

LA IMPLEMENTACION DE LAS POLITICAS PÚBLICAS PARA EL SECTOR
SOLIDARIO EN ECUADOR, PERU Y COLOMBIA – PERIODO 2004 A 2014

JAVIER GILBERTO RODRIGUEZ RANGEL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRIA EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS
BOGOTÁ D.C.,
MARZO DE 2015

LA IMPLEMENTACION DE LAS POLITICAS PÚBLICAS PARA EL SECTOR
SOLIDARIO EN ECUADOR, PERU Y COLOMBIA – PERIODO 2004 A 2014

JAVIER GILBERTO RODRIGUEZ RANGEL

Trabajo de Grado para optar el título de Magister en Estudios Latinoamericanos

Director:

ESTEBAN ARNOLDO NINA BALTAZAR

Magister en Economía

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRIA EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS
BOGOTÁ D.C.,
MARZO DE 2015

Contenido

Contenido	11
Introducción.....	13
Problema de investigación.....	15
Justificación del problema de investigación.....	17
Pregunta de investigación.....	19
Hipótesis de investigación.....	19
Objetivo general	20
Objetivos específicos.....	20
CAPITULO 1: Marco Conceptual y Teórico	21
Implementación de políticas públicas.....	35
Brecha de implementación, formulación versus implementación.....	44
CAPITULO 2 CASOS DE POLITICAS PÚBLICA DEL SECTOR SOLIDARIO EN TRES PAISES ANDINOS	47
Estudio Comparado.....	47
CAPITULO 3. ANALISIS E INTERPRETACION DE RESULTADOS	60
CONCLUSIONES.....	74
Bibliografía.....	80

Tablas

Tabla 1 Tipos de estudios sobre políticas públicas	39
Tabla 2 Selección de Trabajos cercanos a la propuesta de Lasswell desde el enfoque de las políticas públicas como proceso	46
Tabla 3 Marco Flexible para el análisis de la implementación	48
Tabla 4 - Coeficiente de Pobreza en Perú, Ecuador y Colombia	66
Tabla 5 - Coeficiente de Indigencia en Perú, Ecuador y Colombia	66
Tabla 6 Financiamiento de Políticas Públicas - Gasto público en educación como % PIB .	67
Tabla 7 Índice de Concentración Gini en Perú, Ecuador y Colombia.....	68
Tabla 8 Proporción de la población que utiliza fuentes mejoradas de abastecimiento - Perú, Ecuador y Colombia	69

Introducción

En los países de América Latina bajo los principios constitucionales se involucran contenidos y métodos para vincular las normas (leyes y decretos) con el quehacer del Estado, de acuerdo a las necesidades que se presentan en las diferentes comunidades. El presente escrito es un estudio comparado de la implementación de las políticas públicas, por considerar que este proceso es la materialización de las decisiones anteriormente tomadas e involucra instituciones estatales, privadas y ONGs.

La implementación se define como el proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlos (Pressman y Wildavsky , 1984). Los procesos de implementación estudian todo el proceso, hasta la aplicación del programa y su ejecución. Se fijan más en las acciones entre los objetivos y los resultados.

Otros autores de estudios de la política comparada consideran que esta definición sola por su objeto o por su método, será insuficiente. Si la definimos solo en torno a su objeto, los estudios de política comparada no adquirirían identidad propia. Existen muchas ramas de la ciencia política (y de la ciencia social en general) que estudian y se interesan por los mismos fenómenos estudiados por la política comparada. Para ejemplificar, podemos señalar que el Estado, tema recurrente en la política comparada, es estudiado –aunque con algunas diferencias- por la gestión pública o las políticas públicas. En su libro, Mark Moore (1995) argumenta que un buen gerente público debe preocuparse por hacer que las políticas generadas respondan a las expectativas de los ciudadanos causándoles satisfacción y bienestar.

De otra parte, el método comparado, se identifica como aquel que trabaja con una “N pequeña”, es decir selecciona los casos sobre las variables dependientes, utiliza conceptos localizados en la parte media de la escala de abstracción, y usa técnicas macro cualitativas para evaluar y confirmar la relación causal hipotética. Las técnicas macro cualitativas son las técnicas millianas (de Mill)¹, los diseños de Pzerworski y Teune, y el análisis comparativo cualitativo (QCA), sin desconocer que Mill cree que los métodos de

¹ Se describe como el "método de la diferencia" y como el "método de las variaciones concomitantes"

diferencia y de las variaciones concomitantes no se podrían aplicar en el campo de las ciencias sociales porque no se han encontrado suficientes casos similares.

Desde el punto de vista de los objetivos generales y los métodos alternativos de la investigación científica, se puede considerar el método comparativo en la debida perspectiva y responder a preguntas planteadas por Samuel H. Cerveza y por Harry Eckstein, como son las siguientes: comparación puede considerarse como "¿El científico social equivalente a la del laboratorio científico natural?" y: "¿Es el método comparativo en las ciencias sociales realmente un sustituto adecuado para la experimentación en el campo de las ciencias naturales? -cómo a veces se ha mencionado- La respuesta es que el método comparativo que no es el equivalente del método experimental, pero puede considerarse sólo un sustituto imperfecto². El método comparativo se define como uno de los métodos más básicos aparte del experimental, estadístico y estudio de casos que permite establecer empíricamente proposiciones generales.

Los estudios comparados deben reducir a mínimo las muchas variables, que se resuelve en las siguientes dimensiones: 1. Aumentar el número de casos en la medida de lo posible, para ajustar el método estadístico; 2. reducir la "propiedad de espacio" del análisis. Si la muestra de casos no puede ser doblada, es posible combinar dos o más variables que expresan una característica subyacente esencialmente similar en una sola variable.

Existen métodos de análisis de políticas que pueden ser cualitativos y cuantitativos. Los métodos cuantitativos se refieren a una serie de técnicas estadísticas, incluidas las estadísticas descriptivas, los métodos de predicción, regresión, análisis de varianza y análisis de costo-beneficio. Los métodos cualitativos incluyen estudios de casos, análisis de documentos y entrevistas.

En este trabajo se analiza específicamente la amplitud y el significado de un conjunto de grupos y actividades económicas que crecen y se desarrollan como opción de sobrevivencia y renta para sectores sociales generalmente marginalizados del proceso competitivo

² Arend Lijphart, Política Comparada y el método comparativo, American Political Science Review, Vol 65, nO 3 (1971 Sept), págs. 682-693

característico de la dinámica de mercado capitalista y marginalizados también de políticas públicas de empleo y profesionalización. La Economía Social y Solidaria tiene al ser humano como centro del desarrollo; busca satisfacer las necesidades comunes de la población; está al servicio de la sociedad, siendo su compromiso organizativo primordial la prestación de servicios a los miembros o a la comunidad (Mancillo V., Cesar y Salcedo Azanl, Alejandro, 2010).

Algunos artículos de este escrito se centran en el análisis de las cooperativas y de las organizaciones económicas populares, que lejos de ser idealizadas por esos modelos organizativos y productivos, y de estudiar su complejidad, se busca evidenciar parcialmente sobre las aportaciones a la economía más social e igualitaria en los países del área andina objeto de estudio.

Problema de investigación

El análisis comparado permite ilustrar la implementación de las políticas públicas en Ecuador, Perú y Colombia y sobre un sector de la economía que aunque siendo alternativo, se permite ser social y económicamente viable.

Desde los años 80, ante los impactos negativos de las políticas de ajuste estructural del consenso de Washington promovido por el Banco Mundial, en diversos países del sur y del norte del mundo, la economía asociativa ha surgido como un medio de acceso de los sectores socialmente desfavorecidos a empleo y renta, y a servicios de bienestar³, para ilustrar este desarrollo se compararan tres países de naciones andinas.

En Perú, cabe destacar algunos casos exitosos de acciones del sector popular y solidario desarrolladas con el objetivo de promover las potencialidades de la población y su capacidad emprendedora, buscando su articulación al desarrollo local en las regiones de Cajamarca, Cusco y La Libertad. Estos proyectos fueron ejecutados en el marco de El Programa de Lucha contra la Pobreza en Lima Metropolitana - PROPOLI, el cual

³ http://ripesscolombia.com/sitio_new/ripess.php

implementa su estrategia de acción en coordinación con el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social – MIMDES y con la cooperación de la Unión Europea.

Para Ecuador la respuesta ha sido más coyuntural, debido al enfoque del Presidente Rafael Correa, de fortalecer la Economía Social y Solidaria surge de aquellas formas de organización de los sectores populares y de sus iniciativas y emprendimientos frente a la lógica capitalista excluyente y de acumulación. La Economía Social y Solidaria reivindica el reconocimiento y participación de diferentes actores sociales, así como la existencia de sistemas locales de organización para la producción, transformación, comercialización y prestación de servicios. Estas formas organizativas surgen de la propia comprensión y prácticas locales como asociaciones, cooperativas, organización comunal, etc., teniendo en perspectiva la distribución equitativa de ingresos y recursos.

Esta perspectiva ha sido puesta en práctica, en Colombia, a través de Programas de Desarrollo Local, que implementados desde 1994 con el objetivo de promover la articulación de las estructuras y actores locales en torno a iniciativas de cambio que impulsen procesos de desarrollo en dicho nivel territorial, han permitido obtener resultados replicables en otros escenarios locales, regionales, nacionales e internacionales.

En Colombia, para mencionar tomamos como referencia Agrosolidaria, entidad que busca representar el máximo aporte a la sostenibilidad económica de los/as prosumidores/as⁴ integrados a la federación. Adicionalmente, se pretende Integrar a los/as prosumidores/as Colombianos/as para disponer de alimentos de excelente calidad, dentro de los principios de la Agro Ecología, la socio economía solidaria y el comercio justo, sumado al producir, transformar y comercializar productos derivados de la biodiversidad o amigables con ella, involucrando buen manejo ambiental y social.

Frente al tema de la comparación de las políticas públicas actuales, encontramos pocas fuentes académicas y gubernamentales que presenten estudios sobre este aspecto. A

⁴ La palabra **prosumidor**, o también conocida como *prosumer*, es un acrónimo formado por la fusión original de las palabras en inglés producir (productor) y consumer (consumidor). Igualmente, se le asocia a la fusión de las palabras en inglés *professional* (profesional) y consumer (consumidor). Se trata de un término utilizado en ámbitos muy diferentes, desde la agricultura a la informática, la industria o el mundo de la afición.

principios del siglo XXI, el escenario para consolidar dicho estudio deberá al menos centrar su esfuerzo en consolidar desde el macro-sistema latinoamericano una propuesta que considere las tendencias y comportamientos del Estado –como ente generador de las políticas públicas- y de la academia como mecanismo autónomo, evaluador y orientador técnico de las mismas, pasando por los diferentes estadios de la teoría política, el Estado, autoridades reguladoras, instituciones políticas, grupos privilegiados, comunidades interesadas y evaluadores de políticas públicas.

Justificación del problema de investigación

Los gobiernos en todos los niveles, nacional, regional y local hacen políticas que aborden temas que van desde lo más básico como la educación y la asistencia sanitaria hasta la justicia penal y la seguridad nacional. Desde este punto de vista estratégico, la economía social ocupa un lugar central en el desarrollo humano. De allí que el interés por los emprendimientos productivos de las organizaciones populares, las estrategias socioeconómicas de las unidades domésticas y las políticas sociales alternativas, constituyen uno de los ejes orientadores de la investigación y la docencia (Abramovich, 2006). Sin embargo, debido a su naturaleza intrínsecamente política, la mayoría de las políticas públicas pueden tener efectos tanto positivos como negativos, para el Poder Ejecutivo ellas constituyen una estrategia global de desarrollo cuya orientación esencial radica en conseguir una participación más equitativa de la población del país en los beneficios de crecimiento económico, sumado a que implican una mayor seguridad nacional, alimentos y bienes de consumo más seguros, más protección policial, aire y agua más limpios y mejor seguridad en el trabajo. Las políticas reguladoras de este tipo pueden mejorar la seguridad pública y mejorar la calidad de vida.

Debo mencionar que el análisis riguroso de la política, que tenga en cuenta las consecuencias a corto y largo plazo, así como los costos y beneficios, puede servir de orientación a los responsables políticos que están considerando una serie de opciones. El análisis de la política pública tiene un papel importante en el proceso, sin embargo, su influencia puede ser limitada en el entorno político en el que se formula y aplica. Además,

el análisis no es una solución a los problemas relacionados con las políticas públicas. La complejidad de la sociedad humana hace imposible predecir las consecuencias, positivas o negativas, asociadas a un conjunto de opciones de política. Durante los años noventa, una consecuencia del Consenso de Washington ha producido un deterioro o en el mejor de los casos un estancamiento en la distribución del ingreso. Hay tres indicadores que lo muestran.

- a. El primero es el porcentaje de hogares que obtienen un ingreso inferior al ingreso promedio de la sociedad.
- b. El segundo es el coeficiente de Gini que intenta medir la dispersión o concentración del ingreso en un conglomerado humano. Dicha medida fluctúa entre 0 y 1, esto es, entre una situación ideal donde todas las personas (o todos los déciles de la distribución) tienen la misma participación en el ingreso y otra, también ideal, de concentración máxima, cuando la totalidad del ingreso de la sociedad está concentrada en el decil superior (CEPAL, 1999b, pp 64 a 66, tomado de Franco 2000).
- c. El tercer indicador es la comparación entre los ingresos obtenidos por el 10% más rico de la población y el 40% de menores ingresos (ídem, pag.217).

La combinación de bajo crecimiento económico, ya mencionado, y la distribución concentrada del ingreso genera una situación donde la mayoría de la población latinoamericana está obteniendo pocos beneficios de las profundas reformas económicas y sociales que se ha llevado a cabo en la región.

Las políticas concebidas como el direccionamiento del legislador, deben proporcionar soluciones sostenibles a los problemas de desarrollo más urgentes y más complicados, desde la satisfacción de necesidades básicas hasta la estabilización comunitaria, la nutrición y seguridad alimentaria, el alivio de la pobreza, el acceso a servicios financieros y la integración en el mercado. Para ello fue necesario identificar y conocer las estrategias enfocadas a fortalecer las diferentes comunidades, con escenarios como:

- Agro empresas
- Desarrollo comunitario

- Desarrollo Empresarial
- Servicios Financieros
- Seguridad Alimentaria

Situaciones que fueron tratadas y solucionadas de manera heterogénea en los países de Ecuador, Perú y Colombia con los mecanismos incluidos en la economía social y solidaria.

Pregunta de investigación

En Latinoamérica y el Caribe, si bien es cierto, continúa imperando un modelo que prioriza el individualismo, magnifica y estimula el éxito económico voraz, sin importar los medios ni los perjuicios ecológicos, sociales y culturales; también es igualmente cierto que florecen renovadas expresiones sociales y económicas basadas en la solidaridad, la autogestión, la democracia económica, el respeto por la comunidad y la creación colectiva de hombres y mujeres que -siendo diferentes- se juntan para construir unidades y asociaciones económicas y redes de organizaciones para resolver problemas, satisfacer necesidades colectivas de producción, distribución, consumo y finanzas justas y solidarias, y poder defender y desplegar la diversidad cultural, étnica y genérica y los derechos de todos y todas.

Bajo esta línea, propongo la siguiente pregunta de investigación:

¿Cuáles son las diferencias en la implementación de las políticas públicas del sector solidario de Perú, Ecuador y Colombia?

Hipótesis de investigación

En la valoración de las experiencias solidarias el diagnóstico de que se parte es que estamos viviendo en Ecuador, Perú y Colombia una crisis que, aunque se haya ido prolongando más de lo supuesto inicialmente, es coyuntural y transitoria. La crisis estaría dada por la ruptura institucional, por el autoritarismo implantado sucesivamente, y por la política neo-liberal extrema implantada en el periodo 2004 - 2014. Un retorno a la democracia y a las prácticas tradicionales de participación del Estado en la regulación de la economía, permitiría superar

progresiva y rápidamente la crisis, con la consiguiente reabsorción de los sectores populares excluidos: como consecuencia de ello, las experiencias de organización económica popular y solidaria tenderían a desaparecer. Es por ello que con este trabajo propendemos por establecer:

Si la implementación de la política pública para el sector solidario en los tres países contiene más similitudes que diferencias en sus contextos?

Objetivo general

Presentar su aplicación en la implementación de las políticas públicas establecidas para el sector social y solidario durante el periodo 2004-2014 en Ecuador, Perú y Colombia.

Objetivos específicos

- Identificar y visibilizar las políticas públicas para el sector solidario en Ecuador, Perú y Colombia.
- Establecer las Metas y/o objetivos por lograr con las políticas para el sector social y solidario.
- Establecer el proceso de implementación en los diferentes países bajo la mirada de evaluación concomitante.
- Presentar resultados de la implementación de las políticas públicas en los países objeto de estudio para el periodo 2004 a 2014.
- Presentar resultados de mejora si los hubiere en los entornos económicos, sociales y de bienestar del sector popular, social y solidario.

CAPITULO 1: Marco Conceptual y Teórico

Las políticas públicas, son el producto de los procesos de toma de decisiones del Estado⁵ frente a determinados problemas públicos⁶. Estos procesos de toma de decisión implican acciones u omisiones de las instituciones gubernamentales.

Por lo que respecta a las políticas entendidas como estrategias encaminadas a una finalidad determinada, que comúnmente es la resolución de problemas, Aguilar Villanueva menciona que, "*Una política puede ser aquí una regulación, ahí una distribución de diversos tipos de recursos (incentivos o subsidios, en efectivo o en especie, presentes o futuros, libres o condicionados), allá una intervención redistributiva directa, más allá dejar hacer a los ciudadanos.*" (Aguilar Villanueva, 1996, p. 32).

En la historia se ilustra que durante el primer momento de los estudios políticos o como menciona Bobbio "ciencia política en sentido amplio" los estudios comparativos tienen un carácter normativo, que incluye las obras clásicas de Tomás De Aquino, el italiano Maquiavelo, Montesquieu hasta llegar a fines del siglo XIX con lo que se llamó institucionalismo clásico. En las primeras décadas de siglo XX también abundaron las obras comparativas de instituciones políticas y jurídicas⁷.

Como señala Gustavo De Armas: "El vínculo entre los intelectuales y el poder político constituye uno de los asuntos más longevos de la teoría política, uno de los problemas que más reflexiones y debates ha logrado despertar entre los principales cultores de la disciplina. Desde la *República* de Platón, donde se consagra la utopía del estado gobernado

⁵ Refiriéndonos al concepto amplio de Estado, el cual está constituido por la población, su gobierno y territorio. Dicha concepción, cuyo origen puede remontarse al menos a los tiempos del dominio cultural griego, alcanza amplia difusión y prestigio gracias a la obra "El Príncipe" de Maquiavelo, en donde, después de múltiples evoluciones, terminó sustituyendo a las definiciones que se referían al nivel más alto de organización de un grupo de individuos sobre el territorio que ocupaban (*civitas y res publica*), y que se da en virtud de un poder de mando. Así es, que a partir de "El Príncipe" este vocablo mutó de un significado genérico de situación a uno específico relativo a la posesión perenne y absoluta de un territorio y del control de sus habitantes. BOBBIO, Norberto, "Estado, Gobierno y Sociedad. Contribución a una teoría general de la política". Ed. Plaza y Janes Editores, S. A. Barcelona, 1987, primera edición, pp. 71-73

⁶ Dicese en términos de distinguir los problemas individuales de aquellos que inciden en el conjunto de la sociedad. *El Ámbito de lo privado es el relativo a los diversos intercambios libres (competitivos o cooperativos) entre individuos para la obtención de utilidades reservadas y exclusivas. El ámbito de lo público rebasa, en cambio, la restricción individual, privativa, y concierne a lo que es accesible y disponible sin excepción para todos los individuos del grupo social cualesquiera que trate la sociedad, y lo que puede ser argumentado como algo que es de interés y utilidad para todos los individuos de la asociación política.* AGUILAR, VILLANUEVA, Luis, F. "El estudio de las políticas públicas (estudio introductorio y edición)". Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2ª ed. México 1996. p. 28.

⁷ Ya en 1896 Abbot Lawrence Lowell publica en los EE.UU. *Governments and Parties in Continental Europe* y James Bryce en 1921 *Modern Democracies* en el Reino Unido (Pinto 1997)

por el *filósofo-rey*, pasando por el astuto *consejero del Príncipe* de Maquiavelo, hasta el *científico aséptico* de Weber o el *intelectual orgánico* de Gramsci, la ciencia política y la teoría han intentado dar cuenta de las formas que asume la relación entre los productores de 'ideas' y los decisores". (De Armas 2000, 85).

Esta "revolución" dentro de la ciencia política intentaría convertir a los estudios políticos en una verdadera "ciencia" orientada por los logros y la precisión de las ciencias naturales. Se trató tanto de un profundo cambio ontológico en la búsqueda de una teoría general de la política guiada por los estudios de David Easton, David Apter, Karl Deustch, Robert Dahl y Gabriel Almond como también en los planos epistemológicos y metodológicos orientados por las corrientes del neopositivismo lógico⁸ y del racionalismo crítico⁹. Esto permitirá orientarse hacia la construcción de una "teoría empírica" de la política y los enfoques comparados serán los que permitirán este fundamento elaborando estrategias para la corroboración de hipótesis (Bulcourf y Vázquez 2004).

No debemos olvidar que las políticas públicas pueden definirse como un curso de acción y flujo de información relacionado con un objetivo público, definido en forma democrática, las que son desarrollados por el sector público, y frecuentemente con la participación del sector privado (Lahera E., 2008)¹⁰

El enfoque comparativo como método según (Cardozo, 2008), significa la utilización de un método de control denominado -la comparación- en la corroboración empírica de las hipótesis, generalizaciones o teorías. Se trata, en definitiva, de un procedimiento de confrontación empírica de los conceptos. La comparación como método es, pues, un aporte a la controlabilidad empírica de los fenómenos políticos.

⁸ El **empirismo lógico** o racional, también llamado **neopositivismo** o **positivismo lógico**, es una corriente en la filosofía de la ciencia que surgió durante el primer tercio del siglo XX, alrededor del grupo de científicos y filósofos que formaron el célebre Círculo de Viena (*Wiener Kreis* en alemán). Si bien los empiristas lógicos intentaron ofrecer una visión general de la ciencia que abarcaba principalmente sus aspectos gnoseológicos y metodológicos, tal vez su tesis más conocida es la que sostiene que un enunciado es cognitivamente significativo sólo si posee un método de verificación empírica o es analítico, tesis conocida como "del significado por verificación". Sólo los enunciados de la ciencia empírica cumplen con el primer requisito, y sólo los enunciados de la lógica y las matemáticas cumplen con el segundo. (Wikipedia)

⁹ Este sistema dice que la ciencia es racional y por tanto nuestras creencias se someten a la crítica y pueden ser reemplazadas.

¹⁰ http://www.cepal.org/dmaah/noticias/paginas/6/40846/el_ciclo_de_las_politicas_publicas_Gomez_CEPAL.pdf

Enfatizo en mencionar que en ciencias sociales hay cuatro procedimientos básicos de control, a saber: a) experimental, b) estadístico, c) comparativo e d) histórico. El método comparativo es el procedimiento al que la Ciencia Política puede más fácilmente recurrir. La experimentación sería lo ideal pero no es casi nunca posible, y no sólo por motivos éticos: solo podría darse en muy pocos casos, en los que las variables resulten manipulables y las condiciones generales estén bajo control. En el caso de las políticas públicas es muy difícil realizar experimentos, además de por demás costoso. Una variante del método experimental que se utiliza frecuentemente es la “prueba piloto”, en donde se implementa – virtualmente o en formal real- una determinada política pública (Bulcourn Cardozo, 2008).

El procedimiento estadístico también es poco aplicable, por la frecuente falta de cuantificación de las variables y la escasez de casos analizables. En políticas públicas es muy difícil llegar a cuantificar determinadas variables. Sin embargo estas líneas de investigación han dado lugar a ciertos avances, pero siempre chocan con la problemática que acarrea un costosísimo relevamiento, ausencias de criterios objetivos o matemáticos siempre incompletos, y en caso de basarnos en fuentes secundarias la diferencia e incongruencias entre sistemas de cuentas nacionales, estadísticas y demás, dificultan mucho la comparación, sobre todo entre Estados nacionales. Por lo dicho, este método solamente sería fructífero bajo mediciones estadísticas unificadas que usualmente se dan dentro de un país, con lo cual sería fecundo a la hora de comparar políticas públicas a nivel subnacional, pero al encarar una indagación entre estados, la cuestión se complejiza en demasía. A esto se suma que realizar un verdadero estudio estadístico implicaría relevar un gran número de casos, muchas veces correspondientes a realidades socio-demográficas, políticas y económicas muy dispares, en donde intervienen múltiples variables, con lo cual lo extrapolable de las conclusiones debe resguardar siempre la técnica de sistemas similares o sistemas diferentes.

El método histórico, finalmente, es congruente con la investigación en política pública en su momento "nomotético" o de generalización, pero no lo es en su momento "ideográfico" o de restauración de la individualidad del hecho. El procedimiento comparativo queda,

pues, como el más adecuado, en la mayoría de los casos, para la ciencia política. En ciencia política “cuando hablamos de método comparado, se entiende que estamos ante un problema que no se puede resolver por la vía estadística” (Sartori 1984: 262).

Como se dijo anteriormente, la producción del conocimiento científico siempre implica una indagación, o en un estadio más avanzado del sometimiento de relaciones causales entre variables a la realidad concreta. Este momento, es en donde el método comparado realiza el “puente” entre los conceptos y la realidad concreta. Se trata, en definitiva, de un procedimiento de confrontación empírica de los conceptos.

Como sostiene Borsotti (2007) en una investigación “lo central es el problema de conocimiento que se plantea y la aplicación o búsqueda de procedimientos que conduzcan a da una respuesta verosímil demostrable intersubjetivamente.” (Borsotti 2007: 27). Esta intersubjetividad, en el conocimiento científico se logra a través del método. Todo conocimiento científico asienta su validez en la comprobabilidad intersubjetiva de las aseveraciones a las que llegó tras el recorrido de contrastación empírica. El carácter público y la correcta explicitación de las herramientas metodológicas son el pilar en el cual se asienta esta legitimidad del conocimiento que le asigna la comunidad. El uso de estrategias que aseguren que si otros individuos recorriesen el mismo camino, aplicando los mismos pasos en el proceso de construcción del conocimiento empírico, debería dar los mismos resultados a los que llegó ese investigador que nos está comunicando sus hallazgos.

Refiriéndonos a las políticas públicas comparadas según Bulcourf - Cardoso (Cardozo, 2008), lo importante es que hay varias dimensiones de análisis para abordar el estudio. Estas dimensiones se relacionan con el proceso o ciclo de las políticas públicas. Desde una perspectiva sistémica, las políticas públicas atraviesan una dimensión temporal que permite ver al “estado en movimiento”, Bardach concibe que el análisis de las políticas públicas es un arte no una ciencia y concibe el camino de los ocho pasos siguientes:

1. Definición del problema
2. Obtención de la información
3. Construcción de alternativas

4. Selección de criterios
5. Proyección de resultados
6. Confrontación de costos y beneficios
7. Decida
8. Cuente su historia

1. Definición del problema

Se deberá ir al fin de definir el problema de tal manera que pueda ser manejable y tenga sentido a la luz de los recursos políticos e institucionales disponibles. Bajo este escenario y en ausencia de datos hay que obtener información que nos permita estimar incluso – adivinar- las magnitudes en cuestión.

2. Obtención de la información

Se emplean dos actividades: pensar (algunas veces en voz alta y con otros) y obtener datos para convertirlos en "información". La clave según Bardach ésta en: tratar de obtener únicamente aquellos datos que puedan convertirse en "conocimiento" que, a su vez, pueda convertirse en "información" que tenga que ver con el problema previamente definido.

3. Construcción de alternativas

-Anote las alternativas que están proponiendo o al parecer tienen en mente los actores políticos clave.

-Deducir las alternativas que puedan ser mejores que las que en ese momento están siendo discutidas por los actores políticos clave.

4. Selección de criterios

El criterio más importante es que el resultado proyectado "resuelva el problema de política" en un grado aceptable. Algunos criterios más utilizados son: eficiencia, equidad, igualdad y

justicia; libertad, comunidad y otras ideas, legalidad, aceptabilidad política, solidez, pre factibilidad, programación lineal.

5. Proyección de resultados

Hay que tomar en cuenta: Primero, "la política" tiene que ver con el futuro, no con el pasado o el presente; pero nunca podremos estar realmente seguros acerca de que escenarios futuros se construirían, ni siquiera si lo hacemos con la mejor de las intenciones y el diseño de políticas más estructurado. Segundo, la "Proyección de los resultados" es otra manera de decir "sea realista". Finalmente, llegamos al "principio 51-49" a tratar a nuestra proyección de 51 por ciento de confianza como si fuera de 100 por ciento.

6. Confrontación de costos y beneficios

Es pertinente confrontar los costos y beneficios de los resultados asociados a sus distintas opciones de política para satisfacer a su cliente o a su público, para ello debe considerarse el análisis del mínimo aceptable o punto de inflexión, bajo el escenario de la atribución múltiple.

7. Decida

Es el momento donde el gobernante decide aplicar una determinada política formulada.

8. Cuente su historia

Después de repetir muchas veces todos los pasos antes descritos -redefinir su problema, reconceptualizar sus alternativas, reconsiderar sus criterios, reevaluar sus proyecciones, reevaluar sus confrontaciones- está listo usted para que "cuente su historia" a algún público.

Retomando la pregunta de **por qué comparar**, la respuesta es que "es el menos satisfactorio de los métodos de control accesibles, entendámonos, para la ciencia política, y sobre todo para el politólogo impregnado de problemas de microanálisis" (Sartori 1981:

267). Además, el estudio de las políticas públicas desde este enfoque ejercita el análisis de políticas y procesos de gestión utilizando la comparación como método de control de resultados; se fortalece la capacidad analítica para evaluar experiencias de políticas en varios niveles geográficos: regional, nacional y subnacional, e incluso entre periodos históricos. Por último se incorporan elementos históricos, políticos, económicos y sociales para comprender los diferentes tipos de evolución de las políticas públicas, así como los rasgos que en distintos contextos presentan los cambios en el rol de las organizaciones y del servidor público.

Las políticas públicas comparadas, para Grau (2002) son un campo de estudio que va más allá de la observación de similitudes y diferencias entre políticas sino que “el análisis comparado de las políticas públicas puede entenderse como una perspectiva de análisis propia que pretende explicar tales similitudes y diferencias observadas; es decir pretende buscar variables explicativas que den cuentas de las diferencias entre políticas públicas similares”. (Grau 2002: 3). Según esta línea, el único tipo de investigación es la explicativa basada en la comparación como estrategia de corroboración de la hipótesis.

En la comparación como método, se buscan explicaciones causales a los fenómenos político-sociales, partiendo de hipótesis previas que se señalan diferentes variables consideradas relevantes para estudiar el fenómeno en cuestión para intentar explicar las diferencias y similitudes a partir del uso de técnicas estadísticas (cuantitativas) y técnicas cualitativas (análisis del terreno a partir de estudios de casos).

Según Parsons (2008) las políticas públicas comparadas son “un método de estudio de las políticas públicas mediante la adopción de un enfoque comparativo del proceso de las políticas públicas, así como de sus resultados e impacto.” (Parsons 2008: 74).

¿Qué comparar?

Paralelamente, fue en la década de los cincuenta cuando se produjo una verdadera revolución intelectual en el campo de la Política Comparada, porque allí se origina lo que

hoy entendemos por enfoque comparativista. Desde la aparición de los trabajos de Robert Dahl, Samuel Huntington, David Apter, Almond y Powell (1978) sobre la materia, el enfoque de política comparada puede ser considerado bajo dos aspectos complementarios: como campo y como método. En alguna medida, se trata de responder a dos preguntas clásicas: ¿qué cosa comparar? y ¿cómo comparar? El enfoque comparado como campo es el conjunto de las observaciones y estudios realizados por los politólogos sobre fenómenos similares en muchos países (o por extensión, en diferentes regiones de un mismo país). Abarca desde la simple compilación de "inventarios paralelos" de datos relativos a dos o más países, hasta el establecimiento de ámbitos de validez de las generalizaciones referidas a conjuntos de fenómenos políticos, sobre la base de efectuar comparaciones entre países o entre regiones de los mismos con diferencias de régimen político.

Tomado de Bulcourf – Cardoso, en la política comparada el primer escollo que se nos presenta es el problema de querer "comparar lo incomparable", consciente o inconscientemente. Urbani enumera algunas pautas de procedimiento para allanar esos inconvenientes:

- comenzar con una buena clasificación, para asegurar el orden y la homogeneidad de los fenómenos; -usar conceptos "capaces de viajar" (aplicables en distintos países) y a la vez buenos colectores de hechos. Bajo este análisis, lo central es la definición de los conceptos y lograr un equilibrio entre 'intensión' –cantidad de atributos- y 'extensión,- cantidad de casos que se ajustan a la clasificación extensional- a la hora de iniciar la investigación. Se trata de lograr un buen equilibrio entre requerimientos opuestos: generalidad y relevancia empírica. Lo dicho, consiste en evitar conceptos tan amplios que sean inespecíficos, o tan específicos que impidan comparar países diferentes; - tomar muy en cuenta la incidencia de los contextos socio-políticos de los países sobre los fenómenos comparados;
- usar del modo más racional y productivo todas las técnicas de investigación conocidas (que involucren tanto variables cualitativas como cuantitativas).

Todos los campos especializados de la ciencia política son plausibles de ser abordados con el método comparado, y la política pública comparada se nos presenta como una subrama

de la política comparada y de las '*policies sciences*'. Es posible una doble entrada: por un lado el estudio de procesos de políticas públicas en diferentes casos (nacionales, regionales o subnacionales) o la comparación de políticas sectoriales de forma diacrónica, lo que en cierto momento y espacio, permite la utilización de índices como los de segregación, disimilitud de Duncan (1985) y complementariamente el de desigualdad corregido en la frontera de Moril (1995) o en la forma de Wolg (1999).

Por supuesto, es un enfoque que no está exento de objeciones, que van desde la inmadurez metodológica, que no puede negarse pero que sólo se puede superar por medio de la aplicación, hasta el consabido argumento de que toda comparación es vana porque los fenómenos son irrepetibles. A esto puede contestarse que la "unicidad" de un fenómeno sólo puede comprobarse de manera seria por comparación, y que ésta, las más de las veces, revela la existencia en el fenómeno de aspectos irreductiblemente propios (que efectivamente no son comparables) y de aspectos comunes, respecto de los cuales la comparación hace posible un mejor conocimiento y ubicación en relación con otros fenómenos similares.

Finalmente, no puedo eludir una de las primeras cuestiones metodológicas con respecto a la delimitación del objeto de estudio en el marco de las políticas públicas comparadas. Según Borsotti (2007) el proceso de construcción de un objeto implica el derrotero trazado desde lo que se conoce como una situación problemática, a un correcto planteo en términos teóricos de la pregunta de investigación. Una situación problemática es un estado de cosas que desde las concepciones normativas y la axiología del investigador es no deseable, y por ello es objeto de indagación, con la finalidad de aportar conocimiento de base empírica tendiente a explicarlo. "En el proceso de construcción de un objeto de estudio se recurre a un criterio de selección, se tienen en cuenta ciertas perspectivas teóricas, supuestos, elementos y se desechan otros" (Borsotti 2007: 48).

El primer paso es determinar la propiedad a estudiar, es decir, el "qué" de la pregunta de investigación. Como sostiene Muller (2006) en la construcción del objeto sobre las políticas públicas hay tres grandes núcleos de preguntas que orientan las preguntas de investigación.

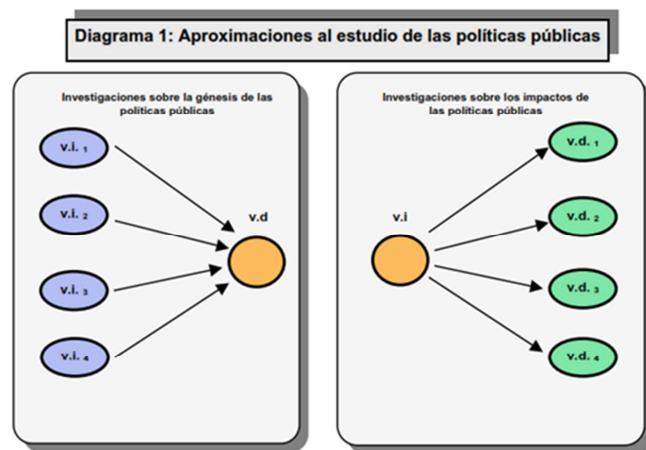
Según este autor hay un primer objeto que se relaciona con la génesis de las políticas públicas, es decir “¿cómo nacen y se transforman las políticas públicas? En este tipo de campo de investigación tiene un rol primordial la ciencia política.

Un ejemplo de un estudio de este tipo es el clásico trabajo de Londoño-Niño (2009)¹¹ sobre la educación superior en Colombia y en México, el cual investiga bajo un enfoque sistémico las problemáticas de manejo de la información entre los países y las sucesivas tomas de posición de los actores y sus intereses en torno a la cuestión, y como ello determinó ausencias de participación de la comunidad en las reformas un tipo de educativo a los subsistemas educativos en esos dos países.

El segundo tipo de pregunta que definen al objeto de estudio de la burocracia y la administración pública intentando ver cómo funciona el aparato estatal hacia el interior, lo que este autor denomina “la caja negra” de la política pública. Este tipo de estudios se asienta en la teoría de la burocracia, la sociología de las organizaciones y el derecho administrativo, y se focaliza en “saber cómo en función de cuáles estrategias van a posicionarse los actores administrativos (direcciones, ministerios, cuerpos de funcionarios públicos) implicados en la elaboración y puesta en marcha de la política pública” (Muller 2006: 126). En esta línea de investigación la excelente obra de Yates (1985) “Análisis de la burocracia”, encaró un estudio sistemático de la administración pública norteamericana, focalizándose en la eficiencia, la democracia, la política, las acciones de los dirigentes y la propia acción de los burócratas y sus efectos. El tercer tipo de estudio, indaga acerca de los impactos de las políticas públicas en la sociedad, preguntándose en qué medida la implementación de una determinada política pública ha modificado el tejido social que buscaba afectar. Los impactos, las investigaciones evaluativas han tenido su campo más fecundo en la economía y el trabajo social, porque cuentan con herramientas metodológicas más sólidas para sistematizar los impactos de una intervención estatal en una determinada población.

¹¹ Papel político estudiantil, Volumen 5 No. 1 Enero-Junio 2009, pág. 53 a 65 Pontificia Universidad Javeriana

En el cuadro aparecen sistematizados la primera y tercera postura sobre los estudios de las políticas públicas. En el primer caso se ven los actores intervinientes en el proceso de formulación e implementación que son considerados como la variable independiente, y la política pública



Fuente: Osziak, Oscar (2008)

es considerada la variable dependiente. Por el contrario, los mencionados estudios sobre los impactos se remiten a ver los efectos en los afectados por una política pública como una variable dependiente y la política pública es vista como la variable independiente. Los estudios de la “caja negra” de las políticas públicas pueden encontrarse tanto en una dimensión como otra.

Si se consideran que la sucesiva toma de posición del aparato burocrático resultó en una modificación de la política pública como fue diseñada en el proceso político, podría pensarse dentro de la primera lógica. Por el contrario, si se analiza como la implementación a través de las agencias burocráticas de una determinada política generó determinados efectos, más allá de cómo fue planificada, se entroncaría dentro del diagrama de la derecha.

Los objetivos de una investigación en general son el tipo de conocimiento que se va a producir, debo mencionar la pregunta que guía nuestra investigación, ¿Cuáles son las diferencias en la implementación de las políticas públicas del sector solidario de Perú, Ecuador y Colombia? Que determinará qué propiedad de una temática quiero indagar, los objetivos delimitan la clase de conocimiento que quiero generar. Dentro de marco de las políticas públicas comparadas los objetivos siempre se relacionarán con un aspecto del fenómeno estudiado que tendrán que ver con ver similitudes y diferencias de procesos similares en varios casos, o el mismo proceso en un caso mirando diferentes momentos históricos.

Pero lo cierto es que desde el momento que se selecciona un problema pasamos hacia una pregunta de investigación o una hipótesis que implica indefectiblemente examinar sobre las propiedades del fenómeno indagado, en más de un caso. Vale mencionar, que como se dijo previamente, nuestra unidad de análisis serán procesos relacionados con políticas públicas para el sector solidario en tres países andinos, que pueden tomar una forma sincrónica o una forma diacrónica.

Otra manera de encarar el estudio, es tomar una política pública o como se atendió una determinada cuestión en sucesivos períodos de tiempo. Una pregunta que puede ilustrar es lo dicho sería para el caso Colombiano ¿Qué núcleo de cuestiones se plasmó en la estructura ministerial nacional durante el primer periodo del Doctor Álvaro Uribe Vélez (2002 -2006), y qué diferencias hay con respecto al segundo periodo de mismo Presidente (2006-2010)? Aquí la lógica que opera es la siguiente: se busca comparar el qué (las propiedades que queremos estudiar), el cual en este caso será la estructura ministerial nacional. Las unidades de análisis (el quién del problema, es decir los casos) son los dos gobiernos de Uribe Vélez. Este tipo de comparación de la evolución de una política pública a través del tiempo es lo que se llama en política comparada una comparación diacrónica. En el marco de la investigación en política pública comparada atiende a preguntas sobre las coyunturas históricas críticas que atravesó el problema, porque remite a procesos sociales y políticos que indudablemente trazan un derrotero en el tiempo y sucesivas tomas de posición del Estado y maneras particulares de atender una cuestión. ¿Cómo se planteó la cuestión en varios momentos históricos? ¿De qué manera de intento resolver en tal momento y en otro una cuestión socialmente problematizada? Son algunas de las preguntas que las comparaciones este tipo nos ofrecen para tratar de observar los diferentes ciclos de las políticas.

Frente al que comparar, de Bulcourf – Cardoso responden como si fuese el proceso de constitución de la pregunta que interesa para nuestro estudio a la vez que exige la delimitación de las unidades de análisis, siendo para la metodología comparada central e inescindible ambas cuestiones. Parsons sostiene que el enfoque comparativo tienen a emplear tres métodos: “estudios de caso de un tema de políticas públicas en un país, análisis estadísticos de diversos estudios de casos y países o una comparación más concreta

de un tema o sector de políticas públicas entre un selecto número de países comparables” (Parsons 2008: 75). El nivel conceptual no está indicando, como se dijo previamente, sino que es una elección de un nivel dentro de la escala de abstracción. El investigador siempre, a la luz de la teoría deberá elegir en qué nivel de abstracción se moverá para elaborar sus conceptos. Para graficar lo dicho anteriormente, podemos encontrar teorías de alto nivel de abstracción que incluyen un gran número de casos. El uso de un gran número de casos se corresponde a lo que la tradición de investigación comparada denomina “estudio de variables”. Este tipo de estudios se dedica a estudiar un gran número de casos y se centra en pocas variables, con la finalidad de explicar macrocausalidades. Dado el gran número de casos que se tratan en este tipo de estudios, la manera que más se asimila con este tipo de estrategia es la de decodificar la realidad en variables, realizando un tratamiento de datos cualitativos con el fin de comprender generalidades, con una pretensión de establecer algún tipo de relación probabilística.

Un ejemplo de este tipo de estudio es tomando como base a Londoño-Niño, en el tema de la Educación superior en Colombia y México, puede ser una investigación sobre cómo el gobierno utilizando los instrumentos de las políticas públicas ajusta los procedimientos e incentivos financieros que permiten modificar el régimen de coordinación del subsistema de educación. Tomando los casos de las instituciones públicas, paralelas o mixtas, cruzando con la evolución en la tasa de cobertura de programas tanto profesionales como tecnológicos se puede establecer una relación entre dos variables. Este estudio toma dos propiedades (las instituciones públicas y la tasa de cobertura) y tratará de establecer como un determinado subsistema resulta en la determinación de la tasa de cobertura. Este tipo de análisis se presenta en la medición de impactos de las políticas públicas.

El objetivo de nuestro trabajo es indagar con mayor profundidad en las características de una política pública de manera comparada, intentando caracterizar una política pública a partir de su comparación, lo más apropiado es utilizar la lógica del estudio de casos, que opera de manera inversa. Básicamente, se toman un número reducido de casos y se multiplican las variables (Sartori, Morlino, pág.16). Las estrategias metodológicas utilizadas en este tipo de estudio son fundamentalmente cualitativas. Lo central de este tipo

de investigación es que no se establece una hipótesis explicativa a partir de dos variables, como vimos anteriormente, sino que por el contrario se trata de sistematizar un buen número de variables de control allende la variable independiente para tratar de aislar a las primeras como posible explicación a la variable dependiente.

En la definición e implementación de las políticas públicas juegan un importante papel los distintos actores que existen en la sociedad y la capacidad de poder que tengan para incidir sobre la definición y desarrollo de éstas. Toda política pública implica que unos sectores sociales reciben beneficios y otros probablemente no, y cada uno de estos actores busca presionar la administración en la definición e implementación de dichas políticas, lo que genera el respaldo o contradicción en distintos sectores de la sociedad. Las políticas no son solo decisiones, ellas requieren ser explicadas, lograr los consensos necesarios que permitan convencer la opinión y reducir la oposición, por tanto, comportan un alto elemento comunicacional y demandan en un alto nivel consensual (Martínez 2008).

De otra parte, entre la elaboración y los resultados de una política pública, existe una fase que constituye su implementación. Algunos estudiosos como Martin Rein y Francine Rabinovitz, nos invitan a analizar los elementos que inciden en la implementación de las políticas públicas, considerando la importancia del aspecto racional-burocrático, el cual hace referencia a la forma como la burocracia, propia de las instituciones, interpreta y respalda su implementación. La complejidad del andamiaje burocrático suele afectar la implementación de una política pública, su proceso de ejecución implica, por lo general, la intervención de una cadena de actores administrativos cuyo comportamiento va desagregando y a la vez materializando su ejecución. Muchas veces las políticas no se implementan como se formulan, teniendo diferentes niveles de concreción, y disímiles resultados presentando una brecha en la implementación. Funcionarios públicos que desconocen las políticas, que actúan sobre otras lógicas e interés, que sus competencias dejan mucho que decir, colocan en riesgo una acertada implantación de la política pública diseñada, generando una distancia entre lo formulado y lo implementado o ejecutado.

Para ello, se debe considerar un análisis de la brecha de implementación y en qué medida la ejecución concreta de la política responde a los problemas definidos e instalados en la agenda por la comunidad epistémica y al espíritu de la estrategia de intervención.

Implementación de políticas públicas

Para el trabajo de grado, cuya esencia ésta en la implementación de las políticas públicas, hay dos dimensiones para comparar los impactos de los procesos de implementación de las políticas públicas. Ver qué actores se movilizan en torno a los efectos que produjo una política pública, por un lado; y por el otro, ver si la implementación de la política pública resolvió la cuestión para la cual fue formulada. Desde el primer enfoque, en una perspectiva sistémica implica una retroalimentación del ciclo de las políticas públicas. Son siempre el punto de partida para el proceso de formulación de nuevas políticas públicas o de reformulación de una política pública existente. En esta línea de investigación, el estudio comparado de Oszlak (1991) de cuatro políticas públicas muestra como repercuten las políticas públicas y determinan movilizaciones y tomas de posición de los actores involucrados.

Así mismo, la evaluación de una política pública puede verse a la luz de factores de desempeño que se consideran críticos para cumplir con su "misión", en los términos de la "visión" que se haya adoptado para lograr tal misión, en clave de sociología de las organizaciones. Consiste en la utilización de métodos de investigación de las ciencias sociales y de las normas de auditoría gubernamental, para verificar y evaluar los resultados y costos de las políticas públicas. Además, sus recursos fundamentales son la medición de los resultados de las políticas públicas comparadas contra las declaraciones implícitas o explícitas de los objetivos de las políticas públicas y de los medios para su implementación; así como el análisis de los procesos operacionales para evaluar qué tan bien están operando los programas públicos. En una metodología comparada implica contrastar los indicadores de gestión de una organización de diferentes organismos o del mismo organismo en diferentes momentos. En esta parte del ciclo de las políticas públicas, dado que se han puesto en marcha recursos, y han sido generado productos a través de ciertos insumos, es posible cuantificar dichos resultados de manera más concreta que en las etapas anteriores.

Otra herramienta es la auditoría de desempeño, que permite hacer una evaluación de la eficacia la política pública, midiéndola por resultados con indicadores estratégicos y de impacto; de la eficiencia, midiéndola por la fidelidad de la operación al diseño del programa, con indicadores de gestión y comparándolos con las mejores prácticas gubernamentales; de economía, midiéndola por el costo de la política pública contra los resultados. Además, la auditoría de desempeño comprueba el impacto de las políticas públicas sobre la población objetivo a través de indicadores de calidad, por lo que valora el grado de satisfacción ciudadana por la implementación de aquéllas. Finalmente, analiza el comportamiento de los actores, tanto de las instituciones encargadas de poner en práctica la política pública como de los operadores. Los efectos de la acción gubernamental, aun cuando sea bien diseñada y efectivamente implementada, pueden no coincidir con las expectativas de los interesados. Por lo tanto, las políticas públicas deben tener una clara orientación hacia el cliente-ciudadano, lo que implica tomar en cuenta sus puntos de vista a través de la consulta.

El *enfoque orientado a resultados* trata principalmente de cuestiones como ¿cuál es el desempeño obtenido o qué resultados se han logrado? o ¿se han cumplido los requisitos o los objetivos? En este enfoque se estudia el desempeño (referente a la economía, la eficiencia y la eficacia) y se relacionan los hallazgos detectados con las normas establecidas (metas, objetivos, reglamentaciones, etc.) o los *criterios de auditoría* (normas pertinentes, razonables y alcanzables que se emplean para determinar si un programa cumple o supera las expectativas). Un estudio comparativo bajo esta el *enfoque orientado a problemas*, en cambio, se trata primordialmente de la verificación y el análisis de problemas, por lo general sin hacer referencia a criterios de auditoría definidos con anterioridad. En este enfoque, las deficiencias y los problemas –o como mínimo, los indicios de problemas- son el punto de arranque de una auditoría, no la conclusión. Una de las tareas principales de la auditoría consiste en verificar la existencia de los problemas señalados en la implementación y analizar sus causas desde distintas perspectivas (problemas relacionados con la economía, la eficiencia y la eficacia en empresas o programas del sector público). Trata interrogantes de este tipo: ¿los problemas de implementación constatados existen

realmente y, en tal caso, cómo pueden entenderse y cuál es su causa? Se formulan y se comprueban *hipótesis* sobre las causas y las consecuencias.

Sin embargo, según Bulcourf – Cardoso como subcampo del estudio de las políticas públicas y de la política comparada cobra una relevancia porque se refiere al proceso de toma de decisiones en los regímenes democráticos, y a su vez nos remite al principal actor del orden social a partir de la modernidad: el Estado, ya sea en su concepción moderna, como concentrador de la violencia legítima dentro de un territorio previamente delimitado, o en su versión contemporánea que nos remite a las concepciones de “neomedievalización” (Held 1997) o la de Glocalización (Beck 1998), en donde hay un reverdecer de los actores tanto supranacionales como sub-nacionales.

El abordaje de las políticas públicas desde el *enfoque relacional o interactivo* posibilita el estudio de las políticas del estado en acción como el resultado manufacturado de las interacciones recíprocas entre actores estatales y sociales. El mundo de las políticas ha permitido analizar la política en acción. En los estudios del "*public policy*" se parte de un supuesto pluralista, en el que los poderes y recursos se distribuyen de manera desigual, y en el que los procesos decisionales son más bien resultados de interacciones múltiples en las cuales participan muchos actores de manera simultánea.

Siguiendo esta línea de análisis, podemos pensar el “*qué*” comparar de las políticas públicas, en virtud a qué género pertenecen, y se pueden agrupar las políticas públicas por “*cuestión*” que intentan resolver. Entonces podemos hablar de políticas educativas, políticas de género, políticas previsionales, y así sucesivamente, inclusive dependiendo de los niveles de estatales, estas pueden ser el nivel sub-nacional o el supranacional, entendidas como de nivel gubernamental. En esta investigación se indagará sobre las políticas públicas del sector solidario a nivel nacional y en tres países de América Latina.

Tras explicitar metodológicamente la pregunta que podrían guiar este tipo de trabajo, se proponen las variables cualitativas y cuantitativas que deben ser tenidas en cuenta para el análisis comparativo de las políticas públicas (Bulcourf Cardozo, 2008), sin desconocer que

en ellas se presentan: experiencias y experticias, recursos, valores, juicios, paradigmas, tradición y hábitos (¿inercia?), presión de grupos corporativos y otros agentes, pragmatismo y contingencias y evidencia empírica.

La española Grau sostiene que hay dos tipos de estudios referidos a la administración pública comparada: por un lado los estudios de tipo metodológico, que proporcionan herramientas teórico-metodológicas para comparar las políticas públicas; y por otro lado los estudios comparativos relacionados con lo que esta denomina “políticas sectoriales”.

Además señala que “ambos tipos de trabajos están íntimamente relacionados: normalmente los esquemas y modelos de análisis sobre políticas públicas en general se utilizan en obras sectoriales para ahondar en el estudio de un ámbito de las políticas públicas. El análisis sectorial puede utilizarse tanto para estudiar con detalle una determinada política pública (lo que entraría dentro de la lógica de estudio de caso) o bien para presentar el análisis de una política concreta en función de su evolución temporal o en función de su variación territorial, estos es, como distintas entidades gubernamentales elaboran una determinada política pública. Como sostiene Parsons (2008) “las políticas públicas conforman un campo que suele definirse por áreas o sectores de políticas públicas. Además, los sectores proporcionan contextos para los estudios comparados. (Parsons 2008:63).

En este trabajo se establece desde la mirada comparada, el análisis de las políticas públicas en su proceso de implementación, debo mencionar que los estudios de implementación ayudan a comprender cómo es el ejercicio del Gobierno y del poder en la práctica. A través de ellos se observa cómo los programas de las sociedades avanzadas están definidos por la intervención de muchos órganos, diferentes niveles de Gobierno, diferentes grupos afectados, y de la interacción de todos ellos depende el éxito de la puesta en marcha de una determinada política.

Para adentrarnos en el estudio debemos establecer los ejes temáticos necesarios para desarrollar el estudio el caso, partiendo de:

¿Qué es entonces lo que permite que determinado tema logre incorporarse como una política pública?

Tabla 1 Tipos de estudios sobre políticas públicas

Tipo de obra	Objetivos	Características de la comparación
Análisis de políticas públicas	<p>Establecer pautas para el estudio de una "políticas pública" (¿Qué es una política pública? ¿Cómo abordar su estudio? ¿Qué factores y dimensiones de análisis son relevantes? ¿Perspectivas y carácter descriptivo y/o analítico. Policy análisis.</p> <p>Proposiciones, explicaciones sobre los cambios y las variaciones de las políticas. Por qué cambian las políticas? ¿Porque no lo hacen?</p> <p>Perspectivas de carácter teórico (búsqueda de variables explicativas) Policy sciences.</p>	No hay
Análisis de políticas sectoriales	Ahondar en el conocimiento de políticas sectoriales con el uso de los instrumentos de análisis de las políticas públicas (concepto, dimensiones de análisis)	Comparación en tanto que observación de distintas realidades. Se observan los análisis sectoriales con el de encontrar diferencias y similitudes. El uso del instrumental conceptual de las políticas públicas permite sistematizar la observación comparada: se "ve" si existen diferencias en el proceso de formación de la agenda, o en la definición del problema, o en la configuración de la red de actores, por ejemplo.
Análisis comparado de políticas públicas	<p>Búsqueda de variables que expliquen las similitudes y diferencias entre países o entre políticas.</p> <p>Comprobación de la capacidad explicativa de tales variables.</p>	Comparación como método para buscar explicaciones a fenómenos político-sociales. Se parte de la hipótesis previa que señala que tipo de variables van a estudiarse y comprobarse para intentar explicar las diferencias y las similitudes. Utilización de técnicas cuantitativas (estadística) y cualitativas (análisis sobre el terreno a partir de estudio de casos).

Fuente: Grau (2002)

Ello depende de múltiples factores: el contexto nacional e internacional que se esté viviendo, el régimen político, los parámetros ideológicos y políticos predominantes, las características del problema, la importancia del tema en la opinión, los grupos de presión, las propuestas de solución, los recursos del Estado, la voluntad de los hacedores de políticas, en fin, distintos factores que interactúan y hacen posible el enfoque y desarrollo de una política pública.

Algunos técnicos consideran que bajo la practicidad para el análisis, debemos tener en cuenta (Bulcourf, Pablo y Cardozo Nelson, 2008):

Actores, entendidos estos como los “científicos”, portadores de su biografía, accionar y valores fundantes. Son *agentes sociales* en tanto productores y

reproductores de sus prácticas con diferentes grados de conciencia y libertad, pero condicionados históricamente.

Los actores son constructores de su subjetividad.

Instituciones, en tantos ámbitos de producción y reproducción de las prácticas. Las institucionales proveen de marcos de contención, limitación y recursos, como así también la presencia diacrónica de las mencionadas prácticas. La comunidad científica posee sentido e identidad en tanto existan las instituciones y su reproducción.

Estructuras, como los elementos sistémicos que permiten y sustentan a los actores y las instituciones. Las estructuras son la matriz que hace a la “historia externa”. Forman parte de ellas las dimensiones económica, cultural, social y política de la Sociedad.

Productos, entendidos como los conocimientos que produce y comunica la comunidad científica. Estos productos se “materializan” en publicaciones, patentes, tecnologías, entre otros. En el campo de las ciencias sociales podemos decir que las publicaciones de revistas científicas, los libros especializados, las comunicaciones y ponencias en congresos y jornadas, los informes de investigación y documentos de trabajo son principalmente esa “materialización”.

De otra parte, en el análisis de las políticas públicas, el proceso de implementación es una etapa fundamental (Roth Deubel, 2012, pág. 107) porque es allí donde la política se convierte en hechos concretos, en realidades palpables. Para Roth existen diferentes enfoques de implementación a saber:

1. El enfoque clásico de la administración racional, cuyo planteamiento se centra en que la administración cumple y hace cumplir las órdenes y no busca la participación o el dialogo de los destinatarios de la política.

2. El enfoque del Buen Gobierno, consiste en un marco amplio de propuestas teóricas y prácticas para crear las condiciones necesarias para que el gobierno logre sus objetivos.
3. El enfoque de gestión pública, sobre este Roth se apoya en Sabatier y Mazmanian, resaltando que este modelo involucra tanto aspectos del contenido material de la política (objetivos y diseño) como del contexto y de los recursos disponibles para su implementación. Establecen unas condiciones de efectividad para la implementación (Sabatier, Paul y Masmanian, Daniel, 1981), que son:
 - a. El programa debe estar fundamentado en una teoría sólida.
 - b. La ley-o la decisión política- debe contener directrices de actuación no ambiguas y debe estructurar el proceso de implementación frente al comportamiento de los actores e involucrados en la misma.
 - c. Los dirigentes o responsables de los entes encargados de la implementación deben disponer de capacidades políticas y de gestión y estar comprometidos con los objetivos de la ley.
 - d. El programa debe disponer de apoyos activos durante todo el proceso de implementación por grupos organizados de actores y algunos legisladores claves.
 - e. La prioridad relativa a los objetivos legales no se encuentra socavada significativamente con el paso del tiempo por la aparición de políticas públicas conflictivas o por cambios en las condiciones socioeconómicas.¹²
4. El enfoque contingente, mencionado por Renate Mayntz (1979,1983) considera que los procesos de implementación son difícilmente previsibles; lo cual obliga a desarrollar una nueva estrategia para las políticas públicas.
5. La implementación como proceso y como aprendizaje, retomado de Aaron Wildavsky, considera la implementación como un proceso constante de redefinición de objetivos y de reinterpretación de los resultados, como una evolución.
6. La implementación como ambigüedad y simbolismo, ya que en muchos casos los decisores de la política deben conciliar y respetar la opinión de distintos grupos de interés para mantener o ganar apoyo político.

¹² <http://es.scribd.com/doc/46233531/6-Sabatier-Mazmanian-Implementacion-Marco-Analisis#scribd>

7. Un enfoque Bottom-up: por retroceso o <backward mapping>, este enfoque plantea buscar soluciones a los problemas en el punto más concreto en donde aparecen.

Otros estudios plantean alternativas, como (Top Down) que en una decisión racional, los elementos administrativos adecuados, recursos suficientes, y la inexistencia de conflictos (ambientales, ideológicos o de intereses) la actuación de los implementadores se desarrollará correctamente y el resultado final del programa será exitoso. Se planteará el modelo incremental el que afirma que los procesos públicos están determinados por un contexto individual y que era difícil alcanzar criterios generales. Más adelante se planteará el modelo racional, que establece si se tienen errores de diseño, que dan lugar a comportamientos ineficaces. En la crítica a este modelo también hay que subrayar que la sociedad no es una masa amorfa, sino que es activa y participa en los procesos de actuación pública y por tanto este hecho tiene que ser considerado dentro de los procesos de los contenidos públicos. Adicionalmente, bajo el concepto de que los actores, participan y concluyen sobre la política pública (bottom up) en la que se diferencian dos vertientes.

1. El modelo de análisis y comprensión de las políticas públicas, intenta entender en la práctica el proceso de políticas públicas, analiza lo que ha ocurrido y cómo funcionan los procesos públicos, trata de estudiar los efectos de la política en términos de impacto (de contenido real y consecuencias concretas de Administración Pública) e intenta delimitar los impactos que son consecuencia del programa de actuación, de los efectos no deseados que son consecuencia de causas externas y que son imprevistos o no.
2. La implementación de programa depende de toda una serie de factores no previstos que no están a disposición de los decisores.

En el ámbito de los estudios sobre implementación de políticas destacan tres modelos (Vieira, 2012): el top-down, el bottom-up y los enfoques híbridos. Veamos algunos apuntes sobre cada uno.

De arriba-abajo

En el enfoque top-down se enfatiza la decisión “creadora” de la tecnocracia gubernamental y sus diseñadores generan programas y políticas que se implementan por derivación de la jerarquía; la dirección y el control se constituyen en los elementos principales a la hora de comprender el proceso de instrumentación de políticas. En el enfoque top-down predomina una visión racionalista capaz de generar decisiones casi perfectas, organizar la mejor forma de llevarlas a cabo y prever su precisa ejecución y posibles obstáculos, para evitarlos, hasta producir los resultados esperados sobre la población objetivo y la problemática que inspiró la acción gubernamental. Operativamente esto se expresa en la definición desde arriba de objetivos claros, estructura de órdenes hacia abajo debidamente prevista, aseguramiento de los recursos y apoyos necesarios y un sistema de comunicación que garantice el descenso de las órdenes centrales y la retroalimentación de los responsables. Como visión racional ideal el enfoque top-down hace alarde de eficacia y eficiencia, demostrando que “papá” Estado es todopoderoso.

De abajo-arriba

Para el enfoque bottom-up lo importante y determinante sucede “abajo”, los protagonistas de la instrumentación están en la ventanilla de las oficinas gubernamentales o en la calle con la gente, entregando los servicios públicos y materializando las políticas. Es necesario aclarar que el enfoque top-down tiene un alto componente prescriptivo, básicamente orientado a mostrar cómo deberían implementarse las políticas, mientras el enfoque bottom-up mantiene su perspectiva analítica académica descriptiva y explicativa, recomendando hacer los análisis respectivos a partir de lo que Elmore llamó el “mapeo regresivo”, es decir de abajo hacia arriba, esta perspectiva no tendría tanto valor normativo para los “practitioners” de las políticas, ya que no sería claro cómo implementar una política exclusivamente desde abajo, sin que medien órdenes y recursos de niveles superiores. La dimensión normativa de este enfoque está dirigida a llamar la atención de los analistas de políticas sobre por dónde empezar su trabajo.

El enfoque bottom-up según la propuesta de Hjern (Vieira, 2012) empezaría con el reconocimiento de las redes de actores que intervienen en la entrega de servicios, sus capacidades, estrategias, interrelaciones y contactos, y a partir de la reconstrucción de esa red de contactos “devolverse” hacia arriba en la identificación de los actores involucrados en los distintos niveles intergubernamentales en todo el proceso de implementación. La aplicación de este modelo fue lo que llevó a Hjern a concluir que la buena implementación no depende de individuos sino de “estructuras locales de implementación.” Esta es, sin duda, una gran diferencia con el enfoque top-down el cual empieza con la decisión y como sus objetivos se logran en el tiempo, lo cual tiene implicaciones concretas sobre el análisis, por ejemplo, la identificación de actores en el top-down es de arriba hacia abajo, mientras que en el bottom-up es al contrario.

Mencionamos a Cairney (2009:357) bajo el modelo de arriba hacia abajo o top-down, el éxito de una política pública requiere seis condiciones: 1) existe un entendimiento de los objetivos de la política y se le identifican como consistentes; 2) la política funciona como se espera al momento de implementarla; 3) las tareas por hacer son específicas y claramente comunicadas; 4) los recursos (incluida la voluntad política) están comprometidos; 5) se mantiene el apoyo de los grupos de interés y 6) los factores externos al proceso (situaciones socioeconómicas, por ejemplo) no socavan significativamente la implementación.

Toda vez que “los modelos de abajo hacia arriba enfatizan bastante el hecho de que los implementadores con trato directo con el público aplican las políticas con discrecionalidad” (Parsons, 2007:489). En términos generales, los estudios recientemente incorporan propuestas elaboradas en alguna otra generación. La literatura en temas de gobernanza, por ejemplo, logra armonizar las corrientes top-down y bottom-up de la implementación (Cairney, 2009:358).

Brecha de implementación, formulación versus implementación

De otra parte, la implementación es la puesta en práctica del diseño que elegimos y construimos para abordar el problema. Cabe mencionarse que en los países anglosajones se

desarrolló desde los setentas una amplia bibliografía, pues se dieron cuenta que un diseño bien hecho no necesariamente lleva a una puesta en práctica sin problemas. La pregunta clave aquí es: ¿Por qué falla la implementación si la formulación es eficiente?, como señalamos con anterioridad, la variabilidad en la política así como en la mayoría de las ciencias sociales es irremediable, al tener escenarios, actores, intereses, cambiantes, la implementación se desajusta de la formulación. Incluso “el talón de Aquiles de la política”, precisamente por la dinámica implícita. Lo que ha desarrollado que los indicadores (en este caso de implementación) tengan una relevancia significativa¹³.

Es allí donde bajo la de algunas tendencias y otros autores en la materia plantean al menos tres variables frente a factores que inciden en la implementación de una política:

1. **Formulación de los objetivos.** Cuanto mejor se haga esto mejor más fácilmente se conseguirán los objetivos. Los objetivos deben ser formulados coherentemente
2. **Recursos dedicados a la política.** Para que una política sea exacta es preciso personal de calidad, una transmisión suficiente de información. El éxito o fracaso dependen de los recursos que se tengan.
3. **Comunicación interorganizativa y capacidad de control.** La buena comunicación entre órganos favorece el desarrollo de la implementación de políticas.
4. **Ambiente exterior.** Incide en el éxito del programa. Opinión pública, intereses afectados.

Cuanto más estable sea el contexto y mayor sea el grado de cambio, mayores serán las posibilidades de éxito.

Todo esto se refiere al conocimiento de la cobertura, de la política, hasta qué punto se han alcanzado los objetivos formulados inicialmente. Como se utilizaron los recursos de que se disponían. Se centra en cuestiones cualitativas y cuantitativas. Lo ideal es que se produzca a la vez que la implementación de la política porque permitiría desarrollar políticas correctivas. Permite a sus responsables tomar decisiones sobre su continuidad o anulación.

¹³ Aguilar Astorga y Lima Facio: *¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?*, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, septiembre 2009, www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm

Toda investigación implica definir la población para la cual se conducirá el estudio, y del cual se seleccionará una muestra. La diversidad de los métodos de muestreo es enorme y depende de los problemas propios de la investigación, así como de la naturaleza de la población. La muestra es, en ocasiones, una selección al azar de la totalidad del universo; otras veces es el producto de la selección de varios pasos, en los que se escogen, primeramente, unidades sociales mayores, y se muestran subsecuentemente en su interior las demás unidades sociales.

Recapitulando, han existido dos tradiciones científicas para el análisis de las políticas públicas: por un lado, la **corriente conductista** centrada en el proceso a través del cual se toman las decisiones de interés público y, por el otro, la **corriente analítica-normativa** con una fuerte presencia en los procesos de decisión para mejorar el contenido técnico y metodológico de la misma. A su vez, estas dos corrientes generaron posiciones intermedias que produjeron una gran diversidad de modelos en el proceso de construcción y estudio de las políticas públicas. Salazar (1995a, p. 111) identifica seis modelos: el racionalista, el incrementalista, el elitista, el interaccionista, el institucionalista y el sistémico¹.

Tabla 2 Selección de Trabajos cercanos a la propuesta de Lasswell desde el enfoque de las políticas públicas como proceso

<i>Etapa del proceso</i>	<i>Algunos ejemplos</i>
La agenda	Cobb y Elder (1972), Kingdon (1984) y Garraud (1990).
La formulación	Simon (1960), Lindblom (1959, 1977 y 1991), Allison (1971), March y Olson (1976) y Sfez (1976).
La implementación	Selznick (1949), Pressmann y Wildavsky (1973) y Sabatier (1993).

Fuente: La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación - Germán Darío Valencia Agudelo

CAPITULO 2 CASOS DE POLITICAS PÚBLICA DEL SECTOR SOLIDARIO EN TRES PAISES ANDINOS

Estudio Comparado

El presente trabajo busca comparar las políticas públicas para la economía popular y solidaria y para los sistemas económicos, sociales y solidarios. Partimos de reconocer que un importante motor del desarrollo es la cultura. Como plantea Bernardo Klissberg, “el capital social y la cultura pueden ser palancas formidables de desarrollo si se crean las condiciones adecuadas”. La cultura va mucho más allá del libro o de la obra de arte, tiene que ver con las formas como se comunican los miembros de una sociedad, como transmiten y crean sentidos comunes que les permite reconocerse, tolerar y disfrutar sus hábitos, costumbres y formas de actuar. Fomentar una cultura de la solidaridad y la asociatividad busca la formación de seres humanos capaces de pensar, actuar, y vivir con fundamento en valores y principios solidarios. La solidaridad es un importante catalizador para generar confianzas, construir sentido compartido y emprender acciones comunes que resuelven nuestros grandes y pequeños problemas. Además de ser un valor y principio ético, se convierte en una competencia ciudadana necesaria para vivir en sociedad. (Martínez 2008)

Siguiendo con la definición de Economía Solidaria como “aquel sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por el conjunto de fuerzas sociales organizadas en formas asociativas identificadas por prácticas autogestionarias solidarias, democráticas y humanistas, sin ánimo de lucro para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía”. Los fines de la Economía Solidaria son los siguientes:

1. Promover el desarrollo integral del ser humano;
2. Generar prácticas que consoliden una corriente vivencial de pensamiento solidario, crítico, creativo y emprendedor como medio para alcanzar el desarrollo y la paz de los pueblos;
3. Contribuir al ejercicio y perfeccionamiento de la democracia participativa;
4. Participar en el diseño y ejecución de planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social, definición que aplica para Perú, Ecuador y Colombia nuestros países objeto de estudio.

Otros autores consideran que para analizar el proceso de implementación de Ingram, requiere que el analista cuente con buena capacidad de invención, de recursividad y de imprevisión mediante un número reducido de modelos. Desde esta mirada es necesario separar los procesos de formulación o diseño de la política pública, implementación y evaluación de esta.

En las últimas décadas, a la vuelta de más de 30 años de Neoliberalismo, son los pueblos de América Latina quienes están refundando el proyecto de construir otra economía: popular, social, solidaria, centrada en el buen vivir y reproducción de la vida y no en la acumulación del capital. A lo largo y ancho de América Latina muchas y muy diversas experiencias nos están mostrando el camino y los desafíos en la construcción de otra economía.

Para Ingram los entes implementadores se enfrentan a dos tipos de problemas fundamentales. Primero, suelen carecer de la voluntad, el interés, la capacidad, los conocimientos o los recursos necesarios para realizar la implementación. Segundo, los entes de implementación suelen ser dependientes, dominados o controlados, por un grupo particular (los destinatarios de la política). (Roth Deubel, 2012, pág. 132)

La siguiente matriz, nos ilustra los aspectos:

Tabla 3 Marco Flexible para el análisis de la implementación

Costo de la Decisión	Tipo de norma	Enfoque de implementación apropiado	Criterio de evaluación	VARIABLES CRÍTICAS para la implementación
Costos de negociación bajos/ Costos de información bajos (Tipo 1)	Objetivos Claros, procedimiento flexible	Top-down clásico, comando y control	Realización de los objetivos	Cambio de circunstancias externas o en el entorno de la política
Costos de negociación altos/ Costos de información bajos (Tipo 2)	Objetivos abiertos, procedimiento flexible	Bottom up, por retroceso	Creatividad y liderazgo administrativo, capacidad de innovación	Liderazgo administrativo, respaldo de políticos
Costos de negociación bajos/ Costos de información altos (Tipo 3)	x	Experimentos y reformulaciones	Aprendizaje	Capacidad Administrativa
Costos de negociación altos/ Costos de información altos (Tipo 4)	Objetivos abiertos, procedimiento preciso	Negociaciones	Acuerdos y respaldo	Relaciones de clientela

Fuente: Ingram (1990: 477). Adaptación Roth

Desde una perspectiva política, la desigualdad económica y política, explica los fenómenos de la distribución del ingreso, los cuales parecen estar asociados a las instituciones políticas que establecen reglas de juego más allá de las diferencias y desigualdades; la vigencia de una ciudadanía efectiva que accede a los derechos reconocidos; la concentración y la densidad sindical que permite una negociación centralizada de los sueldos y salarios de los trabajadores; la existencia de partidos políticos que representan y defienden a los estratos del mundo del trabajo; y, la presencia de un Estado fuerte y autónomo que puede realizar una política distributiva del ingreso a través de una política fiscal, basada principalmente en impuestos progresivos y directos, que despliega políticas sociales universales, en particular en los campos de la educación y la salud, para ofrecer a todos una igualdad de oportunidades y que reconozca y garantice los derechos sociales a todos los ciudadanos.

En ese sentido, se ha considerado, para el Perú y América Latina, en especial para el área andina, la brecha territorial estatal, la forma de Estado y el tipo de régimen político para analizar su incidencia en la desigual distribución del ingreso.

En este contexto Colombiano, el Gobierno Nacional aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 titulado “Estado comunitario: desarrollo para todos”. En dicho Plan, se incluyó en el programa de dimensiones especiales del desarrollo, el tema de la economía solidaria. Manifiesta el Plan Nacional que en este cuatrienio “este sector recibirá una atención especial para trabajar en la creación de un marco institucional y de control adecuado y para su fomento, fortalecimiento y difusión.” En el capítulo 7.7 de los documentos anexos al Plan, se presenta ampliamente esta política, la cual girara alrededor de dos ejes temáticos: (1) el desarrollo institucional y de control del sector, y (2) el fomento, fortalecimiento y difusión del mismo.

El modelo de economía solidaria ha mostrado ser un importante agente promotor de equidad y desarrollo social, este promueve la formación del capital social, aporta al desarrollo de la democracia participativa, genera y distribuye ingresos y fomenta la democratización de la riqueza y la propiedad. El sector de la economía solidaria se

convierte en un modelo alternativo de desarrollo socio-económico, el cual debe ser más protagónico en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas que a partir de formas asociativas buscan este fin.

Respecto de la corriente de las políticas públicas, Kingdon plantea la metáfora de la “sopa primavera” y señala que las ideas están flotando, se confrontan entre sí y se combinan, y para sobrevivir y llegar a la superficie deben ser técnicamente factibles, compatibles con los valores dominantes y capaces de anticipar sus limitaciones. En relación a la corriente de la política, Kingdon plantea cuatro elementos que determinarán, en forma separada de las otras corrientes, la situación de la cuestión en la agenda: ánimo nacional, fuerzas políticas organizadas, gobierno y construcción de consensos. Y es en esta corriente que probablemente esté la clave de la instalación en la agenda de las políticas orientadas al desarrollo de la Economía Social.

Análisis comparado de la Política Pública de Economía solidaria en tres países andinos

A continuación, se está presentado la comparación del contexto nacional, régimen político, contexto legal, características del sector solidario y aspectos económicos, las características del problema, la importancia del tema en la opinión, los grupos de presión, las propuestas de solución, los recursos del Estado, la voluntad de los hacedores de políticas, en fin, distintos factores que interactúan y hacen posible el enfoque y desarrollo de una política pública.

En los países objeto de estudio, las entidades de economía solidaria son organizaciones sin ánimo de lucro, integradas por Cooperativas, Fondos de Empleados, Asociaciones Mutuales, Empresas Asociativas de Trabajo, Empresas Comunitarias, Empresas solidarias de salud, Empresas de servicio con administraciones públicas cooperativas, instituciones auxiliares de la Economía Solidaria, Pre-cooperativas, Organismos de segundo y tercer grado del sector.

Esta economía no es fruto de grandes pensadores o ni de cenáculos académicos, existe por las vivencias de colectivos que no se resignaron a ser subordinados inertes de un statu quo

inaceptable, sino que se convirtieron en proactivos de un nuevo y diferente destino. El Ecuador es diferente con redes de miles de organizaciones productivas asociadas a través de cooperativa, asociaciones, organizaciones comunitarias, cajas rurales, bancos comunales, redes micro empresariales solidarias, empresas laborales, empresas de inclusión social, todas funcionando en el marco de la ética y la responsabilidad. (Mancillo V., Cesar y Salcedo Azanl, Alejandro, 2010, pág. Presentación)

Cuando hablamos de economía solidaria nos estamos refiriendo al conjunto de prácticas autogestionarias solidarias, democráticas y humanistas, sin ánimo de lucro, para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía.

Los objetivos generales involucran:

- a. El desarrollo integral del ser humano
- b. Generar prácticas que consoliden una corriente vivencial del pensamiento solidario, crítico, creativo y emprendedor como medio para alcanzar el desarrollo y la paz de los pueblos.
- c. Contribuir al ejercicio y perfeccionamiento de la democracia participativa.
- d. Participar en el diseño y ejecución de planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social.
- e. Garantizar a sus miembros la participación y acceso a la formación, el trabajo, la propiedad, la información, la gestión y distribución educativa de beneficios sin discriminación alguna.

Los objetivos políticos de la Economía Solidaria:

- a. Recuperar para los sectores populares la capacidad de negociación política, entendiendo como poder político el poder de la negociación y la política como la acción de influir en otros. Fomentando la democracia participativa.
- b. Para mejorar la capacidad de negociación, logran
 - Unidad de acción dentro de la Economía solidaria y fuera de ella
 - Formación de líderes con una nueva concepción

- Formación de los asociados dentro de una nueva mentalidad, para que participen eficazmente no sólo dentro de sus empresas asociativas, sino a nivel general en sus países.
- c. Generar prácticas que consoliden una corriente vivencial de pensamiento solidario, crítico, creativo y emprendedor, como medio para alcanzar el desarrollo y la paz de los pueblos.

Para ello es preciso retomar que las notas esenciales de esta forma de comprender la asociatividad están en su carácter colectivo y voluntario, orientado al largo plazo y sostenido sobre la confianza mutua, la transparencia y la democracia (Magnano, C y Orchansky, C., 2007)

Condiciones	Perú	Ecuador	Colombia
1. Contexto Nacional	Durante los últimos años Perú ha experimentado un crecimiento económico sostenido superior al 6%, estabilidad política, un clima de negocios favorable y una apertura de su economía, lo que creó condiciones favorables para sus empresas exportadoras. En este contexto las cooperativas agrarias se han beneficiado. Hoy en día el sector cooperativo y asociativo es fundamental para la comercialización de los productos agrícolas; es el caso de las organizaciones y cooperativas de productores de cacao, que exportan el 71% del cacao peruano.	En el diseño de la Constitución de 1998 se buscó incrementar los umbrales de gobernabilidad por medio de la limitación de funciones del Congreso Nacional y el fortalecimiento del Ejecutivo. La Constitución del año 2008 profundizó esa tendencia al despojar de la mayor parte de funciones al órgano legislativo. Su capacidad de control a los otros poderes del Estado y la participación en el nombramiento de autoridades de otras funciones fueron reducidas al mínimo. Incluso su participación en la aprobación del presupuesto del Estado se redujo de manera significativa (Constitución Política, artículo 120-12).	Colombia a lo largo del siglo XX mostró progreso socioeconómico y desarrollo institucional. En un contexto de violencia, las organizaciones sociales, entre ellas las de origen campesino, han venido fortaleciendo su trabajo, implementando propuestas productivas, construyendo espacios de resistencia no-violenta como alternativas a la militarización del territorio y en búsqueda de la materialización de sus propias propuestas que se basen en las reivindicaciones históricas de la región, que siguen remitiendo a la lucha por la supervivencia, la vigencia de los derechos humanos, la defensa de sus recursos naturales, la autonomía y el desarrollo sostenible.

Fuente: Elaboración propia

Para el periodo 2004 -2014 y en los países objeto de estudio se presenta tendencias para permitir la participación de todos los sectores buscando incidir en problemáticas locales diversas pero propendiendo por que el Estado fortaleciera los principios y valores de la identidad popular, social y solidaria, mediante emprendimientos nacionales, sociales y colectivos, situación similar en los tres países.

2. Régimen Político	Perú vive desde comienzos del siglo XXI un clima de estabilidad política, que crea seguridad y confianza para el empresariado nacional y extranjero y para sus inversiones. Actualmente el país disfruta de una democracia estable,	En el año 2009 debía concluir el proceso de reforma política iniciado dos años antes. En su discurso de posesión, en enero de 2007, el presidente Rafael Correa reiteró su decisión de convocar a una Asamblea Constituyente para	La nueva constitución de 1991. El Gobierno Nacional aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 titulado "Estado comunitario: desarrollo para todos". En dicho Plan, se incluyó en el programa de
---------------------	---	---	---

	<p>una división de poderes y una relativa paz social, a pesar de conflictos sociales repetidos a nivel regional.</p> <p>El Estado Peruano es la organización representativa de todos los peruanos. Es unitario, con separación de Poderes. Ejerce los tres Poderes (gobierno nacional): ejecutivo, legislativo y judicial. La constitución, además, establece Organismos autónomos para labores específicas. Además, el país cuenta con gobiernos regionales.</p>	<p>realizar una profunda reforma del sistema político ecuatoriano. Ecuador es una república democrática con tres poderes independientes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Desde el 10 de agosto de 1998 hay una nueva Constitución. Las elecciones presidenciales se celebran cada cuatro años. El Presidente y Vicepresidente se eligen por mayoría absoluta, mediante un sistema de dos vueltas. Los legisladores se votan mediante un sistema de listas, nacionales y provinciales.</p>	<p>dimensiones especiales del desarrollo, el tema de la economía solidaria. Manifiesta el Plan Nacional que en este cuatrienio “este sector recibirá una atención especial para trabajar en la creación de un marco institucional y de control adecuado y para su fomento, fortalecimiento y difusión.”</p>
--	---	--	---

Fuente: Elaboración propia

Explicación breve de orientación de su lectura o conclusión de similitudes y diferencias

En los contextos nacionales de los países andinos objeto de estudio, han tenido situaciones de terrorismo que en Perú y Ecuador ha sido prácticamente eliminado, aunque existen aún grupos terroristas en zonas inaccesibles de la selva, en espacios geográficos claramente delimitados, cuya sobrevivencia es solventada por el narcotráfico, fenómeno que comparten los países del estudio lo que ha dado origen al narcoterrorismo.

Desde los años setenta, Perú vivió un período de terrorismo liderado por Sendero Luminoso, para Ecuador aunque con menor incidencia Alfaro VIVE; en Colombia, la situación involucra a las FARC, el ELN y otros movimientos locales guerrilleros. Sus actividades tuvieron como escenario inicial la zona rural, y en algunos casos la urbana donde se excluían a las cooperativas. Estos movimientos armados trataron de conseguir el apoyo del campesinado, y de los más necesitados propiciando, entre otras acciones, masacres de autoridades y dirigentes comunales e incluso cooperativos. Durante este período, “no todo el ámbito rural fue receptivo a la prédica y a las acciones de los grupos alzados en armas. Mediante la creación de las respectivas políticas públicas que consolidan y visibilizan la esencia de la economía social y solidaria en algunas regiones de los países andinos objeto de estudio renueva el escenario de fortalecimiento local, regional y nacional, como lo veremos más adelante.

3. Contexto Legal	En la actualidad Perú es un país cada vez más transparente, en comparación con lo vivido en las tres décadas anteriores. Las entidades estatales están reguladas por el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Decreto Supremo N° 043-2003-PCM), que tiene por objeto promover la	La Constitución de Ecuador del año 2008 nos da algunos lineamientos para confrontar estas problemáticas desde la economía popular y solidaria y el sistema económico social y solidario como desde las orientaciones sobre la especialización productiva. Las políticas públicas planteadas en este documento buscan impulsar un sistema económico más social y solidario que baje brechas	Para lograr un marco institucional y de control adecuado para el sector se propone la realización de acciones como: El fortalecimiento de la infraestructura pública institucional del sector, consolidando y/o redefiniendo la misión y funciones de las entidades conformadas en la Ley 454 de 1998. El fortalecimiento del
-------------------	---	--	---

	transparencia de los actos del Estado y regular el derecho fundamental del acceso a la información. Este escenario resulta propicio para el desarrollo de las organizaciones cooperativas, pues éstas se inician y se desarrollan sobre la base de los valores de equidad, transparencia, responsabilidad, solidaridad, honestidad y compromiso con los demás.	socioeconómicas y promueva modos de producción y distribución más justos, considerando además las posibilidades de una estructura económica y un patrón de consumo con sostenibilidad dinámica.	departamento Administrativo Nacional de Economía Solidaria Dansocial. La eliminación de obstáculos normativos que impiden el desarrollo de la actividad empresarial solidaria. La revisión y sistematización de la normatividad y la precisión de las organizaciones que integran el sector de la economía solidaria. La optimización de la estructura de supervisión y regulación.
--	--	---	---

Fuente: Elaboración propia

En los países andinos, se plantean algunas políticas activas para la economía popular y solidaria. Con ello se busca no solo nuevas reglas y valores en la economía sino mejoras en la productividad, la calidad de productos, la eficiencia y la equidad. En suma el objetivo es que la economía popular y solidaria aporte a la consolidación de un sistema económico más social y solidario en el marco de una necesaria transformación productiva que contribuya al Buen Vivir no solo de las actuales sino de las futuras generaciones. Para el caso de Perú la administración pública liberalizó los mercados y privatizó las empresas públicas, reduciendo la participación del Estado en la economía. Para compensar a la población más vulnerable, desarrolló diversos programas sociales, inspirados en el concepto de focalización. En Ecuador los documentos anexos al Plan, se presenta ampliamente esta política, la cual girara alrededor de dos ejes temáticos: (1) el desarrollo institucional y de control del sector, y (2) el fomento, fortalecimiento y difusión del mismo. Uno de los problemas que encontramos en la sociedad colombiana son los bajos niveles de solidaridad y asociatividad, el individualismo a ultranza rompe los lazos sociales y debilita las potencialidades para convivir y producir colectivamente.

4. Características del Sector Solidario	Dada la escasez de información sobre el movimiento solidario peruano, se consideró fundamental contar con la perspectiva de los actores locales para ello se recurrió la levantamiento de información secundaria y de otra que hubo que conseguir de manera directa y en físico y, finalmente, a través de indagaciones directas por internet.	Por otra parte, el empleo producido por la economía popular y solidaria es muy importante, reconociendo que se trata de dos actores distintos. La economía popular básicamente conformada por estrategias de supervivencia y movilidad de individuos o familias y más ampliamente unidades domésticas que representan la base socioeconómica para la economía popular y solidaria (Coraggio, 2011), y la economía solidaria, que son unidades económicas organizadas	El fortalecimiento del sector debe contribuir en el mejoramiento solidario de la calidad de vida de los colombianos asociados. A pesar de las recientes cifras sobre pobreza en Colombia, donde se muestra una relativa reducción, esta sigue siendo elevada; el 45% de los colombianos viven en la pobreza y en el campo esta alcanza el 62%. La lucha contra la pobreza y la exclusión es una tarea prioritaria.
---	--	--	--

Fuente: Elaboración propia

En los países andinos objeto de estudio, se observa que comparten principios solidarios como: prevalencia del trabajo sobre el capital y de los intereses colectivos sobre los

individuales, búsqueda del bien común, distribución equitativa y solidaria de excedentes. Si bien no se cuenta con información estadística completa sobre la economía solidaria se cuenta con algunos registros y, sobre la economía popular podemos hacer una aproximación al sector informal. En todo caso, economía popular y sector informal no son categorías iguales. La economía popular puede o no estar en el sector informal. El sector informal está conformado por los establecimientos de 10 trabajadores o menos que no tienen RUC o no llevan contabilidad o tienen cuadernos de cuentas (INEC, 2009).

La construcción de una nueva estructura social de la sociedad colombiana en general, partió de organizaciones solidarias estructuralmente fuertes, competitivas, con altos niveles de productividad e integración, avanzadas tecnológicamente, innovadoras, transparentes, dirigidas por verdaderos empresarios sociales, que generen importantes rendimientos que se traduzcan en mayores y mejores servicios para todos.

<p>5. Aspectos económicos</p>	<p>La política económica implementada en Perú a partir de 2004 ha consistido en mantener una política macroeconómica sana y favorable al crecimiento, en un marco de política económica y social con una visión a largo plazo que permita combatir y erradicar la desigualdad y exclusión. A fines del año 2010 los resultados fueron más que halagadores, con un desempeño económico y social remarcable. En 2010, el PIB se ha casi duplicado en comparación con las cifras de 2005, y triplicado respecto al año 2000, llegando a aproximadamente USD 153.000 millones. Este crecimiento económico se ha traducido en una importante reducción de la pobreza, que pasó del 48,7% en 2005 a cerca del 30,0% en 2010. El Perú ha crecido consistentemente por encima del promedio de la región y se ha ubicado entre aquellos de crecimiento más rápido del mundo, destacándose entre los países de mayor crecimiento económico y reducción de la pobreza de América Latina. Asimismo, en los últimos cinco años Perú subió 24 puestos en el ranking del índice de desarrollo humano (IDH14) elaborado por las</p>	<p>El crecimiento de la economía fue negativo en 2009, de -0,6%, constituyéndose en el tercer año consecutivo de decrecimiento (BCE, 2010). Por consiguiente, ese deficiente desempeño no puede ser atribuido en su totalidad o exclusivamente a la crisis económica mundial. Esta influyó, sin duda, pero no puede ser considerada como la causa del bajo crecimiento. Es probable que las causas últimas se encuentren en las medidas tomadas para impulsar el cambio del modelo económico, que ha sido la propuesta del gobierno desde la campaña electoral y que se ha traducido en una mayor y decisiva presencia estatal en la economía. El incremento del gasto público, especialmente en áreas como infraestructura vial, educación y salud, ha sido visto por algunos economistas como una de las explicaciones de ese comportamiento de las variables económicas (Oleas, 2009:4).</p> <p>Por otra parte, el gobierno logró una reducción significativa de la deuda externa, aunque el procedimiento utilizado planteó fuertes riesgos que aún no han sido despejados en su totalidad. En lugar de una negociación con los portadores de los bonos, declaró unilateralmente el desconocimiento de</p>	<p>La economía de Colombia es una economía emergente, basada mayormente en la producción de bienes primarios sin valor agregado, presentando de esta manera bajos niveles de desarrollo científico y tecnológico. Se destaca en el ámbito internacional por el importante crecimiento que ha experimentado en el periodo de estudio y por el atractivo que ofrece a la inversión extranjera. Es la cuarta economía más grande de América Latina, tras Brasil, México y Argentina. En la clasificación internacional, se encuentra dentro de las 31 mayores del mundo. La economía sur occidental se basa fundamentalmente, en la producción de bienes primarios para la exportación (14,9 %), y en la producción de bienes de consumo para el mercado interno (8,4 %). Una de las actividades económicas más tradicionales es el cultivo de café, siendo uno de los mayores exportadores mundiales de este producto; el mismo ha sido parte central de la economía de Colombia desde principios del siglo XX y le ha valido reconocimiento internacional gracias a la calidad del grano. Sin</p>
-------------------------------	---	--	--

¹⁴ El IDH se basa en tres indicadores:

- **Longevidad**, medida en función de la esperanza de vida al nacer.
- **Nivel educacional**, medido en función de una combinación de la tasa de alfabetización de adultos (ponderación, dos tercios) y la tasa

	<p>Naciones Unidas, al pasar del puesto 87 en 2005 al 63 en 2010.</p> <p>La inflación se ha mantenido en un promedio anual del 2,8%; el buen desempeño macroeconómico ha permitido la reducción de la deuda pública del 37,7% del PIB en 2005 al 9,0% del PIB en 2010; las reservas internacionales pasaron de USD 14.638 millones en julio de 2006 a USD 47.674 millones a julio de 2011. En este contexto sobrevino la crisis financiera mundial 2008-2009, durante la cual el PIB mundial se contrajo un 0,6%</p>	<p>un tramo de la deuda, que sumaba aproximadamente US\$ 3.000 millones. De esta manera, la deuda pública externa bajó a US\$ 7.364 en el año 2009, después de que había sido de US\$ 10.605 en el año 2007 y de US\$ 10.028 en el año 2008. Esto colocó a la deuda pública externa en el 14,3% del PIB, después de haber representado el 23,2% y el 18,3%, en 2007 y 2008, respectivamente. Por tanto, la negociación del gobierno acentuó la tendencia al descenso del peso de la deuda externa y, aunque la interna se mantuvo en niveles que bordean los tres mil millones de dólares, alivió sustancialmente la presión sobre el presupuesto del Estado y en general sobre la economía.</p>	<p>embargo, su importancia y su producción han disminuido significativamente en los últimos años: en 2011, se produjeron 7,8 millones de sacos, lo que representa una caída del 12 % frente a 2010.</p> <p>En agricultura, ocupan un lugar importante la floricultura y los cultivos de banano, y en el sector industrial destacan los textiles, la industria automotriz, la química y la petroquímica.</p>
--	--	--	---

Fuente: Elaboración propia

Para lograr un marco institucional y de control adecuado para el sector se propone la realización de acciones como: El fortalecimiento de la infraestructura pública institucional del sector, consolidando y/o redefiniendo la misión y funciones de las entidades creadas mediante leyes y decretos. El fortalecimiento de los departamento y/o áreas Administrativas Nacionales de Economía Solidaria, sumado a la eliminación de obstáculos normativos que impiden el desarrollo de la actividad empresarial solidaria. Los Estados realizaron en el periodo objeto de estudio, la revisión y sistematización de la normatividad y la precisión de las organizaciones que integran el sector de la economía solidaria y la optimización de la estructura de supervisión y regulación en los países objeto de estudio.

Para los países andinos del estudio un factor que contribuyó a evitar un mayor decrecimiento de la economía fue el alto precio del petróleo. La media de la década objeto de estudio fue de 60,1 dólares por barril, mientras en diciembre de 2008 se había situado en 26 dólares. Finalmente, el bajo desempeño de la economía se reflejó en el incremento del desempleo y del subempleo, así como en la ruptura de la tendencia a la baja de la incidencia de la pobreza. La producción petrolífera es una de las más importantes del continente con cerca de un millón de barriles diarios en 2012, lo que convierte a Colombia en el cuarto

bruta de matrícula combinada de primaria, secundaria y superior (ponderación, un tercio)

• **Nivel de vida**, medido por el PIB real per cápita (PPA en dólares)

productor de América latina y el sexto de todo el continente. En cuanto a minerales, cabe destacar la explotación de carbón, cuya cifra llegó a 85 millones de toneladas en 2011, y la producción y exportación de oro, esmeraldas, zafiros y diamantes.

De acuerdo con el último Doing Business Latina (después de México) con mejor clima de negocios, al facilitar la formación y el crecimiento de empresas. La inversión pública en los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) ascendió al 5,9% del PIB, el nivel más alto en 25 años y con una diferencia sustancial (de 3,0%) respecto al promedio de 2001 y de 2005.

La economía peruana se recuperó de manera sustancial en 2010, proyectándose para 2011 una tasa de crecimiento del PIB mayor al 6%. (DB) 2011, Perú es el primer país de Sudamérica y el segundo país de América.

En el periodo 2004 -2014 en los países objeto de estudio se brindaron impulsos claves desde el estado propendiendo por fortalecer los principios y valores de la identidad popular, social y solidaria en las legislaciones locales, mediante la creación de las respectivas políticas públicas que consolidan y visibilizan la esencia de la economía social y solidaria.

A continuación tomaremos los principios relevantes establecidos por Salgado en el libro la nueva visión de la economía solidaria (Salgado R, 2008), mediante aspectos a visibilizar en la economía social y solidaria, consignando las respectivas regulaciones aplicables a cada ítem:

1. La dignidad humana:

Principios Generales	Perú	Ecuador	Colombia
1. El hombre fue creado para lo que vive hoy?	Ley 29271 22 de octubre de 2008	Nueva constitucion Política (2008) Art. 283 Decreto Presidencial N° 1061 Art.4	Ley 454 de 1998 y sus decretos
2.Usted: Igual a los demás hombres			
3.Desarrollo Humano			
4. Desarrollo Integral			
5.La razón de ser del hombre			
6.Definase usted mismo			
7. Por ser creado			
8.Por ser consciente			
9.Por ser histórico			
10.Por ser social			
11.Como parte de la naturaleza			
12.Por ser igual a los demás			

2. *El bien común, mediante el trabajo solidario:*

Principios Generales	Perú	Ecuador	Colombia
1.El hombre, ser político	Decreto Supremo N° 018-2009 (21/05/2009)	Nueva constitucion Politica (2008) Art. 283 Decreto Presidencial N° 1061 Art. 15	Ley 454 de 1998 y sus decretos
2.Ser co-creador			
3.Ser social, de naturaleza solidaria			
4.Ser participante			
5.Ser en busca de la Justicia			

3. *Prioridad del trabajo sobre el capital:*

Principios Generales	Perú	Ecuador	Colombia
	Ley N° 28015 (2008)	C.N. (2008) art. 309	Ley 454 de 1998 y sus decretos

4. *Prioridad de las necesidades básicas, sobre ganancia dineraria:*

Principios Generales	Perú	Ecuador	Colombia
		C.N. (2008) art. 309 Decreto Presidencial N° 1061	Ley 454 de 1998 y sus decretos

5. *Gestión Democrática:*

Principios Generales	Perú	Ecuador	Colombia
1.Democratización de la propiedad		Decreto Ejecutivo No.1668 (2009), C.N. (2008) art. 309	Ley 454 de 1998 y sus decretos
2.Democratización de la gestión			
3.Democratización del excedente			

6. *Fraternidad con base en la equidad:*

Principios Generales	Perú	Ecuador	Colombia
		Decreto Presidencial N° 1061 Art. 15	Ley 454 de 1998 y sus decretos

7. *Cooperación:*

Principios Generales	Perú	Ecuador	Colombia
1.Concepto	Directiva N° 003-2008-PCM/S GP	C.N. (2008) art. 377 Decreto Presidencial N° 1061 Art. 132	Ley 454 de 1998 y sus decretos
2.Tipo de cooperación			
3.Campos de cooperación			
4.Requisitos de la cooperación			
5.Empresas solidarias puras			
6.Empresas solidarias abiertas			

8. *Educación solidaria:*

Principios Generales	Perú	Ecuador	Colombia
1.Sin educación solidaria (no existe)		Decreto Presidencial N° 1061 Art. 132	Ley 454 de 1998 y sus decretos

9. *Solidaridad Integral:*

Principios Generales	Perú	Ecuador	Colombia
1.Solidaridad Interna		Instituto nacional para la economía solidaria -IEPS	Ley 454 de 1998 y sus decretos
2.Solidaridad gremial			
3.Solidaridad social			
4.Solidaridad ecológica			

10. *Principios económicos:*

Principios Generales	Perú	Ecuador	Colombia
1.Concepto		Decreto Presidencial N° 1061 Art. 104	Ley 454 de 1998 y sus decretos
2.Objetivos específicos de la economía en general			
3.Configurar la Autarquía			

11. *Exaltación real de los derechos humanos:*

Principios Generales	Perú	Ecuador	Colombia
1.La economía al servicio del hombre y no al contrario	Régimen Laboral Especial que estableció la Ley N° 28015	C.N. (2008) art. 302-334-394 Decreto Presidencial N° 1061 Art. 7	Ley 454 de 1998 y sus decretos
2.Configurar la autarquía económica relativa			
3.Aprovechamiento de las economías de escala			
4.Uso democrático del poder			
5.Sin ánimo de lucro			
6.Equidad en la distribución de los excedentes			
7. concepción de los servicios en las organizaciones solidarias			
8.Cultura de servicio			
9.Manejo contable y financiero eficiente			
10.Uso de medios eficientes			
11.Responsabilidad con los impuestos			
12.La economía solidaria: modo o modelo de producción			

CAPITULO 3. ANALISIS E INTERPRETACION DE RESULTADOS

Entendiendo que el análisis debe desarrollarse bajo un modelo sistémico de revisión del proceso, condicionados al desempeño del programa, a continuación se mencionan los aspectos considerados en el trabajo:

1. Los criterios que rigen las políticas y los recursos
2. El apoyo que existe en el ámbito político hacia las políticas;
3. Las condiciones económicas y sociales
4. Las características de las agencias encargadas de la implementación
5. La comunicación de los estándares de las políticas y de otras decisiones en y entre agencias encargadas de la implementación
6. Los incentivos para promover la aceptación de las decisiones políticas, y
7. Las decisiones políticas de los funcionarios responsables de la implementación.

(Sabatier, Paul y Masmanian, Daniel, 1981)

Adicionado porque ciertos pronunciamientos muy respetables que manifiestan sobre la economía solidaria como una economía social, o economía popular, o economía del trabajo pero las evidencias indican que las formas de solidaridad se entrelazan como eje transversal bajo formas empresariales del trabajo. Se consideran estos emprendimientos como la iniciativa que establece a la libertad de acción como básica, que su presencia no ha requerido de la intervención ni de planeación estatal, que los beneficios se irradian por igualdad al productor, al intermediario y al consumidor, que el respeto a la naturaleza es la esencia de este concepto, tampoco hay limitación para el crecimiento, pero se exige que sea ordenado y se respete al competidor (Mancillo V., Cesar y Salcedo Azanl, Alejandro, 2010).

El movimiento de economía solidaria y comercio justo en Latinoamérica se viene afirmando y articulando como una incipiente, pero, importante fuerza de cambio, con perspectiva de transformación del modelo económico vigente.

Sus principales retos son: demostrar que es posible construir relaciones económicas y sociales justas con respeto a la dignidad de las personas y al cuidado de la naturaleza; tener capacidad de incidencia en las decisiones políticas; y demostrar que es posible la integración y unidad con otros en la construcción de un mundo inclusivo y solidario.

Es por ello que las políticas públicas hay que analizarlas en el marco de un contexto nacional e internacional en el que se realizan, por ejemplo, el actual proceso de globalización tiene una mayor incidencia sobre las políticas de los Estados nacionales. Cada vez es más difícil pensar una política pública que haga caso omiso del contexto internacional. El contexto macroeconómico y político cambiante de una sociedad incide en los énfasis de las políticas públicas.

Se recomienda que al interior de los países, deban:

- a) Descentralizar hacia los niveles regional y local, cuando proceda, la formulación y aplicación de políticas y disposiciones legales sobre las cooperativas y organización sin fines de lucro en la formación de las redes territoriales (gremios, ONGs, fundaciones, sindicatos etc.) y la red digital solidaria en el Internet así como los Blogs.
- b) El gobierno central debería promover el importante papel que las empresas del sector de la Economía Social como las cooperativas y empresas sin fines de lucro que se desempeñan en actividades que son marginales de supervivencia (a veces designadas como "economía informal") en un trabajo amparado por la legislación.
- c) El Congreso de la Republica debería adoptar una legislación y una reglamentación específicas en materia de Economía Social integrando a las cooperativas y organizaciones sin fines de lucro, de los diferentes sectores económicos (constituidas en base al Código Civil), inspiradas en los valores y principios solidarios.

El Cooperativismo en Perú, Ecuador y Colombia debe colaborar como parte de la Economía Social, en la generación de nuevas fuerzas emprendedoras (actor emergente),

incursionando e identificando las nuevas necesidades sociales, nuevas profesiones, para el mercado de trabajo, productos y servicios, que permitan enfrentar la pobreza en Perú, Ecuador y Colombia así como que los hombres y mujeres solidarios debe organizarse como “un nuevo actor social” que supere las soluciones asistenciales, generando soluciones desde abajo no como una “empresa del oprimido” sino como empresario de la solidaridad y del bienestar donde los trabajadores se liberan en comunión.

En los países donde se realizó este estudio, se identificaron las siguientes experiencias económicas solidarias: a) Las prácticas económicas comunitarias, presentes en comunidades nativas, indígenas y campesinas, recreadas en las zonas urbanas populares, y que se expresan en compartir el uso común de los recursos y la realización de trabajos colectivos en forma comunal y solidaria; b) Las cooperativas, asociación de individuos que se unen para emprender acciones económicas que buscan resolver problemas específicos, compartiendo riesgos y bajo una filosofía de ayuda mutua y de cooperación solidaria; c) Las asociaciones, agrupamiento de personas que se organizan para desarrollar acciones socioeconómicas en beneficio común y también, en muchos casos, en colaboración con su comunidad y/o algún sector social; d) Las organizaciones no gubernamentales (ONGs), instituciones promotoras y soportes técnicos de proyectos de desarrollo en el campo y sectores populares de las ciudades, sustituyendo en muchos casos la labor del Estado ante la ausencia de éste en esos lugares; y e) Otras formas de organización económica social solidaria, que trabajan en base a la cooperación mutua, como: las sociedades de solidaridad social, organizaciones campesinas, cajas de ahorro, empresas recuperadas por sus trabajadores, agricultura familiar, agricultura orgánica, proyectos comunitarios, colectivos informales, grupos de crédito solidario, clubes de trueque, bancos comunitarios, cadenas solidarias, iniciativas de comercio justo y comunitario, turismo social solidario, comedores populares, clubes de madres, comités de vaso de leche, talleres de producción, empresas mixtas, iniciativas municipales para el desarrollo local, entre otras.

La elección de la asociatividad como una de las estrategias para la promoción de la Economía Social ha tropezado con algunas dificultades en la implementación. Sobre la base de los datos recogidos en las investigaciones, es posible afirmar que, si bien la asociatividad

es un principio clave de este modelo socio-económico, el que se haya constituido “de hecho” en un medio para otros fines, desdibuja sus posibilidades reales de sentar las bases para la consolidación de otro tipo de relaciones económicas. En los casos bajo estudio, desde la perspectiva de los beneficiarios la conformación de los grupos asociativos pudo haber sido asumida como un requisito para acceder a un subsidio o un crédito y para el Estado, como un medio de alcanzar aumentar la escala de beneficiarios de la política.

Si de lo que se trata es de favorecer el desarrollo de grupos asociativos, deberían tenerse en cuenta tres elementos claves. En primer lugar, partir de lazos preexistentes o “semillas de asociatividad” tales como los vínculos familiares o la participación en organizaciones sociales de base o sindicatos, que impliquen la existencia de relaciones de confianza previa. En segundo lugar, diseñar estrategias de asistencia y capacitación en aspectos psico-socioorganizativos que consideren la inversión en tiempo requeridas para el cambio de subjetividad del individualismo a la cooperación. Y finalmente, considerar a la asociatividad como un elemento más dentro de políticas integrales de desarrollo territorial, lo cual será requisito indispensable para la supervivencia y crecimiento de este tipo de emprendimientos.

Por último, respecto de la implementación, los supuestos de la teoría de la “Street level bureaucracy” permiten plantear hipótesis respecto de la importancia de contar a la hora del diseño de futuras políticas con un “mapeo regresivo” que den cuenta de las capacidades y recursos del nivel operativo de la administración pública. Esto posibilita la elección de alternativas de políticas más eficaces, teniendo en cuenta la necesaria autonomía de los agentes, que dotados con los recursos necesarios para la concreción de las ideas y sus reglamentaciones logran óptimos procesos de implementación.

La desigualdad económica y la política, aproximaciones conceptuales, desde una perspectiva política, explica los fenómenos de la distribución del ingreso, los cuales parecen estar asociados a las instituciones políticas que establecen reglas de juego más allá de las diferencias y desigualdades; la vigencia de una ciudadanía efectiva que accede a los derechos reconocidos; la concentración y la densidad sindical que permite una negociación

centralizada de los sueldos y salarios de los trabajadores; la existencia de partidos políticos que representan y defienden a los estratos del mundo del trabajo; y, la presencia de un Estado fuerte y autónomo que puede realizar una política distributiva del ingreso a través de una política fiscal, basada principalmente en impuestos progresivos y directos, que despliega políticas sociales universales, en particular en los campos de la educación y la salud, para ofrecer a todos una igualdad de oportunidades y que reconozca y garantice los derechos sociales a todos los ciudadanos.

En este trabajo se intenta hacer un llamado a la importancia de integrar tanto los aportes de la política comparada como área dentro de la ciencia política con los estudios de políticas públicas, los que por otro lado son un espacio interdisciplinario que estructura varias dimensiones, sumado a los intentos de Bulcourf y Vázquez 2004 por rescatar y resaltar los estudios comparados a las políticas públicas. Por otro lado las organizaciones como tales nos ofrecen una oportunidad poco común en materia de nuevas estrategias teóricas y metodológicas dentro de un espectro de visiones diametralmente opuestas. La propuesta intenta integrar las visiones centradas en los “actores” con aquellas que lo hacen en las “estructuras”, bajo lo que comúnmente se denominan teorías de la “agencia social” o de la “estructuración”. Los aportes de esta tradición gestada a partir de la crisis de los grandes paradigmas de las ciencias sociales hacia fines de la década de los 60 y durante los años subsiguientes no han sido incorporados fuertemente en los estudios centrales de ciencia política y en la política comparada, hace que su capacidad analítica y reflexiva sea sumamente importante y necesaria

En ese sentido, se ha considerado, para el Perú y América Latina, en especial para el área andina, la brecha territorial estatal, la forma de Estado y el tipo de régimen político para analizar su incidencia en la desigual distribución del ingreso.

Se puede colegir que Coraggio se inclina porque no sea el mercado el único que determine el funcionamiento de la economía, sino que el Estado debe intervenir para que el proceso hacia la economía solidaria se consolide y rinda los frutos deseados. Pero advierte que no se puede reemplazar una totalidad por otra totalidad y tiene que quedarse el ámbito para el esfuerzo comunitario, citando el caso de Villa El Salvador en Perú, que ha construido miles de soluciones de vivienda (Mancillo V., Cesar y Salcedo Azanl, Alejandro, 2010, pág. 30)¹⁵

Retomo los aspectos a considerar en el análisis frente a los países andinos objeto de estudio, haciendo énfasis en que las variables incluidas en el estudio pueden haberse modificado por varios aspectos tanto internos como externos independientes y que no concluyen el hecho de que la economía social y solidaria, aporte a la mejora de los mimos aunque no se evidencio para este estudio.

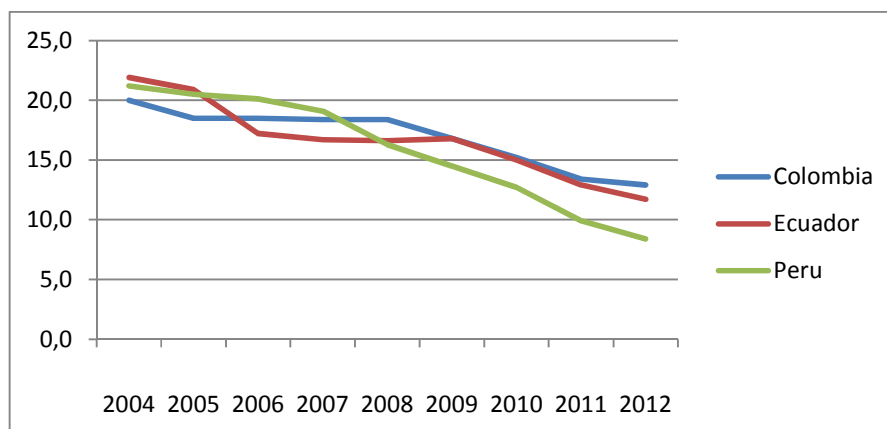
1. Los criterios que rigen las políticas y los recursos.

Es usual utilizar la denominación de la economía solidaria para la promoción de actividades económicas asociadas y autogestionadas por los propios trabajadores a fin de integrarse al sistema económico. En Perú, Ecuador y Colombia, la economía popular, social y solidaria se regula de acuerdo a la ley e incluirá los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios orientados a la producción de las bases materiales que hacen posible el buen vivir y desarrollar la corresponsabilidad de todos por la libertad de opciones de buena vida para todos.

Analizado algunos indicadores sociales, nos permitimos evidenciar características importantes a resaltar. En el siguiente cuadro, graficamos el coeficiente de la brecha de pobreza comparados en Perú, Ecuador y Colombia.

¹⁵ Aseveraciones realizadas en el Congreso Latinoamericano y caribeño de Ciencias Sociales: 50 años de la Flacso, 23-31 octubre de 2007, Quito Ecuador.

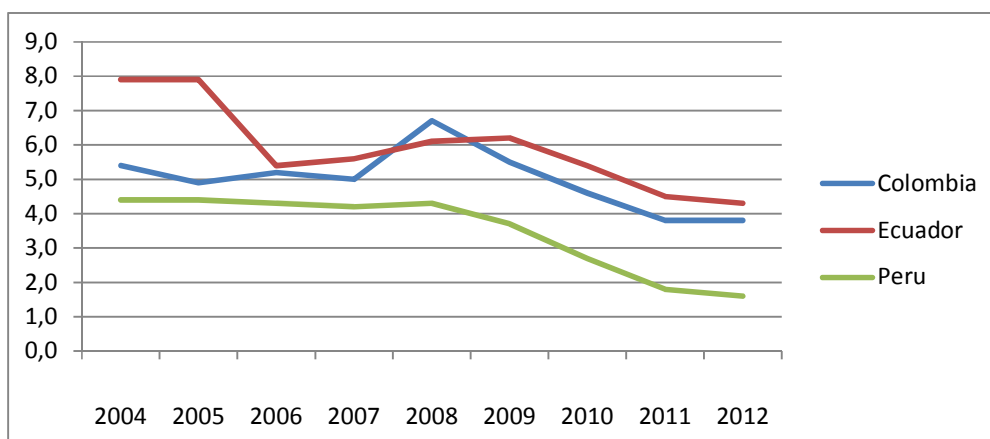
Tabla 4 - Coeficiente de Pobreza en Perú, Ecuador y Colombia



Fuente: elaboración propia

En el siguiente cuadro, graficamos el coeficiente de la brecha de indigencia comparados en Perú, Ecuador y Colombia.

Tabla 5 - Coeficiente de Indigencia en Perú, Ecuador y Colombia



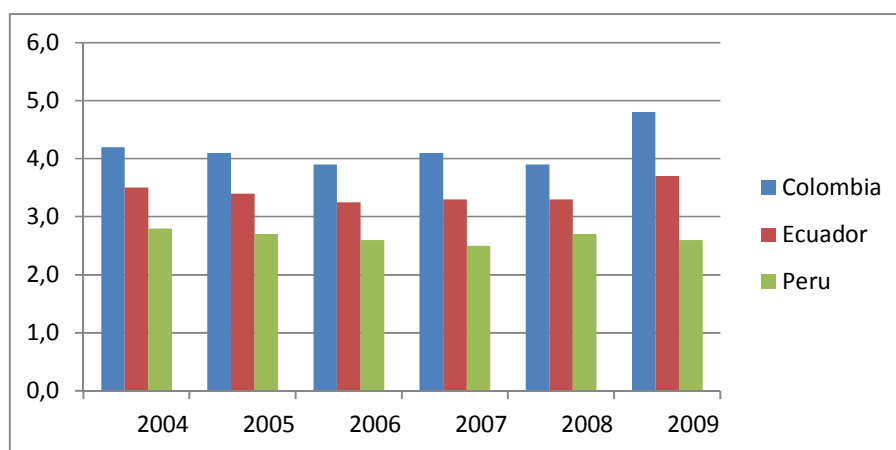
Estos indicadores han presentado mejoría en el periodo objeto de estudio, entre otros aspectos fruto de la implementación de las políticas públicas entorno al manejo de la economía social y solidaria.

2. El apoyo que existe en el ámbito político hacia las políticas

Cada país cuenta con programas que incentivan el sector solidario mediante la promoción de la cultura de la solidaridad y de la asociatividad, y de la consolidación del sector desde la misma constitución política. Aunque las experiencias de economía

social y solidaria ya han sido consideradas en la agenda pública como en Ecuador, quienes han adoptado políticas específicas de apoyo, aún sin cuestionar el patrón de acumulación capitalista y su estructuración del poder excluyente. El trabajo de transversalidad y articulación interinstitucional para la materialización de convenios de fomento y fortalecimiento con entidades del sector público y solidario en los niveles territorial, nacional e internacional está debidamente concebido con el fin de fortalecer la oferta, la capacidad operativa y financiera de las Entidades del sector.

Tabla 6 Financiamiento de Políticas Públicas - Gasto público en educación como % PIB

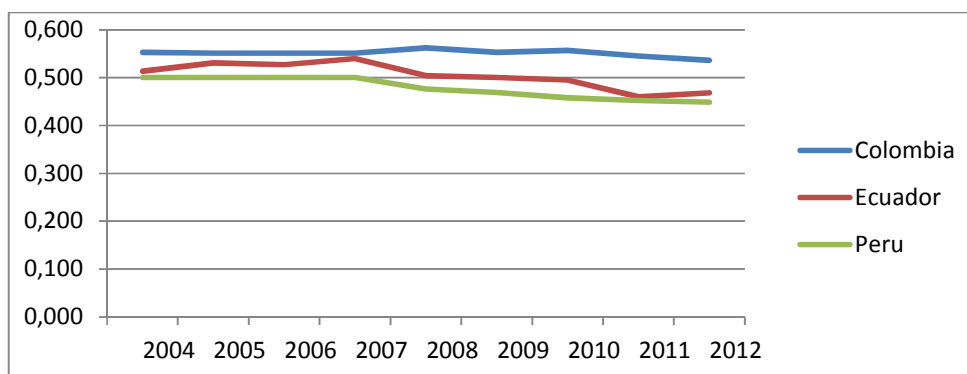


3. *Las condiciones económicas y sociales*

Entre las principales interrogantes que surgen sobre estos aspectos, cabe señalar que: ¿Es posible un patrón de crecimiento que genere más empleo, disminuyendo la necesidad del gasto social como compensación para los grupos sociales excluidos? ¿Cómo expandir el mercado de trabajo asalariado? ¿Cuál debe ser la mezcla entre un gasto social de inversión en capital humano (salud y educación) o infraestructura (por ejemplo, caminos rurales), y un gasto más asistencial (empleo temporal y apoyo alimentario)? ¿Cómo evitar que este último genere comportamientos perversos de clientelismo o dependencia? En el caso de los programas de lucha contra la pobreza, ¿qué proporción de pobres no ha sido beneficiada y que fracción del gasto se ha filtrado hacia grupos no pobres? En definitiva, ¿cuál ha sido el impacto sobre los niveles de

vida?, la respuesta está en las políticas sobre aplicación de la economía social y solidaria.

Tabla 7 Índice de Concentración Gini en Perú, Ecuador y Colombia



4. Las características de las agencias encargadas de la implementación

Sobre Fortalecimiento: entendido como un proceso integral para identificar organizaciones objeto de fortalecimiento en temas administrativos, financieros, de formalización empresarial y laboral y/o emprendimiento creativo, competitividad, productividad, focalizando los esfuerzos en micro, pequeñas y medianas empresas de economía solidaria. El proceso incluye la gestión de alianzas estratégicas. Como resultado para el periodo analizado se evidenciaron organizaciones que a la fecha han sido fortalecidas mediante capacitación, asistencia técnica y acompañamiento en procesos productivos, temas administrativos, financieros, democráticos, sociales, y competitividad.

5. La comunicación de los estándares de las políticas y de otras decisiones en y entre agencias encargadas de la implementación

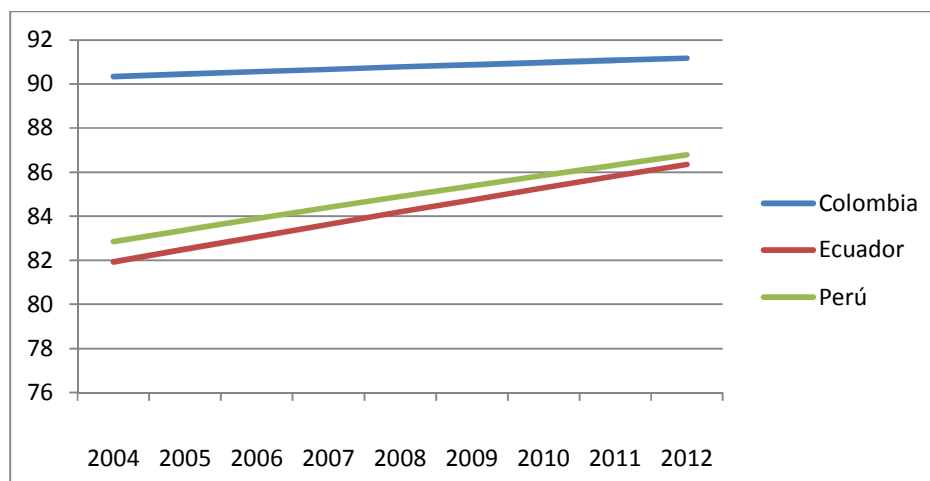
En el caso Colombiano, la implementación de la Unidad Administrativa especial de organizaciones solidarias, cuya estrategia pretende el fomento y fortalecimiento del sector solidario, concibe e implementa el plan estratégico institucional 2012-2014 denominado “prosperidad solidaria” con los siguientes ejes estratégicos:

- Cultura de la asociatividad y de la solidaridad

- Empresarialidad solidaria y generación de empleo
- Institucionalidad para la asociatividad y la solidaridad

6. *Los incentivos para promover la aceptación de las decisiones políticas, y*

Tabla 8 Proporción de la población que utiliza fuentes mejoradas de abastecimiento - Perú, Ecuador y Colombia



Fuente: Elaboración propia, con base de datos de Cepalstat (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2013)

Sobre los Asociados vinculados y empleos generados por el sector: durante del periodo de análisis, se evidenciaron importantes cifras por ejemplo en Colombia, Confecoop manifiesta que para 2013 existen 10.242 entidades de economía solidaria que agrupan 148.971 empleados y 6.519.506 asociados a este tipo de organizaciones.

Por otra parte en Ecuador el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria, bajo su dirección de Fomento productivo, Intercambio y mercados, fortalecimiento de actores y Estudios e investigación, se presenta nivel de ejemplo los siguientes logros para 2013¹⁶:

En el Perú, el movimiento de economía solidaria desde hace algún tiempo ha recogido y promovido la necesidad de considerar, por lo menos, seis aspectos o dimensiones a tener en cuenta para evaluar los avances o retrocesos en la consecución de un desarrollo humano, integral y sostenido (Goulet, 1996): a) Dimensión económica, que considera el crecimiento

¹⁶ CDH, Crédito productivo solidario.

económico, el incremento de la eficiencia en el uso de los recursos y la participación en la distribución de la riqueza; b) Dimensión social, que alude a la mejora de la calidad de vida (salud, educación, vivienda y 15 alimentación) y a la estructuración de la participación social; c) Dimensión política que considera el fortalecimiento del sistema democrático participativo y descentralizado, el desarrollo de la ciudadanía y la formación de actores sociales y políticos para el desarrollo; d) Dimensión cultural, en el rescate y promoción de la identidad comunitaria, el respeto y promoción de la diversidad y la convivencia pacífica; e) Dimensión ecológica, que considera la preservación del medio ambiente sano, el uso de los recursos naturales sin depredarlos, la protección de la biodiversidad y el ecosistema; y f) Dimensión ética, que contempla la realización de las personas en armonía con los demás y la naturaleza, la afirmación de valores de justicia, solidaridad, respeto, responsabilidad, la lucha contra todo tipo de corrupción y la trascendencia.

TABLA 1

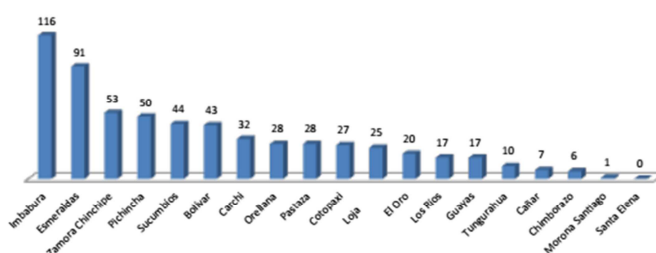
DETALLE	NUMERO
Circuitos de servicios implementados (infraestructura y equipamiento).	38
Emprendimientos generados (unipersonales y/o asociativos, incluyen 19.904 CDH).	20.152
Eventos comunicacionales realizados (foros, encuentros, diálogos y seminarios).	47
Iniciativas de trabajo asociativo.	13.206
Articulación a proveedores de servicio de alimentación a los CIBVS a nivel nacional, con generación de 1.622 empleos directos.	784
Formulación de 4 tipos de perfiles de negocio a fin de que estos sean aplicados en la prestación de servicios en el año 2014.	4

Fuente y elaboración: Dirección de Fomento Productivo.

GRÁFICO 3

CIBVS abastecidos por actores de la EPS

■ # CIBVs abastecidos por actores EPS



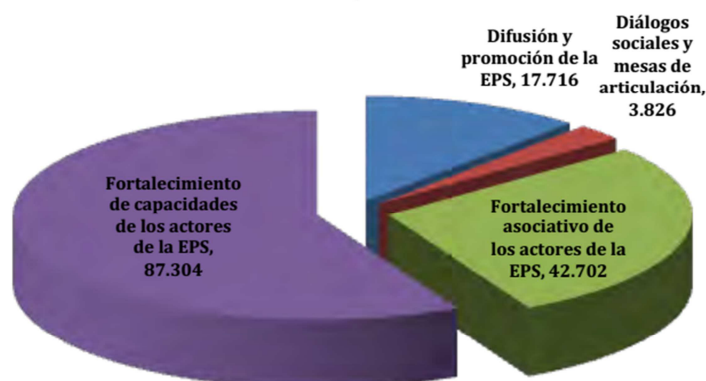
Fuente y elaboración: Dirección de Fomento Productivo

TABLA 5
Estudios desarrollados dirección de estudios e investigación año 2013

1.- Análisis del CDH individual y asociativo (2007 – 2012).
2.- Propuesta de Parámetros para la Caracterización de las Unidades Económicas Populares UEP.
3.- Impacto socioeconómico en las familias vinculadas a la pesca de arrastre. (Compromiso Presidencial).
4.- Análisis de la participación de los usuarios y usuarias del Bono de Desarrollo Humano en el programa "Hilando el Desarrollo".
5. Base de datos: información de actores de la industria del calzado, en las provincias de Tungurahua, Azuay y Guayas.
6.- Base de datos: información socioeconómica de actores del programa "Hilando el Desarrollo", en 18 provincias.
7.- Dos bases de datos del proyecto Hombro a Hombro: i) Actores de la EPS; y ii) de receptores del BDH en Bolívar, Cañar, Cañar, Cotopaxi, Chimborazo y Tungurahua (19.000 levantadas y 11.972 procesadas).
8.- Mapas temáticos que permiten visualizar 5 actividades económicas de la EPS: fabricantes de calzado, comercio al por menor de alimentos; mantenimiento y reparación de automotores, fabricantes de prenda de vestir y restaurantes en el Cantón Quito.
9.- Creación del sistema de priorización para entrega de recursos de capital semilla y capital en Riesgo
10.- Geo-referenciación de talleres del Socio Vulcanizador.
11.- Base de datos de la agricultura familiar en Ecuador.

Fuente y elaboración: Dirección de Estudios e Investigación.

Personas atendidas por líneas de acción



Fuente y elaboración: Dirección de Fortalecimiento de Actores de la EPS

En Perú, la situación se presenta bajo el ideal social debe buscar armonizar el proceso, permitiendo que sectores mayoritarios de la población tengan iguales oportunidades de acceso a los beneficios que se obtienen del aprovechamiento de recursos. Esto supone la necesidad de perfilar una estrategia de desarrollo, que permita dinamizar la participación en este proceso, de aquellos sectores de la sociedad que manifiestan menores niveles de desarrollo relativos, buscando paralelamente el estrechamiento de las desigualdades existentes, para legitimar la continuidad del proceso y permitir la dinamización del mismo. Esta exigencia de abrir oportunidades al desarrollo entre los distintos actores sociales,

implica revisar los criterios tradicionales de su ordenamiento espacial, buscando superar las tendencias centralizadoras y excluyentes que han predominado en los enfoques tradicionales del "Desarrollo Nacional" y su réplica ajustada del "Desarrollo Regional"

En Perú, las estadísticas oficiales señalan que por lo menos un 70% de empleos fueron creados por las unidades económicas populares o micro y pequeñas empresas (MYPES), que son el 98% de empresas existentes a nivel nacional y que aportan cerca del 30% del PBI, aunque falta diferenciar a aquellas que incorporan la dimensión social y la equidad en la distribución de utilidades generadas. Un impacto cualitativo es haber logrado revalorizar el trabajo, gracias a lo cual se han generado ingresos económicos mejorando las condiciones de vida y las capacidades a través de una capacitación permanente. Asimismo, se han afirmado los valores de cooperación, responsabilidad, justicia, dignidad y autoestima, contribuyendo de esta manera al bienestar, al bien hacer y al bien ser, aunque sea en grados modestos. La actividad de los sectores sociales en la lucha por vivienda, alimentación, educación y salud, desarrollada en las últimas cuatro décadas en los barrios populares, expresa claramente un impacto positivo en la ampliación del acceso en los servicios básicos y elementales, aunque la calidad y los costos de estos servicios no son los adecuados aún para la mejora de la calidad de vida de los pobladores. La asociatividad de estos sectores populares en la actividad económica ha permitido importantes impactos en la productividad; al hacer un uso eficiente y compartido de los recursos, miles de productores agrarios cooperativizados y artesanos asociados que participan en los mercados solidarios y de comercio justo, así como en el mercado convencional, han logrado incrementar sus utilidades y conquistar mercados más estables, influyendo en los precios. El impacto en lo político se ha reducido a los ámbitos locales, en los que algunas organizaciones económicas solidarias participan en la gobernabilidad de sus territorios, convertidas en actores sociales de desarrollo en alianza con otros actores sociales y políticos (Fretel, 2007).

El crecimiento económico de Perú se manifiesta en una economía de mercado; la política económica implementada presenta resultados macroeconómicos positivos, en comparación con otras economías de la región y el mundo. En las características se toman en cuenta los efectos de la liberalización y la globalización, los tratados de libre comercio y su impacto en las exportaciones peruanas, las características de los servicios financieros, la cultura

empresarial emergente y el papel del Estado para asegurar una competencia leal entre los distintos agentes económicos. Considera también el estado de la educación, la formación y el aprendizaje, que permite el desenvolvimiento de las distintas empresas, principalmente de las organizaciones cooperativas. La política económica implementada en Perú a partir de 2004 ha consistido en mantener una política macroeconómica sana y favorable al crecimiento, en un marco de política económica y social con una visión a largo plazo que permita combatir y erradicar la desigualdad y exclusión. A fines del año 2010 los resultados fueron más que halagadores, con un desempeño económico y social remarcable. En 2010, el PIB se ha casi duplicado en comparación con las cifras de 2005, y triplicado respecto al año 2000, llegando a aproximadamente USD 153 mil millones. Este crecimiento económico se ha traducido en una importante reducción de la pobreza, que pasó del 48,7% en 2005 a cerca del 30,0% en 2010. El Perú ha crecido consistentemente por encima del promedio de la región y se ha ubicado entre los países de crecimiento más rápido del mundo, destacándose entre aquellos de mayor crecimiento económico y reducción de la pobreza de América Latina. Asimismo, en los últimos cinco años Perú subió 24 puestos en el ranking del índice de desarrollo humano (IDH) elaborado por las Naciones Unidas, al pasar del puesto 87 en 2005 al 63 en 2010 [Presidencia del Consejo de Ministros, 2011].

CONCLUSIONES

Siguiendo a Sabatier y Mazmanian entre otros autores sobre la metodología para el análisis, esta permitió establecer que:

1. Los objetivos propuestos en las políticas públicas frente a la economía social y solidaria son claros y consistentes con los requerimientos locales de fomento y fortalecimiento de la economía social y solidaria.
2. Las normas conciben en algunos casos la creación o constitución de organizaciones públicas con las debidas responsabilidades y competencias necesarias para el desarrollo de la política
3. Se observa que en la política, se conciben las instancias encargadas de la implementación de la política.
4. Una mirada bajo la teoría casual, permite concluir sobre su aplicación así:
 - a. Se detalla con claridad la participación de la intervención estatal frente a los objetivos del programa.
 - b. Las entidades estatales y los funcionarios vinculados con el proceso, tenían jurisdicción sobre una cantidad de vínculos cruciales para alcanzar los objetivos.
5. Se establecieron los recursos financieros necesarios para la implementación.
6. Se establecieron adecuados grados de integración jerárquica dentro y en las instituciones encargadas de la implementación
7. El grado de normas de decisión de las instancias responsables prestan apoyo a los objetivos normativos planteados para los países objeto de estudio.
8. En principio se observó que se presenta adecuada asignación del programa a las agencias y funcionarios comprometidos con los objetivos normativos.
9. Existe relación entre el grado en que las oportunidades de participación otorgadas a factores externos favoreciendo el desarrollo de la política, ya que los grupos de factores externos como: a) los beneficiarios potenciales y b) las autoridades legislativas, ejecutivas y judiciales están en sincronía con el desarrollo de la misma.
10. Existen variables no normativas que condicionan la implementación, para este estudio sobre las políticas, situaciones que involucran cambios en condiciones

socioeconómicas, actitudes de las autoridades y grupos electores, compromiso y liderazgo de los funcionarios responsables, para este apartado, debemos considerar:

- a. En las transformaciones de las condiciones sociales, económicas y tecnológicas que influyen en la realización de objetivos normativos, para este estudio, se concluye que las variaciones socioeconómicas han repercutido sido benéficas para los diversos países,
- b. Frente al nivel y continuidad de la atención que los medios de comunicación prestan al problema que enfrenta la ley, se han logrado manifestaciones de comunicación masiva sobre los diferentes cambios socioeconómicos y de bienestar de las diferentes comunidades y sectores de la economía.
- c. Finalizando con el análisis de las variaciones en el apoyo público a los objetivos normativos debido a que la opinión del público y la influencia de los legisladores, es decisiva para apoyar las posiciones de la política en particular.

11. En la medida en que la opción por el desarrollo es una decisión humana y por lo tanto implica una decisión ética, que permite lograr el desarrollo no es algo que pueda ser factible con las solas fuerzas del “mercado competitivo”, del culto a la competitividad o del individualismo extremo. El desarrollo de las comunidades, pueblos y naciones implica la ayuda mutua de todos y todas quienes les conforman, sea cual fuera su raza, credo o posición en la sociedad. Pero el real desafío es la preocupación por quienes están marginados, excluidos inclusive de los procesos u organizaciones de ayuda mutua. En ese sentido el desarrollo solidario es principalmente concertativo e incluyente, no es “contra de...” sino “a favor de”. La perspectiva del desarrollo solidario implica que todos hombres, mujeres, jóvenes, niños, niñas, ancianos, ancianas se consideren co-partícipes, corresponsables de la construcción solidaria de un desarrollo humano integral.

Para concluir sobre el análisis de situación debemos mantener dos premisas básicas, a saber: 1) La Ley pretende lograr un cambio en el comportamiento del grupo objetivo y 2) Que existe una teoría razonablemente valida que vincula los cambios de ese

comportamiento con la “solución” del problema que afecta la ley; en otras palabras, la mayor dificultad que encaran quienes formulan las leyes es obtener el acatamiento de los objetivos.

En el mundo moderno subsiste la pobreza, reina el abandono y el atraso. De allí que la prioridad estratégica para una región como América Latina, es el crecimiento y desarrollo.

Sin embargo lo que se palpa, lo que se observa, lo que se siente, es el fracaso o al menos las crisis de los paradigmas económicos. Ni el socialismo, ni el intervencionismo; tampoco el modelo neo estructuralista y menos el neoliberalismo resuelven el problema. Naciones como Colombia se detiene en su crecimiento; no encuentra la senda hacia el desarrollo.

A pesar de lo que se afirma actualmente, no es dialéctico pensar en el fin de la historia, aceptar que el modelo neoliberal es único. Pero entonces, se vuelve al comienzo. En nuestra época ¿la economía tiene respuestas a los interrogantes del desarrollo? O se debe aceptar la tesis del fin de la historia y de la economía. Empecemos por plantear el debate: No existe un “modelo” único para llevar adelante una transformación estructural. En consecuencia es indispensable apoyarse en las experiencias y actuar con pragmatismo, construyendo un proceso de transición sobre el cual, más adelante se pueda reelaborar una teoría del desarrollo. En ese proceso lo que se debe tener presente es que “las doctrinas” presuntamente acabadas, que dicen descansar en principios inmutables, pueden producir todo lo contrario al desarrollo.

En una nueva visión para lograr respuestas, se gesta la idea de utilizar complementariamente el prospecto de la Economía Solidaria como instrumento de desarrollo, orientado por el neo estructuralismo dentro de una Economía Social de Mercado. Como premisa se eleva al horizonte económico hacia la dirección humanista, en el cual puede concretarse el criterio de la solidaridad. En ese ámbito se puede ubicar un papel conciliador del Estado para promover relaciones de cooperación entre los actores sociales, para construir el modelo de desarrollo equitativo y democrático. Pero su contexto solidario bien puede sustentarse en los principios de la democracia participativa. Sobre los

postulados de eficiencia, y libertad, se pueden afianzar los de la equidad y justicia, en la búsqueda de una senda que busque el objetivo emancipador de la economía, y que vuelva al hombre su naturaleza concreta de la libertad frente a su diaria subsistencia.

Desde lo político, debería propenderse por una economía plural, social y solidaria orientada a la satisfacción de las necesidades sociales básicas por encima del enriquecimiento privado y fundada en los derechos humanos, sabemos que la principal dificultad para abrir caminos y construir alternativas desde otro paradigma de cooperación y solidaridad reside en la propia condición humana para organizarse y resolver sus cuestiones esenciales de la vida, la producción, el trabajo y la convivencia. Las redes de economía solidaria y los movimientos sociales con los que están vinculados, son un conjunto de iniciativas emprendedoras demostrativas de otros paradigmas que se van extendiendo porque responden a unas necesidades básicas: la soberanía alimentaria, el derecho a trabajar cooperativamente, la responsabilidad social y ambiental, la sostenibilidad y equidad. La historia nos muestra cómo una común utopía alimentaba los sueños de muchas personas y organizaciones y les empujaban a caminar y avanzar: construir una sociedad más sostenible, responsable y solidaria basada en los derechos humanos y en la cultura de la emancipación, la autonomía y la igualdad.

La cultura cooperativa y solidaria puede ser factor de liberación y creatividad en las experiencias de economía solidaria. Pero solo crecen si se “cultivan” y se “cuidan” pacientemente, o sea, si se educan. El tiempo no espera y urge educar reconociendo los límites y la fragilidad del ser humano a favor de la sobriedad alegre que se reflejaría en un nuevo arte de vivir centrado en la ternura y el amor tejidos a partir de la confianza y el respeto mutuo; formar el sentido de responsabilidad y la ética del cuidado. Un nuevo arte de vivir que nos permita restablecer las prioridades en nuestras relaciones con el medio, con los otros y con nosotros mismos.

En las experiencias de economía cooperativa es posible convivir-trabajando y creando equipos en evolución. Es posible relacionarse con cordialidad, participar e intercambiar

ideas, sentimientos y estados de ánimo. La organización autogestionaria es el modo más natural de atajar la atomización y fragmentación de la vida. Contra la presión tecnoburocrática y el absurdo que nos conduce a la anomia y al anonimato en la economía solidaria encontramos un tiempo autogestionado amansado por la cooperación y el respeto que da sentido al tiempo reconciliando vida y trabajo en la obra creadora y no alienante.

Diversas iniciativas de economía solidaria en cada país han avanzado en la creación de espacios de actuación conjunta con sus respectivos movimientos sociales, logrando en algunos casos incorporar la propuesta de economía solidaria en la agenda social. Ejemplos relevantes al respecto son: el concepto del Buen Vivir expresadas por las comunidades indígenas y asimiladas por los Estados de Bolivia y Ecuador en sus respectivas constituciones; el enfoque de la Soberanía Alimentaria que los movimientos agrarios han levantado en todos los países; la apuesta por Una Economía al Servicio de las Personas, incorporado en el movimiento social peruano; la lucha por un Comercio Justo/Comercio con Justicia, expresada como respuesta a los tratados de libre comercio (TLCs) negociados y adoptados por los gobiernos.

A todo ello, se suma la presencia activa de las redes y organizaciones de economía solidaria en los Foros Sociales Mundiales y Continentales, que se han gestado en los últimos 10 años como espacios de encuentro del movimiento social mundial para intercambiar agendas, experiencias y sentimientos en la lucha contra la hegemonía del neoliberalismo en el planeta.

Por último, podemos sintetizar algunos de los retos actuales para el movimiento de economía solidaria en la región, en los siguientes: Profundizar en el papel transformador de estas prácticas económicas solidarias, apoyando en la sistematización e investigación, así como en la reflexión y formulación de propuestas de desarrollo a todo nivel; Continuar con el proceso de encuentro entre los actores de estas experiencias y proponer procesos de articulación en todos los ámbitos, fortaleciendo las actuales redes; Vincularse más activamente al conjunto del movimiento social que viene luchando por recuperar y conquistar derechos que les han sido expoliados; y Levantar propuestas de transformación radical del sistema económico y político, “desde abajo y desde adentro”, reconstruyendo los proyectos de desarrollo nacional, articulando las iniciativas solidarias sur-sur y sur-norte,

en una perspectiva de globalización solidaria que confronte la visión colonial/moderna eurocéntrica sobre el manejo del poder y el modelo neoliberal que la sustenta. Menuda y, a la vez, hermosa tarea que se tiene hacia adelante: continuar incorporando solidaridad a la economía y a la vida¹⁷.

¹⁷ (Alfonso, 2015)

Bibliografía

- (GRESP), G. R. (2014). *Grupo Red de Economía Solidaria del Perú (GRESP)*. Recuperado el 2014, de Grupo Red de Economía Solidaria del Perú (GRESP): <http://www.gresp.org.pe/>
- Aberbarch, J. y. (1999). Reinventar el gobierno: problemas y perspectivas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas No.15 may-agt*, Madrid.
- Aguilar A. Carlos R y Lima F. Marco A. (septiembre de 2009). *Que son y para que sirven las Políticas Públicas*. Recuperado el septiembre de 2014, de Contribuciones a las Ciencias Sociales - Edumed.net: www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm
- Alarcón Olguin, V. (2000). *Administración pública: una perspectiva comparada*. Mexico: Fondo de cultura económica .
- Alfonso, C. F. (09 de 03 de 2015). *América Latina en Movimiento*. Recuperado el 09 de 03 de 2015, de <http://alainet.org/active/38210&lang=es>
- Almond, G. y. (1978). *Política Comparada*. Buenos Aires: Paidós.
- Badía, C. (1996). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.
- Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas, un manual para la práctica*. Mexico: Porrúa.
- Benecke, D. (1980). *Cooperacao e desenvolvimento: o papel das cooperativas no processo de desenvolvimento economico no*. Porto Alegre, Recife: Assocene.
- Benson, O. (1974). *El laboratorio de ciencia política*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Bobbio, N. (1989). *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. Mexico: Fondo de cultura económica.
- Bulcournf, Pablo y Cardozo Nelson. (Octubre de 2008). *Dinámica estatal y políticas públicas: Estrategias para la construcción de un modelo de análisis comparado*. *Nuevo Espacio Público* .
- Cardozo, P. B. (octubre de 2008). *flacsoandes.edu.ec*. Recuperado el 20 de 11 de 2014, de http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1252898778.politica_comparada_A.pdf

- Collier, D. (1994). *El método comparativo: dos décadas de cambio*. Recuperado el 10 de septiembre de 2014, de Dialnet:
<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2197013>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (30 de 12 de 2013). *Cepalstat Bases de Datos*. Recuperado el 24 de 11 de 2014, de
http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp
- Dahl, R. (1956). *A preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press.
- De armas, Gustavo y Garce, Adolfo. (2000). Experto y Política en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. En G. De armas, *Técnicos y Política*. Montevideo: Trilce.
- De leon, P. (Primer Semestre, 1997). Una Revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier. *Gestión y Política Pública Vol VI No.1 CIDE*.
- Fretel, A. C. (Septiembre de 2007). *Resumen del estudio "Visiones de una Economía Responsable, plural y solidaria en AL"*. Recuperado el 05 de marzo de 2015, de [economiasolidaria.org](http://www.economiasolidaria.org):
http://www.economiasolidaria.org/files/Resumen_Estudio_ES_en_ALC.pdf
- Goulet, D. (1996). Desarrollo Económico, Desarrollo Humano, ¿Cómo medirlos? En D. Goulet. Lima, Perú: Fundación Friedrich Ebert.
- Grau, Mireia y Araceli Mateos. (2002). *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo blanch.
- Grupo Red de Economía Solidaria del Perú. (2014). *Grupo Red de Economía Solidaria del Perú (GRESP)*. Recuperado el 2014, de Grupo Red de Economía Solidaria del Perú (GRESP): <http://www.gresp.org.pe/>
- Lasswell, H. (1992). *El Estudio de las Políticas Públicas*. México: Porrúa.
- Lichbach, Mark I y Zucherman, Alan. (1997). *Comparative Politics: Rationality, Culture y Structure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lijphart, A. (1995). *Las democracias contemporáneas*. Madrid: Ariel.
- Lindblom, C. (1996). La ciencia de salir del paso. En L. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas*. México: Porrúa.
- Magnano, C y Orchansky, C. (2007). Estrategias Asociativas para micro y pequeñas empresas. En M. d. social, *Capital social y desarrollo local*. Córdoba Argentina: Área OIT.

- Mancillo V., Cesar y Salcedo Azanl, Alejandro. (2010). *Economía Solidaria - Teoría y realidades de éxitos comunitarios. Historias de superación en Ecuador y Castilla La Mancha*. Quito . Ecuador: Fundación Humanidad y Desarrollo.
- Martinez Nogueira, R. (1997). *Análisis de Políticas Públicas*. Buenos Aires: INAP.
- Merilee S, G. (2009). La brecha de la implementación. En F. y. Martinez N., *Política Pública y democracia en América Latina: Del análisis a la implementación* (págs. 33-51). Mexico: Porrúa.
- Muller, P. (2006). Elementos para una estrategia de investigación sobre políticas públicas. En P. Muller, *Las políticas Públicas*. Bogota D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- O'Donnell, G. (1984). Apuntes para una teoría del Estado. En O. Osalac, *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós.
- Oszlak, O. (1980). *Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. Buenos Aires: CEDES.
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas: Una instrucción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*. Mexico: Flacso Mexico.
- Pasquino, G. (2004). *Sistemas políticos comparados*. Buenos Aires: Prometeo.
- Pérez Liñan, A. (2008). *El método comparativo: Fundamentos y desarrollos recientes*. Buenos Aires: Documentos de trabajo.
- Pressman y Wildavsky . (1984). *Implementation*. Bekerley California EUA: University of California Press.
- Ramos Morales, L. L. (Agosto de 2012). *Revista de ciencia Política*. Recuperado el septiembre de 2014, de <http://www.revinciapolitica.com.ar/num16art4.php>
- ripesscolombia.com. (septiembre de 2014). *Red Interncontinental de promoción de la economía social y solidaria*. Recuperado el 2014, de http://ripesscolombia.com/sitio_new/adherentes.php: http://ripesscolombia.com/sitio_new/adherentes.php
- Roth Deubel, A.-N. (2012). *Políticas Públicas*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sabatier, Paul y Masmanian, Daniel. (1981). La implementación de la política pública: un marco de análisis. En T. G. Bernal, *The implementation of public policy: A Framework for analysis, en effective policy implementation* (págs. 3-35). Lexington MA: Lexington Books.

- Salgado R, E. A. (2008). *Nueva visión de la Economía Solidaria*. Bogotá: Universidad La Gran Colombia.
- Sartori, Giovanni y Leonardo Morlino. (1999). *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Snyder, R. (2001). Scaling Down: The subnational comparative Method. *Studies in comparative international development Vol 36 No. 1*.
- solidaria, S. d. (2014). *Superintendencia de economía solidaria*. Bogotá DC: Superintendencia de economía solidaria.
- Urbani, G. (1988). Política Comparada. En N. M. Bobbio, *Diccionario de Política*. Mexico: Siglo XXI.
- Van Meter, Donald y Van Horn, Carl. (1992). El proceso de implementación de las políticas: Un marco conceptual. En L. F. Aguilar Villanueva, *El Estudio de las Políticas públicas*. Mexico DF: Porrúa.
- Vieira, J. G. (23 de Octubre de 2012). *El estudio de las políticas públicas*. Recuperado el Octubre de 2014, de <http://politicas-y-publicas.blogspot.com/>
- Villanueva, L. A. (1992). *El estudio de las políticas públicas* . Mexico: Luis Aguilar Villanueva.
- Villanueva, L. A. (1992). *Problemas políticos y agenda de gobierno*. Mexico: Porrúa.
- Zeller, N. (2007). *Marco conceptual metodológico para el estudio de las Políticas Públicas*. Buenos Aires: INAP.
-