECURSOS EJECUTADOS (DÓLARES)
2009-2012	Desarrollo rural / Apoyo a los procesos DEL locales / Acompañamiento y soporte a las iniciativas de agenciamiento	13	3.555.964.762 COP	\$1.185.321.587
2012-2015	Desarrollo territorial / Fortalecimiento a organizaciones de productores y PYMES / Gobernanza territorial / Emprendimiento /	14	13.840.989.022 COP	\$4.613.663.007
2015-2018	Competitividad territorial / Apoyo a cadenas productivas / Construcción de paz / Formación e investigación / Fortalecimiento institucional / Políticas públicas e incidencia	28	48.370.970.234 COP	\$16.123.656.745
TOTAL		55	65.767.924.018 COP	\$21.922.641.339

Tabla 1. Evolución organizacional (Fuente: Elaboración propia)

tativas de las agencias integrantes, pero que es necesaria para crear liderazgos y capacidades, aterrizar el plan estratégico de la organización e interactuar con aquellos socios estratégicos que pueden apostar por una organización de esta naturaleza. En las últimas fases de esta etapa, ya con una estructura administrativa y financiera estable, comienzan a surgir las primeras reflexiones sobre la asimetría entre socios y plataforma nacional, evidenciando que el crecimiento de la red debe ser acorde al crecimiento de las agencias, las cuales continuaban enfrentando fuertes debilidades y restricciones en los territorios.

En segundo lugar, una fase que corresponde a la primera maduración, con un fuerte crecimiento en la ejecución de recursos pero que derivó en una crisis endógena, con fuerte impacto en la estabilidad de la Red. Esta crisis se debió a la desnaturalización de la misión de la organización, centrada en un rol de operador, ejecutando proyectos e iniciativas de terceros que, en muchos casos, no cumplían con los macroobjetivos propiciados por los socios, con el fin de garantizar buenos estados financieros y estabilidad económica. Aunque se logró fortalecer la capacidad financiera, elemento clave para posteriores etapas, se alcanzó un preocupante nivel de desgobernanza, fruto de la falta de articulación e integración entre la coordinación nacional y las agencias. Empezaron a prevalecer los intereses individuales de cada socio y la plataforma nacional tomaba, por momentos, una dirección alejada de las necesidades y expectativas de las ADEL y sus territorios. Como elemento positivo, esta etapa facilitó una oportunidad de profunda reflexión y una reorientación de sus dinámicas estratégicas y operativas.

En la tercera fase, se recupera la relación con los actores locales, se actualizan los objetivos misionales de la red y se inicia todo un proceso de reestructuración técnica y estratégica para dar cumplimiento a esas funciones y responsabilidades. Se incorpora un nuevo enfoque de gestión, caracterizado por una mirada más empresarial que permea todas las dimensiones de la organización, desde la identificación de oportunidades de financiación y alianza

hasta la distribución de los equipos. Por último, la etapa actual representa una continuidad de la anterior, centrada en seguir afinando la relación con las ADEL, en sofisticar el diálogo con la institucionalidad y con sus instancias de decisión y en buscar proyectos país de gran impacto y financiación para los proyectos territoriales priorizados por sus socios. Esto permite combinar rentabilidad y cumplimiento misional. Esta etapa visibiliza nuevas crisis de crecimiento, normal en este tipo de organizaciones complejas, más relacionadas con la sostenibilidad política y económica.

ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA RED

La red es una entidad democrática y multinivel, con los retos de relacionamiento y gobernanza que ello genera pero que, desde sus comienzos, ha sido consciente de su complejidad y de la necesidad de equilibrar participación con capacidad operativa y de toma de decisiones. Aunque esta relación no es siempre tan sencilla, su estructura pretende gestionar estas contradicciones y garantizar una amplia inclusión de los socios sin poner en riesgo el funcionamiento y las dinámicas cotidianas. Con el objetivo de dar una mayor comprensión al lector, se describe de manera sintética su forma organizacional, con tres niveles de trabajo.

“CON EL TIEMPO LA RED ADELCO EMPEZÓ A CRECER Y CON ELLA TAMBIÉN SUS OBJETIVOS, MISIÓN Y ESTRUCTURA. AUNQUE EN MUCHOS CASOS ES DIFÍCIL REALIZAR UN AUTODIAGNÓSTICO, LOS ESPACIOS DE DIÁLOGO ENTRE GERENTES Y EQUIPO TÉCNICO NACIONAL (ANTERIORES Y ACTUALES) A TRAVÉS DE ASAMBLEAS, MESAS TÉCNICAS Y FOROS, PERMITIERON CARACTERIZAR LAS DIFERENTES FASES ATRAVESADAS POR LA ORGANIZACIÓN E IDENTIFICAR ALGUNOS ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS DE ESTAS.”

El órgano más importante y representativo de la RED ADELCO es la *Asamblea General*, que está constituida por los gerentes de las diez Agencias de Desarrollo Económico Local del país. Cada agencia tiene derecho a voz y voto en la asamblea, siempre y cuando cumpla con algunos requisitos que prevén el pago de la cuota de afiliación y de una cuota anual⁶. La Asamblea General se ocupa de dar los lineamientos políticos, definir el objetivo estatutario y el propósito país, estableciendo unos macroobjetivos claros, dirigidos a garantizar que la red incida a nivel nacional, fortalezca las agencias, cumpla con el mandato de superar la pobreza, promueva el desarrollo y cree bases sólidas para incentivar la autonomía territorial⁷. La asamblea se ocupa también de hacer seguimiento al plan de acción anual y al

plan estratégico de la Red, elaborados por el Director Ejecutivo y el área técnica, asegurándose no sólo de que se cumplan, sino que el enfoque de estos responda a lo que es el mandato de la Asamblea⁸.

Los socios habilitados, que son las agencias que cumplen con los requisitos de pago, eligen, una vez al año, la *Junta Directiva*. Esta última, está conformada por tres agencias que cubren el rol de presidente, vicepresidente y secretario/a y tres suplentes que intervienen en el caso de ausencia de algunos de los principales. La elección de la Junta Directiva se hace cada año con posibilidad de ser reelegida y a ésta solo pueden concurrir los socios que están habilitados. La principal tarea de la junta es aterrizar la estrategia planteada por la asamblea a través de lineamientos más técnicos y operativos, definiendo el enfoque de las nuevas formulaciones de proyectos, determinando los territorios sobre los que focalizar los proyectos (con base en las prioridades y necesidades de cada agencia) y traduciendo en un plan de acción los lineamientos políticos establecidos por la Asamblea General.

El *Director Ejecutivo*, elegido por nombramiento, se ocupa de concretar las orientaciones compartidas por la Junta Directiva, para volverlos iniciativas, proyectos, programas y estados financieros a través de nuevas alianzas y acuerdos institucionales. El mandato de la Dirección Ejecutiva se revoca o extiende, en un proceso de evaluación anual sobre el cumplimiento de los resultados misionales, políticos, financieros y operativos. El principal apoyo con el que cuenta la Dirección Ejecutiva es la *Subdirección Estratégica*, cuya responsabilidad se centra en materializar los acuerdos y las alianzas establecidas por el Director Ejecutivo y coordinar las diferentes áreas funcionales de la Red, que son tres: (I) El *área de soporte*, que se encarga del sector administrativo, contable, jurídico, de la parte presupuestal y de la sostenibilidad (II) El *área técnica*, que desempeña el rol de construir proyectos, traducir las convocatorias en el lenguaje de los financiadores y trabajar con el sector privado. Finalmente (III) el *área de posicionamiento* se ocupa de sistematizar y transferir el conocimiento acumulado, de trabajar la formulación de políticas públicas, de liderar iniciativas de formación técnica y de abrir espacios de reflexión y

debate en convenio con universidades y entidades, nacionales e internacionales, comprometidas con los procesos de desarrollo local y territorial. Asimismo, aborda todo lo que tenga que ver con comunicación, visibilidad y mercadeo.

Cuando hablamos del carácter multinivel de la RED ADELCO vemos que está conformada e integrada por agencias pero que éstas, a su vez, están constituidas por actores que pertenecen al sector público, privado o social del territorio. Esto implica que entre la organización y las ADEL se establezca un relacionamiento en tres diferentes direcciones. Por un lado, las agencias constituyen el espacio directivo de la organización y desempeñan un rol consultivo, político y de toma de decisiones estratégicas. Por otro lado, la Red puede tener un rol contractual con las ADEL, sea presentando proyectos conjuntos como solicitante principal (por su capacidad financiera) o estableciendo acuerdos de subcontratación o subvención con ellas. Por último, las agencias asumen un rol de beneficiarios directos en proyectos ejecutados por la Red y que se pueden orientar en algunos casos al fortalecimiento de las ADEL como instrumento y, en otro, al cumplimiento de sus Planes Estratégicos Territoriales o sus inversiones locales prioritarias.

“LA RED ES UNA ENTIDAD DEMOCRÁTICA Y MULTINIVEL, CON LOS RETOS DE RELACIONAMIENTO Y GOBERNANZA QUE ELLO GENERA PERO QUE, DESDE SUS COMIENZOS, HA SIDO CONSCIENTE DE SU COMPLEJIDAD Y DE LA NECESIDAD DE EQUILIBRAR PARTICIPACIÓN CON CAPACIDAD OPERATIVA Y DE TOMA DE DECISIONES.”

Es importante subrayar que, a pesar de los diferentes roles que puede asumir la red con las agencias, todos ellos son complementarios y no excluyentes, es decir, que a pesar de que las ADEL sean contratistas o beneficiarias, siempre son los órganos que conforman el direccionamiento estratégico de la red⁹. Adicionalmente, y por acuerdo misional, la RED ADELCO es siempre representante de las ADEL en los espacios de interlocución y diálogo con organismos nacionales e internacionales, dando coherencia a la visión común a nivel país. Aunque la Asamblea General es el órgano principal, la red mantiene su autonomía respecto en los procesos cotidianos y operativos porque, un gran aprendizaje ha sido que cuando las ADEL pretenden coadministrar, se pierde el sentido de realidad y la plataforma nacional termina deviniendo en un monstruo paquidérmico incapaz de cumplir con sus objetivos. Aunque la red se configure como una organización sin ánimo de lucro, su modelo de acción y su estructura de funcionamiento se orga-

niza como si fuese una empresa privada, a través de un plan estratégico que establece metas financieras y comerciales y compromisos a nivel administrativo y de recursos humanos. Esto permite darle rigurosidad a la apuesta de sostenibilidad temporal, pero sin perder de vista la función social y los objetivos programáticos de la organización.

APRENDIZAJES Y REFLEXIONES PARA LA GESTIÓN ORGANIZATIVA DE SEGUNDO NIVEL

La Red ADELCO, en los diez años que pasaron de su nacimiento, ha registrado un crecimiento exponencial, a través de una experiencia empírica basada muchas veces en una secuencia de prueba y error, con las problemáticas que eso implica, pero también con las oportunidades de debate y reinención que brindan los periodos y situaciones de crisis. La transición de plataforma pequeña, con baja capacidad de ejecución, a organización nacional con mayor capacidad de inversión e incidencia ha generado también un cambio de expectativas y de dinámicas de trabajo y eso siempre es traumático, con mayor énfasis en organizaciones multiactor y conformadas desde un trabajo en red. De acuerdo con las entrevistas semiestructuradas y los ejercicios de diálogo implementados para el desarrollo de la investigación, y respetando las cuatro dimensiones de análisis del estudio, recogemos algunas de las principales reflexiones compartidas y que han sido acumuladas durante más de diez años de gestión cotidiana del Desarrollo Económico Local.

Implementación de un modelo de gobernanza participativa

La red, entendida como coordinación nacional, intenta ejercer un buen gobierno, pero no tiene su propio esquema de gobernanza. Este último, lo asumen y lo ejercen sus socios que son las diez agencias representadas por los gerentes en la asamblea general. La Red es una entidad ejecutora y, como tal, su autonomía se limita a cuestiones de carácter operativo mientras que, para decisiones de carácter político y estratégico, tiene que responder a las decisiones y directivas dictadas por sus líderes que son su asamblea y su junta. En este sentido, la Red es una entidad ejecutora que pone en marcha las decisiones que la asamblea y la junta toman¹⁰. Sobre la base de estas conclusiones, el ejercicio de la gobernanza y de la toma de decisiones genera ciertas contradicciones y es problemática si no se definen roles y responsabilidades claras¹¹.

Es necesario definir claramente cuando las decisiones son colectivas y cuando son individuales. En un sistema democrático como el que promueve la RED ADELCO, la dirección ejecutiva no puede tomar decisiones unipersonales que afecten el sistema y sus lógicas, pero tampoco se pueden someter todos los asuntos (con particular referencia a los problemas estructurales y operativos que involucran la coordinación nacional) a la toma de decisiones colectivas, que comprometen la fluidez y la capacidad de respuesta y acción de la organización. Hay que tener equilibrio y modulación en la toma de decisiones y ese debe ser un elemento claramente establecido en estatutos o acuerdos estratégicos¹².

Es necesario favorecer un dialogo permanente entre la coordinación nacional y los socios de la Red y sus territorios, para actualizar permanentemente sus expectativas y necesidades. Esto, que parece una obviedad, es la base del trabajo en red y de la legitimidad entre niveles organizacionales. Es necesario buscar canales efectivos de comunicación, preferiblemente temáticos, donde recibir y dar información de manera cotidiana. El diálogo es fundamental también para contrastar la tendencia a la visión centralizada de Bogotá. Muchas veces se pretende dar línea a los territorios desde la capital, estandarizar y no entender las diferencias territoriales¹³, y eso merma fuertemente la apropiación y la identidad organizacional. Es necesario construir visiones nacionales, como acuerdos de mínimos que vertebran la lógica fundamental en un sistema de gobernanza que se enfoca en el trabajo en red, pero sin pretender uniformar forzosamente a los territorios y sus problemáticas.

Para garantizar una gobernanza efectiva es indispensable tener claro el propósito. Hay una relación simbiótica y de interdependencia entre planificación estratégica, establecimiento de acuerdos y consensos, y relacionamiento entre actores. Si no hay claridad en los objetivos y el plan de acción, las decisiones no van a ser coherentes con el sentir de la entidad¹⁴. Una plataforma nacional no se puede conformar desde la suma de unidades aisladas sino fortalecer el trabajo articulado con la conciencia de que mientras que las agencias le dan una mirada territorial a la red, la red da una mirada global a las agencias¹⁵.

La sostenibilidad financiera como garantía de continuidad y visión de largo plazo

La sostenibilidad financiera de la RED ADELCO, como la de otras tantas agencias y entidades de desarrollo, ha dependido mayoritariamente de los recursos de cooperación internacional e inversión pública, lo que siempre ha sido considerado como una de las debilidades y riesgos de la organización. El esquema de proyectos, que ha garantizado un crecimiento rápido de la red y se ha revelado un instrumento exitoso para garantizar ingresos, sin embargo, necesita ser repensado y replanteado, avanzando hacia la diversificación, reduciendo la dependencia y asentando las bases de un trabajo prolongado que permita materializar el paso de una visión de proyectos a una visión de procesos. Asimismo, y en términos de gestión interna, se hace necesario aclarar las responsabilidades económicas de la red y su relación con las agencias en los temas de gestión y transferencia de recursos.

“ES NECESARIO BUSCAR CANALES EFECTIVOS DE COMUNICACIÓN, PREFERIBLEMENTE TEMÁTICOS, DONDE RECIBIR Y DAR INFORMACIÓN DE MANERA COTIDIANA. EL DIÁLOGO ES FUNDAMENTAL TAMBIÉN PARA CONTRASTAR LA TENDENCIA A LA VISIÓN CENTRALIZADA DE BOGOTÁ.”

La red puede responder a su mandato siempre y cuando sea sólida y eso significa tener capacidad para mantener una estructura técnica y operativa de manera permanente. Por esta razón, la red no puede pensar únicamente en la sostenibilidad de sus socios, las agencias. Una organización nacional débil no puede ser un actor de fortalecimiento. En ese sentido, hay que compatibilizar un fuerte esfuerzo por garantizar recursos y funcionamiento desde la red, a través de la ejecución de iniciativas estratégicas y alineadas con su naturaleza y misión, con ejercicios ad hoc para las agencias. De alguna manera, la relación tiene que ser simbiótica¹⁶. La temporalidad de estos procesos no es acorde a las dinámicas territoriales, lo que puede generar frustración o deslegitimación, por lo que es muy importante acordar expectativas y visiones entre las partes. Los proyectos garantizan ingresos en el corto plazo pero, en el largo, pueden diluir o desvirtuar la lógica organizacional y generar ciertos riesgos en términos de autonomía. En ese sentido, desde hace años se vienen madurando ideas y reflexiones para ampliar y diversificar el portafolio. Es necesario empezar a pensar a formas distintas de financiación, complementarias a los proyectos, como estrategias de crowdfunding o la puesta en marcha de negocios propios, acordes a los potenciales endógenos que impulsan las agencias y a las necesidades identificadas a nivel institucional y territorial¹⁷ (a través de la prestación de servicios es-

pecializados y de valor, el involucramiento en las cadenas territoriales de valor, o la puesta en marcha de negocios sociales que relacionen comunidades, agencias y red nacional).

Hay que hacer esfuerzos adicionales para vincular al sector privado, bajo un enfoque de codesarrollo, en las iniciativas económicas a nivel local y territorial. La red siempre ha navegado entre la inversión pública y los aportes de la comunidad internacional. Durante algunos años su financiación estatal representaba el 90% y, actualmente, dicho porcentaje refleja los aportes de la cooperación internacional¹⁸. A pesar de que las ADEL y la red interlocutan de manera permanente con empresarios, gremios, cámaras de comercio y comisiones de competitividad, todavía no se ha logrado materializar una relación de largo plazo con las empresas presentes en sus territorios de influencia. El sector privado puede representar un aliado

estratégico, que no responde a intereses políticos y que, por lo tanto, puede apoyar de manera más continuada muchas de las iniciativas locales. Esta relación no se debe limitar a la búsqueda de recursos vía Responsabilidad Social Empresarial, sino que es necesario abordar otro tipo de estrategias más relacionadas con el desarrollo de proveedores, la consolidación de cadenas de valor y la inclusión laboral especializada. Es fundamental materializar en la práctica el relacionamiento público, privado y social, y la red puede atraer de manera más incisiva este tipo de recursos¹⁹.

La Red se puede hacer fuerte en la medida en que sus socios y sus territorios se vayan haciendo más fuertes, ya que si no comienza a darse un proceso a dos velocidades. En muchos casos, por la necesidad de ejecutar recursos y de ampliar la cobertura, se ha abierto el espectro de intervención a todo el país, independientemente de sus condiciones regionales, y eso, de nuevo, puede desvirtuar y modificar el enfoque organizacional. Cuando toda la gestión de programas se concentra en territorios donde no hay agencias, el desgaste para la Red ADELCO es mayor y las garantías de sostenibilidad y de impacto territorial se reducen significativamente. Direccionar recursos a territorios en los cuales no hay agencias significa hacer un trabajo y un esfuerzo muy grande que no se capitaliza porque nadie se queda en el territorio

a hacerle seguimiento, acompañando a las comunidades y participando de manera activa en el trabajo en red y el impulso de las iniciativas DEL. Es fundamental que una parte importante de los recursos ejecutados por la red estén enfocados en las agencias y sus territorios, para poderlos integrar de manera armónica en la apuesta de su sostenibilidad temporal²⁰.

La sostenibilidad económica no debe medirse únicamente por la entrada de recursos, sino que debe enfocarse también desde la buena gestión de los que ya están disponibles. En ese sentido, y teniendo los altos niveles de ejecución que muchas veces enfrentan estas organizaciones, es necesario propiciar una dinámica organizativa más adecuada, una gestión administrativa eficiente y sólida y un seguimiento a un indicador vital, que es el tema de la liquidez. La red ha tenido un ritmo asimétrico de crecimiento: creció mucho desde lo técnico, pero no lo suficiente desde lo administrativo, lo cual es sensible, ya que no puede crecer más la cabeza que el cuerpo²¹. Este factor, muchas veces minusvalorado, es un importante factor de riesgo a considerar.

Relacionamiento institucional e incidencia política

Incidir en la política pública nacional es un ejercicio complejo, persistente, pero que también debe tener en cuenta metodologías y estrategia. En un país como Colombia, que sufre de un marcado centralismo, influir en la toma de decisiones requiere de un trabajo cotidiano con el Gobierno Nacional. No quiere decir que las políticas territoriales no tengan relevancia, cuando son obviamente fundamentales, pero si que en términos de efectividad gran parte del trabajo debe recaer en las políticas públicas centralizadas, al menos en el contexto país actual. De no ser así, cualquier esfuerzo se revela infructuoso y generalmente acaba reflejando resultados insuficientes. La Red ADELCO, como entidad privada, no tiene tal nivel de incidencia ni decisión, por lo que necesariamente tiene que aliarse con uno o varios entes públicos, que a través de un ejercicio de asesoría técnica y acompañamiento cercano, tomen la bandera del liderazgo y la responsabilidad rectora

de muchas de las posibles políticas e iniciativas²².

Si no se logran vincular voluntades políticas de alto nivel, va a ser muy difícil echar adelante las iniciativas de política o permear los programas sectoriales y las fuentes de financiación ya existentes. Sin embargo, para que la incidencia política pública sea concreta, también hay que vincular los entes que gestionan el dinero: hay que convencer el Ministerio de Hacienda que el trabajo que hacen las ADEL termina generándole réditos a las finanzas públicas. El discurso promovido debe ser vendedor y versátil para poder incidir en quienes toman decisiones a alto nivel y para conseguir compromisos financieros que apoyen la propuesta país. En paralelo, es necesario convencer a los mandos medios que son claves

para la toma de decisiones. Es un trabajo que hay que hacer en dos niveles: en un nivel técnico/estratégico y en un nivel político, ya que el éxito se da si las dos voluntades están alineadas²³.

Es importante entender la incidencia como un trabajo multinivel, desde las agencias y la red, y es fundamental que el relacionamiento institucional y la incidencia política se ejerzan en los territorios y que se utilice una narrativa más cotidiana y un lenguaje menos sofisticado²⁴. Aunque la representación del modelo DEL en Colombia recaiga mayoritariamente en la red, la responsabilidad debe

ser compartida también con las agencias, e intentar posicionar el mensaje a nivel departamental y nacional. Aunque el proceso de descentralización está todavía por consolidar, las entidades subnacionales, aun con poco margen, si tienen capacidad de influencia en las decisiones del Gobierno y, por lo tanto, deben ser socios estratégicos en los procesos de incidencia. El DEL es también un instrumento para fortalecer la autonomía territorial y la institucionalidad local, y las agencias (aunque generalmente no lo visibilizan) realizan un trabajo cotidiano muy significativo que apunta y aporta en esa dirección²⁵.

Fortalecimiento y escalamiento de las iniciativas DEL

Aunque una de las responsabilidades de la red es la

“EL SECTOR PRIVADO PUEDE REPRESENTAR UN ALIADO ESTRATÉGICO, QUE NO RESPONDE A INTERESES POLÍTICOS Y QUE, POR LO TANTO, PUEDE APOYAR DE MANERA MÁS CONTINUADA MUCHAS DE LAS INICIATIVAS LOCALES. ESTA RELACIÓN NO SE DEBE LIMITAR A LA BÚSQUEDA DE RECURSOS VÍA RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL, SINO QUE ES NECESARIO ABORDAR OTRO TIPO DE ESTRATEGIAS MÁS RELACIONADAS CON EL DESARROLLO DE PROVEEDORES, LA CONSOLIDACIÓN DE CADENAS DE VALOR Y LA INCLUSIÓN LABORAL ESPECIALIZADA.”

promoción de los enfoques DEL y el fomento de nuevos instrumentos y estrategias que los soporten, el crecimiento debe ser responsable y bajo estrictos criterios de funcionalidad y sostenibilidad. Durante los primeros años, las dinámicas de la cooperación y el entusiasmo de algunos tomadores de decisiones permitieron la creación acelerada de muchas agencias y organizaciones, muchas de las cuales enfrentaron dificultades posteriores para mantener su operación. Desde la RED ADELCO el escalamiento se entiende como un proceso que interrelaciona la formación y transferencia metodológica, el posicionamiento de los enfoques y sus resultados prácticos y la promoción cuidadosa de nuevas plataformas y agenciamientos, con compromisos y metas territoriales claras.

Poner en valor las ADEL existentes ha sido una de las principales actividades, y de las más importantes que se han desarrollado en los últimos años. Se ha desarrollado en dos vías, por un lado, a través de un ejercicio de acercamiento a los territorios que permite conocer y consolidar desde cerca los procesos que se están poniendo en marcha. Esto fortalece y da especificidad al trabajo de la red. Por otro lado, se realizan ejercicios de gestión del conocimiento, se comunican y difunden los resultados acumulados y se identifican buenas prácticas a compartir con otros actores. Se recoge y documenta la información territorial y se comparte y posiciona en espacios de decisión.

El escalamiento del modelo no se da únicamente a través de la creación de nuevas agencias sino también mediante procesos de territorialización de políticas y de integración del enfoque DEL en las visiones institucionales. En este sentido, se han logrado permear instrumentos de política del Ministerio de Comercio, como las rutas competitivas y los clústers, sin cambiar su esencia, sino imprimiendo el enfoque DEL en los procesos de financiación y ejecución y dando mayor protagonismo a la articulación y la apropiación local. Esto ha permitido atribuir un mayor reconocimiento del capital social, de los actores de la cadena y de la capacidad y debilidades específicas que éstos presentan. En este sentido, también se ha ejercido un escalamiento indirecto a través de instrumentos del Estado²⁶.

El escalamiento del modelo DEL no se puede dar en todos los territorios, sino en aquellos que ofrecen las condiciones habilitantes a nivel social, territorial y económico. Para poder hacerlo, se requiere, aparte de la voluntad de la Red ADELCO y los actores

locales, un esfuerzo financiero y político que desde el Gobierno Nacional y las entidades territoriales garantice el compromiso institucional y los apoyos necesarios en el medio y largo plazo. La creación de una política pública DEL para el país, proceso en el que está sumergida la red desde hace dos años, y el escalamiento del modelo son elementos complementarios²⁷. Si se es capaz de comunicar y posicionar las bonanzas del modelo y se materializa la política de manera práctica, se asientan las bases metodológicas y políticas para el escalamiento sostenido de los enfoques y estrategias DEL.

Otra base fundamental del proceso de escalamiento y fortalecimiento ha sido el intercambio horizontal de conocimiento entre agencias y territorios. La estructura en red de la organización ha facilitado este proceso, destacándose tres dimensiones de trabajo. Primero, un proceso participativo de reflexión y debate, impulsado desde hace algunos años, para aterrizar los enfoques DEL y sus herramientas a la realidad colombiana y sus dinámicas. Segundo, promover intercambios de experiencias, de carácter temático, a nivel nacional e internacional y ligando las misiones a planes de fortalecimiento *ad hoc*²⁸. Tercero, impulsando un trabajo más cercano con la academia que permita generar conocimiento práctico, con rigurosidad científica y basado en la experiencia colombiana, para catalizar o consolidar el trabajo de las agencias.

UNA MIRADA HACIA LA SOSTENIBILIDAD

Los aprendizajes acumulados durante estos años han permitido identificar y abordar nuevos retos, no contemplados o tenidos en cuenta previamente, lo que exige también trazar horizontes de trabajo diferentes y redefinir las prioridades y estrategias de la red. Podemos decir que la sostenibilidad temporal es el elemento constituyente y vertebrador de esta nueva etapa que enfrenta la organización, en sus diferentes vertientes.

La dimensión social se consolidará en la medida en que los modelos de gobernanza de las agencias y de la red se mantengan participativos, legítimos y funcionales. La relación debe ser simbiótica y así debe ser percibido desde las partes. La construcción de un esquema de gobernanza eficaz tiene que ser un ejercicio permanente, sobre todo en una organización de segundo nivel y con gran heterogeneidad de actores, con la complejidad que eso representa. Un reto grande es como asegurar que las decisiones que

se toman a nivel de red puedan tener un buen grado de representatividad y legitimidad en los territorios. Es importante mejorar los canales de comunicación entre la coordinación nacional y las agencias. Eso se podría hacer teniendo un interlocutor que facilite el diálogo y garantice un monitoreo constante y un fructífero intercambio de las actividades que se ponen en marcha en las diferentes ADEL y en la misma Red²⁹. Asimismo, hay que invertir en que los socios de la Red tengan un alto nivel formativo y de dominio de los temas relacionados con el desarrollo económico local, para que se puedan desarrollar reflexiones y tomar decisiones que trasciendan el mero interés de cada agencia.

La capacidad financiera y el acceso continuado a recursos es una prioridad, pero se debe mantener una relación equilibrada entre el apalancamiento y ejecución por parte de la red y las agencias. Para ello, la principal preocupación es diversificar las fuentes de financiación y reducir la dependencia y exposición actuales. Esto requiere trabajo en varios niveles. En primer lugar, empezar a trabajar de manera firme con el sector privado y convertirlo en un aliado de largo plazo en los procesos de desarrollo local y territorial que impulsan las ADEL. En segundo lugar, no basarse únicamente en el esquema de gestión de proyectos y pasar al montaje de unidades de negocio, estrechamente relacionadas con las necesidades de las agencias y sus territorios, y que puedan dejar ciertos excedentes en la organización a la vez que se apoyan procesos locales. En tercer lugar, diseñar un portafolio de servicios que pueda ser liderado por la red y que represente una nueva línea de trabajo en temas de formación especializada, asistencia técnica y transferencia metodológica a nivel nacional e internacional.

El *capital político* debe seguir construyéndose a nivel territorial, con las gobernaciones y las alcaldías, pero sobre todo a nivel central en esta nueva etapa, el objetivo es posicionar una política nacional específica para reconocer e impulsar los procesos DEL, en construcción actualmente junto con el Departamento Nacional de Planeación. No se trata únicamente de generar unos lineamientos sino de enfocarse en su operatividad, en su capacidad de ser implementada en la práctica. Por ello, hay que trascender del trabajo permanente con los técnicos a un diálogo de alto nivel con los tomadores de decisiones, entre ellos, el Ministerio de Hacienda y las entidades con capacidad de financiación en el largo plazo. Se trata de cuantificar, visibilizar y posicionar los resultados y aportes del Desarrollo

Económico Local en términos de empleo, desarrollo empresarial, fortalecimiento institucional y mejora competitiva. Posteriormente convertir esas cifras en compromisos y apoyos.

La *base territorial* seguirá creciendo en los próximos años, con la conformación de nuevas agencias e instrumentos, pero ya no debe responder sólo a la demanda de los territorios y a sus expectativas, sino que debe incorporar indicadores específicos que permitan garantizar cierta sostenibilidad y medir su funcionalidad al territorio. Hay que priorizar calidad a cantidad, e introducir en las agencias prácticas más orientadas hacia la gestión empresarial, la búsqueda de rentabilidad de las empresas locales y la construcción permanente de *capital relacional* en la función intermediadora, como rol fundamental de las ADEL y los actores asociados. La red crecerá en la medida en que las agencias sean fuertes y tengan capacidad operativa en el medio y largo plazo, por lo que las iniciativas de escalamiento deben apuntar en esa dirección e ir en paralelo a otro conjunto de estrategias, más orientadas al intercambio horizontal de conocimiento, la difusión especializada y la generación y transferencia de conocimiento a institucionalidad y territorios.

En gran medida, estas son las cuatro dimensiones que abordará la RED ADELCO en la próxima etapa y que marcarán su hoja de ruta. Los últimos años han sido un proceso de reflexión, de amplio diálogo entre agencias y equipo nacional, pero que debe ser concretado en acciones y en nuevas dinámicas institucionales, capaces de dar respuesta a los nuevos retos país.

REFERENCIAS

1. <https://drive.google.com/open?id=1ggES0HViMLu6J0wNiv9GRTrtBYcpJwm0>
2. PNUD (2011). Un camino al desarrollo humano local en Colombia. Las Agencias de Desarrollo Económico Local, ADEL. Bogotá, Colombia.
3. Entrevista a Giancarlo Canzanelli, presidente de ILS LEDA, realizada el día 11 de marzo de 2019 vía Skype.
4. Entrevista a Hugo Armando Rodríguez, director ejecutivo de la Red ADELCO desde el año 2010 hasta el año 2013, realizada el día 21 de marzo 2019 en Bogotá.
5. Entrevista a Paloma Blanch, asesora de recuperación temprana y construcción de paz del Programa de Desarrollo de Naciones Unidas, realizada el día 26 de marzo del 2019 en Bogotá.
6. Entrevista a Alba Luisa Rodríguez Rocha, gerente del ADEL BRUT y secretaria de la Junta Directiva de la RED

ADELCO, realizada el día 12 de marzo del 2019 en Bogotá.

7. Entrevista a Carlos Callejas Pérez, Director Ejecutivo de la Red ADELCO, realizada el día 15 de marzo del 2019 en Bogotá.

8. Entrevista a Yolanda Ojeda, gerente del Programa Competitividad Estratégica Territorial, financiado por la Unión Europea y ejecutado por RED ADELCO, realizada el día 27 de marzo del 2019 en Bogotá.

9. Entrevista a Yolanda Ojeda, gerente del Programa Competitividad Estratégica Territorial, financiado por la Unión Europea y ejecutado por RED ADELCO, realizada el día 27 de marzo del 2019 en Bogotá.

10. Entrevista a Yolanda Ojeda, gerente del Programa Competitividad Estratégica Territorial, financiado por la Unión Europea y ejecutado por RED ADELCO, realizada el día 27 de marzo del 2019 en Bogotá.

11. Conclusiones del panel “Historia del DEL en Colombia desde la perspectiva de las ADEL” desarrollado en el Foro Nacional DEL el 23 de Noviembre en La Universidad de los Andes, Bogotá.

12. Entrevista a Carlos Callejas Pérez, Director Ejecutivo de la RED ADELCO, realizada el día 15 de marzo del 2019 en Bogotá.

13. Entrevista a Miguel Ángel Gómez, subdirector estratégico de la RED ADELCO, realizada el día 28 de marzo del 2019 en Bogotá.

14. Ibidem.

15. Entrevista a Jair Santana Caldas, Gerente de APRODEL y Presidente de la actual junta directiva, realizada el día 11 de marzo 2019 en Bogotá.

16. Agencia Presidencial de Cooperación y RED ADELCO (2017). Experiencias argentinas en Desarrollo Local y Territorial. Reflexiones, debates y buenas prácticas para el impulso de las iniciativas DEL en Colombia. Bogotá, Colombia.

17. Entrevista a Giancarlo Canzanelli, presidente de ILS LEDA, realizada el día 11 de marzo del 2019 vía Skype.

18. Entrevista a Carlos Callejas Pérez, director ejecutivo de la Red ADELCO, realizada el día 15 de marzo del 2019 en Bogotá.

19. Entrevista a Johnny Ariza Milanés, oficial de cooperación en desarrollo rural y medioambiente de la Delegación de la Unión Europea en Colombia, realizada el día 1 de abril 2019 en Bogotá.

20. Entrevista a Yolanda Ojeda, gerente del Programa Competitividad Estratégica Territorial, financiado por la Unión Europea, realizada el día 27 de marzo del 2019 en Bogotá.

21. Entrevista a Miguel Ángel Gómez, subdirector estratégico de la RED ADELCO, realizada el día 28 de marzo del 2019 en Bogotá.

22. Entrevista a Yolanda Ojeda, gerente del Programa Competitividad Estratégica Territorial, financiado por la Unión Europea, realizada el día 27 de marzo del 2019 en Bogotá.

23. Entrevista a Johnny Ariza Milanés, oficial de cooperación en desarrollo rural y medioambiente de la Delegación de la Unión Europea en Colombia, realizada el día 1 de abril 2019 en Bogotá.

24. Entrevista a Carlos Callejas Pérez, director ejecutivo de la Red ADELCO, realizada el día 15 de marzo del 2019 en Bogotá.

25. Departamento Nacional de Planeación y RED ADELCO (2018). “Lineamientos para una política pública nacional de impulso al Desarrollo Económico Local”. Bogotá, Colombia.

26. Entrevista a Yolanda Ojeda, gerente del Programa Competitividad Estratégica Territorial, financiado por la Unión Europea, realizada el día 27 de marzo del 2019 en Bogotá.

27. Entrevista a Johnny Ariza Milanés, oficial de cooperación en desarrollo rural y medioambiente de la Delegación de la Unión Europea en Colombia, realizada el día 1 de abril 2019 en Bogotá.

28. Entrevista a Jair Santana Caldas, gerente de APRODEL y presidente de la actual junta directiva, realizada el día 11 de marzo del 2019 en Bogotá.

29. Entrevista a Miguel Ángel Gómez, subdirector estratégico de la RED ADELCO, realizada el día 28 de marzo del 2019 en Bogotá.

DIMENSIONES DEL DESARROLLO Y FUNCIONES DE LOS GOBIERNOS LOCALES: REFLEXIONES PARA UNA NUEVA AGENDA MUNICIPALISTA



FRANCISCO ALBURQUERQUE

Nacido en Córdoba (Andalucía) en 1944. Es consultor internacional en Desarrollo Económico Local e investigador asociado de Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad. En la actualidad es asesor regional del Programa de Formación en Desarrollo Económico Local con Inclusión Social para América Latina y El Caribe (www.conectadel.org), del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo. www.delalburquerque.es

1. INTRODUCCIÓN

Mi especialización en los temas de *Desarrollo Económico Local*, en los que vengo trabajando desde hace años en América Latina y el sur de Europa, me obliga a subrayar un par de temas conceptuales en los que creo necesario insistir, fundamentalmente relativos a las diferencias existentes entre el *Desarrollo Municipal* y el *Desarrollo Territorial*, de un lado, y respecto a la importante distinción que debe realizarse entre los conceptos de *Crecimiento Económico* y *Desarrollo*, de otro. Así pues, me ocupo en los apartados 2 y 3 de estas precisiones conceptuales antes de abordar en el apartado 4 las diferentes dimensiones del desarrollo, y en el apartado 5 las funciones de los Gobiernos Locales, con el fin de reflexionar sobre la nueva agenda municipalista.

2. DESARROLLO MUNICIPAL NO ES LO MISMO QUE DESARROLLO TERRITORIAL

En primer lugar hay que decir que *Desarrollo Municipal* no es lo mismo que *Desarrollo Territorial*. Las fronteras político administrativas de un municipio no son las mismas que las “fronteras” de las cadenas productivas, *clústers* o agrupamientos territoriales de empresas presentes en el municipio, los cuales suelen incluir actividades que tienen su localización en diversos municipios y, por tanto, requieren una mirada mucho más amplia que la limitada a las fronteras municipales. En otras ocasiones, las actividades productivas relevantes en un determinado municipio dan empleo a personas que viven en otros municipios cercanos, los cuales hacen en estos casos de abastecedores de servicios de consumo colectivo a familias que viven en un municipio pero que algunos de sus integrantes trabajan en otro. Asimismo, tampoco las fronteras municipales suelen coincidir con las cuencas hidrográficas, las cuales aseguran de manera decisiva el acceso a un recurso tan fundamental como es el agua.

En suma, la unidad de intervención en el enfoque del *Desarrollo Territorial* no es el *Municipio*, sino el *Territorio*, considerado éste como la matriz social, institucional y ambiental visualizada y construida por los diferentes actores locales clave, a partir de los acuerdos de colaboración que éstos logran establecer para mejorar las condiciones de vida de la población. El *Territorio* no es pues solamente geografía, sino un sujeto activo del desarrollo local y, en ocasiones, puede incluir a varios municipios.

Dicho esto, es claro que la función de los *Gobiernos Locales* es clave para visualizar y “construir” el *Territorio* de actuación, esto es, facilitar la vinculación entre los actores e instituciones implicados en el desarrollo del mismo. En esta *visualización* de la unidad de actuación territorial es fundamental la utilización de herramientas de georreferenciación o *Sistemas de Información Geográfica* (SIG). Su utilización para la toma de decisiones en la gestión municipal y en la gestión del Desarrollo Territorial es clave.

El *Territorio* no es, por tanto, un mero soporte físico de las actividades y procesos económicos. Es un *actor* fundamental del desarrollo y un agente de transformación social. Representa el conjunto de actores y relaciones socioeconómicas que caracterizan un determinado lugar, así como su identidad económica, política, social y cultural. Se trata del ámbito que se configura mediante las formas de pensar y de actuar de la gente que lo habita. No es, por consiguiente, un espacio abstracto sino un ámbito humano, social, cultural y medioambiental.

El enfoque del *Desarrollo Territorial* trata de incorporar la *participación activa* de los diferentes actores territoriales clave (esto es: sector público, sector privado empresarial y financiero, sector de conocimiento, y sociedad civil organizada), con el fin de reforzar la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas y lograr con ello mejores resultados en términos de *cohesión económica y social*, lo cual permite fortalecer, igualmente, la legitimidad del propio diseño de las políticas públicas.

3. CRECIMIENTO ECONÓMICO NO ES LO MISMO QUE DESARROLLO

Generalmente, el término *Desarrollo* es utilizado a menudo de forma errónea, al reducirlo a un mero *Crecimiento Económico* cuantitativo, que suele medirse a través de los indicadores de incremento del producto interior bruto (PIB), lo cual equivale a desconocer tres temas fundamentales de la actividad productiva, ya que estos indicadores nada nos dicen acerca de aspectos sustantivos del desarrollo económico:

- a. *Qué* es lo que se produce, esto es, si se trata de armamentos o de servicios de salud y educación, por ejemplo.
- b. *Cómo* se lleva a cabo dicha producción, desde el punto de vista técnico, laboral o medioambiental, es decir, si tiene lugar con tecnologías adecuadas, si lo hace mediante contratos de trabajo digno, o si tiene lugar con sostenibilidad ambiental, esto es, sin impactos degradadores del medio natural.
- c. *Para quién* se produce, esto es, cual es la distribución del ingreso obtenido con la producción, es decir, si incrementa la participación relativa de las rentas del capital, como viene ocurriendo durante las últimas décadas, o si mejora la participación de las rentas del trabajo.

Los promedios estadísticos ocultan la situación económica real y la heterogeneidad de situaciones territoriales al interior de los diferentes países. Se trata de indicadores abstractos, que no nos señalan la verdadera situación de las personas en sus distintos territorios. El nivel de *Crecimiento Económico* no refleja, pues, la heterogeneidad de situaciones socioeconómicas al interior de un determinado país, ni muestra las mejoras en la calidad de vida

“LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO REQUIEREN TENER EN CUENTA LA HETEROGENEIDAD DE SITUACIONES EXISTENTE A NIVEL TERRITORIAL, ABANDONANDO LA ABSTRACCIÓN Y UNIFORMIDAD DE LAS POLÍTICAS QUE SE POSTULAN BAJO LA LÓGICA DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO ILIMITADO, EL CUAL NO ES POSIBLE EN UN PLANETA FINITO.”

de la población. Por el contrario, las políticas de desarrollo requieren tener en cuenta la *heterogeneidad* de situaciones existentes a nivel territorial, abandonando la abstracción y uniformidad de las políticas que se postulan bajo la lógica del *crecimiento económico ilimitado*, el cual no es posible en un planeta finito. Por ello es tan importante incorporar un enfoque de *Desarrollo Territorial Ecosistémico* en el análisis y en la práctica de la *agenda municipalista*.

El concepto de *Crecimiento Económico* sirve, pues, para expresar el aumento de la producción, mientras que el concepto de *Desarrollo* se refiere al conjunto de modificaciones estructurales que afectan a:

- La composición del producto (tipo de bienes y servicios producidos),
- La calidad de las relaciones laborales (trabajo digno),

- La incorporación de la sostenibilidad ambiental en los procesos de producción y consumo, así como en la gestión de los residuos,
- La forma de distribución del ingreso.

El *Desarrollo* incluye modificaciones estructurales e innovaciones, las cuales no son únicamente de carácter tecnológico sino social, institucional, organizativo y medioambiental. Por ello necesitamos partir de las diferentes situaciones territoriales, en sus correspondientes contextos sociales, culturales y medioambientales concretos, a fin de avanzar en la elaboración de estrategias de *Desarrollo Territorial* para mejorar las condiciones de vida de la gente. Por eso es tan importante debatir las funciones de los *Gobiernos Locales* en los municipios.

4. LAS DIFERENTES DIMENSIONES DEL DESARROLLO

Como vemos, el *Desarrollo* es un término bastante más amplio que el de *Crecimiento Económico*, ya que incorpora las diferentes dimensiones del *Desarrollo*:

- Desarrollo institucional, político, jurídico y cultural.
- Desarrollo social y humano.
- Desarrollo económico, tecnológico y financiero.
- Desarrollo ambiental.

Todas estas dimensiones se encuentran relacionadas entre sí, de manera que cualquier estrategia de desarrollo en un territorio debe contemplar estas vinculaciones de forma integrada o sistémica. Ahora bien, es preciso asegurar las condiciones del desarrollo productivo, a fin de obtener el *excedente económico* necesario para poder atender a los gastos requeridos en las restantes dimensiones del desarrollo.

El *Gráfico 1* muestra la multidimensionalidad del desarrollo y el desglose de actividades de las diferentes dimensiones del mismo.

Las iniciativas de *Desarrollo Territorial* comienzan siempre con una actividad de animación para la movilización y participación ciudadana para conseguir la cooperación entre los diferentes actores locales clave, tratando de crear un ambiente de confianza entre los mismos a fin de avanzar en la concertación de esfuerzos para la discusión y elaboración de una estrategia de desarrollo territorial, buscando al mismo tiempo la mejor coordinación intergubernamental y un marco jurídico y legislativo adecuados.

De esta forma se puede avanzar en la discusión de las estrategias concretas de desarrollo productivo, orientado por el fomento de la diversificación y la

calidad de las actividades productivas locales, incorporando en ello las exigencias de la sostenibilidad ambiental, así como la gestión sostenible de los residuos. Igualmente, es preciso asegurar la oferta territorial de servicios de apoyo a la producción para las microempresas y pequeñas empresas locales, así como fortalecer las vinculaciones entre el sector productivo y el sector de conocimiento, a fin de avanzar en la formación de sistemas territoriales de innovación. El fomento de las energías renovables, el uso eficiente de los recursos y el fomento de la producción ecológica o producción limpia son, entre otras,

actividades que se encuentran dentro de la dimensión del desarrollo ambiental.

Lógicamente, todo ello requiere inversiones importantes en la dimensión social y humana del desarrollo como en los servicios de educación, salud o nutrición, la calidad de las relaciones laborales y el mercado de trabajo local, el sistema territorial de formación de recursos humanos según las necesidades locales, y el fortalecimiento del papel de la mujer en la sociedad a fin de avanzar en la igualdad de género.

5. DIMENSIONES DEL DESARROLLO Y FUNCIONES DE LOS GOBIERNOS LOCALES

En el *Gráfico 2* he tratado de ordenar bajo cada una de estas cuatro dimensiones del desarrollo las funciones que desempeñan o pueden desempeñar

“ HAY QUE ADVERTIR QUE NO NOS ENCONTRAMOS ANTE UN SIMPLE DESAJUSTE DEL ACTUAL MODELO DE FUNCIONAMIENTO ECONÓMICO, SINO ANTE UNA IMPORTANTE FASE DE CAMBIO ESTRUCTURAL, ESTO ES, UNA FASE DE TRANSICIÓN HACIA FORMAS DIFERENTES DE FUNCIONAMIENTO DE LA ECONOMÍA Y LA SOCIEDAD, IMPULSADOS POR LA REVOLUCIÓN DIGITAL DE UN LADO Y, DE OTRO, POR LAS EXIGENCIAS DE LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL O EL CAMBIO CLIMÁTICO.”



Grafico 1

los diferentes gobiernos locales, a fin de comprender la importancia de los mismos. Es claro que la mayor lucidez o capacidad de decisión para avanzar en el ejercicio de dichas funciones responde siempre a causas distintas, aunque esta ordenación de funciones sólo trata de mostrar la posibilidad de las mismas.

Así, frente a una agenda tradicional municipal que ponía el énfasis principal en la prestación de servicios sociales básicos como salud, educación primaria, urbanismo, tráfico y movilidad, recogida de basuras, saneamiento público y alumbrado de calles, entre otros, a partir de los años de 1980 se fueron incorporando en la agenda municipalista otros temas como la promoción económica y el diseño de políticas territoriales de empleo, la creación de agencias de desarrollo territorial y la formación de agentes de desarrollo local y empleo, la promoción del emprendedorismo, la vinculación de la oferta territorial de formación de recursos humanos con las necesidades locales, el fomento del asociacionismo empresarial, el fortalecimiento del tejido productivo local (compuesto mayoritariamente por microempresas, pequeñas empresas y cooperativas de producción), la atención a los requerimientos de infraestructuras y equipamientos de carácter productivo, la política de compras públicas, el fortalecimiento del mercado interno, o el aseguramiento de la banca municipal de desarrollo, entre otras funciones.

Con posterioridad, las crecientes exigencias de la sostenibilidad ambiental han obligado a la agen-

da municipalista a incorporar otros temas como la gestión sostenible de los residuos, la difusión de la educación ambiental y las prácticas de consumo responsable, la regulación urbanística y territorial sostenibles, la política de protección y conservación de Espacios Naturales y Biodiversidad, el despliegue de alianzas y acciones frente al Cambio Climático, el fomento de “empleos verdes” y la producción ecológica, así como el fomento de la producción y consumo de proximidad, sobre todo en la atención de las necesidades básicas de alimentación, y la recuperación de *bienes comunes* como el agua, la sanidad pública, la distribución de energía eléctrica, el acceso a información estratégica, la vivienda o la transparencia en la función pública, entre otros.

Con ello, también en la dimensión social y de desarrollo humano la agenda municipalista incorpora o trata de fortalecer acciones fundamentales ante las crecientes demandas de grupos diferenciados como las personas mayores, los jóvenes, las mujeres, los grupos indígenas originarios, tratando de desplegar políticas frente a la violencia machista, la inseguridad ciudadana o el narcotráfico, la acogida de la inmigración, la economía social y solidaria, o la economía informal.

Finalmente, en la dimensión del desarrollo político, institucional y cultural deben citarse como temas de la nueva agenda municipalista, los necesarios ajustes del marco jurídico, legislativo y reglamentario, la creación de instancias de gestión municipal compartida o de *gobernanza territorial* (con la necesaria cooperación entre actores locales y la eficien-

DIMENSIONES DEL DESARROLLO Y FUNCIONES DE LOS GOBIERNOS LOCALES. REFLEXIONES PARA UNA AGENDA MUNICIPALISTA



Grafico 2

te coordinación intergubernamental), así como la vinculación con los diferentes movimientos sociales, como el feminismo, el movimiento ecologista, las reivindicaciones indígenas, las demandas de los/ las pensionistas, el movimiento LGTBI, o los movimientos por la defensa de la salud y la educación pública, entre otros.

Una relación de funciones tan importante exige *Gobiernos Locales* con mayores recursos y competencias, ante la crisis de las políticas sociales y los cambios en el modelo productivo y energético, la precarización de las relaciones laborales y el aumento de las desigualdades. Hay que advertir que no nos encontramos ante un simple desajuste del actual modelo de funcionamiento económico, sino ante una importante fase de *Cambio Estructural*, esto es, una fase de transición hacia formas diferentes de funcionamiento de la economía y la sociedad, impulsados por la Revolución Digital de un lado y, de otro, por las exigencias de la sostenibilidad ambiental o el Cambio Climático.

Como recuerda Joan Subirats en *“El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo”* (2016), por muy distintas que sean las diferentes situaciones territoriales, la mayoría de los problemas relacionados con la atención de las *necesidades básicas* de las personas suelen ser similares en todo el mundo: agua, energía, alimentación, vivienda, vestido, educación, salud, acceso a información estratégica, gestión de residuos, esencialmente. Por ello se puede decir que *“lo local es lo más global”*. En la cotidianeidad de los

ámbitos locales encontramos, por tanto, un espacio para organizar nuestra capacidad de respuesta ante las deficiencias, insuficiencias o problemas a los que hay que hacer frente.

Esto aumenta la importancia de los *Gobiernos Locales* en un momento de dificultad de los Estados nacionales para hacer frente a los retos del cambio estructural que enfrentamos. El fortalecimiento y ampliación de las capacidades, recursos y competencias de los *Gobiernos Locales* constituye una necesidad importante para lograr un desarrollo democrático más *participativo* y alcanzar una toma de decisiones orientada a la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía.

Exposición del autor en el II Congreso Internacional sobre Derecho Municipal. Quincentenario del municipio mexicano. Toluca (México), 10 a 12 de abril de 2019.



LA REGIONALIZACIÓN: DE LA PLANEACIÓN CENTRALIZADA A LA CIUDADANIZACIÓN DEL DESARROLLO LOCAL



MIRIANA ELIZABETH PARTIDA ZAMORA

Licenciada en Ciencia Política y Maestra en Desarrollo Económico Local por la Universidad Autónoma de Nayarit. Actualmente se desempeña como profesora universitaria, así como coordinadora del Departamento de Investigación y Posgrado de la Federación de Estudiantes de la Universidad Autónoma de Nayarit. Perteneció al Consejo Consultivo Ciudadano del Instituto Municipal de Planeación de Tepic, Nayarit, México.

INTRODUCCIÓN

La necesidad de hacer participativa a la ciudadanía en los procesos de desarrollo es cada vez más imperante para los gobiernos locales. Los procesos de participación ciudadana para la planeación del desarrollo, buscan romper con la lógica tradicional de la planeación centralizada, redirigiéndola a una planeación ciudadanizada, en donde los actores de las regiones cobran una participación más activa.

La reflexión en materia de la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021 del estado de Nayarit, transita desde la lógica de la regionalización, en donde los convocados a la participación activa

para la formulación de estrategias y proyectos fueron los ciudadanos de cada una de las seis regiones del estado.

En el presente se realiza una distinción teórica conceptual entre la planeación y la planificación en el apartado “Planificación y planeación: distinciones teóricas en una práctica centralizada”, derivado del propio planteamiento constitucional que en México se encuentra vigente para la construcción de una planeación democrática y participativa. Mientras que en “El territorio como actor político”, se analiza al territorio como actor del desarrollo más que como espacio físico, ya que es de él de donde parten las estrategias de desarrollo económico territorial.

En “*El papel de las regiones en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Nayarit, México*”, se presenta el caso que dio origen al análisis principal de este documento. El apartado “*La regionalización: de la planeación centralizada a la ciudadanía del desarrollo*”, plasma a la regionalización como herramienta de la planeación territorial, siendo un esfuerzo articulador de territorios en donde se construyen estrategias conjuntas de acuerdo a las necesidades particulares de los mismos.

Para finalizar, se considera “*El modelo de desarrollo regional: propuesta de política de gobierno y apertura a la participación ciudadana*”, cuya metodología fue creada y utilizada por la Secretaría de Planeación, Programación y Presupuesto del estado de Nayarit, quien realizó la convocatoria y formulación del Plan Estatal de Desarrollo, el cual comparte las dimensiones del desarrollo territorial.

1. APROXIMACIÓN TEÓRICA

1.1 Planificación y planeación: distinciones teóricas en una práctica centralizada

La discusión teórica conceptual entre planeación y planificación, se convierte en un elemento básico para comprender el ejercicio de *planeación centralizada* como práctica del Estado mexicano.

La planificación es un proceso integral que se encuentra destinado a racionalizar las decisiones que tienen influencia sobre el desarrollo económico y social de un país; se parte de un plan general de desarrollo que integra el marco normativo de la gestión, tratando los objetivos del crecimiento y se precisan las principales políticas o estrategias de acción

para alcanzar los objetivos que se prevén (Morones y Santana, 1991 citados en Chapoy, 2003).

Mientras que la planeación es la función de la administración pública que involucra determinar los objetivos generales de cada institución o conjunto de las mismas a corto, mediano y largo plazo. Es el establecimiento del marco normativo para efectuar las operaciones necesarias en la ecuación de un plan mediante la formulación de programas y proyectos identificando las medidas, estrategias y recursos para cumplirlos (Morones y Santana, 1991 citados en Chapoy, 2003).

Chapoy (2003), hace clara referencia al problema de distinción teórica en el derecho mexicano que enmarca los procesos de desarrollo, en donde la planificación y la planeación se *involucran* en un mismo concepto que es el de planeación. Se entiende por tanto que planeación deberá ser el término aceptado y utilizado como el del instrumento de la política de desarrollo que posibilita el establecimiento de políticas coherentes de crecimiento en donde se postulan metas que se pretenden alcanzar con la ejecución de planes, programas y proyectos.

Producto de esa amalgama teórica, el término aquí utilizado será el de planeación, con énfasis en el papel que tiene el Estado en la determinación de las estrategias para lograr el desarrollo.

La planeación en México es una tarea inherente del Estado, que desde el sustento constitucional del Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina que:

El estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación será democrática deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional desarrollo al que se sujetará los programas de la Administración Pública Federal (Cámara de Diputados, 2017).

El Estado es el encargado de la formulación, ins-

trumentación y puesta en marcha de planes de desarrollo. La apertura en materia de generación de mecanismos de participación (que establezca la ley), permiten redireccionar el enfoque hacia el desarrollo territorial y el desarrollo económico local, ya que permite la implementación de planes enfocados en las necesidades territoriales reales en consideración de las particularidades del territorio.

1.2 El territorio como actor político

El territorio, más allá de ser un espacio físico-geográfico, es un actor vivo en los procesos de desarrollo. De acuerdo con Alburquerque (2015) *“el territorio es el conjunto de actores y agentes que lo habitan, con su organización social y política, su cultura e instituciones, así como su medio físico y medio ambiente”*.

El territorio es el punto del cual parten las estrategias de desarrollo económico territorial, el cual involucra el esfuerzo de movilización y participación de actores locales que son los impulsores del mismo.

La importancia de una planeación bajo las categorías del desarrollo local y el desarrollo territorial, permite la ciudadanía de los procesos, ya que el planteamiento de las estrategias se elabora a partir de la movilización y la participación de los actores territoriales, es decir, bajo un esquema *desde abajo*, contrario a la estrategia aún implementada en México, la cual consiste en un esquema *desde arriba* y sectorial desde las instancias federales del Estado (Alburquerque, 2015).

El enfoque del desarrollo económico territorial, promueve la construcción social del territorio, consistente en la creación de redes, instituciones y capital social que sustenten acuerdos necesarios para la estrategia local. Para concretar los procesos, se requiere de la participación de los actores territoriales mediante procesos de gestión socio-institucionales con una visión estratégica (Alburquerque, 2015).

El papel que tiene el territorio como actor político es fundamental. Es tanto contenedor de todos los actores como agente potenciador de estrategias para el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos que en él habitan. El territorio por sí brinda oportunidades de acción, siempre y cuando los otros actores sepan identificarlas.

La planeación territorial es una modalidad de planeación que tiene como propósito la intervención a un territorio bajo la idea de gestión dentro de un espacio determinado (Correia de Andrade, 1996 ci-

tado en Sandoval, 2014). Las políticas públicas en lo local, equivalen al conjunto de estrategias y acciones, planeadas y desarrolladas por autoridades de lo local, con el objetivo de solucionar un problema o modificar una situación que impacta en la población o a parte de la misma (Rojas, 2009).

Las iniciativas territoriales requieren de la movilización y participación de los actores locales; de un gobierno local con actitud proactiva; de la existencia de equipos de liderazgo local; de la cooperación público-privada; de la elaboración de una estrategia territorial de desarrollo que impulse el fomento de las microempresas y capacitación de recursos humanos bajo la existencia de equipos de liderazgo local y la institucionalización del desarrollo económico local (Alfaro y Costamagna, 2015).

1.3 La regionalización: de la planeación centralizada a la ciudadanía del desarrollo

Siempre y cuando los gobiernos locales tengan la capacidad de generar condiciones para la planeación territorial, con una orientación y voluntad política, con capacidad de planeación, de gestión y de gestión participativa con capacidad de diálogo y concertación intersectorial (Rojas, 2009), será posible impulsar un proceso de desarrollo territorial de largo aliento.

El enfoque de las políticas territoriales pasó del clásico con políticas selectivas de incentivos hacia sectores y firmas, de esquemas de incentivos de corto o mediano plazo con un enfoque en áreas o regiones *problemas* con un énfasis en inversión y transferencias externas, bajo una planeación normativa y con énfasis en el gobierno central bajo la perspectiva centralizadora y evaluaciones *ex-post* a un enfoque *moderno* en donde las políticas son de entorno o contexto, bajo problemas de desarrollo de mediano a largo plazo bajo un enfoque multi-región (Williner, 2016).

De acuerdo con Williner (2016), el enfoque moderno da énfasis a los recursos locales y factores relacionales de innovación y aprendizaje, bajo una planeación y gobernanza estratégica en donde participan múltiples actores públicos-privados, impulsando procesos participativos y mixtos con evaluaciones *ex-ante*, intermedia y *ex-post*.

El desarrollo, es un desafío político, debido a que involucra un proceso de articulaciones que es posi-

ble a través de un proyecto político. La política del desarrollo local, es la condición que posibilita los procesos relacionales que comprometen a los actores territoriales a la realización de dinámicas colectiva de desarrollo mediante un aprendizaje colectivo. Para articular el proceso se requiere de liderazgo, la organización y el conocimiento, que además, impulsa la competitividad territorial (Williner, 2016).

El escenario deseable para la planeación territorial orientada a maximizar la gestión pública, sería aquel en el cual los territorios locales, tuvieran planes de desarrollo.

Para el abordaje de planeación territorial, es fundamental entender la regionalización, como aquel esfuerzo articulador de territorios que poseen características compartidas para el establecimiento de estrategias conjuntas que vayan de acuerdo a sus particularidades.

La región, abordada desde lo político, tiene larga data. Desde la antigua Roma se contemplaban las unidades territoriales delimitadas en función de interés de apropiación, dominación y control, que permitió organizar los territorios con base en subdivisiones espaciales; lo que actualmente se denomina como unidades político-administrativas para el escalamiento del territorio con jerarquías que permiten la estructuración de poderes regionales (Gasca, 2009).

De acuerdo con Gasca (2009), la región es el resultado de procesos históricos producto de las relaciones y mediaciones de poderes. La regionalización política, es por tanto, un proceso en constante cambio a lo largo del tiempo, y es diferente a otras forma de regionalización, debido a que *“es un constructo social, resultado de una combinación de acciones y eventos promovidos por diferentes actores sociales e instancias políticas, y proyectadas sobre formas de organización y representación espacial del poder”*.

EL PAPEL DE LAS REGIONES EN LA ELABORACIÓN DEL PLAN ESTATAL

DE DESARROLLO DEL ESTADO DE NAYARIT, MÉXICO

Las regiones del estado de Nayarit, por ejemplo, han sido modificadas de acuerdo con los objetivos que las administraciones estatales trazan al momento de elaborar el Plan Estatal de Desarrollo (PED). En el PED 2017-2021, se consideran seis regiones y se definen cuatro ejes rectores:

1. Gobernanza eficiente y seguridad ciudadana;
2. Productividad y empleo;
3. Gestión social integral; y
4. Gestión sustentable para el territorio.

La regionalización consiste en la identificación de elementos comunes en las regiones que permitan la articulación de estrategias para el crecimiento económico y el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes del territorio.

“EL PED 2017-2021 DEL ESTADO DE NAYARIT, COMBINA UNA SERIE DE ANÁLISIS Y CONSULTA COMUNITARIA Y DE LOS ACTORES DEL DESARROLLO; LA METODOLOGÍA EMPLEADA REORIENTA LA ELABORACIÓN, ASÍ COMO EL PLANTEAMIENTO DE TRES ELEMENTOS PARTE FUNDAMENTAL DEL DESARROLLO LOCAL: LA DISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA, UN MAYOR EQUILIBRIO INTEGRAL ENTRE REGIONES Y LA SUSTENTABILIDAD (PED, 2017).”

El PED 2017-2021 del Estado de Nayarit, combina una serie de análisis y consulta comunitaria y de los actores del desarrollo; la metodología empleada reorienta la elaboración, así como el planteamiento de tres elementos parte fundamental del desarrollo local: la distribución de la riqueza, un mayor equilibrio integral entre regiones y la sustentabilidad (PED, 2017).

La promoción de la articulación entre gobierno, la sociedad y las instituciones, se orienta a la convocatoria de los actores que promueven la innovación y el desarrollo teniendo como objetivo el desarrollo social, económico y territorial a través no solo del PED, sino de Proyectos Estratégicos Regionales (PER) (PED, 2017).

Esta lógica de elaboración del PED, responde a las dimensiones del desarrollo territorial, entendido como una visión integral de cuádruple hélice: lo institucional, lo político, lo cultural, lo humano y



Mapa 1. Regiones del estado de Nayarit
Fuente: Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021, 2017.

lo ambiental (Alfaro y Costamagna, 2015).

La denominada plataforma de gobierno en la que se basa el PED 2017-2021, conserva estas cuatro dimensiones del desarrollo territorial, que de forma comparativa con las dimensiones del desarrollo territorial planteadas por Albuquerque (citado en Alfaro y Costamagna, 2015) coinciden tal como se ilustra en la figura 1.

La importancia de la inclusión de la ciudadana en la elaboración del instrumento de planeación que se ejecutará durante la administración estatal en turno, involucra la generación de políticas, programas y proyectos innovadores, así como la incorporación de elementos de las tradiciones y costumbres de la comunidad, cuyo aporte central es el equilibrio y la cohesión social en las regiones del estado (PED, 2017).

2.1 EL MODELO DE DESARROLLO

REGIONAL: PROPUESTA DE POLÍTICA DE GOBIERNO Y APERTURA A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Los coordinadores para la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021, miembros de la Secretaría de Planeación, Programación y Presupuesto, organizaron Foros y Talleres de Consulta Pública (FTCP), en donde los ciudadanos de las distintas regiones del estado, expusieron las principales necesidades de su entorno, bajo la consideración de que “la efectividad real de la participación ciudadana depende de que esté presente en todo momento del ciclo de una legislación, un plan, un programa o un proyecto” (PED, 2017).

De acuerdo a lo contenido en el PED (2017), la formulación del plan se sustenta en dos componentes: el análisis de las necesidades de acuerdo con los indicadores nacionales e internacionales y la consulta ciudadana para identificar las problemáticas



Figura 1. Comparativo: plataforma de gobierno del PED 2017-2021 y las dimensiones del desarrollo territorial de Alburquerque. Fuente: Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021, 2017; Alburquerque 2015 citado en Alfaro y Costamagna, 2015.

puntuales de la población a través de un ejercicio ciudadano.

La consulta ciudadana se ejecutó a través de tres distintas herramientas: encuestas, conferencias y talleres, en donde se solicitó la participación de académicos, minorías, líderes ciudadanos, empresarios y sociedad en general. Se contó con la participación de 1,095 ponencias, con un total de 9,970 asistentes y la organización de 31 foros organizados en las seis regiones del estado. La participación por región en la presentación de ponencias se distribuye de la siguiente manera: 39% en la región Centro; 18% en la región Costa Norte; 15% en la región Costa Sur; 10% en la región Norte; 10% en la región Sur y el 8% restante en la región Sierra (PED, 2017). Las fases se pueden consultar en la figura 2.

De acuerdo con la información de la encuesta aplicada a los 20 municipios de la entidad, los principales problemas identificados por la población nayarita se concentran en el gráfico 1.

Las temáticas por región (gráfico 2) permiten ob-

servar que en cada una de las regiones, los actores identifican las necesidades que deben ser atendidas.

De las consulta ciudadana a través de las ponencias, la SPPP las clasificó en dos tipos de demanda y de propuesta, en donde las el 56% de las ponencias presentadas correspondieron al primer tipo y el 44% de propuesta (PED, 2017).

Según el PED (2017), se seguirá un modelo de desarrollo regional, basados en el hecho que la política regional:

[...] una vinculación con el enfoque de desarrollo integral que se pretende en Nayarit y la reflexión de los fenómenos sociales, económicos y culturales de su población. La visión del estado en su desarrollo futuro, lo relaciona con el valor de cada una de sus regiones a partir de la fortaleza de las comunidades y el potencial de su territorio. En tal sentido, el reto es precisamente generar la igualdad de oportunidades para cada individuo y su colectividad en el lugar mismo en donde se desenvuelve y ahí, lograr fortalecer las capacidades y potencialidades que tiene

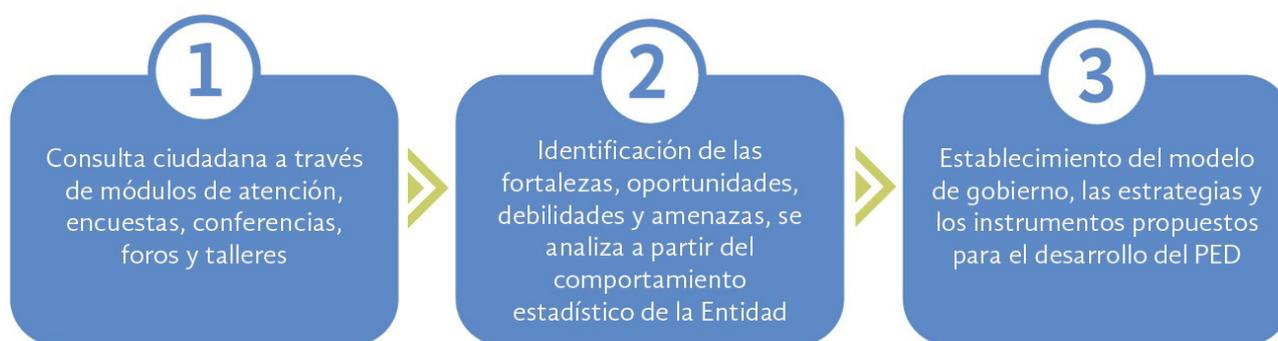


Figura 2. Fases del PED. Fuente: Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021, 2017.

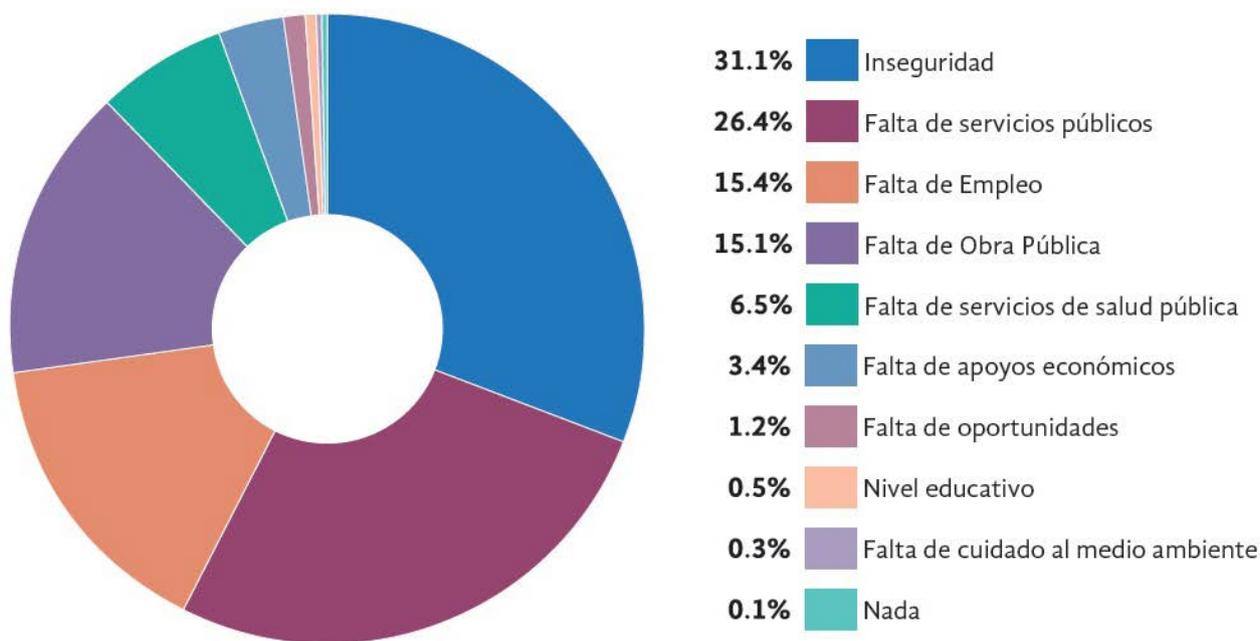


Figura 2. Fases del PED.
Fuente: Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021, 2017.

para lograr su autodesarrollo.

[...] Como un modelo de desarrollo explícito y bien definido, en donde la región adopte a la ordenación territorial como el instrumento adecuado para planear los procesos productivos en un horizonte de largo plazo.

La oportunidad identificada en la organización del territorio a través de regiones por la administración estatal de Nayarit, abre la oportunidad a una ciudadanía del desarrollo, en donde se participe de forma activa en todo el proceso de planeación; es un salto del modelaje teórico a la ejecución práctica del desarrollo mediante el enfoque del desarrollo territorial.

La visión del desarrollo en Nayarit, como se ha plasmado a lo largo del documento, se reorienta a una regionalización territorial, entendido como un modelo de desconcentración administrativa que pugna por ajustarse a las dinámicas y transformación socio-económica de la entidad; desde lo administrado, busca establecer y mantener mecanismos que permitan desconcentrar funciones sectoriales y atender en coordinación las demandas y servicios de la población con eficiencia y eficacia (PED, 2017).

CONCLUSIONES

La planeación del desarrollo cada vez apunta más a una ciudadanía de los procesos de elaboración de los planes que las administraciones gubernamentales buscan llevar a cabo. Bajo el enfoque del desarrollo territorial y la regionalización, se orientan los procesos de análisis para la creación de las políticas públicas.

La articulación e integración de los actores de un territorio, pasando de ser una condición marginal a una condición fundamental para el establecimiento de las directrices que habrán de seguirse para mejorar las condiciones de vida existentes en un territorio determinado.

La planeación como un proceso orientado, coloca a las condiciones del territorio y las regiones, sus potencialidades y sus particularidades que permitan a los actores la toma de decisiones.

En el estado de Nayarit, se identifica un esfuerzo de la administración gubernamental en la inclusión de los ciudadanos en la formulación del Plan Estatal de Desarrollo, el cual contiene claras tendencias a la planeación a través de la regionalización, definiendo las estrategias que ejecutará en el periodo 2017-2021 como un proceso integrado en donde participan todos los actores involucrados; es decir, se inicia una transformación en la planeación, ahora bajo un

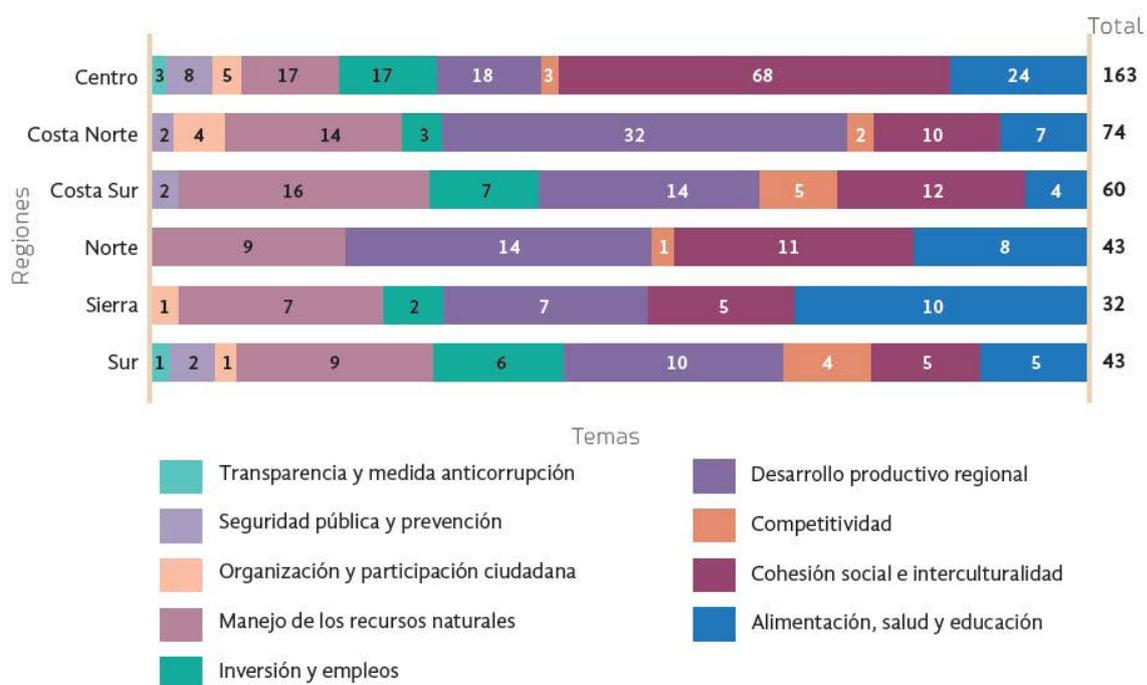


Figura 2. Fases del PED.

Fuente: Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021, 2017.

orden *de abajo hacia arriba* para determinar los ejes estratégicos que sirvan como palanca de desarrollo a la entidad.

Más aún se requiere de la apropiación de la ciudadanía de los procesos, ya que se ha limitado a la participación expositiva de las propuestas y demandas, más no en el seguimiento y acompañamiento de la planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas emanadas del Plan Estatal de Desarrollo que los propios ciudadanos construyeron.

BIBLIOGRAFÍA

- Albuquerque Llorens, F. (2015). El enfoque del desarrollo económico territorial. En P. Costamagna, & S. Pérez Rozzi, Enfoques, estrategias e información para el desarrollo territorial. Los aprendizajes desde ConectaDEL. ConectaDEL.
- Alfaro, M. B., & Costamagna, P. (2015). El pensamiento de Francisco Albuquerque en torno al enfoque del desarrollo territorial. Buenos Aires: ConectaDEL.
- Cámara de Diputados. (2017). Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf
- Chapoy Bonifaz, D. B. (2003). Planeación, programación y presupuestación. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

- Gasca Zamora, J. (2009). Geografía regional: la región, la regionalización y el desarrollo regional en México. México: Instituto de Geografía.
- Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021 del Estado de Nayarit. (2017). Tepic: Secretaría de Planeación, Programación y Presupuesto.
- Rojas Morán, L. M. (2009). Guía de herramientas municipales para la promoción del Desarrollo Económico Local. San José, Costa Rica: Fundación DEMUCA.
- Sandoval Escudero, C. (2014). Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Williner, A. (Agosto de 2015). Competitividad(es) y territorio(s). Montevideo, Montevideo, Uruguay.



PLANEACIÓN ESTRATÉGICA DE LA CIUDAD? SÍ, CLARO, PERO FLEXIBLE!



ALAIN JORDÀ

Experto en Desarrollo Local, acompaña a ciudades intermedias y territorios en la definición de sus estrategias de desarrollo. Homologado por URBACT-CE como experto en innovación, economía del conocimiento, promoción del emprendimiento y gobernanza local. Fue Teniente de Alcalde de Manresa, Barcelona durante 10 años impulsando el primer Plan de Innovación Local de España (2004) y presidiendo la red de Ciudades Eurotowns (2008-2011). Edita el blog Ciudadinnova desde 2005.

Imaginemos que nos encontramos perdidos en la naturaleza y, disponiendo de un mapa del lugar, debemos preparar el regreso a un lugar habitado. En esa situación, deberíamos:

1. Situar en el mapa el lugar en el que nos encontramos
2. Definir adónde queremos llegar
3. Trazar el camino para llegar al objetivo

Trasladando esta analogía a la planificación de una ciudad, esos pasos corresponden a:

4. Efectuar un diagnóstico de la situación de esa ciudad
5. Definir el objetivo estratégico
6. Trazar el camino a seguir hasta alcanzar el objetivo estratégico.

Ésa era la situación de la planeación de la ciudad quizá tan solo 20 años atrás. Era sencillo hacer el diagnóstico de la ciudad. El lugar al que se quería ir era también claro. El camino a seguir, casi evidente. El único obstáculo eran los recursos disponibles. Y era esa época en la que los Ayuntamientos eran capaces, con la única colaboración de sus gobiernos nacionales, de llevar a cabo aquellos proyectos que iban a transformar la ciudad.

En aquellos tiempos, los urbanistas podían definir, casi en solitario, el dibujo de la ciudad futura. Se disponía de un mapa claro de la construcción de la ciudad. La ciudad se construía a partir de la planificación urbanística. Los demás componentes de la ciudad (sanidad, educación, seguridad, cultura, deporte, comercio, ocio,...) se iban añadiendo allá donde el urbanismo lo había previsto.

Hoy en día, la ciudad es mucho más compleja y ya no es posible diseñarla exclusivamente desde la planeación urbanística sino que deben considerarse muchos más aspectos. En muchos casos, además, la planeación no consiste solamente en planificar nuevas zonas de expansión de la ciudad sino que es preciso también rehabilitar barrios enteros, ya sea que se encuentran degradados ya sea que se trate de asentamientos informales que nunca disfrutaron de un mínimo de condiciones para una vida digna de sus habitantes.

Para seguir aplicando la analogía que utilicé al principio del artículo a la situación actual de las ciudades, debemos ser conscientes de una gran diferencia: hoy, ya no disponemos del mapa que nos permitía planificar con precisión la ruta a seguir de principio a fin. Hoy tenemos pistas, tendencias, expectativas, soluciones para hoy que no sabemos durante cuánto tiempo seguirán siendo válidas,...En consecuencia, el proceso a seguir deberá ser, forzosamente, más inconcreto, más flexible, más adaptable al cambio que se vaya produciendo en las condiciones de entorno. Por eso, los pasos a seguir hoy en la planificación de la ciudad se parecerán mucho más a:

- Efectuar un diagnóstico de la situación de la ciudad
- Definir el objetivo estratégico
- Trazar el camino que vamos a tomar en nuestro avance hacia el objetivo
- (al cabo de un tiempo) Revisar el diagnóstico

en función del lugar en el que estemos entonces

- Repetir el paso 3 (y, a veces, incluso, regresar al punto 2 para reajustar el objetivo)

Es así porque hoy sólo disponemos de un mapa borroso y con muchas indefiniciones sobre lo que podemos encontrar por el camino. Ese mapa no puede prever ni los posibles movimientos sociales (tanto los de carácter constructivo, como los que representa la innovación social, o los más clásicos, de oposición), ni la evolución económica o política, ni los cambios tecnológicos o ambientales, entre otros, que se irán produciendo a lo largo de los meses y años. En definitiva, exactamente igual a lo que ocurre en una partida de ajedrez: el objetivo está muy claro, pero la forma de alcanzarlo depende, jugada a jugada, de lo que haga nuestro oponente. Todo ello es lo que hace inoperante una planificación estática como la que se podía hacer anteriormente y nos obliga a...

...hacer camino al andar

Sí, permitidme incorporar a esta exposición el famoso verso de Antonio Machado :

"CAMINANTE, SON TUS HUELLAS

EL CAMINO Y NADA MÁS;

CAMINANTE, NO HAY CAMINO,

SE HACE CAMINO AL ANDAR."

En efecto, creo que hay al menos 4 razones por las que este verso debe marcar la filosofía con que definamos la planeación flexible de las ciudades:

En primer lugar, es necesario recordar que no existe un único modelo a seguir para todas las ciudades sino que cada ciudad debe partir de su propia realidad, definir su propio modelo, sus propios objetivos y, en consecuencia, el camino que decida seguir para alcanzarlo. Por lo tanto, cada ciudad debe construir su propio camino, un camino no transitado por otras ciudades anteriormente, y eso hace plenamente vigente la necesidad de "hacer camino al andar".

En segundo lugar, no es posible quedarnos de brazos cruzados esperando a que se produzcan los cambios que puedan venir para reaccionar después según los que se hayan producido. Eso

sería “bonito” pero la realidad es que los cambios son una circunstancia permanente en el mundo actual. Debemos “vivir con ellos” por mucho que la perspectiva nos desagrade. Hay que empezar a moverse ahora, debemos empezar a caminar cuanto antes, es inevitable “hacer camino” a la vez que se están produciendo cambios.

Por otra parte, la velocidad de los cambios que se suceden en múltiples ámbitos nos imposibilita prever las circunstancias en que se encontrará la ciudad dentro de un tiempo, a veces bastante breve. Por eso, tener una visión a largo plazo de adónde queremos llevar la ciudad combinada con la flexibilidad de la adaptación de los proyectos de acuerdo a los cambios que se producen es la mejor forma de hacer progresar a la ciudad.

Por último y cuarto, es evidente que, al no poder prever el futuro, sólo una vez que la ciudad ha avanzado una parte del camino, podrá avizorar nuevas perspectivas y podremos hacernos una idea más precisa de cómo dar los siguientes pasos. Llegada a ese punto, la ciudad podrá revalidar sus objetivos y los medios necesarios para alcanzarlos o, si es necesario, revisar y adaptar unos u otros a partir de la nueva situación en la que se encuentre en ese momento.

Por lo tanto, queda claro que puesto que no hay un camino trazado, la ciudad debe hacer su camino al andar.

¿DE DÓNDE SALEN ESTAS IDEAS?

Todas estas ideas no aparecen de la noche a la mañana sino que surgen tras meses de reflexión, de intercambios con otros colegas, de intentos de plasmar por escrito reflexiones con cierto sentido y que apuntan, todas ellas, en la línea de la planeación flexible de las ciudades.

Ya os cité algunas de estas ideas al relataros lo que se dijo el pasado mes de julio en “Una jornada sobre Ciudades Inteligentes en Tarragona”. En esa jornada, Xavier Izquierdo o Josep M^a Caselles exponían prácticamente las mismas ideas desde sus respectivas perspectivas. Os invito a repasar las ideas que se expusieron en aquella ocasión.

Más recientemente, mi participación en el Foro ADEC de Córdoba, Argentina, me brindó la oportunidad de conocer personalmente a destacados colegas del ámbito hispanoamericano que conocía únicamente de forma virtual. Además de conocerlos tuvimos la oportunidad de intercambiar puntos de vista alrededor de alguna mesa de los hospitalarios restos cordobeses. Os estoy hablando de Enrique Gallicchio, uruguayo, Pablo Costamagna, argentino, Ulrich Harmes-Liedtke, alemán afincado en Argentina y de mi compatriota Euken Sesé.

Las reflexiones de todos ellos cruzadas con las mías han resultado en lo que os he expuesto en este artículo.

CONCLUSIÓN

La conclusión es que la tradicional planificación estratégica estática a 10 o 20 años es un instrumento del pasado porque es incapaz de responder a la cambiante realidad actual de ciudades y territorios.

Que, al contrario, necesitamos desarrollar planificaciones estratégicas flexibles, guiadas por una visión estratégica del futuro que deseamos, y con unas actuaciones que iremos adaptando a medida que las condiciones cambien.

Si me permitís utilizar una última analogía (¡vaya racha llevo en este artículo!) la ciudad actual necesita una

visión estratégica -es decir, de largo plazo- que, tal como haríamos en un barco, nos permitirá mantener firme el timón hacia el objetivo final aunque vayamos a necesitar adaptar los distintos planes y proyectos a los vientos o a las corrientes que encontremos.

Por todo ello es por lo que os invito a considerar un cambio en el enfoque de la planeación de vuestras ciudades y territorios: abandonar la filosofía de los planes estratégicos rígidos e inamovibles a lo largo de los años para pasar a definir grandes objetivos estratégicos para el largo plazo e ir construyendo el camino para alcanzarlos paso a paso, a medida que avanzais en ese camino.

<https://ciudadinnova.blogspot.com/2018/01/planeacion-estrategica-de-la-ciudad-si.html>

“NECESITAMOS DESARROLLAR PLANIFICACIONES ESTRATÉGICAS FLEXIBLES, GUIADAS POR UNA VISIÓN ESTRATÉGICA DEL FUTURO QUE DESEAMOS, Y CON UNAS ACTUACIONES QUE IREMOS ADAPTANDO A MEDIDA QUE LAS CONDICIONES CAMBIEN.”

CONAFPU

Cooperativa Nacional de Fasoneros de Pollos Unidos

CALUPROCERD



COOPERATIVAS DE PEQUEÑOS PRODUCTORES Y EL RELACIONAMIENTO CON EL ENTORNO

EL CASO DE LAS COOPERATIVAS CONAFPU Y CALUPROCERD



FLORENCIA FAEDO

Licenciada en Economía, con Especialización en Economía y Gestión para la Inclusión. Encargada de División Cooperativas Sociales, Dirección de Economía Social e Integración Laboral del Ministerio de Desarrollo Social (Uruguay).



LEIDY GORGA

Licenciada en Economía, con Especialización en Economía y Gestión para la Inclusión (Cooperativismo y Desarrollo Territorial), Maestría en Agronegocios (candidata) y Especialización en Industria Cárnica. Técnica de OPYPA-MGAP (Uruguay).

Las cooperativas y otras formas asociativas juegan un rol muy importante en el desarrollo de los territorios. Los emprendimientos asociativos permiten a los productores integrarse a las cadenas productivas mejorando sus condiciones económicas y sociales. Es clave que las organizaciones incorporen herramientas que les permitan agregar valor y mejorar el servicio que proveen a sus integrantes. En este sentido, la innovación debería ser una herramienta importante para agregar valor en las cooperativas. El estudio de la innovación al interior de las cooperativas es de suma importancia particularmente cuando éstas son de pequeña escala o se encuentran en sus primeras fases de desarrollo. Las organizaciones deben tener una mirada a largo plazo y que la misma sea implementada desde el inicio de la cooperativa.

El presente artículo está basado en los principales resultados del trabajo “Innovación en las cooperativas CONAFPU y CALUPROCERD. Estado, desafíos y acciones futuras” presentado como trabajo final para el Posgrado en Economía y Gestión para la Inclusión de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República de Uruguay.

OBJETIVO DEL ESTUDIO

Este trabajo se propone describir la realidad de dos cooperativas de productores familiares – Cooperativa Nacional de Façoneros de Pollos Unidos (CONAFPU) y Cooperativa Agraria Limitada Uruguay de Productores de Cerdos (CALUPROCERD) – y analizar el papel que juega la innovación como herramienta para agregar valor en cada una de estas cooperativas. Se busca responder a tres cuestiones clave: en qué han innovado estas cooperativas, cuáles son sus desafíos a la hora de innovar y cuáles son las posibles acciones de mejora que deben plantearse. A su vez, en el presente artículo se pone énfasis en el relacionamiento de estas cooperativas con el entorno. Se toma como supuesto que la innovación contribuye a generar y/o potenciar procesos de desarrollo en las cooperativas.

Las cooperativas elegidas para este trabajo tienen ciertas similitudes en sus realidades. Son cooperativas agrarias que trabajan con productores familiares, tienen una antigüedad menor a cuatro años, surgieron para dar respuesta a las necesidades de pequeños productores que requerían un canal de comercialización de su producción que fuera sostenible, y han formado parte de convenios de com-

pras públicas estatales que fueron claves para su desarrollo inicial. A su vez, ambas organizaciones tienen sus propias particularidades vinculadas a los sectores en los que se desempeñan y en el modelo de crecimiento que han definido.

ANTECEDENTES

Las nuevas corrientes inclusivas han redefinido el enfoque y la percepción sobre el rol económico y social de las cooperativas y han resaltado la importancia de este tipo de empresas. En este marco, las organizaciones deben realizar mejoras a su interior que permitan potenciar las habilidades productivas, extender los conocimientos vinculados a la gestión de la productividad, planificar y conducir la gestión empresarial y comercial y tener una administración transparente y auditable. Estas mejoras son claves para que la cooperativa pueda vincularse en condiciones lo más similares posibles con otras organizaciones y agentes económicos participantes de los mercados de bienes y servicios (Garín, 2016).

Martínez (2009), destaca que las cooperativas son empresas, pero además de ser empresas económicas son asociaciones de personas, en las cuales *“lo social se acredita por lo económico no menos que lo económico se autentifica por lo social”*. Menciona que las cooperativas tienen elementos que las caracterizan que son importantes a la hora de innovar: i) capital humano: muchas cooperativas cuentan con personas calificadas que permiten el desarrollo de proyectos innovadores, unidas en equipos de trabajo organizados; ii) capital estructural: la existencia en las cooperativas de tecnologías de la información y las comunicaciones, personal altamente calificado, equipos de investigación, etc., conforman una estructura adecuada para afrontar los desafíos del cambio; iii) capital relacional: las cooperativas colaboran entre ellas, lo que les permite llegar mucho más lejos que lo que sus posibilidades individuales les permitirían.

Las características propias de una cooperativa tales como su estructura interna, sus capacidades de gestión y su relacionamiento con el entorno son relevantes para esta temática.

Las cooperativas son un tipo particular de empresas y como tales deben tener sus propias estrategias de desarrollo. Según lo que expresan Brickley y otros (2005), la estrategia de una empresa se debe ocupar de las cuestiones generales y de largo plazo, ya que -normalmente-, las estrategias cambian con el

paso del tiempo. Para formular y aplicar estrategias que aumenten el valor de una empresa, es necesario comprender tanto los recursos y las capacidades de la empresa como su entorno externo. Autores como Kaplan y Norton (2000), mencionan que la organización debe buscar una propuesta de valor diferenciada y para eso todos los procesos organizacionales deben estar alineados. Destacan que todas las organizaciones, más allá de su estrategia, deberían esforzarse por tener al menos un objetivo de innovación en sus mapas estratégicos.

MARCO CONCEPTUAL

En este trabajo tomamos como base los conceptos aportados por la Universidad de Mondragón, donde se considera innovación a la creación o modificación de lo existente, a la integración de lo que ya existe en una forma antes no vista, y al aporte de algo nuevo en un determinado contexto con el objetivo de generar valor. Entendemos a la innovación como un concepto más amplio que investigación más desarrollo (I+D), ya que puede haber innovación sin I+D. De esta forma, la innovación puede consistir en un nuevo producto o mejora cualitativa de un producto ya existente, un nuevo o mejor proceso de producción, la apertura de un nuevo mercado, el desarrollo de nuevas fuentes de suministro, cambios organizativos en la industria o cambios en relación al entorno. A su vez, la innovación se basa en la diversidad funcional, requiere una adaptación organizacional y está íntimamente ligada al aprendizaje. Por último, consideramos a la innovación como una herramienta de carácter fundamental para el desarrollo de una organización; debe formar parte de las definiciones estratégicas donde se tomen en cuenta las capacidades internas, así como también el entorno y su interacción con el mismo ya que la empresa no innova de manera aislada (López, 2012).

METODOLOGÍA DE ANÁLISIS

El trabajo de López (2012) utiliza el Modelo I-lau de la Universidad de Mondragón como herramienta para analizar los elementos claves de la gestión de la innovación. Este modelo permite presentar un marco de actuación que posibilita a la organización identificar áreas de mejora para posteriormente realizar un seguimiento de sus actividades de innovación.

Para evaluar a la organización en cuestión el modelo I-lau considera cuatro criterios y cada criterio está

acompañado de sub-criterios. Estos criterios son: 1) Entorno: grado de conocimiento de la empresa acerca de su mercado, competencia y contexto económico social en que se mueve. Mediante el entorno la empresa posee una visión global de lo que puede ocurrir tanto interna como externamente; 2) Estrategia: grado por el cual la organización visualiza la innovación como un motor fundamental de su desarrollo empresarial y la incorpora en su estrategia de negocio; 3) Personas: considera dentro del proceso de innovación los aportes de las personas como fuente básica; 4) Recursos: evalúa la planificación y gestión de los recursos asignados a la innovación. El entorno está representado por cuatro subcriterios: mercado y competidores; orientación de la estrategia al exterior; orientación al cliente; colaboración con los proveedores y desarrollo de alianzas.

Todos los criterios tienen el mismo peso dentro del modelo, ya que todos son áreas fundamentales para una gestión óptima de la innovación. Se tienen cuatro fases de madurez o evolución: ausencia de gestión, estado inicial, práctica estructurada y práctica avanzada.

La información necesaria para trabajar con este modelo se relevó a través de entrevistas con informantes calificados, siendo un trabajo de carácter exploratorio. Se realizaron entrevistas a referentes de las cooperativas estudiadas, se analizó información formal brindada por las cooperativas – estatutos, convenios y proyectos – y se recopiló información de trabajos anteriores en los cuales se realizaron visitas a diferentes granjas y entrevistas a sus propietarios. Asimismo, se utilizó información del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) y de la Dirección Nacional de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

LA COOPERATIVA NACIONAL DE FAÇONEROS DE POLLOS UNIDOS

CONAFPU es una cooperativa agraria de primer grado, ubicada en el departamento de Canelones, Uruguay, fundada a fines del año 2013. Su objeto principal es la producción y comercialización de carne de aves, y abarca a pequeños y medianos productores façoneros familiares. Esta organización se formó para dar respuesta a una situación de crisis provocada por las inequidades del funcionamiento del mercado donde los pequeños productores iban quedando desplazados. Tiene 25 socios con un perfil etario entre 45-50 años como promedio, la mayoría hombres, aunque se destaca el rol importante

de la mujer y las familias.

El sistema de funcionamiento de la cooperativa es similar al de las industrias integradoras. Esto es, la cooperativa entrega el alimento y los pollos bebé a los fañoneros (productores socios vinculados al ciclo productivo), paga por el servicio de engorde y luego vende los pollos al mercado. La etapa de faena y el troceado de los pollos se realizan en industrias con las cuales CONAFPU tiene acuerdos y luego la distribución de la carne es contratada por la cooperativa. La venta de la carne de ave de la cooperativa se realiza a través de un convenio tripartito con el Ministerio del Interior (MI) y la Intendencia de Canelones del año 2014, en el marco de la promoción de sectores de la producción familiar y emprendimientos cooperativos. La cooperativa comenzó vendiendo carne a las cárceles y luego a la Escuela Nacional de Policía, posteriormente comenzó a vender carne de pollo a la Intendencia de Canelones. Cabe destacar que recientemente ganaron una licitación para vender pollos congelados sin menudos, en el marco de la ley de Compras Públicas (19.292/2014). Esta cooperativa se financia del margen que obtiene por la comercialización de los pollos.

CONAFPU mantiene acuerdos con empresas proveedoras de pollitos bebé y de insumos y concretó negocios de cría de pollos para terceros como actividad complementaria. La operativa consiste en cobrar el precio pactado a sus clientes, deducir costos y pagar el servicio de crianza de los pollos a los productores socios de acuerdo a su eficiencia. La cooperativa pretende ser más competitiva para sobrevivir en el mercado abierto y no depender únicamente de los convenios estatales conseguidos hasta este momento. La principal limitante que tienen es el costo del servicio de faena.

El gran objetivo actual de la cooperativa es tener una planta de faena propia, pretenden una planta pequeña con tecnología de punta. Con esto la cooperativa apunta a ser más competitiva en costos y poder especializarse en su actividad. Buscan generar productos diferenciados en términos de calidad y con valor social. Para este objetivo, cuentan con un terreno de nueve hectáreas cedido por el Insti-

tuto Nacional de Colonización en San Jacinto en el cual ya han comenzado las primeras obras para la construcción. Para esto se utilizarán fondos propios y buscarán fuentes de financiamiento. Este proyecto ha sido declarado de interés ministerial por parte del Ministerio del Interior, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Industria, Energía y Minería, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La cooperativa ha sido la primera organización en estar registrada y habilitada en el Registro Nacional de Organizaciones Habilitadas, lo que la faculta acceder al Régimen de Compras Públicas.

LA COOPERATIVA AGRARIA LIMITADA URUGUAYA DE PRODUCTORES DE CERDOS

CALUPROCERD surge en el año 2006 como una organización con personería jurídica dentro de la Asociación Uruguaya de Productores de Cerdo (AUPC). La cooperativa y el gremio son una misma organización, no tienen dos estructuras independientes. Esta organización se propone efectuar o facilitar operaciones vinculadas a la producción, elaboración, comercialización, importación o exportación de productos tales como porcinos, granos, etc. La trayectoria de la cooperativa en el mercado comienza en 2013 con las ventas de carne de cerdo al Estado. Posee 200 socios que son los mismos socios de AUPC. Sin embargo, no todos participan activamente de la cooperativa y de sus negocios. El tamaño

de los productores socios es dispar, la mayoría son chicos o muy chicos, pero hay algunos productores relativamente grandes y se encuentran distribuidos en casi todos los departamentos del país.

Esta cooperativa posee un convenio tripartito con el Ministerio del Interior y la Intendencia de Canelones para comercializar una cuota pre-acordada de carne de cerdo en las cárceles. Este acuerdo permitió que la organización comenzara a desarrollarse y generar mejoras económicas y sociales a sus productores. De los 150 productores que entregan cerdos actualmente a la cooperativa, casi un 90% regularizaron su situación económica como productores

" EL GRAN OBJETIVO ACTUAL DE LA COOPERATIVA ES TENER UNA PLANTA DE FAENA PROPIA, PRETENDEN UNA PLANTA PEQUEÑA CON TECNOLOGÍA DE PUNTA. CON ESTO LA COOPERATIVA APUNTA A SER MÁS COMPETITIVA EN COSTOS Y PODER ESPECIALIZARSE EN SU ACTIVIDAD. BUSCAN GENERAR PRODUCTOS DIFERENCIADOS EN TÉRMINOS DE CALIDAD Y CON VALOR SOCIAL."

de la cooperativa y se formalizaron. Según Chiappe (2015), la experiencia generada con este convenio ha sido doblemente positiva ya que es un canal de venta importante para muchos productores – particularmente los pequeños – y, a su vez, fortaleció la organización al acercar nuevos productores a la propuesta. En los últimos años se han formado nuevos grupos de productores participantes de la cooperativa, la cual ha realizado también acuerdos con frigoríficos para realizar la faena y el trozado de las reses. El principal mecanismo de capitalización es la ganancia de la comercialización. También son beneficiarios de planes de políticas públicas que les proveen de fondos no reembolsables.

RELACIONAMIENTO CON EL ENTORNO: PRINCIPALES RESULTADOS

Dentro de los principales resultados vinculados al relacionamiento con el entorno de estas cooperativas, podemos mencionar que ambas han innovado fundamentalmente en términos organizacionales y de relacionamiento con su entorno. A su vez, han implementado un modelo de gestión cooperativo en un sector de productores rurales que se manejaban de forma aislada. Ambas organizaciones apuestan en gran medida a que las nuevas generaciones puedan llevar adelante procesos y estrategias más innovadoras. Han trabajado para extender mejores prácticas y acercar tecnologías de producción a sus socios con el objetivo de lograr mayor eficiencia en la producción, teniendo mejores resultados y disminuyendo la carga de trabajo de los productores. Las dos cooperativas tienen un importante nivel de involucramiento con los actores locales, instituciones, gremios, sector público, competidores, proveedores y clientes. En este sentido, han logrado acceder a convenios laborales, alianzas con proveedores, acuerdos comerciales, vínculos estables y exitosos con agentes relacionados a la innovación e investigación, así como con actores políticos que han apoyado los emprendimientos de diversas formas. Asimismo, están pendientes e informados de lo que

pasa en el entorno a nivel de mercado, político e institucional.

A continuación, se mencionan los aspectos a resaltar de cada cooperativa vinculados al análisis del criterio entorno del Modelo I-lau aplicado, considerando los cuatro sub-criterios.

a) Resultados del modelo para CONAFPU

En relación al **mercado y los competidores**, en CONAFPU las decisiones que se toman tienen en cuenta al mercado en el cual están insertos, conocen el tamaño del mismo y la cuota que disponen, así como a sus competidores. El objetivo de la cooperativa es acceder a mejores oportunidades dentro de las compras públicas y luego acceder al mercado abierto. Conocen las preferencias del consumidor y tratan de anticiparse y adaptarse a posibles o eventuales cambios de la realidad que enfrentan. A su vez, participan en ámbitos como la mesa de desarrollo de Canelones y el comité de seguimiento con el Ministerio del Interior en relación a los convenios que tienen.

“ LAS DOS COOPERATIVAS TIENEN UN IMPORTANTE NIVEL DE INVOLUCRAMIENTO CON LOS ACTORES LOCALES, INSTITUCIONES, GREMIOS, SECTOR PÚBLICO, COMPETIDORES, PROVEEDORES Y CLIENTES. EN ESTE SENTIDO, HAN LOGRADO ACCEDER A CONVENIOS LABORALES, ALIANZAS CON PROVEEDORES, ACUERDOS COMERCIALES, VÍNCULOS ESTABLES Y EXITOSOS CON AGENTES RELACIONADOS A LA INNOVACIÓN E INVESTIGACIÓN, ASÍ COMO CON ACTORES POLÍTICOS QUE HAN APOYADO LOS EMPRENDIMIENTOS DE DIVERSAS FORMAS.”

En cuanto a la **orientación de la estrategia al exterior**, esta organización cuenta con varios proyectos que la vinculan con el entorno. Se plantean crear una Fundación que posea una Escuela de Formación para capacitar a los jóvenes en actividades agrarias. En principio pretenden trabajar en la localidad y luego vincularse con las distintas organizaciones que operan a nivel territorial. Por otra parte, están trabajando en la creación de una marca propia que los identifique como productores con valor social y apunte a los consumidores comprometidos con responsa-

bilidad social.

La **orientación al cliente**, está basada fundamentalmente en la participación de la cooperativa en ámbitos como la mesa de desarrollo de Canelones y el comité de seguimiento del convenio con el Ministerio del Interior. A través de estos ámbitos, se

reciben las demandas y las exigencias vinculadas al producto que ofrece la cooperativa. Vinculado a la **colaboración con los proveedores**, se destaca que la organización posee alianzas con proveedores, pero sin presentar acuerdos establecidos formalmente. Finalmente, en el sub-criterio vinculado al **desarrollo de alianzas** surge como uno de los puntos principales la presentación de un proyecto al Ministerio de Desarrollo Social para crear una cadena de pollerías bajo régimen de franquicia, en las que la franquiciada sea una mujer jefa de hogar. Asimismo, esta cooperativa está fuertemente vinculada a nivel local con distintas organizaciones para realizar capacitaciones a jóvenes en temas como invernáculos, quintas, entre otros. A través de la participación en diferentes ámbitos de coordinación tanto públicos como privados, así como de la puesta en marcha de diversas iniciativas y proyectos, esta cooperativa busca generar herramientas de empoderamiento y capacitación para los pobladores rurales, lo cual lleva adelante.

b) Resultados del modelo para CALUPROCED

En el sub-criterio vinculado al **mercado y los competidores**, cabe mencionar que la cooperativa conoce al mercado en el cual está inserta a la vez que a la competencia que enfrenta. Asimismo, la cooperativa se constituye sobre la base de grupos de productores de cercanía territorial que trabajan de forma coordinada lo que permite tener un panorama de la situación del sector a nivel nacional. La **orientación de la estrategia al exterior** está marcada por el hecho de que los objetivos económicos y sociales de la cooperativa están alineados a los objetivos gremiales de la AUPC. De este modo, el entorno político es crítico. A su vez, la realidad del sector y de los productores socios influye directamente en la competitividad de la cooperativa.

En relación a la **orientación al cliente**, si bien la cooperativa no realiza relevamientos sistemáticos de las expectativas y necesidades de los mismos, se encuentra receptiva a las nuevas exigencias por parte de los clientes. La participación en el comité de seguimiento bi-partito con el Ministerio del Interior forma parte de este punto. En cuanto a la **colaboración con proveedores**, CALUPROCED ha desarrollado acuerdos comerciales con empresas que forman parte del proceso productivo, industrial y de transporte.

Finalmente, el **desarrollo de alianzas** es impor-

tante en esta organización. Esta práctica ha logrado fortalecer las redes organizacionales de los productores familiares socios y permitido que tengan asegurada una cuota de venta de cerdos a un precio acorde, de modo tal que impacte positivamente en sus ingresos y, a la vez, posibilite el desarrollo de planes productivos y de adopción de mejoras tecnológicas en los predios. Esta cooperativa cuenta con acuerdos con agentes relacionados a la innovación e investigación, tales como el Instituto de Investigación Agropecuaria y las Facultades de Agronomía y Veterinaria. Asimismo, han establecido otros vínculos como los que han mantenido con instituciones de Brasil para proyectos de mejora genética.

CONCLUSIONES GENERALES

Ambas cooperativas contribuyen a que los productores socios mejoren su posición en el mercado y su capacidad de negociación como consecuencia de lograr economías de escala. Tanto las cooperativas como sus socios han visto incrementadas sus capacidades culturales, directivas y organizativas.

En los casos estudiados encontramos que, a pesar de la corta trayectoria de las cooperativas, que ha estado apuntalada hasta el momento por el canal de ventas al Ministerio del Interior, han encontrado formas de organización y de gestión diferentes que persiguen objetivos distintos. Han innovado fundamentalmente en términos organizacionales y buscan generar cambios innovadores a nivel de los establecimientos productivos de sus socios. Se destaca la importancia del relacionamiento con el entorno, lo cual favorece a estas organizaciones en sus objetivos innovadores.

Los principales desafíos que enfrentan están ligados a las características de sus socios que inciden en la dificultad a la hora de generar ideas innovadoras y a las condiciones de competitividad de los sectores en los que ambas cooperativas están insertas.

Como parte de las posibles acciones de mejora que deberían considerar las cooperativas analizadas se resaltan algunas tales como la definición de estrategias empresariales que destaquen la innovación, la instauración de una cultura innovadora entre la masa de socios que favorezca la generación y el apoyo a ideas innovadoras, la generación de productos de alta calidad y valor para ganar competitividad, el desarrollo de planes estratégicos para anticipar cambios económicos e institucionales, así como la profundización del relacionamiento con los distin-

tos actores relevantes del entorno. Éstas acciones deberían considerarse en un marco de responsabilidad social y cuidado del medioambiente.

Estas dos organizaciones han tenido en sus procesos de formación y crecimiento una gran influencia de las instituciones y las políticas públicas inclusivas orientadas a la mejora de las condiciones de los pequeños productores rurales y sus organizaciones.

El rol que juega la política pública en estos procesos de inclusión y apoyo a los productores rurales es decisivo para apalancar las primeras etapas de vida, pero resulta fundamental que las propias organizaciones generen estrategias que les permitan consolidarse y ser sostenibles en el largo plazo por sus propios medios.

A través de este tipo de emprendimientos asociativos se están generando alternativas laborales y comerciales más incluyentes, donde aquellos a quienes el mercado parecería dejar atrás logran insertarse y fortalecerse dentro de un proceso colectivo. Estos procesos son especialmente importantes en el medio rural donde los productores más débiles generalmente se encuentran aislados, sin redes de apoyo, con escasa infraestructura y enormes dificultades para sobreponerse a los vaivenes del mercado y de la propia naturaleza.

“ EL ROL QUE JUEGA LA POLÍTICA PÚBLICA EN ESTOS PROCESOS DE INCLUSIÓN Y APOYO A LOS PRODUCTORES RURALES ES DECISIVO PARA APALANCAR LAS PRIMERAS ETAPAS DE VIDA, PERO RESULTA FUNDAMENTAL QUE LAS PROPIAS ORGANIZACIONES GENEREN ESTRATEGIAS QUE LES PERMITAN CONSOLIDARSE Y SER SOSTENIBLES EN EL LARGO PLAZO POR SUS PROPIOS MEDIOS.”

- resultados tangibles, Barcelona.
- López, S. 2012. Una introducción a la innovación tecnológica: literatura básica. Estado del arte.
- Universidad de Mondragón. Facultad de Ciencias Empresariales.
- Martínez, A. 2009. “Innovación y Cooperativas”. Boletín de la Asociación Internacional de
- Derecho Cooperativo, Nº 43, pp. 135-157
- Universidad de Mondragón. 2010. Modelo i-lau, Diseño e implantación de un Sistema de
- Gestión de la Innovación para Microempresas. Manual de Auto-evaluación. Versión para los
- Evaluadores.

BIBLIOGRAFÍA

- Brickley, J.; Smith, C.; Zimmerman J. 2005 Economía Empresarial y arquitectura de la
- organización. Capítulo 8
- Chiappe. 2015. Informe final. Desarrollo rural y aplicación de políticas de compras públicas a
- productos alimenticios proveniente de la agricultura familiar. FAO & Facultad de Agronomía de
- la Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.
- Garín. 2016. Compras públicas estatales, herramienta de política productiva y desarrollo local
- inclusivo.
- Kaplan, R. y Norton, D. 2000. Mapas estratégicos. Convirtiendo los activos intangibles en



TRANSFORMANDO LAS FORMAS DE HACER POLÍTICA CON LA COLABORACIÓN DE LA UNIVERSIDAD

ENTREVISTA A

SEBAS ZURUTUZA Y ANDER ARZELUS



MAITE REIZABAL ARREGUI

Graduada en Comunicación por la Universidad de Deusto, San Sebastián, País Vasco, trabaja en Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad como técnica de comunicación. Su labor se desarrolla principalmente en el proyecto del Laboratorio de Desarrollo Territorial, donde realiza actividades del ámbito de la comunicación y la facilitación del proceso. Ha sido colaboradora de algunos medios de comunicación, así como profesora de Teoría de la Comunicación Organizacional en la Universidad de Deusto.

Transformar las formas de hacer en la política pública no parece tarea fácil. Como tampoco lo es fomentar una gobernanza multinivel que involucre a distintos niveles de gobierno, con la universidad jugando un rol que va más allá de aportar conocimiento teórico. Es un reto que parece plantearse en distintos lugares del planeta. Hace 10 años, en el territorio histórico o provincia de Guipúzcoa, el gobierno territorial, conocido como Diputación, puso en marcha un proceso con el que buscaba mejorar precisamente el modelo de relaciones entre distintos agentes con el objetivo de mejorar las políticas, involucrando a un equipo de investigadores que comenzaban a desarrollar lo que después se acabaría conociendo como Investigación Acción para el Desarrollo Territorial. Dos partidos en el gobierno y tres legislaturas más

tarde, ese proceso hoy se conoce como Laboratorio de Desarrollo Territorial (antes Gipuzkoa Sarean, que en euskera significa "Guipúzcoa en red"). En el proceso hay que agregar una estrategia que nace de la misma matriz que se denomina Etorkizuna Eraikiz, que significa "construyendo el futuro", y que es, en este momento, la estrategia de la Diputación para el desarrollo de una nueva agenda política en el marco de una gobernanza cooperativa.

Dos personas que conocen de primera mano ambos procesos son **Sebas Zurutuza, director de Estrategia de Gestión de la Diputación Foral de Gipuzkoa y responsable actual del Laboratorio,** y **Ander Arzelus, Jefe de Servicio del Gabinete del Diputado General,** que ha formado parte del Laboratorio desde sus inicios. Ambos, político y técnico (personal permanente de la Diputación) respectivamente, reflexionan aquí sobre gobernanza, sobre la relación política-universidad y sobre los retos a futuro que plantea lo que se conoce como Gobernanza Cooperativa.

El tema de la gobernanza multinivel es un debate que se está dando en un sinnúmero de territorios y América Latina no escapa a ello. En Gipuzkoa, desde hace años, se lleva adelante un proceso que actualmente se denomina de Gobernanza Cooperativa. ¿Cuáles son las razones por las cuáles están trabajando en el fortalecimiento de una gobernanza cooperativa?

Sebas: dentro de lo que es el entramado institucional de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la complejidad es relativamente importante en cuanto a que operamos diferentes niveles administrativos: está el Gobierno Vasco, están las Diputaciones Forales en el ámbito del territorio histórico y los gobiernos locales o municipales. Y, en general, los diferentes niveles, cada uno desde sus competencias, estamos trabajando todo lo relacionado con lo que se puede llamar desarrollo territorial, promoción económica, etc. En ese sentido, por la eficiencia de las políticas públicas, se requiere de una gobernanza compartida de tal manera que se alineen los programas que desarrolla cada uno de esos niveles institucionales. Pero no solo alinear; se trata de acordar una estrategia compartida que luego se concretará

en desarrollo de políticas concretas.

Ander: yo completaría la aproximación de Sebas, que es más competencial, con un punto de vista casi más psicológico. Creo que, debido a que cada nivel tenemos determinadas competencias, tendemos a ser centralistas en la ejecución. Percibimos el mundo siempre en torno a nosotros. Por ello, actuamos con mecanismos bastante clásicos. Este ejercicio que estamos queriendo hacer busca tener otra visión e ir planteando proyectos en colaboración, en cooperación, o por lo menos sabiendo que tenemos necesidad de abordarlos conjuntamente, no solo en la ejecución, sino incluso desde el origen, aunque eso requiera salir de nuestra zona de confort.

¿Y por qué la ha denominado Gobernanza Cooperativa?

"LO QUE SE QUIERE HACER CON ETORKIZUNA ERAIKIZ O CON EL LABORATORIO DE DESARROLLO TERRITORIAL ES CREAR UNAS CAPACIDADES COLECTIVAS. ES UNA CONSTRUCCIÓN COLECTIVA Y UN APRENDIZAJE COLECTIVO."

SEBASTIÁN ZURUTUZA

Sebas: porque es el elemento que caracteriza esa gobernanza, en el sentido de que la estrategia, el desarrollo y la evaluación de las políticas que se implementan tienen que ser de una forma compartida. De ahí que enfatizamos el término gobernanza con el objetivo cooperativo.

Sabemos que es un tema complejo porque reconstruye relaciones y formas de gobierno, ¿pero pueden darnos pistas sobre cómo y con quién se trabaja en esta experiencia?

Sebas: con los que operan en los diferentes niveles administrativos. Dentro de la Diputación, la gobernanza implica a distintos departamentos. Y la primera experiencia con otro agente fue con las agencias comarcales de desarrollo, que son los instrumentos para el desarrollo territorial que tienen establecidos los gobiernos municipales o locales. La primera colaboración se estableció entre estos dos niveles (Diputación y agencias) por la proximidad que teníamos con ellos y porque entendíamos que son procesos complejos que requieren de formación de confianza, de ahí el focalizarlo. Cabe destacar que incorpora a los niveles políticos y técnicos, tanto en las agencias como en la Diputación. Una vez se ha consolidado esta fase con las agencias, estamos incorporando a diferentes agentes que tienen una visión del conjunto de la comunidad autónoma, que pueden estar en la órbita del Gobierno

Vasco. En concreto, estaríamos hablando de tres agentes: Formación Profesional, que es un agente importante para llevar a cabo programas de forma compartida por su proximidad a la empresa pequeña; Lanbide, que es el Instituto Vasco de Empleo, en cuanto a que el ámbito de la empleabilidad también se está trabajando en lo que hemos llamado nosotros Laboratorio de Desarrollo Territorial; finalmente, estaría también la Agencia Vasca de Innovación, Innobasque, con la que estamos trabajando en diferentes ámbitos.

Un tema clave es que estos procesos se interrumpan ante los cambios de gobierno. ¿Cuáles fueron las acciones y estrategias para que el proceso se mantenga durante 10 años?

Ander: creo que lo planteaba Sebas antes. Las relaciones muchas veces venían desde la desconfianza. No estamos diciendo que hemos inventado relaciones nuevas; les estamos intentando dar otra mirada. Este es un ejercicio que procede inicialmente del ámbito universitario, como reflexión académica. Resulta que el responsable del gabinete de la Diputación es también profesor en la Universidad de Deusto en el ámbito de la innovación social. Él trajo una idea un poco abstracta: desarrollar capital social. Al principio, en la Diputación, dijimos: ¿qué es esto? Pero se empezó a trabajar desde ahí. Se hizo una investigación, un diagnóstico, desde la propia universidad, para ver los activos de trabajo conjunto que tenía Gipuzkoa como territorio a lo largo de la historia. Ahí nos reconocíamos a nosotros mismos como un territorio con una visión comunitarista y con una capacidad de interactuar y de abordar proyectos importantes conjuntamente. Lo que inicialmente era una reflexión de tipo académico, se empezó a querer plasmar en el mundo de la práctica concreta de la Diputación. Pero justo cuando llegaba el momento de concretar, en 2011, viene un cambio de gobierno importante, donde el equipo que estaba en aquel momento en la Diputación, perteneciente Partido Nacionalista Vasco, sale después de las elecciones, y se incorpora Bildu, que procede del mundo de la Izquierda Abertzale, y que por primera vez en muchos años ocupa puestos de responsabilidad. En aquel momento, había un riesgo importante, porque muchas veces el ciclo de vida de los proyectos suele coincidir con el ciclo de vida de la legislatura, y más aún cuando el gobierno cambia de manos. Ahí al equipo técnico de la Diputación y al de la universidad nos tocó transmitir al nuevo equipo político la importancia que nosotros intuíamos que esos modos de interactuar, de

relacionarnos y de abordar los proyectos podían tener para ellos. Inicialmente el equipo nuevo no veía el tema con buenos ojos, sobre todo porque venía con la desconfianza de quien llega nuevo, y se trataba de un proyecto del equipo anterior. Ahí yo creo que hubo mucha generosidad por parte de todos. Se hizo una reflexión y se extrajo la esencia de lo que era el concepto de capital social en abstracto y los aprendizajes anteriores. Esto se empezó a plasmar en lo que se denominó como “zubigintza”, que en euskera significa construcción de puentes, en este caso, establecer vínculos para construir relaciones. Pero, al acabar la segunda legislatura, en 2015, el Partido Nacionalista Vasco volvió al gobierno y capitalizó lo anterior. Reconoció, incluso, el trabajo hecho por el gobierno de Bildu en la anterior legislatura diciendo que se aportó valor y se mejoró el proyecto. Es un elemento fundamental que plasma que esto es algo que va más allá de la lectura de partidos y legislaturas.

Sebas: yo añadiría a lo que ha dicho Ander que seguir con el proyecto iniciado en 2009 ha sido natural. Había ya un aprendizaje y un conocimiento de lo que se había hecho. Y no solo eso. El propio planteamiento global del nuevo gobierno ya incorporaba, en mi opinión, elementos de lo que había sido Gipuzkoa Sarean, que es una gobernanza cooperativa, no solo en el ámbito de lo que llamamos desarrollo territorial. Yo creo que esa idea inicial que estaba en Gipuzkoa Sarean, ahora Laboratorio de Desarrollo Territorial, está impregnando el conjunto de la actuación del gobierno foral, en concreto, a través de una iniciativa que llamamos Etorikizuna Eraikiz (construyendo el futuro).

¿Cuál ha sido el rol de la Universidad en estos años del proceso?

Ander: creo que ha sido fundamental. En la administración tenemos nuestras propias capacidades y nuestra propia manera de hacer las cosas. Por ello, recurrimos a ayuda del exterior (como consultoras) para que nos ayuden en lo que nosotros queremos hacer y en la forma en la que nosotros queremos hacer las cosas. Ese es un sistema de funcionamiento tradicional para nosotros. Pero aquí se planteaba algo más: un carácter transformador. Y había una cierta vocación o una cierta intuición al comienzo de tener entre manos un proyecto que podía modificar el cómo, los modos de trabajar. Eso solo se puede hacer con quien tiene la capacidad de investigar. Había que descubrir el camino, porque nosotros tampoco podíamos precisar en un pliego de

prescripciones técnicas, que es lo que muchas veces se hace con unas contrataciones, qué es lo que queríamos. Ese descubrir camino y ese ir abriendo miradas solamente se puede hacer desde la investigación. Desde ese punto de vista, nos hemos encontrado con la colaboración profesional y enormemente generosa de la Universidad de Deusto, del instituto Orkestra, concretamente. Con ellos, se establece un proceso de investigación acción; es decir, empezamos a hablar de una investigación muy especial, porque convertimos a Gipuzkoa y a sus instituciones, a sus empresas y a sus gentes, en un gran Laboratorio. Ahí, por tanto, la universidad investiga, pero sobre la práctica diaria que nuestra acción política va requiriendo. Y esto ha sido lo que poco a poco hemos ido ajustando, porque veíamos que se podía llegar a transformar los modos de hacer política.

Sebas: esta incorporación de la universidad al proceso de Gipuzkoa Sarean o Laboratorio de Desarrollo Territorial es lo que ha inspirado una idea que hemos tratado de extender a otro tipo de proyectos en el marco de lo que decía Etorkizuna Eraikiz. Estamos inmersos en un proceso de cambios acelerados que nos llevan a una situación de que los problemas y la realidad son complejas. Y, en ese sentido, uno de los elementos que tenemos que incorporar es inyectar el máximo conocimiento a esos procesos o políticas. En ese sentido, lo que ha mencionado Ander, es totalmente pertinente en ese marco de complejidad: que seamos capaces de que la universidad se incorpore y aporte ese conocimiento en los procesos y los proyectos en concreto, más allá de hacer una investigación puramente académica; es decir, que acompañe con su conocimiento experto, con su teorización y sus marcos teóricos a los proyectos concretos. Es lo que de una forma más sistemática y general estamos tratando de desarrollar también con otras universidades, siendo muy conscientes de la dificultad que implica tanto para los propios investigadores como para los que

estamos en el mundo de la administración.

¿Qué capacidades debe construir o fortalecer en sus equipos de investigadores?

Sebas: creo que en general esta gobernanza cooperativa nos tiene que empujar a cambiar a todos en el ámbito en el que nos encontramos, también a la universidad. Los investigadores y las investigadoras también tienen que empezar a visibilizar la importancia de hacer las cosas de otra manera. Hoy en día de forma compartida se puede hacer bastante más. Yo creo que le da más valor a la propia investigación.

Ander: yo añadiría algo limítrofe, no yendo tanto a las capacidades sino a las actitudes. Creo que exige mucha humildad, para salir de tus seguridades, y mezclarte con los “mortales”. Y vinculación y compromiso con los proyectos de tu territorio.

Sebas: y salir del confort de cada uno, como nos ocurre en la política, o en la gestión pública. En la investigación también salir del despacho de cada uno.

Ander: veníamos ahora de una reunión en la que hablábamos de que, cuando esto va avanzando y la Diputación de Gipuzkoa se plantea dentro de Etorkizuna Eraikiz asumir estos modos de ir haciendo las cosas, tanto en cuanto empujadas, tu poder se empieza a resquebrajar. Y había un responsable político que decía: “es que esto lleva mucho sufrimiento”. Salimos de la zona de confort y toca sufrir. Eso nos pasa un poco a todos.

pieza a resquebrajar. Y había un responsable político que decía: “es que esto lleva mucho sufrimiento”. Salimos de la zona de confort y toca sufrir. Eso nos pasa un poco a todos.

El desarrollo de la Investigación Acción para el Desarrollo Territorial (IADT) en Orkestra (Instituto Vasco de Competitividad) se ha nutrido de todo este proceso. ¿Qué capacidades le ha aportado al gobierno trabajar con esta lógica de co-construcción?

“¿CÓMO FUNCIONA EL LABORATORIO DE DESARROLLO TERRITORIAL?

ESTÁ COMPUESTO POR DISTINTOS ESPACIOS O PROCESOS, EN LOS QUE SE TRABAJAN TEMAS RELACIONADOS CON LA GOBERNANZA, LA INDUSTRIA 4.0, LA COLABORACIÓN INTEREMPRESARIAL O LA EMPLEABILIDAD, ENTRE OTROS. SE DISTINGUEN: ESPACIOS DE REFLEXIÓN Y TOMA DE DECISIÓN CONJUNTA, ESPACIOS ORIENTADOS AL DESARROLLO DE METODOLOGÍA Y ESPACIOS EN QUE LAS DECISIONES TOMADAS SE LLEVAN A LA ACCIÓN A TRAVÉS DE LA METODOLOGÍA DESARROLLADA. TODO ELLO TIENE EN SU BASE LA GOBERNANZA COOPERATIVA Y LA METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN ACCIÓN.”

Sebas: lo que se quiere hacer con Etorikizuna Eraikiz o con el Laboratorio de Desarrollo Territorial es crear unas capacidades colectivas. Es una construcción colectiva y un aprendizaje colectivo. En ese sentido, creo que las propias dinámicas que se han generado con el apoyo de la universidad, en este caso, de Orkestra, han servido para ir explicando y buscando momentos para ir generando ese aprendizaje.

Ander: estoy de acuerdo. Creo que se han generado unos procesos metodológicos en los que estamos siendo capaces de trasladar del mundo de las ideas al mundo de la práctica concreta. Sabemos que es difícil y que, cuando hablamos de co-creación, supone invertir mucho tiempo. De la otra forma iríamos más rápidos, pero posiblemente no llegaríamos tan lejos como empezamos a verlo en este momento.

Sebas: tenemos el convencimiento de que esta forma de hacer es la que hay que abordar y trabajar. El problema de este modo de hacer es que el ambiente en el que nos desenvolvemos justamente te aparta de ello, porque la política hoy en día se lleva más por los titulares, y deja al margen este tipo de formas de hacer, si bien todos vemos que es hacia donde hay que caminar. En este contexto de profunda desafección hacia la política de la ciudadanía, entendemos que esta gobernanza cooperativa es una estrategia muy importante para recuperar la confianza y conseguir la vinculación de las personas, de la ciudadanía, con la política. Pero no es una forma de hacer que venda políticamente. Estamos acostumbrados al titular, al tweet. Y no parece que los tiempos nos acompañen para abordar esta forma de hacer, sobre todo a los representantes políticos, que podemos estar más inmersos en el corto plazo del ciclo electoral.

Ander: yo completaría igual así, casi a modo de titular, que quien crea en los liderazgos caudillistas, que no nos llame a nosotros, porque esto al final es otro liderazgo totalmente distinto.

¿Cuál es el reto principal para el futuro de la gobernanza cooperativa?

Sebas: el convencimiento de que tenemos que cambiar las cosas de hacer. Creo que está muy extendido a nivel teórico, pero que tenemos que cambiar los comportamientos y las culturas de las organizaciones y de las personas. Aunque visualizamos la importancia de hacer una gobernanza cooperativa, diría que no venimos de serie para cooperar, para colaborar. Para adquirir las capacidades, creo que una de las cosas más importantes es generar espacios de confianza entre los agentes que operan en

cada ámbito. Yo subrayaría esas dos ideas: por un lado, convencimiento y generación de capacidades y confianza; por otro lado, establecer los espacios y procedimientos para ver cómo se establecen esas relaciones y los roles de cada uno.

Ander: yo añadiría dos derivadas a lo que comenta Sebas. Por un lado, que la propia ciudadanía perciba en momentos de desafección hacia la política que estos modos de hacer efectivamente responden a las necesidades de la ciudadanía, y que las instituciones y la acción política

empiezan a no ser objeto de desconfianza y de recelo. Y, por otro, en nuestras organizaciones, donde dos bloques muy diferenciados, como son el nivel político y el nivel técnico, que ahí también se perciban estos modos de hacer.

CASO CONCRETO: GOBERNANZA COOPERATIVA PARA ACERCARSE A LAS PYMES

Uno de los retos que plantea la gobernanza es una mejor articulación entre agentes para llegar mejor, entre otros, a las PYMEs. En el caso de Gipuzkoa la gobernanza multinivel y la metodología de investigación acción aplicada durante los 10 años del proyecto han permitido esto. ¿Cómo se ha realizado este trabajo?

Sebas: por un lado, se identificó que, siendo las agencias un agente clave en el proceso, aportaban precisamente en ese ámbito por su proximidad a la pequeña empresa. Por otro lado, desde la Diputación veíamos que con los programas tradicionales teníamos dificultades para tratar de introducir o de impulsar la Industria 4.0 en las pequeñas y medianas empresas. En ese contexto, se puso en marcha

“LA UNIVERSIDAD INVESTIGA, PERO SOBRE LA PRÁCTICA DIARIA QUE NUESTRA ACCIÓN POLÍTICA VA REQUIRIENDO. Y ESTO HA SIDO LO QUE POCO A POCO HEMOS IDO AJUSTANDO, PORQUE VEÍAMOS QUE SE PODÍA LLEGAR A TRANSFORMAR LOS MODOS DE HACER POLÍTICA.”

ANDER ARZELUS

un proceso dentro del Laboratorio de Desarrollo Territorial que buscaba, en una primera fase, hacer un diagnóstico de la situación del desarrollo de 4.0 de todo el colectivo de pequeñas y medianas empresas entre 20 y 100 trabajadores a través de las agencias comarcales. Para ello, se hicieron unos talleres en los que se co-diseñó entre las agencias y la Diputación la metodología de acercamiento a las empresas con el acompañamiento y liderazgo de Orkestra, que era, en este caso, la que organizaba e impulsaba esos talleres. En este proceso, uno de los hitos fue que era un programa entre la diputación y las agencias, y que las agencias hablaban en nombre de la Diputación cuando iban a las empresas, lo que empoderaba a los técnicos frente a las mismas y proyectaba una buena imagen en ese sentido. Esa fase duró hasta junio del 2018 y en el diagnóstico se distinguieron cuatro grupos de empresas según su grado de desarrollo en lo que se refiere a 4.0. En septiembre de ese año se puso en marcha la segunda fase, donde se eligió a un grupo de 40 empresas que cumplía unas condiciones para desarrollar 4.0, con el objetivo de trabajar un plan de acción para dar impulso a la industria 4.0 en las mismas. En esta segunda fase, al igual que en la primera, se están organizando una serie de talleres de la mano de Orkestra para definir esa metodología para que las agencias ayuden a las empresas en la definición de ese plan de acción, que luego implementarán las empresas con ayuda de otros agentes, como Formación Profesional o centros tecnológicos.

Ander: creo que, en este esquema de gobernanza multinivel, la empresa puede percibir que desde las administraciones públicas se va de una manera organizada. La agencia con la Diputación, con Innobasque por detrás, con los centros de Formación Profesional o con los centros tecnológicos... Es una red en la que hay una cierta cohesión interna.

¿Qué aprendizajes creéis que se pueden extraer del proceso en relación con las políticas en el ámbito de Industria 4.0?

Ander: tampoco somos personas expertas en este tema, pero por lo que hemos percibido de ellos, en la empresa se percibía bastante dispersión en lo que desde la administración pública se les ofrecía. Además, haciendo autocrítica desde nuestra propia organización, parece que con dar subvenciones ya hemos hecho política. Estoy de acuerdo en que, efectivamente, las subvenciones son importantes. Pero empezamos a plantear cuál es su rol. En ese sentido, se trata de que previamente haya un aná-

lisis más profundo de lo que cada uno puede jugar en este concierto.

Sebas: yo diría la importancia de compartir una estrategia que, aunque puede partir de la Diputación, creo que es compartida por las agencias comarcales. Y relacionado con la Investigación Acción, la forma de trabajar y de hacer la están desarrollando las diez agencias comarcales. Es decir, eso ha sido algo que se ha construido con el impulso de la universidad, pero con el trabajo también de los propios técnicos de las agencias, que son las que van a las empresas a hacer ese trabajo. Esto le da consistencia a la propia intervención e incorpora aprendizajes. Como anécdota diría que, cuando se finalizó la primera fase, y para dar inicio a la segunda, la Diputación iba a poner una línea de ayudas para las agencias comarcales, para que hiciesen una intervención en las 40 empresas, pero entendiendo que cada una de las agencias haría la actuación un poco con sus propios medios y con su saber hacer. Y hubo técnicos de las agencias que reclamaron seguir con un proceso similar al de la primera fase, es decir, con los talleres, en los que se co-diseñara la forma de intervenir y se compartieran los aprendizajes.

NOTAS

1. La Formación Profesional en el País Vasco agrupa la formación técnica, tanto básica como superior no universitaria, orientada a la inserción o reinserción laboral. Normalmente se imparte en escuelas específicas o liceos, y son un actor importante en el ecosistema del País Vasco, porque también tiene un rol de apoyo técnico a la pequeña empresa.



3er FORO REGIONAL DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

BARRANQUILLA, COLOMBIA - 7 al 9 de MAYO 2019

EL FORO LATINOAMERICANO EN COLOMBIA, UNA OPORTUNIDAD PARA REFLEXIONAR SOBRE EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y SU APOORTE A LA GESTIÓN DE LAS CONFLICTIVIDADES TERRITORIALES

Los pasados 7, 8 y 9 de Abril se desarrolló, en la ciudad de Barranquilla (Colombia), la tercera edición del Foro Latinoamericano en Desarrollo Económico Local, que abordó como temática principal el rol de este tipo de enfoques y estrategias en contextos de fragilidad, es decir, en entornos donde hay tensiones sociales, políticas, económicas y/o ambientales que enfrentan a los actores locales en torno las propuestas de desarrollo. En este sentido, se incorpora una visión amplia de conflicto, que no se limita al enfrentamiento armado, sino que reconoce otro tipo de dinámicas territoriales, integradas muchas veces por visiones divergente o antagónicas del crecimiento económico y que, por lo tanto, afrontan grandes dificultades

para la generación de confianza, el establecimiento del diálogo y la construcción de acuerdos de mínimos. Teniendo en cuenta la cada vez mayor interdependencia económica, los retos de innovación y competitividad que enfrentan los territorios y las tensiones generadas por la globalización, junto con los factores ambientales, de exclusión y desigualdad que caracterizan a la región, se identifican numerosos conflictos y problemáticas que impactan negativamente en las dinámicas económicas y de convivencia a nivel local. El Foro se convirtió en un espacio para reflexionar sobre la multidimensionalidad de los procesos DEL y para debatir sobre su potencial transformador en estos contextos altamente sensibles, donde sus impactos no son exclu-

sivamente económicos, sino que inciden también en otras dimensiones relacionadas con la construcción de paz, ciudadanía y modelos de convivencia pacífica. La participación en el evento fue amplia, con representantes de 20 países y con un registro final de casi 700 personas, que permitieron el análisis crítico de algunos de los procesos actuales, el intercambio de experiencias y buenas prácticas, y el impulso a la conformación de redes de trabajo entre actores locales y regionales. Tanto las entidades anfitrionas (RED ADELCO, Gobernación del Atlántico y Gobierno Nacional de Colombia) como el Comité Ejecutivo del Foro (PNUD, ORU FOGAR, FAMSI, OIT, CGLU, etc.) y las entidades involucradas en el apoyo financiero y técnico (Unión Europea, GIZ, REDPRODEPAZ, sector privado...) cumplieron con el objetivo global, que es visibilizar las estrategias DEL que se adelantan en el país y el continente y posicionarlas en la agenda académica e institucional. Desde una mirada multidisciplinaria, donde coincidieron entidades gubernamentales, organismos internacionales, agencias de desarrollo, sociedad civil organizada, comunidades locales, empresas, excombatientes, y expertos y universitarios, se pudo conversar de manera plural sobre cómo los enfoques de Desarrollo Económico Local y Territorial pueden permear las políticas públicas y enriquecer las estrategias de intervención en territorio. Bajo la premisa de *no centrarse en crecer más, sino en crecer mejor*, el Foro se estructuró en 8 bloques temáticos, que permitieron acotar y profundizar las discusiones y que se tomaron como base las siguientes ideas fuerza:

- Los procesos DEL son estrategias cercanas y complementarias a las apuestas de descentralización que adelantan los diferentes estados y regiones. Los gobiernos subnacionales son unos actores fundamentales para la promoción del desarrollo económico y la inclusión social, así como un instrumento estratégico para la implementación de las agendas internacionales en torno al desarrollo sostenible, el medioambiente y el desarrollo urbano.
- La trayectoria de crecimiento en los últimos años y su reciente desaceleración han venido generando una dinámica de polarización entre grupos sociales y entre centro y periferia, además de otras situaciones de fragilidad debidas a dinámicas transfronterizas, deterioro medioambiental, presencia de economías ilícitas o choque entre modelos económicos. Hacer frente a estas circunstancias implica una nueva trayectoria de

‘cambio estructural con igualdad’ que ponga el tema de la cohesión socioeconómica y territorial al centro de la atención, y una arquitectura de políticas públicas ‘desde abajo’, basadas en la especificidad territorial y la concertación de un nuevo ‘pacto social’ entre actores políticos, económicos y sociales.

- Existen diferentes esquemas y modelos sobre cómo crear, estructurar y gestionar un agenciamiento territorial, y una preocupación común sobre cómo consolidarlo como un instrumento independiente, dinámico y funcional, pero sostenible financiera y políticamente. A nivel regional, es necesario explorar, con una mirada innovadora, que nuevos esquemas entre sector público, privado y social pueden ser eficientes y prácticos en el largo plazo.
- Los enfoques de Desarrollo Económico Local y Territorial son herramientas útiles para la transformación de territorios en conflicto y postconflicto: su carácter participativo e integrador, su capacidad para abrir espacios de diálogo, encuentro y consenso entre diferentes actores, su potencial transformador en términos económicos y sociales, y su articulación entre sector público, privado y social, evidencian su importancia en el contexto actual que vive Colombia, así como en otras regiones del continente. El DEL se convierte no solo en un instrumento para mejorar las condiciones y la calidad de vida de las poblaciones locales sino también en una herramienta efectiva de reconciliación, ampliación democrática y gestión de las problemáticas locales.
- Es necesaria una participación más activa del sector privado, no solo como contraparte, a través de sus iniciativas de responsabilidad social y sus recursos financieros sino como fuente de conocimiento, de generación de oportunidades y de conexión entre comunidades y mercados. Las empresas, como actor clave para dar continuidad y sostenibilidad a las apuestas de desarrollo territorial.
- La creación de empleo decente sigue siendo una de las prioridades de América Latina. Sin embargo, algunos países, a pesar de ser considerados países de renta media o incluso alta, siguen afectados por altas tasas de inequidad y exclusión que pueden traducirse en conflictos territoriales o violencia generalizada. El empoderamiento económico, al igual que el acceso de las mujeres,



jóvenes y poblaciones históricamente marginalizados a la justicia social constituye un pilar fundamental para la creación de sistemas territoriales que ligan economía competitiva y eficiencia que, a su vez, fomentan inclusión y cohesión social, y desarrollo local sostenible y pacífica.

- En los territorios rurales de América Latina, y en especial en la región amazónica, los ecosistemas sufren amenazas constantes por la ocupación de actividades agroindustriales, ganadería, minería e hidroeléctricas, así como actividades ilegales como el narcotráfico. Para poder hacer frente a esta situación de manera efectiva, es necesario reconocer el protagonismo de los municipios en la gestión asociativa de sus entornos naturales, avanzando hacia una gestión territorial sostenible con especial enfoque en la planificación estratégica, el ordenamiento territorial, la diversificación económica, y el trabajo decente y verde.
- La migración internacional genera grandes retos para la mayoría de los países de Sudamérica, Centroamérica y el Caribe, sean estos países de origen, tránsito y/o destino. Esta situación se ha agudizado en el marco de la crisis venezolana, con un movimiento de más 3,5 millones de personas en cuatro años. Un 35% de ellos se encuentra en Colombia. Este fenómeno, que afecta a gran parte de la región y que representa una problemática de largo plazo, puede generar numerosas conflictividades y retos desde el nivel local, pero, a su vez, ofrece potencialidades y oportunidades en términos de cohesión social y desarrollo económico y territorial.

Estos bloques temáticos que, aunque diversos están en muchos casos interrelacionados entre sí, reflejan

algunos de los principales retos de la región y tienen por objetivo identificar y visibilizar diferentes propuestas o reflexiones prácticas para su gestión o solución. Las conclusiones compartidas durante el Foro Latinoamericano serán recogidas en una publicación, de carácter ejecutivo, que permitirá compartir las ideas y aprendizajes más relevantes. Dicho documento, que se espera esté listo para distribución a mediados del mes de Julio, puede ser un insumo interesante para la realización del Foro Mundial 2019, que tendrá lugar en la ciudad de Córdoba, Argentina, durante el mes de Diciembre. Los aspectos asociados a la innovación (sea privada, pública o social) y el crecimiento equilibrado en términos de competitividad y desarrollo sostenible, junto con la implementación de las Agendas internacionales (ODS, Acuerdo de París, etc.) fueron aspectos transversales durante los diálogos de Barranquilla y serán muy posiblemente un eje principal de los debates en el Foro Mundial, el cual tiene por objetivo dialogar sobre *el futuro del trabajo y el trabajo del futuro*. Los impactos que la globalización y la transformación tecnológica van a tener en las dinámicas laborales y económicas durante los próximos años y las estrategias que pueden asumir los territorios para ser más resilientes ante dichos cambios, deben ser elementos centrales de análisis para las entidades públicas y los actores de desarrollo vinculados a las iniciativas DEL. Los dos eventos programados este año representan un espacio plural para empezar a incorporar estas miradas prospectivas y actualizar el debate territorial sobre como frenar desigualdad y mejorar competitividad, en un contexto de cambios acelerados y profundos en las dinámicas económicas.



ACTAS DEL II PRECONGRESO ARGENTINO DE DESARROLLO TERRITORIAL Y I JORNADAS PATAGÓNICAS DE INTERCAMBIO DISCIPLINAR SOBRE DESARROLLO Y TERRITORIO

Los días 29 y 30 de Abril de 2019 se realizó en San Carlos de Bariloche el Segundo Pre-Congreso Argentino de Desarrollo Territorial y las Primeras Jornadas Patagónicas de Intercambio Disciplinar sobre Desarrollo y Territorio, dos eventos de los que participaron especialistas de la región, del país y de América Latina. El encuentro se enmarca en las actividades desarrolladas por la Red de Universidades en Desarrollo Territorial.

El mismo fue co-organizado por el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Territorio, Economía y Sociedad de la Universidad Nacional de Río Negro (CIETES-UNRN), el Instituto Pedagógico de

Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Villa María y el Instituto PRAXIS de la Universidad Tecnológica Nacional, Sede Rafaela. Asimismo, adhirieron al evento la Universidad Nacional del Comahue, el Instituto de Desarrollo Económico e Innovación (IDEI) de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego y el Observatorio del Territorio y Desarrollo Regional de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco.

El título de la convocatoria de este segundo precongreso fue “Desarrollo, territorio y actores desde una perspectiva multidisciplinar y latinoamericana”. La inauguración formal de las jornadas estuvo



a cargo del Rector de la UNRN, el Lic. Juan Carlos Del Bello, el Vicerrector de la Sede Andina de dicha casa de altos estudios, el Lic. Roberto Kozulj, y la Directora del CIETES, la Dra. Evelyn Colino. A partir de allí se realizó una mesa de apertura, a cargo de Pablo Costamagna (UTN Rafaela); Gabriel Suarez (UNVM) y Evelyn Colino. El eje de la mesa se basó en repasar los antecedentes del actual encuentro, la trayectoria y los desafíos de la Red de Universidades en Desarrollo Territorial, el rol de las universidades en el DT y reflexiones sobre la construcción de capacidades para el DT.

Buscando un acercamiento a la mirada de los gestores locales acerca de los procesos de DT, se llevó adelante un panel de experiencias locales y regionales de redes interinstitucionales a cargo de referentes no académicos. Analizando la trayectoria del Ente de Desarrollo de la Línea Sur (región sur de Río Negro) estuvieron presentes Guillermo Oliva Tagle y Sebastián Di Nardo, Presidente y Coordinador del Ente. También se sumaron al panel reflexionando sobre la Agenda 2020 y las experiencias de participación ciudadana llevadas adelante por el municipio local estuvieron el Secretario de Desarrollo Urbano de la Municipalidad de S.C. de Bariloche, Pablo Bullaude, la Coordinadora del Equipo de Participación Ciudadana de la Subsecretaría de Planeamiento Urbano del municipio, Alejandra Nussbaum y la Arq. Laura Valeo del equipo técnico de la Secretaría.

Finalizando la primera jornada, el Dr. Daniel Cravacuore, Director de la Unidad de Gobiernos Locales de la Universidad Nacional de Quilmes ofreció una charla abierta titulada “Gobiernos Locales y Desarrollo Territorial en Argentina”.

Además, durante los dos días se llevaron adelante 8 mesas de trabajo para el intercambio y la reflexión sobre las diferentes experiencias y prácticas de intervención en procesos de transformación e innovación territorial. Con una participación de más de 50 ponencias de diferentes universidades de la región, del país y de países vecinos, las mesas de trabajo estuvieron organizadas por las siguientes temáticas: “Estrategias y Planificación del Desarrollo”, “Sustentabilidad Local y Regional”, “Transformaciones Territoriales en Norpatagonia”, “Competitividad y Territorio”, “Reflexiones sobre procesos de facilitación en el territorio”, “Emprendedurismo, Economía social y Territorio”, “Desarrollo, Globalidad y Territorio” y “Reflexiones sobre el vínculo Universidad-Territorio”.

Una de las actividades centrales para el espacio institucional que aglutina a las diferentes universidades comprometidas con este enfoque de trabajo fue el taller de trabajo realizado en el marco de la red de universidades en desarrollo territorial. Durante el mismo, Las instituciones presentes (CIETES-UNRN; IAPCS-UNVM; PRAXIS-UTN Rafaela; UNSJ; UNCO; Prog. Dimensiones y Alcances del



Desarrollo Local - UNQ; Fac. Cs. Económicas y Sociales - UNMDP; UPSO; Sec. Extensión/Escuela Nutrición - UNC; UTN Bs.As.; Fac. Cs. Económicas - UNRC) reafirmamos el compromiso de sostener y fortalecer el espacio de la red profundizando las relaciones de grupos de investigación y propuestas formativas ligadas al DT. Dialogamos acerca de la organización de encuentros futuros y compartimos información sobre otros eventos académicos potencialmente de interés. Acordamos entre los presentes que a partir del año próximo organizaremos los congresos anualmente, y todos aquellos encuentros o espacios de trabajo a nivel regional (en una lógica de sub-nodos) organizados desde nuestras propias instituciones puedan ser considerados como instancias de pre-congreso o preparación para el próximo congreso. Así, en una lógica de sub-nodo Patagonia, La UNCO, y particularmente la Facultad de Turismo, se comprometió a organizar las II Jornadas Patagónicas de Intercambio disciplinar sobre desarrollo y Territorio en el año 2020. Una propuesta mas que auspiciosa y prometedora para consolidar un espacio de diálogo y articulación entre investigadores de las universidades patagónicas asociados a los abordajes territoriales de los problemas del desarrollo en la región.

También durante el taller se anunció la organización del II Congreso Argentino de Desarrollo Territorial en 2020 en la ciudad de Rafaela a cargo del Instituto Praxis y se hizo extensiva la invitación a

todos/as los/as presentes.

El taller de fortalecimiento de la red de universidades en DT además de definir nuestra agenda común, significó un momento de reflexiones finales del encuentro rescatando aquellos elementos que fueron surgiendo a lo largo de las jornadas como ejes de análisis o dimensiones que nos convocan a seguir profundizando en el tiempo. En primer lugar, la necesidad y el compromiso de continuar realizando aportes conceptuales y metodológicos a la construcción del enfoque del DT. En segundo lugar, el desafío de continuar pensando y definiendo el concepto de universidades regionales, insertas en sus territorios como actores dinamizadores del DT. Esta concepción de universidad en vinculación directa con su entorno, conlleva la necesidad de pensar y debatir en términos teóricos y prácticos desde una perspectiva multidisciplinar, revisando constantemente nuestra praxis en el territorio, la manera en que articulamos con otros actores locales, rescatando aprendizajes de esas experiencias y buscando estrategias y herramientas para sumar otros practicantes del DT no universitarios en la co-construcción de conocimientos y caminos de mejora en la calidad de vida en nuestras comunidades.



“MUJERES ARTESANAS Y SENTIDOS QUE HILAN SU QUEHACER EN PRÁCTICAS COOPERATIVAS”

APORTES PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL, DESDE LA PSICOLOGÍA COMUNITARIA. LA EXPERIENCIA DE LA COOPERATIVA ARTESANAL ZUEM MAPUCHE (RIO NEGRO, ARGENTINA)



SÁNCHEZ, SUZETTE M.

Lic en Psicología UNC. Maestranda en Género, Ciencias Sociales y Políticas públicas FLACSO.

En la Patagonia marcada por lógicas de producción latifundistas, sistemas productivos económicos a gran escala y modelos primarios exportadores de lana, el surgimiento y sostenimiento de las experiencias cooperativas que nacen, representan alternativas que construyen otras propuestas societales.

En el caso de las cooperativas asociadas a la pequeña producción vinculada a la práctica artesanal familiar, éstas buscan mejorar la calidad de vida, fortalecer los lazos y permitir la subsistencia de las distintas poblaciones urbano-rurales que intentan desarrollarse más allá de las lógicas de homogeni-

zación y dominación del capitalismo y sus formas de expulsión y expoliación de recursos. (Conti, S, 2017).

Por otro lado, la región patagónica carga con una historia de dominación y opresión del Estado-nación que implicó el sometimiento y la matanza del pueblo mapuche desde el genocidio en la “Conquista al desierto”, sumados y sistemáticamente reiterados hasta la actualidad desde la persecución y negación del indígena. A los años de cautiverio de los distintos *lonkos*, hoy se agregan otros asesinatos, siendo el último el de Rafael Nahuel. Dentro de este escenario complejo y multi-determinado, emerge como fenómeno la Cooperativa Artesanal Zuem Mapuche, una alternativa que nace frente a este escenario de múltiples opresiones.

Esta cooperativa de artesanas, en su mayoría mapuche, reúne a 67 artesanas y 3 artesanos de Bariloche, la línea sur, Rio Chico y Maquinchao. Cuentan con personería jurídica como tal desde 1992, pero la historia de experiencias de asociación de sus miembros data desde los inicios de los 80. Poseen un local de venta en Bariloche y 7 centros de producción que nuclean y entrelazan espacios urbanos y rurales. La cooperativa, tiene como principales objetivos la mejora de la calidad de vida de sus asociados y mantener viva la tradición y cultura del pueblo mapuche.

Conceptualizando al Desarrollo Territorial, como un proceso complejo, multi-determinado que intenta lograr una mejora en las condiciones y calidad de vida de la gente que vive en un determinado ámbito territorial, y considerando al desarrollo Territorial como una propuesta sistémica que propone cuatro ejes del desarrollo territorial (Albuquerque, 2008) 1) Desarrollo social y humano 2) Desarrollo sustentable, 3) Desarrollo institucional y cultural 4) Desarrollo económico; el aporte del estudio de una experiencia asociativa de más de 20 años de trayectoria, que comparte estos ejes dentro de su lógica de funcionamiento, supone un despliegue valioso de diferentes alternativas y estrategias expresadas desde la propia experiencia de los actores en territorio, sumado a la problematización del rol intervencionista a la hora de desarrollar algún programa o diseño de investigación que pueda incorporar un enfoque de género.

De este modo, y a partir de estos tópicos identificados, nos encontramos con tres coordenadas a analizar en la Cooperativa Zuem Mapuche que es-

tán sujetas a sistemas de opresión diversos pero históricamente interconectados: 1) por un lado, toda forma de organización socio-económica que no responde a la lógica capitalista; 2) por otro, toda forma de reconocimiento que no provenga desde una perspectiva patriarcal; y 3) por último, toda forma subjetiva y organizativa que no provenga de un locus occidental y blanco (Femenías, 2011; Quijano, 2000, 2007, 2008; Coraggio, 2004).

En esta investigación se observa la interacción de fenómenos psicosociales y comunitarios que se despliegan en estos procesos, así como la interacción que se da entre lo artesanal (que vincula la dinámica urbano-rural), el cooperativismo (en tanto práctica de horizontalidad), y el hecho de ser llevado adelante por un grupo de mujeres. Estos elementos son subrayados a partir de la relevancia que adquiere la dimensión étnica.

A partir de la inserción en la Cooperativa, desde un enfoque de investigación-acción-participativa (IAP) (Fals Borda, 1987), la recolección y análisis de datos desde la observación participante, las entrevistas, las notas de campo, la asistencia a reuniones, entre otras actividades, se obtuvieron y ofrecen dos tipos de resultados. Por un lado, un resultado de tipo sincrónico que alude a la construcción analítica de dos dimensiones centrales que dan cuenta de los procesos psicosociales que atraviesan esta experiencia organizativa: **dimensión identitaria y dimensión organizativa**. Por otro lado un resultado de tipo diacrónico en el que se problematiza el rol técnico/profesional de la intervención, sus implicancias, limitantes, sesgos y posicionamientos en el cual se brindan preguntas y posibles aportes para pensar el proyecto/ despliegue de una intervención en el territorio.

La dimensión identitaria se refiere a la forma en que se construye un sujeto cooperativo relacionado a una identidad como sujeto de práctica artesanal mapuche. Desde aquí se problematizará el concepto de territorio, en una experiencia donde la desterritorialización ha sido la experiencia central que sirve de anclaje y movimiento para la existencia de la experiencia asociativa.

En esta categoría se han podido analizar los ejes: El *Desarrollo social y humano*, la construcción de la identidad, como una identidad política, que asume una posición de enunciación para el reconocimiento y desarrollo de un territorio cultural, lazos, que posibilitan el sostenimiento de un espa-



cio asociativo durante tanto tiempo. La cooperativa es un espacio de posibilidad para hablar y repensar el desarrollo de lo social y lo humano, espacio de escucha, de vinculación de permanencia, que excede la realización económica. Por otro lado el *Desarrollo institucional y cultural* se analizó a través de las alianzas, participación comunitaria (Montero, 2008) con otras instituciones, actividades de extensión y reconocimiento de la práctica artesanal mediante talleres, charlas, trabajos con organismos como INTA, UNRN, entre otros a lo largo de su devenir histórico.

La **dimensión organizativa** nos permite comprender la manera en que se configura la organización de la cooperativa para su producción, funcionamiento, y sostenimiento, desde la participación formal y no formal, como la participación familiar (Montero, 2008). Dentro de esta categorización, se pudo comprender la tecnología del tejido desde la cosmovisión mapuche, el *kvme felen*, que se refiere al desarrollo sustentable en el tratamiento de la lana. A partir de esta lógica, donde desde la obtención de la lana de los pequeños productores, el encardado, hilado, el teñido y tejido se hace de una manera sustentable, de principio a fin de su producción en contrario al modo de producción a gran escala de lana que se exportan sin ningún tipo de transformación. Y, por último, el desarrollo de esta actividad como alternativa económica para cada una de estas artesanas, nos permite repensar el desarrollo productivo, bienestar, capacidad productivo-económica de la cooperativa, bienes, infraestructura, limitantes y

facilitadores del desarrollo, etc. Es decir contemplar desde el enfoque del desarrollo territorial el eje del Desarrollo económico.

El resultado diacrónico se presenta mediante un recorrido que evidencia y explicita la estrategia reflexiva que se adoptó para acompañar y comprender el proceso de vinculación a la Cooperativa Zuem Mapuche. A través de la experiencia se busca brindar herramientas y aportes a la intervención en contextos de desarrollo territorial desde la mirada de la psicología comunitaria.

Para ello se ha implementado la IAP como herramienta principal que incorpora un enfoque que transforma la vivencia entre investigador e investigado, superando esta dicotomía, poniendo como prioridad la producción de conocimiento a partir del diálogo con quienes construyen la realidad, entendiendo la lógica del quehacer cotidiano y conocimiento propio en diálogo y tensión con el quehacer y conocimiento del técnico.

De ésta manera se propone entonces, reflexionar acerca de la pregunta por los universales teóricos en las intervenciones, y el riesgo de producir mayores contradicciones que mejoras en la calidad de vida de las/os destinatarias/os

El aporte desde la psicología comunitaria entonces, propone la pregunta por el lugar y la posición de aquellas/os técnicas/os profesionales que realizan la intervención en el territorio. Preguntarnos acerca



del lugar desde donde entendemos ¿Qué es participar?, ¿Qué tipo de participación estamos incorporando en nuestras intervenciones? ¿Qué peso tiene el conocimiento, la motivación y la participación de las-os destinatarias-os a la hora de formular/ diseñar un proyecto?

En el proceso de diseño-implementación de proyectos en el territorio, generalmente se detecta como principal dificultad la interacción entre técnicas-os y destinatarias-os. Dentro de estas dificultades encontramos que la realidad del territorio no condice con lo estipulado desde el espacio académico, ¿Cómo incorporamos entonces esta distancia o tensión en la intervención? ¿De qué manera las discrepancias entre destinatarias-os y técnicas-os pueden construir un nuevo escenario posible?

Es imperativo entonces, la incorporación de la lógica de los destinatarias-os y el trabajo en campo como principales conductores de la intervención y la necesaria capacidad reflexiva de aquellas-os que intervengan en proyectos y programas de desarrollo territorial para garantizar una verdadera pluralidad de voces y desarrollo de un territorio. Territorio que en tanto concepto polisémico no puede comprenderse sin incluir el sentido de la comunidad, sus estrategias de existencia y resistencia.

BIBLIOGRAFÍA

- Alburquerque, Francisco y Marco Dini (2008): Guía de Aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo territorial, FOMIN, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Conti, S. (2017): Comunidades, organizaciones rurales y desarrollo: experiencias recientes en Río Negro. Tesis Doctoral. Facultad de Psicología. Universidad de Buenos Aires.
- Coraggio, J. L. (2004): La gente o el capital: desarrollo local y economía del trabajo.
- Fals Borda, O. (1987): Ciencia propia y colonialismo intelectual: los nuevos rumbos. Editorial Bogotá: Caros Valencia editores.
- Femenías, M. L. y Rossi, P. (2011) (Comps.). Saberes situados/Teorías trashumantes. La Plata:
- FaHCE-UNLP.
- Montero, M. (2008): Introducción a la Psicología Comunitaria. Buenos Aires: Paidós.
- Quijano, A. (2007). "Coloniality and Modernity/Rationality". *Cultural Studies*, 21 (2), 168-178.

La publicación de este informe tiene una finalidad específica, sencilla y directa: reunir información empírica y elementos de índole técnica que permitan fortalecer la discusión pública en torno a la función y objetivos que debe tener un banco central. Esta discusión es pertinente por varias razones, entre ellas la falta de comprensión sobre la importancia del banco central en el contexto de una economía dependiente, la innumerable cantidad de presuposiciones construidas desde algunos campos de la academia acerca de los motivos que explican fenómenos arraigados socialmente como es el caso de la inflación y sumado a ello, la intensidad de otros procesos como el de la dolarización de las prácticas económicas, sin perder de vista el conjunto de problemas relativos a la integración regional y los vínculos entre el entramado financiero y el productivo.

BANCOS CENTRALES ORIENTADOS AL DESARROLLO

Notas para la discusión pública de una eventual reforma a la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina

Pedro BISCAY
Iara HADAD
Mariano BONILLA
Eduardo CODIANNI

Prólogo de Sergio O PALAZZO



FUNDACIÓN
ROSA
LUXENBURGO

BANCOS CENTRALES ORIENTADOS AL DESARROLLO



RESEÑA: “BANCOS CENTRALES ORIENTADOS AL DESARROLLO”

POR PEDRO BISCAY, IARA HADAD, MARIANO BONILLA Y EDUARDO CODIANNI

PEDRO BISCAY

Licenciado en Derecho por la Universidad de Buenos Aires. Fue Director del Banco Central de la República Argentina y Vice Superintendente de Entidades Financieras y Cambiarias. También fue asesor de la Comisión Nacional de Valores. Actualmente desempeña funciones en el Ministerio Público Fiscal de la Nación. Es miembro fundador del Centro de Investigación y Prevención de Criminalidad Económica (CIPCE) y del Centro de Estudios para la Integración Financiera (CINFIN)

MARIANO BONILLA

Licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente se encuentra realizando la Maestría en Sociología Económica en el Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) de la Universidad Nacional de San Martín. Integra el Centro de Estudios Sociales de la Economía (CESE) perteneciente al IDAES y es miembro del Centro de Estudios para la Integración Financiera (CINFIN), ámbitos en los que realiza investigaciones sobre finanzas y sistemas monetarios. Es Secretario de Cultura y Capacitación de la Asociación del Personal de Economía y Hacienda (APEH). También se desempeña como docente en Economía en la UBA.

IARA HADAD

Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires y Magíster en Sociología Económica por el Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) de la Universidad Nacional de San Martín. Actualmente es docente en la Universidad Nacional de San Martín y se encuentra cursando el Doctorado en Sociología. Integra el Centro de Estudios Sociales de la Economía (CESE)-IDAES y es miembro del Centro de Estudios para la Integración Financiera (CINFIN).

EDUARDO CODIANNI

Licenciado en Relaciones Internacionales y Magíster en Desarrollo Económico Local por la Universidad Nacional de San Martín. Fue jefe de Promoción de Derechos Humanos en el Banco Central de la República Argentina y asesor en la Secretaría de Asuntos Internacionales del Ministerio de Defensa y en la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados de la Nación. Actualmente desempeña funciones en el Banco de la Nación Argentina. Es miembro del Centro de Estudios para la Integración Financiera (CINFIN) y del Centro de Estudios Desarrollo y Territorio (CEDeT)

La publicación de este trabajo tiene una finalidad específica, sencilla y directa: reunir información empírica y elementos de índole técnica que permitan fortalecer la discusión pública en torno a la función y objetivos que debe asumir un banco central desde una perspectiva orientada al desarrollo económico. Esta discusión es pertinente por varias razones, entre ellas la falta de comprensión sobre la importancia del banco central en el contexto de una economía dependiente, la innumerable cantidad de presuposiciones construida desde algunos campos de la academia acerca de los motivos que explican fenómenos arraigados socialmente como es el caso de la inflación y, sumado a ello, la intensidad de otros procesos como es la dolarización de las prácticas económicas en nuestro país; ello sin perder de vista el conjunto de problemas relativos a la integración regional y los vínculos entre el entramado financiero y el productivo.

Además de estas razones, también se debe tener presente que la firma de los acuerdos Stand By entre Argentina y el Fondo Monetario Internacional (FMI), incluyen como una de las exigencias impuestas al país reformar la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina (BCRA), con la finalidad de eliminar cualquier margen de autonomía política en relación al manejo de la política monetaria. Este aspecto, que refleja el grado de dependencia de nuestra economía -y de sus escuelas de formación profesional- respecto de la visión común que predomina en gran parte del poder financiero global, implica que el marco jurídico vigente pueda ser objeto de modificaciones con el sólo propósito de impedir el desarrollo de políticas monetarias, financieras y crediticias que estimulen el crédito, el objetivo de pleno empleo y el desarrollo económico social.

Este eventual escenario representa un serio riesgo para el país, su soberanía política y el bienestar social y económico de nuestra nación.

La mayor parte de los debates y el conocimiento de estos temas están dominados por escuelas de formación teórica que asumen como punto de partida que un banco central debe ser independiente del tesoro, ceñido al control de la inflación y la estabilidad de precios. La reciente experiencia argentina en el manejo de la política monetaria a través del desarrollo de un plan de metas de inflación -inflation targeting -demostró el carácter erróneo de este tipo de enfoques. La inflación aumentó, la volatilidad

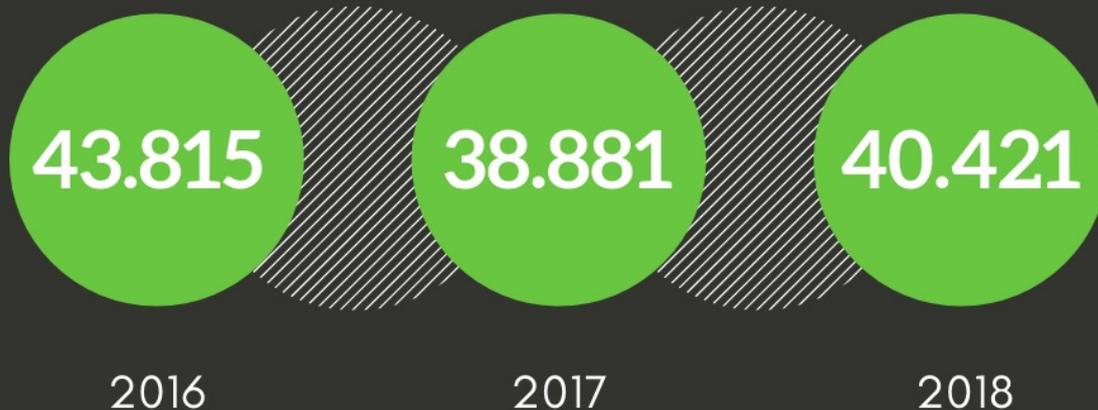
del tipo de cambio también al igual que los impactos negativos sobre la actividad económica. El resultado en términos de deterioro de la actividad productiva y del cercenamiento del crédito ocasionado como consecuencia del exorbitante nivel de tasa de interés, evidencian el desacierto de estas políticas y la necesidad de repensar los enfoques y estrategias de actuación de un banco central.

La hipótesis de reforma de la Carta Orgánica, de acuerdo a los pedidos y al enfoque exigido por el FMI, no resuelve ninguno de estos problemas. Por el contrario, una modificación en ese sentido tenderá a profundizar el origen de los problemas, que -según se dice- se busca erradicar.

Por estos motivos, en el libro se presentan cinco aspectos que deberían tenerse en cuenta en el marco de la actual discusión. Primero, por qué orientar un banco central hacia objetivos de desarrollo; segundo, qué tipo de instrumentos implica esta orientación; tercero, qué ofrece el estudio de dos experiencias de países desarrollados; cuarto qué refleja el caso argentino; y quinto, bajo qué reglas y modelos institucionales entre gobierno y bancos centrales otros países regulan la cuestión monetaria. Por último, se presentan unas reflexiones finales de cara a un debate público sobre el rol del banco central y las finanzas, con propuestas concretas para avanzar en la construcción de un servicio público financiero.

Invitamos a su lectura en https://issuu.com/cinfin/docs/bancos_centrales_orientados_al_desa

Observatorio ConectaDel Ingresos por año



CANTIDAD DE INGRESOS A LA PÁGINA DEL OBSERVATORIO POR AÑO
2016 - 2017 - 2018

OBSERVATORIO CONECTADEL

**EL OBSERVATORIO CONECTADEL ES
GESTIONADO POR LA ALIANZA ENTRE EL
INSTITUTO PRAXIS (UTN FRRA), EL PARQUE
TECNOLÓGICO ITAIPÚ (PTI) , Y LA RED DETE
(RED DE DESARROLLO TERRITORIAL PARA
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE)**

EL GRAN INTERÉS POR SEGUIR COMPARTIENDO TEMAS DEL DESARROLLO TERRITORIAL

En su recorrido el Observatorio DEL se va transformando en un gran espacio de encuentro para acceder a información del desarrollo territorial.

Durante este tiempo muestra resultados numéricos importantes de gran valor en materia de estudios de casos, publicación de noticias, investigaciones, videos, procesos de formación, redes de vinculados al desarrollo territorial.

La visibilidad numérica de los accesos a la página del Observatorio por parte de los usuarios, com-



LOS USUARIOS DEL OBSERVATORIO
PERÍODO: MARZO 2018 A FEBRERO 2019

prueban el gran interés que existe por compartir, aprender, investigar y formarse en los temas del desarrollo territorial.

DE DONDE ACCEDEN LOS USUARIOS DEL OBSERVATORIO

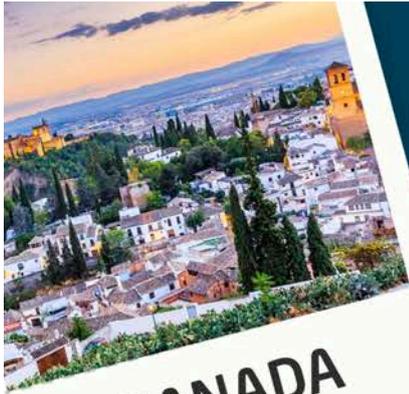
El Observatorio trabaja como un espacio para diseminar conocimientos y generar interacción entre actores involucrados en procesos en Desarrollo Territorial a fin de generar aprendizajes colectivos. La forma de gestionar este espacio es principalmente virtual y para ello se establecieron diferentes formas 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.

El total de usuarios que acceden al Observatorio pertenecen a 83 países del mundo, y la mayoría (cerca del 60% de los usuarios) lo hacen de México, Perú, Colombia, Argentina, España, Ecuador y Chile.

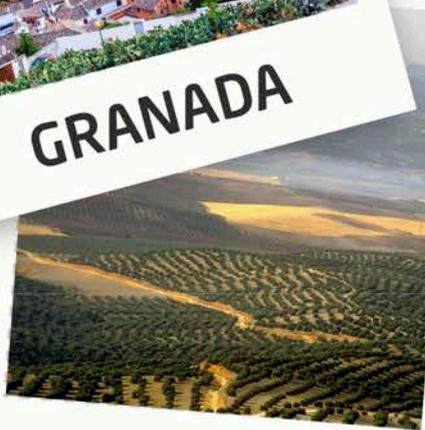
Podés contactarte con nosotros a:

info@conectadel.org o visitar nuestro sitio:

www.conectadel.org



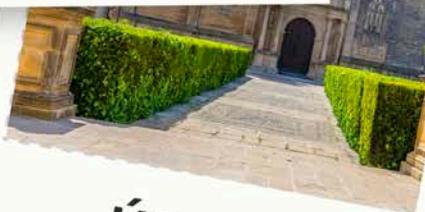
GRANADA



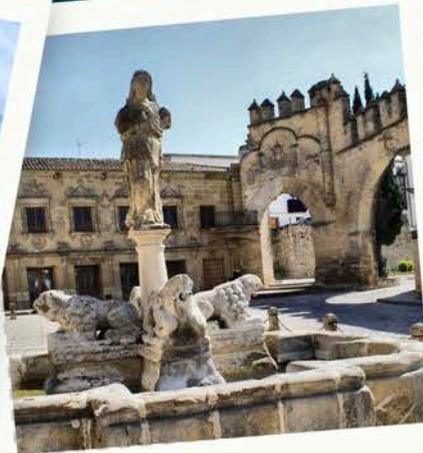
JAÉN



CÓRDOBA



ÚBEDA



BAEZA

MISIÓN TÉCNICA INTERNACIONAL:

INNOVANDO TERRITORIOS COMPETITIVOS, CON IDENTIDAD CULTURAL

- EJE 1: Buen Gobierno y Calidad Democrática
- EJE 2: Innovación y Colaboración Público-Privada
- EJE 3: Desarrollo Económico Territorial
- EJE 4: Patrimonio Cultural y Rural



Actualizando las Agendas de Desarrollo Territorial: Turismo, Resiliencia, Nuevos Retos

29 de agosto al
1 de septiembre 2019

Los Reyunos – San Rafael.
Pcia. de Mendoza - Argentina

| Paneles
| Mesa de Trabajo
| Excursiones
| Visitas a Industrias Regionales

Objetivos Destinatarios

- Conocer políticas públicas de los distintos niveles de gobierno relacionadas con la gestión turística y de destinos.
- Intercambiar conocimientos y experiencias en materia de turismo y su incidencia en los procesos de desarrollo de los territorios.
- Confraternizar entre participantes en un marco de afinidad de intereses, y un entorno natural mágico.
- Generar espacios de diálogo y redes.

Profesionales del sector público o privado, estudiantes, investigadores, funcionarios, vinculados a procesos de Desarrollo Territorial y/o Turismo.

Informes

Ing. Analía Álvarez
inganaliamalvarez@gmail.com
www.reyunos.utn.edu.ar

[f @utnlosreyunos](https://www.facebook.com/utnlosreyunos)



Organiza



Colabora



UNIÓN IBEROAMERICANA
DE MUNICIPALISTAS
lo que la escuela primaria es a la ciencia



UTN.BA
ESCUELA DE
POSGRADO

2019 2020

18 de noviembre de 2019
al 8 de marzo de 2020



ESPECIALIZACIONES UIM

ALTA GERENCIA PÚBLICA



síguenos en @uimunicipalista



UNIÓN IBEROAMERICANA
DE MUNICIPALISTAS
El municipio es a la libertad
lo que la escuela primaria es a la ciencia



La Especialización en Alta Gerencia Pública apuesta por la modernización de acuerdo con las exigencias de los tiempos actuales buscando la capacitación y perfeccionamiento de los responsables y directivos públicos. Aborda temas de liderazgo, gobernanza, dirección, planificación estratégica, evaluación de políticas públicas en varios enfoques, construcción social del problema, construcción de la agenda política, marketing político.

El curso se enfoca en el desarrollo de habilidades políticas y directivas en el desarrollo de proyectos públicos a través de una metodología de adquisición de conocimiento, intercambio de experiencias y aplicación práctica de los contenidos.

OBJETIVOS

- Proporcionar el desarrollo de habilidades compatibles con un nuevo modelo de gestión pública.
- Desarrollar una visión sistemática e integradora de la Gerencia Pública derivada de las técnicas de dirección y gestión administrativa a partir de un enfoque holístico y comparado entre Europa y América Latina.

Dirigido a personal directivo y técnico de las administraciones públicas, así como profesionales independientes y personas interesadas en la temática.

CONTENIDOS GENERALES

Módulo 1: Función Directiva y Gestión del Talento Humano.

Módulo 2: Gestión del Conflicto y Negociación.

Módulo 3: Liderazgo para el Gobierno y la Gestión Local.

Módulo 4: Dirección Planificada Estratégica y Control de la Gestión.

Módulo 5: Marketing y comunicación en las organizaciones públicas.

Módulo 6: Análisis, formulación y evaluación de políticas públicas.

Matricúlate en:

www.pga.uimunicipalistas.org/catalogo/429

ACREDITACIONES

La Especialización en Alta Gerencia Pública es Nivel II de la Maestría en Dirección y Gestión Pública Local, título propio de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) y título oficial en México de la Maestría en Gobierno y Alta Gerencia Pública otorgado por el Centro Panamericano de Estudios Superiores (CEPES).

El diploma de la Especialización está acreditado por la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM).

Atención personalizada y + Información en:
egl@uimunicipalistas.org

EVENTOS 2019

V CONGRESO INTERNACIONAL DE DESARROLLO LOCAL CARTAGENA - COLOMBIA

29, 30, 31 de octubre, 1 de noviembre 2019

Con el lema "Sistemas socioeconómicos con anclajes territoriales", este V Congreso de D.L. esta co-organizado entre la Facultad de Ciencias Sociales y Educación de la Universidad de Cartagena de Indias (Colombia) y el Instituto de Desarrollo Local de la Universidad de Huelva (España).

El V Congreso Internacional de Desarrollo Local se orienta al intercambio de experiencias entre académicos, especialistas y gestores del desarrollo local, con abordajes innovadores y multidisciplinarios, donde las experiencias exitosas cobran especial importancia y justifican el lema del congreso: "sistemas socioeconómicos con anclajes territoriales".

Desde este contexto, el V Congreso Internacional de Desarrollo Local abre un espacio de discusión y análisis en torno a los sistemas económicos, anclajes territoriales, modelos, estrategias y finalidades del desarrollo local, asimismo, a las experiencias exitosas locales e internacionales.

El V congreso promoverá el debate sobre procesos de desarrollo en el marco de la dimensión local en la dinámica global.

<http://eventos.unicartagena.edu.co/congreso-desarrollo-local/>

EL CONGRESO INTERNACIONAL DE AMBIENTE 2019 CÓRDOBA - ARGENTINA

El Congreso Internacional de Ambiente 2019 organizado por el Ministerio de Servicios Públicos de la Provincia de Córdoba y el Colegio de Ingenieros Civiles de Córdoba; y coordinado por el grupo #AcciónCOR, será un evento cuya dinámica promoverá la integración entre los diversos actores de la sociedad, brindando un espacio de intercambio, colaboración y oportunidades para la participación ciudadana.

Surge con el propósito de establecer un puente entre lo Académico y lo emprendedor y fortalecer la conciencia sobre el cuidado medioambiental con foco en la formación y participación ciudadana, pretende generar, a su vez, la convergencia de múltiples miradas que buscan estar a la vanguardia mundial en el respeto y cuidado del ambiente.

Objetivos:

Generar un espacio amplio e inclusivo para debatir los temas relevantes relacionados con el conocimiento, uso, manejo y conservación de los recursos en Argentina y Latinoamérica.

Difundir en la sociedad el conocimiento generado de investigaciones, estudios y experiencias y su importancia para el sostenimiento de los bienes y servicios ecosistémicos y su valor estratégico para el desarrollo sustentable y sostenible.

Propiciar el desarrollo de una visión integrada sobre los recursos y de los problemas inherentes a su aprovechamiento y conservación.

Socializar información respecto a estudios e investigaciones del estado de conservación de la biodiversidad a nivel de los diferentes biomas e identificar prioridades para la investigación, manejo y conservación.

<https://congresoambiente.org/>

EL 9º CONGRESO INTERNACIONAL DEL CEISAL 2019 BUCAREST - RUMANIA

El 9º Congreso Internacional del Consejo Europeo de Investigaciones Sociales de América Latina (CEISAL) se reunirá en Bucarest, Rumania, entre el 29 y el 31 de julio de 2019.

Dado el aniversario de los 20 años de cooperación renovada entre Europa y América Latina, el Congreso de CEISAL se propone reunir a miembros/as del medio académico, para que aporten sus contribuciones a la investigación de las relaciones de América Latina, el Caribe y Europa. Como siempre, el Congreso es también abierto a otros temas de Estudios Latinoamericanos.

<https://ceisal2019.com/>

V CONGRESO IBERO-AMERICANO DE EMPRENDIMIENTO, ENERGÍA, AMBIENTE Y TECNOLOGÍA 2019 PORTALEGRE - PORTUGAL

Con el objetivo de promocionar la cooperación entre instituciones de España, Portugal y los países ibero-americanos, a través de sus profesores, investigadores, profesionales y alumnos, se realizará el V Congreso Ibero-Americano de Emprendimiento, Energía, Ambiente y Tecnología (CIEEMAT), en Portalegre (Portugal), del 11 al 13 de Septiembre de 2019.

CIEEMAT es un encuentro privilegiado de profesionales, investigadores, profesores y estudiantes de que desarrollan su actividad en las áreas de energía y medio ambiente, congregando en torno a las áreas mencionadas el emprendimiento y la innovación tecnológica.

Los desafíos de la enseñanza superior para el siglo XXI, como la centralización de los procedimientos educacionales en el estudiante, y el compartir de experiencias entre instituciones, al nivel de la cooperación internacional, de la doble graduación y de la cooperación con la comunidad, son también tópicos de discusión entre los participantes.

Todos los trabajos aceptados se publicarán en las actas de la conferencia, y los mejores trabajos se propondrán para publicación en una edición especial de una revista de ámbito internacional y en revistas de divulgación científica internacionales.

<http://www.cieemat.com/>

Desarrollo y Territorio



RedDete
Red de Desarrollo Territorial de
América Latina y El Caribe