Retos del DESARROLLO LOCAL

Patricio Carpio Benalcázar
Compilador

Organizaciones que auspiciaron el seminario

Retos del desarrollo local

Retos del desarrollo local
© OFIS/ILDIS/Abya-Yala 2006

1ra. Edición:

• Ediciones Abya-Yala
12 de Octubre 14-30 y Wilson
Casilla: 17-12-719
Teléfono: 2506-247/ 2506-251
Fax: (593-2) 2506-267
E-mail: editorial@abyayala.org
Sitio Web: www.abyayala.org
Quito-Ecuador

• ILDIS-FES
(Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales)
Av. República No.500 y Diego de Almagro
Casilla: 17-03-367
Teléfono: 2 562-103 / 2 563-644
Fax: (593-2) 2 504-337
E-mail: ildis1@ildis.org.ec
Quito-Ecuador

• Fundación Esquel - Consorcio para el Desarrollo Local
Av. Colón 13-46, Mezanine, Oficina 12
Casilla 17-07-9013
Teléfono: 2520001 ext. 402
Fax: (593-2) 252001 ext. 408
E-mail: cdl@esquel.org.ec
pparreno@esquel.org.ec
Quito-Ecuador

• OFIS
(Oficina de Investigaciones Sociales y del Desarrollo)
Presidente Córdova 1-74 y Huayna Cápac
Casilla: 01-01-999
Teléfono: 2834898 / 2828065
Fax: (593-7) 2829082
E-mail: ofis@etapaonline.net.ec
Sitio Web: www.fundacionofis.org.ec
Cuenca-Ecuador

Compilador: Patricio Carpio Benalcazar
Edición: Alejandra Adoum
Diagramación: María Dolores Villamar
Diseño de portada: Raúl Yépez
ISBN-10: 9978-22-609-5
ISBN-13: 978-9978-22-609-4
Impresión: Docutech
Quito - Ecuador
Impreso en Quito-Ecuador, mayo 2006.

Los editores no comparten necesariamente las opiniones vertidas por los autores ni éstas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a los coeditores.

Contenido

Introducción
1 ..... ¿Por qué un encuentro sobre desarrollo local?

La perspectiva latinoamericana de desarrollo local
3 ..... Patricio Carpio Benalcázar

1 - EL ESTADO DEL ARTE EN EL DESARROLLO LOCAL

Descentralización y actor local: el estado de la cuestión
59 ..... José Arocena (Uruguay)

El poder de las redes y las redes del poder en el contexto del cambio de época
81 ..... José de Souza Silva (Brasil)

2 - REESTRUCTURACIÓN DEL ESTADO: DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍAS

Descentralización y desarrollo local en América Latina: hacia una agenda común
101 ..... Alberto Enríquez Villacorta (El Salvador)

Descentralización, autonomía y desarrollo local, factores clave en la reestructuración de los Estados latinoamericanos: hacia una agenda común
119 ..... Rokael Cardona Recinos (Guatemala)

3 - PARTICIPACIÓN Y DEMOCRACIA

Democracia y participación local para una nueva estatalidad
161 ..... Augusto Barrera (Ecuador)

Desarrollo local y participación ciudadana: reflexiones sobre la experiencia colombiana
173 ..... Fabio E. Velásquez (Colombia)

La participación de las mujeres en en desarrollo local
205 ..... Diana Miloslavich (Perú)

4 - CONDICIONES DE VIDA Y BIENESTAR

Los caminos del bien-estar: dos experiencias
local-regionales de los pueblos indígenas de Chiapas
219 ..... Miguel A. Ruiz Acosta y Miguel A.Paz Carrasco (México)

5 - GESTIÓN TERRITORIAL Y DEL AMBIENTE

La gestión local:
sus posibles influencias en cambios nacionales
247 ..... Miguel Carvajal (Ecuador)

Gestión del conocimiento en el desarrollo local
269 ..... Rafael Ojeda (Cuba)

6 - INSTRUMENTOS DE GESTIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL

Estándares para la medición
de la gestión del desarrollo local
291 ..... Álvaro Sáenz (Ecuador)

7 - ETNIAS Y TERRITORIOS

Poder comunal: el verdadero camino
333 ..... Juan de la Cruz Villca (Bolivia)

Aportes para entender el desarrollo
desde la perspectiva indígena
355 ..... Germán Flores (Ecuador)

Autogestión territorial en
la Reserva de los Montes Azules
365 ..... Marcelino Álvarez (México)

8 - EL PAPEL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Notas escépticas sobre la cooperación internacional
387 ..... Javier Ponce (Ecuador)

El desarrollo no lineal
403 ..... Wilbur Wright (Chile)

9 - RETOS DEL DESARROLLO LOCAL

Retos del desarrollo local:
orígenes, problemas y perspectivas
423 ..... José María Tortosa (España)

Globalización, integración supranacional y
procesos territoriales locales: ¿Hay sincronía?
447 ..... Sergio Boisier (Chile)

485 ..... Bibliografía

Introducción

¿Por qué un encuentro sobre desarrollo local?

El sentido de un *encuentro* sobre desarrollo local parte de la palabra misma: de encontrarnos, de juntarnos para en una jornada de crítica y propuesta intercambiar voces e ideas sobre lo que estamos haciendo y lo que nos queda por hacer en materia de eso que llamamos desarrollo.

Deconstruir el concepto de desarrollo parece ser la insinuación que muchas voces sugieren como alternativa a la industria del desarrollo, que busca imponer a escala mundial su propia y única teoría, en virtud de la cual capital y mercado deberían reinar por siempre en todas las sociedades.

Para quienes estamos involucrados en la gestión del desarrollo, sobre todo con la convicción de que «otro desarrollo es posible», resulta urgente hacer un alto en el activismo incesante en que nos envuelve la cotidianidad de políticas, programas y proyectos, y repensar el sentido de nuestros esfuerzos y la responsabilidad de los impactos propiciados en el seno de comunidades y colectivos con los que interactuamos.

Bajo esta premisa, consideramos necesario y oportuno aclarar a qué nos referimos cuando hablamos de *desarrollo local*, cuáles son los argumentos que lo sustentan, cuál su propósito de largo alcance, cómo se articula con procesos nacionales y globales para, en definitiva, ubicar nuestras prácticas en contextos más

coherentes con los retos del nuevo milenio en términos de democracia y desarrollo.

Buscamos de esta manera contribuir al conocimiento de la propuesta de *desarrollo local*, a través de la sistematización y fundamentación teórica e identificando, a la luz de múltiples experiencias latinoamericanas, *los elementos constitutivos* de su engranaje. Pretendemos asimismo aportar al *análisis de su viabilidad y sostenibilidad* en el contexto de los Estados nacionales y de la mundialización, todo ello desde una perspectiva crítica y propositiva en aras de recuperar lo andado como *aprendizajes, lecciones* y *retos.*

A la cita de Cuenca asistieron 370 personas de veinte países latinoamericanos, se realizaron 43 exposiciones y 6 talleres de trabajo con los participantes. El presente documento recoge los puntos centrales del debate y pretende entregar una agenda abierta para enfrentar nuevos desafíos.

Patricio Carpio Benalcázar
Fundación OFIS

La perspectiva latinoamericana de desarrollo local*

Patricio Carpio Benalcázar

1. Versiones y discursos sobre desarrollo y desarrollo local

El «Encuentro de Cuenca» puso en evidencia un vasto recorrido de experiencias y puntos de vista no siempre coincidentes sobre desarrollo y desarrollo local, y justamente allí radica la riqueza desplegada por voces distintas que muestran la amplitud y la diversidad de pensamiento sobre esta temática. Los intercambios, debates y exposiciones que en ese espacio se suscitaron son los que ahora intentamos sistematizar, tarea difícil y riesgosa pues las diferentes posiciones presentadas vienen de ricas experiencias particulares y de densos procesos de investigación y estudio, y no siempre será posible capturar esos pensamientos en estado puro, tal como los expusieron sus autores[1].

Un planteamiento o enunciado –si es que podemos arriesgar una generalización de lo recogido en el Encuentro– es el que se refiere a que no

* Las fuentes para este trabajo fueron las ponencias escritas y las presentaciones directas de los expositores en el transcurso del Encuentro; las sistematizaciones realizadas de los paneles, mesas redondas y temáticas, y talleres de trabajo; los puntos de vista y criterios de María Falconí, José Arocena, Alberto Acosta, José María Tortosa, Alberto Enríquez; los diálogos con los compañeros y compañeras de OFIS que participaron de la coordinación y organización del Encuentro; y, la delicada atención que Alejandra Adoum puso en la edición.

1 Justamente estos son los términos de la advertencia de José Arocena, a quien agradecemos la sugerencia de evitar pretensiones uniformadoras dentro de una sola perspectiva preestablecida.

existe sustento para afirmar que las sociedades se desenvuelven de manera lineal, menos aún bajo pautas o modelos universales.

Modernización y desarrollo son conceptos construidos desde occidente y desde la perspectiva de dominación. Han servido y sirven ideológica y políticamente para legitimar diversas formas de colonización en el mundo no occidental.

La idea de superior-inferior, tradicional-moderno, primitivo-civilizado, desarrollado-subdesarrollado es la base ideológica que busca legitimar la integración del otro en lo que supuestamente sería la «única» cultura posible: la occidental.

Las políticas de integración cultural están vigentes en la globalización actual y en las dinámicas hegemónicas de cada país. No obstante, esta visión ideológica del desarrollo es incapaz de explicar la diversidad cultural y de modos de vida que hoy emergen con fuerza en Latinoamérica a través de nuevos procesos sociales y políticos que evidencian que «otro desarrollo es posible». Por ello teóricamente los conceptos de la modernización han caducado y cobra fuerza la idea de que el «desarrollo no es universal sino contextual», pues corresponde a contextos históricos y culturales específicos[2].

De este nuevo entendimiento del desarrollo han emanado varias versiones y discursos que están orientando diversos procesos locales en nuestro continente. Intentamos aquí resumir estas tendencias desde

2 Para José de Souza Silva, «el desarrollo no es universal sino contextual: de las reglas de la vulnerabilidad a las premisas de la sostenibilidad». Arocena sostiene que lo universal y lo contextual no son términos opuestos, sino que lo universal es también contextual. Desde esa perspectiva, la oposición es entre lo universal y lo particular o singular pues, a su juicio, lo universal es una abstracción concebida a partir de los elementos comunes de muchas particularidades. (Comentario escrito para el presente trabajo, que recoge las conclusiones del Encuentro).

tres perspectivas cuya matriz es la caracterización propuesta por Arocena[3]:

a. Desde la perspectiva de la globalización el desarrollo local es fundamentalmente económico y promueve la activación de los actores locales en función de aprovechar y potenciar los recursos existentes en un territorio, con eficiencia y eficacia para lograr competitividad en el mercado global. No existe cuestionamiento de las particularidades históricas de lo local, de su cultura, ni de las inequidades existentes, y la participación es instrumentada para concertar la integración al paradigma de la globalización neoliberal[4]. En pocas palabras, no se concibe otro desarrollo posible.

   En la caracterización de Arocena, esta visión correspondería a la concepción «globalista o determinista», es decir al entendimiento de que lo local sólo se resuelve desde una perspectiva global, lo que significa acelerar procesos locales para alcanzar su rápida y eficaz integración al mercado mundial y a la cultura de la globalización.

b. La municipalización del desarrollo local es otra versión que ha

[3] Diálogos personales con José Arocena durante la elaboración de las conclusiones preliminares previas a este documento. La propuesta completa de caracterización de las corrientes de desarrollo local se encuentran en su ponencia «Descentralización y actor social: el estado de la cuestión». Para este punto véase también la exposición de Augusto Barrera «Democracia y participación local para una nueva estatalidad».

[4] Por globalización neoliberal vamos a entender el sistema de interdependencia que se construye desde un centro o núcleo capitalista dominante hacia el resto de países buscando adaptar sus dinámicas estructurales a las necesidades de acumulación y pervivencia de dicho centro. Con ese objetivo desde allí se dictan un conjunto de políticas, más o menos uniformes, para que sean aplicadas a través de diferentes mecanismos de coerción ejercidos ya sea directamente por los Estados Unidos o la Unión Europea, o por instituciones supranacionales que los representan (BM, FMI, OMC, ONU, etc.).

surgido en la escena continental. Se afirma en los gobiernos locales como actores determinantes de los procesos de desarrollo y son estos el eje articulador de dinámicas participativas.

El énfasis de este enfoque en el buen gobierno es formal, pues no cuestiona el modelo de desarrollo, las estructuras sociales y económicas cerradas y excluyentes, ni la naturaleza del Estado. En la práctica reproduce el centralismo del Estado a nivel de sus jurisdicciones e instrumentaliza la participación ciudadana a fin de lograr gobernabilidad para sus proyectos políticos partidistas. Es un enfoque centrado en lo local, sin estrategias de articulación con otros niveles.

Este enfoque está caracterizado como «localista o autárquico» pues concibe que las soluciones a todos los problemas del desarrollo se encuentran y pueden darse en el plano municipal.

c. La perspectiva local-global o sinérgica es un proceso de construcción teórico y político que se sustenta en la correlación de varias dimensiones (económica, social, política, ambiental y cultural) y que busca incidir en transformaciones democráticas nacionales a través de la articulación de las políticas nacionales con las locales y de estas con las primeras en un marco de concertaciones sociales y de un Estado descentralizado. Lo global cabe en esta versión como un referente necesario cuyas señales pueden ser orientadoras en la definición de procesos y prioridades locales.

En general, estas tres perspectivas señaladas evidencian la multiplicidad de «vías» para el desarrollo local que existen en América Latina. Graficar sus expresiones concretas demandaría un esfuerzo intelectual sostenido en tiempo y recursos. Aquí saldamos

en términos bastante sucintos las posiciones expuestas. En adelante abonaremos los elementos conducentes a la construcción colectiva de lo que podría denominarse una perspectiva latinoamericana de desarrollo local que viene gestándose desde múltiples espacios y voces, y que en el Encuentro de Cuenca se expresaron con mucha nitidez sobre todo desde o hacia la tercera versión, que parecería ser la matriz de un conjunto de experiencias y propuestas alternativas al modelo tradicional de desarrollo existente.

2. Elementos constitutivos del desarrollo local

Efectivamente, el *desarrollo local* es un concepto que se construye desde diferentes ámbitos, lo que conduce a configuraciones teóricas y políticas también diferenciadas, como las explicitadas anteriormente.

La construcción de una perspectiva propia es una de las grandes tareas que tenemos los latinoamericanos para trazar democráticamente los hitos que deben guiar nuestro trajinar hacia mejores condiciones de bienestar para todos y todas. Bajo este desafío pretendemos recoger los elementos más comunes y más potentes señalados en el Encuentro de Cuenca a partir de diferentes experiencias y pensamientos, e integrarlos sistémicamente con el fin de aportar al carácter original, específico e innovador que caracterizaría a tal perspectiva.

Existe en esta construcción el riesgo de copar la propuesta con adjetivos, declaraciones o valores generales, de ahí que sea imprescindible filtrar la correntada de elementos ideológicos y decorativos para limitarnos a aquellos viables, operativos y diferenciadores.

Un evidente consenso es entender el desarrollo local como un proceso que conjuga una dialéctica de niveles tanto horizontales (dimensiones del desarrollo local) cuanto político-espaciales (local-nacional-global) como condición para su viabilidad y sostenibilidad. La dinámica territorial y la orientación democrática que se le impriman al proceso dependerán de la capacidad de concertación de los actores locales, así:

> [...] distintos actores –locales y extralocales, estatales y no estatales– intentan, a través de un esfuerzo convergente, no libre de tensiones y conflictos, y de una visión compartida de futuro, potenciar las energías y los recursos disponibles en un territorio con el fin de avanzar en el logro del bienestar para todos, en un contexto de convivencia democrática entre diferentes, de justicia social entre desiguales y de inclusión política[5].

Podemos entonces sostener que los elementos o dimensiones constitutivas para la construcción de una perspectiva latinoamericana de desarrollo local serían cuatro: la dimensión territorial, las identidades o dimensión cultural, la dimensión política y la dimensión económica.

La dimensión territorial

Para Alberto Enríquez[6], el desarrollo local es un proyecto de territorio concertado por los actores locales con el propósito de elevar la calidad de vida de sus habitantes de manera sistemática y creciente; el territorio redefinido como sujeto de desarrollo es el punto de partida para la definición de lo local y de su gestión.

El territorio es el indicador de lo posible: allí se expresan los recursos naturales y construidos, y los actores

5 Velásquez, Fabio, «Desarrollo local y participación ciudadana: reflexiones sobre la experiencia colombiana».

6 Enríquez, Alberto, «Descentralización y desarrollo local en América Latina: hacia una agenda común».

locales con sus capacidades para activar las potencialidades existentes, para proponer y construir el deber ser, para articularse en mancomunidades, entre regiones, a nivel país y en comunidades transnacionales.

El territorio en los marcos del desarrollo local requiere, no obstante, de autonomía política y de capacidad para tomar decisiones de acuerdo a la dinámica y a las especificidades locales. Sin un adecuado proceso autonómico fortalecido por la descentralización del Estado, es difícil la implementación de políticas de desarrollo local, pues sus objetivos no serían viables sino subsumidos en perspectivas definidas externamente que normalmente recaen en los grupos centralizados de poder y/o en objetivos transnacionales.

Desde lo local, la integración territorial es un nuevo elemento a tomarse en consideración. Como señala Enríquez:

> Los países iberoamericanos, con diferentes procesos en marcha y experiencias, debemos tejer una integración continental que debe tener una de sus bases fundamentales en los territorios. La integración territorial es una pieza estratégica de la construcción comunitaria de Iberoamérica. A ello abonarán sin duda los procesos de desarrollo local y los Estados descentralizados que no solo acerquen más la gestión pública a la ciudadanía, sino que respalden y fortalezcan territorios más prósperos, democráticos e integrados.

Es desde el territorio desde donde se tejen las articulaciones intralocales, regionales, nacionales y transnacionales.

Elemento vertebrante del territorio es la dimensión ambiental pues constituye el pilar para la sostenibilidad de la vida misma. De ahí que el desarrollo local privilegie la absoluta complementariedad y reciprocidad entre los aspectos económicos, sociales y

ambientales, sin conceder privilegios o prioridades a unos respecto de los otros.

Las identidades o dimensión cultural

El concepto de identidad entraña un sentido de pertenencia, una historia compartida, visiones y valores que permiten al colectivo la interacción. Desde esa perspectiva, el territorio en sí es portador de la identidad colectiva.

América Latina es un mosaico de identidades: los diferentes países y su diversidad de territorios están atravesados por una multiplicidad de pueblos y culturas que configuran, a su vez, identidades específicas y, más aún, dispersas.

Desde la cosmovisión aymara, Juan de la Cruz Villca[7] sostiene que el primer paso en la construcción de una nueva perspectiva de desarrollo es el «reconocimiento de sí mismo», lo cual supone una reflexión sobre las raíces históricas y culturales que permitiría a los diferentes colectivos construir su propia identidad.

Para Marlon Santi[8], la comprensión de lo que somos conlleva el entendimiento de lo que queremos, de ahí que las nociones de bienestar o pobreza deban ser contextualizadas dentro de las propias identidades culturales. En efecto, según explica, conceptos como los de desarrollo, pobreza y riqueza no existen en las culturas amazónicas.

7 Villca, Juan de la Cruz, «Poder comunal: el camino verdadero».

8 Santi, Marlon, «Propuestas desde el movimiento indígena ecuatoriano».

9 Santi, Marlon: «*Sacha runa yachay, sumak allpa, sumak kausay* - Una alternativa de gestión propia al desarrollo». [...] Existe más bien una visión holística de cómo debe actuar la sociedad en su conjunto para construir el *Sumak Kausay* (buen vivir), *Sumak Allpa* (tierra fértil sin mal) y *Sacha runa Yachay* (todo el conocimiento ancestral).

Sobre la base del reconocimiento y la diferenciación es entonces posible inaugurar un proceso de concertación intercultural (unidad en la diversidad), aceptando al otro como interlocutor válido, sin mediación de juicios de valor[10].

Además de la perspectiva étnica, las identidades incluyen la dimensión de género que atraviesa etnias y sociedades, toda vez que hombres y mujeres tienen roles y visiones específicas, necesidades y propuestas, dinámicas organizativas y económicas que necesariamente deben estar presentes, abierta y transparentemente, en las agendas de desarrollo local.

Estas identidades, al igual que las generacionales, son parte incluyente de toda la colectividad, lo cual evidencia que a nivel de un territorio no es factible encontrar una identidad única (las personas en sí mismas mantienen identidades fragmentadas) sino una diversidad de identidades entre las cuales unas buscan exclusividad para sí (lo blanco, lo masculino, lo adulto, lo burgués). En la perspectiva latinoamericana de desarrollo local se propugna la expresión abierta de las identidades en la construcción de un proyecto de territorio que incluya las visiones de bienestar de cada una.

La dimensión política

Un continente rico en naturaleza, biodiversidad, diversidad cultural y con gran potencial económico exhibe, contradictoriamente, indicadores de pobreza que no se compadecen con los recursos existentes. Ciertamente la historia de colonialismo y dependencia explican en gran parte esta situación, pero la pobreza y la exclusión son también responsabilidad de los actores internos,

10 Ponce, Javier. «Notas escépticas sobre la cooperación internacional».

que han sido incapaces de definir agendas concertadas de país con objetivos estratégicos de largo alcance.

Aquí, la construcción de actores con capacidad estratégica de acción es una condición necesaria para ejercer procesos de desarrollo local, pero si estos no tienen capacidad de decidir sobre el futuro de su territorio, entonces estamos entrampados en el localismo y actuando para viabilizar intereses externos y mantener el modelo vigente. Para superar esta limitación propia de la estructura centralista del Estado es absolutamente imprescindible que la acción estratégica de los actores locales esté imbuida de acción política con miras a incidir en los poderes tradicionales que mantienen las estructuras excluyentes del mal-desarrollo y lograr transformaciones en lo local-nacional con altos niveles de autonomía local.

> En otras palabras, estos procesos no están totalmente determinados por mecánicas preestablecidas de acumulación, sino que admiten la idea de oportunidades al alcance de estrategias de actores capaces de utilizarlas. Si bien no todo es estrategia, toda vez que el desarrollo local expresa también regularidades estructurales, la elaboración de estrategias locales ganadoras es un ingrediente esencial de estos procesos[11].

La definición de prioridades locales y objetivos estratégicos en dicha escala pasa por la construcción y cualificación de la ciudadanía y la profundización de la democracia, lo que implica que los procesos de concertación se impulsen sobre la base de la participación con una ciudadanía propositiva, creativa y responsable.

[11] Arocena, José: ponencia citada.

La dimensión económica

El desarrollo económico es la base fundamental de toda propuesta de desarrollo. La diferencia que marca la perspectiva latinoamericana es que no lo concibe como crecimiento económico sino como economía sustentable. En otras palabras, dadas las actuales condiciones de degradación de los ecosistemas, la economía no puede crecer ilimitadamente, a riesgo de volverlos incapaces de autorregeneración o reasimilación. Se trata, pues, de un crecimiento cualitativo, es decir de uno que no suponga presión sobre los recursos naturales, entendiendo la interdependencia de procesos y estructuras que conforman los vínculos de la sociedad con la naturaleza.

En este enfoque de crecimiento el ser humano con sus interacciones y los elementos de la naturaleza son vistos como recursos humano, social, natural. Como afirma José de Souza Silva,

> [...] todo lo que entra en el mercado es percibido como *capital*: capital natural, capital financiero, capital social, capital humano[12].

Desde la nueva perspectiva, estos elementos son parte de un sistema solidario basado en la satisfacción de necesidades y no en el consumismo mercantilista propio de la época capitalista globalizada.

El objetivo, aquí, es propiciar el buen vivir o el bienestar de la población local, con énfasis en la igualdad de oportunidades para los más pobres, fomentando actividades económicas que apunten hacia ese objetivo y con políticas claramente subordinadas a los requerimientos sociales, culturales y ambientales a fin de desestructurar el tradicional esquema económico (sustentado en la acumulación y en el

[12] De Souza Silva, José, «Visiones de un mundo en conflicto en el contexto del cambio de época» (cuadro sinóptico presentado en el encuentro).

mercado), depredador del ambiente y de alta concentración económica en contadas familias del poder local.

Es relevante insistir en que la búsqueda del bienestar depende de lo que cada identidad colectiva (cada pueblo, cada cultura) entiende por tal. Ruiz y Paz[13] anotan, para el caso de los pueblos de origen maya en Chiapas, México, que

> [...] la búsqueda del *lekil kuxljal* y la *lekilaltik*, además de implicar múltiples dimensiones de la vida familiar y comunitaria (materiales, simbólicas y espirituales), no puede desligarse de la lucha por alcanzar una sociedad de paz, pero no la paz como simple ausencia de guerra, sino aquella paz con justicia y dignidad en la que tanto han insistido los pueblos mayas zapatistas que dieron a conocer su lucha el uno de enero de 1994.

En el mundo andino

> [...] el *buen vivir* consiste en buscar y crear las condiciones materiales y espirituales para construir y mantener la vida armónica con la naturaleza. Contiene una diversidad de elementos a los que están condicionadas las acciones humanas que propician el *ally kawsay*, como son el conocimiento, los códigos de conducta ética y espiritual en la relación con el entorno, los valores humanos, la visión de futuro, entre otros[14].

En esta misma línea se inscriben los planteamientos de las culturas amazónicas. Villca[15] habla de consolidar la economía comunal del *ayllu* como una meta final del proyecto político y económico de su pueblo.

Por último, a nivel económico es imposible soslayar las determinaciones globales que inciden en las estructuras

13 Ruiz, Miguel y Paz Carrasco, Miguel, «Los caminos del bien-estar. Dos experiencias local-regionales de los pueblos indígenas de Chiapas».

14 Flores, Germán, «Aportes para entender el desarrollo desde la perspectiva indígena», en nombre del colectivo indígena ecuatoriano.

15 Villca, Juan de la Cruz, ponencia citada.

productivas, mercados de trabajo, patrones de consumo y de organización comunitaria transnacional. Lo local, por su parte, sufre procesos permanentes de readecuación de su matriz societal en el afán de acomodarse a las vicisitudes que supone el violento desenvolvimiento de la globalización[16].

3. Evidencias de un proceso en marcha

Participación y democracia en América Latina

Estos veinticinco años de neoliberalismo en América Latina, con su secuela de desestatización y libre mercado, han generado un conjunto de iniciativas locales por sobrevivir al abandono del Estado y por responder de alguna manera a las crecientes necesidades de los territorios. En ese contexto, el desarrollo local aparece como una forma de propuesta creativa y proactiva ante la crisis del neoliberalismo y la emergencia de la globalización homogeneizadora.

Pero, a la par, sobre la convulsionada realidad social de muchos países se maquilla en casi todo el continente un proceso de reforma del Estado que institucionaliza y norma la participación ciudadana dentro de espacios descentralizados, estableciendo un nuevo marco de relacionamiento Estado-sociedad (Colombia, Bolivia, Ecuador, Perú, etc.).

Las formas de participación ciudadana que surgen desde el Estado o desde la sociedad, sobre todo a nivel local, son múltiples y novedosas pues replantean los mecanismos tradicionales de participación y ofrecen algunas pistas para un modelo latinoamericano de democracia participativa.

16 Velásquez, Fabio, ponencia citada.

Para Augusto Barrera[17] estos procesos participativos en nuestro continente tienen cierta secuencialidad histórica: surgen de una fase experimental sobre todo alrededor de presupuestos participativos (Villa Salvador, Porto Alegre) y, desde esos espacios claramente locales, se muestran hacia afuera como innovaciones potentes para promover gobernabilidad, equidad y desarrollo endógeno.

En una segunda fase las experiencias de presupuestación participativa se extienden a otros ámbitos de la gestión local pero sin llegar a constituir un sistema estructurado de democracia participativa.

La generalización del discurso participativo constituye una tercera fase, pero con limitadas realizaciones en el terreno de lo práctico, tanto por la débil capacidad de manejo de metodologías de trabajo popular como por la persistencia más o menos solapada del clientelismo que utiliza la clase política para mantener su poder. Así, a nivel de municipalidades, por ejemplo, no ser participativo resultaría anacrónico, pues la participación ciudadana pasó a ser parte constitutiva del lenguaje cotidiano de la política y de la gestión pública.

La característica común de los procesos participativos es que se han desarrollado en torno a la gestión municipal (y en algunos casos a mancomunidades) y han sido promovidos «desde arriba» como prácticas de legitimación de las administraciones de corte progresista de turno en el poder político local. Más aún, el propio Estado ha incluido en sus procesos de reforma normas y mecanismos para institucionalizar la participación ciudadana: consultas populares, revocatoria del mandato, leyes de transparencia y acceso a la información pública, presupuestos

[17] Barrera, Augusto, «Democracia y participación local para una nueva estatalidad».

participativos, sistemas de planificación participativa, asambleas ciudadanas, cabildos abiertos, ley de cuotas para la participación de mujeres en elecciones, etc.

Así, los procesos participativos en América Latina se desarrollan en medio de un permanente tironeo de fuerzas y tendencias. Las experiencias existentes evidencian una disfuncionalidad entre prácticas y espacios democráticos participativos dentro de un sistema de democracia representativa en crisis. Por ello, su sostenibilidad y ampliación no están garantizadas.

La institucionalización de la participación ciudadana desde el Estado logra efectos funcionales en la reproducción del sistema: por un lado se fragmenta la acción colectiva dispersando los intereses de los actores locales y, por el otro, le resta vida y creatividad al atraparla en un marco legal que fuerza procesos y obliga a la formalidad, castrándola de objetivos de largo alcance. En esta perspectiva, los partidos políticos favorecen la normatividad pues les resulta el antídoto perfecto para frenar el ímpetu de autonomía que la ciudadanía empieza a construir.

En lo referente a la participación organizada de las mujeres[18], los procesos de desarrollo local representan para ellas oportunidades de concretar y ampliar los avances que han logrado en materia de derechos. En su caso, no es el Estado el que ha tomado la iniciativa. Por el contrario, punto programático de la agenda de los movimientos de mujeres es lograr que las demandas por la equidad de género sean incluidas en programas de gobiernos y en políticas públicas.

Ciertamente, la lucha de las mujeres por la equidad tiene larga data y

[18] Elementos planteados por Diana Miloslavich, Moira Fratta y Argelia Londoño en sus respectivas intervenciones.

dimensión *glocal*, pues el espacio de sus tensiones va desde la familia, pasando por la comunidad, los municipios, lo nacional y llegando hasta lo global, cada nivel con sus instancias institucionales de resolución política.

La necesaria pero insuficiente ley de cuotas del 30% para la participación electoral, decretada en casi todos los países latinoamericanos, ha servido a los movimientos de mujeres como antecedente para impulsar en los procesos de desarrollo local sus planteamientos específicos que, en muchos casos, han pasado a ser política oficial de varias municipalidades en el continente, han sido integrados en los planes de desarrollo local y son contemplados en los presupuestos participativos. En múltiples municipalidades existen espacios institucionalizados para responder a la problemática de género y desde la sociedad civil se han creado mesas de diálogo como espacios de interlocución con el gobierno local y nacional.

Como dice Moira Fratta:

> Si el desarrollo local es un desarrollo centrado en las personas, que hace uso de los recursos locales y fomenta el crecimiento integral en el espacio circundante, sin depauperar a las comunidades y explotarlas, entonces si esto es el desarrollo local, la participación política femenina, tanto formal como informal, tiene en él un impacto formidable [...] Ellas tienen un enfoque más integral, no buscan solamente el desarrollo económico, sino el bienestar de la comunidad, que implica la satisfacción de otras necesidades no estrictamente económicas[19].

Sin embargo, la inclusión del género en los procesos de desarrollo local es todavía un proceso incipiente, si bien es visible y relevante la constitución de las mujeres como actoras autónomas, con identidad, con visión integrada de los

[19] Fratta, Moira, «Reflexiones sobre la participación política de las mujeres a nivel local».

aspectos políticos, sociales, ambientales, económicos y con capacidad de propuesta, seguimiento y vigilancia de las políticas públicas y de los gobiernos locales.

Todas estas aproximaciones al tema del desarrollo local permiten concluir que la construcción de la democracia participativa está en ciernes, pues es claro el nivel de segmentación en el que acontece tanto territorialmente cuanto dentro de las propias jurisdicciones en los ámbitos factibles. No es posible afirmar, por tanto, que estos procesos hayan transformado las relaciones de poder a nivel de los países (las localidades medianas y pequeñas tienen menos posibilidades de decidir sobre sí mismas, las políticas sobre equidad de género son incipientes, la presencia indígena en instancias de poder es marginal) ni superado los vicios de la democracia realmente existente en América Latina. A este respecto, la pregunta de Velásquez resulta absolutamente pertinente: «¿Qué tanto esa vuelta a lo local ha permitido democratizar las decisiones públicas, densificar el tejido social y reducir las desigualdades sociales en el territorio local?»[20].

Por otro lado, y pese a lo anterior, es innegable que la cultura política ciudadana ha cambiado. Desde mediados de los 1990 la ciudadanía muestra mayor interés en los asuntos públicos y en aquello que le afecta, participa, se organiza y presenta propuestas a los gobiernos locales. Allí los espacios de participación cobran sentido y los actores sociales tienen mayores márgenes de incidencia en las decisiones sobre la gestión de su territorio y, lo innovador, cuentan con herramientas legales para vigilar, interpelar y revocar a sus mandatarios elegidos.

Las posibilidades que se abren a partir de los procesos participativos y de la planificación estratégica municipal son sumamente interesantes, pues

20 Velásquez, Fabio, ponencia citada.

se trata de espacios donde los actores se autoidentifican y se construyen definiendo sus intereses de corto y largo alcance, contraponiéndolos y negociándolos con otros colectivos que se ven motivados u obligados a ponerse en línea horizontal para acceder a las oportunidades y recursos del desarrollo local. Son ejercicios democráticos potentes en función de diseñar una democracia social, realista y posible, y representan acumulaciones de organización, movilización, concertación, que permitirán a la ciudadanía dar el salto cualitativo hacia esa democracia profunda que se reclama desde hace rato.

En función de potenciar la participación ciudadana en el marco del desarrollo local con perspectiva latinoamericana se deben considerar algunos elementos clave:

1. La noción de democracia participativa se teje en doble dirección: desde lo local –abriendo los espacios posibles en lo que concierne a participación y desarrollo económico, y construyendo una estatalidad local– y desde lo nacional –articulando procesos territoriales en un proyecto de país, donde las políticas nacionales complementen e impulsen el desarrollo local–, lo que demanda un diálogo no exento de tensiones, presiones y frustraciones.

2. El localismo aparece siempre como un riesgo de perderse en el juego de las necesidades cotidianas y los ejercicios participativos. Sin perspectiva nacional y global, el desarrollo local no existe como proceso innovador y transformador.

3. La efervescencia participativa en el continente es válida, parte de la realidad concreta que viven los actores locales: no cuestionan el sistema desde afuera sino desde la perspectiva

de sus propias vivencias y allí construyen un espacio para la concertación intercultural, pero es urgente que las prácticas participativas salgan del espacio burocrático que el Estado (local y nacional) quiere marcar para su propia gobernabilidad y legitimidad. Es necesario ir más allá, organizar un sistema integrado e interrelacionado, local y nacional de democracia participativa que abarque todos los ámbitos de la vida social y de género, política y económica de nuestras sociedades, y esto es factible desde lo local, pero pasa por construir la institucionalidad pública a partir de nuestras posibilidades concretas y con una agenda abierta a futuro.

4. Lo anterior no será posible si previamente no se trabaja en la construcción de una ciudadanía con autonomía para proponer concertadamente una agenda propia de desarrollo local con visión política y de futuro, con estrategias articuladoras capaces de construir acuerdos duraderos. El movimiento de mujeres es un indicador de estas posibilidades.

5. Finalmente, es necesario entender los intereses de los actores sociales en el contexto de su dinámica económica y sociocultural, pues la concertación se construye en torno a objetivos comunes en los que cada colectivo se siente de alguna manera representado y no instrumentaliza su participación ni se percibe instrumentalizado con ella.

Condiciones de vida y bienestar

Por condiciones de vida y bienestar dentro del desarrollo local entendemos un conjunto de categorías vinculadas e integradas en el quehacer humano y que configuran los modos de vida de las diferentes sociedades.

El análisis de las condiciones de vida, el bienestar y la economía está íntimamente ligado al de los territorios y sus potencialidades, al de la estructura del Estado y al de los procesos de descentralización, elementos que constituyen el «modelo local de desarrollo realmente existente».

El territorio es el continente de la actividad económica, donde los actores locales tejen sus relaciones y estructuras. Las potencialidades que los procesos de desarrollo local buscan aprovechar son de orden tangible e intangible: las primeras se refieren al espacio natural y construido y sus respectivos recursos (elementos que la naturaleza ofrece, infraestructura, conectividad, energía, etc.) y las intangibles atañen a la calidad social (talentos humanos, niveles de organización y redes sociales, institucionalidad, etc.). En este sentido el territorio es un agente de desarrollo endógeno, pues su potencial es el indicador de lo que allí se puede construir en términos de bienestar.

La articulación de los procesos locales con los nacionales es fundamental para viabilizar las propuestas endógenas de los diferentes territorios que constituyen el Estado nacional. Las políticas de conectividad, por ejemplo, nacen de las necesidades de los procesos productivos, que requieren agilidad en el flujo de bienes y servicios entre territorios, integrando la economía nacional y contribuyendo a su competitividad, pero esta tarea no puede ser exclusiva de un gobierno local. Por el contrario, al ser megaproyectos requieren de la intervención estatal y de un conjunto de sinergias regionales. También la conectividad es un requisito básico de los procesos de globalización y allí cabe, sin lugar a dudas, el interés del capital transnacional.

Ahora bien, el desarrollo económico local no es autarquía. Es ante todo perspectiva local con sentido nacional y con proyección global, en la que participan en primer término los actores locales señalando su agenda y sus prioridades de acuerdo a los intereses concertados; los actores regionales involucrados en intereses compartidos; los actores nacionales como el Estado y los sectores económicos nacionales articulados a territorios locales; y, los actores globales con intereses económicos particulares en dicho territorio. Dependerá entonces de la capacidad de negociación de los actores locales (y de su identidad y compromiso) la viabilización de sus intereses en función del desarrollo local.

Por su parte, la negociación entre los diferentes niveles de actores requiere de legitimidad jurídica desde lo local, control sobre los recursos y autonomía para tomar decisiones. De ahí la necesidad de un Estado descentralizado que permita a los territorios definir su futuro y diseñar su proceso.

Sin embargo y como señala Juan Ramón Torres:

> La práctica institucional entre el gobierno central y los gobiernos locales puede ser vista como un gran cúmulo de desbalances, contradicciones y paralelismos. Difícilmente se puede desde lo local planificar e intervenir en el territorio cuando los recursos responden a una gestión sectorial que, parcialmente desconcentrada pero centralizada en el gobierno, no permite activar desde un enfoque integral e integrado la gestión del desarrollo[21].

Esta cruda constatación es uno de los escollos en la agenda de los impulsores del desarrollo local, de ahí que en la generalidad de los países latinoamericanos la búsqueda de descentralización sea una constante que va cobrando forma, sentido y contenido.

21 Torres, Juan Ramón, «Estrategia sinérgica para el desarrollo local».

Por último, merece destacarse la riqueza de nuevos elementos que desde la construcción teórica del desarrollo local y en el contexto del «cambio de época» se han integrado al discurso sobre el desarrollo económico:

a. la conectividad: tecnologías de la información, telecomunicación, transporte;

b. la gente (diversidad, cultura) como principal «recurso» para el desarrollo local;

c. pertenencia al territorio (convivencia) versus posesión del territorio (depredación);

d. redes sociales orientadas al proceso productivo;

e. mercado global y sistemas productivos locales;

f. la ciudad como centro articulador de territorios y de convergencia urbano-rural;

g. la competitividad territorial;

h. innovación tecnológica;

i. emprendimientos locales, desarrollo empresarial, Pymes, generación de empleo, recursos locales;

j. sustentabilidad, sostenibilidad de los procesos productivos;

k. los temas de feminización de la pobreza y agendas locales para la igualdad de oportunidades.

Para la puesta en marcha del proyecto local, queda pendiente un debate más a fondo sobre el protagonismo de los actores y los

beneficiarios del desarrollo, y el manejo que cada uno hace de estos conceptos, pues el ideal de ***concertación de los actores locales en torno a los objetivos estratégicos del territorio*** invisibiliza las inequidades locales y la persistencia de la exclusión social y económica y de la pobreza creciente en nuestros países.

Desde la perspectiva latinoamericana que intentamos construir aquí, no puede mantenerse un sistema que privilegia el bienestar de unos sobre la base de legitimar la inequidad, pues

> [...] no existe un vínculo automático entre recursos disponibles, ejercicio de derechos, justicia distributiva y reducción de la desigualdad[22].

La concertación de intereses no es un asunto metodológico sino un aspecto político, pues implica una redistribución equitativa del pastel, de tal suerte que la lucha contra la pobreza se concrete en políticas y presupuestos, en lo que tiene que ver tanto con el fomento de oportunidades para los que menos las han tenido cuanto con la eliminación de privilegios que perpetúan la existencia de las categorías de «sectores vulnerables» para referirse a mujeres, niños, adultos mayores y grupos étnicos y afrodescendientes.

Otros enfoques priorizan la gestión empresarial en alianza con los gobiernos locales (municipios) como actores clave que permitirán el despegue local hacia lo global sobre la base de la modernización y competitividad del territorio.

Se trata de dos perspectivas que deben conjugar múltiples factores pues el desarrollo local resultaría espurio sin el desarrollo económico integrado de manera interactiva y sinérgica con los aspectos sociales, culturales, ambientales y

22 Londoño, Argelia, «Feminización de la pobreza: un reto para el desarrollo local».

políticos, y

> [...] en cuya base exista un marco institucional caracterizado en torno a un modelo de gestión que acredite un equilibrio del poder en lo local y hacia lo regional y global[23].

Gestión territorial y del ambiente

El análisis del territorio obliga más que el de otros aspectos a entender y explicar la tríada local-nacional-global, pues los espacios locales están ligados históricamente a decisiones externas que, de una u otra manera, han orientado su modo de desarrollo.

América Latina atraviesa por un período de crisis de carácter político institucional que tiene que ver con la democracia formal que se ha constituido, con un sistema de representación excluyente, una gestión pública organizada alrededor del clientelismo y la corrupción, y que se reproduce en la escala local.

> Esas prácticas patrimonialistas que se expresan en el paternalismo, el caudillismo, las redes clientelares, la permanente ruptura institucional, pero asimismo en la inequitativa distribución de la riqueza y en el acceso asimétrico a condiciones básicas de bienestar contemporáneo, caracterizan también a los espacios locales y a las condiciones de gestión de los mismos[24].

Esta realidad continental tiene a su vez una trama global, en la medida en que nuestras economías mantienen una fuerte dependencia territorial de los recursos naturales.

Por ejemplo, en 2003, sobre el valor total de las exportaciones, el 44% correspondía a productos primarios (promedio para América Latina, según datos de

23 Torres, Juan Ramón, ponencia citada.

24 Carvajal, Miguel, «La gestión local, sus posibles influencias en cambios nacionales».

CEPAL). El primer lugar lo ocupaba Ecuador con un 89% del valor de las exportaciones[25].

Siendo los recursos naturales de nuestros países el objetivo clave de los intereses transnacionales y del capital, la lógica del neocolonialismo opera directamente sobre los Estados nacionales, que aplican minuciosamente políticas y regulaciones que favorecen la extracción de la riqueza para beneficio externo. Más aún, las inversiones estatales en zonas exportables se hacen en ámbitos como la conectividad (vías, aeropuertos, etc.) y la seguridad (para proteger las instalaciones extranjeras).

La sostenibilidad ecológica, punto de partida de la gestión territorial, y la construcción de desarrollo local tienen su techo en los conflictos socioambientales donde se cruzan factores legales, culturales e institucionales que obedecen a intereses empresariales en desmedro del capital social y natural.

Por otra parte, las localidades no son sujeto de atención estatal y deben desenvolverse en mayor o menor medida con sus dinámicas propias dependiendo de la capacidad productiva del territorio (con recursos que no tienen asedio transnacional) y de la capacidad de acción de sus actores.

Eduardo Gudynas denomina «desterritorialización y fragmentación territorial» a esta doble dinámica territorial que se registra en América Latina. El primer concepto remite a los «enclaves de exportación transnacional» donde el Estado fija sus prioridades e inversiones y, el segundo, al aflojamiento de la organización y de la presencia estatal en aquellas zonas sin relevancia estratégica para el capital.

[25] Gudynas, Eduardo, «Territorios fragmentados y opciones de desarrollo sostenible».

> La geografía latinoamericana pasa a ser un mapa heterogéneo y la unidad territorial en muchos casos se vuelve virtual. Un mapa más ajustado a la realidad debería mostrar en el área de una nación un gradiente en la capacidad de regulación estatal, con varias zonas vacías y sitios fuertemente regulados y protegidos[26].

En lo local, es la debilidad de constitución y organización de los actores locales lo que, junto a una institucionalidad sin capacidad de respuesta a las necesidades del territorio, disminuye las posibilidades de un efectivo desarrollo endógeno[27].

En este contexto nacional-global, el desarrollo local sólo podrá ser viable dentro de un Estado que regule la intervención del capital y reconfigure la estructura territorial según los requerimientos endógenos, volviendo las demandas externas funcionales a las necesidades de bienestar de la población local. Para ello es fundamental recuperar los procesos de descentralización o autonomías de base democrática, con instituciones dotadas de competencias y recursos, y actores locales con capacidad de acción colectiva sobre su territorio. En las actuales circunstancias los Tratados de Libre Comercio (TLC) representan la maquinaria más desarrollada para impedir una reconfiguración de los territorios desde la perspectiva local.

Las evidencias muestran que algo nuevo está ocurriendo en nuestro continente y que los actores locales no son espectadores pasivos de una historia unidireccional (del centro a la periferia), pues son múltiples las experiencias de gobiernos municipales o regionales y de organizaciones de la sociedad civil que ejercen opciones innovadoras para responder a los requerimientos de bienestar de la población, sorteando creativamente la debilidad estatal, el centralismo y la

26 Gudynas, Eduardo, ponencia citada.

27 Erbiti, Cecilia, «Desafíos al desarrollo endógeno: el caso de Tandil».

falta de recursos económicos necesarios para procesos sostenidos en la escala local.

> En efecto, muchos escenarios locales –particularmente aquellos que están en un nivel de marginalidad de los centros de decisión política regionales y nacionales– han manifestado apertura, flexibilidad, cierta permeabilidad para incursionar en prácticas de cambio en su gestión, incorporando niveles de democratización de la misma y nuevas visiones sobre los roles de los gobiernos locales, entre ellos un manejo integral de los territorios y consiguientemente una mayor apertura para una relación fluida con los procesos sociales que se generan a su interior[28].

En este sentido, algunos elementos comunes de desarrollo local que pueden mencionarse dentro de la nueva gestión de territorios, son los siguientes:

1. planificación participativa y con sentido estratégico de territorios;
2. presupuestación participativa;
3. modernización de la gestión territorial (SIG, ordenamiento territorial, manejo de cuencas hídricas, catastros, programas económicos, legislación ambiental, desechos sólidos, etc.) y de la administrativa (ventanilla única, recuperación de ingresos propios, etc.);
4. implementación de procesos de rendición de cuentas;
5. generación de espacios de concertación y gobernabilidad (asambleas, cabildos, etc.);
6. procesos iniciales para incorporar competencias descentralizadas como salud, ambiente, transporte, entre otras.

28 Gudynas, Eduardo, ponencia citada.

7. participación ciudadana como parte constitutiva de los procesos de desarrollo local;

8. visión de que la gestión territorial va más allá de lo local y de la necesidad de trabajar en mancomunidades y en coordinación con el Estado;

9. la creciente preocupación política por generar cambios a nivel de cada país evidencia que la idea «localista» no tiene viabilidad por sí misma.

Por último, siguiendo a Sergio Boisier, es importante relacionar territorio e identidad. Como bien afirma el autor:

> Desde el punto de vista cultural e identitario el territorio también se valoriza, eso sí, dentro de una dialéctica globalizadora producida por la confrontación entre las tendencias homogeneizadoras, tanto tecnológicas como culturales, y la defensa del ser individual y colectivo. ¿Quién se quedaría impávido ante una pérdida completa de la identidad, reemplazada por una alienación total? ¿Quién vería con indiferencia la pérdida de la nacionalidad en favor de una imaginaria ciudadanía corporativa? ¿Quién preferiría ser «ciudadano de la Coca-Cola o de la Mitsubishi» en vez de ser chileno, o argentino, por ejemplo? [...] Por algo el exilio es considerado como una pena extrema. Si alguien todavía tiene dudas acerca de nuestra irrenunciable naturaleza de «animal territorial», puede preguntar a judíos y palestinos si acaso el territorio «importa» o no[29].

La cooperación internacional

Uno de los grandes problemas que enfrenta el desarrollo local es su financiamiento y, sin duda, la cooperación internacional aparece como una alternativa válida para encarar este reto, sobre todo dado el desinterés estatal en el tema.

29 Boisier, Sergio, «Globalización, integración supranacional y procesos territoriales locales: ¿hay sincronía?».

No obstante, la cooperación internacional es heterogénea y diversa; tiene estrategias diferenciadas, objetivos específicos disímiles y formas múltiples de operación; constituye un mercado financiero disperso, rígido y fragmentado, que demanda conocimiento, especialización y solvencia de quienes quieren acceder a él.

A sabiendas de que las prioridades están establecidas por la política exterior y de cooperación de cada país donante, hay quienes tienen alto interés en lo local, mientras otros organismos privilegian sus intervenciones en el nivel nacional. En el caso de la Fundación Interamericana (FIA) de Estados Unidos, el desarrollo de base no lineal que promueve se sustenta en proyectos que son

> [...] concebidos y son administrados por la población local que trata de resolver por sí misma los problemas de su comunidad[30].

Contrariamente, para la Unión Europea el desarrollo local es más una metodología y una estrategia que un objetivo, pues

> la complejidad para definir el desarrollo local con sus múltiples dimensiones (multisectorialidad, descentralización, enfoque participativo, proceso a largo plazo) complica la formulación de programas[31].

Desde el Norte la cooperación internacional tiene dos elementos que se conjugan en discursos y prácticas: la modernización y la lucha contra la pobreza en los países atrasados. En la actualidad decenas de programas y proyectos tienen como finalidad contribuir a la reforma del Estado que muchos países latinoamericanos han emprendido[32] y la lucha contra la pobreza es el paraguas que justifica la razón de ser de

30 Wright, Wilbur. «El desarrollo no lineal».

31 Baulain, Pierre Ives, «La Comisión Europea y el desarrollo local: de la teoría a la práctica».

32 Según Javier Ponce en la ponencia ya citada, en el caso ecuatoriano se han financiado 103 proyectos en esta materia desde el año 2000.

las intervenciones, como claramente explicita Pierre Ives Baulain cuando afirma que

> el objetivo principal de la Unión en este ámbito será la reducción y finalmente la erradicación de la pobreza[33].

Los temas de modernización que aparecen explícitamente en los discursos y estrategias de la cooperación apuntan, también explícitamente, a viabilizar

> que los países se integren a la economía mundial y alcancen un crecimiento y un desarrollo sostenibles[34].

Es interesante resaltar la dialéctica construida entre los agentes de desarrollo local y la cooperación internacional en el diseño de enfoques más coherentes con las necesidades de los nuevos tiempos de globalización:

> Uno de nuestros principales recursos intelectuales es la corriente de propuestas que llegan a nuestra oficina cada año. A medida que las examinamos, surge un cuadro de las transformaciones que se producen al nivel de base en América Latina y el Caribe. A pesar de que a veces toma tiempo percibirlo, la oportunidad de analizar todas esas ideas nos permite a menudo vislumbrar con antelación el futuro[35].

Esta observación de la FIA demuestra cómo se recuperan y procesan las señales que desde el otro lado se generan y les permiten medir el pulso y monitorear las tendencias del movimiento de base en América Latina para, desde esa comprensión, definir sus prioridades.

Desde el pensamiento crítico sobre la cooperación, Javier Ponce sostiene que el punto de inflexión analítica surge cuando examinamos los objetivos de

33 Boulain, Pierre Ives, ponencia citada.

34 Íd.

35 Wright, Wilbur, ponencia citada

la cooperación internacional, pues la línea divisoria entre transparencia e hipocresía se ha vuelto muy sutil, por no decir confusa:

> Cada vez que me siento en una mesa a discutir un programa de cooperación, ya sea con la Comisión Europea o con una ONG de Europa, tengo la sensación de sentarme a desenrollar un malentendido y a desembocar en un acuerdo, con la plena convicción, los unos y los otros, de que hemos fraguado un engaño para que el malentendido sobreviva y sigamos comprendiéndonos y cooperando, de que hemos concertado un programa para que permanezca el desconcierto[36].

Varios expositores expresan su desconfianza en el quehacer de la cooperación internacional cuyo objetivo mayor parecería ser la integración de la periferia a lo que hoy se denomina globalización (y hasta hace unas décadas «civilización») y en el cual lo local resulta ser una adecuada entrada para incidir en las estructuras caducas de los países y provocar cambios en la dirección modernizante y globalizadora.

Desde esta lógica, los requerimientos locales se desvanecen ante la opción de financiar prioridades diseñadas desde el exterior. El desarrollo local corre entonces el riesgo de convertirse en un libre mercado de proyectos, sin beneficio de inventario.

Pero la desconfianza no solo viene desde la visión crítica sino que también existe en el Norte. En efecto, una evaluación seria mostraría lo superficial de los impactos en el combate a la pobreza. La derechización de los gobiernos de esa parte del mundo ha dado paso a una corriente neoliberal de cooperación, que concibe a la pobreza más bien como una amenaza a su seguridad interna, a su estabilidad política y, por ende, como una necesidad de paliar

> el desorden político en nombre de la llamada *gobernanza*, un término extraño

36 Ponce, Javier, ponencia citada.

> para determinar la necesidad de que nuestros países no hagan olas, no alteren los frágiles términos del equilibrio determinado por las potencias del Norte[37].

Así, la cooperación internacional aparece como otro escenario de un diálogo de sordos entre el Norte y el Sur. De hecho, una relación transparente pasa por un cambio de actitud latinoamericana ante las agencias y los donantes, que hasta ahora no ha sido del todo responsable, ya sea por una posición de complicidad o de mentalidad colonizada. Se requiere de voces de soberanía y dignidad para que la agenda de la cooperación sea al menos compartida y no constituya una enteramente «suya».

En esta línea Javier Ponce[38] propone algunos puntos que merecen anotarse:

1. La cooperación debe tener una perspectiva integral en las relaciones Norte-Sur e incluir temas de comercio, deuda externa, integración equitativa.

2. No puede haber cooperación con términos condicionantes y unilaterales que benefician solo al país donante (ejemplo: quien recibe los fondos debe invertirlos en proveedores, tecnología, maquinaria, expertos, etc. del país donante); por otro lado, en temas comerciales se cierran los mercados a los productos latinoamericanos o se los somete a fuertes aranceles (ejemplo: caso del banano).

3. La cooperación internacional debe acercarse a la realidad sociocultural del pueblo latinoamericano y flexibilizar sus mecanismos de operación, que ya son altamente sofisticados.

4. La política de la cooperación debe estar en consonancia con las

37 Íd.

38 Íd.

políticas nacionales, pues el desencuentro limita la sostenibilidad de los procesos iniciados.

5. Los afanes civilizatorios de Occidente deben transformarse en un diálogo en que para la aceptación del otro no medien juicios de valor.

4. Globalización y desarrollo local

El concepto mismo de desarrollo nace maniatado por los intereses de las potencias mundiales, concretamente de Estados Unidos. Su contenido, tal como se ha tejido en la historia, apunta a que los países dominados asuman los patrones discursivos de los dominadores y se organicen en mayor o menor medida según ese espejo. Una vez logrado este objetivo, la cancha se traza para un desenvolvimiento de actores donde cada uno tiene que reproducir su papel. La globalización alcanza entonces su ideal, es decir funcionar sincronizadamente como sistema. De fallar en el intento, el escenario es el uso de la fuerza militar. Así, las prioridades de quienes diseñan la política global han evolucionado de los discursos del desarrollo a la globalización y, hoy, a la seguridad. Los Estados nacionales de la periferia, guiados por sus elites económicas y políticas, marcan el paso con mayor o menor disciplina y ritmo, pero en la dirección impuesta[38].

En este marco ¿qué espacio viable existe para el desarrollo local? Este aparece como una estrategia defensiva generada desde espacios locales (pero a su vez apropiada con fines funcionalistas) ante el debilitamiento del Estado y el abandono progresivo de su responsabilidad con los territorios y

39 Tortosa, José María, «Desarrollo local, orígenes, problemas y perspectivas».

la ciudadanía, y ante la impotencia de incidir (o responder a la homogeneización) en lo global. No es una respuesta sistémica y organizada globalmente, ni se plantea una revolución política y económica contra la situación de cada país y del sistema mundial. Según Boisier:

> Puede concluirse que la globalización, en tanto proceso que simultáneamente busca formar *un solo espacio de mercado y múltiples territorios de producción*, contiene fuerzas que empujan la diseminación territorial de segmentos de variadas cadenas de valor, al tiempo que hace surgir fuerzas de descentramiento y de descentralización, así como de centralización y concentración y, desde tal punto de vista, de un «mix» de efectos, puede afirmarse que la globalización estimula el surgimiento de procesos de *crecimiento local*, de lo cual no puede inferirse sin embargo que estimule también procesos de desarrollo local[40].

En definitiva, la globalización es una oportunidad para el crecimiento local, pero el desarrollo local depende de cómo los actores manejen la dialéctica de la relación global-local.

La perspectiva latinoamericana plantea un conjunto de posibilidades susceptibles de alcanzarse en la escala local para mejorar las condiciones de existencia sobre la base de un acuerdo territorial que respete e incorpore diferenciadamente las identidades, que igualmente respete el entorno ambiental, promueva el desarrollo económico, siente las bases de una nueva institucionalidad e incorpore en la gestión territorial una participación ciudadana activa, organizada, informada y con capacidad de interpretar los procesos globales actuales.

Visto así, el espacio para el desarrollo local está determinado precisamente por la capacidad de sus actores de generar redes de comunicación e interacción para incidir en cambios de fondo en la

40 Boisier, Sergio, ponencia citada.

estructura del Estado nacional y desde allí viabilizar e institucionalizar los procesos locales y lograr su sostenibilidad. No obstante, esto implica que el perfil de ese nuevo Estado tenga también capacidad para interactuar regionalmente y presentar una agenda compartida en el concierto global, y abrir el espacio necesario para viabilizarla.

> De todos modos, esa es la debilidad del pensamiento y las prácticas del desarrollo mientras no seamos capaces (y no lo somos) de organizar un desarrollo global, pensando globalmente y actuando globalmente, más allá de la afirmación, poco discutible, de que «otro mundo es posible»: de momento, las políticas explotadoras y amedrentadoras de los países centrales y la rendición de los países periféricos impiden que sea probable[41].

Pero, de todas maneras,

> hay que apostar a ganar en la globalización[42].

5. Los retos del desarrollo local

Retos en la dimensión política

De la democracia representativa a la democracia participativa

Existe un cierto consenso en torno a que la democracia es una forma de gobierno y de vida que posibilita el desarrollo local. Por tanto, es necesario «deconstruir» el modelo de democracia (liberal-burguesa) que conocemos, cuyo aspecto más débil es la crisis del modelo de representación.

Es evidente entonces que hay que construir un nuevo enfoque de democracia que incorpore la emergencia de la sociedad civil como

41 Tortosa, José María, ponencia citada.

42 Boisier, Sergio, ponencia citada.

actor clave, una democracia vivencial, deliberativa, participativa, social.

La esencia de esta nueva democracia debe radicar en la participación de una ciudadanía que interpele y supere el modelo tradicional, y que asuma la corresponsabilidad del poder y de la gestión del desarrollo. En definitiva, una ciudadanía activa, autónoma y con interés emancipatorio, articulada a una nueva politicidad.

En lo que atañe al cambio de las relaciones de poder dentro de un territorio, una de las bases de la perspectiva de género es modificar las que existen entre hombres y mujeres como sustento de una democracia vivencial que se proyecta desde las personas hacia la sociedad.

La viabilidad de este enfoque democrático y participativo ya tiene señales concretas en múltiples experiencias latinoamericanas, sobre todo en la institucionalización de espacios y mecanismos de participación ciudadana (asambleas, presupuestación, etc.). Se trata, desde luego, de señales iniciales que deben profundizarse en materia de planificación estratégica y sistemas de evaluación desde la sociedad, de transparencia y acceso a la información, de rendición de cuentas, control social, veedurías y de comunicación, entre otros aspectos.

El gran salto que está pendiente es aquel que permita, por un lado, anclar estas iniciativas en marcos locales institucionalizados y, por otro, enlazar las que se encuentran dispersas en una propuesta con perspectiva nacional, lo que haría posible garantizar niveles de cambios sostenibles en la democracia que palmo a palmo intentamos construir.

Construcción de ciudadanía

Una democracia participativa que active procesos de desarrollo local requiere de ciudadanía y esta solo se construye sobre el interés público. Dado que en nuestros países ha crecido sustancialmente la desconfianza de la población en el Estado, en los gobiernos y en la política, estos procesos deben necesariamente considerar acciones de sensibilización y de involucramiento de la población para construir o reconstruir la ciudadanía bajo la perspectiva de actoría en la democracia.

Los actores: organización, participación y tejido social

Si asumimos que es el sentido de la acción el que convierte en actores a los ciudadanos y sus colectivos[43], sería el proceso de ***gestión del poder local*** lo que transformaría en actores a los habitantes.

Esta opción tiene a su vez algunos condicionamientos que guardan relativa interdependencia: la voluntad política de los gestores (gobiernos locales) para convocar e institucionalizar espacios de participación y gobernabilidad democrática; el surgimiento de nuevos liderazgos, sobre todo colectivos y con capacidad de propuesta; y, la sinergia entre la oferta de participación, el objeto de participación y la madurez ciudadana para intervenir en asuntos públicos.

Aquí cumplen un papel relevante y fundamental los procesos de fortalecimiento de la organización social, cuyas estructuras deben adaptarse a los conceptos democráticos participativos, al desarrollo de «talentos» y capacidades, al conocimiento de deberes y derechos, al entendimiento de la diversidad y a una nueva cultura de concertación y solidaridad.

43 Arocena, José, ponencia citada.

Es desde esta base que se puede fortalecer el tejido social local y construir imaginarios colectivos sustentados en la inclusión, en aras de diseñar, promover e implementar un proyecto de territorio pero, vale la pena reiterar, sobre todo articular un tejido social que desde la comunidad crezca nacionalmente hacia un proyecto de país y hacia la integración latinoamericana.

Retos en la dimensión cultural y de identidades

Visibilización y concertación de identidades

En los territorios conviven visiones y valores diferentes sobre la vida y la prosperidad, la naturaleza, la familia y la comunidad, la propiedad y el bien común, aspectos que de alguna manera orientan las decisiones individuales y colectivas sobre el quehacer para transformar (preparar) el futuro en un presente deseado.

Detrás de estas percepciones están culturas y detrás de estas, identidades, es decir personas y colectivos con nombre propio, con sentido de pertenencia.

El desarrollo local mantiene como desafío visibilizar las múltiples identidades, ampliar sus expresiones y provocar diálogos interculturales para, sobre la base de la diversidad, definir objetivos comunes que permitan la concertación.

Esta aproximación posibilita un conjunto de cambios societales tendientes a modificar los sustentos de la exclusión, la primacía del eurocentrismo y el «derecho» a «civilizar» (integrar) a unos en la cosmovisión de los otros.

Tales cambios permitirían la emergencia y desarrollo de identidades sumergidas (de género, sexuales); la revalorización, la

autoestima y la proyección de otras (etnias); la deconstrucción y reconstrucción de aquellas como la «mestiza», más exactamente la latinoamericana que, por efectos de la colonización en todos los niveles, tiene dificultades para encontrar sus propios referentes. Asimismo, permitirían a otras repensar su papel en la nueva configuración social (cultura occidental, blanca, adulta, masculina). A su vez, una concertación intercultural posibilitará la construcción de una identidad territorial mayor, articulada en el proyecto común.

Es necesario que esta perspectiva implemente estrategias afirmativas para identidades menos reconocidas por el colectivo, como punto de partida para recuperar dignidades avasalladas por una historia que atropella las diferencias y las particularidades.

En el diálogo intercultural no caben protagonismos ni liderazgos unilaterales, que sólo reproducirían el esquema tradicional: caben la horizontalidad, la legitimación y la institucionalización de este reconocimiento en procesos de socialización y educación, en políticas públicas y, cuando corresponda, en presupuestos de los gobiernos locales orientados a fortalecer acciones afirmativas hacia los más excluidos.

Bienestar

El desarrollo no puede obedecer a «recetas» únicas. Es necesario construir enfoques, estrategias y líneas de acción que emanen de diálogos y concertaciones interculturales, intergeneracionales, intergénero para llegar a entender el bienestar desde diferentes perspectivas y responder con políticas diferenciadas, siempre dentro del proyecto de territorio, a las particularidades culturales de cada cual.

Retos en la dimensión territorial

Objetivos territoriales

La incorporación de la dimensión territorial en los procesos de desarrollo local, como una categoría más amplia que define sus prioridades, es un ejercicio reciente que va cobrando mucha fuerza y sentido tanto en los debates teóricos cuanto en la planificación operativa en los países latinoamericanos. Es un ejercicio que plantea nuevos retos a nuestra perspectiva de desarrollo, pues el actual modelo ha mostrado, mediante múltiples indicadores, ser insostenible (agotamiento de recursos, cambio climático, migraciones, contaminación, pobreza, etc.), lo que demanda un cambio de actitud en lo que atañe al territorio: es necesario partir de su aptitud para revertir la tendencia.

Concebir al territorio como agente de desarrollo es el punto de partida para la definición de lo local y de su gestión, cuya meta es la interacción equitativa y recíproca entre las actividades económicas, las estructuras sociales y la lógica de la naturaleza.

El cambio de actitud hace referencia a la cultura de depredación: es necesario impulsar desde lo local la defensa ambiental, pues ya no hay espacio para reeditar los estilos de vida consumistas y destructores de la naturaleza.

El patrimonio natural (biodiversidad, agua, bosques, suelos, paisaje) constituye el potencial que nos permitiría, en el presente y en el futuro, crear una nueva economía basada en el bien-estar, alcanzar soberanía y seguridad alimentaria, impulsar el crecimiento de las personas y de la sociedad a través de la educación, la información, la autoestima y la identidad.

> La *sostenibilidad* implica cultivar / crear las condiciones y conservar / crear las relaciones que generan y sostienen la vida[44].

Por último, es necesario afirmar que el territorio es un lugar de construcción cultural y social, y que el desarrollo local considera la dimensión cultural y de identidades (conocimientos y saberes de pueblos y nacionalidades) como punto de partida de sus estrategias de animación territorial.

Ordenamiento y gestión

El ordenamiento para la gestión territorial con base ambiental tiene poca trayectoria. En efecto, es más lo que se ha dicho que lo que se ha hecho. Lo sustentable y lo sostenible requieren todavía de marcos operativos para ser funcionales a las necesidades del desarrollo local.

La tarea comienza por redefinir política, cultural y ambientalmente el territorio de acuerdo a configuraciones político administrativas, históricas, identitarias y ecosociales.

En esa línea es necesario fortalecer las instancias locales de gestión y dar continuidad a procesos de planificación y control, en un marco participativo y en función de institucionalizar nuevos modelos de gestión y transformarlos en políticas públicas, en consonancia con el nivel nacional, tarea que por otra parte requiere de una entidad (institución o colectivo) con liderazgo, capacidad de convocación y legitimidad.

La gestión territorial tiene dos niveles de concreción: uno político, que supone negociar y concertar con los diferentes actores y sus intereses, y otro tecnológico, que implica incorporar tecnologías

44 De Souza Silva, José, ponencia citada.

de información y comunicación económica, ecológica y social, sistemas de planificación participativos y acciones sustentadas en el diálogo sobre saberes entre pobladores y técnicos.

El ordenamiento y la gestión territorial deben fundamentarse entonces en la identificación de los actores con el territorio, en el conocimiento y la caracterización del mismo, y en las posibilidades de decidir localmente (descentralización/autonomías) sobre qué hacer, cuándo y cómo, de acuerdo a la dinámica y las especificidades locales y a sus procesos de concertación.

Finalmente, dentro de los procesos de planeación estratégica territorial se deben identificar las potencialidades productivas que, sin afectar la sustentabilidad, permitan al territorio dinamizar su economía y proyectarse a niveles más amplios de competitividad. Esto no excluye las otras variables, pero es un tema crucial en la sostenibilidad y en las perspectivas de mejorar la calidad de vida de la población.

Formación y conocimiento

La gestión territorial necesita talentos humanos capacitados técnica y metodológicamente para facilitar procesos de cambio en la línea señalada en los puntos anteriores, lo cual convoca a iniciar o fortalecer sistemas de formación en temas territoriales y ambientales tanto a nivel de universidades cuanto de gobiernos locales y comunidades.

Concertación y alianzas

La esencia del desarrollo local es la participación y la concertación de los actores que, de una u otra manera, están articulados al territorio, con el fin de definir un proyecto común. Ello

demanda desarrollar espacios de reconocimiento, institucionalizar y garantizar que dicho proyecto tenga continuidad más allá de los cambios de gobierno.

En ese empeño municipalidades, instituciones, universidades, ONG y organizaciones sociales que activan lo local y que generan propuestas tienen la posibilidad de establecer vínculos y agendas que les permitan articularse en torno a temas concretos. Solo así maduran los espacios y la calidad y sostenibilidad de las alianzas.

La concertación y la posibilidad de alianzas estratégicas deben incorporar estamentos que hasta ahora se encuentran dispersos y fragmentados en el territorio, como la relación entre lo público-privado, lo público-público, lo privado-privado, lo urbano-rural, el Estado nacional-local, lo regional-local.

Retos en la dimensión económica

La dimensión económica en el sistema del desarrollo local

La dimensión económica es un pilar indispensable del desarrollo local entendido como sistema. No obstante, al ser parte de ese engranaje, por sí misma no basta para cumplir con el objetivo de desarrollo que estamos construyendo.

No es posible lograr el bienestar sin antes entender las especificidades locales en los aspectos económicos, naturales, étnicos, religiosos, políticos, sociales y este entendimiento puede ser factible a través de la participación ciudadana en procesos democráticos, inclusivos, que permitan el ejercicio de ciudadanía y el empoderamiento de los actores locales en un proceso integral e integrado de desarrollo. En lo que respecta al bienestar de la población, la generación de riqueza no puede permanecer ajena a las políticas públicas de fomento a la

producción; a la organización, capacidades y conocimientos de los actores; y, a la práctica de valores éticos universales y al respeto de aquellos particulares a culturas específicas, entre otros aspectos.

Desarrollo económico local

La especificidad del desarrollo económico local radica en la producción de bienes y servicios, en la generación de riqueza, la creación de empleo, el mejoramiento de los ingresos, todo ello dentro de un marco redistributivo, anticoncentrador y democrático respecto de las oportunidades de la población para acceder a los beneficios del crecimiento, privilegiando a aquellos sectores históricamente excluidos como las mujeres y los grupos étnicos. Así, el desarrollo económico se convierte en una estrategia para dinamizar el territorio y combatir la pobreza.

El objetivo es caminar hacia escenarios donde el mercado sea concebido como construcción social y no como espacio de acumulación individualista.

El reto institucional más visible para el desarrollo económico lo encaran los gobiernos locales pues deben transformarse de instituciones clientelares que ejecutan obras físicas sin sentido territorial, en agentes de desarrollo que faciliten alianzas y nexos para la inversión productiva. Ello pasa por propiciar las condiciones más adecuadas para la dinamización económica, entre las que se cuentan las siguientes:

- proyectos de conectividad territorial y de dotación de infraestructura básica para la producción;
- políticas públicas que fomenten el desarrollo de Pymes, impulsen el uso sustentable de las potencialidades del territorio y fortalezcan el mercado interno.

- legislación para proteger y manejar adecuadamente el patrimonio natural local;
- articulaciones interinstitucionales y relacionamientos con el Estado y el nivel nacional;
- promoción del territorio en el exterior y apalancamiento de recursos de la cooperación para el financiamiento del desarrollo local;
- impulso de la descentralización;
- promoción de mancomunidades y construcción de microrregiones con criterios de democracia territorial;
- impulso de conexiones para el desarrollo tecnológico;
- formación y calificación de talentos para el desarrollo económico local.

Si los procesos económicos locales no son sostenibles, tampoco podrán serlo el desarrollo local ni el propio territorio. Las economías locales dinámicas contribuyen a la construcción de países democráticos sólidos; las que están en crecimiento abren opciones para la integración efectiva entre latinoamericanos; y, las competitivas permiten articulaciones globales equitativas.

Políticas públicas

Las políticas públicas deben nacer de las necesidades y diversidades locales y ser promotoras de desarrollo. Para viabilizarlas, nuevamente es necesario considerar el tema de la capacidad local para formularlas y aplicarlas –un marco adecuado de descentralización– y analizar su compatibilidad con las políticas nacionales vigentes.

Se requiere de una institucionalidad adecuada para aplicar las políticas públicas y de espacios o instancias ciudadanas que las observen y monitoreen.

Organización económica

La promoción de la organización económica local y la conformación de redes de producción constituyen un factor de calidad territorial toda vez que el territorio funcionaría como un sistema integrado con capacidad de respuesta a la demanda externa (nacional, internacional).

Este modelo a su vez impulsaría el desarrollo de capacidades; de redes informáticas, redes de apoyo y asesoría; el fortalecimiento de instituciones locales (para adecuarse al modelo); la activación de los centros de formación en consonancia con las necesidades tecnológicas de la producción; y, el mejoramiento de la relación entre lo público y lo privado.

Los actores clave del desarrollo económico (gobiernos locales, gremios empresariales –cámaras y asociaciones de pequeños productores–, sociedad civil, universidades e instancias del gobierno central) deben entender que aisladamente ninguno tiene viabilidad en el mercado global. De ahí que la única alternativa sea la de conformarse en red y fijarse objetivos estratégicos comunes que, sumados a los de las otras dimensiones, consolidarán el proyecto de territorio en función del bienestar y la calidad de vida de su población.

Transversalidades

Articulaciones

El desarrollo local enfrenta un reto estructural: lograr articulaciones entre sus diferentes dimensiones (política, cultural-identidades, territorial-ambiental y económica) y entre los niveles local-nacional-global.

La viabilidad de estos procesos depende del adecuado entendimiento y operativización de las dimensiones sinérgicas del desarrollo local, pues ninguna por sí sola podría generar sostenibilidad del proceso.

Por otro lado, la articulación entre lo local, nacional y global en sus diferentes dimensiones vuelve aún más compleja la posibilidad de sostenibilidad. Una vía es la generación de políticas públicas nacionales que den soporte a los procesos locales y de políticas públicas locales que se articulen con las nacionales; una segunda es institucionalizar la relación a través de procesos de descentralización y autonomías; una tercera es la del crecimiento en «red de territorios y localidades» de modo tal que se pueda incidir en las estructuras estatales. Ninguna de estas opciones es excluyente.

Cabe advertir, no obstante, que en la actualidad el Estado se desenvuelve entre dos tenazas: por un lado, las nuevas dinámicas territoriales animadas por procesos de desarrollo local y, por el otro, las determinaciones estructurales de los organismos bilaterales (y empresas transnacionales) para que nuestros países se adecuen a sus condicionamientos neoliberales y aperturistas hacia la globalización unilateral.

La construcción de una «agenda país» y de una «agenda continental latinoamericana» constituye entonces el desafío del milenio. Incorporar los territorios y sus actores como factor estratégico de la integración latinoamericana aparece como una potente alternativa a los modelos integracionistas impuestos desde arriba.

El desarrollo local puede significar esa transición si los actores tenemos la capacidad de vislumbrar ese horizonte.

Actores locales

Para activar las dimensiones del desarrollo local es indispensable la construcción o fortalecimiento de actores con capacidad de movilizar el territorio en el marco de un proyecto común.

Para el logro de los objetivos estratégicos es necesario que estos actores tengan autonomía y apertura hacia la concertación y la construcción de liderazgos colectivos generados a la luz de acciones comunes en espacios de reconocimiento de la diversidad (social, étnica, de género, generacional), lo que además fortalece el tejido social.

El liderazgo institucional del gobierno local puede resultar un riesgo para el desarrollo local pues los intereses políticos y económicos que se encarnan en ese espacio bloquean la concertación. Municipalizar el desarrollo puede conducirnos a reproducir el esquema centralista vigente.

Queda pendiente en este punto una amplia discusión sobre las estrategias para alcanzar niveles de concertación en sociedades fragmentadas y excluyentes como las nuestras, donde los grupos de poder no incluyen en su agenda la cesión de espacios para la

coparticipación de los nuevos actores emergentes que buscan ser partícipes de todo aquello que un territorio y un Estado ofrecen.

Equidad de género

La equidad de género representa un desafío y una oportunidad para el desarrollo local si se crean condiciones favorables y afirmativas en cuanto a la expresión social y política de las mujeres y se promueven políticas que aseguren la visibilización de sus propuestas y demandas en los respectivos presupuestos de los gobiernos e instituciones locales y nacionales.

En el plano político es preciso implementar estrategias para ampliar la participación femenina, superando las limitaciones legales y asumiendo que esa participación es una opción diferente de hacer política y necesaria en la medida en que concierne a la mitad de la población.

Finalmente, en los espacios de participación el diálogo de identidades debe incorporar la concertación intergénero en una relación de reconocimiento recíproco de sus aportes, necesidades y perspectivas como pilar articulador del proyecto de territorio que ha sido planteado como eje del desarrollo local.

Desarrollo de conocimientos

El desarrollo del conocimiento es la base de una gestión responsable del territorio, coherente con las perspectivas identitarias, amigable con la naturaleza y consistente con la producción (tecnologías).

Actores clave en esta tarea son indudablemente los centros de investigación y las universidades, que deben ubicarse en la realidad

del territorio y en el contexto del desarrollo científico y tecnológico global, y fomentar una formación pertinente y con sentido de pertenencia.

El conocimiento vernáculo de pueblos y culturas debe recuperarse, revalorizarse, difundirse y proyectarse en aplicaciones concretas de desarrollo local, tarea que debe integrarse tanto en la práctica de sus creadores con sus organizaciones cuanto en la gestión de municipalidades, ONG y centros de estudio e investigación. Debe ser parte integrante de la nueva gestión del conocimiento.

Valores y desarrollo local

Los valores tienen relación con el desarrollo local en tanto es necesario cambiar el individualismo y el carácter utilitario que la cultura de acumulación tiene frante a la naturaleza y la tradición cultural de los pueblos. Hablar de valores supone reinterpretar y construir la sociedad de equidad y diversidad que buscamos.

Cualquier definición de desarrollo local tiene que incluir el tema de los valores, pues se trata de un desarrollo inclusivo, democrático, que respeta la diversidad.

Cooperación internacional

Para la cooperación internacional queda sobre el tapete integrar de manera consistente la relación ***cooperación-desarrollo***, pues si no incorpora un entendimiento global, horizontal, transparente y equitativo de las relaciones entre los países y entre Norte-Sur (relaciones comerciales, políticas, intercambios culturales y tecnológicos, etc.), su contribución al desarrollo será insuficiente y, lo que es más grave aún, puede resultar distorsionadora de iniciativas locales.

En lo que concierne a los demandantes de cooperación, la exigencia radica en la responsabilidad, la dignidad y la soberanía para negociar e implementar propuestas nacidas desde los actores locales, asumiendo mayor identidad y buscando que las iniciativas promuevan sinergias y no clientelismo y sumisión hacia los donantes.

Epílogo

Optar por el desarrollo local es optar por un proyecto de sociedad sostenible y democrática que se construye localmente, se articula nacionalmente y se proyecta globalmente.

El Encuentro de Cuenca *Retos para el desarrollo local* nos deja un legado de insumos, contenidos y desafíos, algunos lo suficientemente amplios como para encajar en diversas y variadas propuestas, otros que reafirman la naturaleza específica de este enfoque y otros nuevos e innovadores que permiten complementar y continuar en la construcción de una alternativa propiamente latinoamericana.

Resulta relevante la constatación de que hay millares de iniciativas de desarrollo local en todo el continente. La vivencia cotidiana evidencia que el espacio para animar la vida de la gente en sus territorios existe realmente y que el ejercicio de nuevas formas de coexistencia, de solidaridad, de politicidad, de unidad en la diversidad y de construcción territorial es absolutamente factible. Se constata asimismo que, pese a los designios globalizantes, nuestra vida importa y que, por ello, «otro desarrollo es posible».

La gran tarea de articular las experiencias en una propuesta mayor y con incidencia nacional y continental está en pie y nuestro reto es cumplirla. Cuando seamos capaces de ello estaremos en posición de avanzar hacia una comunidad latinoamericana integrada con y desde la diversidad viva y activa de los territorios y actores de la región.

Por ahora, han quedado sobre la mesa, de manera aún dispersa pero visible, nuestros logros, nuestras limitaciones, nuestras perspectivas.

1 - EL ESTADO DEL ARTE EN EL DESARROLLO LOCAL

Descentralización y actor local: El estado de la cuestión

José Arocena (Uruguay)

El poder de las redes y las redes del poder en el contexto del cambio de época

José de Souza Silva (Brasil)

Descentralización y actor local: el estado de la cuestión

José Arocena*

Abordar el estado del arte del desarrollo local en nuestro continente y en el actual contexto histórico supone tener en cuenta dos grandes componentes de esta temática: la descentralización y el actor local. La descentralización es importante pero sin un sistema denso en actores locales es solamente una cáscara sin contenido.

La centralización-descentralización de nuestros países y el actor local guardan entre sí una relación de recursividad.

1. Centralización-descentralización

Las instituciones actuales, todavía fuertemente centralistas, son un obstáculo efectivo al desarrollo en profundidad de los procesos de desarrollo local. Frecuentemente se establecen redes transfronterizas que ven disminuidos sus efectos por la presencia hegemónica de las estructuras centrales. Las normas, los procedimientos, los controles nacen a nivel central y son ejecutados por instancias centrales. Será necesario revertir el proceso hegemónico-centralista que produjo la balcanización latinoamericana e incentivar la conformación de sociedades locales de base territorial, densas socialmente y dinámicas en su capacidad de generar riqueza.

Los procesos de desarrollo local en América Latina son aún muy incipientes y no han tenido todavía el impacto

* Instituto de Estudios del Desarrollo Regional y Local, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.

que generan los buenos resultados. Cuando hablamos de casos exitosos, los destacamos, los ponemos en la vidriera y se mencionan una y otra vez en simposios, seminarios, etc. Se trata más bien de excepciones frente a una situación general en la que las sociedades locales sobreviven, asfixiadas por la hegemonía centralista.

Si tomamos el ejemplo del proceso vivido por el MERCOSUR en los últimos diez años, no ha habido participación destacable de los sistemas de actores locales. Las reuniones, las negociaciones se han realizado entre los gobiernos centrales. Se reúnen los ministros de una misma cartera asesorados por sus equipos centrales. Así, las decisiones que pueden llegar a convertirse en protocolos de acuerdo supranacional están inspiradas únicamente por las lógicas centralistas. En el caso de la educación, nunca han aparecido en los protocolos del MERCOSUR los puntos de vista o los intereses de los diferentes territorios que forman un país determinado. Solo negocian entre sí los aparatos centrales.

Estas dos constataciones están fuertemente asociadas. América Latina no genera tejidos locales o regionales subnacionales sólidamente constituidos. En consecuencia, este nivel de la sociedad está ausente de la construcción del MERCOSUR.

Este bloqueo es atribuible principalmente a un factor histórico-institucional y a otro, de naturaleza cultural, muy relacionado con el primero.

El modelo de organización territorial: balcanización y centralismo

El modelo de organización territorial latinoamericano puede ser definido como «balcanizado-centralista». Estos dos componentes

del modelo son totalmente complementarios. El triunfo de las tesis centralistas multiplicó el número de «centros» que, como tales, no quisieron quedar sometidos a otros «centros». Cada uno proclamó «su» independencia, dividiendo a América Latina en un heterogéneo conjunto de «centros». Unos lograron (o simplemente heredaron) un territorio considerable que controlaron desde una ciudad-capital, otros debieron contentarse con ser pequeños países, cuya viabilidad social y económica aparece cuestionada aún hoy.

Frecuentemente se ha sostenido la idea de que la balcanización de América Latina se debió a una suerte de estrategia más o menos maquiavélica de las potencias dominantes en la época de la independencia. Sin entrar en ese debate, es necesario recordar que las clases dirigentes urbanas y sus pretensiones hegemónicas tuvieron una decisiva incidencia en el proceso de balcanización. Estos sectores acentuaron las tendencias separatistas desarrollando un discurso de defensa de los diferentes «centros» a los que pertenecían. Así fracasaron los diferentes intentos de federación como el de América Central, el de la Gran Colombia, el de las Provincias Unidas del Río de la Plata.

Las instituciones locales asumieron el simple rol de administradores, sin ninguna capacidad de decisión política de alcance nacional. El concepto de ciudadano era solamente aplicable a nivel de la nación; localmente, los individuos eran considerados como contribuyentes. A título de ejemplo, en la Argentina esta forma de concebir la democracia local persistió más allá de la institución del sufragio universal a nivel nacional. En el caso colombiano, las autoridades municipales eran designadas. En otros casos, en que se prescribe el sufragio universal para las elecciones

locales, de hecho participan de las mismas solamente las elites locales defendiendo sus intereses.

Los Estados centralistas latinoamericanos fueron los protagonistas de la construcción nacional, convirtiéndose en garantes de la unidad política y en impulsores de los procesos de desarrollo. Evidentemente este perfil estatal no es idéntico en todos los países y admite sensibles variaciones que pueden llegar a marcar diferencias importantes. Sin embargo, la tendencia a la centralización y a la eliminación de las autonomías locales parece haber sido una constante en prácticamente todos los países. En una importante obra que estudió varios casos (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela) se concluye:

> La tradición centralista en América Latina está relacionada con el predominio del Estado sobre la sociedad en la constitución y consolidación de los Estados-Nación, y con su rol como agente motor –muchas veces el principal– del desarrollo. El fortalecimiento del Estado central frente a unas clases sociales poco consolidadas, fue en el pasado condición de la unidad nacional prácticamente en todos los países de la región[1].

Crisis de la regulación centralista y de la identidad local

Analizando la sociedad francesa, Pierre Gremion en su libro sobre el *Poder periférico* describe el modelo centralizado, al que llama «modelo republicano»[2]. Sus características, derivadas de la existencia de un Estado central omnipresente, unificador de las diversidades y garante de la unidad nacional, son aplicables a muchos países latinoamericanos. El análisis que Gremion hace del «notable local», como pieza clave del sistema centralizado,

1 Borja y otros, 1989.

2 Gremion, 1976.

permite entender una forma de articulación «central-local» que explica el funcionamiento del modelo durante tantas décadas.

En América Latina este modo de organización social del desarrollo comenzó a mostrar los signos de una fuerte crisis en la década de 1960. Hacia el interior de cada país los Estados iniciaron un proceso de debilitamiento: los planteos de privatización se fueron afirmando y las regiones, provincias y sociedades locales reivindicaron sus respectivas autonomías. Se generalizaron los debates sobre descentralización y se llevaron adelante algunas reformas significativas.

La crisis del modelo «balcanizado-centralista» trajo consigo una profunda crisis de identidad local. Pierre Gremion describe la crisis del rol del «notable local» y sus efectos sobre el funcionamiento del sistema:

> El notable local introducía un cierto ajuste entre las directivas centrales y las especificidades culturales y políticas locales. Integración nacional, modernización, diversidades locales son tomadas en consideración en forma conjunta. Si existe un poder periférico, existen también sociedades locales cuya identidad reposa sobre todo en la fragmentación mantenida por el sistema político-administrativo[3].

La crisis del modelo produce la desarticulación entre el Estado central y las diversidades locales. Los engranajes locales del poder central comienzan a funcionar de manera imperfecta o simplemente dejan de funcionar. La fragmentación caracterizada como funcional al sistema centralizado gracias al rol mediador del «notable local» se vuelve atomización pura. Las sociedades locales no encuentran más los mecanismos que les permiten existir como tales y al mismo tiempo
beneficiarse de la centralización.

3 Gremion, 1981.

Es entonces cuando comienza a plantearse el problema de la identidad local, como consecuencia de la crisis del modelo centralizador. La superación de la crisis identitaria ha transitado por dos caminos posibles:

- desarrollar un discurso de defensa de la identidad y llamar a la resistencia contra el Estado programador y centralizador, en nombre de una suerte de «nacionalismo local»;
- buscar en la historia colectiva elementos constitutivos de identidad capaces de impulsar otro modo de organización social y de desarrollo, que permita «modernizar» las sociedades locales.

La elección del primer camino se manifiesta en la multiplicación de acciones culturales y en la aparición en escena de movimientos localistas con una expresión política propia. Es el pasaje de lo «cultural» a lo «político». Esta vía no ha sido, al menos no en forma mayoritaria, adoptada en América Latina. Ha habido movimientos separatistas, pero ninguno de ellos ha logrado generar un movimiento masivo que reivindicara una nueva nación. Desde la época posterior a las independencias no se han producido escisiones importantes en los países latinoamericanos.

En cambio, todo parece indicar que el proceso de constitución de actores propio del segundo camino está en plena expansión. Se trata del pasaje de lo «cultural» a lo «económico». En este proceso se intenta superar la crisis del modelo centralizador, gracias a una acción permanente de articulación entre identidad y desarrollo local[4]. La crisis del modelo de Estado centralizador y la desarticulación que produjo entre la comunidad local y el Estado central tendería entonces a buscar una solución en los procesos modernizadores enraizados en las sociedades locales.

[4] Arocena, 2002.

Estos procesos están compuestos de una búsqueda identitaria en la cual se articulan el pasado y el futuro, lo local y lo global, la identidad y el desarrollo.

Individuos y grupos hasta ahora fuera del juego centralizador del «notable local» se vuelven actores portadores del pasado colectivo y de las esperanzas de desarrollo. Ellos se inspiran en la historia local pero se proyectan hacia el porvenir; se basan en las tradiciones, pero no temen cuestionar las ideas recibidas. Estos nuevos actores recuperan para la conciencia colectiva el saber acumulado, pero son capaces de proponer la apertura a nuevas formas de desarrollo. Son actores enraizados en la historia, pero son también contrarios a la inercia y al peso del orden instituido.

Las transformaciones de los últimos años[5]

En varios países latinoamericanos se asiste actualmente a procesos de cambio que, en un futuro próximo, podrán tener un importante significado. Tomaré como ejemplo los cuatro países del MERCOSUR.

En Brasil, la Constitución de 1988 es una importante tentativa de descentralización. Ella ha sido el resultado de procesos históricos, de luchas políticas contra las dictaduras y los centralismos dominantes, y expresa la vocación descentralizadora de Brasil, más significativa que la de los otros países latinoamericanos. La Constitución otorga a las municipalidades una autonomía política, administrativa y financiera, y las considera como el tercer nivel de la Federación.

En Argentina, la reforma de la Constitución de 1994 dio un nuevo

[5] Marsigilia y otros, 2002.

impulso al federalismo y definió el establecimiento de funciones, servicios y recursos a cargo de cada nivel territorial. Por un lado, la ciudad de Buenos Aires obtiene un régimen autónomo y la elección por sufragio universal de su jefe de gobierno. La ciudad tiene un estatuto especial asimilado a los gobiernos provinciales y municipales. Por otro lado, las municipalidades, además de sus funciones tradicionales, asumen la promoción del desarrollo, del empleo, la protección del ambiente, la salud y la educación, entre otras. El efecto de la reforma ha sido el de una nueva «municipalización». Sin embargo los gobiernos provinciales concentran muchas competencias que podrían ser ejercidas por las municipalidades. Por otra parte, cinco provincias no han reconocido todavía la autonomía de las municipalidades. En las otras, las constituciones provinciales han consagrado el principio de la autonomía municipal.

En Uruguay, la reforma de la Constitución de 1997 avanza en definiciones descentralizadoras en el marco de la reforma del Estado. La Carta Magna crea la materia municipal como tal. En un país como Uruguay, con un solo nivel de gobierno –el departamento–, esta reforma tiene un importante significado. Sin embargo, estos nuevos aspectos de la Constitución no se han concretado en leyes que aporten el marco reglamentario necesario para aplicarlos. Hay que mencionar también la descentralización llevada adelante por la Intendencia de Montevideo, que desde hace unos 12 años se ha desarrollado mediante la división del Departamento en 18 distritos con autoridades delegadas por el intendente.

En Paraguay, en 1990, la ley electoral permite elegir a los alcaldes en elecciones directas. En 1992 la Convención Nacional

Constituyente consagra al Estado como una *República unitaria y descentralizada*, creando así los gobiernos departamentales. Esta Constitución y la ley electoral de 1996 establecen también el carácter electivo de los gobiernos departamentales y municipales. Esto debe ser considerado como un progreso importante en relación con la Constitución de 1967. El territorio queda entonces dividido en 17 departamentos más la ciudad de Asunción, política y administrativamente autónoma.

Los otros países de América Latina –Colombia, Ecuador, Bolivia, Chile, Venezuela, etc.– vivieron también procesos de reformas institucionales en los años 1980 y 1990.

Como consecuencia de estos cambios, en las últimas dos décadas los municipios han comenzado un lento proceso de transformación que muestra nuevas funciones y nuevos roles. Al cuidado y mantenimiento de la ciudad, se han agregado políticas sociales y políticas de desarrollo económico. Este comienzo de cambio lleva a los gobiernos municipales a buscar alianzas, a situarse en un escenario más amplio, a plantearse el desarrollo de relaciones más allá de las fronteras. Las búsquedas son aún limitadas, pero existen y están señalando el ingreso de hecho del actor municipal a la construcción supranacional.

Estas señales están indicando que la hegemonía absoluta de las instancias centrales estaría comenzando a ceder o, al menos, que asistiríamos al inicio de una nueva relación central-local. Si estas tendencias se confirmaran, se podría pensar que los obstáculos tradicionales a los procesos de integración supranacional, provenientes del centralismo de los países latinoamericanos, podrían ceder el paso a una nueva fase más promisoria.

Los límites de las reformas descentralizadoras

El centralismo predominante es un rasgo propio de los cuatro países del MERCOSUR, más allá de su régimen de gobierno federal o unitario. Las reformas están aún en una etapa de escasa concreción. No se han aprobado leyes que permitan llevar a la práctica los principios asentados en las reformas constitucionales.

Por otro lado, las transformaciones mencionadas son también un desafío a la capacidad de gestión de los gobiernos provinciales, departamentales y municipales. En este aspecto, el déficit es muy importante. Los procesos de descentralización son muy complejos y exigen un alto grado de coordinación entre los diferentes escalones territoriales. No siempre los gobiernos locales han estado a la altura de estas exigencias.

Pero, lo que es más importante, las reformas descentralizadoras se han realizado la mayoría de las veces desde el centro y a través de mecanismos puramente formales. Decíamos más arriba que la descentralización es importante pero sin un sistema denso en actores locales es solamente una cáscara sin contenido. Lamentablemente, en general no se ha tenido en cuenta el necesario proceso de creación de actores locales, es decir de generación de procesos de inclusión social que aseguren la apropiación, por parte de las poblaciones, de las legislaciones sobre descentralización.

Debido a estas limitaciones, me parece necesario completar este recorrido por los procesos de centralización-descentralización, con algunas referencias a las características del actor local.

2. El actor local

El retorno del actor

Hace ya unos cuantos años que nos hemos puesto de acuerdo en algo que no siempre suscitó unanimidad: la importancia del actor en los procesos de desarrollo. Indudablemente no podremos referirnos al actor sin ubicar esta reflexión en el sistema que él genera y que, al mismo tiempo, lo condiciona.

Hace más de veinte años, Alain Touraine habló, en la clausura del Congreso de la Asociación Internacional de Sociología que tuvo lugar en México, sobre el retorno del actor. Posteriormente, escribió el libro que llevó ese título[6]. Las ciencias sociales estaban entonces ingresando a la consideración de la categoría «actor» y lo hacían antes de que las económicas descubrieran la importancia de los «agentes». La honrosa excepción a esta regla fue Schumpeter en su libro ya clásico de 1912[7]. Alrededor del año 1980 participé en un trabajo publicado por la *Documentation Française*, en el que se estudiaba al «creador de empresa»[8] acercándonos, casi sin darnos cuenta, al «retorno del actor».

Durante varias décadas el actor había quedado sepultado bajo el peso de las estructuras. No era pensable un actor que se desenvolviera en niveles «micro»: el único actor válido era el de la noche revolucionaria, es decir un actor «macro» que destruiría las macrológicas del sistema. Lentamente fuimos aceptando que los procesos eran mucho más complejos, que era

6 Touraine, 1984.

7 Schumpeter, Joseph A., *Teoría de la evolución económica*, 1912. El autor desarrolla una concepción dinámica de la economía en desenvolvimiento, señalando al empresario como factor principal de esa dinámica. De alguna manera, puede considerarse esta teoría como un antecedente del concepto de desarrollo.

8 Arocena y otros, 1983.

necesario situarse en una concepción menos reduccionista de la realidad.

Cuando redescubrimos al actor nos interesó profundizar en sus dinámicas de acción y, en particular, en los procesos de constitución de actores. Ello quiere decir que las preguntas fundamentales se situaron en torno a los procesos que disminuirían la exclusión y abrirían las puertas de la acción a la mayoría de los individuos y de los grupos.

Comenzar a pensar en estos términos no fue tarea simple. Hubo que salir al encuentro de los diferentes sistemas de actores y estudiar sus procesos en las distintas escenas sociales. En pocas palabras, hubo que aprender y para ello fueron necesarios muchos esfuerzos de investigación partiendo a veces casi de cero. Hoy han pasado casi dos décadas y media y cuando mencionamos la categoría «actor» a nadie le llama la atención. Más aún, actualmente es un vocablo usado en las más diversas situaciones y por las personas más diferentes. Casi podríamos decir que el uso de esta palabra se ha vulgarizado a tal punto que frecuentemente parece haber perdido su significado más fuerte.

La capacidad de actuar

Cuando intentamos comprender los procesos de desarrollo local, un sinnúmero de categorías de análisis aparecen como fundamentales. Pero todas ellas parten de una u otra forma del actor local. En realidad, todos estos campos de estudio son distintos enfoques de la capacidad de actuar del actor local. Se puede afirmar que sin actor local no hay desarrollo posible. No puede afirmarse lo mismo de otras categorías de análisis.

El problema que se plantea es que no siempre los individuos y los grupos se atreven a actuar. No siempre las pautas culturales que llevan a la acción forman parte de los sistemas de representaciones. La capacidad de actuar no es algo que se aprende en la escuela como se aprende a sumar o a restar. Estas potencialidades están presentes, pero los procesos de socialización las inhibirán o las estimularán. La constitución del actor está entonces estrechamente vinculada a su proceso de constitución de identidad. Transformar un no-actor en actor supone incidir en su proceso de socialización. Dicho de otro modo, supone generar importantes transformaciones en su sistema de representaciones.

La construcción o deconstrucción de actores está entonces marcada por las características de los procesos identitarios. En nuestra sociedad contemporánea, a partir de la revolución industrial, estos procesos de construcción de identidad estuvieron fuertemente articulados por el trabajo, tal como se conoció en el último siglo y medio. Más allá del debate sobre el «fin del trabajo», en el que no quiero entrar, es claro que las transformaciones del trabajo han sido y siguen siendo una de las características más relevantes de las últimas décadas. Esos cambios han disminuido su carácter central como lugar de construcción de las identidades.

Ahora bien, cuando queremos referirnos al actor, ubicándonos en estos primeros años del siglo, no podemos pasar por alto esta realidad. Es necesario preguntarse de qué actor estamos hablando. Es claro que no se trata del actor industrial (patrón y obrero, obrero y patrón) tal como existió en la sociedad industrial.

Las proximidades generadas por el trabajo industrial están hoy en crisis. Seguramente no desaparecerá toda forma de trabajo, pero ciertamente aquella que conocemos está siendo cada vez menos

generadora de espacios de sociabilidad. La escasez del empleo asalariado tradicional, la creciente desregulación del trabajo y la atracción de la computadora dejan poco para el encuentro en el mundo del trabajo organizado. La identidad no se constituye tanto en el trabajo como en otros universos muy variados que van desde la música, pasando por el deporte, hasta las más diversas formas contemporáneas de asociación. Solo una parte relativamente pequeña de nosotros –los profesionales, la gente de oficio– sigue construyendo su identidad en el trabajo organizado.

Por otro lado, la búsqueda identitaria es múltiple y sus expresiones más radicales se dan fuera del mundo del trabajo: las identidades de género, generacionales, territoriales, étnicas, religiosas, ocupan un lugar mucho más central en la escena que las identidades generadas en el mundo del trabajo.

Esta crisis muestra una sociedad del trabajo que perdió su capacidad de generar identidad en el trabajo, manteniéndose animada únicamente por su racionalidad instrumental, fundamentalmente expresada en el vertiginoso desarrollo científico-tecnológico.

La articulación entre racionalidad instrumental y construcción de la identidad

La idea de disociación creciente entre una sociedad industrial reducida a su racionalidad instrumental y las lógicas identitarias lleva a una reflexión sobre las articulaciones necesarias y sobre la generación de nuevas formas de *proximidad*. Alain Touraine, en la conferencia con la que abrió los debates del «Círculo de Montevideo» en 1996, utilizó una imagen muy gráfica para referirse a esta necesidad de articulación: «la sociedad necesita hoy ingenieros de puentes y caminos».

Las articulaciones necesarias, los puentes que superarán esta disociación, serán una realidad en la medida en que las nuevas referencias identitarias no se construyan sobre la base de una oposición a la racionalidad instrumental expresada en el desarrollo científico-tecnológico. Por el contrario, las nuevas formas de identidad deberían poner en juego sus sistemas de valores para que la «casa tecnológica mundializada» se vuelva una casa habitada por el ser humano.

Ahora bien, la construcción de nuevas identidades coincide con una fase de la historia humana particularmente crítica. Ningún analista de la sociedad contemporánea puede dudar de que la especie humana –conducida por lo que se ha llamado la civilización occidental– se encuentra hoy en un momento crítico. Los referentes básicos que enmarcaron nuestra civilización en los dos últimos siglos están hoy fuertemente cuestionados. La crisis abarca los sistemas de normas y valores que se generaron en los comienzos de la sociedad industrial. Se puede afirmar que hoy estamos viviendo una época de transformaciones tan sustanciales como la de los inicios del proceso industrializador.

En un escenario con esas características habrá que escrutar los signos de los tiempos para percibir dónde están los nuevos espacios articuladores, esos espacios que sin abandonar el constante avance en el control de la naturaleza, logren reconstruir territorios habitados por el ser humano. Estamos sin duda en esta búsqueda. Una de las señales más elocuentes es el permanente llamado contemporáneo a la ética. En las voces que hoy insisten en su importancia aparece claramente la preocupación por el divorcio entre el desarrollo de una lógica puramente instrumental y los valores humanos que deberían orientar esa lógica.

Una de las hipótesis básicas de nuestros estudios sobre el desarrollo local es que un lugar articulador por excelencia debería ser el territorio. Es en este ámbito donde deberán coexistir lo instrumental y la identidad. El actor agente de desarrollo local no podrá prescindir de las aplicaciones tecnológicas necesarias para el proceso y sólo podrá serlo si se identifica con una historia concreta y con un territorio determinado. Esto supone una nueva mirada que busque la articulación y supere la tendencia simplemente modernizadora, que pretende un desarrollo prescindente de lo específico.

El actor local y el modelo de acumulación[9]

El actor-agente de desarrollo

Cuando la unidad de análisis es la sociedad local, tomada desde su proceso de desarrollo, es necesario hablar de las estrategias de los actores locales y de las lógicas estructurales de la acumulación.

Si se ligan entonces las nociones de «actor local» y de «desarrollo», dándole a la formulación «actor local» su sentido más fuerte (actor-agente de desarrollo local), no puede ser considerada como tal una empresa que contamine con sus desechos industriales un río o que contribuya a deteriorar el ambiente en un área determinada. Tampoco será considerado actor local aquel que, en virtud de una lógica exógena, desarrolla acciones que producen una desarticulación de los tejidos sociales de la sociedad local. Es el caso, por ejemplo, de los enclaves turísticos construidos en el seno de sociedades agrarias, sin que sus miembros puedan apropiarse de los beneficios y controlar su desarrollo. Por último, es bien conocido el efecto pernicioso de ciertas «ayudas»

9 Arocena, 2002.

al desarrollo que desarticulan sistemas de producción locales, siendo incapaces de proponer alternativas viables.

El actor-agente de desarrollo local cuidará el equilibrio del medio natural, someterá las iniciativas de desarrollo al interés local, tratará de adaptar las tecnologías a las características de los sistemas locales de producción.

La generación de este tipo de actores-agentes es una de las condiciones decisivas para el éxito de estos procesos de desarrollo local y las políticas de formación de estos agentes deberían ocupar un lugar de primera prioridad en todo planteo de planificación descentralizada.

Modelo vs contingencia

La noción de «modelo de acumulación» expresa un todo coherente en el cual las mismas causas producirán siempre los mismos efectos. Si nos dejamos llevar por esta lógica, un componente cualquiera del modelo actuará en cualquier sociedad concreta de una manera constante. Todo será entonces previsible y generalizable. Si nos situamos en esta lógica, el lugar de los procesos de desarrollo local en una sociedad determinada dependerá de la definición de las características del modelo de acumulación. Una vez definidas estas características, es inútil imaginar que pueda haber márgenes de maniobra para las estrategias de los actores.

En las antípodas de la lógica del modelo se encuentra la lógica de la contingencia pura. Los procesos socioeconómicos tendrían un carácter totalmente imprevisible: las mismas causas podrían producir efectos contrarios en diferentes contextos. No sería entonces posible elaborar leyes explicativas de valor general, ni reconocer ciertas regularidades estructurales.

¿Es posible escapar a la polaridad dilemática que significaría tener que optar entre la lógica del modelo y la lógica de la contingencia? ¿Es posible analizar un proceso de acumulación local como una realidad totalmente singular, pero que inscribe en sí mismo ciertas regularidades estructurales?

Si la respuesta a estas preguntas es afirmativa, el análisis de los procesos de desarrollo local nos estaría planteando la necesidad de una concepción más precisa de las lógicas que existen al interior de un modelo de acumulación. En este sentido, parece muy claro el siguiente texto de Francisco Albuquerque:

> Entender esta cuestión creo que es clave para desbloquear el callejón sin salida en el que parecen encontrarse autores que niegan rotundamente el espacio posible de funcionamiento de las empresas de ámbito regional o local por el hecho de que la lógica estructural de la acumulación capitalista conducirá irreversiblemente a la monopolización y su integración en el único circuito económico mundial. Tal circuito único no existe. Será dominante pero no exclusivo. En mi opinión una cosa es la lógica genérica de la acumulación capitalista, cuestión que no se discute, y otra que dicha afirmación genérica refleje la más compleja realidad de la coexistencia de diferentes lógicas de acumulación concretas en el espacio de lo posible y con los constreñimientos dados en cada momento histórico[10].

El actor local capaz de acción estratégica

Si se produce una coexistencia de diferentes lógicas de acumulación concretas, quiere decir que se está ubicando esta problemática fuera del campo de las racionalidades absolutas y que por tanto está sujeta a los efectos de la acción de los actores locales. En otras palabras, estos procesos no están totalmente determinados por mecánicas preestablecidas de acumulación, sino que admiten la

[10] Albuquerque, 1994.

idea de oportunidades al alcance de estrategias de actores capaces de utilizarlas.

Si bien no todo es estrategia porque como, acabamos de ver, el desarrollo local expresa también regularidades estructurales, la elaboración de estrategias locales ganadoras es un ingrediente esencial de estos procesos. El siguiente texto de Vázquez Barquero es muy explícito:

> En realidad, el carácter diferencial de la estrategia (de desarrollo económico local) es reconocer que el territorio también cuenta, que en el territorio se produce la coordinación/descoordinación de las acciones de todos los agentes económicos y que, por lo tanto, la visión estratégica desde lo local es relevante para el desarrollo económico[11].

En esta concepción la globalización presenta no solo amenazas sino también oportunidades para las regiones. Federico Bervejillo desarrolla la idea de la globalización como oportunidad:

> Solamente los territorios que han alcanzado ciertos niveles previos de desarrollo y que, además, cuenten con cierta masa crítica de capacidades estratégicas, pueden acceder a utilizar las nuevas oportunidades para su beneficio. En otras palabras, la globalización sería una oportunidad especialmente para territorios en niveles medios de desarrollo y dotados de capacidades estratégicas relevantes[12].

Las oportunidades no están al alcance de todos, suponen ciertas capacidades y ciertos niveles de desarrollo. Pero lo que importa señalar es que al aceptar la idea de la relevancia de las estrategias locales, en teoría se está abriendo la posibilidad de que toda sociedad local juegue al interior de la estructura de acumulación capitalista. Su éxito dependerá sin duda de los factores y situaciones que anota Bervejillo pero,

11 Vásquez-Barquero, 1993.

12 Bervejillo, 1995, p. 24.

en último análisis, esos factores pueden ser generados por políticas destinadas a crear las condiciones que permitan desarrollar las estrategias capaces de articular el potencial local con las oportunidades emergentes a nivel global.

Al abordar el tema de las estrategias estamos de hecho introduciendo uno de los condicionantes más importantes de los procesos de desarrollo local: la capacidad de constitución de actores locales. Recordemos la expresión de Fernando Barreiro:

> Los actores locales son simultáneamente motor y expresión del desarrollo local[13],

pero, como sucede con la categoría «modelo de acumulación», en este caso existe también un riesgo de reduccionismo, si le adjudicamos al actor local un potencial de acción más allá de los límites y restricciones del sistema. En realidad se trata de una interacción permanente entre actor y sistema. En este juego el actor desarrolla sus márgenes de acción, ganando o perdiendo oportunidades, logrando disminuir las limitaciones que le vienen del sistema o, por el contrario, quedando más o menos paralizado por ellas.

A modo de conclusión: la recursividad

Cuando analizamos los procesos de desarrollo local frecuentemente aparece una tendencia a simplificar las causalidades de estos fenómenos.

Se han escuchado voces que intentaban demostrar que el desarrollo local es inviable porque el sistema en el que están insertos estos procesos es fuertemente centralista. En ese sistema centralista no es

[13] Barreiro, 1988, p. 145.

posible la conformación de un sistema local de actores capaz de defender sus propios intereses, sobre todo si ese sistema centralista está inserto en una lógica de acumulación capitalista tendiente a la deslocalización.

El razonamiento es lineal:

centralización + deslocalización = inexistencia de actor local

Frente a este tipo de razonamiento, quienes hemos sostenido la posibilidad de la existencia de procesos de desarrollo local nos hemos situado en el pensamiento complejo desarrollado por Edgar Morin[14]. Según la dialógica y el principio de recursividad, existe por un lado una *asociación compleja* entre principios aparentemente contrarios o antagónicos y, por el otro, esos principios interactúan entre sí, retroalimentándose.

Si aplicamos esta concepción al tema que nos ocupa, todo esfuerzo que se haga por descentralizar tendrá una influencia sobre el sistema local de actores, pero también todo proceso de constitución de actores tendrá una influencia sobre la estructura centralista.

21 Morin, 1986, p. 98 y siguientes.

El poder de las redes y las redes del poder en el contexto del cambio de época

José de Souza Silva*

El poder de los significados

> Hay un sentido en que el progreso económico acelerado es imposible sin ajustes dolorosos. Las filosofías ancestrales deben ser erradicadas; los lazos de casta, credo y raza deben romperse; y grandes masas de personas incapaces de seguir el ritmo del progreso deberán ver frustradas sus expectativas de una vida cómoda. Muy pocas comunidades están dispuestas a pagar el precio del progreso económico[1].

> Desarrollo es una palabra que tuvimos que (...) usar para *disfrazar* los cambios deseables y necesarios, pues es muy fácil resistirse al cambio, pero nadie se opone, cuando menos públicamente, al desarrollo[2].

Toda interpretación de la realidad es un acto político. No hay una sino múltiples realidades dependientes de la percepción de cada intérprete. Como la forma de mirar al mundo condiciona la forma de actuar en él, toda interpretación aceptada tiene

* Ingeniero Agrónomo brasileño, Ph.D. en Sociología de la Ciencia y Tecnología. Red Nuevo Paradigma para la Innovación Institucional en América Latina, del Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), con oficina regional ubicada en San José, Costa Rica. Este trabajo es la introducción a la versión revisada del Módulo «Sistemas de Redes Organizacionales que Operan en el Ámbito del Desarrollo Humano», de la Maestría en Desarrollo Humano, Carrera de Gestión Social, Escuela de Trabajo Social, Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), Quito, Ecuador, 12-15 de mayo de 2005.

1 Naciones Unidas, 1951; citado en Escobar, 1998.

2 Roberto Artavia, Rector del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas-INCAE, en el Periódico *La Nación*, San José, Costa Rica, 8 de mayo de 2005, Sección OPINIÓN, pág. 30A. El destacado es nuestro.

consecuencias para los modos de vida en la realidad interpretada. Ninguna interpretación es neutral. La imaginación de un intérprete está impregnada de valores, intereses y compromisos influenciando su concepción de realidad. Una interpretación «universal» y «verdadera» que debe prevalecer sobre las demás, como la impuesta bajo la «idea de desarrollo» históricamente concebida por la potencia hegemónica de turno, es una imposibilidad. El desarrollo no es universal sino contextual.

El «desarrollo» ha sido la fuente de inspiración para crear, transformar y extinguir organizaciones de desarrollo, por lo que no se puede comprender el significado del concepto de red social, gestión social y desarrollo humano sin comprender el significado de la «idea de desarrollo». Como existen razones para cuestionar al «desarrollo internacional» (Sachs y otros, 1992), hace falta descolonizar la «idea de desarrollo» (Escobar, 1998). Asociadas al concepto de «desarrollo» y de «capital social», las redes sociales emergen como la panacea para todos los males de la sociedad civil, mientras redes corporativas son establecidas bajo la concepción de lo humano, lo social, lo ecológico y lo ético como «obstáculos al desarrollo».

Si el concepto de red gana el estatus de *paradigma organizativo de la interacción humana* (Dabas, 1993; Dabas y Najmanovich, 1995; Castells, 1996; Cebrián, 1998; Chadi, 2000), hay que interpretar su ascenso en el contexto de la declinación de la época histórica del industrialismo y el ascenso de una nueva época, porque dicho fenómeno está metamorfoseando la misma «idea de desarrollo» que, para legitimarse ante la insatisfacción generalizada, está siendo reinventada como «desarrollo sustentable». Además, si el desarrollo es contextual, es imprescindible generar premisas

para inspirar un pensamiento comprometido con las realidades, necesidades, aspiraciones, saberes e historias locales (Mignolo, 2002). Sin este esfuerzo, el significado del concepto de red será reducido a una dimensión instrumental, cuya comprensión y gestión requiere apenas conocimiento técnico, lo que estaría muy lejos de la realidad.

Sin embargo, más importante que la dimensión objetiva –*dura*– de una red es su dimensión subjetiva –*blanda*–. La dimensión dura de una red se refiere a la dinámica de la interacción humana derivada de su base material-tecnológica y forma organizativa. La dimensión blanda se refiere a la naturaleza de una red derivada de la motivación, intención, finalidad, propósito, valores, creencias, en fin, de la dimensión subjetiva de la red. Pero, si se trata de red para el desarrollo, se debe cuestionar qué es el «desarrollo».

Bajo diferentes nombres y con variados rostros, en América Latina el «desarrollo» ha sido, desde 1492, la más atractiva idea que ha galvanizado a gobiernos, líderes y sociedades, independientemente de raza, religión e ideología (Sachs, 1999). Diluida en redes de educación, comunicación y planificación, la idea ha sido cultivada para facilitar la hipocresía organizada con fines de dominación. En la actual globalización neoliberal, el «desarrollo» se legitima discretamente con el adjetivo de «sustentable», en apoyo al orden mundial –*neo-mercantilista*– emergente, que funciona a través de redes del poder corporativo.

¿Qué es desarrollo?

¿Qué significa «desarrollo»? Nunca hubo, no hay ni habrá consenso sobre la respuesta a esta pregunta. La «idea de desarrollo» es

una invención ideológica históricamente concebida con fines de dominación (Sachs y otros, 1992; Rist, 1997; Escobar, 1998; Sachs, 1999; De Souza Silva, 2004a). Sin embargo, las voces oficiales de la globalización neoliberal promueven dicha idea como sinónimo disfrazado de crecimiento económico: inevitable, natural y terriblemente exigente para permitir el acceso a sus beneficios.

En 1951, coordinando el desarrollo internacional en la forma de «hipocresía organizada» para mantener los resultados de la Segunda Guerra Mundial, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) advertía que el progreso económico –*desarrollo*– exige cambios radicales, justificando y legitimando la destrucción de las economías locales, la erosión de la diversidad cultural, la violencia de los diseños globales sobre las historias y saberes locales, la amputación de las cosmovisiones ancestrales, etc. Cincuenta y cuatro años después de la declaración de la ONU, el Rector del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), el brazo –neoliberal– de la Escuela de Negocios de la Universidad de Harvard en América Latina, llama a este tipo de cambios «deseables» y «necesarios» –sin especificar para quiénes– y confirma la estrategia del uso de la mentira como filosofía de negociación pública en el mundo del «desarrollo» para engañar a las sociedades.

Sin embargo, ninguna de las promesas hechas en nombre del desarrollo ha sido cumplida (Danaher, 1994). Los cambios que el Rector del INCAE considera necesario disfrazar bajo la etiqueta de «desarrollo» integran al llamado *desarrollo internacional*, que no es sino una farsa para ocultar la verdadera agenda de la potencia hegemónica y sus aliados: construir mercados cautivos y acceder a materia prima abundante, mano de obra barata, mentes obedientes y cuerpos disciplinados. Por tanto, los cambios a que

se refiere el Rector del INCAE no son deseables ni necesarios para nuestras sociedades. Estos cambios reestructuran a las sociedades para servir al mercado global, en beneficio de las corporaciones e inversionistas transnacionales –los más fuertes– que son los nuevos amos del universo (Bakan, 2004).

En América Latina, esta mentira ha sido cultivada desde 1492, cuando la «invasión» a nuestro continente fue eufemísticamente llamada «descubrimiento», una iniciativa generosa de los imperios europeos que tenían el imperativo moral de «civilizar» –¿conquistar?– a los primitivos. Entonces, hace mucho sentido la resistencia a estos cambios que el Rector del INCAE adorna con los adjetivos de deseables y necesarios.

Descolonizando la «idea de desarrollo»

Una descolonización de la «idea de desarrollo», creada para facilitar el control sobre recursos –materiales y simbólicos– estratégicos, considera necesariamente la dicotomía superior-inferior usada por todos los imperios para conceptuar su superioridad y la inferioridad «natural» de los subalternos, justificando su dominación y legitimando las desigualdades inevitables y sus correspondientes injusticias. Así lo hizo el imperio cristiano (cristianos-paganos) y el imperio romano (civilizados-bárbaros). Durante el colonialismo imperial, los imperios europeos nos hicieron creer que ellos eran «civilizados» y nosotros «primitivos». Ahora, durante el imperialismo sin colonias, Estados Unidos nos hace creer que son «desarrollados» y nosotros «subdesarrollados». El cuento es el mismo. La creatividad reside apenas en cambiar los adjetivos.

Cambian los adjetivos pero no sus efectos excluyentes. La institucionalización de la dicotomía superior-inferior «naturaliza»

ciertas prácticas y consecuencias del «desarrollo», mientras borra de nuestra memoria histórica su origen e intencionalidad. Todo pasa a integrar la rutina y los imaginarios. Los sistemas de educación, medios de comunicación y regímenes jurídicos «normatizan» la percepción y «normalizan» el comportamiento de individuos, familias, comunidades, grupos sociales y sociedades (Dussel, 2003).

Sachs y otros autores (1992) hacen una deconstrucción de la «idea de desarrollo» y de sus conceptos asociados –escasez, ayuda, necesidad, crecimiento, población, progreso, pobreza, etc.– para demostrar que todo no pasa de ser una hipocresía organizada. Rist (1997) identifica los momentos críticos que transformaron la «idea de desarrollo» en la ideología de la dominación. Escobar (1998) advierte que el discurso del desarrollo es parte de la colonización cultural necesaria para la dominación. Sin embargo, al inicio del siglo XXI, ignorando los crecientes cuestionamientos a la «idea de desarrollo», un concepto se establece como la panacea de todos los males del «desarrollo» de la humanidad y del planeta: la «red».

El poder de las redes sociales

No hay uno sino múltiples significados culturales para el concepto de red. Como la red es apenas un medio, una forma de organización, su concepto asume el significado dado por la naturaleza de la motivación (intención) que funda y sostiene la red creada bajo su comprensión. Como no hay una sino múltiples visiones de mundo –concepciones de realidad– son varios los paradigmas que influenciarán la construcción de los muchos significados del concepto de red. Bajo un paradigma que perciba

la realidad como un entramado cambiante de redes de relaciones entre diferentes modos de vida (Capra, 1996 y 2003), el concepto de red incorpora las dimensiones social, cultural, ecológica, económica, política, tecnológica, institucional, ética, espiritual, etc., de la existencia. En su dimensión humana, las redes sociales movilizan la imaginación, capacidad y compromiso colectivo de nuestras familias, comunidades, grupos sociales y sociedades, para la construcción de su bienestar local (Dabas y Najmanovich, 1995).

Dicho potencial puede ser movilizado tanto para reconstruir la sociedad civil cuanto para construir «otra» América Latina, *indignada, solidaria y soberana.* Los que no se indignan colectivamente no son solidarios, porque apenas se molestan individualmente y solo con aquello que les afecta directa y personalmente. Esperamos que los movimientos sociales –muchos de los cuales funcionan en red– cultiven la indignación y dirijan su energía humana hacia la solidaridad para construir soberanía.

Las redes sociales pueden y deben existir para reconstruir y fortalecer la *dimensión microsocial* de la existencia, ya que la dimensión macrosocial está siendo destruida por cambios «deseables» y «necesarios» para el «desarrollo globalizado».

Las redes del poder corporativo

La *obsesión oficial* con el concepto de «red social» ocurre principalmente por causa de la fragmentación macrosocial creada por el desmantelamiento del Estado benefactor, lo que exige una articulación microsocial. No por accidente, el Banco Mundial y *otros agentes internacionales de los cambios nacionales* promueven el concepto de «capital social» para impulsar la creación de

redes sociales que minimicen los efectos negativos de la aplicación de la doctrina neoliberal –la ideología de la explotación con exclusión– para acomodar a los excluidos de los beneficios del crecimiento económico (Burque, 2001).

Mientras tanto, las corporaciones transnacionales crean sus redes de poder por donde fluyen información, capital y decisiones, con el objetivo de mercantilizar la naturaleza y la vida para la acumulación, ilimitada y sin sentido, del capital (Capra, 2003). De las 100 más grandes economías del mundo, sólo 49 son naciones; 51 ya son corporaciones. Con los avances tecnológicos en las comunicaciones y el transporte, las corporaciones se han transformado en verdaderas redes de poder en los mundos de la producción, transformación y distribución. Para eso, establecen sus redes alrededor de «cadenas» transnacionales, en las que una filial se ubica donde hay materia prima abundante, que es enviada para ser procesada en otra filial ubicada donde hay mano de obra barata, cuyos productos finales son vendidos donde hay opulencia. Si estuviera vivo, Adam Smith ya no escribiría sobre la riqueza de las naciones sino de las corporaciones.

Red: una cuestión de forma, no de fondo

La red no es un fin sino un medio –una forma– para organizar la interacción humana (Dabas, 1993; Castells, 1996). La naturaleza de una red emerge de la motivación e intencionalidad que la funda y sustenta. Dicha racionalidad se deriva de la ***visión de mundo*** –concepción de realidad– que prevalece en el imaginario de los integrantes de cada red. Así, no hay dos redes iguales. Cada red humana tiene una «identidad social» –***huella cultural***– singular que responde por su identidad particular. Por eso, el éxito de

una red no puede ser transferido a otra red que intenta imitarla, por la existencia de elementos subjetivos en la naturaleza de una red, que van más allá de su forma, de su apariencia, porque son parte constitutiva de su esencia misma (Capra, 2003).

Al nivel de la sociedad (Dabas y Najmanovich, 1995), el concepto de red no revela más que una metáfora organizativa de la intervención social y una metodología para la gestión y acción en organizaciones sociales. Así, la creación de redes no debe asumir el estatus de panacea para todos los males, porque no puede asegurar el éxito de ninguna iniciativa. El éxito de una iniciativa organizada en forma de red no es jamás una cuestión de *forma*. Lo máximo que hace esta «morfología social» –forma de organizar la interacción humana– es facilitar dicho éxito, si otras condiciones, de fondo, están presentes.

Bajo la presión de un cambio de época

En la actualidad, la humanidad experimenta un *cambio de época histórica* (De Souza Silva y otros, 2001a). La humanidad pasó de la *época histórica del extractivismo*, en que su existencia dependía de la naturaleza, a la *época histórica del agrarianismo*, cuando pasó a depender de la agricultura inventada en el Neolítico. Con la emergencia y fusión de la ciencia moderna con el capitalismo, dentro del huracán de la Revolución Industrial iniciada a mediados del siglo XVIII (Hill, 1969; Hobsbawm, 1969), la humanidad ingresó en la *época histórica del industrialismo*, cuando la industria fue revolucionada por el uso de máquinas en el proceso productivo. A lo largo de la segunda mitad del siglo XX, la humanidad empezó a experimentar los impactos de la declinación de la época histórica del industrialismo y de la simultánea emergencia de una

época histórica nueva, pero no necesariamente mejor: la *época histórica del informacionalismo* (Castells, 1996).

El concepto actual de red surge con la época emergente, a partir de la visión cibernética de mundo que se está gestando alrededor de la revolución en la tecnología de la información y su penetración y transformación de los medios de comunicación. Pero esta no es la única visión de mundo que surge con la nueva época histórica, porque otras revoluciones también están en marcha, como la *revolución económica* que está estableciendo un nuevo régimen de acumulación y representación del capital, por la crisis irreversible del régimen de acumulación y representación de la época del industrialismo. También está en marcha una *revolución cultural* que emerge con los movimientos sociales surgidos en los años 1960 para rescatar la relevancia de lo humano, lo social, lo ecológico y lo ético. Es en este contexto histórico cambiante que nosotros abordamos el concepto de red y su aplicación en el mundo de «lo social». Las visiones –*cibernética, mercadológica* y *contextual*– de mundo, que emergen con las revoluciones –tecnológica, económica y cultural– en marcha, condicionan la construcción de los nuevos paradigmas –*neo-racionalista, neo-evolucionista* y *constructivista*– que influenciarán la naturaleza de cualquier red creada bajo sus premisas. El esfuerzo toma como referencia el contexto cambiante.

Las redes del contexto y el contexto de las redes

La realidad es una trama –red– de relaciones (Capra 1996, 2003) entre actores humanos y no-humanos (Latour, 2004). El espacio en que dichas relaciones emergen es el contexto, un libro culturalmente codificado con la sabiduría –*cambiante*– de

las especies del planeta sobre la dinámica cambiante de la realidad. Nuestro *contexto* es la referencia más crítica para la *sostenibilidad* de nuestros modos de vida y para la construcción de los significados que dan sentido a nuestra existencia. Crece la literatura que demuestra la centralidad del contexto tanto para comprender la realidad cuanto para transformarla.

Por ejemplo, Maturana y Varela (1990) demostraron que la única característica común a los seres vivos es la capacidad de aprender en interacción con su contexto. En 1993 un encuentro sobre redes sociales en América Latina brindó lecciones sobre cómo el contexto condiciona la naturaleza y la dinámica de cualquier red (Dabas y Najmanovich, 1995). Escobar (1998) reveló la farsa de la universalidad del discurso del desarrollo, cuyas premisas y promesas, creadas por el más fuerte con fines de dominación, implican la subalternidad de las experiencias y saberes locales. Para comprender el fenómeno de la vulnerabilidad-sostenibilidad institucional que agobia a las organizaciones de desarrollo, De Souza Silva (2001a) y otros autores latinoamericanos comprometidos en construir «otra» América Latina interpretaron la *cuestión institucional* en el contexto global cambiante. Walsh (2002) y otros investigadores comprometidos con la transformación crítica de nuestra región propusieron la relevancia de desafiar y superar la geopolítica del conocimiento y la colonialidad del poder que hacen prevalecer ciertos diseños globales sobre las historias locales en nuestro contexto regional. Las preguntas locales relevantes prevalecen sobre las respuestas universales. El desarrollo es contextual.

Las premisas del cambio y el cambio de premisas

Una cosa son las premisas del cambio –*verdades relevantes para demostrar la necesidad de cambiar*– y otra cosa es el cambio de las premisas que condicionan cambios desde la visión –*y para el beneficio*– del más fuerte. Desde una perspectiva del pensamiento subalterno (Escobar, 2004a y 2004b; Fanon, 1999; Quijano, 1999; Mignolo, 2000; Walsh y otros, 2002; Dussel, 2003; Lander, 2005), es posible proponer «otras» premisas para inspirar y orientar iniciativas de innovación institucional en América Latina.

1. *Vivir es aprender, aprender es cambiar y cambiar es vivir aprendiendo en interacción con el contexto.* Lo coherente es «existo luego pienso», no «pienso luego existo», como propuso equivocadamente Descartes. Para pensar primero hay que estar vivo, y para seguir viviendo hay que seguir aprendiendo. El que deja de aprender es un candidato a la extinción, porque pierde la sabiduría imprescindible para su *sostenibilidad*, que depende de la *coherencia* de su modo de vida y del grado de *correspondencia* de este con el *contexto*: lugar donde vivimos, del cual dependemos, el cual cambiamos y donde somos (o no) relevantes. Bajo esta premisa, la sostenibilidad y el aprendizaje son fenómenos contextuales e interdependientes.

2. *En el mundo del «desarrollo» no existen problemas ni soluciones universales.* Por incluir seres humanos, los problemas del desarrollo no son resueltos: son problemas cambiantes que deben interpretarse contextualmente y manejarse localmente, creativamente, por cada generación, a partir de su historia local, condicionada por su formación pasada, desafíos

presentes y aspiraciones futuras. Los modelos universales son localmente irrelevantes. Un ***modo de vida*** socialmente relevante, económicamente viable, culturalmente significativo, espiritualmente inspirador y éticamente defendible es una propiedad emergente de cada contexto.

3. ***El enfoque contextual implica innovar desde las historias locales.*** La innovación relevante para un grupo de actores emerge de ***procesos de interacción social*** que incluyen su participación, lo que implica generar conocimiento significativo en el contexto de su aplicación e implicaciones. Asociado a aspiraciones locales, ***lo relevante*** emerge de «lo local» y no de diseños globales cuyo universalismo invisibiliza el contexto crítico de los saberes locales. La dictadura de la razón universal puede ser fatal. Por ejemplo, la civilización occidental nos impone un modelo universal de producción y consumo sin correspondencia con los límites del planeta, porque ha tratado a la realidad global como homogénea, generando la peor crisis ecológica de la historia del planeta, a partir de la lógica de su más predador sistema económico: el sistema capitalista (Kovel, 2002).

4. ***La universalidad de la «idea de desarrollo» facilita la dominación.*** Para fines de dominación, esta idea ha sido disfrazada con varios nombres (progreso, modernización), oculta bajo muchos rostros (civilización, desarrollo), adornada con lindas promesas (paz, bienestar), ofrecida hipócritamente (ayuda, cooperación), bajo un enfoque evolucionista (fases, etapas), a través de diseños globales (colonización, globalización), que aseguran resolver problemas de toda la humanidad (hambre, pobreza), con el apoyo natural de fuerzas

extraordinarias (ciencia, tecnología) y el uso de reglas universales (leyes internacionales, tratados de libre comercio) e instituciones de control (ejércitos, organismos multilaterales), para institucionalizar y legitimar sus consecuencias (desigualdad, injusticia), mientras lo que realmente promueve, a cualquier costo, es el crecimiento económico para el beneficio del más fuerte. En América Latina esto ha sido la regla desde 1492. Para que la hipocresía organizada «en el nombre del desarrollo» funcione, el «desarrollo internacional» ha funcionado a través de redes de poder: redes científicas, institucionales, financieras, tecnológicas, políticas, jurídicas, etc. Finalmente, fueron creadas la cultura cínica, que permite a ciertos gobiernos usar la mentira como filosofía de negociación pública, y la cultura del miedo, para el caso de que la primera falle.

5. *La dicotomía «superior-inferior» transforma dominación en hegemonía.* La dominación se caracteriza por la prevalencia de la fuerza; la hegemonía ocurre cuando hay aceptación por parte de los subalternos. Para legitimar las injusticias de su dominación, un imperio crea una dicotomía donde él emerge como superior y los dominados como inferiores. Cuando el discurso del dominador convence a los dominados de su inferioridad, cuando los dominados aceptan la generosidad del dominador y cuando los dominados imitan al dominador, lo que era dominación se transforma en *hegemonía*, que es el poder de influenciar con la aceptación de los subalternos, que abandonan sus historias locales para aceptar diseños globales, reproduciendo las relaciones de dominación como si estas fueran naturales y deseadas. Por eso, un imperio empieza a perder su hegemonía cuando usa más

el argumento de la fuerza que la fuerza del argumento, porque los subalternos ya no lo respetan sino apenas lo temen. Acaba la hegemonía; vuelve la dominación.

6. *Todo discurso hegemónico genera discursos contra-hegemónicos; toda dominación genera resistencia.* No hay imperio eterno. El discurso hegemónico no convence a todos los subalternos; no todo dominado acepta la dominación. La emergencia de los movimientos sociales actuales es la más reciente evidencia de esta premisa histórica. Los grupos subalternos aportaron a la caída de los imperios, con estrategias que ignoraban las reglas del juego del más fuerte, minaban su hegemonía y cultivaban la solidaridad crítica para su sostenibilidad. *Ignorar, minar* y *compartir* son verbos imprescindibles para inspirar iniciativas de resistencia/liberación entre los subalternos que aspiran a un futuro diferente y mejor. Lo ideal es cuando los subalternos logran realizar sus aspiraciones ignorando el juego del más fuerte, valorizando su contexto, movilizando sus potencialidades locales, siendo solidarios y viabilizando aspectos de «un» futuro que les interesa. Cuanto eso es imposible, los subalternos, solidariamente, minan ciertas condiciones que sostienen la hegemonía del más fuerte. El poder *no* es algo que el dominador posee materialmente. El poder emerge de relaciones entre verdades, objetos, prácticas, significados, etc. Los subalternos pueden construir otras relaciones –sociales, políticas, culturales, éticas– que les proporcionan un poder diferente y muy efectivo.

Marcos de referencia para interpretar el contexto global cambiante

El acceso a la información no asegura comprensión. Es necesario interpretar el contexto cambiante del cual emerge el concepto de red, y que condicionará la naturaleza y dinámica de las redes de innovación para el desarrollo. La interpretación de la información disponible se hace imprescindible. Por ello, es crítico disponer de marcos de referencia para la interpretación. ¿Qué marcos mínimos necesita uno para una interpretación relevante que incluya también elementos para inspirar iniciativas de transformación? A partir de las premisas articuladas y sintetizadas hasta aquí, es posible proponer marcos de referencia –*interpretativo, histórico, prospectivo* y *ético*– para inspirar y orientar la movilización de la imaginación, capacidad y compromiso en la construcción de redes sociales comprometidas con la construcción de «otra» América Latina.

- El *marco interpretativo* –cómo mirar la realidad– explica por qué el más fuerte institucionaliza su fuerza como derecho y la obediencia como deber, a través de la dicotomía superior-inferior, y cómo los subalternos construyen sus estrategias de resistencia y liberación. Cuando el poder lo tuvo Europa occidental, la dicotomía superior-inferior fue presentada a través del binomio «civilizado-primitivo»; bajo la hegemonía de Estados Unidos, la dicotomía se presenta a través del binomio «desarrollado-subdesarrollado».

- El *marco histórico* –que trae criterios desde el pasado para iluminar el presente– hace una descolonización de la hipocresía organizada alrededor de la «idea de desarrollo» que condiciona nuestros modos de vida al condicionar su morfología

social. Durante el colonialismo imperial, la «idea de desarrollo» fue organizada en red alrededor de la dicotomía «civilizado-primitivo»; durante el actual imperialismo sin colonias, esta idea también ha sido organizada en red alrededor de la dicotomía «desarrollado-subdesarrollado».

- El *marco prospectivo* –que trae criterios desde el futuro para inspirar y orientar el presente– revela la génesis y algunas características del actual cambio de época histórica y los paradigmas emergentes para la comprensión y uso del concepto de red. Bajo las visiones cibernética, mercadológica y contextual de mundo, están emergiendo tres paradigmas para influenciar la concepción y el manejo de redes: el neo-racionalismo, el neo-evolucionismo y el constructivismo.

- El *marco ético* –que atañe a la transformación de la realidad– sintetiza «un» mapa de nuestras potencialidades –*blandas* y *duras*– para inspirar iniciativas hacia la construcción de una América Latina indignada, solidaria y soberana, con el protagonismo de redes sociales comprometidas con un futuro diferente –y mejor– para nuestras sociedades.

El primer paso para superar un desafío complejo es comprenderlo, pero no bajo la percepción y con los métodos que lo generaron. En el caso del «desarrollo», más allá de la *deconstrucción* de sus premisas se debe hacer la *descolonización* de su génesis, naturaleza y transformación (Sachs y otros, 1992; Escobar, 1998). Sin eso, la reconstrucción de nuestros modos de interpretación e intervención bajo el concepto de red será estéril. Será rehén de la matriz epistemológica de los paradigmas eurocéntricos que nos dominan desde la invasión del mundo tropical por la

ciencia occidental y será prisionera de la matriz ideológica neoliberal de la potencia hegemónica y sus aliados. Dichos actores tienen interés en mantener los resultados de la Segunda Guerra Mundial, bajo un «paradigma de desarrollo» que les beneficie más que a otros, idealmente bajo el concepto de red.

2 - REESTRUCTURACIÓN DEL ESTADO: DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍAS

Descentralización y desarrollo local en América Latina: hacia una agenda común

Alberto Enríquez Villacorta (El Salvador)

Descentralización, autonomía y desarrollo local, factores clave en la reestructuración de los Estados latinoamericanos: el caso de Centroamérica

Rokael Cardona Recinos (Guatemala)

Descentralización y desarrollo local en América Latina: hacia una agenda común

Alberto Enríquez Villacorta*

En América Latina se vienen multiplicando los espacios de encuentro e intercambio de ideas y de experiencias en torno a los temas del desarrollo local y la descentralización del Estado. Este fenómeno obedece a la importancia que para el desarrollo y la democracia adquieren dichos temas y los retos que ellos suponen no solamente para los actores locales, sino para los nacionales y regionales.

El propósito de este trabajo se enmarca en la reflexión sobre «los procesos de reestructuración del Estado: descentralización y autonomías» y es analizar las principales conclusiones de la *II Cumbre Iberoamericana de Descentralización y Desarrollo Local* realizada en la ciudad de San Salvador en julio de 2005, tratando de comprender el marco y el proceso en que se produjeron, sus implicaciones y sus alcances.

1. La I Cumbre: Arequipa, Perú

Con la participación de aproximadamente 400 personas de 19 países de América Latina y El Caribe, España y

* Director de Desarrollo Regional/Local de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) de El Salvador, Coordinador del Consejo Académico Interinstitucional de la Maestría en Desarrollo Local que impulsan conjuntamente la FUNDE, la Universidad José Simeón Cañas (UCA), la Universidad Católica y el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) de Uruguay, y responsable de la Coordinación Técnica de la Conferencia Centroamericana por el Desarrollo Local y la Descentralización del Estado (CONFEDELCA).

Estados Unidos, en junio de 2003 se celebró en Arequipa la *I Cumbre Latinoamericana por el Desarrollo Local y la Descentralización.*

El camino recorrido para llegar a realizar esta Cumbre no fue fácil. Originalmente la idea era desarrollar en junio de 2002 una conferencia latinoamericana de organismos ciudadanos no gubernamentales sobre desarrollo local, descentralización y participación ciudadana. Esta no pudo celebrarse debido a un fuerte conflicto social y político en Arequipa en torno a la privatización de una empresa local generadora de energía eléctrica.

En su lugar y sin pretender reemplazar el evento, se aprovechó la presencia de diversos participantes en Lima para intercambiar ideas e insistir en la importancia de la iniciativa. Esto permitió no solamente madurar la temática, sino ampliar el concepto y la convocación y afinar la metodología. A ello contribuyó, sin duda, una experiencia que venía avanzando en Centroamérica desde el año 2000, bajo el nombre de *Conferencia Centroamericana por el Desarrollo Local y la Descentralización del Estado* (CONFEDELCA). Esta conferencia, concebida como un espacio permanente de reflexión, debate, intercambio y generación de vínculos, planteaba la necesidad de convocar a los diversos actores vinculados al desarrollo local y a la descentralización en los distintos países: gobiernos locales, gobiernos nacionales, sociedad civil, parlamentos y empresa privada.

Se constituyó entonces un grupo de trabajo que volvió a reunirse en octubre de 2002 y enero de 2003, permitiendo concretar la posibilidad de tener en junio de 2003 ya no una conferencia de ONG y organizaciones ciudadanas –como era la idea original–, sino una Cumbre latinoamericana donde se darían cita

diversos actores y sectores de los distintos países y subregiones del continente. La respuesta fue magnífica, pues participaron más del 90% de los invitados e invitadas.

Los trabajos, conferencias, paneles y talleres se estructuraron en tres bloques:

- una evaluación actual de la situación de los procesos de desarrollo local y descentralización en marcha, para identificar retos y perspectivas;
- la identificación de mecanismos que, desde lo local y regional, promueven la transformación económica, política y social;
- la institucionalidad y organizaciones que están surgiendo desde nuevas prácticas y experiencias.

Después de tres días de reflexión, debate e intercambio, la I Cumbre sintetizó sus principales constataciones en tres puntos:

✓ que en América Latina se siguen acrecentando la pobreza, las desigualdades sociales y las disparidades territoriales, lo cual se refleja en la existencia de 225 millones de pobres cuyas fuerzas no les alcanzan para acceder a las oportunidades que desfilan ante sus ojos;

✓ que desde esta realidad la globalización que está transformando aceleradamente el mundo nos plantea nuevos y profundos desafíos de cara a encontrar los caminos de la democracia y el desarrollo;

✓ que el surgimiento de una multiplicidad de iniciativas, procesos y enfoques de desarrollo local-regional y descentralización de los Estados dibujan una nueva ruta para responder a tales desafíos.

Sobre la base de estas constataciones la Cumbre adoptó seis compromisos:

- ✓ *profundizar, ampliar y difundir los procesos de desarrollo local-regional y descentralización* en nuestros países, convirtiéndolos en factores de integración continental;
- ✓ *fortalecer la participación y la concertación* entre los gobiernos centrales, regionales y locales, los parlamentos, la sociedad civil y la empresa privada, como condición indispensable para que tales procesos sean una realidad;
- ✓ *propiciar que cada uno de estos agentes asuma la responsabilidad y las transformaciones que le corresponden* y construya mecanismos de cooperación que aseguren acciones coordinadas y complementarias, fortaleciendo así la gobernabilidad democrática;
- ✓ *generar una creciente participación ciudadana* poniendo énfasis en aquellos grupos que históricamente han sido especialmente excluidos, como son los y las pobres, las mujeres, las niñas y niños, la juventud y los pueblos indígenas;
- ✓ contribuir a p*rofundizar los vínculos con la cooperación internacional* como socios estratégicos en estos procesos;
- ✓ hacer de la Cumbre de Arequipa el punto de partida para la construcción de un espacio latinoamericano de intercambio de experiencias, reflexiones y propuestas entre gobiernos nacionales, regionales y locales, parlamentos, sociedad civil y sector privado, en torno al desarrollo local-regional y la descentralización.

2. El Grupo Iniciativa (GI): hacia la continuidad de las Cumbres. Procesos, espacios y agenda

Una de las mayores dificultades cuando se abren espacios como la Cumbre Latinoamericana es cómo darles seguimiento, cómo generar rutas de continuidad, cómo hacer para que tengan cierta permanencia, sin convertirlos en espacios anquilosados y estériles.

Este era un desafío después de la I Cumbre. Para responder a él, surge el Grupo Iniciativa, del seno del Comité Organizador de la Cumbre de Arequipa.

El Grupo está conformado por diversas organizaciones ciudadanas de naturaleza distinta y asociaciones de municipalidades de varios países de América Latina y cuenta con el apoyo de dos socios estratégicos, la Diputación de Barcelona y la FIA de Estados Unidos.

Después de tres encuentros, en Santa Cruz (Bolivia) en septiembre de 2003, en Barcelona (España) en enero de 2004 y en Tegucigalpa (Honduras) en octubre de ese mismo año, el GI perfila su propia identidad, su agenda inicial y su visión de las Cumbres Latinoamericanas.

En torno a la identidad del Grupo Iniciativa

✓ El GI está constituido por dos asociaciones de municipalidades, 10 organismos no gubernamentales, una Federación de centros educativos y una red de desarrollo local[1].

[1] Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM); Asociación de Municipalidades de Nicaragua (AMUNIC); Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) de Uruguay; Gestión Local de Paraguay; CIDADE de Brasil; Centro de Estudios para el

- ✓ El GI se define como generador de una iniciativa latinoamericana –hay muchas y de diverso tipo en marcha– que busca contribuir de manera permanente y sistemática a impulsar con más profundidad y fuerza los procesos de desarrollo local y descentralización del Estado en el continente.
- ✓ Para ello, acuerda trabajar en dos niveles. Por una parte, reflexionando, debatiendo e intercambiando en su seno para producir pensamiento, análisis y propuestas sobre la temática. Por otra, promoviendo y facilitando espacios nacionales, subregionales y continentales que:
  - vinculen actores y sectores, experiencias y enfoques sobre la descentralización y el desarrollo local;
  - amplíen, profundicen y enriquezcan la reflexión, el debate y el aprendizaje sobre estos temas y contribuyan en consecuencia a posicionarlos en América Latina.
- ✓ En ese marco, se retoman las Cumbres a nivel del Continente, como momentos y espacios especiales de un proceso que les da marco, continuidad y sentido.
- ✓ Hay que diferenciar, por tanto, los dos espacios. El Grupo Iniciativa y el encuentro bianual Latinoamericano (Cumbre). Se complementan, pero son distintos. El Grupo Iniciativa es la instancia facilitadora y el hilo conductor del proceso, en el cual la Cumbre es un momento importante, pero que tiene sentido solamente en el marco del proceso.

Desarrollo Regional (CEDER) de Perú; Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible (CEPAD) de Bolivia; Fundación Social de Colombia; Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) de El Salvador; Equipo Pueblo de México; Fundación Solidaridad de República Dominicana; Federación de Asociaciones Centros Educativos para la Producción Total (FACEPT) de Argentina; Red Nicaragüense para la Democracia y el Desarrollo Local.

- ✓ La Cumbre no es una actividad «del» GI sino de quienes participan en ella, aunque el Grupo participa en su organización, en las decisiones estratégicas y las principales definiciones; en la discusión estratégica y política; y, da seguimiento y aporta a la estructuración de la Cumbre.
- ✓ El GI se vincula con el Comité Organizador de cada Cumbre a través de su eslabón en el país. En el caso de Arequipa fue el Centro de Estudios para el Desarrollo Regional (CEDER) y en el caso de San Salvador, la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE).
- ✓ Es un soporte político de cada Cumbre y una fuente de aporte creativo. El GI, al mantener una permanente reflexión en el proceso de organización de la Cumbre, se fortalece en el camino y en la experiencia.
- ✓ El GI no cuenta hasta el momento con una estructura. Sus mecanismos centrales de comunicación son el correo electrónico y las reuniones que se realizan una o dos veces al año.

Una agenda para el debate, el intercambio y la construcción de espacios

Como planteamos en la Cumbre de Arequipa, el GI no entiende por Agenda un listado de puntos muertos o estáticos. Por el contrario, la Agenda es la identificación de aspectos fundamentales comunes a los procesos de desarrollo local y descentralización en los diferentes países iberoamericanos, cuya reflexión y debate demandan esfuerzos renovados y permanentes, no sólo desde la teoría, sino también desde una práctica reflexionada, sistematizada y elevada a la calidad de fuente de aprendizaje, con el propósito de ampliar y profundizar el desarrollo local y la

construcción de Estados democráticos y descentralizados en los distintos países iberoamericanos, tomando en cuenta sus propias condiciones y especificidades.

Las jornadas de la II Cumbre de San Salvador tenían como objetivo, precisamente, avanzar en concretar los puntos prioritarios de una *Agenda Estratégica Iberoamericana* que sin duda demandará nuevos cursos de acción y nuevas formas de relación e intercambio, así como la creación de múltiples espacios y de vínculos más estrechos y permanentes entre nosotros, nuestras organizaciones y los diversos actores del desarrollo local.

A partir de varios trabajos hechos por sus miembros en los países respectivos (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, México, República Dominicana, Colombia, Perú, Bolivia, Venezuela, Paraguay, Uruguay, Argentina, Chile y Brasil) sobre el estado de la descentralización y sus perspectivas, el Grupo Iniciativa puso a consideración, de manera preliminar, los siguientes puntos comunes:

1. Desarrollo local, descentralización *y reformas políticas.* Para avanzar hacia modelos de desarrollo que incorporen y articulen lo local, regional y nacional con mayor equilibrio, equidad y complementariedad, se necesitan profundas reformas políticas en el Estado, que contribuyan a fortalecer y ensamblar adecuadamente los ámbitos locales y regionales, y a recoger la diversidad cultural y de saberes de la población.
2. La *modernización de los partidos políticos,* que en muchos casos significa transformar el sistema partidista. En todos los países, los partidos políticos cumplen un papel fundamental en la definición de la estrategia nacional de desarrollo y del tipo de Estado que dicha estrategia requiere. En mayor o

menor medida, los partidos que actualmente tienen mayor responsabilidad e incidencia en los países latinoamericanos están siendo desbordados por los desafíos que les plantean el desarrollo local y la descentralización y, al mismo tiempo, carcomidos por factores como la falta de visión estratégica, la pérdida de legimitidad, el alejamiento de la ciudadanía y la corrupción.

3. *Autonomía y competencias.* La descentralización debe ser impulsada como proceso de redistribución del poder devolviendo, ampliando o fortaleciendo sus atribuciones a los gobiernos intermedios y locales con miras a convertirlos en factores del desarrollo local, regional y nacional. Es clave, en el marco de la descentralización, definir y acordar competencias, facultades y servicios a ser transferidos desde el gobierno nacional, y acompañar este proceso con programas de fortalecimiento institucional y de autonomía de la administración pública local.

4. *Concertación de actores.* El impulso al desarrollo local y la descentralización requieren, como condición de posibilidad, de pactos nacionales y de pactos locales y/o regionales entre gobierno nacional, gobiernos regionales y locales, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y del sector empresarial.

5. Profundización de la democracia e *institucionalización de la participación ciudadana.* El desarrollo local no puede lograrse y desplegarse sin una participación de la ciudadanía en los aspectos fundamentales. Esto supone asegurarla como un derecho ciudadano, lo que implica, en todos los países latinoamericanos, promover la participación de aquelllos grupos sociales que han sido históricamente marginados,

especialmente, las mujeres, los pueblos indígenas y la juventud. El desarrollo local pasa, pues, por el fortalecimiento de la organización de la sociedad civil, por la institucionalidad y organización de la ciudadanía, de cara a su participación permanente, creadora y responsable.

6. *Transparencia en la gestión pública municipal y regional.* Sin excepción alguna, uno de los obstáculos al desarrollo local es el mal uso de los recursos por parte de las instancias públicas. Por ello, la transparencia en la gestión pública, que incluye los ámbitos locales y regionales, es también una condición fundamental para el desarrollo local y regional. Esto exige, por parte de los gobiernos, la construcción de sistemas y mecanismos de rendición de cuentas y por parte de la ciudadanía el ejercicio de una permanente contraloría o auditoría social. Un asunto clave para que esto sea posible es establecer y respetar el derecho de la ciudadanía a la información, expresado, entre otras cosas, en servicios eficientes de información a los ciudadanos y ciudadanas en cada municipalidad y región.

7. *Financiamiento del desarrollo local y regional.* Nadie discute en los países iberoamericanos la necesidad de financiamiento para el desarrollo regional y local. El debate está en las formas, políticas y mecanismos para hacerlo efectivo. Esto incluye puntos complejos como el fortalecimiento de la gestión tributaria municipal, la regulación del endeudamiento regional y municipal, el grado de autonomía tributaria de los gobiernos locales, la construcción de sistemas integrales de finanzas municipales y el establecimiento de fondos específicos o especiales para la reducción de desequilibrios territoriales y

mayor estabilidad de los ingresos de los gobiernos regionales y locales.

8. *Asociatividad municipal y construcción de microrregiones o regiones.* Una de las rutas que se está diseñando en la mayoría de países para abrir cauces a las dinámicas de desarrollo local es la asociación de municipalidades y de municipios. Las mancomunidades de municipios se configuran no solo como forma de ampliar y mejorar la prestación de servicios públicos en los territorios, sino también de generar dinámicas de desarrollo local integral. De ahí que el reto sea cómo darles soporte institucional, así como impulsar políticas nacionales para estimularlas y fortalecerlas.

9. Relacionada con lo anterior aparece la necesidad de *configurar sistemas intermedios de gobierno.* Los gobiernos centrales necesitan un sistema de frenos y contrapesos para asumir de mejor manera el papel que les corresponde. Por otra parte, los Estados, en la medida en que vayan consolidando su naturaleza descentralizada, requieren de ámbitos o niveles intermedios que actúen como articuladores de todos los ámbitos o niveles de gobierno.

10. *Promoción del desarrollo económico local.* En un marco donde el desarrollo local se plantea como multidimensional, la dimensión económica surge como una de las más vertebrales y difíciles, pues pone sobre la mesa asuntos como la generación de riqueza y su distribución en los diversos territorios y países, y la generación local y regional de empleos e ingresos. Esto requiere de políticas e instrumentos de apoyo a los gobiernos locales y regionales para que los territorios puedan ir gradualmente elevando su

competitividad local, para que se incremente la inversión en rubros productivos, etc.

11. *Formación y capacitación municipal a partir de la demanda.* La necesidad de una masa crítica para el desarrollo local y la descentralización es palpable en todos los países. Por ello, un desafío es la creación de sistemas nacionales y descentralizados de formación y capacitación municipal y regional, esfuerzo que debería ser complementado con la implementación o el fortalecimiento de la carrera administrativa municipal y con políticas de dotación de más y mejores recursos humanos y tecnológicos a las municipalidades.

12. Finalmente, hay un punto que no es explícito en los trabajos de país pero que ha surgido reiteradamente en las discusiones del GI y es el papel de los organismos multilaterales, *la cooperación internacional y la cooperación descentralizada para el desarrollo local y regional.* Sin duda, estamos frente a actores que, aunque son externos, desempeñan una función importante. De allí la necesidad de abordar, en función del desarrollo local y regional, su naturaleza, su función y sus modalidades, de manera que operen efectivamente como socios que co-operan con los actores locales y regionales, a quienes competen el papel y la responsabilidad fundamentales.

3. La II Cumbre de San Salvador: un salto de calidad

Después de la evaluación de la I Cumbre empezó el proceso de preparación de una segunda. Varios debates condujeron a

precisar de mejor modo su naturaleza y sentido. Se apuntó entonces a que:

- sea un espacio plural de debate amplio y a fondo en una perspectiva no solo latinoamericana, sino iberoamericana. Es importante incluir a España y Portugal en el esfuerzo;
- tenga un carácter diverso e incluyente, es decir que pueda convocar a los diferentes actores y a las diferentes visiones, de manera que el debate sea amplio;
- tienda a tocar, a fondo y en el nervio, los temas relacionados con desarrollo local y descentralización, sobre la base de los procesos y experiencias nacionales, pero a partir de una lectura y perspectiva continentales;
- se adopte una metodología que permita esclarecer bien los enfoques de aquellos actores y procesos relevantes, apostando sobre todo a generar vínculos entre actores y países. Enfoque y metodología distinguen a la Cumbre al abordar temas estratégicos generadores de procesos;
- trate de integrar lo global y local, lo nacional y lo continental;
- aborde los temas desde la problemática y la perspectiva nacionales y regionales, pero vistas desde la diversidad de los actores y enfoques;
- genere productos que teniendo como destinatarios a los actores en los temas, puedan *incidir en políticas públicas* y en aspectos o factores que desencadenen procesos.

Bajo la óptica de estos elementos, en Barcelona se escogió Centroamérica y concretamente San Salvador como sede de la II Cumbre. Los principales resultados:

- ✓ Creció la participación: 23 países iberoamericanos más Estados Unidos, Alemania, Suecia y la Unión Europea.
- ✓ Se cualificó la participación en términos de actores.
- ✓ Se organizó en el marco de la CONFEDELCA, es decir en un contexto subregional que tuvo aportes importantes.
- ✓ Se conformó un comité organizador que obligó a la concertación en todas las líneas y aspectos.
- ✓ Participaron los tres poderes del Estado salvadoreño, un hecho político sin precedentes en el país en el tema del desarrollo local y la descentralización del Estado.
- ✓ Se logró una fuerte cobertura por parte de los principales medios de comunicación de El Salvador.
- ✓ La Cumbre fue un espaldarazo y un refuerzo para el impulso del desarrollo local y la descentralización en el país y las regiones sede.
- ✓ Las conclusiones se expresaron en forma de carta a los Jefes de Estado y de Gobierno de los países iberoamericanos que iban a reunirse en la *XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno*, en Salamanca, España (octubre de 2005), a los mandatarios y mandatarias que se encontrarían en Mar de Plata, Argentina (noviembre de 2005) para celebrar la *IV Cumbre de las Américas* y a los y las representantes de la *Red Interamericana de Funcionarios de Alto Nivel para la Descentralización* (RIAD) de

la OEA que se juntarían en Brasil, en el segundo semestre de 2005.

El objetivo de la propuesta, condensada en 10 puntos, es explícito y muy claro: «nos dirigimos a ustedes con el fin de que en sus importantes deliberaciones incorporen estrategias e iniciativas orientadas a promover el desarrollo local y la descentralización del Estado como elementos sustanciales para crear trabajo, enfrentar la pobreza, promover la equidad y de esa manera fortalecer la gobernabilidad democrática en nuestros países».

Estas propuestas fueron presentadas considerando que:

a. La experiencia de estos últimos años en diversos países ha demostrado que el espacio local y regional pueden contribuir a promover, de manera apegada a la gente y sus problemas, verdaderas estrategias e iniciativas de desarrollo, al tiempo que constituyen una excelente escuela de formación cívica y de construcción democrática. Debido a esto, la promoción del desarrollo local debe ser una política de Estado.

b. De igual manera, la experiencia ha demostrado que las iniciativas de desarrollo local necesitan *políticas nacionales* que las propicien y que entre estas la *descentralización* del Estado es una condición que, tarde o temprano, se vuelve indispensable para la sostenibilidad de los procesos de desarrollo local.

c. No obstante, llama la atención que los avances logrados durante los últimos años en términos de *políticas y estrategias nacionales de descentralización y desarrollo local* son bastante discretos y habitualmente muy cargados de retórica.

Con base en lo anterior, las organizaciones firmantes convenimos en adoptar como agenda –y solicitarles que incorporen en sus acuerdos– los siguientes puntos:

1. aprobar *políticas nacionales de descentralización y desarrollo local*, diseñadas por consenso entre los diferentes niveles del gobierno y los actores sociales y estableciendo, al mismo tiempo, referentes institucionales para su producción;

2. a partir de una redefinición concertada del papel de los gobiernos locales, hacer efectiva la transferencia de competencias de los organismos centrales a los organismos subnacionales del Estado, así como de los recursos para hacerlas efectivas;

3. fortalecer financieramente la gestión local, incrementando su capacidad recaudatoria, su acceso a los mercados de capital y estableciendo sistemas de transferencia transparentes y efectivos, así como asegurando mecanismos para la superación de los desequilibrios territoriales;

4. fortalecer las capacidades técnico-administrativas de las municipalidades, impulsando procesos de modernización que incluyan el desarrollo institucional y, como complemento, la creación o fortalecimiento de las carreras administrativas municipales;

5. promover la participación ciudadana, la transparencia en la gestión pública y la creación de espacios y mecanismos de deliberación local como condición indispensable para que la descentralización contribuya efectivamente a la gobernabilidad y al desarrollo local;

6. establecer programas de desarrollo económico local transparentes, que estimulen la iniciativa y la cooperación pública, privada y social para la creación de empleo productivo y para el combate a la pobreza;
7. integrar e incluir a los territorios y sectores de la sociedad históricamente discriminados por su género, etnia, condición social o edad, para que se conviertan en actores del desarrollo local;
8. profundizar las reformas políticas incluyendo a los partidos, de manera que se transformen en verdaderos promotores del desarrollo local y la descentralización;
9. crear y desarrollar mecanismos que permitan que los actores locales participen activamente en los procesos de integración regional;
10. abrir espacios y crear mecanismos para que las y los migrantes participen como actores de los procesos de desarrollo de sus municipios de origen.

Hacia una Iberoamérica integrada, impulsando el desarrollo local y la descentralización

Los resultados de la II Cumbre han sido, pues, altamente positivos. En primer lugar, han dibujado una agenda programática en torno a la cual diversos actores de gobiernos centrales, gobiernos municipales, sociedad civil y parlamentarios han empezado a generar iniciativas y acciones orientadas a fortalecer el desarrollo local y la descentralización.

En segundo lugar, se ha subrayado la importancia y la necesidad de abrir múltiples espacios y de vincular actores y experiencias,

de manera que los territorios iberoamericanos se vayan incorporando como sujetos de los desarrollos nacionales y, sobre todo, como protagonistas de una genuina integración iberoamericana.

Los países iberoamericanos, con diferentes procesos en marcha y experiencias diversas, debemos tejer una integración continental con los territorios como su base fundamental. La integración territorial es una pieza estratégica de la construcción comunitaria de Iberoamérica. A ello abonarán sin duda los procesos de desarrollo local y los Estados descentralizados que no solo acerquen más la gestión pública a la ciudadanía, sino que respalden y fortalezcan territorios más prósperos, democráticos e integrados.

Descentralización autonomía y desarrollo local, factores clave en la reestructuración de los Estados latinoamericanos: el caso de Centroamérica

Rokael Cardona Recinos*

A partir de las transiciones políticas iniciadas a principios de la década de los 1980 los países centroamericanos han vivido variados procesos de descentralización político-territorial que van afirmándose progresivamente en la región, aunque con muchos rezagos democráticos e institucionales comparados con los países que mejor los han institucionalizado.

Para analizar el caso centroamericano optaré por el concepto de *descentralización democrática* toda vez que la descentralización solo es posible en el marco de la democratización del Estado, de la economía y de la sociedad. Sólo un Estado democrático descentralizado –inteligentemente centralizado– hace posible el florecimiento de la autonomía local, el autogobierno de los ciudadanos, que es la expresión más avanzada de la democracia en los diversos territorios del Estado.

La participación ciudadana a la que hay que aspirar, como una máxima de la democracia, es justamente el autogobierno de los ciudadanos y la gestión democrática del Estado local (autónomo), en sus diversas expresiones territoriales y sociolingüísticas. De ahí la importancia de revalorizar la democracia electoral en los territorios y, por tanto, de democratizar los partidos políticos

* Sociólogo guatemalteco, ex Comisionado presidencial de Modernización y Descentralización del Estado (enero de 2000-enero de 2004).

e institucionalizar y/o consolidar modelos políticos electorales y participativos de democratización local.

El Estado en una democracia es *de* y *para* los ciudadanos, que no existen en abstracto. Existen primariamente como individuos, como familias, como comunidades, como vecinos, organizados territorialmente en diversidad de entidades locales y en diversidad de comunidades lingüísticas. En la cotidianidad el Estado sólo existe para los ciudadanos desde la posibilidad de su realización humana plena en lo local. De ahí que los Estados mejor consolidados y mejor legitimados por la sociedad son aquellos que hacen posible el bienestar de la colectividad desde las entidades locales territoriales, asegurando la igualdad social y de derechos, y desde la democracia local articulada territorial y políticamente al Estado democrático como un todo, como una verdadera *comunidad política* en la que se cimenta la nación. El concepto de ciudadanía no es sólo un concepto jurídico y político, sino también un concepto sustantivo de democracia social: ciudadanía social.

Esta es la razón del principio estratégico de la subsidiariedad del Estado, que es esencialmente un principio político y no una mera forma administrativa. Hay que recordar que la descentralización a la manera neoliberal es una nueva forma de autoritarismo ejercida desde el poder transnacional que subordina a los Estados débiles, cuyos dirigentes de turno hacen caso omiso de la soberanía que reside en los ciudadanos y en la nación. La descentralización democrática, por el contrario, supone la recuperación de los espacios de soberanía relativa que le corresponden al Estado democrático, para impulsar el desarrollo social como eje del desarrollo local en la búsqueda de reales condiciones de igualdad entre todos(as) los ciudadanos(as).

Sustento teórico y político de la reestructuración del Estado

La reestructuración del Estado implica su reforma integral, necesaria para alcanzar una democratización plena de la sociedad, propendiendo no solo a la igualdad social, sino a reducir las brechas y desigualdades territoriales en un marco de reconstrucción del Estado-nación. Reestructurar o reformar el Estado esencialmente consiste en transformar las estructuras del poder político para democratizar la economía, la sociedad, la cultura y el propio ejercicio de la política. La descentralización tiene un gran papel en este proceso, siempre que la misma sea una *descentralización democrática*, es decir un proceso integral participativo y representativo que profundice la autonomía de los entes descentralizados (gobiernos autónomos) a partir de la recuperación, reivindicación y reconstrucción de la ciudadanía plena, apoyada en procesos de desarrollo local articulados al desarrollo nacional con justicia social, dentro de nuevos marcos de integración regional latinoamericana. Se trata de una reforma del Estado para una mejor inserción de los países en la mundialización, bajo el principio de que la misma debe ser gestionada de un modo distinto.

Descentralización y democratización del Estado

La descentralización es consustancial a la democracia en la medida en que implica, entre otros aspectos, los siguientes: a) la ampliación de los derechos y libertades de los(as) ciudadanos(as); b) la progresiva incorporación de los sectores excluidos o marginados a las instituciones representativas del Estado; y, c) mayor control y participación de los ciudadanos en las administraciones públicas. Para que eso sea posible la descentralización

debe proponerse como objetivo estratégico el desarrollo democrático del Estado moderno, bajo una concepción integral del desarrollo y del mismo paradigma de la descentralización.

Por tanto, debemos ponerle apellido a la descentralización para no confundirla con desconcentración funcional del Estado, ni reducirla a una definición meramente técnica, o a una sola de sus dimensiones (fiscal, administrativa, competencial, etc.). Se trata, por ende, de un concepto de descentralización democrática, que persigue objetivos de democracia social, económica, política y etnocultural. Solo de esa manera la descentralización implica una reestructuración del Estado: competencial, territorial, en los ámbitos de gobierno, en la asignación y distribución de los recursos fiscales.

La reestructuración del Estado, su democratización, supone un acelerado proceso de descentralización política y administrativa, conlleva mayor autonomía local y regional, y una centralización renovada del Estado, más estratégica, con un nuevo reparto de las competencias, una nueva división del trabajo en el seno de las administraciones públicas, un nuevo reparto de los recursos financieros y, ante todo, una mayor inclusión social, étnica y de género bajo una mayor igualdad territorial.

La autonomía político-territorial

La descentralización democrática conlleva un vigoroso proceso de fortalecimiento de la autonomía local dentro de un concepto de unidad en la diversidad, de la nación y el Estado.

Los orígenes de la autonomía y su grado de desarrollo en un Estado democrático son aspectos fundamentales en el proceso de

descentralización del poder. ¿Qué aspectos son definitorios de la autonomía local?

a. *Un gobierno de elección popular, democrática.* Lo que caracteriza a un proceso de descentralización es una estructura deliberante y representativa; un gobierno de elección popular democrática, con facultades legislativas y ejecutivas. Se trata del autogobierno, entendido como la facultad del ente descentralizado para dotarse a sí mismo de sus gobernantes, reconociendo a los sujetos sociales del territorio –los ciudadanos (as)– el derecho de elegirlos libre y democráticamente.

b. La facultad del ente descentralizado de *definir una política propia y de carácter global que le permite su actuación en la diversidad de materias del desarrollo en el territorio local.* Esta es la posibilidad que tienen los municipios de contar con una política propia para el desarrollo local. Eso difiere grandemente de lo que sucede con las instituciones descentralizadas del Estado, que no están dotadas de autogobierno y tienen, sin excepciones, una especialización en determinada función (agua, energía, banca, seguridad social, etc.). En este sentido los municipios centroamericanos (con excepción de Costa Rica) gozan de una titularidad de atribuciones y competencias, definidas por las Constituciones políticas, que les permite una amplia actuación en su territorio, sobre el cual pueden ejercer funciones legislativas y ejecutivas (incluso en materia judicial, en algunos casos) propias o en coordinación con otras instituciones públicas.

c. Las *competencias del ente descentralizado territorialmente deben ser de carácter decisorio (autonomía en la toma de*

decisiones) en las materias sustantivas que les corresponden (competencias propias o exclusivas) y el ente descentralizado debe poder participar en la toma de decisiones en asuntos que les afectan, aunque no sean de su competencia directa.

d. El ente descentralizado debe contar con *la facultad y la capacidad de coacción* para ejecutar las decisiones que tome, es decir el poder y la autoridad para hacer cumplir, en su territorio, las decisiones del gobierno autónomo dentro del ordenamiento del Estado de derecho.

e. Esto debe complementarse, necesariamente, con la facultad y la capacidad autónomas para planificar, programar, dirigir y ejecutar sus propias atribuciones, sin tutela alguna de los organismos del Estado; se trata de la autonomía de la gestión pública territorial. Estas facultades están acompañadas de la autonomía para formular el presupuesto de ingresos y egresos, y controlar y evaluar su ejecución.

f. Un atributo fundamental es la *autosuficiencia económico-financiera* que constituye uno de los indicadores más importantes de la descentralización democrática del Estado, es decir de su objetivo y capacidad para redistribuir el ingreso nacional hacia los territorios. Esto implica dos cosas fundamentales que tienen que ver con la descentralización fiscal del Estado: la primera es *el derecho a recibir transferencias fijas exclusivas* de las instituciones nacionales y transferencias de otros ingresos provenientes de su coparticipación tributaria[1]. Debemos recordar que el derecho a recibir transferencias forma parte, entre otros, del

[1] El promedio de las transferencias fijas, exclusivas, a los entes territoriales descentralizados en los países desarrollados (regiones autónomas, municipios y otras entidades locales) oscila entre el 32% y el 48% de los ingresos del Estado.

principio de subsidiariedad del Estado y del derecho de los ciudadanos a disfrutar del principio de igualdad en el acceso a los bienes públicos en los territorios estatales. Esto último es crucial en relación con el grado de equidad de los principios que rijan la distribución de las transferencias financieras a los entes descentralizados territorialmente. La segunda cuestión fundamental es *la potestad de autonomía tributaria* para dotarse de sus propios recursos económicos mediante las normas y los mecanismos reconocidos por el derecho constitucional de la autonomía. Dos cuestiones específicas se refieren a esta materia: la facultad para normar y cobrar tributos o impuestos locales y la facultad para definir las tasas o los precios de los servicios públicos locales.

g. Los recursos que les pertenecen pueden ser utilizados por el ente descentralizado sin ningún condicionamiento o fin específico. Esto supone la autonomía de gasto de las transferencias fijas exclusivas que les corresponden y la autonomía de gasto de sus propios recursos (producto de los impuestos y de las tasas por servicios públicos y de otros ingresos).

h. La facultad de coordinar o darle seguimiento a las actuaciones de las instituciones del gobierno nacional en su territorio y la progresiva tendencia a asumir la gestión directa o a participar (mediante la gestión indirecta) en la prestación de los servicios dirigidos a la población residente en su territorio.

Centralización y descentralización: equilibrio dinámico/estratégico

No toda centralización del Estado es opuesta a la descentralización. Por el contrario, es necesario a veces recentralizar algunas

competencias dispersas del Estado en función de una mejor unidad nacional y una mejor visión del Estado democrático de cara a ejercer funciones clásicas que favorezcan el ejercicio igualitario de los derechos individuales y colectivos en todo el territorio del Estado, o de cumplir eficazmente con funciones primarias del ordenamiento estatal (como la seguridad pública, la seguridad jurídica de la propiedad o el respeto a los derechos humanos, por ejemplo).

Hoy muchos Estados se caracterizan por una débil centralización, dispersión de competencias y recursos, indefinición de competencias por ámbitos de gobierno, pesado centralismo y burocratismo, sectorialización disfuncional e ineficiente, sobrecarga de organismos en los órganos ejecutivos nacionales, pérdida de coherencia y de agilidad de los procesos de toma de decisiones, bajo o muy bajo control de los ciudadanos sobre la gestión pública, altos costos de funcionamiento de los aparatos burocráticos, lenta o muy lenta respuesta de los aparatos centrales del Estado a las demandas y necesidades de los ciudadanos, alta corrupción y despilfarro de recursos, todo lo cual contribuye a las inequidades y a las desigualdades territoriales y sociales.

Participación ciudadana y desarrollo democrático de la ciudadanía

La participación ciudadana es un proceso con varias aristas o dimensiones, con diversidad de expresiones individuales y colectivas organizadas que se manifiestan en los distintos momentos del proceso democrático, entre ellas la ciudadanía (existencia, conciencia y derechos), el autogobierno y la gestión democrática del Estado local.

Participar es sinónimo de tomar parte, intervenir, colaborar, meterse, comunicar, informarse, integrarse[2] en una gran diversidad de asuntos de la acción social o política de una sociedad, pero siempre con referencia al Estado y su reestructuración permanente. Cuando hablamos de la participación ciudadana, el concepto se delimita con mayor precisión a todas las acciones que conllevan el ejercicio de los derechos de ciudadanía, no solo los derechos políticos, sino los derechos sociales y los derechos indígenas, en lo que concierne al tema del poder del Estado y la nación. La participación ciudadana se refiere tanto a derechos individuales como a derechos colectivos normados y legitimados por las instituciones políticas, sociales o sociolingüísticas del Estado en general o específicos de una comunidad, municipio o región. La descentralización democrática debe profundizar el conocimiento, reconocimiento y desarrollo de todos los derechos inherentes a la participación ciudadana.

Para ello es necesario entender que la participación ciudadana solo es posible en cuanto fenómeno de ciudadanía como relación dinámica y dialéctica entre los ciudadanos y el Estado democrático (o en proceso de democratización) a través de sus diferentes instituciones expresadas u organizadas nacionalmente o en sus diversas formas de organización y poder territorial. Se trata de una relación o interacción individual o de grupo para hacer valer determinados derechos constitucionales y legales, y a la vez cumplir determinadas obligaciones.

Hoy día se consideran por lo menos las siguientes formas o modalidades de ejercicio de la ciudadanía o participación ciudadana: la participación

[2] Véase al respecto el *Diccionario de Sinónimos y Antónimos de la Lengua Española*, Valencia, España, Editorial Alfredo Ortells, S.L., 1995, p. 730.

electoral, la incidencia ciudadana y la participación ciudadana en la gestión pública o de los asuntos del gobierno y la administración del Estado, tanto en el nivel nacional, como en el Estado local (el municipio o la región).

La *participación ciudadana* también puede ser definida como los espacios –normados o de facto– de interacción de las personas con el Estado, en calidad de ciudadanos individuales u organizados, con el objeto de hacer valer sus derechos frente al mismo e influir sobre los espacios de decisión política para el diseño de las políticas de gestión pública. Implica una revalorización del concepto de ciudadano en su relación con el Estado y un recordatorio de que la soberanía reside en el pueblo, que delega en sus representantes el ejercicio del poder y la autoridad. El modelo de participación ciudadana que interesa en materia de descentralización es aquel orientado al ejercicio de los derechos civiles, políticos, sociales, ambientales, culturales, étnicos, etc., es decir a la construcción de ciudadanía. Desde esa perspectiva, se participa en los procesos de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, lo que conlleva la incorporación de los actores sociales a la gestión y planificación del desarrollo, desde los territorios municipales del Estado.

Los desafíos de la participación ciudadana son alcanzar acuerdos consensuados, en un marco de negociación y resolución de conflictos, dada la diversidad de intereses predominantes en la sociedad civil y los intereses específicos que impone la acción del Estado.

Pasando al concepto de *ciudadanía*, este está estrechamente ligado a los derechos inalienables del hombre y de la mujer en sociedad. La ciudadanía es un proceso en construcción histórica, de carácter sociopolítico-cultural, que ha evolucionado con el

reconocimiento de nuevos derechos humanos y la incorporación de grupos sociales excluidos al ejercicio de los mismos: las mujeres, la niñez, los adultos mayores, los grupos étnicos, los pueblos indígenas, los pobres de la periferia, etc.

La decisión de ejercer los derechos ciudadanos apunta a una nueva relación con las administraciones públicas, limitando la discrecionalidad de las autoridades y los funcionarios, reduciendo los márgenes y riesgos de la exclusión social e institucionalizando el carácter inclusivo de las relaciones interculturales y el enfoque de la multiculturalidad de la sociedad y del Estado.

En resumen, la participación ciudadana y la democratización del Estado van de la mano. El Estado democrático moderno no existe si no es en relación con la ciudadanía. De ahí el concepto de democracia representativa. Mientras más se democratiza el Estado más se desarrollan la ciudadanía y la participación ciudadana.

Equidad de género e interculturalidad

La *equidad de género* y la *interculturalidad* son dos aspectos sustantivos de la ciudadanía en una sociedad multicultural en proceso de democratización. La *equidad de género* es un enfoque que analiza la problemática social y vital a partir de la relación entre los géneros, focalizando las funciones específicas relativas a la mujer, al hombre y a ambos, asignadas a cada sexo a partir de las relaciones sociales y culturales dominantes en una sociedad dada. El enfoque de género se concentra, entonces, en develar los aspectos de desigualdad entre los géneros, caracterizados por la asignación tradicional a las mujeres de roles subordinados, ligados a las tareas reproductivas y principalmente limitados a la esfera del hogar (maternidad, crianza de los hijos,

elaboración de alimentos, cuidado de los enfermos, etc.). Así, al no contar con el debido reconocimiento social, su trabajo ha sido desvalorizado, lo que ha significado, entre otros factores, un tardío ingreso al mundo laboral, una difícil conquista de sus derechos ciudadanos y un lento acceso a las actividades públicas. El desarrollo local en un marco de descentralización democrática del Estado ha de tomar en cuenta prioritariamente los objetivos de la equidad de género, el fomento de las relaciones de interculturalidad y la afirmación de las identidades que emanan de la multiculturalidad.

La *interculturalidad*, como aspecto inherente a la ciudadanía, es el reconocimiento, aceptación y respeto de la diversidad étnica de una nación multiétnica, pluricultural y multilingüe, que propician la convivencia en condiciones de igualdad social, cultural y política de las comunidades y pueblos que constituyen la nación. Es imperativo superar las prácticas estructurales de exclusión y discriminación hacia los pueblos indígenas, mediante una renovación (refundación) de las instituciones democráticas existentes. Los conceptos de equidad de género y de interculturalidad son de extraordinaria importancia para la construcción de una democracia real, incluyente, solidaria, efectiva, en países con características multiétnicas como los centroamericanos, en especial Guatemala, país enormemente rico por la presencia de sus culturas milenarias, en particular la del pueblo maya.

Relación entre pobreza y descentralización del Estado

La articulación entre las políticas para la erradicación de la pobreza y la descentralización democrática del Estado es una cuestión comprobada históricamente en los Estados de Bienestar

europeos. No se podrán reducir los índices de pobreza si no se avanza en una profunda descentralización del Estado.

Aunque por sí misma la descentralización no resuelve las causas estructurales de la pobreza, sí puede contribuir a atenuarla significativamente –si se plantea ese objetivo como estrategia fundamental en la democratización del poder– y a sentar bases fundamentales para afrontar esas causas, generando un vasto movimiento político hacia la genuina democratización y la reforma económica y política del Estado, y la reconstrucción sustantiva de la nación multicultural.

La sociedad civil y en particular las poblaciones pobres tienen que desarrollar una alta capacidad de conocimiento, información y propuesta para incidir desde las localidades en el avance democrático de la descentralización del Estado. En Centroamérica hace falta una clara y contundente política de descentralización democrática del Estado, integral y sostenible, que favorezca la creación de un clima de gobernabilidad democrática sólido desde los espacios locales. Aunque hay avances importantes, los Estados de la región siguen siendo altamente centralizados y centralistas en la distribución del poder, en la toma de decisiones, en su funcionamiento y en la asignación y distribución de recursos.

El principio de subsidiariedad en el proceso de descentralización del Estado

Un Estado democrático descentralizado supone la aplicación del *principio de subsidiariedad* para asegurar que sus competencias se ejecuten en el nivel más adecuado. En el caso de los pobres la subsidiariedad implica acercar lo más posible los servicios y los programas a sus necesidades porque de ello depende cumplir

con la consideración de los pobres como ciudadanos (reales). El principio de subsidiariedad tiene un significado especial en el proceso de descentralización, tanto en la distribución de competencias cuanto en la asignación de recursos para los entes territoriales descentralizados. Este principio ha sido esencial para la organización descentralizada de la Unión Europea y establece que determinadas competencias y recursos deben ser asignados a los ámbitos de gobierno más próximos a los ciudadanos, a los mejor preparados para desempeñarlos eficientemente y alcanzar mayor eficacia social.

El principio de subsidiariedad es aplicable a muy distintos niveles: hay problemas que pueden gestionarse mejor y más democráticamente –con una participación más directa de los afectados– en el ámbito municipal o regional y hay otros que solo pueden gestionarse adecuadamente en el ámbito nacional o incluso supranacional.

La aplicación de este principio supone un papel redistributivo de los ingresos económicos por parte del Estado y la materialización del principio de solidaridad social. Esto se concreta por medio de las transferencias financieras y el establecimiento del principio de autonomía tributaria en las instituciones autónomas territoriales (principalmente los municipios y las regiones o comunidades autónomas, según los casos). El principio de subsidiariedad está acompañado del principio de solidaridad social.

Relevancia de la descentralización en la reestructuración de los Estados latinoamericanos

La democracia moderna está ligada a la potenciación de los poderes locales, cuestión crucial para América Latina, donde no siempre se cristalizó el Estado-nación de tipo liberal. En efecto, en muchos casos la conformación del Estado fue un proceso inacabado entre la herencia colonial, el liberalismo y el autoritarismo, con instituciones que desde sus orígenes se montaron sobre la desigualdad y la exclusión[3].

El municipio es el componente básico o elemental del Estado democrático. La descentralización latinoamericana es un proceso variado de recuperación, innovación y fortalecimiento integral del municipio y supone, al mismo tiempo, la puesta en marcha desde el Estado de amplios y sostenibles procesos de fortalecimiento de la autonomía municipal y el desarrollo local mediante políticas integrales.

La descentralización es necesaria y urgente para potenciar el papel decisivo que los poderes locales latinoamericanos tienen en la democratización del Estado, debido a múltiples factores como los siguientes:

a. Es necesario transformar radicalmente el Estado latinoamericano caracterizado por el gran centralismo que se deriva del crecimiento agregativo de la burocracia: alta

[3] A diferencia de las naciones europeas donde ocurrió un proceso de centralismo liberal del Estado, cuya uniformidad es garantía de igualdad jurídica de los ciudadanos y los territorios, en el cual la administración estatal se entiende como servicio público igual para todos y que está organizado territorialmente según criterios de racionalidad o de funcionalidad de carácter centralizado, en América Latina los Estados se caracterizaron desde su génesis por su débil centralización, por el limitado concepto del servicio público y por las grandes desigualdades sociales, étnicas, de género y territoriales.

centralización en la toma de decisiones, vaciamiento progresivo de las competencias que históricamente les correspondía a los poderes locales, hipertrofia administrativa y reglamentaria, concentración de los recursos financieros en los niveles centrales del Estado[4], proliferación de entes autónomos de carácter sectorial, tendencia de los Estados a actuar mediante órganos periféricos desconcentrados o autónomos y no mediante la delegación de competencias y recursos a los gobiernos locales. Pese a las etapas descentralizadoras de algunos Estados, la tendencia predominante en el siglo XX fue la excesiva centralización política y administrativa que dio lugar a la constitución de territorios locales periféricos, en lugar de territorios con sentido de pertenencia y articulación nacional, caracterizados por la exclusión y la marginación. El autoritarismo neoliberal que se inaugura en los años 1980 acentuó la naturaleza del Estado burocrático centralista, debilitado por la privatización y por una forma de «descentralización» que en muchos casos «quitó del camino» a los gobiernos locales, mediante la extensión de los órganos ministeriales o de los denominados fondos sociales a los territorios municipales.

b. En lo local es mayor la fuerza de la democratización del Estado, siendo más fácil la respuesta política y jurídica a las demandas sociales. La aplicación coherente y racional del principio de subsidiariedad debe partir de las ventajas que ofrece la proximidad entre gobierno y ciudadanos.

c. El ámbito local de gobierno es por lo general más eficaz que las instituciones centrales del Estado que desarrollan competencias en los municipios. El centralismo del Estado

9 El 95% de todos los recursos del gasto público se concentra en los niveles centrales de los Estados centroamericanos.

genera ***deseconomías*** y disfunciones específicas que limitan la calidad de la gestión pública: la poca agilidad de los procesos decisorios, la disminución del control social sobre las instituciones públicas y mayores gastos de funcionamiento de los aparatos burocráticos, entre otras.

d. Los poderes locales tienen un irrenunciable papel como lugar de consenso entre los diferentes grupos y clases sociales (pacto local), que solamente por esta vía pueden intervenir en las decisiones políticas del Estado. La ausencia de estos poderes o su anulación por parte de un Estado autoritario constituyó en el pasado un obstáculo fundamental al desarrollo local y al desarrollo nacional.

e. Los partidos políticos o las organizaciones políticas con fines electorales se desarrollan y tienen acceso a las instituciones representativas locales antes que a las nacionales. La consolidación y desarrollo de las instituciones representativas de la democracia se realizan más bien en los ámbitos locales que en los centrales. Situación similar presentan la formación y las expresiones de las organizaciones sociales de las clases bajas y medias.

f. Los pueblos indígenas tienen un entorno natural inmediato en los ámbitos municipales del Estado, en los cuales pueden expresar mejor la diversidad de sus culturas y tener acceso real al poder local en condiciones de menor exclusión y marginación. Por ello los pueblos y movimientos indígenas tienen cada vez mayor protagonismo en las políticas de descentralización del Estado. Algo parecido ocurre con los nuevos movimientos sociales, con las organizaciones de mujeres, con los jóvenes y los niños.

g. Los modernos Estados de Bienestar se constituyeron mediante un papel activo y competente de los poderes locales, delegando a las administraciones municipales una gran parte de las funciones sociales y económicas del Estado básicas para la vida colectiva, tales como urbanismo, salud pública, cultura, educación, servicios sociales, transporte, agua, abastecimientos, vivienda, etc. Como resultado se obtuvieron indicadores altos de desarrollo local, con una mayor igualdad social.

h. El desarrollo local tiene como eje estratégico la autonomía y la descentralización junto a una nueva centralidad nacional del Estado que implica una mayor racionalidad en la gestión territorial y en la distribución de competencias, recursos y medios e instrumentos de participación ciudadana. El desarrollo local, como proceso integral de construcción de la democracia plena, sólo es posible en el marco de un Estado vigorosamente descentralizado, con una autonomía municipal sólida y sostenible y una visión nacional articulada de la sociedad y el Estado, apoyada en un gran desarrollo de la ciudadanía.

i. Las instituciones locales tienen un potencial decisivo en la cohesión nacional del Estado democrático ya que por una parte son entes representativos de las colectividades locales y, al mismo tiempo, elementos articulados al Estado por su estatus autonómico.

En conclusión, al ser un proceso político-administrativo la descentralización permite la revalorización de los poderes locales, la potenciación del autogobierno y de la participación ciudadana, la construcción de una ciudadanía integral y la concienciación en torno a la necesidad de modernizar y reestructurar las instituciones

municipales para que el Estado pueda delegar en ellas las competencias y recursos necesarios para gestionar el desarrollo local en democracia.

Posibilidades de la descentralización: Democracia y democratización en Centroamérica

La descentralización es causa y efecto del proceso de democratización muy reciente de los países centroamericanos y guarda estrecha relación con la gobernabilidad y la participación ciudadana.

En Centroamérica el fenómeno más novedoso es la expansión de la ciudadanía desde lo local, como consecuencia de las luchas revolucionarias que han implicado avances de la autonomía municipal en las últimas dos décadas. Hay elementos comunes pero también diferencias significativas en cuanto a los derechos de ciudadanía y en el desarrollo de los espacios reales para la participación ciudadana.

Los mayores obstáculos que ha evidenciado este proceso son la dispersión rural de la población, la discriminación étnica, la exclusión social, la pobreza generalizada y la debilidad de la institucionalidad pública local para hacer factible y viable la participación ciudadana, sobre todo en la gestión de los asuntos públicos locales.

A este respecto viene al caso recordar algunos aspectos teóricos de la democracia y, al mismo tiempo, no pasar por alto los objetivos y principios democráticos que están presentes en algunas Constituciones políticas de la región, algunos de los cuales guardan relación directa con la descentralización del Estado.

En su libro *Democracia y Mercado*[5] Adam Przeworski lanza, entre otras, una primera pregunta que también es válida para los países centroamericanos:

> *¿Qué futuro cabe esperar para los países que se han aventurado por la vía de la democracia y la economía de mercado?*[6].

Una definición elemental del autor viene al caso cuando dice que

> poder comer y poder hablar, no sufrir hambre ni represión son los valores elementales que animan un afán mundial de democracia política y racionalidad económica[7].

Nos ilustra el autor sobre cómo gran cantidad de países celebraron en los años 1970 y 1980 sus primeras elecciones democráticas pero, al mismo tiempo, modelos de desarrollo económico aplicados con éxito durante varias décadas fracasaron estrepitosamente. Como consecuencia, dice,

> se ha iniciado una frenética búsqueda de nuevos modelos y nuevas estrategias capaces de generar un crecimiento económico sostenido.

Afirma, asimismo, que

> el término más adecuado para describir los procesos iniciados en varios países es el de transiciones, de diversas formas de autoritarismo a la democracia y de unos sistemas económicos de gestión estatal, monopolistas y protegidos, también diversos, a otros basados en los mecanismos de mercado.

Para poder predecir el futuro de las transiciones a la democracia el autor considera que es necesario dar respuesta a los cuatro interrogantes sobre la democracia y el desarrollo que parecen plantearse continuamente:

5 Przeworski, 1995.

6 Íd., p. X (en el prefacio del libro). El destacado es nuestro.

7 Íd., p. IX.

> 1. ¿Qué tipo de instituciones democráticas tienen mayores probabilidades de perdurar? 2. ¿Qué tipo de sistemas económicos –formas de propiedad, mecanismos de distribución y estrategias de desarrollo– tienen mayores probabilidades de fomentar el crecimiento con una distribución más humana del bienestar? 3. ¿Cuáles son las condiciones políticas adecuadas para un buen funcionamiento de los sistemas económicos y para lograr un crecimiento que garantice la seguridad material[8] para todos? 4. ¿Cuáles son las condiciones económicas necesarias para una consolidación de la democracia que permita la organización en grupos destinados a promover los propios intereses y valores, sin temor a represalias y bajo ciertas normas?

El autor afirma que la adopción de las instituciones democráticas en un proceso de transición es siempre resultado de una negociación, pero la diferencia entre los casos concretos de transición estriba en

> si en estas negociaciones participan las fuerzas asociadas con los regímenes autoritarios anteriores o si estas se limitan exclusivamente a los aliados en la lucha contra el autoritarismo. Cuando lo que ocurre es una negociación del primer tipo,

tiende a dejar rastros institucionales del autoritarismo. Esto es lo que ha ocurrido en buena medida en Centroamérica.

Por otra parte sostiene que

> el sistema económico más racional y humano es el que confía la asignación de recursos a unos ***mercados regulados,*** mientras el Estado se encarga de garantizar un ***bienestar material mínimo para todos***[9];

tareas que requerirán de procesos muy profundos en Centroamérica, lo cual es muy preocupante porque los Estados conservan muchas instituciones del régimen autoritario anterior. En todo caso, lo que

[8] Quizás una traducción más adecuada sea «bienestar material».

[9] Íd., p. XII (prefacio). El destacado es nuestro.

una transición democrática exitosa debería lograr es

> dejar atrás la economía, la política y la cultura del *capitalismo pobre*[10].

En Centroamérica el capitalismo además de pobre aún tiene rasgos de un capitalismo primitivo (como en el tema de los salarios, la distribución de la tierra y la discriminación de los pueblos indígenas).

Lo que debemos tener presente es que las transiciones a la democracia no terminan necesariamente consolidándola:

> El desmoronamiento de un régimen autoritario puede recomponerse o puede desembocar en una nueva dictadura. Incluso cuando llega a establecerse una democracia, esta no necesariamente se sostendrá por sí sola (...). En consecuencia, una democracia consolidada es solo uno de los resultados posibles del derrumbe de los regímenes autoritarios[11].

En Centroamérica todos los regímenes políticos autoritarios, sin excepción, se derrumbaron, aunque en condiciones diferentes. No obstante, en términos políticos ha habido una recomposición de rasgos del autoritarismo y en ningún caso se ha logrado la consolidación de la democracia.

La *democratización* es, en consecuencia, un proceso en el que la sociedad logra no solamente la emancipación del régimen autoritario sino la instauración de uno democrático. Cada sociedad en Centroamérica vive una situación diferente debido a las condiciones históricas propias de cada país. La idea de proceso, de gradualidad parece imponerse ante la complejidad de los factores internos y su relación con los externos.

En esta línea de pensamiento es importante recordar que las democracias

10 Íd. El destacado es nuestro.

11 Íd., p. 63.

en Centroamérica son muy jóvenes, más aún si tomamos en consideración los tres siglos de dominación colonial y sus profundos legados de exclusión social y pobreza, además del siglo y medio de dictaduras o regímenes sólo formalmente democráticos. Siguiendo las hipótesis de Francisco Weffort podemos decir que en la región ha surgido en el último cuarto de siglo un proceso de formación de «nuevas democracias», pero que nacen como «democracias conflictivas»[12] pues, al tiempo que deben construir o consolidar la institucionalidad de la democracia (nacional y local) y transformar la cultura política, tienen que enfrentar las grandes desigualdades económicas y sociales, replantear el papel y las funciones del Estado en la economía, consolidar el respeto por los derechos humanos y cumplir con los objetivos de la pacificación regional.

El mayor reto es quizás cómo lograr que la ***gobernabilidad democrática precaria*** (con su alto potencial de conflicto latente) que hoy existe en Centroamérica no solo se fortalezca sino que a la vez se convierta en un factor estratégico para el avance real de la democracia, hasta lograr su consolidación.

Desde esa perspectiva lo que interesa analizar es hasta qué grado ha avanzado la descentralización democrática real del Estado en términos del grado de autonomía política, de la capacidad financiera y de la capacidad de gestión pública local de los gobiernos municipales.

Varias hipótesis se pueden manejar al respecto.

a. La descentralización democrática del Estado –cuando existe y se produce de manera sostenida e integral– aumenta las capacidades

12 Weffort, 1993.

de los gobiernos locales para incidir en el desarrollo local y prevenir y atenuar los conflictos sociales; en consecuencia, la descentralización se convierte en un potente factor para la promoción y la consecución de la gobernabilidad democrática en lo local.

b. Es fundamental para ello la modalidad de descentralización en términos de la estructura política del gobierno local, su funcionamiento democrático, la representación política y la gestión territorial de sus programas.

c. También son factores fundamentales el grado y las formas de la descentralización fiscal, no solo respecto de las cantidades del presupuesto nacional que manejan los gobiernos locales y el nivel y capacidades de autonomía tributaria, sino de los criterios de asignación y distribución de esos recursos a los municipios y del grado de autonomía de gasto.

Pero todo ello depende, en gran medida, de si existe un adecuado y preciso marco de competencias entre el Estado central y los gobiernos locales, que le permita al primero racionalidad en su acción en el territorio –por medio de las municipalidades– y a los segundos un papel definido y legítimo en el desarrollo de las competencias que les son propias y exclusivas.

El perfil de la descentralización, la autonomía y el desarrollo local en Centroamérica

Centroamérica es extraordinariamente diversa en naturaleza y en culturas, con grandes contrastes y desigualdades económicas y sociales, y con enormes desafíos para su modernización y democratización integral. La región está compuesta por siete países

–Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá–; está situada entre Colombia, al sur, y México, al norte; la rodean los océanos Pacífico y Atlántico; y, alberga a alrededor de 35 millones de habitantes en un territorio de 532.857 km^2.

Tendencias históricas en el siglo XX

En la coyuntura de la segunda guerra mundial dos países vivieron revoluciones democráticas: Guatemala en 1944 y Costa Rica en 1948. La revolución guatemalteca duró solamente diez años (1944-1954) pero entre sus legados dejó uno fundamental que se prolonga hasta nuestros días: la autonomía municipal.

En Costa Rica, la revolución democrática se consolidó, dando lugar a la sociedad más avanzada de la región, fundada sobre la base del Estado de Bienestar centralizado. No obstante, dentro de ese modelo no floreció la autonomía municipal que, con grandes dificultades, solo empieza un proceso de institucionalización real en los primeros años del siglo XXI.

A partir de la caída del régimen revolucionario de Guatemala, en 1954, se produjo un largo conflicto sociopolítico que finalizó parcialmente con la firma de la paz en diciembre de 1996. Diez años antes (1986) el país vivió una apertura política democrática que permitió la restauración progresiva de la autonomía municipal para la que fueron decisivos los Acuerdos de Paz que a su vez establecieron un nuevo marco político y social para impulsar la descentralización del Estado y el fortalecimiento del poder local.

El Salvador, el país más pequeño de Centroamérica, logró la firma de la paz en 1992, lo cual dio lugar a la construcción de

la democracia política y está en proceso de consolidación el régimen de gobierno local democrático.

En forma similar, en Nicaragua la revolución sandinista de 1979 propició la transición hacia una sociedad liberada de las dictaduras y de la exclusión social y política, en cuyo marco ha echado raíces el gobierno local democrático, en vías de institucionalización y legitimación social.

Honduras, por su parte, vivió en los años 1970 un proceso de reformas económicas y, en los 1980, uno de reforma política. Ambos dieron lugar a una revalorización de los municipios y a la autonomía municipal, que hoy en día se encuentra en camino de reconstrucción e institucionalización.

Panamá, mientras tanto, experimentó un proceso muy diferente con la revolución nacionalista del general Omar Torrijos, entre 1969 y 1981. La reforma política de 1972 permitió la elección democrática de los concejales desde los *corregimientos* (la unidad territorial más pequeña del Estado) y el reconocimiento de las *comarcas indígenas*. Los años de autoritarismo en la década de 1980 y las políticas neoliberales de los 1990 estancaron el desarrollo municipal. Sin embargo, la recuperación de la soberanía del Canal, el 31 de diciembre de 1999, y la restauración del régimen político de ideología torrijista, con Martín Torrijos elegido en 2004, abren las perspectivas para la transición del régimen municipal hacia una nueva etapa democrática.

En la primera década del siglo XXI los seis países de Centroamérica[13] están avanzando, aunque con diferencias

[13] Belice también es parte de Centroamérica, pero no se incluye en este informe por falta de información.

significativas, en la construcción de un paradigma de descentralización político-territorial.

Si comparamos la realidad empírica de nuestros países con el modelo teórico de la descentralización político-territorial se puede decir, a grandes rasgos, que los más avanzados de Centroamérica (Guatemala y El Salvador) no llegan al 40% de lo que han logrado las naciones democráticas más avanzadas de Europa Occidental. Esto es atribuible a los factores estructurales que impiden la existencia de economías desarrolladas y de democracias sólidas en la región y a la debilidad estructural, financiera y política de los Estados centroamericanos. También tiene un peso enorme la herencia de la cultura de los regímenes autoritarios y, dentro de ella, la del centralismo presidencialista y la concentración del poder de decisión en las ciudades capitales.

Atributos de la descentralización en Centroamérica

Centroamérica es una región de Estados unitarios centralizados, de régimen presidencialista[14]. La elección popular de gobiernos locales es una característica del siglo XX y se inicia primero en Guatemala y en El Salvador, en 1945. Pero la persistencia de regímenes autoritarios impidió en esos países que los gobiernos democráticos en los municipios se consolidaran. No obstante, en el caso de Guatemala las bases políticas que sentó la revolución de octubre de 1944 aún perduran como parte de la autonomía municipal, conservándose como una conquista popular incluso de los pueblos indígenas.

El Salvador y Nicaragua cuentan con elecciones municipales separadas de las elecciones generales, mientras que

[14] En 1838 fue sepultada la República Federal de Centroamérica (la Federación Centroamericana) que duró apenas 14 años (1824-1838).

Honduras, Guatemala y Panamá incluyen en ellas la de presidente, la de diputados y la de alcaldes y demás miembros de las corporaciones municipales. Por su parte, Costa Rica[15] vive una situación de transición dado que es reciente la elección de alcaldes separada de los comicios generales.

En Centroamérica el concepto de gobierno municipal autónomo, con sus facultades legislativas, ejecutivas e incluso judiciales (en algunos de sus aspectos) se encuentra en proceso de construcción y modernización.

La mayoría de las Constituciones otorgan a los municipios la facultad de definir su política propia y de carácter global. Esta facultad es de enorme trascendencia para impulsar procesos de desarrollo local de carácter integral y sostenible como base de una descentralización que se asiente en estructuras locales democráticas en lo económico, lo social, lo cultural y lo político.

No obstante, en toda la región faltan diseños claros y precisos de la división de competencias propias y de competencias concurrentes entre los ámbitos centrales y los ámbitos descentralizados.

Por otro lado, todos los municipios centroamericanos tienen la facultad de producir un derecho propio en las materias que son de su competencia. También cuentan con estructuras básicas para hacer cumplir sus propias leyes (por ejemplo el Juzgado de Asuntos Municipales en Guatemala). Pero por diversos factores, en general no desarrollan todas las potencialidades

15 En Costa Rica además de que las elecciones municipales separadas de las generales solamente aplican para la elección de alcaldes, la figura del alcalde también es nueva: sólo se incorpora al gobierno del municipio después de la primera elección de alcaldes del 2 de diciembre de 2002. Anteriormente en su lugar estaba la figura del Ejecutivo municipal, nombrado por los regidores, que eran elegidos, si bien no gozaban de representación nominal en las elecciones.

para producir su propia legislación. Cabe reconocer, también, que sus capacidades de coacción son precarias.

Los entes descentralizados cuentan asimismo con autonomía para la gestión pública en su territorio. Esto comprende facultades propias para planificar, programar, dirigir y ejecutar sus propias atribuciones, sin tutela alguna de los organismos del Estado, incluyendo la autonomía para formular el presupuesto de ingresos y egresos, y controlar y evaluar su ejecución.

Esta característica está bastante desarrollada en la legislación sobre el régimen municipal en Centroamérica como resultado de los cambios de la última década, sobre todo en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, países que presentan la mayor dinámica sociopolítica e institucional en el tema. En los tres países destaca la autonomía presupuestaria de que gozan los municipios. La diferencia la hace el grado de institucionalización que han alcanzado las transferencias fiscales del Estado y la capacidad de recaudación de ingresos propios.

No obstante, la legislación es solo un punto de partida, pues se requiere de procesos graduales, sostenibles y profundos para que la gestión pública municipal se arraigue como una cultura permanente de los gobernados y los gobernantes en los municipios.

En cuanto a la autosuficiencia económico/financiera, principal característica de una verdadera descentralización, se observa un gran rezago en todos los países de la región. Solamente uno de los atributos de la autosuficiencia financiera se da en todos ellos: el derecho a recibir transferencias del Estado. Todas las naciones carecen de autonomía tributaria, lo que vuelve a los municipios dependientes de los gobiernos centrales en materia financiera y

debilita la cultura tributaria de los ciudadanos y su compromiso con el financiamiento al desarrollo local en un marco de justicia tributaria. Únicamente Guatemala tiene el mandato constitucional de promulgar un código tributario municipal (Constitución de 1985) que sin embargo no ha sido aún promulgado, aunque la iniciativa de esta ley ya pasó por dos lecturas en el Congreso Nacional. El derecho a recibir transferencias solo existe con rango constitucional y se cumple de alguna manera (aunque con muy diferentes políticas) en Guatemala y Nicaragua. En Costa Rica también existe en la Constitución luego de las reformas de 1997 pero hasta la fecha todavía no se ha aplicado. En Honduras las transferencias están contempladas en la Ley de Municipalidades; en El Salvador están reguladas en una ley específica; en Panamá no existe una estructura jurídica clara en materia de transferencias. Existen enormes diferencias en los montos de las transferencias y en las responsabilidades de los órganos centrales encargados de hacerlas efectivas a los municipios.

En general el presupuesto del Estado es administrado por las instituciones del gobierno central, que tiene la facultad de decidir sobre el 92% de los recursos en Guatemala, el 95% en El Salvador y en los demás países sobre el 98% y hasta el 99%. En el lado opuesto, las municipalidades tienen poder de decidir apenas sobre un 8% de todos los recursos del Estado en Guatemala, el 5% en El Salvador, el 3% en Nicaragua, el 3% en Honduras y sobre menos del 2% en Costa Rica y Panamá. En esas condiciones de gran centralización financiera de los Estados es inviable un verdadero proceso de democratización desde los espacios locales y regionales. El caso de mayor interés en este tema es Guatemala, que desde 1986 hace efectivo anualmente un

porcentaje de ingresos corrientes para las municipalidades y no solo que lo ha incrementado sino que ha mejorado notablemente el marco normativo para la asignación y distribución de las transferencias.

Algunos indicadores cualitativos de la descentralización del Estado y el desarrollo local

Es necesario analizar algunos otros factores asociados a las posibilidades de avanzar en la descentralización del Estado en los próximos años.

Importancia creciente de los gobiernos locales

Centroamérica tiene diversidad de ámbitos de gobierno y administración. El ámbito con más bajo nivel de representación política es el *corregimiento*, en Panamá; le siguen, la *comarca indígena* en ese mismo país, la *alcaldía indígena* de Guatemala y las *comunidades* de la costa Atlántica en Nicaragua.

Todos los países cuentan con una instancia intermedia de administración entre el Estado y el Municipio, bajo los nombres de *provincias* o *departamentos*. Solamente en Panamá existe en la provincia una instancia de gobierno propiamente dicha, ya que la Constitución establece el Consejo Provincial, integrado por *representantes de corregimiento* electos popularmente. En Guatemala la Constitución establece el *Gobierno de los Departamentos*, pero no existe elección en ese ámbito sino solamente una estructura corporativa (el *Consejo Departamental de Desarrollo*) y la *Gobernación Departamental* es más bien una instancia administrativa, con muy baja capacidad de gestión, pues el Gobernador es nombrado por el Presidente y no cuenta con una

estructura propia de gestión financiera y administrativa. Finalmente, solo en Guatemala la Constitución establece *Regiones de Desarrollo*, existe una Ley de Regionalización pero, en la práctica, las regiones existen únicamente en la formalidad legal.

En el siguiente cuadro se presenta un resumen de estos ámbitos de gobierno y administración en Centroamérica.

Ámbitos de gobierno y administración de los Estados centroamericanos (2005)

	Gobiernoché	Comarcal o comunal indígena	Municipios	Departamentos o Provincias	Regiones
Panamá	Corregimiento*	Comarca Indígena de San Blas	Distritos o Municipios	Provincias	
Costa Rica	Consejos de Distrito		Cantones	Provincias	
Nicaragua		Comunidades Autónomas de la Costa Atlántica	Municipios	Departamentos	
Honduras			Municipios	Departamentos	
El Salvador			Municipios	Departamentos	
Guatemala	Alcaldía Auxiliar o Comunitaria	Alcaldías Indígenas	Municipios		Regiones de desarrollo (8)

*Panamá contaba con 511 Corregimientos en el año 2003.

Fuente: Constituciones Políticas de los países centroamericanos; Código Municipal de la República de Guatemala (Alcaldías Indígenas).

Panamá y Costa Rica comparten los indicadores más altos de desarrollo humano, aunque son muy diferentes en su historia política y en el perfil sociocultural de su sociedad. Son países de baja población y baja densidad demográfica, donde la mayoría de los municipios son de población urbana. Ambos comparten la debilidad del régimen municipal, aunque el caso extremo lo representa Costa Rica cuyo modelo de Estado democrático tiene características únicas, siendo el país con mayor tradición democrática

en América Latina, pero con el régimen municipal más débil de la región.

La ciudadanía le apuesta a la descentralización democrática del Estado

La persistencia de un Estado altamente centralizado y centralista en Centroamérica contrasta notablemente con las necesidades, opiniones y percepciones de los ciudadanos de la región respecto de la descentralización y la participación ciudadana en los municipios y con la alta valoración que hacen de los gobiernos locales y la autonomía municipal, como resultado de la puesta en práctica de medidas descentralizadoras y el mejor desempeño de los gobiernos locales dentro del proceso de transición democrática de los últimos veinte años. Así se percibe, como lo muestran los siguientes indicadores, en Guatemala, El Salvador y Nicaragua.

a. **Valoración sobre la descentralización del Estado.** La valoración que los centroamericanos tenían sobre la descentralización del Estado en el año 1999 era muy alta (alrededor del 76% en promedio), con el mejor indicador en Guatemala. Los encuestados coincidieron, en su mayoría, en que la descentralización debe realizarse hacia las municipalidades y los vecinos, aunque un porcentaje significativo (alrededor del 20%) considera que debe hacerse solo hacia las municipalidades. En conjunto la valoración positiva hacia las municipalidades y/o los vecinos alcanza un 72% en promedio. Esto refuerza la necesidad de una descentralización democrática, con el papel protagónico de los municipios y los gobiernos locales.

   La importancia de la descentralización fiscal también ha crecido en la conciencia y en el conocimiento de los ciudadanos.

En Guatemala el 66% de los encuestados dijo saber que anualmente se traslada el 10% de los ingresos del Estado a las municipalidades y el 77% está de acuerdo o muy de acuerdo con que exista tal transferencia. Asimismo, más del 80% consideró como buenos o muy buenos los efectos de transferir más recursos a las municipalidades.

b. **Conocimiento del gobierno local y valoración de las municipalidades**[16]. Más del 50% de los ciudadanos encuestados conocen al alcalde, un porcentaje menor sabe del periodo para el cual son elegidos los gobiernos locales; la valoración del trabajo realizado por el gobierno municipal es más alta que la del hecho por el gobierno central; tres de cada cinco encuestados consideran que las municipalidades pueden hacer las cosas mejor que el gobierno central; y, más del 50% están de acuerdo con que es necesario asignar más dinero a las municipalidades. Este dato es significativo en Guatemala, donde los ciudadanos ya saben que las municipalidades reciben la transferencia constitucional. Más del 50% creen que sus intereses están representados en el gobierno municipal.

c. **Mejor valoración de la respuesta de las municipalidades a los problemas de la comunidad.** A la pregunta acerca de quién ha respondido mejor para resolver los problemas de la comunidad, la valoración más alta corresponde a las municipalidades. En El Salvador esta valoración es mayor. En este país y en Nicaragua este indicador duplica al del gobierno central. Pero resulta ilustrativo que la respuesta «ninguno» sea significativa en los tres países. Ese vacío podría ser llenado por el proceso de descentralización hacia las municipalidades y los vecinos.

[16] FLACSO-El Salvador, 2001.

d. **Alta valoración de la necesidad de participación ciudadana en el municipio.** Hay un notable contraste entre los bajos niveles de participación ciudadana y la alta valoración que los ciudadanos hacen de ella, lo que refuerza la necesidad de su desarrollo integral (normas, información, instrumentos, capacitación) y la de su institucionalización para fortalecer la democracia local y la gobernabilidad. Solamente alrededor de uno de cada cinco entrevistados dijo tener conocimiento de la convocación a un Cabildo abierto; entre el 35 y el 45% afirmaron que el alcalde y la corporación municipal han promovido la participación ciudadana. Entre el 65 y el 70% creen que los esfuerzos de las municipalidades para promover la participación ciudadana han sido insuficientes. Pero, contrariamente, un alto porcentaje (el más elevado en Guatemala con el 80%) afirma que los Cabildos abiertos son una buena instancia de participación de los vecinos para definir prioridades en los municipios.

   Asimismo, en materia electoral por lo menos un 55% participa en las elecciones municipales (Guatemala), registrándose la más alta participación en Nicaragua (71%). Alrededor de 8 de cada 10 entrevistados manifiestan su acuerdo con que la comunidad organizada es la mejor forma de promover sus intereses o hacer valer sus derechos frente a las municipalidades; 9 de cada 10 entrevistados consideran la participación de la gente como la mejor forma de resolver los problemas; y, alrededor del 95% sostienen que los vecinos deben participar en las decisiones del presupuesto municipal.

Como conclusión se deduce que hay un alto potencial en Centroamérica para impulsar la descentralización del Estado mediante la

participación ciudadana democrática desde los municipios, bajo varias modalidades. Ello requiere de un trabajo estratégico con los gobiernos municipales y con los dirigentes sociales de los municipios, así como con los dirigentes locales de los diferentes partidos políticos y los dirigentes sociales de las diversas expresiones económicas y socioculturales de la sociedad civil.

Desafíos: descentralización, desarrollo local, sociedad civil e incidencia política

La *descentralización* básicamente debe asegurar la transferencia de poder de decisión y de recursos adecuados al nivel comunitario y municipal –que son los ámbitos de gobierno autónomo en Centroamérica–, además de garantizar la reforma política para la democratización de las instancias departamentales de administración y gobierno, que carecen de autonomía e incluso de verdaderas instituciones gubernamentales. Asimismo, como parte de la descentralización se deben fortalecer los ámbitos de gobierno regional autónomo, como es el caso de las comunidades autónomas de Nicaragua. Solo así se podrá lograr dar respuestas eficaces y eficientes a las demandas del desarrollo socioeconómico y fomentar una estrecha interacción entre los órganos estatales y la población.

El avance real de los procesos de descentralización del Estado depende de lo que hagan los actores respecto de cuatro niveles: 1) la voluntad política y la capacidad técnica del gobierno central y las instituciones estatales centralizadas para ceder poder, competencia y recursos a entidades descentralizadas, sobre todo a las municipalidades; 2) el fortalecimiento, en el nivel regional y nacional, de asociaciones entre autoridades locales y organizaciones

de la sociedad civil para que existan representantes legítimos que puedan entrar en negociaciones con el gobierno central sobre los pasos a darse en los procesos de descentralización del Estado; 3) la voluntad política y la capacidad técnica de las instituciones autónomas, en especial las municipalidades, de asumir nuevas responsabilidades y de abrir espacios de participación en la toma de decisiones; 4) la capacidad de organizaciones de la sociedad civil, en el nivel municipal, regional y nacional, de incidir en los procesos políticos.

En este punto es necesario definir el concepto de sociedad civil, el cual se entiende como la esfera o el espacio institucional democrático, de ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos, o como la esfera de intermediación entre el Estado y los ciudadanos y/o sus familias. En esta intermediación los ciudadanos se agrupan en organizaciones que cumplen funciones de representatividad y defensa de intereses civiles específicos. Por tanto, el fortalecimiento de la ***sociedad civil*** es condición indispensable para el desarrollo democrático. Los actores sociales deberían tener un interés intrínseco en el desarrollo de la democracia y en la consolidación del Estado de derecho.

Otro concepto relacionado con la descentralización del Estado y el fortalecimiento de la sociedad civil es el de ***desarrollo local***, que se construye a partir del reconocimiento de que el desarrollo nacional se expresa de manera heterogénea en el territorio como producto de un modelo de crecimiento y acumulación que distribuye de manera desigual los beneficios del mismo. Así, el modelo presenta grandes concentraciones de población y de riqueza en las ciudades capitales y unos pocos centros regionales, mientras produce localidades deprimidas y estancadas, especialmente

en los territorios «periféricos» del Estado. Así, la situación de estas localidades se debe tanto a factores endógenos (incapacidad propia para revertir la situación) como exógenos (características estructurales del modelo cuya posibilidad de reversión se encuentra en escenarios externos).

El desarrollo local es por ende una estrategia de desarrollo que actúa en un territorio funcionalmente delimitado y opera de manera integral para revertir las características de exclusión económica y social, y para generar dinámicas sostenibles sobre la base de fuerzas y recursos propios.

No se puede, entonces, analizar un proceso de desarrollo local sin referirlo a los procesos globales que lo cruzan y lo enmarcan. Por tanto, además de analizar las especificidades propias de una localidad, es necesario identificar la naturaleza y la envergadura de los factores condicionantes (exógenos) en la esfera del Estado, de la sociedad civil y del mercado que inciden en él.

En este proceso es fundamental actuar en contra de los procesos y los grandes riesgos de la desintegración social. Para ello proponemos el concepto de ***cohesión local***, clave en toda estrategia de desarrollo local que asume una serie de factores exógenos / endógenos como disgregadores de las sociedades locales. Por ejemplo, factores sociales (la pobreza y exclusión social), económicos (términos de intercambio comercial desigual), políticos (influencia divisionista de partidos políticos), ideológicos (presencia diversa de sectas religiosas), todos los cuales inciden en el debilitamiento y escaso protagonismo político de las poblaciones marginadas. De ahí que cualquier estrategia de desarrollo local deba apuntar a la reconstrucción del tejido social a partir del eje gobierno municipal / sociedad civil y sobre la

base de un reconocimiento y análisis de sus entornos territorial, cultural y societal.

El análisis de todos estos entornos debe promover la ***cohesión social*** en varias direcciones, dependiendo de las condiciones específicas de la localidad, por ejemplo relaciones intersectoriales, o entre lo sectorial / territorial, entre lo urbano / rural, entre lo local / global, entre los espacios (de gestión) públicos / privados, entre lo socio-económico y lo físico-natural, etc. Esto debe conducir a la identificación de diagnósticos, la generación de propuestas propias de desarrollo y una visión concertada de un futuro deseado, elementos todos que deben aportar a la necesaria «unidad en la diversidad» y a la cohesión social local, y a la creación de capacidades de incidencia política por parte de los actores locales.

La ***incidencia política***, por su parte, es la capacidad que tienen los actores organizados en el espacio de la sociedad civil o de sus agrupaciones para influir en las instancias de decisión, ya sea en las entidades del Estado, los agentes del mercado o en otras esferas del poder (cooperación externa). Dentro de una concepción de desarrollo local, este concepto está estrechamente relacionado con el de cohesión social local, en la medida en que esta permite la generación de capacidades organizacionales y/o institucionales para incidir desde los espacios locales en la toma de decisiones.

La característica histórica de los Estados centroamericanos ha sido la alta centralización del poder político, la cual es a la vez un indicador de su debilidad. La gran precariedad –y hasta inexistencia– de la presencia del Estado en lo local y la gran desigualdad social y económica entre los territorios han sido creadas e inducidas por las políticas centralistas del propio Estado. Este

tipo de Estado, cuyos rasgos están muy presentes todavía, no se organizó históricamente para construir la nación moderna democrática. El Estado no se ha transformado en función de asegurar con prioridad la construcción democrática ni alcanzar una etapa superior de la transición política hacia la democracia y la construcción de una paz duradera. Solo algunas de las características de sus políticas y recursos apuntan en esta dirección.

En esta difícil y a la vez necesaria transición del Estado nos encontramos en Centroamérica con contradicciones cuyo desenlace futuro será crucial para la culminación de la transición a la democracia y para la viabilidad de la descentralización. Los casos de Guatemala y El Salvador constituyen paradigmas a tenerse en cuenta en la búsqueda de espacios reales para impulsar vigorosamente la descentralización democrática de los Estados de la región.

Cada país centroamericano demanda el logro de un nuevo contrato sociopolítico en el ámbito de Estado-sociedad-mercado, un nuevo pacto de nación para nuevas repúblicas que avancen en la modernización y la democratización. El progreso en la descentralización del Estado es fundamental para concretar modelos de desarrollo local incluyentes, caracterizados por una mejor y más igualitaria calidad de vida de los(as) ciudadanos(as).

3 - PARTICIPACIÓN Y DEMOCRACIA

Democracia y participación local para una nueva estatalidad

Augusto Barrera (Ecuador)

Desarrollo local y participación ciudadana: reflexiones sobre la experiencia colombiana

Fabio E. Velásquez (Colombia)

La participación de las mujeres en en desarrollo local

Diana Miloslavich (Perú)

Democracia y participación local para una nueva estatalidad

Augusto Barrera*

Hace casi tres décadas algunas ciudades latinoamericanas, especialmente brasileñas, impulsaron un conjunto de experiencias de gestión local caracterizadas por importantes replanteamientos en las formas de tomar las decisiones públicas: presupuestos participativos, consejos temáticos, asambleas locales, mecanismos de consulta, planes participativos, veedurías; en fin, un amplio conjunto de modalidades de participación de la población, de base individual o asociativa, de planificación o de gestión fueron conformando lo que se ha dado en llamar *democracia participativa local.*

Muchas de las condiciones en las que se construyeron y desarrollaron estas prácticas han cambiado a lo largo de este periodo. De hecho, las experiencias participativas se han extendido a nuevos lugares y abarcan ahora muchos temas. Otros actores sociales y políticos, además de los «precursores», han utilizado o adaptado los discursos e instrumentos construidos en este periodo y el propio significado político y cultural se ha modificado. Por ello cabe repensar algunos de los desafíos actuales de la construcción de democracia participativa para evitar que el concepto se vacíe de todo potencial democrático.

Este trabajo está organizado en tres apartados. En el primero se señalan algunas características comunes que distinguieron a estos procesos;

* Concejal Metropolitano de Quito.

seguidamente se exponen algunas transformaciones tanto en el contexto de producción de las experiencias participativas cuanto relativas a los actores y las prácticas; y, a partir de ello se proponen algunas líneas de reflexión que permitirían actualizar, esto es afinar, precisar, renovar el pensamiento y la acción política de la democracia local participativa.

Las experiencias de democracia participativa en América Latina

Hay un bagaje importante de literatura descriptiva y analítica sobre democracia participativa en América Latina. Muchos de estos trabajos recogen los aspectos operativos y procedimentales y otros, los menos, una reflexión más conceptual. Esta característica de la producción académica refleja uno de los problemas actuales: la ambigüedad y laxitud para definir el campo. El concepto de democracia participativa local se convierte en algo tan difuso como inabarcable. Sin desestimar otras experiencias, las reflexiones que se realizan aquí están referidas a procesos que cumplen con al menos tres características: a) una permanencia temporal mínima y continua (un periodo o legislatura); b) un diseño institucional identificable, predecible y con algún grado de impacto en la asignación de recursos; y, c) una movilización social razonablemente representativa.

Aunque señalar estos requisitos no es mucho pedir, al menos permite establecer un umbral mínimo fuera del cual quedan un número significativo de mascaradas propagandísticas o refritos clientelares. Eventos aislados, discursos vacíos, planes que no se cumplen, consultas sin tema, presupuestos ridículos, asambleas de simpatizantes, mítines preelectorales, manipulación mediática...

En fin, la lista de las perversiones autoritarias que se hacen en nombre de la participación es, probablemente, tanto o más larga que la de los esfuerzos serios. De momento solo se alerta sobre este peligro de mercantilización y se pasa a reflexionar en torno a experiencias con alguna consistencia.

El recorrido que señala Yves Cabannes[1] en torno a los presupuestos participativos (PP)[2] podría ser una referencia de utilidad para tener una visión de las experiencias de participación local. Cabannes identifica al menos tres grandes fases del proceso de establecimiento y extensión de los PP.

Una primera fase, a la que denomina *experimental*, iniciada casi exclusivamente por gobiernos locales del Partido de los Trabajadores (PT) de Brasil en un contexto de impugnación al gobierno nacional y de consolidación de sus bastiones locales. Una segunda fase (1997-2000) correspondió a la *masificación brasileña* y atañe tanto a las nuevas prefecturas conquistadas por el PT cuanto al hecho de que varios de los partidos políticos de la izquierda latinoamericana, y en menor medida europea, asumen en sus programas ciertas dimensiones de la democracia participativa local.

Hoy podría hablarse de una tercera fase caracterizada por la *expansión* de las experiencias y por su *diversificación* en términos de modalidades.

Hay algunas características comunes a estas experiencias. Desde el punto de vista de la escala territorial, el municipio continúa siendo el espacio privilegiado de actuación y el plan y

1 Cabannes, 2004.

2 Por la consistencia y relativa identificación y delimitación de la experiencia, este texto se remite en buena parte a estas modalidades de democracia participativa.

presupuesto municipales son el objeto principal en debate. El carácter local ha sido sobre todo municipal. Solo ocasionalmente aparecen experiencias «infra» o «supra» municipales.

Muchas de estas experiencias han sido impulsadas por partidos de izquierda o de centro izquierda en contextos de oposición política a los gobiernos nacionales de signo contrario. Por ello, los procesos han tenido un valor político de primer orden, tanto para mostrar otras formas de construcción de la democracia cuanto para ampliar la presencia y las simpatías.

Cabe reconocer que en casi todos los casos han sido impulsados, diseñados y animados desde arriba, desde las autoridades electas y, por tanto, desde el aparato municipal, lo cual da cuenta de un fuerte carácter institucional, aunque eso no implica necesariamente un compromiso real de las burocracias locales. Más bien, en algunas ocasiones se han construido aparatos paralelos, oficinas o departamentos específicos para sortear la resistencia burocrática.

Siendo las fuerzas motrices los partidos gobernantes, el balance en términos de protagonismo y acumulación socio-organizativa de las organizaciones sociales es un punto todavía digno de aclaración. Algunos estudios demuestran que un grado extremo de particularismo en los ámbitos de participación, sean territoriales (el presupuesto de un barrio o pequeño sector de la ciudad) o temáticos (consejos, reuniones de expertos), tiene más bien el efecto de fragmentar la participación, dando como resultado grupos dispersos y extremadamente selectivos y específicos en sus demandas. De hecho, no siempre se han conformado sujetos sociales que puedan interlocutar globalmente sobre la gestión de la ciudad o de una parte significativa de ella.

Un reto que han debido enfrentar estos procesos ha sido el de lograr una rápida legitimación social. Las personas no esperan lustros para ver resultados tangibles cuando se abre una ventana de oportunidad para la participación. Por eso, después de un momento inicial de sobredemanda (perfectamente comprensible en sociedades llenas de carencias materiales y pobres en canales de expresión) se abren trayectorias irregulares con altibajos en el proceso.

Como sea, hay un conjunto de lineamientos, discursos, mecanismos y sobre todo una experiencia social muy rica que en algunas localidades de América Latina ha modificado las formas de relación entre el pueblo y las instituciones.

Interrogantes y retos actuales

Hay modificaciones importantes en las coordenadas con las que se forjaron las experiencias de democracia participativa. Esos cambios no son automáticos ni homogéneos, más bien son graduales, pero tienen implicaciones importantes. Nos referimos entre otros aspectos a la profundización de la deslocalización de las decisiones económicas y los perniciosos efectos locales del tipo de crecimiento económico; al surgimiento de nuevos mapas políticos en los países de la región, que eventualmente muestran el cierre de un ciclo de gobiernos liberales; a la crisis de los partidos y de las formas estructuradas de la acción política y social; a la complejización de las sociedades locales, particularmente en grandes urbes, que convierte a la participación en un ejercicio marginal.

Las condiciones de los territorios y localidades para establecer sus posibilidades de desarrollo parecen estar condicionadas cada

vez más a las políticas nacionales y sobre todo a las dinámicas supranacionales. Decisiones de localización de inversiones, medidas arancelarias, tributarias o simplemente fluctuaciones de precios en el mercado internacional tienen impactos determinantes en las economías locales y cuestionan la eficacia de consolidar formas democráticas de decisión local. La pregunta es cuánto se decide localmente y, por tanto, cuál es el potencial democratizador de la participación, si esta no afecta ámbitos sustanciales del poder.

Más aún, el crecimiento económico durante estos años ha tenido un comportamiento deficiente o errático y además ha estado acompañado de bajos niveles de incremento de la productividad de los factores de producción. Cuando algunos países de la región han crecido, este crecimiento ha sido coyuntural y producto de circunstancias específicas y no sistémicas. Pero, sobre todo, no ha existido correspondencia entre esos ciclos de convalecencia y el incremento del empleo. Por el contrario, el desempleo absoluto y la amplia gama de trabajos precarizados se convierten en preocupación de primer orden en ciudades y poblados del continente. Este hecho tiene efectos directos en lo local y coloca un gran interrogante sobre las condiciones materiales de la participación: ¿cuánto se pone en juego en los procesos participativos? Más aún, en el caso de pequeñas localidades rurales, la pregunta es si no estamos autogestionando participativamente la miseria.

Desde el punto de vista político, América Latina vive el desencanto de sus democracias. Las promisorias expectativas planteadas hace años sobre el carácter lineal y progresivo de la transición y consolidación de las democracias en la región han tenido,

como mucho, un cumplimiento parcial. La escasa legitimidad del régimen democrático y de sus instituciones básicas, especialmente los parlamentos y los partidos, ofrece un panorama poco alentador para la salud de la democracia. Frente a este diagnóstico, la democracia participativa local aparecía como una alternativa, pero con un fuerte discurso antipolítico. La inquietud es si la participación debe repolitizar la sociedad y abonar a la reconstrucción de instituciones o, si por el contrario, debe entenderse en su versión mas despolitizadora e instrumental.

En este punto surge una disyuntiva. Un camino posible frente a la crisis de la política es decretar su muerte. En esta línea, una comprensión de la sociedad civil, como sociedad de mercado antagónica al Estado y a la misma política, conduce a una suplantación de la participación política por la participación ciudadana. Desde esa perspectiva, las formas ciudadanas de participación son leídas como una superación de la política y como la constitución de verdaderas formas de autogobierno de las sociedades. El peligro inminente, citando a Falleto, es que

> el fortalecimiento de la sociedad civil, que [debería] guía[r] la función meritoria de los movimientos sociales, puede significar una primacía de lo privado sobre lo público, una reducción de la política a un confuso entrecruzamiento de conflictos, de negociaciones y de acuerdos que solo tienen el rasgo de la inmediatez, en donde la política solo sea administración tecnocrática de lo existente y por paradoja, el Estado, como burocracia, la única garantía del orden social[3].

La participación adquiere aquí nítidos ribetes de instrumentalización.

El otro camino posible para enfrentar la crisis de la política es, paradójicamente,

[3] Falleto, 1987.

su repolitización: la democratización de la sociedad y la construcción del espacio público. Ese concepto apunta a la repolitización de la vida social, entendida como construcción de ciudadanías integrales, de espacios públicos, de ampliación de los canales de participación política y, por lo mismo, como reorganización de las relaciones de poder. En esta lógica lo ciudadano no excluye (ni supera) lo político: lo resignifica y lo amplía y, en cierto modo, lo complementa.

Profundización de la heteronomia local, fragmentación socioeconómica, dualización, democracias vaciadas y Estados debilitados son las condiciones en las que deberían pensarse los procesos de innovación política.

Retos para una política de desarrollo local

Estas nuevas circunstancias obligan a problematizarse respecto del potencial democrático de los procesos participativos en la perspectiva de encontrar sus sentidos más altos. Algunas propuestas pueden girar en torno a las siguientes líneas exploratorias:

Trabajar en las articulaciones de distintos niveles territoriales del proyecto político

Lo local tiene una naturaleza limitada, acotada. Es verdad que las ventajas dadas por la proximidad de la población son importantes: mayor capacidad de integrar políticas públicas, identidad y sentido de pertenencia, posibilidades mayores de innovación de la gestión e incluso un clima cultural más adecuado que favorece la elección de propuestas más próximas a la población. No obstante, resulta iluso pensar en un proyecto democratizador, participación

incluida, sin considerar otros niveles de articulación de escala nacional, regional o global. De Sousa Santos y Avritzer (2002) señalan la necesidad de fortalecer la articulación contrahegemónica entre lo local, lo nacional y lo global.

Esta línea tiene a su vez varias aristas. Es necesario integrar en las agendas locales algunos aspectos clave de política pública nacional. No es posible desarrollar una localidad rural si todas las políticas nacionales están orientadas a la desaparición de productores locales, por ejemplo. Y la participación debe contemplar este aspecto.

Por otro lado, es preciso evitar un encerramiento localista de la comprensión política de los procesos participativos y reducirlos a un parroquianismo democratero. Los modelos de democracia y los sentidos en disputa deben estar presentes en el cotidiano de la participación. El establecimiento de redes, coaliciones, foros o espacios de intercambio es muy útil.

Además, deberían promoverse espacios de relación, solidaridad y fortalecimiento de las relaciones entre poblaciones que participan en sus respectivas localidades. Hay un exceso de intercambios institucionales y una escasez de conocimiento de los sujetos de la participación. Mientras en América Latina hay grandes ciudades con procesos participativos, los grados de unidad y construcción de un movimiento urbano popular continental son débiles.

Una agenda integral e inclusiva

No es concebible que ciertas acciones de participación local no sean entendidas como componentes de proyectos integrales. La

democracia participativa es parte de una agenda más amplia de transformaciones en las relaciones de poder; esto es, de los patrones de acumulación, de las lógicas de distribución y de las formas de inserción de las localidades. Hay determinadas políticas de desarrollo económico que alientan y potencian la participación, y hay unas políticas sociales que fomentan el desarrollo de las personas y promueven su involucramiento en lo público. El fomento de la cultura, la promoción de emprendimientos populares, la construcción de infraestructura y equipamiento sociales son, entre otras, acciones íntimamente ligadas a la promoción de la participación.

La apuesta por una nueva estatalidad

Algunas vertientes democráticas[4] podrían alentar la idea de que la sociedad enfrenta al Estado. La participación local debe ábonar a la construcción de una nueva estatalidad.

Gobernar de modo participativo supone un proceso difícil de coproducción de decisiones públicas altamente más complejo que las autocracias o las oligarquías e incluso que las democracias formal-tecnocráticas. Más aún, los procesos participativos coproducen decisiones pero a la vez instituciones. Cuando se haga una evaluación, en periodos más largos, se notará que realmente hay una nueva fisonomía en el aparato público.

4 Una vertiente político-intelectual de esa reivindicación de la sociedad civil se debe en parte al renovado interés por el trabajo de Gramsci, particularmente sus reflexiones en torno al tema marxista de la reabsorción del Estado en la sociedad. Por un lado, la idea de que la hegemonía suponía un liderazgo intelectual y moral que debía conquistarse en una guerra de posiciones dentro de la sociedad civil dislocaba los referentes habituales de la izquierda, en especial la concepción instrumental de la democracia heredada del leninismo y, en cierto modo, del voluntarismo del foquismo impulsado por la guerrilla de los años 1960 (Arditi, 2004).

Por lo mismo, cabe mantener la idea del experimentalismo democrático que implica, por un lado, cierta audacia en la innovación institucional y, por otro, evitar la burocratización y el parcelamiento de la participación en el ámbito de las decisiones. La consigna parece ser: experimentar, asentar, extender, innovar.

Democracia radical como horizonte

Se trata de lograr la desprivatización del Estado y la recuperación de su carácter público. Esto supone romper, debilitar o al menos atenuar aquellos espacios, mecanismos, procedimientos y enclaves institucionales que, aunque formalmente aparecen como públicos, son bastiones de intereses particulares y corporativos.

Se trata de fortalecer la dimensión dialógica y deliberativa en la sociedad, es decir formar una razón pública a partir del juego democrático de argumentos e intereses que permitan razonar y decidir soluciones de ganancia social. No hay sociedad democrática si es que esta no se piensa a sí misma y desde ese autoconocimiento genera capacidad social inteligente para su desarrollo.

No tenerle miedo a la política

Como se señaló antes, el desencanto de la política puede conducir, paradójicamente, a fomentar la despolitización de la sociedad. Esto es un error. Los espacios de participación deben convertirse en escuelas de democracia y ciudadanía.

Por otro lado, el efecto de movilización social que provoca el proceso participativo debería provocar dinámicas de promoción

de liderazgos locales nuevos y, en correspondencia, esto debería pugnar por la democratización de los partidos, produciendo un efecto mutuamente beneficioso.

Las experiencias de democracia participativa más serias y consolidadas han avanzado mucho en el cumplimiento de los propósitos de lograr resultados distributivos, generar una dinámica positiva en la administración municipal y propiciar elementos más democráticos en la cultura política[5]. No obstante, es preciso mantener una actitud crítica y de actualización que permita mantener el mayor potencial democrático. El esfuerzo de las personas así lo amerita.

5 Avritzer, 2002.

Desarrollo local y participación ciudadana: Reflexiones sobre la experiencia colombiana

Fabio E. Velásquez*

En la segunda mitad de la década del ochenta del siglo pasado Colombia comenzó a experimentar un cambio sustancial en la organización del Estado y en sus modos de relación con la sociedad, producto de las reformas que devolvieron a los entes subnacionales, especialmente a los municipios, un conjunto de competencias y recursos que desde finales del siglo XIX y a lo largo del siglo XX le habían sido sustraídos por el gobierno central, y una autonomía política perdida que les permitiría en adelante elegir sus propias autoridades (alcaldes y gobernadores), realizar consultas populares sobre temas de interés colectivo e instituir mecanismos e instancias de participación ciudadana en la gestión pública.

Estos cambios, producto de una larga discusión en el seno de la dirigencia política del país, algunos de cuyos sectores se resistían a romper la estructura centralista y autoritaria del sistema político colombiano en crisis, fueron entendidos en ese momento como un giro significativo en el diseño institucional del aparato estatal no solo porque modificaban las relaciones entre los diferentes niveles de la administración pública dándole un peso significativo a lo local (en sus dimensiones socioterritorial y político-administrativa), sino además porque incorporaban la participación ciudadana como un nuevo ingrediente de la gestión

* Profesor titular de la Universidad del Valle, Colombia. Investigador del Foro Nacional por Colombia.

pública, lo que sin duda rompía los moldes tradicionales de relación entre el Estado y la ciudadanía en el país.

Así, pues, Colombia se sumó al finalizar la década de los 1980 a una especie de cruzada descentralista, dominante en ese momento en el ámbito internacional, en un contexto de cambio tecnológico y de globalización –que suponía nuevas coordenadas de articulación entre procesos económicos, socioculturales y políticos–, y en uno nacional de crisis del sistema político, conflicto armado y renovación institucional[1]. Esa doble coordenada es lo que explica que en el caso colombiano haya ocurrido una simbiosis –que no se dio en todos los países latinoamericanos, por lo menos en ese momento[2]– entre fortalecimiento de lo local y democratización de la gestión pública.

La descentralización político-administrativa del Estado ha sido uno de los factores de fortalecimiento de lo local en Colombia y América Latina en los últimos veinte años. Pero no ha sido el único. La fractura estratégica del Estado desarrollista, columna vertebral del proceso de modernización de la región; las tendencias a la afirmación identitaria de distintos grupos sociales, especialmente del mundo popular; el reconocimiento del territorio local como espacio de

1 Un examen detallado del contexto de las reformas descentralistas en Colombia puede verse en Velásquez (1995) y en Gaitán y Moreno (1992). Una mirada del proceso en su conjunto en estas dos décadas en Colombia se encuentra en Velásquez (2004).

2 Aparte de Colombia, los casos de Brasil y Bolivia contrastan con los restantes países de América Latina, en los cuales la descentralización obedeció fundamentalmente a una política de ajuste estructural que pretendía reducir el peso del gasto público y de la intervención del Estado en la economía y darle vía libre a un modelo de desarrollo fundado en lógicas de mercado. En esa medida, la participación no tenía cabida o era entendida más como una estrategia de autogestión de necesidades vía mercado o, como señala Gabriel Salazar (1998: 156-183), de contribución de los pobres con su esfuerzo económico para obtener un producto social sin incidir para nada en las decisiones políticas.

iniciativas de producción y de articulación de políticas públicas, especialmente en el campo social; la democratización de la vida política y la resistencia cultural a la racionalidad de la sociedad industrial, caracterizada por el control de la vida cotidiana, el predominio de relaciones formales, la racionalidad utilitaria en la relación hombre-naturaleza y la homogeneización de la cultura, también tuvieron un papel importante en la valoración de lo local como escenario de conjunción de esfuerzos entre agentes diversos en la mira de acordar consensos estratégicos para la promoción del bienestar[3]. Con todo, hay que reconocer que la reforma descentralista ha tenido un peso determinante en el redescubrimiento de lo local como escenario apropiado para la puesta en marcha de estrategias de desarrollo, lo que explica –entre otras cosas– que el proceso siga siendo hoy materia de discusión en ámbitos académicos, sociales y políticos.

Dos décadas después surge la pregunta sobre los impactos del fortalecimiento de lo local y, en particular, de la participación ciudadana en la democratización de las decisiones públicas, en la densificación del tejido social y en la reducción de las inequidades sociales. En las páginas que siguen se intentará argumentar que, en el caso colombiano, es posible comprobar avances sustanciales en lo que concierne a los dos primeros temas (democratización de las decisiones públicas y fortalecimiento del tejido social), lo que no ha ocurrido en el tercero (mejoramiento de la equidad social).

Desarrollo local y participación ciudadana

La valorización de lo local como escenario del desarrollo plantea de

[3] González, 1994.

entrada la cuestión sobre el significado del desarrollo local[4]. Definiciones hay muchas, como ocurre con todos los conceptos en las ciencias sociales. No obstante, con el ánimo de unificar lenguajes y sentidos, en este trabajo se entenderá por desarrollo local el proceso por medio del cual distintos actores (locales y extralocales, estatales y no estatales) intentan, a través de un esfuerzo convergente, no libre de tensiones y conflictos, y de una visión compartida de futuro, potenciar las energías y los recursos disponibles en un territorio con el fin de avanzar en el logro del bienestar para todos en un contexto de convivencia democrática entre diferentes, de justicia social entre desiguales y de inclusión política (Velásquez, 2001)[5].

El desarrollo local no puede ser entendido hoy por fuera de las coordenadas de la globalización. Sobre esto parece haber un consenso casi unánime hoy día. Para Giddens (1999), la globalización no es otra cosa que una intensificación de las relaciones sociales universales, en el sentido de que los acontecimientos que ocurren en un lugar en el planeta afectan la vida en otro lugar ubicado a distancia, lo que crea interdependencia económica y sociocultural. Las fronteras que separan a las sociedades nacionales se debilitan y aumenta el impacto de las actividades transfronterizas.

4 En materia conceptual, habría que precisar el significado del término «desarrollo». No es este el lugar ni el momento para hacerlo. Nos limitamos a referenciar los trabajos de José Arocena (1996), quien señala que es preciso superar la noción de desarrollo como «un proceso natural sometido a determinadas leyes meta-sociales que están referidas a procesos construidos por otros», y que sigue una línea prefijada con un punto de llegada preestablecido, así como los de Sen (2000), quien coloca el énfasis en la noción de libertad de los individuos y de las oportunidades para realizar el tipo de vida que valoran.

5 La FIA lo define como «un proceso participativo en el que intervienen representantes de los diversos sectores de una localidad para definir una visión común de futuro, la cual forma el marco general para la planificación y ejecución de acciones destinadas a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la localidad» (Valenzuela, 2003: 10).

En el campo político, como sugiere Beck (1998), la globalización obliga a los Estados nacionales a entremezclarse e imbricarse a través de actores transnacionales, rompiendo así la alianza que caracterizó a la modernidad entre sociedad de mercado, Estado asistencial y democracia. Se configura así un horizonte mundial marcado por la multiplicidad y la ausencia de integración. En otras palabras, la globalización ha ido configurando una sociedad y una economía mundial sin Estado ni gobierno mundial, lo que favorece las oportunidades de acción y de poder suplementarias de empresas trasnacionales que operan más allá del sistema político. En consecuencia, los Estados nacionales pierden capacidad de influencia y decisión sobre los procesos económicos, tecnológicos y culturales dentro de su propio territorio. Este se configura más a partir de decisiones de agentes supranacionales interesados en controlar cada vez más las variables locales relacionadas con su desempeño.

Lo global se articula a lo local y le otorga nuevo significado, desarticulándolo y rearticulándolo, en un juego permanente de sinergias y tensiones:

> lo global desarticula lo local, rompe su singularidad y lo coloca al servicio de intereses ajenos a la dinámica del territorio. Pero, al mismo tiempo, la globalización re-localiza: las culturas locales ya no pueden justificarse ni definirse contra el mundo, sino que se «trans-localizan» y en ese nuevo marco se renuevan, no sin conflictos[6].

La globalización ofrece oportunidades, pero también amenazas, con fuertes impactos sobre la sociedad local. Borja y Castells (1997) muestran esta doble cara de la relación, así:

> lo que caracteriza a la nueva economía global es su naturaleza extraordinariamente incluyente y excluyente
> a la vez. Incluyente de lo que crea valor y

6 Velásquez, 2001.

de lo que se valora en cualquier país del mundo. Excluyente de lo que se devalúa o se minusvalora. Es a la vez un sistema dinámico, expansivo y un sistema segregante y excluyente de sectores sociales, territorios y países.

La globalización socava la especificidad del territorio como unidad de producción y de consumo (transformación de las relaciones de trabajo y de la estructura del empleo) y como nicho de expresión cultural y comunicacional (segmentación, sociedad de flujos de información, asimetrías de poder). Pero, a la vez, lo global ofrece una oportunidad para que la articulación entre sociedad, economía, tecnología y cultura sea más eficaz a partir de una redefinición de lo local y de sus instituciones políticas en tres ámbitos: el de la productividad y la competitividad económicas (articulación entre el gobierno local y las empresas), el de la integración cultural de sociedades cada vez más diversas (solidaridad y tolerancia) y el de la representación política (legitimidad, adaptación a nuevas exigencias del entorno y capacidad de negociación con los actores transnacionales)[7].

En países como los nuestros, las relaciones entre lo local y lo global tienden a producir más efectos desestabilizadores que sinérgicos: la reconversión productiva, producto de la súbita apertura de las economías al mercado mundial, ha creado severos traumas internos, especialmente en el mercado laboral y en la distribución del ingreso, lo que aumenta los riesgos de exclusión de segmentos cada vez mayores de la población. A ello se suma la segregación socioespacial y la desarticulación del territorio, el incremento de la inseguridad y la violencia y el monopolio de las decisiones políticas en manos de una elite cada vez más inserta en lógicas de autorrepresentación.

En esas circunstancias, el desarrollo local sigue siendo más un anhelo y

[7] Borja y Castells, 1997.

un reto que una realidad. En el contexto de la globalización neoliberal, el desarrollo local consiste en aprovechar los recursos endógenos, pero también en obtener recursos externos y controlar los excedentes generados en función del mejoramiento de la calidad de vida en el territorio. El desarrollo local

> aparece como una nueva forma de mirar y de actuar desde el territorio en el nuevo contexto de la globalización. El desafío para las sociedades locales está planteado en términos de insertarse en forma competitiva en lo global, capitalizando al máximo sus capacidades locales y regionales a través de las estrategias de los diferentes actores en juego[8].

Este último punto remite a una doble dimensión del desarrollo local: la intervención de actores ubicados en lugares diferentes de la estructura social y la importancia de que ellos construyan visiones compartidas de territorio. En efecto, aunque parezca redundante, el desarrollo local exige la existencia de actores del desarrollo capaces de negociar su cooperación en la perspectiva de definir escenarios de futuro que aseguren niveles cada vez mayores de bienestar para todos y todas, lo que pasa necesariamente por confrontar sus lecturas de la realidad, sus intereses y proyectos para producir una amalgama en la que la unidad de propósitos logre interpretar genuinamente la diversidad social, política y cultural de los actores en cuestión.

Ambos elementos expresan el carácter esencialmente participativo del desarrollo local. En efecto, este se encuentra estrechamente ligado a una noción de diversidad social y cultural y, por tanto, a un principio de pluralismo en la acción colectiva; de igual manera, a la idea de ciudadanía de alta intensidad, es decir de un compromiso explícito de individuos y grupos con los asuntos públicos, especialmente en el campo de las decisiones políticas;

8 Winchester y Gallicchio, 2003.

finalmente, a un fortalecimiento de lo público como ámbito de encuentro entre diferentes sectores, de confrontación sobre los problemas del territorio y sus soluciones, de definición de reglas de juego para la convivencia, de construcción de acuerdos sobre asuntos compartidos y de toma de decisiones sobre los problemas de la vida local.

Tales rasgos (demodiversidad, ciudadanía activa y fortalecimiento de lo público) constituyen ejes estructurantes de lo que hoy se entiende por democracia participativa[9]. Según Sader[10], las experiencias políticas que se amparan bajo el rótulo de «democracia participativa» se caracterizan por la afirmación del Estado de derecho, del planeamiento participativo, de la responsabilidad social de las empresas, de la participación de las mujeres en la lucha política y de la reivindicación de los derechos sociales. Le apuestan a una profundización de las relaciones entre los ciudadanos y las decisiones del poder político y a un rescate de los grupos minoritarios como actores sociales. Apuntan a una reforma democrática del Estado en el sentido de acercamiento de los gobernantes a los gobernados y de control de los segundos sobre los primeros. Las iniciativas de democracia participativa buscan rescatar la dimensión pública y ciudadana de la política, sea a través de la movilización de sectores sociales interesados en la realización de políticas públicas, presionando a las autoridades para que tengan en cuenta sus puntos de vista y sus necesidades, sea a través de la transformación / flexibilización de las instituciones representativas para que abran las puertas a la voz de los ciudadanos.

La democracia participativa multiplica los escenarios, los actores, los

9 De Sousa Santos y Avritzer, 2002.

10 2002, p. 651.

instrumentos y los momentos de la toma de decisiones. Su eje estructurante es la participación directa o indirecta de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas[11]. Para la tradición liberal, la participación se reduce prácticamente al voto, al cual se le asigna un alto valor simbólico. Desde el punto de vista del ciudadano, el voto implica la firma de una especie de «cheque en blanco» que se expide en cada evento electoral. La política se convierte, en consecuencia, en una esfera autónoma respecto del control de los ciudadanos, conduciendo a la pasividad de los electores y al monopolio de la actividad política en manos de la elite gobernante. De esa forma, la política deviene una actividad particular, ejercida por grupos profesionalizados, responsables del manejo y la conducción de la sociedad a través del ejercicio del poder del Estado. La apatía política se convierte en regla y crea las condiciones para un creciente monopolio del Estado por parte de las elites económicas y políticas.

La democracia participativa intenta romper el monopolio de las decisiones en manos de los agentes políticos y la creciente apatía política de los gobernados a través de la inserción de estos últimos en los asuntos públicos, de la presión para que sean escuchadas sus demandas y de la flexibilización de las instituciones de representación para que se abran a la voz ciudadana.

La participación emplea mecanismos tanto institucionales como no institucionales y puede desarrollarse a través de la intervención directa de los

[11] Entendemos la participación como un proceso «en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política» (Velásquez, 1986).

ciudadanos y las ciudadanas en el escenario público o de sus representantes en instancias particulares, pero en este último caso los representantes no operan como fiduciarios (relación no vinculante entre el elector y el elegido) sino como delegados de un grupo o segmento específico de la población (mandato vinculante que puede, por tanto, ser revocado). De todos modos, al orientarse hacia el escenario público, la participación ciudadana tiene necesariamente un referente político: a través de ella la ciudadanía exige la responsabilidad de los mandatarios, controla la transparencia de sus decisiones e interviene directamente en escenarios de decisión política. En tal sentido, no niega el sistema de representación política sino que lo complementa y perfecciona.

La participación posee una dimensión expresivo-simbólica que refleja sentimientos, identidades y demandas específicas de actores diversos y que, a la vez, produce elementos de construcción del «nosotros», en el sentido de que esos símbolos permiten a los miembros de una colectividad reconocerse como tales y comunicar su solidaridad.

Que el desarrollo local sea participativo significa, por tanto, que es producto de la intervención directa o intermediada de actores diversos (económicos, sociales y políticos), quienes a través de la deliberación en el escenario público y de la acción colectiva van transitando por el sendero que ellos mismos acuerdan recorrer en busca de determinados estándares de bienestar. El desarrollo local está, en consecuencia, ligado a conceptos de gobernabilidad democrática (acuerdos entre gobernantes y gobernados para la incorporación de demandas sociales a la toma de decisiones en la gestión pública) y de

ciudadanía (inserción en la comunidad política y ejercicio de los derechos humanos)[12].

Colombia: La apuesta por la participación

Normas, ambiente sociopolítico y actores

Como ya se dijo, el fortalecimiento de lo local en Colombia corrió paralelo al estímulo de la participación ciudadana en la gestión pública. Desde mediados de la década de 1980 y, sobre todo, a partir de la expedición de la Constitución de 1991, el Estado creó una amplia y frondosa infraestructura normativa e institucional para la participación, orientada fundamentalmente hacia la vida local. Fueron instituidos mecanismos de decisión directa de la ciudadanía sobre asuntos locales (consultas populares, cabildos abiertos, revocatoria del mandato, referendos) y espacios de participación en las decisiones públicas, algunos de carácter global (planeación participativa, consejos de desarrollo rural), otros sectoriales (en educación, salud, medio ambiente, seguridad ciudadana, paz y convivencia) y otros poblacionales (juventud y niñez, mujeres, discapacitados, desplazados por la violencia, etc.). A través de esos espacios y con la ayuda de los nuevos mecanismos, la población puede deliberar sobre asuntos de interés común, presentar iniciativas de solución a sus problemas, desarrollar procesos de concertación con las autoridades públicas, intervenir en la

[12] «Democracia local es ciudadanía. Todos los hombres y mujeres que viven en las ciudades son y deben ser iguales en derechos políticos y sociales. No hay ciudadanía si no hay igualdad jurídica, sea cual sea el origen nacional o étnico. Por lo tanto es legítimo el derecho de todos los habitantes y de todas las familias a participar en la vida política local. Pero tampoco hay ciudadanía si hay exclusión local, si se constituyen guetos para la población inmigrante, si no se toleran las diferencias y las identidades de grupo y si se tolera la intolerancia» (Borja y Castells, 1997: 368-369).

ejecución de proyectos de desarrollo local y ejercer control ciudadano sobre la gestión pública.

Pese a los problemas que ha mostrado ese marco jurídico-institucional, entre los que sobresalen la dispersión de escenarios, el reglamentarismo, que restringe el alcance de la participación desvirtuando su sentido y la creencia en que con la sola expedición de las normas se asegura la democratización de la gestión (fetichismo de la norma), hay que reconocer que constituye una oportunidad para que distintos sectores de la población, especialmente los más pobres, tengan algún grado de incidencia en las decisiones públicas. Es algo que hace veinte años no existía y que hoy constituye una oportunidad, aunque solo fuera formal, para que la gente se involucre en los asuntos públicos.

Sin embargo, la norma por sí misma no garantiza la participación. Simplemente crea una condición de posibilidad para esta última (las reglas de juego), necesaria sin duda, pero no suficiente. Se requieren por lo menos dos condiciones adicionales para que los procesos participativos tengan lugar: un ambiente sociopolítico favorable y un conjunto de actores interesados en intervenir en el escenario público. La primera de ellas alude al conjunto de opciones que brinda el sistema político respecto de las cuales los actores toman la decisión de participar en la búsqueda de bienes y servicios públicos. Entre tales opciones pueden mencionarse el grado de apertura del sistema político a las demandas sociales y a la protesta ciudadana, la presencia o ausencia de grupos de apoyo a los actores participantes, el grado de unidad de las elites políticas y la capacidad del gobierno para instrumentar sus planes y programas. Estos elementos alteran los costos y la «rentabilidad» de la acción colectiva, de manera que estimulan o frenan la participación.

La segunda se refiere a la existencia de sujetos capaces de actuar en forma colectiva, con propósitos comunes y haciendo uso de recursos compartidos. Ello depende de su grado de articulación / desarticulación, de homogeneidad / heterogeneidad, de la densidad del entramado de sus relaciones y de la consistencia de su identidad como grupo. El análisis de este aspecto incluye elementos como los niveles de organización de los participantes, los liderazgos, las redes de compromiso establecidas y los recursos (información, saber, logísticos, materiales, etc.) de los cuales disponen como grupo para involucrarse en un proceso participativo.

En un comienzo, la participación no contó con un entorno sociopolítico favorable. Hubo serias resistencias de la mayoría de los actores políticos, quienes temían perder el monopolio que durante muchos años habían mantenido sobre los hilos del poder político local. En muchos lugares del país la aplicación de las normas sobre participación ciudadana fue tardía, lo que contrastaba con la alta expectativa que tenía la población acerca del alcance y la eficacia de los mecanismos recién instituidos. No significa ello que no se hayan dado experiencias interesantes en las que los propios alcaldes elegidos y algunos concejales pusieron en marcha desde temprano las nuevas modalidades de relación con la ciudadanía. Pero fueron más la excepción que la regla[13].

Poco a poco tales resistencias fueron cediendo ante la presión ciudadana, en algunos casos, y la evidencia de que la participación permitía un mejor uso de los recursos y arrojaba resultados tangibles, incluidos los beneficios electorales, en otros. Hoy día, el lenguaje de la participación anda en boca de la dirigencia política de

[13] Por ejemplo, el primer alcalde elegido en Cali ganó las elecciones gracias a una campaña basada en la oferta de participación ciudadana.

todos los colores, hasta convertirse casi en una moda. Sin embargo, el comportamiento de los agentes políticos de cara a la participación es muy variado: el gobierno nacional poco se preocupa por fomentar las prácticas participativas, con el pretexto de que esa tarea compete a los entes territoriales. Solamente algunas entidades de control (la Contraloría General de la República, la Defensoría el Pueblo) y algunos programas gubernamentales le han otorgado importancia al impulso de la participación ciudadana en el escenario público.

Han sido más bien los gobiernos municipales los encargados de promover la participación y crear las condiciones favorables para su ejercicio. Sin embargo, las estrategias han sido muy diferentes. El estudio de Velásquez y González (2003) identifica cinco de ellas: en primer lugar, la participación como formalidad. En este caso, las autoridades locales cumplen con los requisitos de ley en materia de reglamentación de espacios de participación pero poco o nada hacen para darles vida y para relacionarse con ellos en la deliberación de los asuntos públicos. En segundo lugar, la participación «sin alas»: es una estrategia de promoción de la participación colocándole límites a su alcance para que los actores que intervienen en esos espacios no se conviertan en «contrapoder» ni pongan en riesgo el monopolio de los hilos de decisión tradicionalmente en manos de la dirigencia política.

Una tercera estrategia es la de la participación para la cooptación. En este caso, la participación es promovida por las autoridades locales buscando cooptar, a través de prebendas y de pequeñas cuotas de poder, a viejos y nuevos líderes para que actúen en beneficio de los intereses políticos hegemónicos en el territorio, antes que de las necesidades y aspiraciones de la gente

a la cual –se supone– representan. La cuarta estrategia es la participación-concertación. Este concepto coloca el acento en la construcción colectiva de acuerdos en torno a objetivos compartidos y a los medios para alcanzarlos. Esta estrategia se apoya en un concepto de pluralismo y de incidencia de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Finalmente, la quinta estrategia es la de la participación como modo de vida. En este caso, la participación es entendida como un valor y una norma interiorizados desde la infancia, que lleva a la gente a involucrarse en dinámicas colectivas para la consecución del bien común. No se trata de una actividad funcional, que implica costos y esfuerzos individuales, sino de un principio estructurante de la vida colectiva, casi un componente necesario sin el cual esta última parece impensable.

Las tres primeras estrategias han sido dominantes en el país, entre otras cosas por el peso de tradiciones culturales ligadas al autoritarismo, al clientelismo y a la personificación de la política en caudillos. En esas circunstancias, la percepción de la población sobre el papel de los gobiernos locales en la promoción de la participación es negativa: la mayoría piensa que los gobiernos no apoyan la participación, sea porque no les interesa o porque quieren convertirla en un instrumento de acumulación política al servicio de intereses particulares. Esa es la razón por la cual la gente tiende a mirar con desconfianza la escasa acción de los entes gubernamentales en ese campo. No obstante, las dos últimas estrategias poco a poco han ido ganando terreno en la gestión pública local, lo que demuestra que las viejas tradiciones políticas pueden ser sustituidas por conductas inspiradas en una gramática diferente de relaciones entre el Estado y la sociedad,

caracterizada por el pluralismo, la concertación y el predominio del interés colectivo.

La segunda condición para el ejercicio de la participación es la existencia de individuos y grupos interesados en actuar en el escenario público. Sobre ese aspecto cabe señalar cuatro elementos relevantes[14]. En primer lugar, el perfil de quienes hacen uso más frecuente de las instancias y mecanismos de participación: participan más los estratos medios y altos de la población que los bajos; más las mujeres y los adultos que los hombres y los jóvenes. Por otro lado, nuevos sectores han hecho aparición en el escenario de la participación: los grupos étnicos, las mujeres, los adultos mayores, las ONG, algunos sectores empresariales, que hace dos décadas brillaban por su ausencia, a no ser como protagonistas de movilizaciones sociales y acciones reivindicativas y de protesta. Las personas que intervienen en procesos de participación tienen en promedio una elevada experiencia (lo que significa que existe poca renovación) y son cada vez más calificados para el ejercicio de su papel[15].

El aspecto más interesante de ese perfil es la baja presencia de los sectores más pobres de la población en los espacios de participación. Son sectores que, si bien podrían aprovechar estos lugares para hacer visibles su existencia y sus problemas, se alejan de ellos e, incluso, los miran con desconfianza. Varias razones pueden explicar esa distancia: primero, el tiempo y las energías que gastan en

[14] En lo que sigue se hace referencia principalmente a los espacios de participación institucionales, es decir, regidos por normas nacionales y/o locales.

[15] En el estudio de Velásquez y González (2003: cap. 4) se muestran datos sobre perfiles educativos, de experiencia y de capacitación de las personas que intervienen en estos espacios. Según la encuesta aplicada a la población, el 75% de los encuestados creen que los líderes que los representan tienen las capacidades suficientes para hacerlo.

desarrollar sus propias estrategias de supervivencia les impiden acercarse al mundo de lo público; segundo, son sectores que desconfían ampliamente de las instituciones gubernamentales y miran con recelo a los actores políticos. En esa medida, ven en las instancias de participación ciudadana campos poco representativos de sus intereses. Finalmente, esos sectores prefieren otro tipo de relación con el Estado y sus agentes: la acción directa, la movilización callejera, el encuentro cara a cara para plantear sus propias necesidades y reivindicaciones y obtener las soluciones del caso.

Un segundo aspecto se refiere a las motivaciones que llevan a la gente a participar. A ese respecto, si bien la gente declara hacerlo por convicción o por prestar un servicio a su comunidad, lo cierto es que hay un buen número de razones de carácter utilitario que subyacen a los procesos participativos. En general, las personas buscan a través de los escenarios de participación resolver un problema específico relacionado con su existencia individual o la de su familia o vecindario, lo cual es legítimo. Hay, así, una especie de «doble agenda», una discursiva, marcada por valores de solidaridad y altruismo, y otra más ligada a la acción en busca de satisfacer intereses particulares. La pregunta es cómo compatibilizar ambas agendas y cómo lograr la articulación entre el interés particular y el interés común, hasta ahora débil cuando no inexistente.

Ese dilema (entre interés particular e interés colectivo) se encuentra en la base del ejercicio del liderazgo social y se convierte en referente de algunas de las tensiones que ha generado la participación en el desarrollo local: por un lado, tensiones entre viejos y nuevos liderazgos por la conducción de las organizaciones

sociales y por la representación en los espacios de participación ciudadana. Un efecto visible de la apertura democrática en el nivel local ha sido la aparición de nuevas organizaciones y, con ellas, de nuevos líderes que pujan por el control de las mismas y por el desplazamiento de dirigentes que durante largo tiempo las han conducido con criterios no necesariamente democráticos y, en ocasiones, en busca de beneficio propio y no de sus integrantes.

Por otro lado, existen tensiones entre el ejercicio calificado del liderazgo en un campo específico (la salud, la educación, el medio ambiente, el desarrollo comunitario, etc.) y el deseo de copar espacios diferentes para obtener más reconocimiento social, mayor incidencia en las decisiones colectivas y más poder social. Lo que se observa en el caso colombiano en la última década es que la multiplicación de espacios de participación en ámbitos muy diferentes ha producido un fenómeno de «polimembresía», es decir de líderes copando a la vez varios espacios de representación. Esto ha producido un doble fenómeno de «profesionalización» en los cargos de representación y de burocratización del liderazgo, que adquieren sentido en contextos de altas tasas de desempleo, especialmente en los estratos más bajos de la población. En tal circunstancia, los cargos de representación pueden ser un medio para la generación de ingresos o una oportunidad para establecer nexos con agentes económicos o políticos que pueden ayudar a resolver esa necesidad.

Finalmente, hay una tensión entre la representación social y la representación política. Los líderes sociales tienen ante sí una presión muy fuerte de las organizaciones políticas, las cuales tratan a toda costa de atraerlos hacia sus redes clientelistas, a fin de impedir que la participación ciudadana sustituya a los canales

tradicionales de relación entre la ciudadanía y el aparato político. Esta situación ha generado para los líderes sociales y comunitarios un dilema difícil de resolver. La «tentación» clientelista es muy fuerte, pues se apoya en la entrega de prebendas y de micropoderes que cautivan fácilmente a las personas en la medida en que son tangibles y que pueden resolver, aunque solo fuera parcialmente, necesidades sentidas.

Los fenómenos de polimembresía, burocratización y cooptación del liderazgo social por los grupos políticos han generado una «estratificación» dentro del mundo de la participación. La experiencia de planeación participativa en Bogotá es una interesante muestra de ese fenómeno: en efecto, se ha ido configurando una estructura piramidal en cuya cúpula se concentran los agentes políticos (concejales y ediles[15]); luego, hay una capa de «agentes participativos», es decir, personas que, en representación de organizaciones o instituciones o elegidos mediante votaciones en las que participan poblaciones específicas, forman parte de los espacios de participación (consejos, comités) creados por la ley. Una tercera capa de la estructura está constituida por líderes sociales que no llegan a ninguno de los dos estratos anteriores, pero que tienen una influencia barrial o vecinal y que están en el día a día del trabajo comunitario y se conectan fácilmente a los espacios públicos de deliberación o de concertación ciudadana. Pertenecen a organizaciones sociales y conforman los nodos del tejido social local. Finalmente, en la base de la pirámide se encuentra la gente común y corriente que, en su mayoría, se desentiende de los asuntos públicos.

[15] Los ediles son los miembros de las Juntas Administradoras Locales, instancias de representación política en cada una de las veinte Localidades en las que está dividida la ciudad. Son elegidos por sufragio universal el mismo día en que lo son el Alcalde y los concejales de Bogotá; tienen, entre otras, la función de aprobar los planes de desarrollo de cada localidad; y, reciben remuneración (honorarios) por el ejercicio de su función.

Esta pirámide es jerárquica por naturaleza: cada estrato implica cuotas de poder que aumentan a medida que se escala hacia la cúspide, lo que convierte a esta última en meta para muchos de los líderes de base. Hacer el recorrido de la base hasta la cúpula constituye una pauta de conducta que permite acceder a los espacios de decisión y de poder político. Surge así una lucha por micropoderes que puede cambiar por completo el sentido del liderazgo y, por tanto, de la participación. El efecto más visible es el alejamiento entre líderes y bases, en particular de aquellos que aspiran a hacer carrera política y llegar a algún cargo en cuerpos de representación partidista local o nacional.

Los resultados

Si bien la participación es un valor y, por ende, un fin deseable, en tanto práctica que puede fortalecer la institucionalidad democrática y el ejercicio de la ciudadanía, también debe ser considerada como un medio para la obtención de resultados, no solo en términos de democratización de las decisiones públicas, sino también de fortalecimiento de la sociedad civil y, sobre todo, de mejora de la calidad de vida en el territorio. ¿Cuáles han sido los logros y las frustraciones que dejan estas dos décadas de experiencias participativas en Colombia?

En primer lugar, hoy día las decisiones públicas en el nivel local son más sensibles que hace veinte años a la participación ciudadana, lo que abre una importante puerta a su democratización. Si bien solamente una tercera parte de los espacios creados tienen funciones decisorias o de concertación, prácticamente todos estimulan la iniciativa ciudadana y tres de cada cinco tienen funciones de control ciudadano de la gestión pública. Además,

las autoridades locales han ido abriendo espacios a la participación de la gente en la planeación del desarrollo, en la formulación y el seguimiento de políticas públicas, en la asignación de presupuestos a programas de desarrollo local y en la gestión de algunos procesos que interesan a grupos específicos de la población. No es del caso citar experiencias específicas, pero las hay en muy diversos lugares del país que han sido exitosas en el propósito de democratizar las decisiones locales[16].

Del lado de la ciudadanía, existe un creciente interés por involucrarse en los asuntos que la afectan, especialmente en la definición de los programas que atienden el cumplimiento de sus derechos y, cada vez más, en la definición de macro políticas de desarrollo local que implican miradas más globales del territorio.

La gente percibe estos cambios. Según el estudio de Velásquez y González, tres de cada cinco personas encuestadas para el estudio sobre participación ciudadana en Colombia opinan que hay mayor apertura de las autoridades públicas a la participación, en comparación con lo que sucedía hace dos décadas, y un 44% creen que hay un mayor interés de la población –más en unos sectores que en otros– en los asuntos públicos.

Un segundo resultado relevante del ejercicio de la participación en el campo local es el incremento de la movilización ciudadana en torno a espacios públicos y la densificación, lenta pero progresiva, del tejido social. No existen estudios detallados que midan ese resultado para el conjunto del país. Se conocen

16 El estudio de Velásquez y González (2003) documenta casos específicos, unos exitosos y otros no, de participación ciudadana en la gestión pública municipal.

algunos datos[17] sobre ciudades y experiencias que dan testimonio del efecto movilizador de la participación en la escala local. La planeación zonal en Medellín es una de ellas. Ahí, el sistema de planeación instituyó la planeación zonal como una posibilidad de intervención ciudadana en la definición de programas y proyectos en cada una de las zonas en las que fue dividida la ciudad[18]. Un estudio realizado recientemente sobre el proceso adelantado en la zona centro-oriental de Medellín en la segunda mitad de la década pasada, muestra que efectivamente uno de los elementos más destacados de esa experiencia fue la manera como cerca de 150 organizaciones sociales acudieron al llamado de los promotores del proceso y se involucraron durante más de dos años en él, tiempo que duró la formulación del plan. Los propios líderes que participaron en ella reconocieron, a través de entrevistas, que el valor agregado más importante de la experiencia fue la creación de lazos de solidaridad y confianza entre la gente[19].

El estudio de Velásquez y González argumenta en la misma dirección: según la encuesta de opinión, el 56,7% de las personas que la contestaron afirmaron que uno de los cambios más importantes atribuibles a la participación en el escenario local ha sido la movilización ciudadana, la generación de confianzas y el fortalecimiento del tejido social.

17 En Bogotá, por ejemplo, la tasa de organizaciones por cien mil habitantes creció en la década de 1990, aunque en los últimos años la pertenencia de personas a dichas organizaciones, excepto las religiosas, ha descendido. Véase al respecto Sudarsky (2003).

18 Según la ley 11 de 1986, los municipios en Colombia pueden ser divididos en *comunas* (área urbana) y *corregimientos* (zona rural). Las zonas en Medellín son agrupaciones de comunas. En cada comuna es elegida por voto universal una Junta Administradora Local.

19 Velásquez y González (2005). Otras experiencias, como el presupuesto participativo en la ciudad de Pasto y en el Departamento de Risaralda o las constituyentes municipales y departamentales apuntan en la misma dirección.

Estos dos efectos (la apertura de las autoridades a la participación ciudadana y la movilización de la ciudadanía en torno a los asuntos públicos y su fortalecimiento organizativo) contrastan con el bajo impacto de la participación en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Sin duda, el diseño de la descentralización condujo a un aumento sustancial de la inversión realizada por los gobiernos municipales y departamentales en la provisión de bienes y servicios públicos, especialmente en educación, salud, agua potable y saneamiento básico. Según Maldonado (s.f.)

> las tasas de crecimiento reales de la inversión total y la inversión por habitante han sido durante todo el período muy superiores al crecimiento del producto interno bruto y ha aumentado la participación de la inversión municipal en el total de la inversión nacional.

Este aumento de la inversión ha tenido como efecto un crecimiento en la cobertura –no en la calidad– de los servicios públicos, lo que ha significado en general una reducción del índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI). Según cifras oficiales, en 1993 el índice de pobreza por NBI era del 37,2% (62,5% en las áreas rurales) y el de miseria, del 14,9% (30,3% en áreas rurales). En 2000, el índice de pobreza había bajado al 23% (40,4% en zonas rurales) y el de indigencia, al 6,5% (14,2% en áreas rurales). Todos los componentes del indicador presentan avances, destacándose los relativos a inasistencia escolar y a servicios inadecuados.

Otros índices analizados por Maldonado en su trabajo muestran tendencias similares: el Índice de Calidad de Vida (ICV) pasó del 70,8% en 1993 al 75,7% en 2000 y el de pobreza humana se redujo del 12,8 al 10,6% entre 1990-95 y 1999. Estos

índices miden el acceso de la población a servicios, lo que está bajo la competencia de municipios y departamentos.

Lo contrario muestran los datos sobre pobreza por ingresos: en 1991, según cifras oficiales, el 53,8% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza y el 20,4% por debajo de la línea de indigencia. En 2000 el porcentaje de pobres era de 59,8, mientras que el de indigentes se había incrementado al 23,4%[20]. En otras palabras, no existe una correlación entre el aumento de la inversión en áreas de competencia de los entes territoriales y el comportamiento del índice de pobreza por ingresos, lo que sugiere que la descentralización poco ha incidido en la generación de empleo e ingresos. Maldonado lo analiza de la siguiente manera:

> La descentralización es una reforma política administrativa que no cambia las condiciones de fondo económicas y sociales. Por tanto sus resultados son limitados y no es posible esperar mejoramientos sustanciales. Abre oportunidades (...) pero no afecta sustancialmente las condiciones materiales que determinan el empleo y el ingreso de la población. Existe la expectativa de que la descentralización pueda contribuir al mejoramiento de las condiciones de ingreso de la población, pero se trata de una expectativa con poco fundamento, como plantea De Mattos (...).
>
> Si no puede afectar por la vía de los ingresos, la descentralización puede incidir por la vía del acceso a bienes y servicios públicos por parte de la población más pobre. Aquí es donde puede esperarse un efecto mayor, en la medida en que se transfieren a los gobiernos locales funciones que se prestan prioritariamente a la población de menores ingresos, como es el caso de la educación, la salud, el agua potable y el saneamiento básico. En otras funciones no es tan claro el efecto que pueda tener la descentralización en el combate a la pobreza[21].

20 Maldonado, s/f., p. 124-125.

21 Íd., p. 97.

El fortalecimiento de la participación ciudadana en la vida local ha dejado otras frustraciones. En primer lugar, la incapacidad de erradicar por completo el clientelismo y la corrupción de la gestión pública. Es, probablemente, la mayor decepción para quienes le han apostado a la participación como una manera de transformar las costumbres políticas en Colombia. Incluso, algunos señalan que lo que ha sucedido es que las lógicas clientelistas han convertido a la participación en un factor de su propio fortalecimiento. Resulta difícil aceptar esta generalización, pues hay muchas evidencias que muestran lo contrario. No obstante, hay que reconocer que en algunos casos el clientelismo logra imponerse como forma de relación entre la ciudadanía, especialmente en los sectores más pobres, y el aparato político y, en otros, operan como dos lógicas que no se tocan, que no se mezclan, como el agua y el aceite, como si hubiese un acuerdo tácito de delimitación y distribución de territorios.

En segundo lugar y muy ligada al punto anterior, existe una tendencia a que los espacios de participación se conviertan en arenas de rudas batallas por micropoderes entre líderes que buscan exclusivamente beneficiar intereses particulares sin una agenda común. Tales beneficios pueden traducirse en un reconocimiento social, en una tajada del presupuesto para ejecutar una obra vecinal o en un intento por controlar posiciones de poder en el seno de la comunidad, que pueden reportar ulteriores réditos de cualquier índole. En sociedades como la colombiana, en la que los desacuerdos se resuelven en algunas ocasiones de manera violenta, esta lucha puede terminar en el uso de procedimientos que nada tienen que ver con el respeto por las personas o con la democracia. Infortunadamente, los grupos armados han recurrido a este tipo de expediente para amenazar a líderes

y alejarlos de la escena pública o intimidarlos para que actúen en favor de sus particulares intereses. Es lo que ha venido ocurriendo en Cali y en Medellín en los últimos años, producto de una lucha por el control territorial entre los actores armados y, más recientemente, por el control presupuestal de los dineros públicos[22].

Otro elemento preocupante que puede observarse después de casi dos décadas de experiencias participativas en espacios institucionales ha sido el alejamiento progresivo entre dirigentes sociales y dirigentes políticos, lo que ha llevado a una tensión entre representación política y participación ciudadana. Este fenómeno puede tener explicaciones de muy diversa índole. Dos factores, sin embargo, parecen cumplir un papel muy importante en la generación de dicha tensión: en primer lugar, el diseño normativo e institucional de estos espacios. Hay contradicciones e incoherencias entre las normas, que producen estas desavenencias. Por ejemplo, en Bogotá la norma que regula la planeación en las localidades señala que las decisiones tomadas en los encuentros ciudadanos no pueden ser modificadas en el momento de la adopción del Plan de Desarrollo por las Juntas Administradoras Locales. Sin embargo, el Estatuto Orgánico de Bogotá asigna a esas Juntas la potestad de decidir sobre los contenidos del plan y sobre la asignación de recursos, lo que supone la posibilidad de modificar las decisiones de los encuentros ciudadanos.

El segundo factor tiene que ver con la manera como fue entendida la participación ciudadana en un comienzo. En efecto, ella emergió como una solución alternativa a la crisis del sistema político y, más concretamente,

22 El ejercicio de presupuesto participativo realizado el año pasado en Medellín estuvo marcado en algunas comunas por la presencia de actores armados que se involucraron en el proceso y lograron acaparar buena parte de los fondos asignados a las diferentes comunas.

a la crisis de representatividad de los partidos y de los cuerpos de representación. Se generó así un imaginario que colocaba a la participación como la vía que podría resolver aquello que los partidos y sus agentes no habían podido resolver. Participación versus representación fue una especie de consigna implícita que inspiró la creación de un buen número de instancias de intervención ciudadana. Ese divorcio fue alimentado por la idea de que la política era un mundo contaminado, corrupto y alejado de los intereses de la gente. De esa manera se fue construyendo una imagen maniquea según la cual la participación era la buena práctica, la que iba a permitir el acceso de los excluidos a las decisiones públicas, mientras los partidos y sus conductas eran la práctica perversa, la que marginaba a las grandes masas de la población de los ámbitos de poder. En consecuencia, nunca se pensó que participación y representación deberían ir de la mano para fortalecer la institucionalidad democrática y transformar las conductas políticas de manera que la política pudiera ser considerada como una actividad noble y necesaria y contribuir a la búsqueda de una mejor calidad de vida para la gente.

Estos «fracasos» de la participación en Colombia han venido produciendo un cierto desencanto en diferentes segmentos de la población que miran con recelo los espacios participativos, dudan en acercarse a ellos y, más bien, optan por otras formas de relación con el Estado que permitan mejores resultados en términos del cumplimiento de sus derechos y de la satisfacción de sus aspiraciones. Es por eso que la gente acude más a espacios creados por ella misma, menos institucionalizados, con menos reglas y protocolos, más directos, que implican el diálogo directo con las autoridades públicas, el pronunciamiento colectivo y, cuando se considera necesario, la protesta y la movilización

callejera. Son espacios transitorios, autorregulados, creados con propósitos específicos, de corta vida, que pueden arrojar resultados más rápidos y más eficaces desde el punto de vista de la solución de problemas. Lo que aparece en el panorama actual en Colombia es una combinación de diferentes formas de relación con el Estado, las cuales se utilizan dependiendo de las circunstancias, es decir de la organización ciudadana y de la apertura del gobierno al diálogo con la población.

Consideraciones finales

La participación es una práctica abierta a una infinidad de actores individuales y colectivos que, por tanto, encierra grandes niveles de complejidad y amplios márgenes de incertidumbre acerca de su rumbo y sus resultados. La riqueza de la experiencia colombiana permite, sin embargo, extraer algunas lecciones aprendidas (o por aprender) que no sobra destacar. En primer lugar, los procesos que han dejado un sabor de frustración entre sus protagonistas parecen mantener un cierto patrón de desarrollo que puede ser caracterizado a través del concepto de «desarticulación». En efecto, esos procesos han estado marcados por la dificultad para integrar elementos, algunos opuestos entre sí, en la perspectiva de la obtención de resultados concretos. Entre tales desarticulaciones cabe mencionar, de una parte, las que existen entre los diferentes espacios de participación, cada uno operando dentro de su propia lógica sin puentes con otros espacios que pueden estar persiguiendo objetivos parecidos; de otra, la ya mencionada entre representación política y participación ciudadana, que produce un divorcio entre actores sociales y políticos, y debilita la institucionalidad democrática. Otra es la desarticulación entre intereses particulares e intereses colectivos que,

como se dijo, ha llevado a formas de relación corporativa entre el Estado y la sociedad. Finalmente, la desarticulación preocupante entre líderes y bases sociales, que cada vez se comunican menos no solo por la apatía ciudadana, sino también por la burocratización de la dirigencia social y de la profesionalización de algunos agentes participativos.

Sin embargo, también ha habido experiencias exitosas que echan luces acerca de cuáles son las condiciones sociales y políticas requeridas para que la participación llegue a buen término. Del lado de los agentes gubernamentales se observa que el éxito de los procesos participativos radica en la existencia de una visión de largo plazo en el marco de la cual es posible comprender las debilidades y fortalezas del territorio y proyectarlo en función del bien colectivo. Tal visión se ha inspirado, en esos casos, en un imaginario democrático, es decir en un conjunto de representaciones sociales construidas en torno a valores como la solidaridad, la libertad, el respeto por la diferencia, la igualdad y la primacía del bien común. Finalmente, se trata de agentes gubernamentales conscientes de la importancia de que la gestión pública debe incorporar la voz ciudadana y, en consecuencia, comprometidos con su defensa y promoción.

Del lado de la ciudadanía y de los líderes y organizaciones que la representan, las experiencias exitosas se basan en un acumulado histórico de movilización y de mutua cooperación, de confianza y de solidaridad para atender retos comunes. De igual manera, en líderes con una visión de futuro en la que la acción colectiva se erige como valor fundamental que enlaza el trabajo de generaciones diferentes de líderes. También se observa en ellas que quienes se involucran en los espacios públicos cuentan con los recursos (de tiempo, de información, económicos, técnicos, etc.)

necesarios y con las motivaciones que les permiten articular la búsqueda de beneficios particulares y del interés común, para lo cual es preciso que la participación emerja de las conciencias individuales como una energía social sin la cual la colectividad perdería unidad y razón de ser.

La articulación más importante es, de todos modos, la que pueda darse entre iniciativas gubernamentales y movilización social. Tal propósito se logra en la medida en que los diferentes actores de la participación dispongan de una serie de escenarios de encuentro en los cuales puedan deliberar, acordar reglas de juego, concertar y definir estrategias de acción común. Tales espacios, que pueden denominarse espacios públicos de concertación local (EPCL), pueden ser entendidos como lugares de

> encuentro, deliberación y construcción de acuerdos (y desacuerdos) entre agentes gubernamentales y actores sociales en torno a asuntos que afectan a la colectividad o a alguno(s) de sus miembros. Son instancias amplias e incluyentes de participación (puede intervenir en ellas cualquier persona a título individual o en representación de grupos, organizaciones de diversa índole –incluidas las políticas– e instituciones del orden gubernamental) en las que se supone que opera una relación horizontal entre sus integrantes, tanto en la deliberación como en la definición de acuerdos o en la toma de decisiones[23].

Por su misma conformación, son espacios heterogéneos, diversos y de alta complejidad cuya función no es otra que la de permitir el acercamiento entre sus integrantes (articulación de actores) y aumentar los niveles de confianza entre ellos para la gestión de procesos de desarrollo. Generalmente tienen un campo de acción particular, unas reglas de juego para su funcionamiento (predeterminadas o construidas sobre la marcha) y se

23 Velásquez, 2004b.

espera de ellos productos específicos relacionados con su campo de acción.

Su creación puede ser el fruto de una iniciativa gubernamental (oferta participativa estatal) o de una movilización social tendiente a ganar un espacio de diálogo con los agentes gubernamentales. Muestran diversos grados de institucionalización y de permanencia. Generalmente, los EPCL nacidos de la iniciativa gubernamental tienden a ser más formales e institucionalizados y por tanto más permanentes, mientras que aquellos que son resultado de la movilización ciudadana tienden a ser menos formales, más ligados a situaciones específicas y de carácter más transitorio.

Los EPCL son, por supuesto, una entre varias posibilidades, pero tienen la virtud de permitir encuentros y articulaciones y de obligar a quienes intervienen en ellos a relacionarse de manera horizontal, pues no son espacios ni sociales ni gubernamentales. Son espacios públicos abiertos, cuyo funcionamiento y resultados dependen de quienes hacen parte de ellos y no de una regla o un libreto predeterminados.

Lo que se observa en Colombia y en América Latina es la multiplicación de dichos espacios, lo que puede convertirse en un aliciente para la articulación de esfuerzos en pro del desarrollo local. Su análisis brindará con seguridad luces sobre el presente y el futuro de la participación en la vida local y pautas para seguir fortaleciendo la vida democrática en nuestros países.

La participación de las mujeres en el desarrollo local

Diana Miloslavich Tupac*

La igualdad jurídica es insuficiente. No hay democracia sin participación paritaria de las mujeres y los hombres en los ámbitos de representación y decisión locales. La participación de las mujeres en la política local y la resolución de sus objetivos de igualdad serán una de las preocupaciones centrales de nuestra organización.

(Declaración de Suchitoto, 2005)

Siendo los municipios los espacios más cercanos a la población, es interesante ver cómo ha transitado por estos espacios locales el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres.

Si damos una mirada a la región, según los indicadores serían Panamá, Costa Rica y Chile los países que ostentan una mayor representación de mujeres y Guatemala, Perú y Ecuador los que tienen menor presencia de alcaldesas. En los primeros se registra un promedio del 14% y en los segundos del 0,9%. Cabe, no obstante, tener en cuenta a las Regidoras y Consejeras que han entrado a los gobiernos locales.

En Perú el porcentaje equivale al de la cuota del 30% constitucionalmente prevista y la opinión pública se pronuncia por una fuerte presencia de las mujeres en los municipios.

* Coordinadora del *Programa de desarrollo local, participación política y descentralización* del Centro de la Mujer Peruana «Flora Tristán».

Perú, la descentralización y la participación de las mujeres

Entre 1992 y 2002 el país vivió un periodo de descentralización estatal. Según Johnny Zas Friz (2004), tras el colapso del régimen autoritario en 2002, el impulso de un proceso de descentralización política se imponía como tarea primordial de la transición democrática.

Esto demandó una reforma constitucional –que venía planteándose desde 1992– a fin de abrir paso a la elección de gobiernos regionales, que se llevó a cabo a fines de 2002.

El modelo peruano se sustenta en tres niveles de gobierno: el local, el regional y el nacional. Estas entidades territoriales irán logrando una autonomía gradual en distintas etapas del proceso de descentralización y los Departamentos se articularán paulatinamente en regiones.

El nuevo diseño establece que los gobiernos locales y regionales promoverán obligatoriamente la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos. Deben, asimismo, garantizar el acceso de todo ciudadano y ciudadana a la información pública.

Cabe señalar que durante el régimen anterior se desarrollaron procesos en los que la ciudadanía reclamó una mayor presencia en los espacios locales. Las experiencias de concertación que se produjeron en todo el país en los 1990 están a la base del nuevo diseño. Incluso hay quienes sostienen que en la gran movilización nacional que depuso al régimen de Alberto Fujimori había un movimiento descentralista, con fuertes raíces locales, que

posteriormente influyó en el Congreso para que la descentralización se convirtiera en una reforma importante en Perú en los últimos cuatro años.

La reforma constitucional y las cuotas

¿Qué supuso la reforma constitucional de 1993 para las mujeres? En el Capítulo XIV se incorporó un artículo en virtud del cual el Estado peruano debe garantizar cuotas mínimas de participación política tanto para las mujeres cuanto para los pueblos originarios. Como resultado, la nueva normativa incorporó las cuotas del 30% en las elecciones regionales y aumentó el porcentaje para las locales.

En el caso de los pueblos indígenas, el Reglamento del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) incluyó posteriormente entre los pueblos originarios a los amazónicos y se aplicó la cuota del 15%, con escasa difusión. Cabe señalar que existen muy pocos estudios sobre el impacto de esa medida.

En lo que concierne a las mujeres, en el actual periodo cuatro (16%) encabezan gobiernos regionales (Moquegua, Huanuco, Apurímac, Tumbes) y cincuenta mujeres son consejeras regionales, lo que representa el 21% a nivel nacional, mostrando Ucayali y Arequipa los mayores índices con 57,1% y 50%, respectivamente.

En lo atinente a los gobiernos locales, hay 5 alcaldesas provinciales (2,5%) y a nivel distrital son 48 (3%). Pese a una seria disminución en sus indicadores, Lima tiene 13 alcaldesas distritales, y en Cusco y La Libertad hay cinco.

Las regidoras siguen siendo las representantes más numerosas en el actual periodo 2003-2006. A nivel provincial representan el

23,5% y a nivel distrital el 27%. Moquegua y Tumbes, con 34% de regidoras provinciales, y Madre de Dios con 34% en los distritales, son las regiones que sobrepasaron las cuotas mínimas. Igualmente, las regidoras distritales de Tacna, Pasco y Callao representan el 31% del total de sus regidurías.

El actual desafío es mejorar la calidad y cantidad de la participación política de las mujeres dentro del sistema político, lo que constituye una tarea imprescindible en la actual agenda descentralizadora.

De las cuotas al mandato de posición en Perú

En Perú se han realizado dos elecciones locales y una regional con el sistema de cuotas. En general, la percepción de la población en relación con las cuotas es positiva, como lo es la que tiene respecto del desempeño de las autoridades femeninas.

Dado el frágil sistema político peruano las elecciones han estado lideradas por mujeres que piensan en nuevas formas de negociación con las agrupaciones políticas.

Como producto de la concertación en torno a la Ley de Partidos Políticos se trabajó en una propuesta multipartidaria[1] de *mandato de posición*: un sistema para garantizar la cuota del 30%.

Respecto de la participación de las mujeres en las listas de candidatos, la *Propuesta de reforma electoral* contempla que las listas de candidatos a

1 Discutida en la Mesa Multipartidaria, promovida por International IDEA y Transparencia e integrada por Acción Popular, Partido Democrático Descentralista, Partido Aprista Peruano, Perú Posible, Partido Popular Cristiano, Unidad Nacional, Coordinadora Nacional de Independientes, Perú Ahora, Fuerza Democrática, Somos Perú, Causa Democrática, Frente Independiente Moralizador. Participaron también el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

congresistas, consejeros regionales, concejeros municipales y diputados al Parlamento Andino, deben incluir un número no menor al 30% de hombres o mujeres.

El orden de la lista de candidatos se fija teniendo en cuenta que de cada tres candidatos sucesivos cuando menos uno debe ser del sexo en minoría numérica.

En las circunscripciones en las que se elija menos de tres congresistas, el porcentaje mínimo se calcula sobre el total de candidatos titulares presentados por el partido o la alianza en el conjunto de dichas circunscripciones.

En el caso de los consejos regionales y los concejos municipales, si de la aplicación del porcentaje resulta un número que contenga fracción, ésta debe elevarse al entero inmediato superior y se prevé que la cuota mínima de hombres y mujeres establecida se distribuya en las listas de manera tal que al menos el 30% de los puestos de la mitad superior de ellas estén cubiertos por el sexo en minoría numérica.

Presencia de las mujeres en los cargos electos

En el proceso de descentralización las principales aliadas para el desarrollo de una agenda de género son las mujeres presentes en los gobiernos regionales y locales. Como ya lo vienen haciendo, seguirán impulsando las demandas de las mujeres y lograrán planes de desarrollo local y regional, así como la vigilancia de presupuestos participativos inclusivos para las mujeres. Las más de tres mil mujeres elegidas en los gobiernos regionales y locales deben constituir el foco de nuestra atención e interés en los próximos años.

Nuevos espacios de participación: CCL, CCR, Comités de Gestión para la Transferencia de los Programas Sociales

Con la descentralización se crearon los Consejos de Coordinación Local (CCL), los Consejos de Coordinación Regional (CCR), ambas instancias con participación de la sociedad civil. Sus dos funciones prioritarias son aprobar el Plan de Desarrollo Concertado y decidir el Presupuesto Participativo.

Las mujeres tienen el 21% de participación en los CCR, cifra que no guarda proporción con la presencia cada vez más visible de las mujeres y sus organizaciones en el ámbito local y regional. La Ley 27902, que introdujo los CCR en el diseño de los gobiernos regionales, no estableció cuotas de género en la elección para representantes de la sociedad civil, pero la Defensoría del Pueblo recomendó a los gobiernos regionales establecer una cuota del 30%. Once gobiernos regionales aplicaron esta recomendación aunque no todos establecieron la cuota en el porcentaje recomendado.

Las organizaciones sociales, en especial las de las mujeres, enfrentaron una serie de obstáculos durante las elecciones. Así, para ser elegidas como parte del CCL o el CCR debían ostentar un mínimo de vida orgánica y contar con su registro público. Cabe señalar que, por varios motivos, entre otros los costos de formalización, se trata por lo general de organizaciones informales.

Lo cierto es que hubo Municipios que vía ordenanza impidieron que organizaciones legitimadas pudieran presentarse a las elecciones para participar en los Planes de Desarrollo y los Presupuestos Participativos. Ambos instrumentos de gestión participativa son parte de la normatividad en Perú.

Según los resultados suministrados por la Defensoría del Pueblo en julio de 2003, en los CCR la participación de los empresarios alcanzaba un 31,3%, las organizaciones agrarias y laborales exhibían un 18,5%, los colegios profesionales un 11,9%, las organizaciones de mujeres el 9,9%, las ONG el 9,3%, las organizaciones campesinas y nativas el 8,6% y las universidades el 7,9%. Del total de 161 representantes de la sociedad civil 36 son mujeres, es decir el 23,8%.

Cabe destacar, por otro lado, que hay municipios como el de Morropón en Piura donde se concede licencia a los hombres por paternidad, algo que no se ha conseguido en el Congreso. Igualmente, el Municipio de Ilo aprobó la transversalidad de género y el lenguaje sensible al género.

La participación de las mujeres en los gobiernos regionales

Como se mencionó, cuatro gobiernos regionales están presididos por mujeres. En ellos se creó la Gerencia de Desarrollo Social, encargada de diseñar e implementar políticas para los distintos sectores.

En el caso del gobierno regional de Junín, por ejemplo, se creó un Consejo Regional de Mujeres, con participación de representantes de las organizaciones de mujeres, para definir las políticas en favor del sector. Igualmente, el gobierno de Piura instituyó un Consejo Regional para políticas vinculadas a la educación para las mujeres.

Por su parte, el gobierno regional de Moquegua inició el proceso de elaboración del Plan de Igualdad de Oportunidades; en la

Región San Martín, se creó el Consejo Regional de la Mujer, Niño, Niña, Adolescente y Adulto Mayor; en La Libertad, el Consejo Regional de Promoción de la Mujer; y, en Ica, la Comisión Regional Multisectorial de la Mujer, Niño y Adolescente.

El gobierno regional de Tacna declaró como necesidad social e interés regional la perspectiva de equidad de género y decidió incluirla en el currículo educativo. Asimismo, el gobierno regional de Lambayeque promueve vía ordenanza la utilización de un lenguaje inclusivo en todo tipo de comunicaciones y documentos oficiales.

No obstante estos avances, la normativa es todavía insuficiente. Por ello, a partir de la experiencia lograda por nuestro programa hemos impulsado la creación de Mesas de Diálogo provinciales y regionales para la interlocución con los gobiernos respectivos.

Un servicio de Derechos Humanos: DEMUNA

En Perú uno de los servicios de mayor éxito de los gobiernos locales son las Defensorías Municipales para la Mujer, el Niño y el Adolescente (DEMUNA). Instituidas originalmente para la defensa de los niños y las niñas, han ampliado sus servicios a mujeres y algunas han incorporado incluso labores de promoción, capacitación y casas de refugio.

Una encuesta realizada entre 632 personas revela que el 69,2% conocen las DEMUNA, el 28,7% no las conocen y sólo un 2,1% no sabe de su existencia. El trabajo que realizan es importante para el 84,6%, no tiene importancia para el 8,4%, y un 7% no sabe. Es destacable su labor porque ayudan a las mujeres maltratadas (43%), a los necesitados (12,8%), promueven la

defensa de adolescentes, niñas y mujeres (12,6%), ayudan a la familia (7,8%), a la niñez y las mujeres (7,8%), defienden los derechos (5,1%), resuelven conflictos (3,1%).

Se concluye entonces que la DEMUNA es un servicio conocido, importante, dirigido básicamente a asistir a mujeres que son víctimas de maltrato. Está considerado asimismo como un espacio de ayuda y de defensa de los derechos.

La calidad de la participación de las mujeres en los gobiernos locales en Perú

Una encuesta realizada entre 914 personas a nivel nacional[2] por la empresa IMASEN arroja los siguientes resultados:

Es adecuada la participación de las mujeres en los gobiernos locales: 69,4%; no lo es: 9,2%; no responde: 21,4%.

Casi un 70% de las mujeres considera que es adecuada y por edades casi no hay variación. En el norte y el centro del país la percepción es menor que el promedio.

Respecto de por qué es adecuada: porque tienen los mismos derechos (25,3%), tienen preparación (13,7%), mejor toma de decisiones (11,4%), son mejores que los hombres (9,8%).

Aducen en sus respuestas una variedad de razones que pueden agruparse bajo los siguientes criterios:

a. Razones y/o atributos de una mejor gestión, con iniciativa, ética y autoridad:
   - mejor toma de decisiones 11,4%

[2] Gran Lima, Norte, Oriente, Centro y Sur. Baja inferior, Baja superior. Media / Alta. de 28/24, 25/34, 35 años.

- tienen más iniciativa 8,8%
- dicen la verdad 3,5%
- tienen autoridad 2,6%

b. Razones y características de género:
- tienen los mismos derechos 25,3%
- tienen voz y voto 7,6%
- expresan lo que las mujeres sienten 2,2%

c. Razones de preparación:
- tienen preparación 13,7%

En el oriente, el centro y el sur resalta una mayor percepción de derechos: por encima del 40%.

Las razones de quienes aducen que no es adecuada la calidad de la participación de las mujeres pueden agruparse como sigue (84 entrevistas):

- no son escuchadas 32,7%
- son muy pocas 10,7%
- no tienen representatividad 10,4%
- deben prepararse más 26,3%
- falta de decisión 16,6%

Construyendo una agenda de género

El enfoque de género puede lograr un acceso igualitario de las mujeres a las oportunidades de desarrollo, a la vez que potenciar la acción de las organizaciones sociales respecto de sus condicionamientos socioeconómicos, culturales, etarios, étnicos,

etc. Todo ello, claro, con actores estratégicos de la política pública local.

Ello demanda cambios

- en lo estratégico: redefinir objetivos, políticas y evaluación de prioridades;
- en lo operativo: su redefinición;
- en la gestión externa: relación con la comunidad; y,
- en lo personal: voluntad de cada uno de los involucrados.

En este camino hemos desarrollado Planes de Acción en favor de las mujeres en los Municipios con ejes estratégicos y se han articulado agendas, aunque muy generales, en torno a las necesidades inmediatas.

La Declaración de Suchitoto

Reunidas en Centroamérica, del 18 al 20 de julio de 2005, un conjunto de organizaciones y redes presentaron la Declaración de Suchitoto a la II Cumbre Iberoamericana de Desarrollo Local, que tuvo lugar en El Salvador.

Al mismo tiempo, afirmaron la creciente presencia de las mujeres en los distintos esfuerzos de dinamización de las economías y procesos de desarrollo local, pese a lo cual seguimos viviendo situaciones de exclusión, discriminación y desigualdad que nos inferiorizan y niegan nuestra condición de ciudadanas plenas, dificultando nuestro acceso a los espacios de toma de decisiones en todos los niveles, lo que cuestiona los avances en la construcción de la gobernabilidad democrática.

Las organizaciones y redes resumieron su agenda en los siguientes puntos:

- Las mujeres presiden solo el 5% de los gobiernos municipales.
- Las políticas de equidad de género siguen siendo marginales en la agenda de los gobiernos locales y nacionales.
- Los presupuestos municipales, regionales y nacionales no son sensibles al género.
- La violencia sexual y de género sigue siendo ignorada en las políticas de seguridad ciudadana.
- Las estrategias para enfrentar la pobreza continúan ignorando las inequidades de género, traduciéndose en medidas poco eficaces para cerrar las brechas sociales y de género, y especialmente no reconociendo las situaciones de mayor vulnerabilidad como las de dos mujeres migrantes, desplazadas por conflictos armados, indígenas discriminadas por su etnia, orientación sexual, edad, etc.

La Declaración señala que mejorar la participación de las mujeres sigue siendo un tema prioritario, así como insistir en políticas de equidad locales y regionales, hacer que los presupuestos sean sensibles al género y continuar con los planes regionales de prevención de la violencia, entre otras políticas.

4 - CONDICIONES DE VIDA Y BIENESTAR

Los caminos del bien-estar: dos experiencias local-regionales de los pueblos indígenas de Chiapas

Miguel A. Ruiz Acosta y Miguel A.Paz Carrasco (México)

Los caminos del bien-estar: dos experiencias local-regionales de los pueblos indígenas de Chiapas

Miguel A. Ruiz y Miguel A. Paz Carrasco*

El revés del desarrollo es la carrera del crecimiento pagando el precio de las depredaciones en la calidad de la vida además del sacrificio de todo lo que no obedece a la competitividad. Más profundamente, el desarrollo surgió y favoreció la formación de enormes maquinarias tecnoburocráticas que por un lado dominan y aplastan todos los problemas singulares, concretos y por otro lado, producen irresponsabilidad.

Edgar Morin

Desarrollo y bienestar ¿quién decide?

Bienestar y *calidad de vida* son dos conceptos que hacen referencia a una realidad muy compleja que va más allá de lo económico-productivo, pero que por supuesto lo incluyen.

Como es sabido, todas las palabras, todos los lenguajes, son una forma particular de expresar concepciones del mundo y de referirse a todo lo que lo conforma, nosotros los seres humanos incluidos. Desde luego, los conceptos de desarrollo y bienestar no escapan a esta consideración. Por el contrario, aunque a nosotros los occidentales, sobre todo los de extracción urbana, nos parezcan palabras con un solo y claro sentido que «todo el mundo» puede entender, ambas están cargadas de una cantidad de valoraciones producto de la historia y de la ideología. En suma, de la

* Enlace Capacitación y Comunicación, A.C., México.

cosmovisión de la que forman parte: la del Occidente. Recordemos, además, que el discurso sobre el desarrollo es relativamente nuevo en la historia de la humanidad.

Como bien apunta Gustavo Esteva[1], casi se podría ubicar la fecha de nacimiento de dicho discurso: el 20 de enero de 1948, día en que el presidente estadounidense Harry S. Truman asume la presidencia por segunda vez, se abre «la era del desarrollo» para el mundo.

> Debemos emprender –dijo entonces– un nuevo programa audaz que permita que los beneficios de nuestros avances científicos y nuestro progreso industrial sirvan para la mejoría y el crecimiento de las áreas subdesarrolladas [...]. El viejo imperialismo, la explotación para beneficio extranjero, no tiene ya cabida en nuestros planes. Lo que pensamos es un programa de desarrollo basado en los conceptos de un trato justo democrático.

Continúa Esteva:

> Desde entonces, el desarrollo connota por lo menos una cosa: escapar de una condición indigna llamada subdesarrollo. Así, desde sus orígenes como discurso estructurado desde el poder y dirigido hacia los no poderosos sentó sus bases ideológicas de las cuales hasta hoy día no podemos escapar del todo. Claro que durante los últimos cincuenta años este discurso se ha constituido en un campo de disputa respecto al significado del término; sobre todo por las implicaciones políticas que encierra. Así, desde la periferia del mundo, los supuestos países «subdesarrollados», se ha dado un rico debate sobre qué entender por desarrollo. Es más, se le pusieron apellidos al nombre y se habló de etnodesarrollo, ecodesarrollo, desde abajo, desde dentro, local, regional y muchas otras consideraciones que intentaban acotarlo y redefinirlo. No obstante dichos esfuerzos, buena parte de ellos siguieron atrapados en la lógica dualista «subdesarrollo-desarrollo» que entendía a estos como dos polos de un mismo camino que tendríamos que recorrer para salir de nuestra condición de «subdesarrollados».

1 1996: 52.

Todo esto viene a cuento porque resulta que en las lenguas de los indígenas mayas, con quienes caminamos, no existe la palabra «desarrollo», lo que nos plantea un gran reto para las ONG y demás asociaciones de las sociedad civil que decimos promover y acompañar procesos de desarrollo de pueblos que no poseen en su lenguaje tal palabra. Más que un problema, este fenómeno se nos presenta, o por lo menos se nos debería presentar, como un desafío que debemos afrontar de manera inteligente y con mucha sensibilidad. Creemos que un modo de hacerlo es mediante una estrategia de intervención que parta de una disposición sincera al diálogo intercultural con las comunidades indígenas y campesinas. Precisamente uno de los mayores aprendizajes de estos nueve años de trabajo en Chiapas ha sido compartir con las comunidades tseltales y tojolabales (ambas del tronco maya) nuestra visión del desarrollo y su visión del *lekil kuxlejal* y el *jlekilaltik*, cuya traducción aproximada es «nuestro bienestar». En este intercambio ambas partes hemos enriquecido nuestro pensamiento y nuestra idea de cómo pueden ser esas formas del «bien vivir» o del «bien estar», palabras de tradición vernácula que parecen expresar mejor realidades concretas que el espinoso concepto de desarrollo.

El lekil kuxlejal de los tseltales

La traducción más aproximada de esta idea es «la bondad de la vida». O, como uno de los estudiosos de la cultura tseltal afirma, el *lekil kuxlejal* es la vida buena por antonomasia[2]. Pero mejor demos la palabra a Manuel Hernández Aguliar, promotor tseltal de derechos humanos, citado en el texto de Paoli:

> No se sostiene solo el *lekil kuxlejal*,
> surge por la acción de la pareja, hombre

2 Paoli, 2003: 71.

> y mujer; el *lekil kuxlejal* se genera también según la fuerza de nuestro trabajo –«economía» dicho con palabra ladina–, la germinación de nuestra milpa, la germinación de nuestro trabajo; el *lekil kuxlejal* se desarrolla con lo que existe en el mundo, que no lo crea el hombre sino que lo entrega Dios. Se genera también con las fiestas que hace la comunidad.

Como podemos ver, la bondad de la vida (o *bienestar* en palabra castellana) para los tseltales más que un estado es un proceso constante en que hombres y mujeres generan condiciones materiales, simbólicas y espirituales para bien-estar en el mundo. Si bien es importante la dimensión material del *lekil kuxlejal* (el producto del trabajo, el alimento, etc.), no se agota allí sino que contempla otros aspectos no menos importantes como las fiestas. Como dice Manuel:

> Todo aquello en lo que hallamos un poco de dinero, lo que compramos, las conversaciones mediante las cuales decidimos. Cuando hay un arreglo, un acuerdo en nuestra casa. Es agradable la vida cuando no hay muchos problemas, cuando no se sobajan ni se oprimen el hombre y la mujer[3].

El jlekilaltik de los tojolabales

Al igual que en tseltal, en lengua tojolabal la palabra *lek* corresponde a *bueno* y *bien*. Uno de los derivados de esta palabra es jlekilaltik cuyas traducciones posibles abarcan una amplia gama de aspectos desde lo moral, lo justo, la paz hasta la salud[4].

En su diccionario tojolabal-español, el lingüista Carlos Lenkersdorf[5] explica:

> *Jlekilaltik* es la meta de toda la lucha de los explotados, se distingue de la *kutsilaltik*, que [se refiere] a que un grupo limitado puede alcanzar a tener la comida

3 Íd.: 79

4 Lenkersdorf, 2004a: 28.

5 2004b: 461)

> suficiente, trabajo y techo. La *jlekilaltik*, en cambio, es la sociedad justa en la cual el hombre ya no explotará al hombre, [también] puede referirse a paz, justicia, libertad y otros. Todos estos conceptos están implícitos en lo que llamamos la sociedad justa. Ahora bien, el concepto de *jlekilaltik*, en cuanto libertad, requiere de una explicación adicional. En el contexto de la sociedad dominante la libertad suele entenderse como libertad individual, es decir, puedo hacer lo que me dé la gana. En el contexto tojolabal, en cambio, la libertad se realiza en el contexto de la sociedad justa, es decir del *jlekilaltik* que es una expresión en primera persona del plural: se refiere necesariamente al «nosotros».

Como queda expresado, la búsqueda del *lekil kuxljal* y la *jlekilaltik*, además de implicar múltiples dimensiones de la vida familiar y comunitaria (materiales, simbólicas y espirituales), no puede desligarse de la lucha por alcanzar una sociedad de paz, pero no la paz como simple ausencia de guerra, sino aquella paz con justicia y dignidad en la que tanto han insistido los pueblos mayas zapatistas que dieron a conocer su lucha el 1 de enero de 1994.

Nos parece que con lo hasta ahora dicho queda claro que cuando los tseltales y tojolabales se refieren al bienestar, lo hacen desde sus propios referentes culturales, llevando el término mucho más allá del estrecho referente material al que suelen aludir los conceptos occidentales de *condiciones* o *nivel de vida*.

Aprendiendo de estas y otras enseñanzas que nos ha dado la experiencia de convivir con los pueblos mayas, en Enlace hemos definido algunos criterios, estrategias y líneas de acción para la promoción de iniciativas de bienestar.

El punto de partida es el contexto económico, político y cultural que viven los sujetos con los cuales trabajamos. Si bien contamos con un marco teórico y metodológico que orienta la vinculación

y la gestión de iniciativas, consideramos central el reconocimiento del momento que viven las comunidades y la lógica de sus procesos organizativos. De esta manera, definimos una ruta crítica o estrategia de intervención que tiene el soporte de dicho marco, pero que también puede responder con flexibilidad a las condiciones propias de las comunidades en cada región, a sus propias diferencias y especificidades culturales.

Criterios y estrategias

1. *Construcción multinivel*: se trata de considerar y responder al proyecto y situación particular de la organización; es decir, tener en cuenta los ámbitos comunitario y regional.

2. *Autogestión*: los actores locales capaces de intervenir en la gestión local.

3. *Sostenibilidad*: implica la potenciación y movilización de los recursos y conciencias locales.

4. *Apropiación de un enfoque de derechos*, principalmente de los Derechos económicos, sociales y culturales (DESCA), para favorecer su exigibilidad y justiciabilidad.

5. *Fortalecimiento del tejido social*: promover discursos y acciones no polarizantes que favorezcan la capacidad de negociación, de identificación y reconciliación de las posiciones e intereses de parte.

6. *Redimensionamiento* de los temas económicos y sociales vinculados a la autosubsistencia.

7. *Acompañamiento de proyectos*: ubicar el lugar y las tareas propias como organización civil, para no invadir los espacios

de las organizaciones ni sustituirlas en la realización de las tareas.

8. *Plan*: es una pieza clave del proceso participativo; se trata de una agenda común que orienta y articula esfuerzos; afina los objetivos e integra las acciones; da coherencia a fines y medios; y, articula las técnicas, los métodos y la metodología. Con ello, es posible un avance que incorpore eficiencia y eficacia. A partir del plan se generan articulaciones hacia adentro y se establecen líneas de acción.

Líneas de acción

Fortalecimiento organizativo: programas de formación de dirigentes/as y delegados/as para el desarrollo de capacidades y la democratización de las estructuras de participación y cultura política. Con ello se fortalece la institucionalidad de las organizaciones: identidad, proyecto o propuesta, estructura organizativa y mecanismos de control, presión y exigibilidad.

Integralidad: la perspectiva de integralidad plantea la gestión de proyectos en diferentes campos de intervención (económico-ecológico, político-organizativo, social-cultural) donde las prioridades están definidas con las comunidades. Se trata de avanzar hacia un proyecto-plan que incluya y articule estos campos de intervención, procurando no forzar la dinámica de las comunidades en las regiones[6].

Estas dos líneas de acción se han concretado en un par de experiencias territoriales de promoción del bienestar, cada una acompañando los procesos de dos organizaciones indígenas con presencia

6 Enlace, 2002: 155 y ss.

en las regiones de Los Altos y la Selva Lacandona, ambas en el estado mexicano de Chiapas. Por un lado tenemos al Municipio Autónomo Vicente Ramón Guerrero Saldaña (en los Altos), conformado por 12 comunidades tojolabales militantes y bases de apoyo del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN); por el otro, la Región Candelaria, agrupada en torno a la Unión de Ejidos Nuevo Paraíso de la Selva Lacandona (UENPSL), que cobija a 14 comunidades tseltales y tsosiles que militan en la Asociación Rural de Interés Colectivo-Independiente y Democrática (ARIC-ID) y se encuentran en terrenos de la Reserva de la Biosfera de los Montes Azules (REBIMA). Ambas organizaciones sociales forman parte del movimiento indígena nacional que tiene como demanda central la autonomía para los pueblos indios, aunque cada una la busca de diferente forma.

La propuesta de Autogestión Integral Territorial en Montes Azules

Desde su llegada a la región de Las Cañadas de Ocosingo-Altamirano en 1997, el equipo de Enlace inicia su trabajo de colaboración con la ARIC-ID. Una de las siete regiones en las que se organiza la ARIC se llama Región Candelaria y se ampara jurídicamente en la figura de una Unión de Ejidos.

La Región Candelaria está conformada por 14 comunidades donde la presencia de la ARIC es mayoritaria en 11. Una característica importante es que alrededor del 90% de su territorio está dentro de la Reserva de los Montes Azules e incluye grandes porciones de selva tropical húmeda que restringen la expansión de los espacios productivos de las comunidades. Su biodiversidad es una de las más altas del país. Todas las comunidades de la

región son consideradas como de alta marginación según diversos documentos gubernamentales. La infraestructura social con la que cuentan es mínima: la única forma de entrar o salir es a través de veredas selváticas o de avionetas. Las comunidades no cuentan con servicios de agua potable, drenaje ni luz eléctrica. Sus medios de comunicación también son escasos: hasta el año pasado el teléfono más cercano se encontraba en el Ejido de San Quintín, que en época de lluvias está a más de un día de camino a pie de las comunidades más alejadas.

En el transcurso de los últimos años la región, al formar parte integral de la Reserva de los Montes Azules, se ha convertido en un espacio de disputa y tensiones de sus pobladores con los gobiernos federal y estatal. Esto se debe a un planteamiento gubernamental de reubicar a unas seis comunidades consideradas «irregulares» fuera de los terrenos de la Reserva. Algunas de estas comunidades, pese a no contar con Resolución Presidencial, tienen más de 20 años viviendo en la Reserva y no constituyen un riesgo mayor que los Ejidos Regulares. Durante el último año hubo un proceso de negociación entre representantes de la Secretaría de la Reforma Agraria y las comunidades «irregulares» en torno al asunto de las posibles reubicaciones. A la fecha aún no hay acuerdo pero las negociaciones continúan.

Recursos naturales

En este contexto, Enlace estableció su primera relación con las comunidades que conforman la Región a partir de la promoción de experiencias agroecológicas (milpa permanente, conservación de suelos y agua, abonos verdes, etc.) y mediante talleres de evaluación rural participativa promueve la gestión de

Planes de Manejo de Recursos Naturales. Con esto se pretende alcanzar dos objetivos principales: por un lado, que las comunidades desarrollen, con base en sus propias necesidades, una estrategia diversificada de aprovechamiento sustentable de sus recursos, pues cada vez les queda más claro que en la medida en que estos se vayan agotando, su vida se hará más difícil, tanto por la pérdida de la productividad de la tierra cuanto por los demás efectos socioambientales que implica la degradación de su medio ambiente; por otro lado, contar con Planes de Manejo definidos por ellas mismas les sirve de instrumento político en la defensa de sus territorios, en particular como amparo en su proceso de negociación con las autoridades gubernamentales con miras a la regularización definitiva de sus Ejidos. Como parte de este proceso de promoción del bienestar y en coordinación con los promotores de agroecología, en 2002 se realiza en el Ejido Nuevo San Gregorio la Fiesta de la Madre Tierra y el Taller sobre Territorios Indígenas, Biodiversidad y Alternativas de Vida, espacios de reflexión y celebración de las diferentes formas de relacionarse con la naturaleza que permiten, al mismo tiempo, reproducir la vida de las comunidades y de los ecosistemas que las sustentan.

Organización y derechos humanos

Durante el año siguiente se propiciaron espacios de reflexión colectiva sobre los principales retos de la región y cómo enfrentarlos. Como producto de estos encuentros se definió un primer Plan de Acción Regional que se propuso trabajar en los campos del fortalecimiento organizativo, la organización de las mujeres para el autoabasto de productos básicos y los derechos humanos.

En este último caso Enlace se involucra con las comunidades de la región en la gestión de un proceso organizativo y formativo para la promoción y defensa de los derechos humanos, con énfasis en el manejo y resolución de conflictos locales, entre comunidades y organizaciones. Se inicia entonces la implementación del Programa de Formación Integral en Derechos Humanos, organizado en siete módulos de capacitación básica y tres de especialización desarrollados mediante talleres en comunidades. En este proceso participaron alrededor de 40 defensores/as de las comunidades, que entre 2003 e inicios de 2005 se capacitan e involucran en la resolución de conflictos entre organizaciones sociales de la región. Este proceso de capacitación sienta las bases para la constitución –en mayo de 2004– del Comité de Defensores Comunitarios Indígenas de la Selva (CODECIS), como estructura de organización regional para la educación y la defensa de los derechos humanos.

Lo importante de este proceso de formación es que fueron los propios participantes quienes construyeron, desde sus referentes culturales, un pensamiento colectivo sobre cómo entender los derechos humanos. Sin entrar en detalles, lo que aquí podemos referir es que en la cultura tseltal los deberes y los derechos son inseparables; es más, son dos formas de nombrar un mismo hecho: el de que los integrantes de la comunidad están íntimamente ligados por lazos de responsabilidad recíproca a los cuales no pueden renunciar (ni en su dimensión de derechos ni en la de obligaciones), a riesgo de ser desconocidos como miembros de su propia colectividad, cosa que en muy pocas ocasiones sucede.

Así, los *jkocheltik*, es decir «nuestros derechos», son inseparables en la búsqueda del *lekil kuxlejal*, es decir, del bienestar comunitario.

En los talleres los participantes fueron compartiendo su visión sobre deberes y derechos a escala comunitaria, pero también tendiendo puentes con los derechos que tienen no solo como pueblos indios, sino como ciudadanos mexicanos y como seres humanos. A partir del concepto de integralidad de los derechos, los defensores fueron conociendo las principales disposiciones legales de carácter nacional e internacional que respaldan sus derechos como pueblos indios. Esto fue fundamental para fortalecer su posición en el proceso de negociación que mantienen con las autoridades federales con miras a la regularización de sus derechos agrarios, pues uno de los ejes fundamentales de su proceso organizativo ha sido la lucha contra las amenazas de desalojo de la Reserva. Es en este punto que los miembros de la Unión de Ejidos se han articulado a un espacio amplio de reflexión y organización con otras comunidades de diferentes organizaciones que tienen el mismo problema: las amenazas de desalojo. Así, algunos de los miembros de la organización participaron en los dos primeros Foros Campesinos de Habitantes de Reservas de la Biosfera, espacio donde también se dieron cita indígenas y campesinos de otras reservas de México que están resistiendo a las diversas iniciativas de despojo de sus territorios, promovidas por los gobiernos federal y estatales y algunas organizaciones falsamente ecologistas, quienes más bien pretenden abrir paso a los diversos capitales para la utilización de los recursos de la Reserva con fines de lucro privados.

Es en este contexto de amenazas a la autodeterminación de los pueblos respecto de sus vidas y de la autogestión de sus territorios que se enmarcó el proceso de formación y promoción de los derechos humanos integrales en la Región Candelaria. Si bien este paso fue fundamental, la propia región pensó que dicha iniciativa debía articularse a un proceso más amplio de gestión del

territorio, por lo que durante los primeros meses de 2004 se realizaron una serie de talleres para el diagnóstico y el diseño participativo de un Plan Integral Regional (PIR), que pretende ser un instrumento de control comunitario que oriente la acción organizativa y articule esfuerzos y recursos regionales hacia la autogestión integral del territorio (AIT). El PIR se organizó en torno a ocho proyectos regionales que tratan de apuntalar un mismo proceso de promoción y fortalecimiento de los diversos ámbitos del *lekil kuxlejal*: educación, salud, infraestructura, derechos humanos, agroecología, gestión ambiental, el papel de las mujeres y el fortalecimiento de las estructuras organizativas de la región.

Colectivos de mujeres

Como parte de esta definición de los ejes estratégicos, la región contempla que Enlace acompañe algunos de ellos; unos en los que ya se había venido trabajando y otros de reciente planteamiento. Así, se siguieron acompañando las iniciativas de derechos humanos y las de gestión ambiental, desde la definición e implementación de Planes de Manejo Comunitarios. Por otro lado, se dio un nuevo impulso a diversas iniciativas productivas de colectivos de mujeres de 4 comunidades: uno de veladoras, dos de costura, uno de panadería y otro de producción y comercialización de chocolates orgánicos. Si bien estos trabajos aún se encuentran en una etapa de desarrollo inicial, es importante destacar que han permitido a las familias de esas comunidades autoabastecerse, aunque sea en parte, de algunos productos que son considerados básicos. El planteamiento general apunta hacia la constitución de una Red de Autoabasto Regional que, más que producir para el mercado urbano, sirva para intercambiar dichos productos entre las comunidades de la región, con lo cual

se estarían economizando los recursos humanos y monetarios que suponen para las comunidades tanto el traslado a los centros de distribución de mercancías cuanto el gasto en manufacturas que ellos mismos pueden fabricar a menor costo. Hasta el momento, el beneficio directo más tangible del funcionamiento de los colectivos, además del ahorro económico derivado de la producción para el autoconsumo, es la propia organización de las mujeres tseltales, quienes están constituyendo espacios para el intercambio de saberes que van más allá de lo meramente productivo. Esto no es poca cosa si consideramos que tradicionalmente se les había relegado al ámbito estrictamente doméstico. Es decir, es un primer paso de un largo camino que aún falta por andar y que tiene como uno de sus propósitos el establecimiento de relaciones más equitativas entre los géneros y el fortalecimiento de las capacidades de las mujeres en la participación en espacios de la vida pública de la comunidad y de la organización, aspectos sin los cuales esa búsqueda del bienestar comunitario queda incompleta.

Salud

Otro de los recientes campos de acompañamiento de Enlace a las iniciativas regionales de bienestar es la promoción de la salud en la Región Candelaria. Como ya se señaló, una de las derivaciones de la palabra *lek* se refiere al bienestar entendido como salud. Uno de los primeros pasos consistió en la definición de las prioridades por atenderse, lo que sirvió de insumo para la elaboración conjunta de un proyecto que se ges0tionó ante una agencia de cooperación. Una vez aprobado el proyecto, se continuó con una planeación estratégica durante la cual los promotores de salud pusieron en común sus conocimientos sobre los principales

obstáculos que debían superarse: se vislumbraron retos de tipo técnico, organizativo, político y económico. Además se propusieron algunas posibles soluciones para enfrentar tales retos. También se identificaron los principales tipos de enfermedades que aquejan a las comunidades y se elaboró un plan de trabajo: uno de los componentes principales es la construcción y equipamiento de tres casas de salud que permitirán dar cobertura a la mayoría de las comunidades. El otro elemento del plan de trabajo fue la definición de un proceso de capacitación mediante talleres teórico-prácticos, para ir desarrollando conocimientos y capacidades de prevención y atención de las principales enfermedades, como las gastrointestinales, respiratorias y problemas relacionados con la salud sexual y reproductiva, así como la atención de los primeros auxilios.

Es importante destacar que el plan de formación intenta articular los saberes de la medicina alópata-occidental con los conocimientos de la medicina tradicional basados en el aprovechamiento de plantas medicinales. También se planteó la necesidad de capacitarse en el uso de los materiales y aparatos con los que se están equipando las casas de salud. Si bien este proceso de promoción es aún joven, ya se vislumbra el fortalecimiento de las capacidades de los promotores para atender las enfermedades más comunes. La importancia de este proceso se valora aún más si consideramos que en toda la región solo hay dos casas de salud y mal equipadas y, lo que es mas preocupante, sin personal de la Secretaría de Salud que las atienda, salvo un técnico; es decir, no existe ni un solo doctor para las 14 comunidades. Frente a esta situación los promotores se están planteando el establecimiento de un laboratorio de análisis clínico manejado por ellos mismos para poder brindar mejor atención a los enfermos.

En síntesis, la principal enseñanza de este proceso de acompañamiento a la Región Candelaria es la constatación de que, de acuerdo a los patrones culturales de los tseltales, en la promoción del *lekil kuxlejal* se deben articular las diferentes dimensiones que lo componen: producción, comercialización, salud, respeto por los derechos humanos tal como ellos los viven, equilibrio de las relaciones de género y fortalecimiento de sus estructuras organizativas, que dan sustento a las anteriores. Todo ello en el marco de una propuesta de autogestión integral del territorio donde los propios sujetos colectivos van definiendo prioridades, objetivos y estrategias para la consecución de sus sueños, que también son parte de ese *lekil kuxlejal* que hay que reconstituir cotidianamente.

Autogestión de las comunidades tojolabales de la Región Chiptik

En Los Altos de Chiapas, en los límites de los municipios oficiales de Altamirano y de Las Margaritas, se localiza la Región Chiptik, donde unas 17 comunidades de lengua tojolabal construyen el Municipio Autónomo Vicente Ramón Guerrero Saldaña (MAVG).

Un año después del levantamiento armado, en marzo de 1995, diversas comunidades zapatistas tseltales y tojolabales acordaron entrar a una etapa de «resistencia» –que consistiría en no aceptar ningún tipo de apoyo gubernamental mientras no fueran reconocidos los derechos y las culturas de los pueblos indígenas– y constituir un municipio autónomo. En este municipio, que fue nombrado «17 de noviembre» en conmemoración de la fecha de fundación y aniversario del EZLN, aproximadamente 63

comunidades tseltales y tojolabales compartieron su proyecto autonómico por cinco años. Juntas emprendieron la construcción de una autonomía de facto, discutiendo y acordando sus formas organizativas, normas internas y prioridades que orientarían su quehacer.

En el año 2000, como parte de un proceso de reflexión interna y planteando la necesidad de una forma autonómica que respondiera a su diferencia cultural y lingüística y a su propia perspectiva de la autonomía, 17 comunidades tojolabales deciden conformar un nuevo municipio que toma el nombre de Vicente Ramón Guerrero Saldaña, general insurgente del periodo de la Independencia. Desde entonces, este conjunto de comunidades en resistencia han logrado avanzar en la construcción de una experiencia autonómica sustentada en un autogobierno de jurisdicción territorial y en la autogestión de políticas sociales.

El 6 de agosto de 2005 se cumplieron los dos primeros años de la conformación de los Caracoles y sus Juntas de Buen Gobierno. En una lógica de repliegue y de fortalecimiento de sus capacidades locales, las bases zapatistas asumieron el acuerdo de fortalecer la autogestión de la vida municipal y comunitaria, concentrando sus esfuerzos en tres campos estratégicos: la salud, la educación y la producción. En el fondo de esta decisión subsistía la conciencia de que la resistencia encontraba sus límites en el umbral de la sobrevivencia y que la continuidad del movimiento y el fortalecimiento de la autonomía estaban directamente vinculados a su capacidad de autosubsistencia, es decir a las bases materiales que permiten la reproducción social de las comunidades. Dicho de otra manera, autonomía y autogestión son un binomio inseparable en el marco del ejercicio político de las comunidades para autodeterminarse.

En este contexto sociohistórico y en respuesta a los desafíos del proceso autonómico, Enlace asume un conjunto de principios político-organizativos formulados a partir de la práctica, la visión del mundo y el proyecto histórico de las comunidades tojolabales: la reafirmación de la identidad (el derecho a ser indígenas), que identifica a la cultura y la identidad como ejes organizativos de la vida cotidiana y la práctica política; el derecho al territorio (como el espacio para ser), como una condición necesaria para la recreación y el bienestar; autonomía (el derecho a ejercer su autodeterminación), particularmente en la esfera política, con la aspiración de una autogestión social y económica; y, el derecho a construir una perspectiva propia del futuro, particularmente una visión autónoma del desarrollo sostenido en la cultura tojolabal.

A lo largo de diez años, y sobre todo a partir de la formación de las Juntas de Buen Gobierno, los municipios autónomos zapatistas se han dado a la tarea de mejorar las condiciones de bienestar de las comunidades que los conforman, proponiendo alternativas para la gestión de la vida social. Enlace, en su carácter de organización civil, se ha posicionado en la promoción de diversas iniciativas para la autogestión local.

A partir de las prioridades y de la agenda definida por el MAVG en los campos de la salud, la educación y la producción, Enlace se propuso aportar al fortalecimiento de sus estructuras autonómicas y a la gestión de una política social autónoma en dichos campos, facilitando la definición de planes de acción que articulan la capacitación de los promotores/as responsables de cada área de trabajo, la prestación de servicios a la población mediante programas autorregulados en el ámbito municipal y la

dotación de infraestructura y equipamiento básico para la operación de dichos programas.

Salud

En las localidades que conforman la Región Chiptik se reportan fuertes carencias de infraestructura y servicios públicos elementales. Según datos oficiales, solamente el 2,5% de las viviendas cuentan con agua entubada, sólo el 4,3% presenta algún tipo de drenaje y únicamente el 15% cuenta con energía eléctrica.

En esta situación de precariedad y ante la reducida atención gubernamental, las comunidades tojolabales han desarrollado un saber curativo y preventivo apoyado en su entorno natural y cultural, y recurren a todos los medios para atender las enfermedades partiendo de un enfoque integral y de restauración de los equilibrios, mediante estrategias y programas de autoatención.

El desarrollo de una propuesta en salud integral partió de un trabajo de diagnóstico y planeación participativa a partir de los cuales se logró diseñar un *Programa Municipal en Salud Autónoma.* Este programa se implementa por medio de tres ejes estratégicos: el mejoramiento de la infraestructura y servicios de salud comunitaria, la capacitación de los agentes de salud comunitaria y de las mujeres y la coordinación de acciones de promoción y atención de la salud a nivel municipal.

La intervención de Enlace en este programa supone un esfuerzo importante de diálogo intercultural que permita recuperar y sistematizar los conocimientos tradicionales y articularlos a otros saberes biomédicos en el quehacer de los agentes de salud. De esta manera,

> en la práctica, la atención básica de salud que hasta el día de hoy continúan brindando estos promotores de salud retoma elementos de distintos sistemas médicos, incluyendo síndromes de filiación cultural propios de los tojolabales, medicina alópata, plantas medicinales y elementos de las llamadas terapias alternativas[7].

La gestión integral del programa ha contribuido a que las comunidades revaloren y fortalezcan las prácticas terapéuticas tradicionales y sus mecanismos de autoatención. Sobre todo, ha fortalecido la respuesta autogestionaria a nivel regional con la profesionalización de los agentes de salud comunitaria y la capacitación de las mujeres en la autoatención de los padecimientos propios y familiares más frecuentes.

Producción

La Región Chiptik es rica en recursos maderables, pero las pocas tierras agrícolas que se localizan en los valles estrechos cercados por las cadenas montañosas sufren procesos de erosión que limitan seriamente la capacidad de autosuficiencia alimentaria de las comunidades. En este apartado no consideramos la problemática estructural relacionada con la tenencia de la tierra, tanto de concentración como de minifundización, y que indudablemente ha sido otro factor importante que explica la situación de dislocación de las economías de autosubsistencia en esta región indígena.

La base material de acumulación de las unidades de producción campesina se va debilitando y la economía familiar queda subsumida en los mecanismos de extracción del excedente económico a través de los procesos de intercambio en el mercado regional. Este se concentra en las ciudades de Altamirano y Comitán pero

7 Cerda, 2001.

tiene operadores que se desplazan por los diversos circuitos del comercio. Paralelamente se va diversificando y recomponiendo la estrategia de sobrevivencia de las comunidades tojolabales: intensificación del trabajo y reorganización de su división sexual y generacional, inclusión creciente de trabajo asalariado mediante jornaleo, creación de nuevos vínculos con el mercado de productos y diversificación de los procesos productivos. Sin lugar a dudas, la recurrencia masiva a la migración es una de las medidas de sobrevivencia que en los últimos cinco años han convertido a Los Altos y Selva de Chiapas en regiones expulsoras.

La producción para la autosuficiencia alimentaria se ha convertido en una prioridad en la gestión de los municipios autónomos. En el MAVG se integró una comisión municipal con promotores de las 17 comunidades. A partir de un diagnóstico participativo con un enfoque de «medios de vida», se ha realizado un interesante trabajo de investigación que permite el análisis de los agrosistemas tojolabales para la recuperación de prácticas agroecológicas y valores tradicionales, y la definición de estrategias para la sustentabilidad de los agrosistemas.

El trabajo de Enlace se ha concentrado en la implementación de un *Programa Municipal de Producción Agroecológica,* sustentado en estrategias de promoción campesina adaptadas al medio sociocultural. A partir de un plan de capacitación, los promotores de agroecología experimentan en sus parcelas y multiplican trabajos de milpa orgánica y diversificación e intensificación de la producción de traspatio. Otro de los objetivos del trabajo de los promotores ha sido la sistematización de los conocimientos agroecológicos y sus significados prácticos, y la recuperación de especies alimenticias y medicinales en las unidades de manejo,

principalmente en el cultivo de la diversidad de variedades de maíz criollo.

Enlace orienta su acción de promoción hacia el fortalecimiento de las múltiples funciones de la agricultura indígena en sus formas familiares y colectivas, como estrategia para sustentar económica y ecológicamente los procesos autonómicos de las comunidades tojolabales de la Región Chiptik. Existe una relación profunda entre ecología, economía y política.

Sin maíz no hay autonomía. Por eso, volver al maíz es fortalecer la autogestión productiva y la capacidad de resistencia de las comunidades, es una apuesta sociocultural y política. La lucha de los pueblos indígenas por su autonomía pasa necesariamente por el fortalecimiento de la autogestión económica de las unidades de producción familiar y comunitaria.

Educación

Por último, los aportes de Enlace en el campo de la educación autónoma no están centrados en las iniciativas escolarizadas del llamado Sistema Autónomo de Educación Zapatista, sino más bien en una propuesta de educación comunitaria que se propone la recuperación de la memoria histórica y el fortalecimiento de la identidad político-cultural de las comunidades del municipio.

Esta iniciativa se desarrolla en coordinación con las autoridades que componen el Consejo Municipal Autónomo y, según el tema, con integrantes de comisiones municipales y miembros de las comunidades. En el año 2002 se inició un trabajo de historia oral y expresión artística por medio de la elaboración de murales colectivos referidos principalmente a la conformación del

municipio autónomo y a la lucha y defensa de la tierra y el territorio. Este trabajo permite el diseño de materiales educativos bilingües, tanto impresos como audiovisuales, que quieren ser una herramienta importante que puedan emplear los niños y niñas y los jóvenes, principalmente, para fortalecer su identidad y sentido de pertenencia al pueblo tojolabal y de compromiso con la larga lucha autonómica iniciada por sus abuelos, padres y madres en la década de 1970.

En síntesis, con el impulso de una política social autonómica, concretada en los programas municipales, las comunidades continúan trabajando en la construcción de canales alternativos de participación y de mecanismos de control y autorregulación de los servicios públicos.

En el trabajo cotidiano de las comunidades tojolabales en resistencia, la salud, la producción y la educación se convierten en práctica política que denuncia la pobreza y la injusticia, y abre un imaginario de futuros posibles y de proyectos alternativos de sociedad donde se realice la utopía del *jlekilaltik*, es decir del bienestar y vida buena para todos y todas.

Los retos de la lucha por el bienestar

Hay algunos retos que deben ser superados en este largo camino de promoción de iniciativas de bienestar:

1. El primero, y que a nuestro juicio es más evidente, tiene que ver con el contexto adverso en el que estas experiencias se insertan. Nos referimos, por supuesto, al conjunto de políticas de corte neoliberal que en nuestro país están cumpliendo 25 años de haber sido impuestas. Sin duda, las iniciativas de

producción y comercialización se enfrentan al muro de la competencia desleal producto de los tratados de libre comercio que los últimos gobiernos han signado a espaldas del pueblo de México. Esto nos lleva a la imperiosa necesidad de construir alianzas con los demás sectores sociales excluidos que buscan un viraje sustantivo en la política económica y social que actualmente padecemos. Mientras no logremos sustituir al modelo neoliberal, las iniciativas de bienestar que se promueven desde las organizaciones indígenas y campesinas continuarán amenazadas por la implacable lógica del «libre mercado» y el abandono social de un Estado que no está dispuesto a asumir responsabilidades mínimas para con los ciudadanos.

2. Por otro lado, pero conectado con lo anterior, tenemos los procesos acelerados de desintegración de los tejidos sociales tanto en el campo cuanto en la ciudad. La profundización de los niveles de pobreza con todo lo que esta genera (violencia doméstica y social, migración, pérdida de la esperanza, mayor dependencia de las estructuras corporativas, etc.) está debilitando a muchas organizaciones sociales que habían alcanzado cierta consolidación de su proyecto y de sus estructuras organizativas. Con ello, se genera un círculo vicioso en donde empobrecimiento y desintegración del tejido social se alimentan mutuamente. Para escapar a esto es necesario apostar simultáneamente a la reconstitución de las estructuras organizativas y a la promoción de pequeñas experiencias que apuntalen el bienestar (material y espiritual). Solo así se podrán ir «escalando» tales experiencias a dimensiones regionales que transformen el círculo vicioso en un círculo virtuoso.

3. En consonancia con los puntos anteriores, creemos que la apuesta, más que el incremento de la competitividad de las economías locales (de por sí complicada en el contexto neoliberal) debería ser el establecimiento de redes de solidaridad que, más allá de la lógica del mercado, permitan a las diferentes comunidades, colectivos y organizaciones estar en capacidad de mantener sus experiencias de promoción del bienestar. En Chiapas los alcances y limitaciones de las redes de solidaridad están apenas siendo comprendidos en su dimensión real, pero no podemos negar que en buena medida las experiencias de organización autónoma y autogestionaria de las comunidades zapatistas se han apoyado en la solidaridad de tales redes. Las organizaciones civiles, pero sobre todo las organizaciones sociales debemos ir aprendiendo a colocar en su justa dimensión estas redes que van desde lo local hasta lo internacional.

4. Finalmente, creemos que las iniciativas de desarrollo que pueden ser social y ambientalmente sustentables son aquellas que generan no solo riqueza material sino fundamentalmente el desarrollo de los seres humanos, basado en la idea de la sustentabilidad para la vida. Esta implica un cambio civilizatorio que se refiere a la necesidad de rebasar los paradigmas actuales de dominación de unos sobre otros y representa una búsqueda y construcción permanente de mecanismos para alcanzar un equilibrio dinámico en los procesos ambientales, económicos, político-sociales y culturales, de manera que puedan en sí mismos renovarse y garantizar la plenitud y continuidad de vida. La sustentabilidad para la vida se remite a la transformación de la subjetividad y de lo cotidiano, a lo autogestionario y a la construcción de fuerza

colectiva para encontrar formas de relacionarse con el poder. Todo esto en su dimensión concreta y local y en sus dimensiones más amplias, de manera que se vayan rescatando espacios y recursos para todos y todas.

5 - GESTIÓN TERRITORIAL Y DEL AMBIENTE

La gestión local: sus posibles influencias en cambios nacionales

Miguel Carvajal Aguirre (Ecuador)

Gestión del conocimiento en el desarrollo local

Rafael Ojeda (Cuba)

La gestión local: sus posibles influencias en cambios nacionales

Miguel Carvajal Aguirre*

En este trabajo se pretende plantear algunos rasgos relevantes de la gestión local ecuatoriana a partir de la reflexión de algunos procesos llevados adelante por gobiernos y organizaciones sociales locales, que se inscriben en los esfuerzos por responder al deterioro de la calidad de vida de la población, a la crisis productiva de sectores campesinos y a las debilidades de la gestión pública nacional.

Estas iniciativas y experiencias de gestión no solo plantean la necesidad y la posibilidad de cambios de las tradicionales prácticas del desarrollo local, sino que pueden ser un factor importante de cambios a nivel nacional. Sin duda el contexto es complejo por la crisis del sistema político que se manifiesta en la quiebra y fragilidad institucional, en la pérdida de legitimidad de los mecanismos de representación, en la ausencia de propuestas nacionales y en prácticas políticas propias de un Estado patrimonialista que no ha superado plenamente los métodos oligárquicos de estructuración del poder político y de organización de la gestión pública.

Los procesos de gestión local y nacional no pueden ser analizados por separado, pues unos y otros son parte de una misma realidad. En ambos niveles existen también procesos transformadores que se interrelacionan en un sinnúmero de prácticas sociales que

* Sociólogo, Coordinador Nacional de Operaciones de PROLOCAL..

muchas veces no son lo suficientemente percibidas en los análisis sociales y políticos sobre el país, pero que dan cuenta de procesos de cambio, de construcción de condiciones de gestión más moderna y democrática del desarrollo en las que están involucrados gobiernos locales, organizaciones sociales diversas, programas estatales, que pueden aportar elementos renovadores para un país en transición.

Las reflexiones que se exponen a continuación se basan en algunas experiencias locales de gestión del desarrollo y participación social, principalmente en torno a los ámbitos de ejecución de PROLOCAL[1], que tienen objetivos similares alrededor de la reconstitución y fortalecimiento de los tejidos sociales y la modernización democrática de la gestión de los gobiernos locales.

Muchas de las intervenciones sobre desarrollo local probablemente comparten estos objetivos, que no son otra cosa que esfuerzos por dotar de cierta racionalidad democrática, integralidad y algunas perspectivas de sostenibilidad al desarrollo económico, social y ambiental del país, a partir de los esfuerzos, las prácticas y la participación de actores sociales e institucionales que actúan en espacios subnacionales con una representación social muy diversa, si bien la mayoría de programas y proyectos se relacionan con la población que presenta mayores niveles de pobreza y exclusión social.

A qué nos referimos con desarrollo local

En varias ocasiones se puede encontrar referencias al desarrollo local

1 Proyecto estatal (Ministerio de Bienestar Social) de desarrollo local y lucha contra la pobreza en áreas rurales de Manabí, Los Ríos, Azuay, Loja, Carchi, Bolívar y Cotopaxi.

como si fuera una teoría con conceptos, categorías y prácticas que lo diferencian sustancialmente de otras teorías y enfoques de desarrollo, a partir de la adscripción a los criterios metodológicos de «desarrollo sostenible» oficializados en la Cumbre de Río. Esta circunstancia ha llevado a una suerte de sublimización de lo local como espacios liberados del conjunto de intereses y prácticas sociales que caracterizan a los espacios nacionales.

Generalmente, en lo local se reproducen –muchas veces con mayor fuerza y crudeza– las características y tendencias económicas, culturales, institucionales y políticas que dominan los espacios nacionales. Esas prácticas patrimonialistas que se expresan en el paternalismo, el caudillismo, las redes clientelares, la permanente ruptura institucional, pero también en la inequitativa distribución de la riqueza y en el acceso asimétrico a condiciones básicas de bienestar contemporáneo, caracterizan asimismo a los espacios locales y a las condiciones de gestión de los mismos.

Sin embargo, muchos espacios locales reproducen también las tendencias renovadoras que circulan en el ámbito nacional. En efecto, muchos escenarios locales –particularmente aquellos que se encuentran más al margen de los centros de decisión política regionales y nacionales– han manifestado apertura, flexibilidad, cierta permeabilidad para incursionar en prácticas de cambio en su gestión, incorporando niveles de democratización de la misma y nuevas visiones sobre los roles de los gobiernos locales, entre ellos un manejo integral de los territorios y, consiguientemente, una mayor apertura para una relación fluida con los procesos sociales que se generan en su interior.

El desarrollo local no es ningún modelo ni teoría, no define *per se* ningún otro sentido que no sea la gestión de procesos de desarrollo en escenarios subnacionales y subregionales sobre la base de la participación de los actores de esos espacios. Por ello es necesario precisar los contenidos y objetivos de los procesos de desarrollo local. Es generalmente aceptada la incorporación de los enfoques integrales y de relaciones dinámicas entre el adecuado manejo ambiental, la promoción de la inclusión y la equidad social, el crecimiento económico y la democratización de los espacios de decisión, así como la modernización de la gestión pública y comunitaria.

Todos esos enfoques son ciertamente parte fundamental de los discursos que organizan las prácticas de desarrollo local, pero son aún insuficientes. Se requiere incorporar posibles respuestas al contexto nacional en que nos desenvolvemos: a la desinstitucionalización y crónica debilidad financiera y política de la gestión pública de desarrollo, a las estructuras crecientemente inequitativas de distribución de la riqueza, al deterioro continuo de los recursos naturales, a las condiciones de pobreza, a las prácticas patrimonialistas, a las redes clientelares que caracterizan a muchos espacios de gestión pública e inclusive a las mismas organizaciones sociales, a la reticencia a definir políticas nacionales soberanas sobre la base de las necesidades y de las proyecciones del país. Modificar estas condiciones a escala local y nacional, interactuando simultáneamente en esos niveles constituye buena parte de los retos que enfrentamos para la construcción de un país viable desde una perspectiva democrática y de equidad social.

Tendencias y procesos de cambio

En contraposición a las condiciones nacionales de inestabilidad, desinstitucionalización y pérdida de horizontes, en todo el país se registran procesos muy dinámicos de movilización social y de cambios en el sentido y la calidad de la gestión local, aunque aún no logran estructurarse en corrientes o procesos con capacidad de producir reorientaciones consistentes en la conducción nacional del Estado.

La reactivación de los tejidos sociales, una nueva etapa de transformación de las organizaciones campesinas, renovaciones en los estilos y ámbitos de gestión de gobiernos municipales, parroquiales y provinciales son algunas de las características de estos procesos, que rebasan los límites étnicos, regionales y de pertenencias partidarias.

Probablemente las mejores experiencias en temas como la conservación y manejo de recursos naturales, la reactivación productiva de sectores campesinos pobres y medianos, y de algunas organizaciones campesinas, el desarrollo institucional de las gestiones públicas se han registrado en los ámbitos locales, desde aquellos que influyen permanentemente en las decisiones políticas nacionales (como Quito, Guayaquil o Cuenca), hasta los que históricamente han tenido una influencia sólo marginal en ellas[2].

Es posible que estos signos de cambio sean manifestaciones de procesos de transformación, de transición de la sociedad ecuatoriana y de algunas estructuras estatales, toda vez que expresan iniciativas públicas y sociales

[2] La estabilidad e incluso las reelecciones de muchos de los Alcaldes y Prefectos, como manifestación de gestiones eficientes, contrastan con la inestabilidad y la crisis política nacional de los últimos diez años.

de gestión local que en muchos casos han recuperado y revalorizado la importancia de la institucionalidad y la gestión pública en la conducción, regulación y control de procesos de desarrollo y, en otras ocasiones, manifiestan procesos de reactivación de iniciativas sociales que, a partir de demandas cotidianas, ensayan alternativas productivas, ambientales y sociales a sus condiciones actuales de vida.

La necesidad de articular esfuerzos y reflexiones, de politizar la discusión sobre el desarrollo local y rural, de pensar las condiciones de constitución de nuevos sujetos sociales que impulsen estos cambios y que puedan trascender los espacios nacionales es todavía una demanda que nos compete a todos, si buscamos potenciar los rasgos de heterogeneidad y enfrentar las consecuencias de la dispersión y la fragilidad de los avances que se han conseguido en estos años y que pueden verse seriamente afectados por decisiones de carácter nacional o regional[3].

Los gobiernos locales: ¿actores de una transición?

Los gobiernos seccionales han tenido tradicionalmente una intervención decisiva en la gestión local, siendo factores fundamentales en la estructuración del Estado, en la articulación de territorios y en la definición de políticas nacionales, particularmente cuando se ha tratado de gobiernos y sociedades locales que históricamente han representado centros regionales de poder.

3 Por ejemplo el Tratado de Libre Comercio (TLC) y su impacto en la producción campesina de maíz, soya y otros productos, o la construcción de obras de infraestructura con consecuencias ambientales y sociales relevantes, como la propuesta de la presa Baba en la cuenca baja del Guayas, son medidas que pueden afectar irreversiblemente a los procesos locales.

El escenario nacional muchas veces se presenta como una coexistencia de varios centros de poder local y regional, con distintas capacidades y perspectivas de gestión, que subsisten en medio de tensiones, alianzas y desacuerdos.

Ecuador no ha concluido la búsqueda de formas de organización y gestión territorial que respondan a las condiciones actuales de las dinámicas económicas, a las características administrativas y al reconocimiento de las diversidades culturales.

Un ejemplo de ello es la imposibilidad de constituir las circunscripciones territoriales indígenas, forma de organización del Estado que, estando prevista en la Constitución, no encuentra todavía formas adecuadas de aplicación por la serie de dificultades de manejo económico, de representación política, de establecimiento de los niveles de relación con la organización estatal nacional y por la superposición de territorios indígenas con poblaciones no indígenas, particularmente en la región andina.

Otro ejemplo son las caducas formas de organización político-administrativa del país heredadas de los procesos de estructuración del espacio nacional hasta mediados del siglo XX, de los procesos de colonización de los años 1960 y 1970, del acelerado crecimiento demográfico de zonas con fuerte dinámica económica agrícola e industrial y de la actuación política clientelar en torno a la creación de municipios por fuera de los parámetros legales.

Los cambios que se advierten en los gobiernos locales, principalmente desde la década de 1990, son parte de una transición que supone cambios sustantivos en sus roles y funciones, principalmente a escala provincial y de municipios pequeños e intermedios. Algunos aspectos de estos cambios son la incorporación

cada vez más extendida de procesos de planificación que incluyen importantes niveles de participación ciudadana; iniciales procesos de rendición de cuentas y elaboración participativa de presupuestos (sobre todo en la Sierra y en la Amazonía); generación de instrumentos que mejoran la gestión del territorio como la elaboración de catastros urbanos y rurales[4]; modernización de la gestión administrativa (ventanilla única, generación de recursos propios); creación de mancomunidades[5]; incursión en temas de gestión ambiental (manejo de desechos sólidos, protección de fuentes de agua); iniciativas de apoyo a la producción rural (agrícola, turismo), entre otros.

En los procesos de transformación modernizadora y democrática de la gestión de los gobiernos locales en el ámbito municipal existen situaciones muy disímiles en cuanto a la apertura y voluntad política para impulsar iniciativas de planificación, ampliación de la participación social, gestión ambiental, programas educativos y de apoyo a la producción. Ello depende fundamentalmente de factores subjetivos y políticos como la disposición personal de los alcaldes y la correlación de fuerzas dentro de su concejo, aun cuando hay oferta de recursos de inversión.

Probablemente las aperturas políticas a procesos participativos y de mejoramiento de los instrumentos de gestión no responden a ningún patrón, aunque indudablemente estos procesos han tenido un menor desarrollo en los municipios de la Costa, quizá por la propia dinámica pragmática de la gestión pública –explicable tal vez por el nivel de articulación de la región a los circuitos mercantiles–, porque estos temas no están en las prioridades de las fuerzas

4 cuya actualización por parte de todos los gobiernos municipales debía quedar concluida en diciembre de 2005.

5 Jubones, Ambato, Chanchán.

políticas hegemónicas de la región y por la menor presencia relativa de programas de cooperación y desarrollo que han dado impulso y soporte técnico-financiero a estos procesos en el resto del país.

No obstante, la adhesión a este tipo de procesos por parte de gobiernos municipales es muy alta en esta región y en otras del país. Probablemente, esta apertura y la voluntad política se ha manifestado con mayor amplitud en las Juntas Parroquiales[6] que, pese a su enorme fragilidad financiera y técnica, son las formas de gobierno que más vinculación tienen con las dinámicas sociales y las demandas del mundo rural[7] y quizá por ello han incursionado muy activamente en procesos de planificación del desarrollo territorial y en programas de formación para la gerencia de gobiernos locales[8].

Las limitaciones recurrentes en los procesos de modernización y democratización de la gestión de los gobiernos locales son principalmente financieras. Este cuello de botella se convierte en una amenaza potencial para los procesos de planificación participativa, que implican tiempo y esfuerzos de los actores locales y, sobre todo, generación de expectativas. Todas las iniciativas desarrolladas para incrementar los recursos de los gobiernos locales son necesarias y urgentes si se quiere avanzar en procesos de modernización de la gestión local. Es imperativo que pagos de parte de los impuestos (25%) que las empresas

6 En la experiencia de PROLOCAL.

7 En los procesos de planificación participativa que PROLOCAL ha promovido en alrededor de 25 de los 33 municipios con los que trabaja y en aproximadamente 120 Juntas Parroquiales han participado alrededor de 48.000 familias desde mediados de 2002.

8 Hay casos muy relevantes como la planificación de desarrollo local de Shagly en Azuay y en general los procesos de formación y gestión de la Asociación de Juntas Parroquiales de Azuay y del sur de Manabí.

donan a los municipios se entreguen a aquellos donde realizan sus actividades productivas[9] y que se mejore la recaudación por catastros, tasas por servicios, patentes y licencias ambientales.

Sin embargo, las limitaciones financieras no son las únicas. No es extraño encontrar obstáculos de tipo cultural, como la estrechez de miras de algunas autoridades locales que no desean emprender iniciativas no tradicionales o que no rendirían los suficientes y rápidos réditos políticos como las obras «que se ven». Estas situaciones se han observado, por ejemplo, en iniciativas de mejoramiento de servicios básicos, de planificación y manejo de recursos naturales, de prácticas de gestión participativa[10]. Nuevamente, ello no es imputable ni a características regionales de la cultura política ni a signos partidarios, pues en una misma microrregión podemos encontrar casos de gobiernos locales de similares signos políticos con una voluntad y preocupación distinta sobre la gestión local del desarrollo, así como coincidencias, similitudes y alianzas entre gestiones municipales lideradas por partidos políticos contrapuestos en las escenas nacional y regionales.

Evidentemente, procesos nacionales como la descentralización, se enfrentan con este tipo de limitaciones, lo cual puede ayudar a explicar su actual nivel de estancamiento pese a las reformas a la Ley de Régimen Municipal[11] o a acuerdos específicos de

9 Lo cual recuperaría un principio de equidad que ya fuera planteado en el paro amazónico de agosto de 2005 y acordado con las petroleras. La mayoría de empresas bananeras, por ejemplo, no aportan a los municipios donde tienen sus plantaciones, sino donde tienen registrada su residencia comercial, al igual que ocurre con otras empresas como las petroleras, las florícolas, entre otras.

10 Como se registra en el caso de PRO-LOCAL, aunque siempre encontraremos situaciones de autoridades que no están interesadas en acceder a recursos financieros y técnicos para resolver problemas como el de los desechos urbanos, por ejemplo.

11 Según la nueva Ley de Régimen Municipal (carácter orgánico, septiembre 2004) se elimina la facultad que tenía

descentralización que no son aplicados ni por los gobiernos locales ni por el gobierno central[12], limitando un fuerte recurso de política pública para fortalecer la capacidad de los gobiernos locales en el manejo de sus territorios.

Posiblemente, según las experiencias que hemos registrado, existe una relación casi directa entre las iniciativas microrregionales desarrolladas durante algunos años y la disposición y posibilidades de los gobiernos locales de innovar una gestión que, entre otros aspectos, suponga una mayor vinculación en la de sus territorios, rebasando las tradicionales actividades de prestadores de servicios a las cabeceras cantonales y parroquiales.

Quizá un ejemplo de lo dicho es el proceso de mejoramiento de la gestión local en la cuenca del Jubones, donde se están impulsando procesos interesantes, tales como iniciativas municipales para manejo de desechos sólidos (Santa Isabel), iniciativas conjuntas de los municipios y del Consejo Provincial del Azuay para conservar las fuentes de generación de agua en un área sujeta a severos procesos de erosión y para programas de alfabetización y electrificación rural; algunas iniciativas para ampliar procesos de presupuestación participativa y rendición de cuentas a partir de la experiencia del Municipio de Nabón; procesos de formación en

el gobierno central de calificar «la capacidad técnica» de los Municipios para hacerse cargo de una competencia solicitada. Actualmente el Concejo Municipal califica la capacidad técnica institucional, se establece un plazo de treinta días para que el gobierno central se pronuncie sobre la propuesta presentada a riesgo de que la misma entre en vigencia y se concede un plazo de noventa días para firmar el convenio de transferencia. En caso de no hacerlo, entraría en vigencia la propuesta escrita de la Municipalidad solicitante. (LRM, Cap. IV, reformas al artículo 23).

12 Un ejemplo de ello son los convenios de descentralización firmados durante 2002 por el Ministerio del Ambiente y 8 Consejos Provinciales (Tungurahua, Pastaza, Manabí, El Oro, Guayas, Los Ríos, Zamora, Loja) y alrededor de 15 municipios, que en realidad no han logrado concreciones visibles en la gestión ambiental.

gestión local a vocales de juntas parroquiales, entre otras. Todo ello está enmarcado en el proceso de consolidación de la Mancomunidad del Jubones que surgió principalmente para la conservación del agua, y que es un espacio que relaciona a gobiernos locales municipales y provinciales del Azuay y El Oro y que se propone una intervención acordada y consistente para el manejo de un territorio específico en torno a un eje de interés común.

En la perspectiva del análisis planteado, es importante relevar varios procesos que se están llevando adelante con las Juntas Parroquiales en las áreas de intervención de PROLOCAL. En particular, cabe destacar dos procesos fundamentales. El primero es el relacionado con un nivel básico de fortalecimiento institucional sustentado en la planificación social de sus territorios, actividad que permite el encuentro e incluso el conocimiento físico de las personas que integran una parroquia y que no han tenido previamente espacios de concurrencia que les permitan su autorreconocimiento como ciudadanos capaces de intervenir en la gestión de sus territorios a partir de identidades y problemas comunes por resolver, circunstancia que ha sido una de las más importantes de estos procesos de planificación participativa. El segundo es el relacionado con la articulación de las Juntas Parroquiales, a escala provincial y nacional, en procesos que fortalecen estos espacios de gobierno local y les permiten impulsar medidas de mejoramiento de su gestión a partir de masivos procesos de capacitación sobre gestión del desarrollo y normativas públicas, y del mejoramiento de sus condiciones de negociación con los otros gobiernos seccionales (municipales y provinciales) y con los niveles del gobierno central.

Probablemente la relación tan directa de los órganos de gobierno parroquial con las condiciones cotidianas de vida de la

población –principalmente rural– y con sus necesidades y demandas ha llevado a que este sea uno de los ámbitos más dinámicos en la generación de iniciativas de desarrollo rural y en la búsqueda de medidas que apunten a un manejo integral territorial, basado en la participación social de organizaciones e individuos que construyen sus capacidades de gestión desde su autorreconocimiento como parte de un territorio y como actores que pueden influir en las decisiones de su gobierno, por más limitaciones financieras y técnicas que enfrente.

No obstante, la debilidad económica vuelve a ser el escollo fundamental de las Juntas Parroquiales, que en general no fueron dotadas de las capacidades operativas para poder cumplir adecuadamente con las funciones que se les determinó en la ley de su creación.

En definitiva, se puede afirmar que aunque los gobiernos locales reproducen muchas de las limitaciones y debilidades nacionales del Estado ecuatoriano para una gestión consistente del desarrollo de sus territorios, poseen algunos signos particulares que les permiten enfrentar en mejores condiciones el necesario rol de intervención estatal en la gestión de procesos de desarrollo. En efecto, tienen una mayor estabilidad institucional; mayores niveles de participación social (probablemente porque la «cercanía» tantas veces aludida entre sociedad civil y estado local incorpora relaciones cotidianas en la resolución de necesidades básicas); mejores posibilidades de establecer acuerdos, alianzas institucionales y sinergias entre gobiernos locales, por la concurrencia de problemas similares que enfrentan y parecidas condiciones deficitarias para hacerlo de manera individual (pobreza, deterioro de recursos naturales renovables, emigraciones, restricciones presupuestarias y técnicas).

Fortalecer gestiones integrales y democratizadoras de los espacios locales se va constituyendo en una condición estratégica para brindar soporte a los procesos de gestión del desarrollo y a la integración nacional. Estos procesos no pasan necesariamente por la descentralización de las funciones del Estado, pero su concreción fortalecería la gestión local y apuntalaría la redefinición de los mecanismos de intervención de las instituciones públicas en el desarrollo[13].

La reactivación del tejido social, base de la gestión democrática local

Los débiles intentos de respuesta a la crisis del país reflejan dificultades de comprensión de los problemas y de las dinámicas sociales y económicas concurrentes; son también manifestación de las debilidades de propuestas nacionales de los actores sociales. Esta debilidad, si no ausencia de proyectos nacionales consistentes y viables, no es solamente un rasgo de las llamadas elites políticas o una particularidad atribuible a los «partidos políticos», sino una característica que también envuelve a los denominados sectores «subalternos» y a las propuestas «alternativas» que han planteado cambios profundos en la organización social y política de Ecuador para que el país pueda tener viabilidad democrática.

Ciertamente, las condiciones del momento no son las mismas de los años 1970-1980 en que el movimiento

[13] Como un dato importante conviene señalar el proporcionado por el ex Subsecretario de Inversión Pública del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Roberto Salazar: en 1994 la inversión pública del gobierno central era de 800 millones de dólares y la de los municipios de 200 millones; en el 2004 la relación era 800 millones y 800 millones. Taller *Ecuador, pacto fiscal y reingeniería del presupuesto*, MEF, Unicef y delegados de la sociedad civil, mayo de 2004, Hotel Sheraton, Quito.

obrero y el movimiento campesino que luchaba por la tierra y por la liquidación de las relaciones hacendatarias, pretendían conducir –con programa, discurso y organización– una propuesta de cambio nacional, que se fue agotando conforme se negociaban los reclamos reivindicativos y se fueron resolviendo los principales conflictos de tierra.

Ese liderazgo de los sectores sociales «subalternos» o del «campo popular» fue desplazándose paulatinamente al movimiento indígena que durante los años 1990 lideró una serie de transformaciones democráticas en el país: reconocimiento de la diversidad cultural y étnica, de los derechos colectivos, de territorios, y participación directa en diversos niveles de decisión y gestión del Estado. Logrados algunos de estos objetivos, esas propuestas de construcción social del país sobre la base de reformas que lo reorienten en el presente y en el futuro también han tendido a desdibujarse.

Podemos considerar que las debilidades políticas que se registran actualmente en los principales actores sociales que encarnaban la lucha por el cambio social y político son también debilidades en su capacidad de readecuar sus propuestas; de pasar de representar a las minorías a proponerse un proyecto de mayorías que haga frente a las políticas neoliberales y de desconstitución de las formas de ejercicio democrático y soberano del país.

En medio de tales debilidades, las diversas iniciativas que surgen en el ámbito local deben ser analizadas y valoradas como parte del proceso de búsqueda, de construcción de alternativas, de acumulación de experiencias en la gestión de procesos de desarrollo democráticos, que respondan a las necesidades cotidianas de la población.

Muchas de estas experiencias arrojan resultados muy interesantes desde la perspectiva de un manejo alternativo de territorios: reactivación de organizaciones sociales en torno a las posibilidades de mejorar la producción; inclusión de consideraciones ambientales en los procesos productivos; desarrollo de capacidades técnicas, gerenciales y políticas; potenciación de procesos de organización empresarial en economías campesinas que en las últimas décadas han generado una alta relación mercantil; recuperación de organizaciones de base y de segundo grado[14].

En el país tenemos varios ejemplos, en todas las regiones, de procesos de esta naturaleza, generalmente asociados a una oferta de inversión a través de programas y proyectos estatales y de cooperación internacional, que logran empatía con demandas que además de ser cotidianas generan movilización social. Evidentemente esas condiciones pueden ser promovidas desde perspectivas de respeto y promoción de las capacidades organizativas y de autonomía de las organizaciones sociales para una gestión democrática de sus recursos o pueden ser maniqueamente utilizadas para generar procesos de control paternalista y populista.

Un ejemplo reciente de este tipo de procesos es el que se está viviendo en la zona de Abras de Mantequilla en Vinces, provincia de Los Ríos. En esta zona se está llevando adelante un trabajo de reforestación de 91 hectáreas y recuperación de suelos sometidos a cultivos intensivos y a uso indiscriminado de pesticidas de alta toxicidad para monocultivos, principalmente de maíz, a través de prácticas agroecológicas, reintroducción de especies con identidad territorial y potencialidad comercial, como el

14 Muy relevante en áreas que tuvieron un alto nivel de organización social en los 1970-1980 y sufrieron posteriores procesos de fractura, como las zonas campesinas de Los Ríos.

cacao fino de aroma, y la siembra de frutales y hortalizas, así como la incorporación de sistemas de riego a 1/4 de ha por familia. Este proceso, llevado adelante en un año tiene varias facetas que merecen destacarse:

- Se están generando acciones de manejo de recursos naturales que tienen relación directa con la conservación del humedal Abras de Mantequilla[15] y su biodiversidad.
- La iniciativa se inserta en las dinámicas y procura responder a las demandas de la población campesina: mejorar la disponibilidad de alimentos, tener la posibilidad (con el acceso a riego parcelario) de cultivar más de un ciclo productivo y por tanto mejorar su capacidad de producción y aumentar su empleo agrícola durante los meses de verano.
- Reactivar la organización campesina sobre la base del acceso a activos productivos que puedan tener impacto en la mejoría de sus condiciones de producción. De las 20 asociaciones de base y 625 familias que forman parte de la Federación de Trabajadores Agrícolas del cantón Vinces, 10 asociaciones y 303 familias están articuladas a esta iniciativa.
- La organización campesina está consolidando sus posiciones para proponer que el Municipio de Vinces asuma con mayor fuerza acciones para la conservación del humedal como parte fundamental del manejo del territorio local.
- Se amplían y se da continuidad a acciones de cooperación vinculadas a la conservación de este recurso desde la participación comunitaria y que se vienen desarrollando a menores escalas desde inicios de 2001.

15 incluido desde 2000 en los registros de la Convención Ramsar.

Experiencias como la expuesta generan un amplio proceso de movilización social que se articula con iniciativas organizativas, de formación, de incorporación campesina en la gestión de recintos, juntas parroquiales y municipios y que parte de la satisfacción de necesidades cotidianas gestionada por organizaciones sociales locales que generan propuestas productivas y ambientales fuertemente vinculadas con la recuperación de la identidad de los pueblos montubios, sustento fundamental para impulsar procesos sociales de manejo de desarrollo territorial en estas regiones.

Un aspecto fundamental en estos esfuerzos es la constitución de ejes de intervención regional que respondan a necesidades y catalicen procesos de organización social. Uno de los más recurrentes es el relacionado con el uso y la ampliación de acceso al agua, que incluye acciones de manejo de sistemas de riego y acciones de conservación o, en otros casos, con la recuperación y mejoramiento de productos tradicionales que cumplen funciones en el mejoramiento de ingresos y también proveen beneficios ambientales, como los cafetales en Manabí.

En las experiencias de PROLOCAL estas iniciativas productivas, que incorporan consideraciones ambientales y sociales, están vinculadas a procesos de otra naturaleza, en procura de enfoques integrales que multiplican la posibilidad de organización y participación social en varias direcciones:

- Procesos de desarrollo organizativo rural, basados en las organizaciones campesinas de primero y segundo grados, que en varios lugares están provocando los adelantos más importantes de reactivación del tejido social rural de los últimos quince años[16].

16 Particularmente en Los Ríos y el sur de Manabí.

- Iniciativas de formación de talentos humanos en áreas técnicas (agrícolas, comerciales, gestión empresarial, comunicación) y sociales (liderazgo, formas de gestión, gerencia de procesos, comunicación), que hasta el momento han incorporado a alrededor de 3.000 personas en escuelas campesinas y procesos de capacitación.

- Iniciativas educativas desde la alfabetización vinculada a la práctica organizativa[17], hasta la participación en cursos formales universitarios y de posgrado.

- Fortalecimiento institucional y acceso a recursos para intermediación financiera de los sistemas financieros rurales (cooperativas, bancos comunitarios, cajas de ahorro) que estimulen el ahorro de las organizaciones y permitan ampliar el acceso de las familias campesinas al crédito con tasas razonables, no sujetas a la arbitrariedad de los mecanismos de usura predominantes.

- Acceso y manejo de sistemas regionales de información (ECUALOCAL) sobre tendencias sociodemográficas, comportamientos de mercados regionales y nacionales, ofertas educativas, que permitan a las organizaciones sociales y a los gobiernos locales mejorar la calidad de la gestión del desarrollo local. Creación de redes de comunicadores vinculados a organizaciones campesinas que generan información y en casos puntuales manejan inclusive medios locales como Radio Alfaro en Jipijapa.

Este conjunto de iniciativas, articuladas en algunos ejes de intervención, han logrado vincularse con otras

[17] Estas iniciativas se llevan adelante con organizaciones campesinas (como UPOCAM en Manabí, que ha alfabetizado a más de 2.500 personas en ocho meses) y con gobiernos municipales.

acciones que provienen de programas y proyectos nacionales, de la cooperación y obviamente de los gobiernos locales.

Ciertamente caben una serie de dudas e interrogantes acerca de la capacidad de gestión de las organizaciones rurales y gobiernos locales pequeños, así como sobre las posibilidades de mantenimiento de estos procesos a mediano y largo plazo, toda vez que están relacionados con proyectos de recursos y tiempos de ejecución cortos. Estas posibilidades dependen de una serie de factores como tendencias de los mercados, capacidad de articular alianzas con iniciativas productivas rurales diversas y, sobre todo, de la creación de políticas e instrumentos públicos que sostenidamente puedan canalizar recursos estatales para el financiamiento de iniciativas sociales y de reactivación y reorientación productiva de los sectores rurales, particularmente de campesinos medianos y pobres.

Es importante reconocer que estos procesos de reactivación de redes sociales y de incremento de la participación directa de organizaciones en la gestión del desarrollo, involucrando recursos productivos y ambientales, articulando a gobiernos locales como aliados o sujetos de presión, son una tendencia nacional. Existen experiencias conocidas y difundidas como las de las organizaciones indígenas en el manejo de los territorios amazónicos y en tierras andinas, o las relevantes experiencias de manejo comunitario de manglares desde 2000[18].

Se trata de procesos reales, no hipotéticos, que están cuestionando las formas tradicionales, sectorialistas y centralistas de conducir el desarrollo y obviamente confrontan las prácticas burocráticas que

[18] Aproximadamente 19.000 ha concesionadas hastra enero de 2004, de las cerca de 150.000 ha en el país hasta 1999.

están desconectadas de la realidad e ignoran los procesos sociales que ocurren en el país en espacios subregionales. Asimismo, implican cambios culturales en las prácticas de dirigencia de los gobiernos locales y de las organizaciones sociales, de cara a los nuevos tipos de liderazgo que supone la construcción de ciudadanía como condición fundamental para mejorar la gestión del desarrollo local y nacional.

Ciertamente, uno de los retos inmediatos es apuntalar la consolidación de estos procesos, en circunstancias en que deben mantenerse en sus escenarios locales y microrregionales y, al mismo tiempo, trascender a los ámbitos nacionales.

Solo en esas condiciones se puede afrontar el giro, el salto que la sociedad demanda en cuanto a inversiones sociales, reactivación productiva, modernización de la gestión y generación de acuerdos para dotarnos de mínimas agendas de desarrollo local y nacional.

Gestión del conocimiento en el desarrollo local

Rafael Ojeda Suárez*

Ser cultos para ser libres

José Martí

América Latina enfrenta su integración al fenómeno de globalización de la economía mundial y la búsqueda de un nuevo ordenamiento y orientación de sus programas de desarrollo. La construcción de un nuevo estilo de desarrollo para los países de la región implica profundas transformaciones económicas, sociales y políticas y aun de valores esenciales al interior de las sociedades latinoamericanas *Pensar globalmente y actuar localmente* adquiere una mayor dimensión en estos tiempos en que los procesos de globalización impulsados por los avances científico-tecnológicos se vienen produciendo de manera vertiginosa en el escenario de la economía, aumentando el abismo entre desarrollo y subdesarrollo, entre riqueza y pobreza a niveles nunca antes conocidos.

Una lectura profunda del pensamiento martiano nos trae en los actuales tiempos de globalización del conocimiento la necesaria formación de una cultura general integral que se sintetiza, se dinamiza y se expresa en la universalización del conocimiento a través de la acción-investigación de los actores sociales de la comunidad en el desarrollo local sostenible.

La gestión del conocimiento y el desarrollo local en su interrelación

* Centro de Estudios de Desarrollo Agrario y Rural (CEDAR), Universidad Agraria de La Habana, Cuba.

dinámica demandan la organización social de la innovación para promover el desarrollo sostenible como expresión del avance en la seguridad alimentaria, en la preservación del medio ambiente y en el desarrollo humano.

Para los estudios realizados en seis municipios[1] consideramos como *objeto de trabajo o estudio* el *desarrollo local sostenible*, que debe estar permeado (dirección estratégica) de la necesaria *seguridad alimentaria*, con una *calidad ambiental* en correspondencia con el manejo de los recursos naturales y ecosistemas estratégicos, y ser capaz de generar un *desarrollo humano local*, donde los *problemas éticos* y las *perspectivas de género* adquieran una mayor relevancia. Para lograr la dirección estratégica se promueve el desarrollo y consolidación de la *gerencia del conocimiento* a través de un *sistema de información y conocimientos para el desarrollo local* (problema objeto de estudio) para la toma de decisiones (Sistema de Información Geográfica –SIG–), caracterizado por un sistema de indicadores ambientales y de sostenibilidad (seguimiento y evaluación de la transformación-estabilidad y cambio del objeto de trabajo).

Con ello se busca dinamizar la sostenibilidad del desarrollo local a través de un proceso de gobernabilidad y participación comunitaria, que conlleve un desarrollo sostenible con calidad de vida y optimizando las potencialidades del territorio en sus diversas manifestaciones.

1 El presente trabajo es producto de los resultados del proyecto *Sistema de Información y Conocimiento para el Desarrollo Local Municipal Sostenible* implementado en seis municipios de Cuba: San José de las Lajas en la provincia La Habana; San Cristóbal en la provincia de Pinar del Río, (zona occidental del país); Rodas en la provincia de Cienfuegos (zona central del país); Majibacoa, provincia de Las Tunas: El Salvador, provincia de Guantánamo; y Bayamo en la provincia de Granma (zona occidental del país).

Gobernabilidad y participación comunitaria

La creciente preocupación por la crisis de gobernabilidad que de manera bastante general se manifiesta en la región se justifica porque la gobernabilidad y la estabilidad política constituyen condiciones esenciales para el desarrollo económico y social. Sin gobernabilidad no hay desarrollo sustentable y no habrá gobernabilidad sin que se integre a la comunidad.

Hoy se reconoce que para erradicar la pobreza es condición indispensable la participación decisiva de múltiples actores –incluyendo a los pobres– en la toma de decisiones. Fortalecer las capacidades de los agentes y actores locales del ámbito local constituye un tema prioritario en la agenda de las instituciones[2,3].

El modelo de gobernabilidad cubano demanda un constante perfeccionamiento en correspondencia con nuestro entorno, no exento de debilidades y ataques foráneos que intentan vanamente mellar su estructura y concepción. La excelencia de la gobernabilidad está en la preocupación, promoción y desarrollo de estrategias

2 En su discurso pronunciado durante el *Foro sobre reforma social y la pobreza* (Washington, D.C., 11 de febrero de 1993) Federico Mayor Zaragoza, Director General de la UNESCO, expresó, haciendo referencia al papel de las universidades: «Hay que incentivar, pues, todas aquellas actividades que puedan fortalecer la investigación científica y técnica, como también la dotación de personas calificadas en gran número. Esta labor debe desarrollarse especialmente a escala municipal, porque es ahí donde los ciudadanos pueden participar y donde pueden discrepar [...]. Donde puede materializarse la participación es en el plano municipal, y es en este donde buena parte de estas reformas sociales pueden y deben tener lugar».

3 La experiencia de la FAO ha demostrado que es posible, mediante actividades y programas basados en la participación, movilizar conocimientos y recursos locales para un desarrollo autónomo, reduciendo al mismo tiempo el costo que supone para los gobiernos la asistencia para el desarrollo. Asimismo, se reconoce en la participación popular un elemento esencial de las estrategias destinadas a promover una agricultura sostenible, ya que la protección del medio ambiente rural solo puede lograrse mediante la colaboración activa de la población local. (FAO 1991, 26° período de sesiones. Plan de Acción sobre Participación Popular en el Desarrollo Rural, Roma).

locales orientadas a que las comunidades expresen sus opiniones sobre los diversos aspectos de la conservación y el desarrollo, definan sus necesidades y aspiraciones, y formulen planes para desarrollar las zonas en que viven a fin de satisfacer de modo sostenible sus necesidades sociales, económicas, culturales.

Desarrollo sostenible y calidad de vida

El término *desarrollo sostenible*[4] ha sido acuñado como paloma mensajera, promoviendo hacia los cuatro puntos cardinales el mensaje de la necesidad de un tipo de desarrollo que aporte mejoras reales a la calidad de vida humana y que, al mismo tiempo, conserve la vitalidad y diversidad de la tierra. Se demanda un desarrollo cuyo eje sean las personas y que se centre en el mejoramiento de la condición humana, esté basado en la conservación y mantenga la variedad y productividad de la naturaleza.

El denominador común de una comunidad sostenible radica en la seguridad alimentaria, en la capacidad de respetar y cuidar la comunidad de seres vivientes y de conservar la vitalidad y diversidad del entorno. Ello, en aras de reducir al mínimo el agotamiento de los recursos no renovables, manteniéndose dentro de la capacidad de carga de los ecosistemas; proporcionado un marco de integración del desarrollo y la conservación; promoviendo la modificación de actitudes y prácticas personales que atentan contra la nueva ética de la vida sostenible; facultando a las comunidades

4 Alex C. Dourojeanni (1996) señala la falta de consenso sobre la definición del concepto que encierra la frase «desarrollo sostenible o sustentable», objeto de múltiples interpretaciones y desacuerdos. Véase también Augusto Ángel Maya (1993) que aborda temas interesantes como Desarrollo sostenible o cambio cultural, Globalización y medio ambiente, Cultura y medio ambiente, Educación y medio ambiente, apoyándose ampliamente en los avances del pensamiento ambiental contemporáneo.

para que protejan, cuiden, transformen su entorno en función del interés local, provincial, nacional, regional; y, forjando una alianza globalizadora en que las actuales y futuras generaciones se beneficien.

La seguridad alimentaria

> significa que los alimentos están disponibles todo el tiempo, que todas las personas tienen acceso, que es nutricionalmente adecuada en términos de cantidad, calidad y variedad y que es aceptable dentro de una cultura dada[5].

Solamente cuando todas esas condiciones tienen lugar en una población se puede considerar que existe seguridad alimentaria.

Autores como Kenneth Dhalberg (1998) abordan la seguridad alimentaria a partir de los factores que la amenazan a escala mundial: la explosión demográfica, el calentamiento global, la pérdida de biodiversidad y la globalización de la injusticia y la pobreza.

Una comunidad sostenible permite que sus miembros alcancen una alta calidad de vida en forma ecológicamente sostenible, cuyos progresos necesitan ser monitoreados y evaluados a través de indicadores.

La ONU –en su Programa 21 de Acción, capítulo 40, Cumbre de Río– señala que

> es necesario crear indicadores de desarrollo sostenible a fin de aportar bases sólidas al proceso de toma de decisiones en todos los niveles y contribuir a una sustentabilidad autorreglamentada de los sistemas que integran el medio ambiente.

El Programa identifica a diversos actores y participantes clave en el desarrollo

5 en Mustafa Koc y otros, 1999.

sostenible pero sobre todo reconoce a los grupos de investigadores que hasta ahora han tenido a su disposición los mayores recursos para crear y someter determinados grupos de indicadores[6] a pruebas diferentes.

Gestión del conocimiento en el desarrollo local

El conocimiento es algo más que información. Para identificarlo debemos enjuiciar, valorar, relacionar información[7]. Los sistemas de información pueden convertirse en una potente herramienta para ayudar a los seres humanos en todas sus actividades y al mismo tiempo crear valores para el desarrollo local sostenible. La producción y uso de información es esencial para la toma de decisiones. Sin embargo, el proceso está relacionado con la necesidad de armonizar los marcos conceptuales y métodos utilizados, la rutinaria producción y actualización de los datos, la diseminación y adopción de la información, las herramientas producidas para la planificación y la gestión tecnológico-medioambiental y el monitoreo del desarrollo. Esto implica una interacción entre los productores y usuarios de la información, que genere una sinergia entre los actores sociales locales, municipales, provinciales y nacionales a través de la sistematización de experiencias de desarrollo local sostenible.

Un aspecto importante para mejorar y promover el uso de información en la toma de decisiones es lograr la cooperación entre los actores sociales desde el inicio, así como la integración de sus necesidades en el marco conceptual, lo que supone una participación activa

6 Diversas organizaciones están empeñadas en la tarea de crear nuevos indicadores: Banco Mundial, Scientific Committee on Problems of the Enviroment (SLOPE), World Resources Institute (WRI), World Data Research Center, al igual que autores como Ernest Fidel Furntratt-kloep (1996).

7 Davenport y otros, 1998.

de las instituciones tanto para el éxito de la gestión cuanto para lograr la creación de una red sobre la producción de información y el uso de las herramientas. Para desarrollar estos componentes básicos es necesario promover mecanismos de participación no solamente a fin de armonizar el marco conceptual, identificar los problemas y temas prioritarios y seleccionar el conjunto de indicadores, sino para identificar las principales necesidades locales y municipales en cuanto a herramientas de información, y definir la participación de las instituciones en la creación de la base informativa.

La gestión del conocimiento demanda romper la separación sujeto-objeto, la distancia entre teoría y práctica y entre el saber y el actuar. Coloca al sujeto como productor de conocimiento en la reflexión en torno a sí mismo y su realidad para, sobre esa base, generar cambios en forma dinámica en el individuo y en su carácter social.

Algunos autores, como Rivero (1991) definen este tipo de investigación como un proceso de formación de conciencia científica de los sectores populares y de producir conocimientos, bienes y servicios y ponerlos a disposición de la colectividad.

- *Las TIC y el desarrollo local*

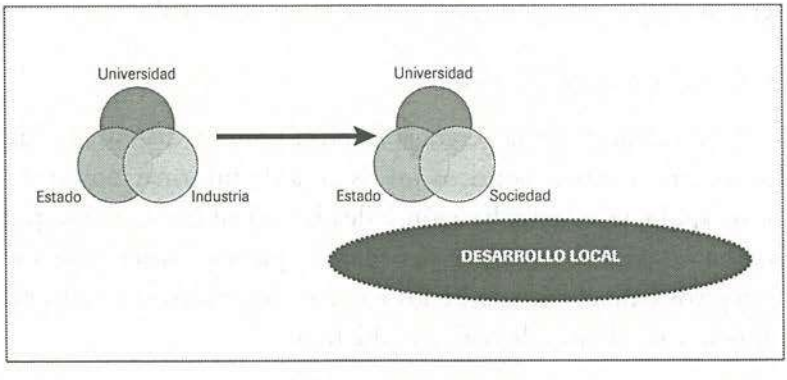
La excelencia por la gerencia implica poner a disposición de los sectores socioeconómicos un sistema de información de acceso rápido en su actualización y flexible en su interacción, que permita o contribuya a perfeccionar los planes y programas estratégicos para el manejo de los recursos naturales, la seguridad alimentaria y la problemática ambiental.

- Proceso de apropiación social del conocimiento

La comprensión y el conocimiento de los problemas y oportunidades de las comunidades a todos los niveles y el mejoramiento de la interacción entre los agentes del desarrollo y las masas mediante un sistema eficaz de comunicación son condiciones previas para el éxito de las estrategias de desarrollo.

- De la triple hélice empresarial a la triple hélice social

La *triple hélice* como modelo dinamizador de la transferencia de tecnologías hacia las empresas puede dinamizar la innovación hacia la sociedad, a partir de extender los muros académicos hacia la cuadra, el barrio, la circunscripción, el consejo popular, el municipio. Se trata de articular un laboratorio proactivo donde los actores sociales decisores, los trabajadores sociales, la cátedra del adulto mayor, los estudiantes de las sedes universitarias municipales, los profesores y tutores se organizan socialmente para la transformación y conservación de su entorno en un proceso de desarrollo sostenible.



- Enfoque sistémico del desarrollo local[8] y el necesario carácter interdisciplinario

Dourojeanni (1997) expresa que el principal desafío que enfrentan los gobiernos –desde los niveles municipales o microrregionales hasta los niveles nacionales– es el de saber cómo diseñar y aplicar sistemas de gestión capaces de fomentar y conciliar tres grandes objetivos que en teoría llevarían al desarrollo sustentable: el crecimiento económico, la equidad (social, económica y ambiental) y la sustentabilidad ambiental.

El enfoque sistémico supone abordar la problemática del desarrollo local desde la perspectiva de todos los elementos que conforman el sistema en interacción con su entorno, lo que demanda necesariamente considerar múltiples dimensiones –económicas, sociales, políticas, institucionales, culturales etc.– interactuando en un territorio dado. Son dimensiones que se condicionan mutuamente. El desarrollo local se plantea como una estrategia integradora, que incluye todos los aspectos de la vida local.

La producción de conocimientos en el nivel local demanda la necesaria organización social para la innovación de los procesos que dinamizan las relaciones entre los actores sociales de la comunidad como parte integrante de los diversos y complejos problemas que emergen, como desafíos, del quehacer cotidiano de la localidad. Darles una solución de carácter holístico depende de una respuesta multi e interdisciplinaria.

8 Para Libero van Hemelryck (s/f) «el *espacio local*, en tanto sistema, se compone de un conjunto de subsistemas en interacción dinámica entre sí y con su medio ambiente, cuya finalidad es la satisfacción de necesidades».

- Alianzas estratégicas de cooperación entre los actores sociales. Capital social

El enfoque del desarrollo local pone el énfasis en una nueva cultura organizacional en la que diversos actores (gobiernos locales, empresas, organizaciones sociales) unen sus fuerzas y recursos para conseguir nuevas formas de cooperación con el fin de estimular las iniciativas locales y concretarlas. Desde esa perspectiva, llamamos actores no solo a las personas o instituciones que desarrollan acciones directas en el territorio sino también a todas las estructuras, organismos y personas que por misión o acción tienen un lugar y un papel en los engranajes de los intercambios locales. Son actores y agentes todos los que toman decisiones que afectan al territorio. Esto significa que el desarrollo local es un proceso orientado. Conlleva, por tanto, una dimensión voluntaria y organizativa de diseño y puesta en marcha de políticas y estrategias de desarrollo local, en un esfuerzo a mediano y largo plazo dirigido a fortalecer las capacidades de las sociedades locales, a partir de la proyección del Perfil Tecnológico-Medioambiental local. Este está encaminado a la formulación de los planes de desarrollo local a partir de una adecuada integración de los diagnósticos existentes (sistema de información tecnológico-medioambiental) y de la introducción de indicadores de sostenibilidad que tengan en cuenta no solamente las variables medidas en términos de valor físico, sino las externalidades de los procesos productivos, la plataforma tecnológica, la conservación de los recursos, la diversidad cultural y ecosistémica.

Cabe señalar que el desarrollo local y regional supone la articulación de proyectos locales con políticas de carácter nacional o global que se ubican en el marco general de las condiciones

económicas e institucionales del país, logrando una sinergia en el desarrollo de la sociedad.

El principal desafío del desarrollo local lo enfrentan los actores sociales decisores y agentes del desarrollo en su proceso de fortalecimiento de las capacidades gerenciales. Las relaciones interdisciplinarias e interinstitucionales (universidades, entidades públicas, ONG, instituciones especializadas, etc.), a través de una retroalimentación mutua, permitirán el perfeccionamiento continuado (trabajo en redes) del sistema de información y comunicación para el desarrollo, lo que supone conocer las limitaciones que tiene la comunidad en el acceso a la comunicación para el desarrollo y promover el perfeccionamiento de los medios de comunicación e información rural, generando un sistema de comunicación suficientemente estructurado, dotado de una estrategia de actuación clara, con planes de trabajo bien integrados, con recursos humanos y materiales para su pleno funcionamiento y apoyado en un sistema de seguimiento y evaluación de las actividades de la comunicación local.

Visión del desarrollo local sostenible

Traigo a colación una cita[9] promovida por la Fundación Friedrich Ebert en Chile:

> Durante años, los municipios rurales hemos luchado por proveer de servicios básicos a nuestra población. Hoy podemos decir que la mayor parte de nuestros habitantes tienen luz eléctrica y también agua potable, y vamos avanzando bien con el asunto del alcantarillado. Hay mucho resuelto, pero la gente se está endeudando y le cortan la luz y el agua que no pueden pagar, porque

[9] extraída del manual de capacitación *Gestión de iniciativas de desarrollo económico local*, de la Fundación Friedrich Ebert, con sede en Santiago de Chile.

> no hay fuentes de trabajo que den el empleo que se necesita para vivir con dignidad. Los jóvenes se van, emigran a la ciudad: ¿Para quién va a servir el alumbrado y el agua potable cuando ya no quede nadie aquí?

Estas palabras del alcalde de una apartada comuna rural en Chile son sumamente ilustrativas. No solo indican cuál debería ser siempre el fin último de cualquier estrategia de desarrollo –el bienestar de la población– sino que, además, señalan la estrecha relación entre las dimensiones social y económica del desarrollo. Es ahí donde se evidencia con toda claridad la brecha entre un discurso centrado en cifras macroeconómicas y la realidad concreta en la que vive gran parte de la población en América Latina, que no se ha podido acoplar al «tren del desarrollo».

- Medir el desarrollo local sostenible

La medición del desarrollo sostenible en forma global (índice) en el ámbito local (indicadores), implica esclarecer y exponer las diversas formas de su expresión, evaluación e interpretación[10]. Dado un concepto establecido, se puede definir un *indicador* como un instrumento de medición construido teóricamente para ser aplicado a un conjunto de unidades de análisis con el propósito de producir un número que cuantifica el concepto asociado a ese colectivo[11]. Asimismo, tal definición es válida para un *índice*, si se considera como tal el resultado sintético de un conjunto de indicadores. Por ende, para un mismo conjunto

[10] En el caso específico de la medición del desarrollo humano (el concepto), a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH) u otros alternativos en los países (las unidades de análisis), se ha resaltado el amplio margen de variación que puede tener la posición comparativa entre unos y otros, según la forma de construir y calcular el índice. Asimismo, la posición relativa de un país –o de cualquier espacio territorial– respecto de otro en cuanto a su desarrollo humano o a su equidad no es inequívoca: depende de cómo sean conceptualizados y medidos el desarrollo humano y la equidad.

[11] Rojas y Silva, 1994.

de elementos evaluados según un mismo concepto, se pueden obtener variados resultados que dependerán de la construcción teórica subyacente al diseño del indicador o del índice, los cuales no son ajenos a la subjetividad (ni a la intencionalidad) de quien los construye[12].

El Índice de Desarrollo Humano y el de Sustentabilidad Ambiental han sido propuestos para medir el desarrollo. Desde 1990, el Programa de las Naciones Unidad para el Desarrollo (PNUD) emite anualmente el Informe sobre Desarrollo Humano con el objetivo de definirlo y abordar las formas de medirlo y compararlo. Por otro lado, recientemente y por iniciativa del *Global Leaders of Tomorrow Environment Task Force, World Economic Forum*, se ha desarrollado el Índice de Sustentabilidad Ambiental (ESI, por sus siglas en inglés: *Environmental Sustainability Index*)[13].

12 Los indicadores no pueden estar aislados, sino que deben incorporarse en un marco mayor, en un sistema, en una política global. No es la gestión la que debe ser útil al indicador sino el indicador útil a la gestión. Los indicadores demasiado agregados no son de mucha utilidad porque la realidad es demasiado heterogénea. Es preferible generar indicadores para realidades acotadas, pero más explicativos. Por otro lado, los indicadores deben ser comparables en algún grado para poder generar información que relacione diferentes gestiones, y eso supone algún nivel de agregación. No debe olvidarse, sin embargo, que en una realidad tan heterogénea como la latinoamericana existe el riesgo de comparar lo incomparable, por el afán de generalizar.

13 Word Economic Forum, *Pilot Environmental Performance Index*, Yale Center for Environmental Law and Policy, 2002.

Nuestra visión aborda la problemática de los tres subsistemas –desarrollo humano local, seguridad alimentaria y sustentabilidad ambiental– que permiten tener una visión del proceso (estabilidad y cambio) de desarrollo local sostenible.

- Desarrollo humano local[14]

La conceptualización de desarrollo humano se ha ido perfeccionando y enriqueciendo. Su medición incluye diferentes niveles –país, provincia– y se ha recomendado su estudio e instrumentación a nivel municipal.

Los resultados obtenidos en la evaluación a nivel de provincia se reflejan a continuación.

El *Índice de Desarrollo Humano y Equidad* se aplica en los países de América Latina y el Caribe mientras que el *Índice Territorial de Desarrollo Humano y Equidad* se destina a las provincias del país como unidades de análisis. El primero está conformado por 11 indicadores que abarcan 3 componentes: la ubicación relativa media de los países según el logro de aspectos relevantes del desarrollo humano, la equidad relativa media de los grupos humanos dentro del país y la equidad en el impacto del ingreso en el desarrollo humano. El segundo consta de 8 indicadores vinculados a igual número de dimensiones.

En el caso del desarrollo local a nivel municipal, la identificación y selección de las dimensiones e indicadores estará en función de su capacidad, intensidad y movilidad así como de criterios de calidad y equidad. Los subsistemas a nivel local estarán conformados por un conjunto de variables y estas, a su vez, por indicadores de sostenibilidad generales, específicos y

[14] Investigación sobre el Desarrollo Humano en Cuba, La Habana, CIEM/PNUD, 1996.

propios para su seguimiento y evaluación. A nivel mundial Cuba está considerada como un país de un desarrollo humano alto, pese a las limitaciones que presenta este sistema de evaluación desde la óptica del primer mundo.

- Sostenibilidad ambiental

Los estudios[15] realizados en esta dirección han dado como resultados la identificación de cinco componentes, 20 indicadores y 68 variables. Algunos de los componentes están permeados por la subjetividad asociada a una ideología del primer mundo, por lo que el índice de sustentabilidad refleja el desarrollo de su poderío económico.

Las dimensiones objeto de estudio están encaminadas a evaluar los sistemas medioambientales, los impactos ambientales, la vulnerabilidad humana, la capacidad social e institucional y la dimensión referida al compromiso global en la cooperación con otros vecinos para manejar los problemas comunes. En la evaluación del año 2002, Cuba aparece en el lugar 59 a nivel mundial y ocupa el lugar 14 entre 20 países de la región, ubicación que ignora la realidad tangible de avance que ha experimentado nuestro país pese a las restricciones económicas de los últimos 10 años.

- Seguridad alimentaria

Según la definición de la FAO[16], el objetivo de la seguridad alimentaria es garantizar a todos los seres humanos el acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesitan. Esta definición comprende 3 aspectos diferentes: disponibilidad,

15 Word Economic Forum, ob. cit.

16 Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, *Criterios para la vigilancia del acceso a los alimentos y de la seguridad alimentaria familiar*, FAO, 1992.

estabilidad y acceso. La definición de seguridad alimentaria familiar, aceptada por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, perfecciona la anterior al hablar del «acceso material y económico a alimentos suficientes para todos los miembros del grupo familiar».

Para estimar el grado de seguridad alimentaria de un país, una región, una aldea o de determinados hogares o personas, se deben encontrar medios adecuados que permitan cuantificar estas nociones complejas de suficiencia, estabilidad y acceso. Falta por identificar las dimensiones, indicadores y variables que permitan generar un índice de seguridad alimentaria.

La esperanza de vida al nacer rebasa los 75 años y la baja mortalidad infantil similar a los países del primer mundo es, entre otros factores, un reflejo relevante de la seguridad alimentaria que ha alcanzado la sociedad cubana pese a los impactos del bloqueo económico que le ha sido impuesto desde hace más de 45 años.

Impactos en el desarrollo local

1. *Sistema de información y conocimientos.* Se diseñó y desarrolló este sistema, destinado a satisfacer las necesidades de información y conocimientos (del entorno) que requieren los sectores socioeconómicos para la planificación estratégica del desarrollo.

2. *Perfil tecnológico-medioambiental.* El Sistema de información y conocimientos constituye la base para la formulación de planes de desarrollo (planes, programas, proyectos) a partir del Planeamiento Estratégico.

3. *Software articulado al Sistema de información.* Se generan productos en plataformas de las TIC para que la gestión de los usuarios y beneficiarios (comunidad) se realice a costos cada vez más bajos, ahorrando tiempo y energía y elevando la calidad de la misma.

4. *Sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación del impacto que generan las entidades de Producción de Bienes y Servicios (PBS).* Desarrollo y consolidación de un sistema de monitoreo, seguimiento, evaluación del impacto ambiental (trabajo en redes) que generan las entidades de PBS de la localidad sobre el entorno, particularmente en materia de recursos naturales.

5. *Metodología de seguimiento y evaluación de los ecosistemas estratégicos.* Está destinada a los actores sociales y decisores para definir mecanismos e instancias locales de seguimiento y evaluación de las intervenciones que se realizan en los ecosistemas estratégicos que han sido identificados.

6. *Centro de Información y de Capacitación para el Desarrollo Local Sostenible (CICADELO).* Se dispone de un centro de capacitación para todos los beneficiarios de la comunidad, con programas relacionados con el desarrollo local apoyados en la base informativa de que dispone el municipio: materiales audiovisuales, conformación de una videoteca y biblioteca de programas de comunicación (en su mayoría módulos pedagógicos audiovisuales).

7. *Sistema de capacitación y superación de posgrado para el desarrollo local.* Se crean las condiciones para la sistematización del conocimiento generado por el proyecto a través de

un sistema de capacitación masiva y continua (a nivel municipal, en el centro de capacitación) y de superación posgraduada (en la universidad, sede universitaria, centro de capacitación y unidades docentes) mediante cursos cortos, diplomados, maestría y doctorados.

8. *Sistematización de experiencias locales para el desarrollo sostenible.* Se genera y fomenta una cultura de permanente innovación hacia el desarrollo local sostenible a partir de la sistematización de experiencias locales de desarrollo, como parte de un ciclo de actividades orientadas a facilitar un proceso de aprendizaje que involucre a un amplio número de actores diversos de la comunidad, decisores y beneficiarios.

9. *Fortalecimiento de las capacidades gerenciales de los actores sociales.* Las relaciones interdisciplinarias e interinstitucionales (universidad, entidades públicas, ONG, instituciones especializadas, etc.) permiten, a través de una retroalimentación mutua, el perfeccionamiento continuado (trabajo en redes) del sistema de información y conocimientos.

10. *Red de Desarrollo Local (REDAR).* Se dispone de la capacidad para desarrollar alianzas estratégicas con miras a fortalecer, dinamizar, intercambiar acciones y experiencias en el ámbito de la gerencia del desarrollo local sostenible.

A modo de reflexión final...

Mi barrio es más importante que mi empresa o que mi aula en la universidad. Cuando yo termino mi jornada laboral o mis clases, digo adiós a mis compañeros, pero cuando me despido de mis vecinos sólo les digo hasta luego. Yo no sé dónde van a trabajar o estudiar mis

hijos, pero es muy seguro que van a vivir en este mismo pueblo, quizás en mi propia casa, que será de ellos. Lo que yo haga hoy por mi vecindario se verá en el futuro y mis hijos lo disfrutarán. La revolución se gana o se pierde en el municipio, no solo porque la gente tiene que satisfacer aquí sus necesidades cotidianas, sino porque es aquí donde se recuerda la historia.

6 - INSTRUMENTOS DE GESTIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL

Estándares para la medición de la gestión del desarrollo local

Álvaro Sáenz (Ecuador)

Estándares de medición de la gestión del desarrollo local

Álvaro Sáenz*

En las últimas décadas se han puesto en marcha numerosas experiencias de gestión orientadas a lograr procesos de desarrollo y a acercar a los gobiernos locales con los ciudadanos. Estas experiencias se han implementado utilizando variadas herramientas y guías metodológicas, sobre todo para hacer planificación estratégica participativa, pero han descuidado otros ámbitos necesarios para la administración del desarrollo como la gestión de planes, el desarrollo de capacidades institucionales y la articulación entre lo local y lo nacional.

Este trabajo intenta aportar instrumentos que permitan la evaluación periódica de la gestión de los procesos de desarrollo en toda su dimensión, toda vez que las iniciativas de desarrollo local no cuentan aún con sistemas ni indicadores que faciliten analizar y comparar el nivel alcanzado, constatar falencias y retroalimentar la gestión.

Su enfoque está en la gestión y, por ende, se concentra en evaluar la capacidad de conducir los procesos más que en los resultados mismos del desarrollo. El eje y contribución de esta propuesta es verificar si se está

* Este trabajo está basado en el documento elaborado por el autor para la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República del Ecuador (ODEPLAN), la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), el Consejo Nacional de Mujeres (CONAMU), el Ministerio del Ambiente y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), con la asistencia del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Se trata de un trabajo de construcción interinstitucional.

haciendo una gestión con capacidad, calidad y sostenida en el tiempo. Para ello se analizan condiciones de sostenibilidad de la gestión del desarrollo local que son críticas, como la construcción de un tejido social de apoyo a los procesos, la apropiación por parte del municipio y demás actores del papel del gobierno local, la existencia de planes locales en ejecución, el incremento de capacidades institucionales y la articulación a los procesos y sistemas regionales y nacionales.

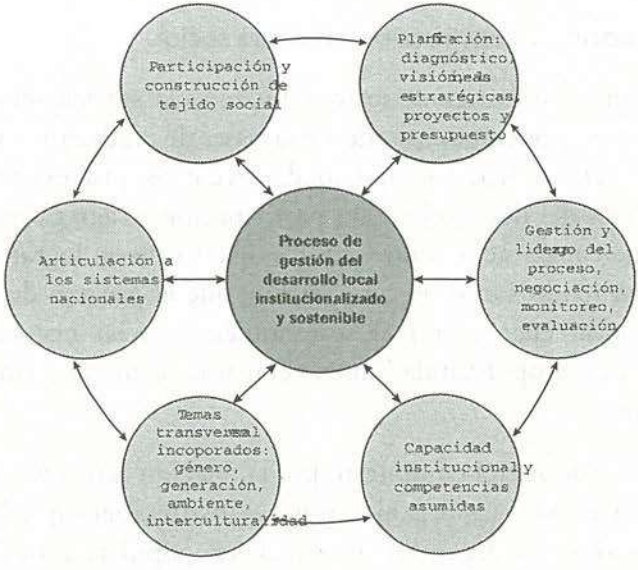
El sistema desarrollado pretende ser una herramienta estratégica de reflexión y fortalecimiento de los procesos de desarrollo local, y un instrumento de medición que evidencie dónde comienza un proceso y sus avances en el tiempo. Su uso principal es proveer un estado de situación del proceso de desarrollo local, como base para identificar estrategias de mejoramiento de sus capacidades de gestión.

Esta herramienta ha recogido la experiencia de varias instituciones y personas vinculadas al desarrollo local y ha sido probada en varios municipios ecuatorianos y de otros países. Es un instrumento dirigido a autoridades, actores locales y entidades de apoyo, para que puedan evaluar si sus procesos tienen capacidad y continuidad.

1. Áreas de evaluación del proceso de desarrollo local

Las reflexiones sobre el estado actual del desarrollo local plantean la necesidad de conjugar una serie de componentes para lograr procesos sostenidos de desarrollo. Por lo general, suele descuidarse el conjunto de condiciones de sostenibilidad,

privilegiando a alguna de ellas y sin el concurso de las demás. En las últimas décadas los expertos en desarrollo se han concentrado en la planificación estratégica local, descuidando la gestión de gobierno, la creación de capacidades institucionales e incluso la construcción de capital social. Por ello, se proponen las siguientes áreas de evaluación para medir el conjunto de capacidades logradas en los procesos locales:



El producto esperado de la evaluación (presentado en el círculo central) es medir si el proceso de desarrollo local ha logrado institucionalizar sus capacidades y si se encuentra activo y sostenido. En definitiva, se pone el acento en la creación de capital humano (capacidades) y en la consolidación de los espacios de desarrollo del capital social (institucionalidad) como base de procesos que aporten realmente al progreso local y se sostengan en el tiempo.

Para lograr la sostenibilidad se requiere de la confluencia de un conjunto de condiciones articuladas entre sí: la construcción de un tejido social, la planificación y gestión de un plan local, la construcción de capacidades institucionales, la asunción de competencias descentralizadas, la respuesta dada a temas transversales centrales y la articulación al desarrollo nacional y sus sistemas.

Participación y construcción de tejido social

Una condición básica de sostenibilidad es la participación activa y el empoderamiento, desde la base, de ciudadanos y ciudadanas en los procesos, actividades, recursos, proposiciones y decisiones del desarrollo. Esta participación se agrega en procesos de concertación entre actores diversos hasta lograr construir un tejido social, lo que permite que el proceso de desarrollo local cuente con el sostenimiento social necesario y constituya la oportunidad de generar una forma de democracia activa.

El tejido social está compuesto por la relación activa y concertada entre todas las organizaciones e instituciones que hacen la vida local: las organizaciones sociales, populares, productivas, grupos de mujeres, jóvenes, niños y niñas, iglesias, ONG y el sector público que tiene incidencia local. Se habla de *masa crítica*, acogiendo el concepto referido al logro de un grupo lo suficientemente grande de actores que se suman a un proceso, de tal manera que este se vuelve irreversible. Esta construcción requiere del manejo de herramientas técnicas de mapeo social, capacidad de convocación, acciones de contraloría social, capacitación de actores sociales, planificación

participativa y creación de institucionalidad que facilite la participación.

Planificación

La planificación estratégica participativa es un componente necesario para que exista un proceso de desarrollo más allá de las acciones puntuales y periodos electorales. A la vez permite una mirada a la compleja realidad cantonal con el aporte de problemas y propuestas de solución provenientes de la diversidad de actores locales.

Esta planificación se está practicando desde hace más de 10 años en el país y se cuenta con amplia experiencia en la materia. Sin embargo, enfrenta el reto de lograr simplificarse y desembocar en la construcción de presupuestos institucionales adecuados al plan. Planificar supone el desarrollo de una visión de futuro compartida, la apuesta por algunas líneas estratégicas de acción, la identificación y diseño de proyectos adecuados y la asignación de inversión para el desarrollo del plan.

Este último aspecto ha sido tradicionalmente descuidado en la planificación. El sistema de evaluación que proponemos privilegia, en cambio, la presupuestación como una parte sustancial del proceso de planificación, que debe reflejar una asignación y manejo de recursos directamente funcionales a las decisiones del plan y sus proyectos.

Gestión y liderazgo del plan

La gestión de procesos de desarrollo es la generación de capacidades locales para lograr una mejor calidad de vida y no solamente

un ordenamiento de la gestión de obras. Una de las mayores debilidades de los procesos de desarrollo local radica en la falta de capacidad e ineficiencia de gestión del plan, donde se puede agrupar todo lo referente a ejecución y cumplimiento de actividades, toma de decisiones en la acción, ejecución presupuestaria y participación social en la gestión.

Se considera que este concepto es más amplio que el de administración o implementación de un plan. Consiste en un proceso dinámico que involucra a varios actores locales y los compromete a una actitud positiva que permita cambiar la situación. La gestión incluye el manejo participativo de programación, inversión efectiva y manejo de los recursos en función del plan, monitoreo de procesos, evaluación, negociación, manejo de conflictos y rendición de cuentas.

Capacidad institucional

La capacidad institucional es el conjunto de organización, normatividad, tecnología y capacidades técnicas y humanas de una institución. La generación de capacidad institucional, sobre todo a nivel de gobiernos locales, es una condición básica para dinamizar el desarrollo y constituye el sustento para asumir nuevas funciones a nivel local. Incluye capacidades técnicas de planificación y gestión y de conocimientos especializados en ámbitos de ordenamiento territorial, desarrollo social, económico y ambiental, y prestación de diversos tipos de servicios. Lograrlo implica el manejo de enfoques conceptuales y herramientas en diversos ámbitos: el jurídico, de fortalecimiento institucional, diseño y gestión de procesos, potenciación de recursos humanos, manejo de sistemas de información y planeación institucional.

Dentro de las capacidades institucionales está la de generar ingresos por fuera del presupuesto del Estado, lo que supone capacidad de recaudación y existencia de sistemas para ello. Asimismo, se puede considerar como parte de la capacidad institucional, la asunción de nuevas competencias por parte de los gobiernos locales dentro del proceso de descentralización en que está inmerso el Ecuador.

En las capacidades se enmarcan también las nuevas funciones asumidas por los gobiernos locales en el contexto del mencionado proceso.

Temas transversales incorporados - enfoques

El manejo de ejes transversales de comportamiento que actualmente están en vigencia –género, generación, interculturalidad y ambiente– es una condición necesaria de la gestión y permite indagar la capacidad de respuesta a los grupos humanos. Estos ejes requieren ser evaluados mediante la identificación de logros en participación, relaciones equitativas y reducción de las brechas, y reconocimiento de la diversidad. Se deben evidenciar y valorar los intereses de mujeres y hombres, jóvenes, niños y niñas, tercera edad y culturas diversas, incorporando a estos enfoques la preocupación por el ambiente y la sustentabilidad local en la definición de los diversos planes, proyectos, propuestas y realizaciones.

Esta incorporación enriquece a los gobiernos locales tanto con la presencia de un nuevo modo de enfrentar las relaciones y recursos del desarrollo y oportunidades cuanto con metodologías de trabajo actualizadas que se utilizan para el tratamiento de estos temas. En la matriz de indicadores, la medición de estos temas está articulada a las demás condiciones de sostenibilidad

por su condición de transversales. Así, por ejemplo, en los indicadores de planificación se observará si los temas de género, interculturalidad y ambiente se encuentran debidamente incorporados.

Dado el carácter transversal de estos temas, no se ha abierto una matriz específica de indicadores, sino que estos han sido incorporados a cada una de las demás áreas de evaluación y son posteriormente procesados de manera particular.

Articulación a los sistemas nacionales

Finalmente, el desarrollo local no puede ser tal si no se reconoce que la descentralización tiene una dimensión de articulación nacional que complementa lo local. Si bien las parroquias, cantones y provincias y sus gobiernos son un espacio privilegiado de desarrollo, solamente prosperan cuando están articulados al espacio nacional. Lo local debe incorporarse a la reflexión sobre políticas públicas, nacionales y locales, para ser parte de una visión común de país.

Esto supone la articulación entre los gobiernos locales y sus diversos niveles y de estos con las diversas instancias del Estado central. Esta articulación tiene varias dimensiones: planificación, presupuesto, gestión de competencias, información e intercambio de experiencias. Todos estos aspectos requieren de herramientas técnicas específicas para su manejo.

Como se mencionó anteriormente, todas las condiciones de sostenibilidad son importantes, pero solamente se explican en su articulación y complementariedad permanente. Por ejemplo, la garantía de un proceso sostenido no puede descansar únicamente en las capacidades institucionales sin la existencia de un tejido

social, porque la eficiencia lograda chocará con el desconocimiento de la realidad social, con conflictos y con la falta de apoyo al proyecto local. Asimismo, estos dos factores juntos no garantizan por si solos sostenibilidad sin su articulación a los procesos regionales y nacionales, pues enfrentarían el aislamiento y la falta de apoyo que se requiere provenga de las dimensiones macroterritoriales. Lo mismo ocurrirá sin el concurso de las demás condiciones de sostenibilidad señaladas en este documento.

La obtención de logros sostenidos en todos estos campos es el reto de los procesos de desarrollo local. La acción necesaria es amplia y variada y de responsabilidad de la sociedad local, encabezada por sus respectivos gobiernos. El acompañamiento en algunos de estos campos puede hacer –y ha hecho– de la cooperación técnica de ONG, OG y entidades de capacitación un aporte significativo a los procesos de mejoramiento de la capacidad de instituciones y organizaciones para empujar el desarrollo local.

El aporte de este documento está en el ámbito de la evaluación que pueden hacerse a sí mismos los actores locales, comparando sus logros y procedimientos con los estándares sugeridos en el siguiente capítulo.

2. Indicadores y estándares del proceso de desarrollo local

Estándar es la meta o estado de situación que alcanza un indicador para que se considere que ha tenido un logro significativo. Las alternativas de estándares corresponden a posibles resultados que pueden lograrse en las áreas de evaluación,

temas significativos e indicadores. Se entiende por indicador al elemento clave que permite observar el desenvolvimiento de un área de evaluación del proceso de desarrollo local.

Los indicadores no abarcan toda la complejidad y calidad del proceso, pero apuntan a un conjunto suficiente de aspectos que permiten medirlo. Por ejemplo, el indicador «existencia de un mapa de actores sociales» nada garantiza por sí solo, pero junto a una «buena organización de la sociedad civil», a la «existencia de una instancia de coordinación social» y a la «adquisición de nuevas capacidades por parte de estas organizaciones» hace parte de una agregación que logra mostrar el avance o freno de un proceso de construcción de tejido social.

La presentación se hace mediante una matriz (véase el Anexo I) en la cual consta el indicador, una breve reflexión sobre el propósito del mismo, la forma de medirlo, el estándar esperado y los posibles resultados de la medición de cada indicador. Los resultados pueden desde alcanzar el estándar esperado (e incluso superarlo) hasta encontrar una situación en la cual se esté conspirando contra su logro.

Los posibles resultados están organizados en una escala secuencial que refleja los siguientes estándares de logro de cada indicador:

- No hay resultado alguno respecto del indicador: se usa el «0» (cero), como una alternativa de respuesta cuando hay ausencia de logro.
- Resultado bajo respecto del estándar esperado (1): esto puede significar que este elemento se encuentra aún en una fase de arranque o no ha logrado todavía alcanzar un estándar aceptable.

- Resultado medio (2): significa que el elemento medido ha alcanzado un nivel que puede ser considerado «en proceso» o aceptable, aunque no haya llegado a niveles de excelencia. En general este estándar muestra que la condición de desarrollo medida se está desenvolviendo.

- Estándar alto (3): quiere decir que este elemento ha logrado un funcionamiento o resultado de calidad y, por tanto, coadyuva al logro de un proceso de desarrollo sostenible e institucionalizado.

La obtención de resultados relacionados con estándares altos en varios indicadores evidencia que el proceso está logrando un funcionamiento de excelencia y puede convertirse en un caso exitoso de estudio y observación para otros procesos locales.

En anexo se presentan las matrices con toda la información de indicadores organizados por áreas de evaluación y temas, con sus propósitos, medios de verificación y estándares.

3. Forma de aplicación

La aplicación de la evaluación mediante esta metodología de estándares se realiza básicamente en reuniones con grupos de involucrados, que responden a partir de su propia experiencia, reforzados con información objetiva recogida utilizando las fuentes de verificación sugeridas para cada indicador.

Para la aplicación se utilizan matrices (véase el Anexo II) que permiten visualizar de manera directa el indicador y los tres estándares de respuestas posibles.

Es muy importante lograr del grupo una actitud autocrítica y de busca de objetividad evitando, sobre todo, la normal tendencia a calificarse mejor de lo que realmente se está. La mejor forma de lograr esta objetividad es acompañar al formulario de aplicación las matrices explicativas de los indicadores, donde se puede consultar el «Propósito del indicador», que permite entender el sentido y profundidad de lo que se quiere conocer.

En caso de duda entre una calificación u otra, es mejor poner el puntaje inferior, a fin de que la numeración más alta quede para cuando se pueda mejorar el rendimiento del proceso. Es necesario recordar que la calificación 0 (cero) es también posible, pues indica la ausencia de lo esperado en el estándar mínimo. Asimismo, hay que recordar que la calificación 3 significa excelencia y que no puede otorgarse con facilidad. Hay que tomar en cuenta que la calificación 2 es positiva y significa que el indicador se encuentra en proceso.

4. Modelos de procesos locales a partir de la metodología de estándares

Analizando los resultados se puede caracterizar a cada área de evaluación por un desempeño alto, medio o bajo. En cada uno de estos modelos se encontrarán tendencias a obtener logros en algunas áreas del proceso de desarrollo y debilidades claras en otras. Los resultados rebasan los indicadores y estándares aquí propuestos, pero han podido ser identificados. Las situaciones típicas de nuestro medio pueden ser:

Procesos exitosos

a) Procesos exitosos sostenidos

Área de evaluación	AJO B	MEDIO	ALTO
Construcción de tejido social			
Planificación local			
Gestión del plan			
Capacidad institucional			
Articulación nacional			

Un proceso exitoso se caracteriza por alcanzar logros importantes en todas las áreas evaluadas y mostrar articulación entre ellas. Su tejido social es fuerte y ha incorporado activamente a la mayor parte de actores sociales locales, a la vez que estos se encuentran trabajando con planes integrados entre sí. Muestran una instancia de coordinación con un espacio de independencia que a la vez funciona articulado al municipio. Sus dirigentes se preparan y obtienen nuevos aprendizajes permanentemente y aportan todos al proceso de desarrollo local, además de vigilarlo y darle continuidad cada vez que hay un cambio de autoridades locales. En este sentido cumplen un papel de inducción de las nuevas autoridades hacia el proceso que se ha planificado concertadamente. Además, hay varios convenios de acción interinstitucionales e interactores y se registra un funcionamiento articulado entre el municipio y las juntas parroquiales.

La planificación local es el resultado del buen funcionamiento del tejido social y responde al interés común identificado por

la concertación. El plan participativo es de largo alcance, tiene apuestas estratégicas e incluye la asunción de nuevas funciones por la descentralización. Sus proyectos impulsan aspectos centrales del desarrollo y están siendo gestionados con éxito y eficiencia. La gestión del plan es liderada por el municipio pero su acción la comparten todas las entidades de desarrollo y actores locales, logrando durante su operación concretar resultados positivos de equidad de género, interculturalidad, manejo de recursos ambientales y apoyo a sectores desfavorecidos. Los proyectos funcionan bien, tienen una alta participación social en su implementación e incluso se ha logrado afrontar con previsión riesgos naturales ocurridos. Todo el presupuesto de inversión municipal y de las entidades de desarrollo está siendo ejecutado en función de los proyectos del plan que en general son conocidos, su manejo es transparente y se informa a la comunidad en momentos previstos para hacerlo.

El municipio lidera el proceso, compartiendo el espacio con los demás actores. Las autoridades locales tienen una imagen positiva dentro de su medio y ejercen liderazgo y control en sus respectivas instituciones. Ahí donde hay equilibrio de aporte de los diferentes grupos, mujeres y hombres y diversas etnias, los funcionarios municipales y de otras instituciones se están preparando y trabajan integrados a la sociedad, cumpliendo sus funciones y tomando iniciativas a partir de sistemas diseñados por ellos mismos. Todas las entidades se encuentran en procesos de mejoramiento con alta participación de su personal y de sus usuarios respectivos.

Esto configura entidades efectivas, que obtienen sus resultados, que trabajan junto a sus usuarios y que logran sostenimiento

económico de sus actividades. Utilizan sistemas de información, monitoreo y evaluación y están articuladas a otras entidades e instancias de nivel regional y nacional. El proceso local se articula, nutre y contribuye a los procesos provinciales, regionales y nacional mediante el aporte mutuo de recursos y capacidades, sistemas de planificación, información, monitoreo y evaluación, transparente manejo del presupuesto del Estado, apoyo técnico e intercambio de experiencias, todo en el marco de un desarrollo nacional articulado.

b) Procesos exitosos de un solo periodo

Área de evaluación	AJO B	MEDIO	ALTO
Construcción de tejido social			
Planificación local			
Gestión del plan			
Capacidad institucional			
Articulación nacional			

Cuando se cuenta con un solo periodo corto para llevar adelante un proceso lo más común es que se refuercen los procesos de participación, de planificación y, en parte, de gestión.

A diferencia del escenario anterior, los procesos exitosos de un solo periodo no han tenido tiempo suficiente de consolidar algunos de los aspectos señalados, sobre todo en los ámbitos de incremento de las capacidades institucionales, asunción de competencias y articulación a niveles regionales y nacionales, ya que son elementos que requieren de mayor tiempo para su implementación.

La gestión del plan y el manejo de temas transversales puede en conjunto presentar un resultado medio o incluso alcanzar los estándares, dependiendo de la capacidad y visión de las personas que conducen el proceso.

Procesos intermedios

Los procesos intermedios suelen tener una orientación de cambio, pero generalmente privilegian una de estas dos situaciones: el manejo técnico o tecnocrático o la alta participación pero sin mucho sistema.

a) Procesos intermedios tecnocráticos (mucha planificación y poca participación)

Área de evaluación	AJO B	MEDIO	ALTO
Construcción de tejido social			
Planificación local			
Gestión del plan			
Capacidad institucional			
Articulación nacional			

En estos procesos las áreas más desarrolladas son las referidas a la elaboración y gestión del plan, aunque no sean muy participativas, sobre todo la gestión. La capacidad institucional es al menos media, se tiende a asumir competencias relacionadas con servicios básicos y control, y hay cierta articulación nacional, sobre todo para obtener recursos del gobierno central y de otras fuentes financieras.

La participación tiende a ser baja o se la reconoce como «aporte comunitario a los proyectos municipales», sin entrar en aspectos decisionales. Este manejo desde lo técnico lleva también a considerar poco la incorporación de temas transversales, que generalmente están más relacionados con un enfoque en participación.

Este «modelo» puede tener muchas variantes pero el eje –el control del proceso desde los mandos técnicos del municipio– no cambia.

b) Procesos intermedios activistas
(mucha participación pero poco resultado)

Área de evaluación	AJO B	MEDIO	ALTO
Construcción de tejido social			
Planificación local			
Gestión del plan			
Capacidad institucional			
Articulación nacional			

Marcando cierto contraste con la situación anterior, otro tipo de procesos intermedios se afincan en altas capacidades de participación, manteniendo generalmente posiciones antitecnócratas. Se confía mucho en las bases pero se descuidan los aspectos de fortalecimiento del capital humano.

La construcción de tejido social es trabajada explícitamente y hay mucha dinámica social, lo que lleva también a procesos de planificación participativa. Este modelo empieza a

fallar cuando se trata de hacer la gestión del plan y muchas veces exhibe bajas capacidades institucionales y ninguna articulación con procesos regionales y nacionales.

La dinámica social hace que se planteen, aunque sin mucha profundidad, el manejo de temas transversales y se busque asumir competencias sobre todo de tipo social, aunque no siempre haya las capacidades para hacerlo.

Procesos tradicionales

Área de evaluación	AJO B	MEDIO	ALTO
Construcción de tejido social			
Planificación local			
Gestión del plan			
Capacidad institucional			
Articulación nacional			

El municipio tradicional, que tiene además una tendencia a perpetuarse y una ideología clientelar definida, tiende a adoptar como eje de su acción la construcción de obras en la mayor cantidad posible y dirigidas a todo tipo de clientelas. Suelen ser municipios con cierta capacidad de gestión, pero sin planificación. Tienen entre sus fortalezas la capacidad de acceder a recursos estatales y de agencias de desarrollo en función del resultado de las obras. Estos municipios descuidan la construcción del tejido social, la planificación y el fortalecimiento de la capacidad institucional. En su agenda no está el manejo de temas transversales y, menos aún, la asunción de nuevas competencias por descentralización.

Muy fácilmente registran bajas calificaciones en lo referente a participación, no hay capacidad planificadora ni de gestión, hay bajo nivel en el personal municipal y, por supuesto, no hay la menor preocupación por articularse al sistema nacional, por manejar temas transversales o asumir nuevas competencias.

También en este rango se pueden encontrar municipios donde hay condiciones de corrupción, con conflictos como forma cultural de enfrentar las situaciones locales. También se incluyen municipios y zonas sin experiencia de gobierno.

ANEXOS

I. Indicadores y estándares para la medición de la gestión del desarrollo local

II. Ejemplo de matriz de aplicación

ANEXO I

INDICADORES Y ESTÁNDARES DE PARTICIPACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE TEJIDO SOCIAL

La primera condición del desarrollo es la participación de actores locales y la construcción de un tejido social que los articule. Se ha desagregado en: existencia de un mapa de actores sociales, organización de la sociedad civil, niveles de institucionalidad alcanzados, existencia de instancias de coordinación social, articulación a las juntas parroquiales rurales y presencia de actoría de mujeres y jóvenes en las organizaciones.

Nº	Tema	Indicador	Propósito del indicador	Medio de verificación	Estándares
1	Mapeo de actores sociales	Existencia de un mapa de actores sociales que considere la representatividad y diversidad	Establecer si los promotores del desarrollo han identificado y están convocando a todos los actores sociales locales, considerando su diversidad y representatividad	Existencia del documento en el Municipio, con el listado de actores completo y actualizado	1: Existe una lista incompleta o desactualizada de actores sociales. 2: Existe un mapa amplio y actualizado de actores sociales, organizaciones y dirigentes. 3: Existe el mapa completo y actualizado de organizaciones y dirigentes, considerando la diversidad social, poblacional, de género, generación y cultural.
2	Organización de la sociedad civil	Nivel organizacional de los actores sociales representativos	Identificar el grado de organización existente en la zona urbana y rural	Registro de organizaciones a partir de la lista o el mapa de actores	1: Entre el 20 y el 50% de actores urbanos y rurales tienen organización. 2: Entre el 51 y el 60% de actores sociales identificados, en el área urbana y rural, cuentan con organización representativa, activa y participan de la concertación. 3: Más del 60% de actores urbanos y rurales tienen organizaciones activas.
3	Institucionalidad y composición de las organizaciones	Nivel de formalidad en la constitución y representatividad de las organizaciones	Establecer si las organizaciones existentes tienen representatividad, base jurídica y permanencia	Encuesta o lista de chequeo de organizaciones a partir de la lista o mapa de actores (como indicador 2)	1: Del 20 al 40% de organizaciones tienen personería jurídica y están activas. 2: Entre el 41 y el 60% de organizaciones tienen personería jurídica, están activas y son representativas de la diversidad social. 3: Más del 60% de organizaciones tienen personería jurídica, están activas y son representativas de la diversidad social, cultural y de género.

Nº	Tema	Indicador	Propósito del indicador	Medio de verificación	Estándares
4	Institucionalidad y composición de las organizaciones	Porcentaje de mujeres en cargos de dirigencia social	Estimar la equidad en función del número de mujeres que ocupan cargos de dirigencia social	Registros organizacionales y entrevistas	1: Menos del 30% de dirigentes de organizaciones sociales son mujeres. 2: Al menos el 30% y menos del 44% de dirigentes son mujeres. 3: El 45% o más de dirigentes son mujeres.
5	Instancia social de concertación y coordinación del plan	Existencia de instancias permanentes de coordinación y participación de actores en el desarrollo local	Comprobar si se han generado instancias de coordinación, promoción, gestión y contraloría, conformadas por actores de la sociedad local	Actas de constitución y de reuniones, registros de convocaciones y asistencias de las instancias de coordinación	1: Se hacen esfuerzon para constituir una instancia local de coordinación o ha sido constituida pero es poco activa. 2: Existe una instancia de coordinación con directiva permanente, funcionando, activa y con espacio físico propio. 3: Existe una instancia de coordinación, promoción, gestión y contraloría social, funcionando por más de tres años y liderando el proceso en forma integral.
6		Porcentaje de mujeres participando en instancias locales de toma de decisiones	Es muy importante la representación equitativa de mujeres en la instancia de liderazgo del plan	Entrevistas y actas del consejo de desarrollo u otra instancia de decisión	1: Menos del 30% de participantes en las instancias de decisión son mujeres. 2: Entre el 31 y el 44% de miembros de la instancia de decisión son mujeres. 3: Más del 45% de representantes a las instancias de decisión son mujeres.
7		Instancias permanentes de participación de mujeres en la concertación local	Establecer si se está avanzando en institucionalizar la participación de mujeres, mediante instancias permanentes de representación	Entrevistas y actas de las reuniones de concertación	1: Hay participación dispersa de mujeres en el proceso local. 2: Hay participación de mujeres como grupo, pero sin la institucionalidad y claridad suficientes. 3: La concertación ha establecido instancias permanentes y espacios propios de participación de mujeres en todos los niveles de decisión y acción.
8	Alianzas con actores regionales y nacionales	Alianzas estratégicas con actores externos en función de una visión concertada del desarrollo local	Complementar el esfuerzo local a través de convenios de cooperación técnica o financiera con entidades y organizaciones públicas y privadas	Existencia de convenios suscritos y en operación, estudios de factibilidad y cartas de compromiso	1: Hay convenios aislados o que se aplican poco. 2: Existen varios convenios operando en aspectos importantes y necesarios que multiplican recursos para responder a las nuevas demandas. 3: Hay un funcionamiento coordinado y convenios permanentes con diversas entidades, que responden a la visión concertada del desarrollo local.

Nº	Tema	Indicador	Propósito del indicador	Medio de verificación	Estándares
9	Grupo de actores clave que sostienen y lidera el proceso	Capacidad de liderazgo y sostenimiento del proceso por parte de los actores sociales	Identificar si los actores sociales han incrementado sus capacidades de liderazgo, toma de decisiones y gestión	Entrevistas, informes de proyectos e informes de actividades de capacitación	1: Hay participación de actores sociales en el sostenimiento de algunos proyectos aislados. 2: Hay liderazgo y sostenimiento, por parte de actores sociales, de un conjunto importante de proyectos del plan. 3: Se manifiesta claramente el liderazgo y sostenimiento de todo el proceso por parte de actores sociales.
10	Articulación con Juntas Parroquiales Rurales	El plan cantonal refleja los planes parroquiales	Disponer de una visión integral urbano-rural e identificar si hay articulación entre los gobiernos cantonal y parroquial	Existencia de planes locales parroquiales y cantonal	1: Existen planes parroquiales y cantonal, pero no están articulados. 2: El plan local evidencia la articulación en la planificación entre el plan parroquial y el cantonal. 3: Hay articulación en la planificación parroquial y cantonal y además se articula la gestión de los proyectos.
11	Participación de niños, niñas y jóvenes	Participación de niños, niñas y jóvenes en el plan	Establecer si el plan y proceso local dan espacio de consulta, decisión y acción a niños, niñas y jóvenes	Actas de participantes e informes de proyectos	1: Niños y jóvenes participan en actividades aisladas del proceso. 2: Niños, niñas y jóvenes han participado en algunas actividades del proceso de manera sistemática. 3: Niños, niñas y jóvenes han sido actores en todas las fases de planificación y gestión del procesos de desarrollo.

INDICADORES Y ESTÁNDARES DE PLANIFICACIÓN LOCAL

La planificación local hace referencia a los procesos de planificación participativa que han cobrado auge en los últimos 10 años. Estos han permitido a los municipios incorporar a su ejercicio herramientas de participación y formulación de planes. Esta condición de desarrollo puede ser medida mediante la verificación de la existencia de un documento del plan elaborado, sus contenidos de orientación y de proyectos, la constatación de la calidad y nivel de participación en su elaboración y la asignación presupuestaria municipal para su cumplimiento.

Nº	Tema	Indicador	Propósito del indicador	Medio de verificación	Estándares
12	Participación de actores en Plan cantonal	Existencia de un mapa de actores sociales que considere la representatividad en la participa-ción local en el proceso de desarrollo cantonal	Constatar si hay participación suficiente y activa de los actores locales representativos en la elaboración del plan, mediante mesas temáticas o comités intersectoriales	Actas de asambleas, reuniones y mesas de trabajo del plan. Mapa de actores locales	1: Participaron menos de la mitad de representantes de las organizaciones locales identificadas en el mapa. 2: Participaron la mitad o un poco más (50-70%) de representantes de las organizaciones. 3: La participación de representantes de organizaciones fue amplia (más del 80%), activa y permanente, tanto en asambleas como en reuniones y mesas de concertación.
13	Diagnóstico sociodemo-gráfico, económico, ambiental y territorial	Existencia de un diagnóstico local basado en información confiable y actualizada	Identificar si se está observando y analizando la situación, sociodemográfica, cultural, económica, territorial, ambiental e institucional para identificar fortalezas y debilidades locales, como punto de partida del plan	Capítulo de diagnóstico del Plan	1: El diagnóstico es superficial o con poco sustento en información. 2: Existe un capítulo del plan con diagnóstico actualizado, con alguna información sociodemográfica, de género, ambiental e intercultural. 3: Existencia de un diagnóstico actualizado y sustentado en información, usado como insumo del plan, que evidencia las diferencias entre lo urbano y lo rural, las inequidades de género y generacional, la situación intercultural y del ambiente.

N°	Tema	Indicador	Propósito del indicador	Medio de verificación	Estándares
14	Visión de futuro	Existencia de una visión estratégica del desarrollo cantonal	La primera condición de sostenibilidad de un proceso de desarrollo es contar con una visión de largo plazo, detallada y concertada, que sirve de orientación	Visión concertada de largo plazo descrita en el Plan de Desarrollo	1: El plan no tiene visión o es implícita en el plan. 2: Hay una visión general escrita en el documento del Plan, con algunos elementos de equidad de género e intercultural, y protección ambiental. 3: La visión incorpora de manera explícita enfoque de género y generacional, manejo ambiental, interculturalidad y equidad, y es la orientadora del plan. La visión es concertada con los ciudadanos y difundida en la sociedad local.
15	Líneas estratégicas	Existencia de líneas estratégicas en relación con la visión del desarrollo cantonal, fundamentadas en análisis sociodemográfico	Verificar si se han establecido en el plan ejes de desarrollo claros, si constituyen una apuesta estratégica coherente con la visión de desarrollo local y si incluyen de manera explícita equidad de género, interculturalidad y manejo del ambiente	Revisión de líneas estratégicas y proyectos en el Plan	1: Hay líneas estratégicas pero los proyectos no corresponden totalmente a ellas. 2: Existencia en el Plan de líneas estratégicas y prioridades explícitas que evidencian la atención de género, generación, interculturalidad y ambiente. 3: Existen líneas estratégicas definidas y estas generan proyectos y acciones permanentes que atienden la diversidad de género, generación, cultura, interculturalidad y ambiente.
16		Existencia de políticas o líneas de acción que apoyen la inclusión de la dimensión de género en los procesos	Identificar el nivel de profundidad al que se ha llegado en la aplicación de un enfoque de género en la planificación y acción local	Entrevistas a directivos municipales y dirigentes de grupos de mujeres. Verificación del Plan de Desarrollo.	1: Existen acciones aisladas con dimensión de género. 2: Existen políticas, programas y proyectos explícitos que incluyen la dimensión de género. 3: Existen y se aplican políticas, líneas de acción y proyectos explícitos que incluyen la dimensión de género.

Nº	Tema	Indicador	Propósito del indicador	Medio de verificación	Estándares
17	Líneas estratégicas	Incorporación de elementos de identidad e interculturalidad en el plan	Verificar la existencia de elementos significativos de identidad cultural e interculturalidad a nivel de líneas y proyectos del plan y su gestión	Verificación del documento del plan e informes de actividades	1: Hay algún proyecto con enfoque de identidad. 2: Existe una línea de acción del Plan con enfoque de identidad e intercultural. 3: La identidad e interculturalidad acompañan a todo el Plan de Desarrollo, como un eje potenciador.
18	Proyectos	Identificación y adecuación de los proyectos	La calidad de los proyectos posibilita su aplicación de mejor manera y demuestra capacidades de planificación que llegan a concretarse en la práctica	Revisión de los proyectos del Plan	1: Los proyectos son un simple enunciado de propósitos o acciones sin relación clara con la visión y las líneas estratégicas. 2: Los proyectos corresponden a las líneas estratégicas de acción y tienen estructura, pero contienen todavía errores en su elaboración y metodología. 3: Los proyectos, además de estar claramente articulados a las líneas de acción, tienen consistencia interna, resultados claros, definición metodológica adecuada a los enfoques transversales, cronogramas y presupuestos.
19		Nivel de aporte económico, social y territorial del Plan	Observar si el Plan ha asumido aspectos relevantes del desarrollo como economía, ambiente, interculturalidad y género que implican avances en la calidad de vida y desarrollo territorial o solo mantiene servicios y proyectos municipales tradicionales	Revisión de líneas estratégicas y proyectos del Plan	1: Las acciones y proyectos no logran generar efectos evidentes en lo económico, social o territorial. 2: Hay algunas acciones y proyectos del plan que tienen efecto económico, territorial, de género, generacional, ambiental e intercultural. 3: Las acciones y proyectos en su conjunto están logrando efectos importantes en los aspectos productivo, social, territorial y ambiental, y atienden la diversidad de género, generacional e intercultural.
20		Nivel de preocupación e impacto ambiental positivo	Verificar la existencia de proyectos ambientales o enfoque ambiental explícito en los proyectos	Verificación en el documento del Plan e informes de actividades	1: Hay algún proyecto vinculado al ambiente, pero de poco impacto. 2: Hay varios proyectos ambientales que generan un impacto limitado en el área. 3: El Plan de Desarrollo ha asumido la promoción y gestión ambiental y existe un plan de gestión ambiental.

Nº	Tema	Indicador	Propósito del indicador	Medio de verificación	Estándares
21		Existencia de un plan de riesgos ambientales estrechamente relacionado con el Plan	La frecuencia con que se presentan desastres naturales hace necesaria la existencia de una apropiada prevención y gestión de riesgos sin la cual no podría concebirse la sostenibilidad de un proceso de desarrollo	Existencia del plan de riesgos dentro del Plan de Desarrollo	1: Existe un mapa de áreas de riesgo, con algunas acciones de prevención o mitigación de impacto en algunos de los proyectos del Plan. 2: Existe un plan de riesgos, planes de contingencia y comités de emergencia. 3: El proceso local ha mostrado resultados efectivos en la prevención y disminución de impactos de los fenómenos naturales, aplicando un plan actualizado.
22		Incorporación de proyectos de salud sexual y reproductiva (SSR) en el Plan	Los proyectos de SSR muestran un nivel de atención específica a las necesidades de género e interculturalidad	Análisis del plan estratégico e informes	1: Hay proyectos aislados relacionados con la SSR de la población. 2: Existen proyectos explícitos en el plan relacionados con la SSR de la población. 3: El plan contempla una política de SSR de la población.
23		Existencia de un plan estratégico y articulado de salud	Una de las áreas importantes de descentralización es la salud. Si un proceso local asume un plan integrado muestra el compromiso con nuevas funciones locales.	Existencia e implementación del plan	1: Existen proyectos aislados de salud. 2: Existe un plan de salud en operación que abarca aspectos importantes pero no es integral (maternidad gratuita, por ejemplo). 3: Existe un plan estratégico articulado de salud que se está implementando.
24	Planificación de presupuesto municipal	Porcentaje del presupuesto municipal asignado a proyectos del Plan	La asignación de recursos para materializar el Plan es una muestra de consideración hacia el proceso y confianza para su continuación	Relación entre el Plan de Desarrollo y el presupuesto municipal	1: Entre el 20 y el 40% del presupuesto destina a proyectos del plan. 2: Más del 40% del presupuesto se destina a proyectos del plan. 3: El presupuesto se ciñe al Plan. Todo el presupuesto se destina a proyectos del Plan.

Nº	Tema	Indicador	Propósito del indicador	Medio de verificación	Estándares
25	Planificación de presupuesto municipal	Porcentaje de presupuesto asignado a proyectos en beneficio de niños, jóvenes, mujeres, adultos mayores y grupos vulnerables, con capacidades disminuidas y en riesgo	Una efectiva política de equidad se muestra con proyectos que buscan dar recursos a niños, jóvenes, mujeres, adultos mayores, y grupos vulnerables, con capacidades disminuidas y en riesgo	Análisis detallado del último presupuesto de inversión municipal	1: Se invierte menos del 20% del presupuesto en estos proyectos. 2: Entre el 20 y el 30% del presupuesto se asigna a estos proyectos. 3: Se invierte más del 30% del presupuesto en estos proyectos.
26		Porcentaje de recursos municipales en proyectos con perspectiva de género	Una efectiva política de equidad se muestra con proyectos que tienen como propósito dar beneficio igual y control sobre recursos a las mujeres	Análisis detallado del último presupuesto de inversión municipal	1: Se invierte menos del 30% del presupuesto en estos proyectos. 2: Se invierte entre el 31 y el 49% del presupuesto en estos proyectos. 3: Se invierte el 50% o más del presupuesto en estos proyectos.

INDICADORES Y ESTÁNDARES DE GESTÓN DE LIDERAZGO DEL PLAN

La gestión de liderazgo hace referencia a la capacidad de ejecución del Plan y puede medirse a través del cumplimiento de los proyectos establecidos, las adecuaciones del presupuesto ejecutado al proceso, la capacidad de elaborar, programar y negociar proyectos, el uso de sistemas de monitoreo, la participación social en la ejecución del Plan, su transparencia.

N°	Tema	Indicador	Propósito del indicador	Medio de verificación	Estándares
27	Cumplimiento de proyectos del Plan	Número de proyectos del Plan en ejecución respecto del total de proyectos diseñados	Verificar el cumplimiento de los proyectos previstos en el Plan	Informes de proyectos	1: Se ejecutan entre el 20 y 40% de proyectos. 2: Más del 40% de proyectos del Plan están en ejecución. 3: Se ejecutan todos los proyectos del Plan ordenada y activamente.
28	Gestión ambiental	Proyectos ambientales en ejecución y con resultados	Establecer si se están poniendo en ejecución proyectos ambientales significativos y si estos logran resultados	Informes de proyectos y verificación de campo	1: Hay proyectos ambientales en ejecución, que pretenden logros importantes de preservación y recuperación, pero todavía no obtienen resultados. 2: Hay proyectos ambientales en ejecución, que están logrando algunos resultados importantes de preservación y recuperación. 3: Los proyectos ambientales han logrado revertir tendencias de deterioro ambiental y tienen logros claros y sostenidos de recuperación y preservación.
29	Gestión intercultural	Logros de enfoque intercultural y fortalecimiento de identidad local en los proyectos	Identificar si realmente hay avances importantes y sostenidos de relación intercultural en el cantón	Informes de proyectos y percepción de actores de diverso origen cultural-étnico	1: Hay proyectos específicos y enfoque explícito de identidad local e interculturalidad en los proyectos del Plan. 2: Hay resultados claros de mejoramiento de las relaciones interculturales y fortalecimiento de la identidad local provocados por la ejecución de los proyectos. 3: Hay una gestión intercultural que transversaliza todos los proyectos pertinentes y se han logrado resultados sostenidos de mejoramiento de las relaciones interculturales y de fortalecimiento de la identidad local.

Nº	Tema	Indicador	Propósito del indicador	Medio de verificación	Estándares
30	Cumplimiento del presupuesto de acuerdo a prioridades del Plan	Cantidad de presupuesto ejecutado en función del Plan	Verificar la correspondencia entre el presupuesto de inversión ejecutado y el Plan de Desarrollo local. Esto muestra la decisión real de implementarlo.	Análisis detallado del último presupuesto de inversión municipal anual	1: Se invierte hasta el 40% del presupuesto en estos proyectos. 2: Se invierte entre el 41 y el 80% del presupuesto en estos proyectos. 3: Se invierte todo el presupuesto en los proyectos del Plan.
31	Participación social en la ejecución del Plan	Participación de actores en la ejecución y decisiones de gestión de los proyectos	Establecer si hay continuidad en la participación de la sociedad al involucrarse en la ejecución y decisiones de los proyectos	Revisión de los proyectos y entrevistas a involucrados	1: Hay participación de actores de la sociedad local en algunos proyectos aislados. 2: Hay participación de los actores pertinentes, con modalidades explícitas de toma de decisiones al menos en la mitad de proyectos. 3: En todos los proyectos hay modalidades explícitas de participación y toma de decisiones de actores
32	Generación	Inclusión de niños, niñas, jóvenes y adultos mayores en la gestión de los proyectos	El eje de participación generacional se verifica en la integración de niños y niñas, jóvenes y adultos mayores en las decisiones y gestión de los proyectos	Entrevistas e informes de proyectos	1: Participan algunos jóvenes y adultos mayores sin mecanismos establecidos para ello. 2: Algunos proyectos incluyen de forma explícita a niños, niñas, jóvenes o adultos mayores. 3: Todos los proyectos que lo permiten incluyen activamente a niños, niñas, jóvenes hombres y mujeres, y adultos mayores.
33	Capacidad de negociación de proyectos	Número de proyectos que se gestionan con apoyo de otras entidades y actores sociales	Establecer si hay apoyo mutuo con otras entidades para la ejecución de los proyectos en los ámbitos técnico y financiero	Informes de proyectos y entrevistas a involucrados	1: Hay aporte técnico o financiero de otras entidades en la ejecución de algunos proyectos (menos del 20%). 2: Hay aporte técnico o financiero de otras entidades en la ejecución de al menos el 30% de proyectos. 3: Más del 50% de proyectos son ejecutados con el aporte técnico y financiero de otras entidades públicas y privadas.

N°	Tema	Indicador	Propósito del indicador	Medio de verificación	Estándares
34	Monitoreo de la gestión del Plan	Si existe un sistema de monitoreo o seguimiento de la gestión del plan	Verificar si hay seguimiento para constatar el grado de implementación, calidad y cumplimiento del Plan	Documento del sistema de monitoreo e informes de resultados	1: Hay sistema de monitoreo diseñado pero no se aplica. 2: Existe un sistema de monitoreo con funcionamiento irregular. 3: Existe un sistema de monitoreo en funcionamiento y este retroalimenta la gestión.
35	Transparencia y rendición de cuentas en la gestión del Plan	Existencia de mecanismos de información del gobierno local a la sociedad civil sobre proyectos y cuentas	Establecer en qué medida el gobierno local comunica y transparenta su gestión	Documento del plan de comunicación, productos comunicacionales y estudios de información	1: Existen actividades de comunicación periodística sin plan o estrategia comunicacional. 2: Existe un plan de comunicación pero no informa a toda la comunidad o lo hace de manera incompleta. 3: Existe una estrategia comunicacional de amplio alcance poblacional.
36		Existencia de mecanismos institucionali-zados de exigibilidad en la ejecución del plan	Se considera necesaria la existencia de medios y formas de reclamo de los proyectos del Plan y su procesamiento institucional	Archivos municipales de la existencia y respuesta a reclamos. Ordenanzas y resoluciones que institucionalicen los mecanismos.	1: Hay respuesta a los reclamos pero sin sistema. 2: Existen mecanismos de exigibilidad que están empezando a funcionar pero no atienden todos los reclamos. 3: Existen mecanismos que están operando y han permitido procesar los reclamos.

INDICADORES Y ESTÁNDARES DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL

La capacidad institucional comprende el liderazgo, la organización y el funcionamiento municipal, la capacidad de asumir procesos de mejoramiento institucional, la generación de ingresos municipales y el manejo de sistemas de información. Se incluyen las competencias asumidas por descentralización medidas en su número y calidad, entre otras: ambiente, turismo, salud, transporte y educación.

N°	Tema	Indicador	Propósito del indicador	Medio de verificación	Estándares
37	Apropiación del plan por parte del alcalde y los concejales	Presencia del alcalde en las actividades fundamentales de construcción y ejecución del Plan	Identificar en qué medida hay por parte del alcalde una apropiación del proceso, del Plan y de su ejecución	Actas de reuniones del Plan, observación y entrevista al alcalde	1: El alcalde participa de manera formal en las actividades del Plan. 2: El alcalde preside el proceso del Plan y lidera algunas de sus actividades. 3: El alcalde lidera el Plan, lo articula a su gestión y participa activamente en las actividades necesarias.
38		Decisiones del Concejo Municipal apoyando el Plan	Identificar en qué medida hay por parte del Concejo una apropiación del Plan	Ordenanzas y actas de las sesiones del Concejo	1: El Concejo se limita a aprobar o desaprobar las decisiones del Plan pertinentes, sin involucrarse. 2: Varios concejales participan activamente en el Plan y lo promueven al interior del Concejo. 3: La mayoría de concejales están involucrados en el Plan y dictan la normativa de apoyo que este requiere
39	Organización y funciona-miento municipal	Si la estructura y los procesos administrativos del municipio facilitan la gestión del Plan	Identificar en qué medida la estructura y los procesos administrativos del municipio facilitan o dificultan la gestión del Plan	Entrevista a directivos municipales. Revisión de organigrama y de procesos municipales.	1: La estructura y los procesos responden al esquema histórico y no al proceso y Plan local. 2: La estructura y los procesos siguen siendo antiguos, pero algunas dependencias y acciones se han adecuado al Plan. 3: Se han hecho significativos cambios estructurales y se han adecuado los procesos en función del Plan.
40		Técnicos municipales capacitados en análisis de información sociodemográfica para planificación	Identificar la capacidad del personal municipal para analizar y considerar la dinámica poblacional para la planificación y gestión	Entrevistas a técnicos y documentos de informes y de planificación	1: El municipio no cuenta con personal especializado, aunque a veces considere esta información. 2: Existe al menos una persona que conoce el manejo de información sociodemográfica 3: Hay un equipo técnico que conoce y maneja información sociodemográfica.

Nº	Tema	Indicador	Propósito del indicador	Medio de verificación	Estándares
41		Existencia de una instancia municipal dedicada al ambiente, con capacidad técnica	Una dependencia muestra la decisión de asumir el tema ambiental y lograr capacidad técnica en la materia	Dependencia constituida, actas y funciones	1: Se está preparando un plan de gestión ambiental. 2: Hay una oficina dedicada al tema ambiental. 3: La oficina especializada gestiona un plan ambiental que es parte del Plan de Desarrollo.
42		Porcentaje de mujeres ejerciendo cargos en la municipalidad	Se ha considerado una señal de equidad el aumento del número de mujeres que desempeñan cargos de representación	Registros municipales y entrevistas	1: Menos del 40% de profesionales son mujeres. 2: Al menos el 40% de profesionales y el 30% del total de empleados son mujeres. 3: Más del 50% de profesionales y empleados son mujeres.
43	Manejo de herramientas jurídicas	Número de ordenanzas dictadas para facilitar el proceso y el Plan locales	Es importante para la institucionalización del proceso que este cuente con la normativa necesaria	Revisión de ordenanzas aprobadas	1: No existe normatividad relacionada con el Plan. 2: Existen ordenanzas relacionadas con el Plan pero no son suficientes para desarrollar todas las líneas estratégicas. 3: Hay un cuerpo normativo de ordenanzas adecuado al proceso y al Plan.
44	Mejoramiento institucional	Existe una política y mecanismos de mejoramiento institucional	Medir si hay procesos de mejoramiento institucional como mejoramiento continuo, reingeniería o aplicación de sistemas de calidad, que fortalecen la capacidad	Plan de mejoramiento e informes de resultados	1: Existe una política pero no se ha implementado un proceso de mejoramiento. 2: Existe un proceso de mejoramiento iniciado. 3: Hay un proceso de mejoramiento sostenido a lo largo de al menos tres años, con resultados efectivos sobre atención a usuarios, compromiso del personal y ahorro de recursos.
45		Existen políticas de capacitación al personal municipal	Una política de capacitación aplicada implica decisión de cambio y trae resultados importantes de sostenimiento de procesos	Constatación del Plan de capacitación y su ejecución	1: Existen actividades aisladas de capacitación. 2: Existen actividades de capacitación con cierta regularidad que pueden llamarse Plan. 3: Existe una política y plan explícitos de capacitación y se aplica con regularidad e intensidad.

N°	Tema	Indicador	Propósito del indicador	Medio de verificación	Estándares
46	Catastro	Existencia de sistemas catastrales	El catastro muestra un manejo de información territorial y la voluntad de manejar técnicamente el cantón	Revisión del catastro existente	1: Hay información predial menor al 70% de propiedades. 2: Hay un catastro de propiedades completo. 3: Hay catastros predial y de otros bienes y servicios, se hace uso de ellos y se los actualiza periódicamente.
47	Capacidad de generar ingresos propios	Capacidad de generar ingresos propios	La recaudación y generación de ingresos propios muestra capacidad de gestión y de asumir financieramente procesos y proyectos de largo plazo	Registros de ingresos municipales por fuente de financiamiento	1: Los ingresos propios son menores al 10% del ingreso municipal. 2: Los ingresos propios están entre un 11 y un 24%. 3: Los ingresos propios son mayores al 25%.
48	Sistema de información	Grado de uso y conocimiento de sistemas de información	Un sistema de información supone el uso organizado de datos para planificar e identificar resultados, hacer seguimiento y lograr transparencia	Verificación del sistema de información funcionando y del número de funcionarios que lo utilizan	1: Solo algunas áreas municipales (como contabilidad) tienen información básica. 2: Existencia de un sistema de información usado por directivos para tomar algunas decisiones. 3: Existe un sistema de información articulado a sistemas nacionales que es usado permanentemente por directivos y dependencias.
49	Evaluación de resultados	Existencia de mecanismos de evaluación de resultados	La evaluación de resultados permite reconocer si el proceso local está logrando los efectos deseados	Sistema de evaluación operando y resultados de las evaluaciones realizadas	1: Se evalúan algunos resultados de obras y ciertas áreas han integrado la evaluación a sus sistemas. 2: Existencia de mecanismos institucionalizados de evaluación de resultados que se aplican cada año. 3: Los mecanismos de evaluación se aplican regularmente y sus resultados se usan como herramienta de toma de decisiones y rendición de cuentas.
50	Proyectos del Plan en función de las nuevas competencias	Si el Plan y su gestión registran proyectos directamente vinculados a las competencias asumidas	Las nuevas competencias requieren ser concretadas en proyectos que deben ser parte del Plan local	Verificación en el documento del Plan y en los informes de actividades	1: Hay algunos proyectos vinculados a las nuevas competencias. 2: Hay proyectos relacionados con las nuevas competencias, que están generando impacto en diversas áreas 3: El Plan local y sus proyectos han asumido la promoción y coordinación de las nuevas competencias.

Nº	Tema	Indicador	Propósito del indicador	Medio de verificación	Estándares
51	Existencia de mesas de trabajo locales vinculadas a las nuevas competencias	Nivel de relación entre mesas de concertación y la gestión del Plan	Las mesas de trabajo locales permiten la concertación en las decisiones y gestión de las funciones descentralizadas	Actas de las mesas de concertación	1: Se están organizando mesas de concertación local. 2: Existe una mesa de concertación para una o varias de las funciones asumidas. 3: Existen una o varias mesas de concertación que ejercen la rectoría articulada del Plan y de nuevas competencias asumidas
52	Disponibilidad de recursos tecnológicos	La municipalidad cuenta con recursos tecnológicos adecuados para su gestión	Medir si existen recursos tecnológicos como catastro automatizado, red de prestación de servicios, contabilidad integral, conexión a Internet y correo electrónico	Constatación física de la existencia del sistema	1: Hay recursos tecnológicos pero son insuficientes. 2: El municipio considera que cuenta con los recursos tecnológicos adecuados para su gestión. 3: El municipio cuenta con los recursos tecnológicos adecuados y son aprovechados eficientemente.

INDICADORES Y ESTÁNDARES DE ARTICULACIÓN A SISTEMAS NACIONALES

La articulación a los sistemas nacionales podrá evaluarse mediante la verificación de que se está logrando coordinación, comunicación e intercambio permanente de información con actores locales, entidades de cooperación, otros municipios, otros gobiernos locales y entidades del Estado y gobierno central. Los ámbitos de articulación son información, planificación, acción conjunta y presupuesto.

Nº	Tema	Indicador	Propósito del indicador	Medio de verificación	Estándares
53	Articulación cantonal, provincial y regional	Convenios de asociación con otros municipios	Verificar si se han planteado, conjuntamente con los municipios vecinos y complementarios, el emprendimiento coordinado de iniciativas intermunicipales de inversión y operación	Estudios conjuntos, cartas de compromiso y convenios suscritos	1: Hay algún convenio de asociación que se aplica poco. 2: Existen varios convenios de mancomunidad en aspectos importantes y necesarios. 3: Hay un funcionamiento coordinado y convenios permanentes con los municipios afines, que incluyen aspectos de visión y líneas estratégicas comunes.
54		Participación en programas regionales	La participación en estos programas refleja una visión estratégica de potencializar las posibilidades regionales	Convenios e informes de programas y actividades mancomunadas	1: Hay algún convenio de asociación que se aplica poco. 2: Existen varios convenios de mancomunidad en aspectos importantes y necesarios. 3: Hay un funcionamiento coordinado y convenios permanentes con los municipios afines, que incluyen aspectos de visión y líneas estratégicas comunes.
55		Número de convenios, programas y proyectos con el Consejo Provincial y organizaciones de desarrollo regional	El municipio requiere participar en programas de nivel provincial que le permiten manejar economías de escala y proyectos de mayor alcance como parte del Plan	Estudios, cartas de compromiso y convenios suscritos y en operación	1: Hay convenios que se aplican poco. 2: Existen varios convenios operando en aspectos importantes y necesarios del Plan. 3: Hay un funcionamiento coordinado y convenios permanentes con el Consejo Provincial que implican compartir algunos aspectos de visión y líneas.

Nº	Tema	Indicador	Propósito del indicador	Medio de verificación	Estándares
56	Articulación a organizacio-nes nacio-nales	Articulación del proceso a organizaciones nacionales vinculadas con interculturalidad, género, ambiente y generación	Una forma importante de articulación es la relación estrecha que se establece con las organizaciones de la sociedad de carácter nacional que representan los intereses de género, interculturalidad, ambiente y generación	Entrevistas, actas de reuniones y correspondencia de las organizaciones con sus representantes nacionales	1: Hay relaciones particulares de miembros de la concertación con organizaciones nacionales. 2: Hay relaciones no formalizadas entre el proceso de desarrollo local y organizaciones nacionales. 3: Hay vínculo directo y formal entre el proceso local y organizaciones nacionales significativas y activas vinculadas al ambiente, la interculturalidad, el género y la generación.
57	Competencias asumidas	Número de acuerdos entre el municipio y el gobierno central para asumir nuevas competencias sustentadas en el Plan	Establecer si se ha clarificado el nuevo papel del municipio y se aprovecha la oportunidad de asumir competencias en ambiente, turismo, salud, educación, transportes, vivienda, etc.	Documentos de acuerdos o convenios de descentralización suscritos	1: Se ha iniciado un proceso leve de asunción de competencias (una o dos). 2: Hay más de 3 competencias asumidas que implican nuevas responsabilidades y funciones a nivel cantonal. 3: Hay un proceso sostenido de incorporar nuevas competencias, que refleja una actitud local de asumir la responsabilidad del desarrollo.
58	Articulación al Sistema Nacional de Planificación	Participación del municipio y su Plan en el plan provincial	La participación del plan cantonal en el plan provincial y nacional es una forma sustancial de articulación del desarrollo	Documento del plan provincial y actas de las reuniones de planificación a este nivel	1: Se ha intentado coordinar los planes cantonal y provincial aún sin resultados. 2: Existe el documento del plan provincial con participación municipal. 3: Hay articulación estrecha entre los planes provincial y cantonal, con resultados exitosos.

Nº	Tema	Indicador	Propósito del indicador	Medio de verificación	Estándares
59	Articulación a sistemas de información	Número de convenios con entidades nacionales responsables de sistemas de información	El municipio debe suscribir convenios con entidades de información para potenciar el desarrollo y la articulación	Estudios, cartas de compromiso y convenios suscritos y en operación	1: Hay convenios de información que no se aplican o se lo hace deficientemente. 2: Existen varios convenios de información operando en temas relevantes. 3: Hay un funcionamiento articulado y de doble vía entre los sistemas de información municipales y nacionales.
60	Articulación al presupuesto del Estado y a otros niveles de gobierno	Correspondencia del presupuesto nacional con el presupuesto del plan cantonal	El presupuesto nacional debe acompañar y promover los procesos locales y es necesario evaluar el logro de este requerimiento	Revisión del presupuesto y su ejecución	1: Hay algunos rubros donde se relaciona el presupuesto asignado y el Plan local. 2: El presupuesto ha sido asignado de acuerdo al plan cantonal del presente año. 3: El presupuesto nacional está articulado a la presupuestación local.

ANEXO II

HERRAMIENTA DE APLICACIÓN
PARTICIPACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE TEJIDO SOCIAL

Nº	Indicador	Estándares (0 = ausencia)	Descripción de la situación	Calf.
1	Existencia de un mapa de actores sociales que considere la representatividad y diversidad	(1) Existe una lista incompleta o desactualizada de actores sociales. (2) Existe un mapa amplio y actualizado de actores sociales, organizaciones y dirigentes. (3) Existe el mapa completo y actualizado de organizaciones y dirigentes, considerando la diversidad social, poblacional, de género, generación y cultural.		
2	Nivel organizacional de los actores sociales representativos	(1) Entre el 20 y el 50% de actores urbanos y rurales tienen organización. (2) Entre el 51 y el 60% de actores sociales identificados, en el área urbana y rural, cuentan con organización representativa, activa y participan de la concertación. (3) Más del 60% de actores urbanos y rurales tienen organizaciones activas.		
3	Nivel de formalidad en la constitución y representatividad de las organizaciones	(1) Del 20 al 40% de organizaciones tienen personería jurídica y están activas. (2) Entre el 41 y el 60% de organizaciones tienen personería jurídica, están activas y son representativas de la diversidad social. (3) Más del 60% de organizaciones tienen personería jurídica, están activas y son representativas de la diversidad social, cultural y de género.		
4	Porcentaje de mujeres en cargos de dirigencia social	(1) Menos del 30% de dirigentes de organizaciones sociales son mujeres. (2) Al menos el 30% y menos del 44% de dirigentes son mujeres. (3) El 45% o más de dirigentes son mujeres.		

Nº	Indicador	Estándar(0= ausencia)	Descripción de la situación	Calif.
5	Existencia de instancias permanentes de coordinación y participación de actores en el desarrollo local	(1) Se hace esfuerzo para constituir una instancia local de coordinación o ha sido constituida pero es poco activa. (2) Instancia de coordinación con directiva permanente, funcionando, activa y con espacio físico propio. (3) Instancia de coordinación, promoción, gestión y contraloría social, funcionando por más de tres años y liderando el proceso en forma integral.		
6	Porcentaje de mujeres participando en instancias locales de toma de decisiones	(1) Menos del 30% de participantes en las instancias de decisión son mujeres. (2) Entre el 31 y el 44% de miembros de la instancia de decisión son mujeres. (3) Más del 45% de representantes a las instancias de decisión son mujeres.		
7	Instancias permanentes de participación de mujeres en la concertación local	(1) Hay participación dispersa de mujeres en el proceso local. (2) Hay participación de mujeres como grupo, pero sin la institucionalidad y claridad suficiente. (3) La concertación ha establecido instancias permanentes y espacios propios de participación de mujeres en todos los niveles de decisión y acción.		
8	Alianzas estratégicas con actores externos en función de una visión concertada del desarrollo local	(1) Hay convenios aislados o que se aplican poco. (2) Existen varios convenios operando en aspectos importantes y necesarios que multiplican recursos para responder a las nuevas demandas. (3) Hay un funcionamiento coordinado y convenios permanentes con diversas entidades, que responden a la visión concertada del desarrollo local.		

N°	Indicador	Estándar (0= ausencia)	Descripción de la situación	Cal.
9	Capacidad de liderazgo y sostenimiento del proceso por parte de los actores sociales	(1) Hay participación en el sostenimiento de algunos proyectos aislados, por parte de actores sociales. (2) Hay liderazgo y sostenimiento de un conjunto importante de proyectos del Plan, por parte de actores sociales. (3) Se manifiesta claramente el liderazgo y sostenimiento de todo el proceso por parte de actores sociales.		
10	El plan cantonal refleja los planes parroquiales	(1) Existen planes parroquiales y cantonal, pero no están articulados. (2) El Plan local evidencia la articulación en la planificación entre el plan parroquial y el cantonal. (3) Hay articulación en la planificación parroquial y cantonal y además se articula la gestión de los proyectos correspondientes.		
11	Participación de niños, niñas y jóvenes en el Plan	(1) Niños y jóvenes participan en actividades aisladas del proceso. (2) Niños, niñas y jóvenes han participado en algunas actividades del proceso de manera sistemática. (3) Niños, niñas y jóvenes han sido actores en todas las fases de planificación y gestión del proceso de desarrollo.		
			Total sobre 33	
			Porcentaje	

7 - ETNIAS Y TERRITORIOS

Poder comunal: el verdadero camino

Juan de la Cruz Villca (Bolivia)

Aportes para entender el desarrollo desde la perspectiva indígena

Germán Flores (Ecuador)

Autogestión territorial en la Reserva de los Montes Azules

Marcelino Álvarez (México)

Poder comunal: el verdadero camino

Juan de la Cruz Villca*

La lucha de las naciones originarias

No se puede ignorar la lucha emprendida por el pueblo de Sudáfrica, que ha demostrado al mundo entero su gran valor al vencer a sus opresores mediante diferentes formas de combate. La más reciente fue a través del voto popular, con el cual derrotó al racismo expresado en el *apartheid*. Similar horizonte de lucha se vislumbra en el continente americano (Abya Yala). Tal es el caso de Ecuador, donde los seguidores del Movimiento Plurinacional Pachakutik han demostrado ser una fuerza importante en los procesos electorales y en la movilización social.

Es necesario tomar en cuenta estos ejemplos para nuestra lucha, pues no es simple rutina el levantamiento de los hermanos de Chiapas (México). Este expresa los profundos sentimientos de rebelión contra la explotación y la marginalidad que caracterizan a la opresión colonial imperialista. Simultáneamente se hace sentir la lucha de las guerrillas en el hermano país de Colombia, acusadas de terrorismo, y la constante pelea de los Sin Tierra en el Brasil, en medio de las iniciativas sociales emprendidas por el gobierno en favor del pueblo.

En Bolivia las luchas sociales culminaron –después de una larga caminata– con una sorpresa electoral en

* Ex Presidente de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB).

las elecciones generales (presidenciales) del 30 de junio de 2002. El Movimiento al Socialismo (MAS), instrumento político de las organizaciones campesinas y originarias, se erigió como una de las primeras fuerzas electorales[1].

Una vez posesionado el gobierno neoliberal de Gonzalo Sánchez de Lozada y transcurrido un corto período de gestión, en febrero de 2003 su administración debió enfrentar serios conflictos con las organizaciones sociales. Entre ellos, el amotinamiento de la Policía boliviana, originado en las medidas económicas adoptadas, entre ellas el alza de los precios de los combustibles. Estas convulsiones sociales son ahora conocidas como el «febrero negro».

Posteriormente, el 17 de octubre del mismo año, Sánchez de Lozada presentó su carta de renuncia al Parlamento, luego de una masacre que cobró la vida de 60 personas y a la que acompañó una paralización del pueblo boliviano para exigir su salida del gobierno. Como consecuencia de los hechos señalados, asumió el cargo de Presidente de la República Carlos Diego Mesa Gisbert, que cumplía funciones de Vicepresidente.

El 7 de marzo de 2005 se produjo la renuncia de Mesa Gisbert tras el bloqueo de caminos promovido por las organizaciones campesinas e indígenas. La dimisión estuvo enmarcada por la presencia de una multitudinaria concentración en la Plaza Murillo (plaza central de la ciudad de La Paz), donde la gente con pañuelos blancos pidió «paz» en el país, exteriorizó su apoyo a Mesa Gisbert y presionó para que este fuera ratificado por el Congreso a fin de no dar paso a su pretensión de dimitir como Jefe del Estado.

1 Aún no se habían realizado las últimas elecciones generales de diciembre de 2005, que dieron el triunfo a Evo Morales (N. del E.).

En efecto, el poder legislativo ratificó en el cargo a Mesa Gisbert pero los bloqueos de caminos fueron calificados de «acciones enemigas para el desarrollo de Bolivia», en circunstancias en que dichas acciones se efectuaron precisamente para exigir la aprobación de la Ley de Hidrocarburos, considerada de gran beneficio para el pueblo boliviano.

El 16 de mayo de 2005 se inició la Marcha Campesina Indígena Originaria, organizada para exigir la recuperación total de los hidrocarburos, convertirlos en propiedad del Estado (nacionalización) y, de paso, demandar de las autoridades la convocación inmediata a una Asamblea Constituyente. La marcha propició la radicalización de la lucha de los sectores sociales, que exigieron el cierre del Parlamento Nacional y la renuncia del Presidente.

Así, el 7 junio de 2005, Carlos Mesa Gisbert presenta su renuncia y precipita la convocación a elecciones generales para el 4 de diciembre del mismo año.

Estas movilizaciones evidencian cambios en las condiciones subjetivas del pueblo boliviano y abren paso a una etapa coyuntural o de transición en su caminar político. Esto implica que los explotados, marginados y oprimidos tenemos la gran responsabilidad de no equivocarnos en la conducción del proceso, a fin de lograr los cambios que demanda y quiere la población de Bolivia, por centurias excluida del progreso y el desarrollo.

Años de lucha anticolonial

La historia de Bolivia es la lucha anticolonial de las naciones oprimidas y de las clases explotadas que durante años hemos combatido contra todas las formas de explotación, opresión y discriminación.

Antes de la llegada de los españoles éramos pueblos florecientes, autónomos y comunitarios. Nuestros pueblos vivían en un ambiente de seguridad y autonomía. Estaban garantizadas la autosuficiencia alimentaria, la vivienda y la vestimenta. Se lograron éxitos importantes en la biogenética, que permitió la producción de maíz, papa, quinua y otros productos tradicionales para nuestro continente y el mundo entero.

Existía además un gobierno propio. Los conflictos sociales se resolvían sin injerencia ni imposiciones externas. Se respetaban las distintas formas de organización y de trabajo de las diversas regiones que hoy conforman el país. Prevalecía el respeto de la diversidad étnica, regional y cultural. La relación varón-mujer estaba enmarcada en la complementariedad comunitaria: ambos se dedicaban plenamente al trabajo socialmente productivo.

Todo el desarrollo autónomo de nuestras naciones originarias se interrumpió de forma violenta por la invasión española y europea. La conquista fue el comienzo de la larga historia del colonialismo externo.

La invasión y la conquista frenaron el desarrollo autónomo de nuestros pueblos y trataron de borrar nuestra identidad histórica y cultural al imponernos su lenguaje, su cultura, su religión, su organización social, su organización económica, su organización política y su educación, es decir un orden social dividido.

La minoría colonial española se adueñó de nuestro trabajo y se apoderó de nuestros recursos humanos y naturales. Fue el comienzo de la era del saqueo en beneficio de España y Europa. Explotó a nuestros pueblos originarios a través de los *mit'anajes* en las minas de oro y plata, en los obrajes y en las haciendas.

Nuestros pueblos vivían sometidos solo para cumplir los famosos tres tributos. El primero, el tributo en dinero (quintos, diezmos, etc.) que llenaba las cajas de la Real Hacienda; el segundo, el tributo en trabajo (mita, postillonaje, pongueaje, etc.); y, finalmente, el tributo en especie (productos como papa, chuño, carne, etc.).

Políticamente nos negaron nuestro derecho legítimo de gobernarnos nosotros mismos y nos impusieron brutalmente el estado colonial monárquico, dirigido exclusivamente por españoles apoyados por criollos. Nuestras propias formas de organización y autoridad fueron desconocidas y, otras, funcionalizadas en beneficio del Estado colonial.

Se destrozó nuestro derecho a una educación propia. Como respuesta, nuestros sistemas de educación y reproducción social tuvieron que volverse clandestinos o ser sustituidos, en la mayoría de los casos, por el adoctrinamiento religioso europeo.

Nuestras regiones fueron reprimidas y objeto de violencia permanente y de sistemáticas campañas de extirpación. La consecuencia de todo ello es la pobreza y la miseria, prevalecientes por más de 500 años. Además, la desorganización social y, lo más grave, la pérdida de un gobierno propio. Nuestros pueblos tomaron el camino del combate contra el colonialismo desde el primer día.

Ahí están las grandiosas movilizaciones libertarias encabezadas por nuestros líderes históricos como Tomás Katari, Kurusa Llawi, Tupak Katari, Bartolina Sisa, Gregoria Apaza, Tupak Amaru y Micaela Bastidas, y también nuestros movimientos guerrilleros, expresados en Moto Méndez.

Estos grandes movimientos libertarios, apoyados por algunos criollos, sacudieron los cimientos del dominio colonial y demostraron, en la lucha, que el poder colonial no era de ningún modo invencible.

Estos combates semilla de liberación, crecieron en todos los lugares del país. En el llano mojeño, donde sobresalieron Pedro Ignacio Muiba, los caciques Estanislao Tilils y Manuel Maraza, y el extraordinario combatiente Apiawayki Tumpa. A todos ellos los reivindicamos como nuestros verdaderos libertadores.

El nacimiento de la República, en 1825, no significó ninguna reivindicación ni beneficio para nosotros. Los olañetas se pasaron del bando español al bando criollo y ese mal ejemplo sigue hasta nuestros días. Muchos ex revolucionarios están ahora al servicio del neoliberalismo, usufructuando del sacrificio y las luchas kataristas y amaristas. Solo contribuyeron a consolidar la estructura económica y política de todo el periodo colonial con el nuevo nombre de la República Boliviana.

Desde la fundación de la República, la oligarquía criolla heredó la incapacidad de sustituir al poder colonial español y solo imitó a una caricatura de república, en la que mantuvo como eje las estructuras coloniales y las mismas relaciones vigentes de explotación y opresión despiadadas. Esto es lo que ahora soportamos: una sociedad dominada política, económica y culturalmente por los herederos de la Colonia, que tratan de «modernizarnos», pero siempre con los mismos moldes coloniales de explotación y humillación sobre las grandes mayorías.

El tipo de Estado que queremos

Las naciones oprimidas, los trabajadores y el pueblo boliviano planteamos la lucha por la completa liquidación del colonialismo interno y del imperialismo. Los bolivianos no tendremos un futuro ni un porvenir mejor mientras continúe este colonialismo explotador. Por ello no olvidamos la gran lección de más de 500 años de opresión y saqueo.

Es nuestra obligación liquidar al colonialismo interno y al imperialismo para construir un Estado plurinacional, pluricultural y multiterritorial, con las raíces de una democracia comunitaria que enfrente la solución de los problemas fundamentales de nuestra sociedad, implementando un modelo económico soberano acorde con las tareas que se propone.

Rasgos fundamentales del nuevo Estado

1. *Plurinacional*, porque al ser Bolivia un país conformado por naciones originarias y no originarias, el Estado debe ser la expresión social, cultural y política de esa realidad.

2. *Pluricultural*, porque al ser Bolivia un país donde coexisten diversas culturas, el Estado debe ser respetuoso de la diversidad y ser la expresión política de dichas culturas consideradas patrimonios e identidades que enriquecen nuestra realidad nacional (aymaras, quechuas, guaraníes, mojeños, chapacos, criollos, mestizos y otros).

3. *Multiterritorial*, porque nuestros pueblos originarios, para consolidarse como tales, requieren del pleno dominio de sus territorios y de los recursos naturales que allí existen. Para

nuestros pueblos originarios, la tierra es vida. Sin ella caen en una forma de vida infrahumana, en la explotación y en la esclavitud moderna.

La lucha contra la privatización de la tierra y contra su mercantilización es el principio. Sin la tierra los pueblos están condenados a desaparecer como naciones y como pueblos originarios. El neoliberalismo se ha fijado como uno de sus objetivos la privatización de la tierra y de las aguas, y su mercantilización.

A esta postura liquidacionista oponemos la lucha por el territorio y el pleno respeto y reconocimiento de las autoridades originarias. Las históricas *Marchas por el territorio y la dignidad* son el gran indicador de que el porvenir y la forma de consolidar nuestro origen es mediante un Estado multiterritorial.

4. *Democrático*, porque el nuevo Estado va más allá de la mera democracia representativa, sustento del neoliberalismo. En lo político debe fundamentarse en una verdadera democracia social, cultural y lingüística, y superar el modelo de democracia controlada diseñado por el capitalismo transnacional, que funcionaliza a las derechas e izquierdas del sistema para aparentar una vida política democrática.

   La democracia directa es nuestra tradición comunitaria (democracia del *ayllu*) y popular. Debemos luchar por consolidarla en su más alta expresión: nuestras organizaciones naturales (comunidades, *ayllus*, *tentas*, sindicatos y otras). Esa tradición y esas organizaciones están siendo suplantadas y distorsionadas por un sistema de partidos sometido a la economía de mercado, lo cual destruye nuestras particularidades e identidades.

5. *Plurilingüe*, porque el nuevo Estado no continuará con la vieja práctica colonial del reduccionismo castellanizante. Por el contrario, fomentará la práctica de la oralidad y desarrollará el uso de idiomas originarios (quechua, aymara, guaraní, etc.) en todos los ámbitos de la vida social, sin que esto signifique prohibir otros idiomas nacionales o extranjeros.
6. *Antirracista*, porque el nuevo Estado promoverá la eliminación social de cualquier práctica que considere superiores a unos grupos respecto de otros. Por el contrario, será la expresión de la convivencia igualitaria de diversas sociedades, identidades y culturas.
7. *Socialista*, porque el nuevo Estado debe luchar por la justicia social, la igualdad de derechos, una justa redistribución de las riquezas, el acceso a los servicios de salud, educación, seguridad social y el libre desarrollo de las capacidades creativas individuales y colectivas, sobre la base de nuestra propia identidad. Es decir, un socialismo comunitario que nazca de nuestras propias raíces originarias. Así nos lo muestran las prácticas de nuestras comunidades, *ayllus*, marcas y pueblos, que nos enseñan que no debemos inventar modelos o copiarlos de otras civilizaciones. El modelo puesto en práctica como contraposición al actual modelo liberal guarda horizontalidad, reciprocidad y solidaridad. Es el «modelo social comunitario».
8. *Abierta a la unidad continental*, porque el nuevo Estado promoverá la unidad de nuestro pueblo con los países vecinos y con todos los Estados y pueblos de este continente que luchan por disminuir y eliminar la dependencia del dominio imperialista.

El sujeto social revolucionario

El nuevo sujeto social revolucionario será el conjunto de los trabajadores de las minas, de las ciudades, del campo y de las naciones oprimidas (obreros, campesinos, artesanos, relocalizados, gremiales, religiosos, etc. y aymaras, quechuas, guaraníes, ayoreos, chiquitanos, criollos, negros, mojeños, etc.). Es decir, el nuevo sujeto revolucionario es la síntesis de la identidad de nación y clase.

Ese conjunto de naciones y clases conforman el *bloque social plurinacional revolucionario*, que expresa nítidamente a la mayoría nacional. Nos une además nuestra identidad histórica y cultural, y nuestros intereses comunes para derrotar las condiciones del colonialismo interno y del imperialismo, que hoy sostienen la burguesía, la oligarquía y sus aliados.

El papel destacado de uno o más componentes del *bloque social plurinacional revolucionario* no se decide a partir de criterios, sin previa experiencia de lucha. El cambio y la transformación social deben basarse en el desarrollo y la maduración ideológica, política, económica y cultural de la mayoría nacional, y no podrá ser el resultado de actitudes caudillistas, líderes caritativos, políticos demagogos o de algún millonario sin ideas.

El porvenir de nuestras naciones originarias y no originarias necesariamente emergerá del nuevo sujeto político, que será la verdadera expresión política de las naciones oprimidas y del conjunto de trabajadores organizados en torno al gran proyecto que superará el reduccionismo y la individualidad histórica de una estrategia obrerista.

Esta concepción ha sido derrotada por la historia y no hay razón para insistir en ella. Por eso, el *bloque social plurinacional revolucionario*, que articula la lucha de clases a la lucha de las naciones oprimidas, se constituye nuevamente en la única trinchera para derrotar al neoliberalismo, que se orienta a destruir nuestro origen, al proletariado como clase y a las naciones y pueblos originarios de Bolivia.

El instrumento político

El *instrumento político* es la representación genuina de la mayoría social plurinacional, de las naciones originarias y del conjunto del pueblo boliviano que muestra su verdadera identidad y su pensamiento. Tiene su propia visión del país, una poderosa composición social, una audaz representatividad, una veraz composición orgánica y una estrategia nacional y social.

Es la unidad expresada en lo que hasta ahora llamamos Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (IPSP) y que para nosotros sería el verdadero instrumento que debe construir el Estado de los explotados y oprimidos. Por tanto, no es sólo un partido o un sindicato, sino la expresión de unidad de las mayorías sociales plurinacionales que actúan en lo táctico y estratégico de acuerdo a la realidad nacional e internacional.

Por ello, sólo un instrumento político fortalecido es la garantía para derrotar al neoliberalismo y a sus agentes nativos. En la práctica, los proletarios, los trabajadores y las naciones originarias debemos luchar de manera unitaria para construir ese nuevo Estado verdaderamente plurinacional y pluricultural.

Después de varios años de consolidación, el IPSP es ahora asumido prácticamente por todos, entre ellos, por el Movimiento al Socialismo (MAS). El Instrumento plantea su estrategia de un Estado plurinacional, pluricultural y multiterritorial, lo que implica que los medios de producción deben quedar bajo la directa administración de los propios productores. En consecuencia, la lucha contra la privatización es la lucha contra el modelo neoliberal. Nuestro grito de guerra es que las minas sean administradas por los propios trabajadores. Que la tierra y el territorio, ni hoy ni mañana deben transformarse en mercancía; por el contrario, son y deben seguir siendo el territorio de las naciones originarias.

La historia y la experiencia nos enseñan que nuestros antepasados no desecharon ningún método de lucha. Por eso las naciones originarias, la clase obrera y el pueblo en su conjunto utilizaremos todos aquellos que cada una de las situaciones concretas demanden, con el fin de lograr los objetivos coyunturales y estratégicos que nos hemos planteado.

Caracterización histórica

La población de Bolivia configura un conjunto social complejo, pero con la gran particularidad de que somos los legítimos dueños de este territorio y de sus riquezas. Además, somos un conjunto de clases explotadas y de naciones originarias oprimidas. Pertenecemos a las naciones Aymara, Quechua, Uru, Guaraní, Mojeno, Guarayo, Yuracaré, Chiman y muchas otras más. Pero también somos de pueblos no originarios como los negros, los criollos y los mestizos.

Como pueblo *somos* un conjunto de obreros asalariados, de proletarios, unidos a los campesinos, a los artesanos, a los pequeños

comerciantes y otros sectores de explotados. Por tanto, esa es la otra gran particularidad, la de que como pueblo boliviano tenemos una doble condición: oprimidos como naciones originarias y no originarias y explotados en tanto clases sociales.

Por otra parte, *somos* los legítimos herederos de las grandes civilizaciones prehispánicas andino-amazónicas, extremadamente desarrolladas en el altiplano, los valles, las yungas y las zonas cálidas y subtropicales. Somos nosotros quienes durante estos cinco siglos hemos sido objeto de varios nombres y denominaciones, según los intereses de nuestros explotadores y opresores (indio, campesino, etnia, tribu, salvaje).

Somos un conjunto de varones y mujeres que compartimos nuestras vidas diarias de trabajo con nuestras familias, en las minas, fábricas, talleres, comunidades, *ayllus*, marcas, ranchos, *tentas*, colonias, brechas, ciudades, barrios, etc, en el altiplano, valles, llanos mojeños, yungas, llanos chaqueños y otras regiones subtropicales.

La lucha por la Asamblea Constituyente

Desde nuestros antepasados la lucha por el cambio en la forma de vida ha sido casi permanente. El 12 de octubre de 2002 se logró la movilización de miles de aymaras, quechuas, guaraníes etc., y se convocó por primera vez a una Asamblea de las Naciones Originarias y del Pueblo a fin de constituir un Estado plurinacional y pluricultural, y redactar una nueva Constitución Política del Estado.

Esto último no se logró porque surgieron confusiones y la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia

(CSUTCB) hizo una incorrecta interpretación de la propuesta. Después de un tiempo –muy cerca de las elecciones generales de 2002–, las organizaciones indígenas originarias y sindicales campesinas y colonizadoras realizaron una marcha desde Santa Cruz a la sede del gobierno, a fin de destacar la necesidad de reformar la Constitución. El proceso continúa hasta la fecha, en la perspectiva de lograr la convocación a la Asamblea Constituyente.

Poder local

En Bolivia desde hace un tiempo venimos manejando el concepto de poder local o poder comunal, que significa que nosotros mismos administramos *ayllus*, comunidades, marcas, *tentas*, municipios y prefecturas en lo político, social y cultural, y en otros aspectos tales como la producción, la comercialización y la administración.

Dentro de todo esto evaluamos el concepto de *desarrollo*, pues tanto desde el gobierno como desde ONG y entidades internacionales, se nos ha educado sobre el desarrollo local, señalándolo como desarrollo nacional.

Se recalca que debemos salvarnos de la pobreza o, en su defecto, mejorar la situación de pobreza que agobia a Bolivia. Pero para ello es necesario acudir a los que tienen mucha plata, a fin de que nos faciliten estos recursos a un plazo muy largo.

Bolivia es un país deudor. Adeuda cerca de cinco mil millones de dólares, de acuerdo a organismos especializados. Así, cada ciudadano boliviano es deudor y debe al fisco unos quinientos dólares al nacer, cifra imposible de pagar. El PIB per cápita en nuestro país es de US$ 2.460, es decir que una familia de ocho miembros debería tener US$ 19.580, cantidad de la que

obviamente no disponemos y no tendremos jamás. Nuestra deuda es por ello impagable.

El desarrollo en Bolivia significó que la rosca oligárquica se adueñara de nuestras riquezas naturales. Y para que estas riquezas sean explotadas, los préstamos que el gobierno ha conseguido han sido justamente para las oligarquías. De igual modo, los pocos recursos del Estado boliviano son destinados mayoritariamente a ellas.

Frente a esta situación nuestras experiencias en el poder local son muchas y valiosas. Una de ellas es una propuesta planteada desde la Corporación Agropecuaria Campesina (CORACA), que buscaba funcionar desde lo nacional hacia las comunidades. En la práctica tuvo dificultades para desarrollarse porque las comunidades no entendían la forma de llevar adelante la propuesta y, aunque algo ha mejorado, a nivel del gobierno la CORACA se desprestigió totalmente debido a fallas que derivaron en hechos de corrupción y en los que cabe responsabilidad a los líderes de la CSUTCB, es decir a los propios campesinos u originarios.

Sin embargo, a nuestro entender al gobierno no le interesaba que la CORACA se levantara de su desgracia, porque su propuesta se constituiría en un modelo anticolonial y anti empresa privada dirigido a potenciar la forma de producción y comercialización comunitaria.

Otra experiencia desarrollada es la de los productores de la quinua, agremiados en la Asociación Nacional de Productores de Quinua (ANAPQUI). En principio asoció a muchos de los comunarios de la provincia Ladislao Cabrera (Departamento de Oruro), luego se

amplió a otras regiones y actualmente sigue su desarrollo a través del acopio de la quinua de los productores y del lavado, procesamiento y comercialización a nivel nacional e internacional.

La debilidad de la ANAPQUI radica en que muchos de los compañeros que aprendieron de la institución han empezado a organizar sus empresas unipersonales. Esto hace que la empresa privada y los personeros de los gobiernos departamentales y municipales que cuentan con apoyo económico alienten una política de competencia desleal con esta institución social.

Sobre esta forma de administración de poder local cabe también señalar el caso de los productores de coca de yungas, organizados en la Asociación Departamental de Productores de Coca de Yungas de La Paz (ADEPCOCA), entidad que se dedica a comercializar el producto de todos los socios.

Sin embargo, las normas establecidas perjudican esta propuesta porque se permite a los intermediarios la comercialización. Son los llamados «detallistas», que compran el acopio y luego venden «en detalle» a los consumidores del interior del país.

Otro caso es el de la Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas de Bolivia (CIOEC Bolivia), que se ha conformado a nivel nacional para aglutinar todas las iniciativas económicas, sean estas asociaciones de productores, coracas, u otras organizaciones para la comercialización de productos de los pequeños productores campesinos y de las comunidades. La CIOEC Bolivia trabaja a todo nivel en la producción agropecuaria y también en la artesanía. Además de la comercialización, también orienta el manejo de la tierra para la

producción ecológica, de manera que la seguridad alimentaria esté garantizada para el pueblo consumidor.

Últimamente han surgido discursos muy llamativos, luego del proceso de descentralización administrativa de los municipios y prefecturas. Se trata del denominado *Municipio productivo* o la *Prefectura productiva.* Con ello se impulsa a un municipio a que implemente un proyecto dirigido a la producción de varios productos del mismo lugar o relacionados con sus recursos naturales en la respectiva jurisdicción. El propósito es generar mano de obra y mayores recursos, y captar ingresos para la entidad y sus habitantes.

Pero el discurso productivo se ha quedado en eso. No se ve de forma palpable el llamado desarrollo local como nosotros lo entendemos, ya que en su nombre se elaboran proyectos con una orientación que no responde a los intereses de la comunidad.

Por ejemplo, la falta de agua es una preocupación permanente. Para atender el problema se formula un proyecto de captación de agua para el riego o, en algunos casos, de agua potable. Pero las iniciativas muchas veces suscitan peleas entre las comunidades ya que mientras unas se benefician, otras se perjudican.

El agua en nuestro medio es indispensable para una vida sana. Desde tiempos inmemoriales ha sido de uso común para todos, desde las personas hasta las plantas y los animales. Por ello su uso siempre ha sido racional, pese a lo cual en los proyectos casi nunca se ha tomado en cuenta la filosofía de los aymaras, quechuas, guaraníes y otros. Por el contrario, más bien se han generado problemas, debido a que unos tienen agua mientras otros, que siempre la obtenían, ahora la han perdido.

Para lograr un desarrollo acorde con nuestra filosofía es necesario entenderlo desde nuestra formación académica en los niveles primario y secundario. La idea es que nuestra estructura mental esté bien sólida para actuar de acuerdo a nuestra realidad cultural, usos y costumbres pues caso contrario seguiremos copiando de otras realidades, que pueden estar bien para algunas comunidades pero que no es posible adaptar a alguna de las nuestras en particular.

Las mejores prácticas serán las que manejamos desde tiempos inmemoriales, pues existen formas admirables de lograr el desarrollo, legadas por nuestros antepasados. No obstante, ahora se las reemplaza con el concepto de desarrollo que se fomenta desde el gobierno.

Para ilustrar mejor esta idea, cito un ejemplo de lo ocurrido en los *ayllus* del departamento de Oruro. En los últimos periodos de auge de la economía de mercado, el gobierno implementó la captación de recursos frescos para el desarrollo de la región, impulsando la economía privada. Pero nosotros no coincidimos con esta modalidad de desarrollo ya que solo se dirige a la empresa privada en detrimento de las comunidades, que quedan abocadas a desaparecer como actores productivos.

Una situación paradójica es la de la población de la comunidad Lajoya, que peleó durante 30 años por la construcción de un puente, una iniciativa por la que incluso hasta su muerte luchó su presidente. Coincidió con la localización de un yacimiento de oro en el Qori Qollo, luego de lo cual el gobierno construyó el puente en un tiempo breve.

La obra fue inaugurada por los comunarios y valorada como una gran conquista luego de tres décadas. Pero no habíamos

caído en cuenta de que el puente se instaló para beneficio de los explotadores del oro, a fin de que saquen del lugar el metal y se lo traslade a otra parte. A eso se le ha llamado «desarrollo». Ha desaparecido el cerro de Chuquiña, ahora sólo queda un lago profundo que, con seguridad, será un lago de muerte para la naturaleza de la zona. No obstante, está declarado como un «lago con vida» y hasta se dice que podría ser un criadero de peces. Y todo ello con el aval del gobierno y de la Prefectura.

El desarrollo que se plantea se fundamenta en el modelo implantado en Europa y Norteamérica, que nos subordinan a su dominio tecnológico y nos colocan bajo su sofisticado control militar. Se basa en un esquema de control de los medios de comunicación, de la educación del pueblo bajo sus patrones de consumo, de las formas de organización territorial, de la administración legal con normas que favorecen al sistema. Y por si fuera poco, está el control político, la democracia controlada y pactada, con lo cual está claro que bajo esos parámetros ningún desarrollo en favor del pueblo será posible.

Es por ello que planteamos la fórmula del contrapoder, que nace del poder comunal. Los pueblos deben asumirlo como una opción de vida integral y sin exclusiones, todo lo cual tendrá que reflejarse en diferentes ámbitos:

- *una educación para la vida*: hay que asumir la educación partiendo de nuestra realidad, evitando copiar lo negativo de otras culturas;
- *consolidar la economía comunal del* ayllu *como una meta final*: el proceso de transición permitirá con seguridad

adoptar lo que los economistas denominan un «modelo de economía mixta»;

- *ejercer un control de los recursos naturales* bajo nuestra propia responsabilidad;
- *poner a los medios de comunicación a nuestro servicio*;
- *ejercer un control territorial de nuestros* ayllus *y comunidades*: se trata de «gobernarnos nosotros mismos como forma de legitimar el poder local»;
- *respetar la naturaleza y el medio ambiente*;
- *intercambiar experiencias en todos los campos de la ciencia y la técnica*;
- *asegurar la alimentación para el pueblo*;
- *desarrollar nuestros conocimientos* con investigaciones propias y utilizando los recursos humanos de que disponemos;
- *intercambiar productos con nuestros hermanos de otros países*, bajo acuerdos equitativos y recíprocos que no dañen la cultura de los pueblos;
- *salvaguardar nuestra tierra y nuestros territorios*, pues son parte esencial del desarrollo y de la vida misma de las comunidades;
- *defender el agua y la tierra*, recursos básicos para el desarrollo de los pueblos, pues nos dan la vida;

Estas ideas constituyen una propuesta política muy resumida. Podría no ser una expresión amplia de todo el pueblo boliviano, pero es una propuesta ideológica de quienes creemos en el

Pachakutismo y hoy estamos agrupados en el MAS Instrumento Político, la fuerza más importante en la actual coyuntura política de Bolivia.

Aportes para entender el desarrollo local desde la perspectiva indígena

Germán Flores*

Un recuento cronológico de los hitos históricos del mundo indígena en Ecuador resulta necesario para ubicar mejor el tema que nos ocupa.

En 1982 se constituye el Consejo Nacional de Coordinación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONACNIE); en 1986 nace la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), organización que representa a los pueblos y nacionalidades de todo el país; en 1990, el movimiento indígena se constituye en actor político y da paso a un nuevo proceso histórico, que constituye un salto cualitativo pues pasa de la exclusión a la inclusión en el Estado ecuatoriano, toda vez que dispone de un proyecto político para el conjunto de la sociedad; en 1992 se realiza la marcha *Allpamanta Kausaymanta*, que reivindica los derechos territoriales de los pueblos amazónicos; a partir de 1996 incursiona en la política nacional a través del Movimiento Plurinacional Pachakutik; y, en 1998 participa activamente en la Asamblea Constituyente, que incluye el reconocimiento de los ***derechos colectivos***.

De la exclusión a la inclusión

A efecto de una mejor comprensión de este aspecto, conviene detenerse

* *Kichwa*, Otavalo, Imbabura, Ecuador. Este trabajo es fruto de la reflexión de un grupo de compañeros de varios pueblos a nivel nacional.

en el Capítulo 5 de la Constitución Política de 1998, concretamente en el acápite *De los derechos colectivos*, en los artículos que se detallan a continuación:

Art. 83.- *Los pueblos indígenas, que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales y los pueblos negros o afroecuatorianos, forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible*[1].

Art. 84.- *El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas, de conformidad con esta Constitución y la ley, el respeto al orden público y a los derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:*

1. Mantener, desarrollar y fortalecer su *identidad y tradiciones* en lo espiritual, cultural, lingüístico, social, político y económico.

2. Conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles, salvo la facultad del Estado para declarar su utilidad pública. Estas tierras estarán exentas del pago del impuesto predial.

3. A mantener la posesión ancestral de las tierras comunitarias y a obtener su adjudicación gratuita, conforme a la ley.

4. *Participar en el uso, usufructo, administración* y conservación de los *recursos naturales* renovables que se hallen en sus tierras.

5. Ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten, en cuanto sea posible y recibir indemnizaciones por los perjuicios socio-ambientales que les causen.

[1] Los destacados son nuestros.

6. Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural.

7. *Conservar y desarrollar* sus *formas tradicionales* de *convivencia y organización social*, de generación y ejercicio de la autoridad.

8. A no ser desplazados, como pueblos, de sus tierras.

9. A la *propiedad intelectual colectiva* de sus conocimientos ancestrales; a su valoración, uso y desarrollo conforme a la ley.

10. Mantener, desarrollar y administrar su patrimonio cultural e histórico.

11. Acceder a una educación de calidad. Contar con el sistema de educación intercultural bilingüe.

12. A sus *sistemas, conocimientos* y *prácticas de medicina tradicional*, incluido el derecho a la protección de los lugares rituales y sagrados, plantas, animales, minerales y ecosistemas de interés vital desde el punto de vista de aquella.

13. Formular prioridades en planes y proyectos para el desarrollo y mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales; y, a un adecuado financiamiento del Estado.

Además del reconocimiento del derecho individual, *la importancia que tiene la inclusión* es el reconocimiento de los *pueblos y nacionalidades como sujetos colectivos del derecho, lo que representa un salto cualitativo en cuanto a nuestras reivindicaciones.*

La categoría del desarrollo en el mundo occidental

De manera resumida señalemos que el mundo o pensamiento occidental se fundamenta principalmente en tres pilares: el crecimiento económico, el consumidor y el mercado.

El *crecimiento económico se mide* a través del llamado Producto Interno Bruto (PIB), en tanto que el *consumidor*, desde la teoría económica clásica, es un ser humano profundamente individualista, hedonista y racional en la medida en que elige los bienes y servicios a través de la relación costo/beneficio. Por su parte, el *mercado* es el «espacio» donde se enfrentan continuamente los consumidores y comerciantes que son racionales, es decir buscan maximizar la eficiencia a través del costo/beneficio. De esa confrontación surgen la regulación social y el equilibrio.

Esta idea del desarrollo sostiene una concepción lineal de la vida en la que existe un estado anterior (inicial) y otro posterior (final), que son respectivamente el subdesarrollo y el desarrollo. Se trata de los caminos por donde deben transitar las personas y los países para la consecución de su bienestar.

Así, los conceptos de riqueza y pobreza son determinados por la acumulación y/o la carencia de bienes materiales.

En suma, se trata de una concepción concentrada en el individuo, en la unidad como medida y referente de todo lo existente. De ahí la tendencia a la universalización-globalización de una forma única de pensamiento.

El mundo indígena andino está regido por el par complementario, que es la visión de dualidad, para la comprensión y la existencia armónica de las sociedades.

El Zumak o Ally Kawsay, más allá de la categoría del buen vivir

Para el mundo indígena el *buen vivir* consiste en buscar y crear las condiciones materiales y espirituales para construir y mantener una vida armónica con la naturaleza.

Contiene una diversidad de elementos a los que están condicionadas las acciones humanas que propician el *ally kawsay*, como el conocimiento, los códigos de conducta ética y espiritual en la relación con el entorno, los valores humanos, la visión de futuro, entre otros. Es una categoría dinámica que está en permanente construcción.

El sujeto colectivo

Por otro lado, tiene elementos distintivos y particulares, como la existencia de un *sujeto colectivo* en las relaciones económicas y la reciprocidad como forma de relación social, que constituyen la estructura del pensamiento y las prácticas sociales, económicas y políticas que lo diferencian de la idea de occidente.

A continuación se mencionan algunos principios del *Ally Kawsay*:

- El *ayllu*[2] es la célula de la vida celebrativa, ritual y de relación social. Es la base económica de la subsistencia y el intercambio.

[2] Entendemos *ayllu* como la familia ampliada y las relaciones dinámicas con la comunidad.

- La comunidad es la entidad económica en la que se realiza la producción familiar y colectiva-social. Las diversas instituciones dispuestas para la producción y el intercambio tienen su soporte en las relaciones sociales. Es allí donde se genera la *reciprocidad-relacionalidad.*

- El sujeto colectivo en la economía comunitaria y familiar es el *ayllu*, la colectividad organizada y ordenada mediante un conjunto de relaciones establecidas y ritualizadas.

La reciprocidad y la complementariedad

La *reciprocidad* se basa en el principio de que «para recibir, primero hay que dar». Por eso siempre todos estamos en «deuda» con alguien, lo que da lugar a una relación de cooperación.

El concepto de reciprocidad es *totalizador*, es decir que las relaciones se establecen con la naturaleza en todas sus expresiones y, además, con las fuerzas del cosmos.

Los criterios de reciprocidad, de *complementariedad*, son la base de algunas instituciones, cuyas características básicas son las siguientes[3]:

1. La *minga-minka.* Es una labor colectiva para ejecutar una obra común. En ella participa toda la comunidad.

2. El *ranti ranti.* Actividad de apoyo mutuo que se constituye en obligación moral. Hay participación interfamiliar y está referida a la prestación de servicios.

3. Los *priostazgos* y/o *cargos.* Son funciones de liderazgo que se

[3] Hacemos referencia en los ejemplos a las instituciones económicas del pueblo kichwa, que pueden variar de un pueblo a otro.

asumen y comparten en una fiesta. Son resultado de una decisión colectiva de amplia participación, en la que el designado asume responsabilidades sociales. A diferencia de otras instituciones, el prioste logra prestigio social y se preocupa por la redistribución de excedentes.

4. Los *compadrazgos.* Son compromisos que fortalecen la relación familiar. El compadre acepta la responsabilidad de apoyar y guiar a su protegido. Obtiene a cambio prestigio social y acceso a determinados recursos.

5. La *markan tayta.* Los participantes asumen una responsabilidad comunal y obtienen prestigio, aprecio y respeto. Acumulan recursos para la fiesta y se preocupan de que se compartan. Hay una redistribución colectiva.

6. El *wasi pichay.* Es la limpia inicial de la casa, realizada para armonizar la vida familiar. Los participantes comparten experiencias, dialogan y conviven. Se produce la incorporación de una nueva familia.

7. La *makita kushun.* Es el apoyo a la satisfacción de las necesidades imprevistas de una persona o familia y para atender situaciones de emergencia. Aquí existe una decisión voluntaria, de acuerdo al grado de amistad. La solidaridad puede ser también eventual.

8. El *pinshi juchay.* Es el apoyo en producto, especie o dinero. Media una decisión voluntaria según el grado de amistad.

9. El *wanllay.* Es la redistribución de los alimentos en una fiesta. Los anfitriones los brindan a sus invitados para que los ofrezcan a sus familias.

10. El *yanapashkamanta karay*. Es el pago en producto por un servicio. Al final de cada jornada se lo hace con una porción de producto igual para todos.

11. El *wachu karay*. Se trata de la entrega de hileras de siembra de acuerdo a la necesidad del momento. Es una forma de pago para asegurar la relación interfamiliar y una alianza familiar y social.

La valoración comunitaria de los bienes

En el mundo indígena existen dos tipos de propiedad de la tierra: la familiar y la comunitaria[4].

La *propiedad familiar* es una institución de protección para su uso y aprovechamiento adecuado y para su futura redistribución intrafamiliar.

Las *tierras comunitarias* y los recursos comunitarios (cerros, lagunas, páramos sagrados) son los espacios que permiten la cohesión y el funcionamiento armónico de la comunidad.

La abstención de la acumulación y la ritualización del excedente

No se concibe la *acumulación* desmedida de bienes. En caso de existir, los excedentes se *redistribuyen* mediante la ritualización.

Para evitar la acumulación las comunidades buscan formas de «quemar» o de «consumir el excedente» dentro de un espacio *ritual* cuyo contexto

[4] La tenencia de la tierra fue siempre familiar, por lo menos en el norte. La comunidad o familia ampliada desarrolló una noción de territorio, constituido por las diversas formas de tenencia de la tierra. Allí se producen varias actividades productivas y de desarrollo, con participación de las familias.

puede ser la fiesta, el apoyo comunitario y el homenaje que hace la comunidad a sus divinidades ancestrales.

Armonización con los requerimientos naturales del entorno

Las nociones de *tierra* y *territorio* están íntimamente vinculadas por relaciones de tipo *ritual* y *sagrado.*

La relación del hombre con su entorno depende de lo sagrado. Por ello es difícil asumir valores económicos y someter esa vinculación a mecanismos de intercambio comercial y valorización monetaria.

Esto implica que no es posible usar mecanismos de *extracción indiscriminada de recursos* ya que esa relación sagrada que tenemos los indígenas con nuestro entorno nos lo impide. Por el contrario, nos exige una disposición a armonizar nuestra actividad con ese entorno.

En otras palabras, el uso de la *Pacha Mama* está sacralizado y solo nos servimos de ella para satisfacer las necesidades. A cambio, se la mantiene, se la cuida.

La diferencia es que mientras un indígena explota el bosque para resolver sus necesidades, un no indígena lo explota hasta eliminarlo ya que tiene como objetivo la renta y la acumulación.

¿Qué es la pobreza?

En el idioma kichwa no existe la palabra pobreza. El *huakcha* hace referencia a un estado de pobreza social o de orfandad. El individuo o la familia se han quedado solos. El individuo puede poseer bienes pero sigue siendo reconocido por la comunidad como *huakcha.*

Para los pueblos kichwa amazónicos, el *mutsui* se entiende como la carencia de productos primordiales de la biodiversidad agrícola, sin cuyo sustento resulta inconcebible la seguridad alimentaria.

A modo de conclusión

Para los pueblos indígenas el término *desarrollo* no es una categoría que determina el bienestar conforme a las reglas del mercado capitalista. Por el contrario, el *par complementario* en la concepción del mundo indígena es la base del ordenamiento de la vida.

Hay que advertir que las acciones del Estado, las ONG, los organismos de cooperación internacional y las transnacionales no concuerdan con las concepciones y procesos comunitarios.

Un shuar comentó: «*Ahora veo que los shuar hemos sido pobres, porque no tenemos las casas como los demás, yo creía que el bienestar era tener una hamaca para descansar después de comer*».

Autogestión territorial en la Reserva de los Montes Azules

Marcelino Álvarez Cruz*

Un poco de historia

Me llamo Marcelino Álvarez Cruz. Soy indígena tseltal, chiapaneco y mexicano. Nací en el ejido Candelaria y allí vivo. Está ubicado en el corazón de la más importante reserva de selva tropical de México: la Reserva de Biosfera de los Montes Azules (REBIMA), en el municipio de Ocosingo, estado de Chiapas.

La REBIMA fue creada por el gobierno en marzo de 1978 sobre territorios de la llamada «Comunidad Lacandona», que tiene 614.321 hectáreas. El 75% de la superficie de la reserva abarca terrenos de la referida comunidad y se constituyó en marzo de 1972 mediante resolución presidencial dictada por el presidente Luis Echeverría.

La conformación de la comunidad fue una arbitrariedad agraria realizada por dicho mandatario, que creó un latifundio comunal para favorecer a tres poblados y 66 familias caribes (mejor conocidos como «lacandones»). El decreto ejecutivo violó el derecho agrario de 47 poblados indígenas tseltales, tsotsiles, ch'oles y tojolabales asentados en ese territorio desde los años 1950 y 1960, lo que de paso afectó a más de 4.000 familias.

Estos pueblos fueron fundados por nuestros padres y abuelos, que hasta

* Asociación Rural de Interés Colectivo, Independiente y Democrática (ARIC-ID), México.

entonces vivieron como peones en las fincas de Ocosingo y Altamirano. En aquellos tiempos los maltratos de los patrones eran la constante. Por ello nuestros mayores decidieron ir a buscar nuevas tierras donde hacer su milpa en paz y levantar a sus familias.

De esta manera poblaron la Selva Lacandona. Su propósito era no tener patrones y disponer de tierras para sembrar. Pero con el mencionado decreto de constitución de la Comunidad Lacandona, de un día para otro las comunidades pasamos a ser consideradas invasoras, aunque algunas ya contaban con resolución presidencial que les otorgaba derechos sobre la tierra que el gobierno regaló a los caribes.

Desde entonces los pueblos tseltales, tsotsiles, ch'oles y tojolabales hemos sido constantemente amenazados con el desalojo, acusados primero de invasores de tierras y luego de depredadores de los recursos naturales. Pero el verdadero objetivo de la creación de la comunidad fue la explotación de maderas preciosas ubicadas en esa parte de la selva, que todavía es la que mejor se conserva. En 1974, dos años después de la resolución, se creó también por decreto presidencial la empresa maderera paraestatal Compañía Forestal Lacandona (COFOLASA). Esta firmó de inmediato con los caribes un contrato de explotación forestal para extraer 35.000 metros cúbicos anuales de madera, a cambio de 5.000 pesos semestrales por concepto de «derechos de monte» concedidos a cada una de las 66 familias caribes.

Posteriormente, con el decreto de la reserva en 1978, no se impidió que continuara la explotación maderera de COFOLASA, ni la expansión de la ganadería extensiva en toda la zona de amortiguamiento de la reserva. Los Montes Azules fueron la primera

reserva de biosfera en México, pero solo después de transcurridos 22 años se elaboró un plan de manejo, publicado en el año 2000, que no tomó en cuenta la participación de la gran mayoría de las comunidades que vivimos en la reserva. Únicamente consideró a unas cuantas poblaciones que integran la Comunidad Lacandona.

Otro problema adicional fue la instalación de ejidos sobre terrenos de la comunidad y de la propia REBIMA. La política del gobierno fue contradictoria: por una parte se creó la reserva supuestamente para proteger los recursos de la selva y, por otra, se continuó con la colonización para la ganadería extensiva, mediante apoyos directos e indirectos destinados a esta actividad.

La ARIC-Independiente y Democrática

La Asociación Rural de Interés Colectivo, Independiente y Democrática (ARIC - ID) está integrada por alrededor de 100 comunidades ubicadas en la región de Las Cañadas de la Selva, en el municipio de Ocosingo, y en los Montes Azules.

La mayoría de pobladores somos indígenas tseltales, pero también hay tsotsiles. Es una organización con raíces profundas que se remontan a los años del Congreso Indígena de 1974, cuando nuestros mayores, delegados y delegadas indígenas de los pueblos tseltal, tsotsil, tojolabal y chol, se reunieron por primera vez en la ciudad de San Cristóbal de Las Casas, en Chiapas, y discutieron los problemas más grandes que enfrentaban. Allí trazaron un proyecto de lucha en cuatro temas claves: la tierra, la educación, la salud y la comercialización.

Desde entonces en Las Cañadas creció la fuerza para alcanzar una vida mejor para las comunidades que a partir de los años

1950 iniciaron la colonización de la Selva Lacandona. Como fruto de ese Congreso, en los 1970 y 1980, se formaron muchas organizaciones: desde pequeñas cooperativas hasta uniones de ejidos y sociedades de producción rural que permitieron a los colonos avanzar en sus esfuerzos de organización y autodeterminación de su camino y su historia.

La «Palabra de Dios», nombre del movimiento que impulsó la Diócesis de San Cristóbal inspirada en la Teología de la Liberación, se convirtió en una fuerza para organizar la nueva vida de las comunidades y orientar su camino hacia la liberación.

Una de las más importantes organizaciones que surgió del Congreso de 1974 fue la *Quiptic ta Lecubtesel*, nuestra organización madre. Ese vocablo quiere decir *fuerza y mejoramiento* y hace exactamente 30 años, en 1975, nuestros padres y madres acordaron su fundación.

Para 1982 la organización había dado sus primeros frutos pues se formó la Unión de Uniones, que para 1989 adoptó la figura de Asociación Rural de Interés Colectivo, es decir, la ARIC. La Quiptic siguió creciendo y tuvo muchas victorias, entre ellas el reconocimiento de los derechos agrarios de 26 poblados asentados dentro de los terrenos de la Comunidad Lacandona en 1989.

En ese año mi comunidad Candelaria se convirtió formalmente en ejido y regularizó su situación agraria. Pero el reconocimiento no fue un regalo sino el producto de una larga lucha de más de 15 años para que se reconociera nuestro derecho a la tierra. Desafortunadamente no todas las comunidades dentro de la Brecha Lacandona lograron este triunfo. Hoy todavía existen algunas de

ellas denominadas «irregulares» por el gobierno, que están siendo amenazadas de desalojo por no contar con títulos agrarios.

Otro de los logros fue su participación en la formación y gestión de un Consejo Plural Ampliado que gobernó el municipio de Ocosingo de 1994 a 1988. Pero tal vez las victorias más importantes, aunque menos reconocidas, fueron las que se vivieron en las propias comunidades de la ARIC: las mujeres empezaron a participar en colectivos y a tomar la palabra en las asambleas.

Se conformaron comités que trabajaron programas propios en salud, educación y producción, y se capacitaron delegados y delegadas, promotores y promotoras que caminaron por las cañadas en cumplimiento de sus trabajos. Las comunidades hicimos respetar nuestra voz y nuestros acuerdos mediante la conformación de juntas en las asambleas, pero además exigiendo a los gobiernos el reconocimiento y cumplimiento de nuestros derechos como pueblos. El más importante logro fue el derecho a la tierra y el territorio. Así fuimos construyendo poco a poco la autonomía y la autogestión del territorio.

Desde 1994, el año en que se alzaron en armas nuestros hermanos zapatistas, la ARIC ha participado activamente en los movimientos de resistencia al proyecto neoliberal. Como ya se mencionó, en ese año la ARIC participó junto con otras organizaciones indígenas independientes en el Consejo Plural Ampliado que gobernó Ocosingo.

A partir de entonces la organización comenzó a pactar alianzas con el Partido de la Revolución Democrática (PRD), de oposición al Partido Revolucionario Institucional (PRI) que gobernó durante más de 60 años en México. Pero los resultados de estas alianzas con

los partidos políticos no siempre han sido positivos y la desilusión en las comunidades es creciente por la cooptación de algunos líderes.

La organización también está consciente de que se necesita construir una nueva relación con el Estado mexicano y con la sociedad. Por eso participó en foros y discusiones sobre derechos y cultura indígena, y exige el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés sobre el tema, firmados en 1995 entre el gobierno de México y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

La ARIC también ha participado en otros eventos y reuniones con organizaciones y movimientos indígenas, campesinos y urbanos, como las Jornadas 500 Años de Resistencia que se realizan en octubre de cada año; en las movilizaciones de «El campo no aguanta más» durante 2003 como parte de la Unión Nacional de Organizaciones Campesinas Autónomas (UNORCA); y, en los foros y protestas contra la Organización Mundial de Comercio (OMC) que se realizaron en septiembre de 2003 en Cancún, junto con la organización internacional «Vía Campesina» y muchas otras organizaciones de la sociedad civil.

La autogestión territorial

Uno de los elementos más importantes del proyecto de la ARIC es la *Autogestión con base territorial* que en el caso de mi región, la llamada Región Candelaria, ha facilitado que estemos organizados en la Unión de Ejidos Nuevo Paraíso de la Selva Lacandona (UENPSL), que agrupa a familias de 14 comunidades de la reserva y sus alrededores.

A nivel más general, decimos que la estructura de autoorganización es de base territorial porque descansa en las comunidades y

en las siete regiones o cañadas que la integran y constituyen su territorio de referencia. Cada región o cañada se gobierna al interior de la organización por medio de una Asamblea Regional que nombra a su Consejo Regional y a las Comisiones Regionales.

Estas son responsables de implementar los programas de gestión comunitaria y regional que se definen en el ámbito general (educación, salud, agroecología, organización de las mujeres, derechos humanos, etc.). Las asambleas y las comisiones también se encargan de negociar con las instituciones gubernamentales y de coordinar actividades con las organizaciones de la sociedad civil involucradas de diferente manera en dichos programas autogestionados.

En la Región Candelaria decidimos que para que nuestra organización tuviera más fuerza en la gestión del territorio era necesario elaborar un Plan Integral Regional (PIR). En su elaboración participamos los delegados de 10 comunidades de la UENPSL, en 2003. A través de tres talleres fuimos viendo cuáles eran los principales problemas que tenemos en la región y qué podríamos hacer para su solución.

Encontramos que podíamos agrupar en ocho proyectos las principales necesidades de la región: Promoción y defensa de los Derechos Humanos; Gestión de la salud; Organización productiva de las mujeres; Agroecología; Gestión agraria ambiental; Infraestructura comunitaria; Educación; y, Fortalecimiento organizativo.

Para cada uno de estos proyectos se elaboró un Plan de Trabajo de acuerdo a las prioridades regionales. Cada una de las partes del Plan es impulsada por grupos de promotores comunitarios. Por ejemplo, hay promotores de derechos humanos, promotores de salud, promotores ambientales, etc.

La gestión agraria-ambiental

Esta parte del PIR tiene dos componentes: por un lado, la gestión agraria, que se relaciona con el proceso de negociación con el gobierno para que sean reconocidos los derechos a la tierra de las llamadas comunidades irregulares y, por el otro, la gestión ambiental relacionada con el Ordenamiento Ecológico Participativo y con la elaboración de los Planes de Manejo de los Recursos Naturales.

Respecto del primer punto el gobierno federal creó una comisión interinstitucional con el objetivo declarado de resolver el problema agrario-ambiental de los Montes Azules. Aunque en repetidas ocasiones ha manifestado que su intención no es el desalojo, la forma de proceder tanto en las mesas de negociación con las comunidades como fuera de ellas evidencia que su propósito central sigue siendo vaciar de comunidades las Zonas de Protección y de Uso Restringido de la reserva, con o sin el consentimiento de sus habitantes.

Durante los últimos cinco años la amenaza de desalojo ha tenido como trasfondo la constante presión de organizaciones conservacionistas transnacionales como Conservación Internacional (CI) y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, por sus siglas en inglés), que desde el año 2000 han impulsado una campaña publicitaria culpando de la destrucción de la reserva a los indígenas asentados en ella.

Con este argumento exigen al gobierno que utilice todos los medios necesarios para el desalojo inmediato de las comunidades que la habitan. Por otro lado y como elemento del contexto nacional, la reforma constitucional en materia de derechos y

cultura indígenas, aprobada por el Congreso de la Unión en abril de 2001, coloca a los pueblos indios en la categoría de entidades de interés público, limitando su derecho a la libre determinación. Esta incluye, entre otros aspectos, el derecho a decidir qué tipo de desarrollo desean y al pleno uso y disfrute de los recursos naturales contenidos en sus territorios.

Fue en este marco que durante 2001 se instaló una mesa de diálogo con las comunidades. Una de las primeras acciones de la llamada Mesa Agrario-Ambiental fue la creación de un fideicomiso de los gobiernos federal y estatal para «reubicar» a 20 de las 23 comunidades «irregulares» identificadas en esos momentos.

En abril de 2002 funcionarios del gobierno de Chiapas que participan en la mesa señalan que existen presiones de algunas dependencias del gobierno federal para efectuar los desalojos. Durante los últimos meses de ese año la Comunidad Lacandona entabló al menos 16 demandas judiciales contra algunas de dichas comunidades, informando en todo momento a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) sobre las acciones emprendidas. Hacia diciembre el gobierno federal comienza la implementación de un operativo para «reubicar» a 8 poblados «irregulares».

Mientras tanto, la Red de Defensores Comunitarios para los Derechos Humanos denunció que durante abril de 2003 caribes y choles de la Comunidad Lacandona, acompañados por funcionarios de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), la SEMARNAT y de guardias de la reserva, se trasladaron en lanchas de la Armada de México a los poblados Nuevo San Rafael y San Isidro, amenazando de muerte y con el desalojo a los pobladores.

Esta situación de presión de funcionarios y lacandones alcanzó su punto más crítico en enero de 2004 cuando fueron quemadas 23 casas del poblado San Rafael, según lo informó un boletín del Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas (CDHFBC). La misma entidad reportó que además del atentado contra los bienes y la seguridad de los pobladores, elementos de la Marina y de la PROFEPA habían impedido el paso de periodistas y observadores a la comunidad, manteniéndola incomunicada por varios días, lo cual constituyó claramente una violación al libre tránsito de las personas.

Cabe mencionar que los habitantes desalojados fundaron Nuevo San Rafael porque fueron desplazados de su lugar de origen por el grupo paramilitar Paz y Justicia, que no ha sido desarmado por el gobierno y sigue actuando al margen de la ley.

En síntesis, con la instalación de la Mesa Agrario-Ambiental el gobierno optó por dar un tratamiento especial a cada comunidad con la intención de desarticular su organización y evitar una negociación conjunta. El ofrecimiento que se hizo en ese momento fue la regularización de solo dos poblados: Nuevo San Gregorio y Salvador Allende, que forman parte de nuestra Unión de Ejidos pero no tienen documentos agrarios, aunque han transcurrido más de veinte años desde su asentamiento en terrenos de la reserva.

Ante el fracaso de la estrategia planteada con la Mesa Agrario-ambiental, el gobierno federal modifica su estrategia e inicia un proceso de negociación directa y de atención a los requerimientos de los 46 poblados «irregulares» reconocidos, a efecto de lo cual crea, en el primer semestre de 2003, el Grupo Operativo para la Atención Integral en la Comunidad Lacandona.

El grupo también se constituye en la Reserva de Biosfera de Montes Azules, coordinado por la Secretaría de la Reforma Agraria. Pese a que el Grupo Operativo se comprometió desde su constitución a no promover desalojos en la reserva, durante 2003 la PROFEPA sugirió que ese podría ser uno de los caminos de solución. De hecho, miembros de dicha Procuraduría, junto con la Armada y algunos de los comuneros lacandones, participaron en el desalojo de San Rafael.

Sin embargo, durante 2004 el Grupo Operativo logró concertar con algunas comunidades las primeras reubicaciones pacíficas. La primera fue la realizada con la comunidad San Francisco Caracol. Algunas de las familias fueron concentradas en un nuevo centro de población fuera de la reserva, llamado Santa Marta, en el municipio de Marqués de Comillas.

Unos meses después, en noviembre, algunas familias tsotsiles de los asentamientos San Isidro y Sol Paraíso también fueron reubicadas en el poblado Nuevo Magdalena, en el municipio Benemérito de las Américas. Hasta ese momento parecía que la estrategia gubernamental de reubicaciones concertadas iba bien, pero indígenas de dos poblados que negociaban su reubicación, 20 de Noviembre y Nuevo México, decidieron retirarse de la negociación.

Aseguran que parte de las tierras destinadas a la reubicación –una colonia agrícola y ganadera llamada 11 de Julio–, en el municipio de Palenque, son de propiedad del ex secretario de Planeación del Gobierno del Estado, quien es a la vez Presidente del Consejo de Administración de la citada colonia. Es evidente entonces que existe un conflicto de intereses.

Actualmente en la Región Candelaria estamos en un proceso de negociación con el Grupo Operativo. Nuestra principal demanda es la regularización de 6 comunidades, pero aquel ha incumplido con su compromiso de regularización. Ni siquiera ha llegado a las reuniones convenidas formalmente con las comunidades para continuar con el proceso de negociación.

En la otra parte de este plan, la gestión ambiental, hemos planteado la necesidad de Planes de Manejo Comunitarios para las 14 comunidades. Como comunidad piloto para la implementación se eligió a la comunidad de Nuevo Israel. Es una de las seis comunidades amenazadas con ser desalojadas por estar considerada como «irregular». Allí iniciamos la elaboración de los planes de manejo con un diagnóstico que incluye el automapeo comunitario, el uso del GPS (*Global Positioning System*) y diagnósticos participativos de la existencia y aprovechamiento de los recursos naturales como primer paso para la formulación e implementación de los planes de manejo.

Este proceso se apoyó con un viaje de acercamiento a Nicaragua, en agosto de 2004, en el que se intercambiaron experiencias con el *Programa de Campesino a Campesino*, lo que sirvió para conocer de manera directa la forma en que los hermanos de Nicaragua han avanzado en la elaboración de sus planes de manejo comunitarios y a la vez aprender algunas tecnologías campesinas para ponerlas en práctica. Además conocimos experiencias de sistemas integrales de producción tropical, especialmente los que tienen que ver con la ganadería orgánica. La visita nos dio muchas ideas sobre cómo continuar con la gestión sustentable de nuestros recursos naturales.

En síntesis, el proyecto de Gestión Agraria-Ambiental tiene que ver con la promoción de iniciativas productivas inspiradas en el

principio de «conservar-produciendo, producir-conservando», así como con la implementación de planes comunitarios de manejo que se elaboran a partir de un proceso de autodiagnóstico y planeación participativa. El seguimiento del proyecto quedó a cargo de los promotores ambientales.

La agroecología

Como parte de este proyecto hemos rescatado prácticas agroecológicas y aprendido nuevas formas y tecnologías, entre ellas la ganadería orgánica en potreros colectivos. Este trabajo permite implementar sistemas silvopastoriles que incluyen bancos de proteínas, cercos vivos, diseño de potreros diversificados, corrales de manejos y el aprendizaje de la homeopatía animal.

Por otra parte, hemos establecido milpas orgánicas. El primer paso es evitar quemar la montaña para hacer la milpa como antes se hacía. Si se continúa con esta práctica, la tierra cada vez producirá menos maíz y se irá cansando. La milpa permanente se complementa con la siembra de abonos verdes como el frijol terciopelo, también llamado frijol abono, y con la elaboración de abonos orgánicos tipo composta, bocashi, etc. Otro elemento importante de la milpa orgánica es el mejoramiento y selección de semillas de manera natural, técnica que también estamos rescatando.

Derechos Humanos

Otro importante paso fue el nombramiento de Defensores Comunitarios de Derechos Humanos en cada una de las comunidades. Una vez nombrados los y las defensoras, se elaboró un Plan

de Capacitación y se conformó una mesa directiva integrada por presidente, secretario, tesorero y Consejo de Vigilancia.

Para dar continuidad al trabajo se hicieron siete talleres de formación básica y tres de especialización en Derechos Humanos con los siguientes temas: la Integralidad de los derechos humanos; Garantías individuales; Derechos de los pueblos indios; Derecho ambiental; Derecho agrario; Análisis y resolución de conflictos y Resolución del conflicto socioambiental en Montes Azules. Después de estos talleres básicos se decidió que era necesario conformar un Comité de Defensores Comunitarios Indígenas de la Selva (CODECIS), para lo cual elaboramos un reglamento interno en el cual se establecieron varios objetivos:

- promover y defender los Derechos Humanos,
- participar en el análisis y resolución de conflictos,
- colaborar en la defensa y gestión integral del territorio,
- alcanzar la seguridad jurídica de nuestra tierra,
- fortalecer los valores culturales de las comunidades,
- establecer una buena coordinación entre los defensores y defensoras.

Como parte de los trabajos de dicho comité decidimos nombrar comisiones para diferentes tipos de trabajos. Una de las comisiones se dedica a asesorar la resolución de conflictos intracomunitarios y entre organizaciones, que algunas veces se producen por el uso de los recursos y la gestión territorial.

Salud

Otro de los elementos de nuestro Plan Integral Regional es la implementación de un Sistema Integral de Salud mediante el cual se desarrolla la infraestructura para construir y mejorar las casas de salud comunitarias. Además, y tal vez esto sea lo más importante, los promotores de salud se están capacitando en la promoción, prevención y atención mediante diferentes cursos en los que combinan la medicina occidental con el rescate de nuestras prácticas médicas, la partería tradicional y el uso de plantas medicinales.

Educación

A principios de los años 1990 la educación en nuestra región era impartida por maestros de un programa de educación bilingüe. No pertenecían a la comunidad, venían de fuera de ella. Esto era un problema para la región, pues los maestros castigaban mucho a los niños y, por añadidura, casi no trabajaban.

Como había descontento con el programa, las comunidades de la selva nos movilizamos para exigir la creación de uno nuevo en el que los maestros fueran de las propias comunidades. Como respuesta a nuestra demanda el gobierno del Estado creó el Proyecto de Educación Indígena de las Cañadas de la Selva (PEI-CASEL), a través del cual se puso en práctica la propuesta de nombrar a los maestros comunitarios.

Este programa se llevó a cabo entre 1993 y 1995, pero concluyó cuando se agotaron los fondos. Las comunidades de las cañadas se volvieron a movilizar para que continuara el proyecto o se

ejecutara otro nuevo. El resultado fue la puesta en marcha del Proyecto Educador Comunitario Indígena (PECI), que depende de la Secretaría de Educación de Chiapas (SECH). Pero a diferencia del proyecto anterior, la iniciativa limitó las capacitaciones a los maestros.

Pese a las limitaciones de presupuesto y en la capacitación, el proyecto ha sido exitoso pues muchos de sus alumnos han ganado concursos de aprovechamiento escolar a nivel estatal.

Actualmente el PECI vive una crisis porque existen nuevas disposiciones que obligan a los maestros que terminaron sus estudios de preparatoria a dejar de ser educadores comunitarios. Es decir, sólo se contrata o permite continuar a maestros con el nivel secundario.

Otra de las nuevas reglas se refiere a los maestros que rebasan los 24 años, quienes deben abandonar el programa. Es por esto que una prioridad para la organización debe de ser el establecimiento de nuevas reglas de trabajo en las que sean los educadores comunitarios y las propias comunidades quienes decidan cómo debe funcionar el programa, además de contar con los recursos suficientes para realizar las actividades que ellos definan.

Organización productiva de las mujeres

Otra de las decisiones adoptadas fue la de impulsar la organización productiva de las mujeres para mejorar la economía familiar. En las diferentes comunidades hemos apoyado la creación de colectivos de mujeres para el autoabasto. Algunos de estos se dedican a producir artículos de primera necesidad como ropa, velas, pan y algunos otros productos que se destinan a la venta,

como es el caso de chocolates orgánicos comercializados en las ciudades.

Hemos impulsado además la construcción y gestión de tiendas de autoabasto comunitario que son manejadas también por las propias mujeres y que están destinadas al beneficio familiar y de toda la colectividad.

Fortalecimiento organizativo

Se trata de un elemento muy importante pues tiene que ver con las reuniones y asambleas en las que se adoptan acuerdos para la gestión de la vida regional. Ellas constituyen un espacio de discusión y de toma de decisiones, en el que los delegados proponen la realización de actividades o talleres que deben ser consultados con las bases.

Realizadas las consultas, en la siguiente asamblea se acuerda la forma en que se van a llevar a cabo las actividades. Los trabajos de fortalecimiento organizativo también incluyen talleres de reflexión y análisis en los que los delegados consolidan sus capacidades para impulsar el Plan Integral Regional y además gestionar recursos.

Algunos retos que enfrenta la autogestión del territorio

Si bien es cierto que en este camino de autogestión territorial hemos tenido muchos logros, debemos reconocer que hay problemas que se deben enfrentar y superar.

Un obstáculo grande en la autogestión territorial se refiere a los diversos proyectos que los gobiernos federal y estatal implementan

en algunas comunidades con el fin de dividir a la región y a la organización. Se trata de los denominados «proyectos de desarrollo», que en realidad son limosnas que no contribuyen al verdadero bienestar de nuestros pueblos.

Hay varias razones. En primer lugar, quien decide en qué consisten y cómo se implementan tales proyectos es el gobierno y no las comunidades. En segundo lugar, porque en algunas ocasiones son proyectos destinados a la promoción de actividades productivas que no benefician a nuestros territorios y ecosistemas. En lugar de promover la ganadería orgánica como lo estamos haciendo nosotros, el gobierno impulsa la ganadería de tipo extensivo, que ahora sabemos que afecta en gran medida a nuestra selva.

Otro ejemplo tiene que ver con la agroecología. En vez de promoverla, el gobierno ha ofrecido proyectos para la compra de fertilizantes químicos que dañan a nuestra madre tierra. Hemos rechazado este tipo de proyectos porque somos concientes del daño ambiental que ocasionan. No obstante, algunos de nuestros hermanos de otras comunidades han aceptado estos proyectos ante la difícil situación por la que atraviesan. Esto debilita la organización y se pone en riesgo la gestión ambiental de nuestros territorios.

Otro problema tiene que ver con las políticas económicas del gobierno, que han debilitado la economía campesina. El libre comercio, la importación de maíz transgénico de Estados Unidos y la falta de políticas de desarrollo agropecuario acordes con la protección del ambiente y los ecosistemas están empobreciendo cada vez más las tierras y debilitando la resistencia de las organizaciones independientes.

A lo anterior hay que agregar que el gobierno y los partidos políticos han cooptado de manera creciente a muchos dirigentes de las organizaciones indígenas y campesinas de Chiapas. Los han invitado a ser funcionarios públicos o candidatos a presidentes municipales y diputados. El problema radica en que una vez que esos líderes llegan a los puestos de gobierno se olvidan de la base y se comienzan a «mandar solos», es decir no respetan ni escuchan lo que las bases pensamos o proponemos.

Vinculado a todo esto está el problema de la falta de unidad y articulación de las diferentes organizaciones indígenas independientes. Hace algunos años todas éramos parte de una misma lucha y caminábamos con un mismo pensamiento. Pero de un tiempo para acá el gobierno ha logrado dividirnos y, cada vez más, cada quien camina por su lado. Es más, en muchas ocasiones en vez de unirnos en la misma lucha peleamos entre hermanos, nos disputamos los territorios, los recursos y las limosnas de los gobiernos.

Por todo lo anterior vivimos un momento difícil en el movimiento indígena de Chiapas y de México. Es necesario volver a unirnos y a escucharnos como ya lo hicimos antes. Es necesario dejar atrás las divisiones y las ambiciones particulares. Es muy importante que seamos capaces de revivir a escala nacional como movimiento indígena, a fin de fundar un nuevo Estado que reconozca plenamente nuestros derechos como pueblos indios, entre ellos el de decidir de manera autónoma sobre nuestros territorios.

8 - EL PAPEL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Notas escépticas sobre la cooperación internacional

Javier Ponce (Ecuador)

El desarrollo no lineal

Wilbur Wright (Chile)

Notas escépticas sobre la cooperación internacional

Javier Ponce*

Es curioso. O tal vez no es curioso. Sigue ocurriendo como hace unos pocos siglos. Digo curioso porque todo nació de una curiosidad y de una ambición. El diccionario define la curiosidad como un vicio que nos lleva a observar, a veces con impertinencia, lo que no debería importarnos.

> La curiosidad de lo ajeno ha sido en los últimos cinco siglos rasgo netamente europeo,

escribe Juan Goytisolo.

Y la curiosidad ha llevado a sostener que lo que ocurrió en 1492 fue un descubrimiento. Entiendo por qué lo llamamos «descubrimiento»: porque no fue un encuentro. Distó mucho de ser un encuentro. Fue una curiosidad, una impertinencia, que después se convirtió en la fuente del despegue económico europeo.

Allí ya comenzó lo que hoy comentamos: el descubrimiento primero, el dominio después, los afanes científicos en el siglo XIX y, por último, la cooperación, que sigue girando en torno a lo mismo: cómo miro al otro, en qué medida se asemeja a mí mismo y, si no, qué se puede hacer para modificarlo. Finalmente, se ha conseguido bastante. Norte y Sur ya somos, en términos generales, occidentales.

* Editorialista del diario *El Universo* y miembro del Comité Ecuménico de Proyectos (CEP).

Pero lo somos de distinta manera. Los del Norte en un proceso continuo, incluidas las rupturas en su seno. Los del Sur, por la vía de la hibridación. La dificultad surge, para nosotros, cuando se intenta aplicar los criterios de una cultura occidental bastante pura –y digo bastante porque sus impurezas se fueron asumiendo y confundiéndose en un proceso continuo– en un escenario de hibridaciones violentas, marcadas por el signo de la dominación.

El conflicto con el «otro»

El conflicto de la relación con el «otro» sigue estando en el corazón de la cooperación internacional. Es producto de un malentendido. Charles Baudelaire hablaba, en el siglo XIX, de que el mundo sólo se mueve por el malentendido universal; por el malentendido, todo el mundo se pone de acuerdo. Porque si, por desgracia, todo el mundo se comprendiera, no podría entenderse jamás. Y mucho antes de Baudelaire, Gracián ya afirmaba que

> este mundo se concierta de desconciertos.

Y cada vez que me siento a una mesa a discutir un programa de cooperación, ya sea con la Comisión Europea o con una ONG de Europa, tengo la sensación de sentarme a desenrollar un malentendido y a desembocar en un acuerdo, con la plena convicción, los unos y los otros, de que hemos fraguado un engaño para que el malentendido sobreviva y sigamos comprendiéndonos y cooperando; que hemos concertado un programa para que permanezca el desconcierto.

Sin embargo, el modo como nos relacionamos con el otro es el que, finalmente, define los términos de un encuentro.

Tzvetan Todorov (1987), en su extraordinaria *Historia de la Conquista de América*, habla de que esta fue posible porque los conquistadores dominaban el arte del conflicto y del lenguaje, de la negociación y del diálogo para interpretar al otro de manera de dominarlo, una dialéctica para derrotar al otro, mientras los pueblos indios se orientaban por los signos, los presagios, los destinos que el hombre no podía modificar. Y el producto fue una relación de dominación que ha tomado otras formas, absolutamente distintas, pero que persiste como tal y que se expresa en la cooperación internacional. Si no, podemos preguntarle a un latinoamericano cuándo comenzamos a preocuparnos por la temática de género, de medio ambiente, de sociedad civil; por último, quién se inventó los Objetivos del Milenio.

Paco Rhon se preguntaba un día ¿quién ha definido que éste es el desarrollo que debemos vivir y ésta la democracia capitalista que nos corresponde? Todo al final es producto de la colonialidad del poder.

Y agregaba Paco Rhon: en algún momento vivimos la cara más amable de esa colonialidad, mientras hoy estamos viviendo una más real. Una lógica colonial radicalizada que posee un sujeto: «el más pobre».

Ese es el rostro que tiene ahora la cooperación internacional en virtud de una derechización de los países del Norte. Reducir la amenaza de la pobreza, la amenaza del desorden político en nombre de la llamada «gobernanza», un término extraño para determinar la necesidad de que nuestros países no hagan olas, no alteren los frágiles términos del equilibrio determinado por las potencias del Norte.

Y las gentes del Sur hemos aprendido a apropiarnos hipócritamente de los discursos del Norte, para evadirlos o para medrar de ellos. Por allí me encontré hace unos días con un cuaderno recientemente publicado por una secretaría ecuatoriana, bastante fantasma, dedicada a los Objetivos del Milenio, editado con un lujo de impresión desproporcionado y delirante gracias a los aportes de varias cooperaciones europeas, que nos harían pensar que estamos extraordinariamente orgullosos de los Objetivos del Milenio y, casi casi, que nosotros los acuñamos. Mientras tanto, la pobreza y la exclusión en el Ecuador no han dado un solo paso atrás y los llamados Objetivos el Milenio se van a ir, cuando se cumplan en el 2012, «vivos al chiquero» para parafrasear el lenguaje taurino.

Tal vez hemos comprendido que nos va mejor cuando satisfacemos la versión que el otro tiene de nosotros. A veces hemos leído esta curiosa versión de la dominación con rabia, con disgusto, pero también con humor. Con rabia la leyó en los años 1950 y 1960 Franz Fanon:

> Cuando escuchamos a un jefe de Estado europeo declarar, la mano en el corazón, que es necesario acudir en ayuda de los pueblos miserables y subdesarrollados, nosotros no nos conmovemos en agradecimiento. Al contrario, nos decimos que es la justa reparación a lo que ustedes han hecho. Por tanto no aceptaremos que la ayuda a los países subdesarrollados sea un programa de hermanas de la caridad.

En cambio, en el campo del humor, el colombiano Germán Arciniegas nos cuenta que, en su afán por poner punto final a la curiosidad europea, acabó haciéndose célebre entre los huéspedes de una pensión de Londres, pues afirmaba que el hábito de sentarse en los brazos de los sillones se originaba en

la costumbre de su país de recibir las visitas en las ramas de los árboles.

Rabia o ironía, resignación o comodidad, folclorismo o victimización, son versiones del modo como el Sur responde a la curiosidad del Norte.

La agenda del Norte

Si el descrito es el ámbito de cómo se relacionan y se desencuentran los países, otro tanto va a ocurrir con la cooperación internacional protagonizada por voluntarios y cooperantes, en el marco de un escenario confuso, equívoco. Vienen al país marcados por una agenda, portadores de una agenda. Van a aplicar un programa de desarrollo predeterminado y su sola presencia encarna la amenaza de una forma de poder, que algunos de ellos sabrán soslayar pero que otros asumirán en calidad de redentores de los pobres. En veinte años de relación con la cooperación, he presenciado historias muy diversas. Desde aquellos voluntarios originarios de los movimientos de la izquierda europea que buscan en nuestros países el escenario para la revolución que se asfixió en sus países, hasta los que han alcanzado, es necesario reconocerlo, un importante nivel de sinergia con los movimientos sociales del país. Otros no se integraron de ninguna manera y vivieron un gueto marcado por la incomprensión (al fin y al cabo, la sociedad que los recibió no respondía a sus hábitos de comportamiento, a sus modelos de racionalidad, a sus lógicas europeas).

A horcajadas en estas diversas posturas, buena parte de quienes vinieron desentendieron el universo cultural al que llegaban. Interpretaron con desaliento las supuestas inconsecuencias de

parte de aquellos a los que vinieron a rescatar de la pobreza. Se sintieron con frecuencia traicionados. No entendieron que era imposible pedir que fueran tratados como iguales en un mundo en el que la regla general es la desigualdad originada en la raza, en el origen, en el color de la piel, en los lazos coloniales. Finalmente, no comprendieron una cultura sustentada en el soslayo, en el ocultamiento, en el disfraz, necesarios entre los pobres para defenderse durante siglos como pueblos y como culturas. Algunos, sin entender el mundo al que llegaron, se convirtieron a su vuelta a Europa, y por arte de birlibirloque, en expertos conocedores de América Latina, se pensaron a sí mismos mucho más consistentes y sistemáticos que los propios latinoamericanos porque, frente al imaginario desordenado de estos, ellos aplicaban categorías exactas, herméticas, indiscutibles. Son los que finalmente, en los ministerios y las ONG europeas, decretan qué se ha de hacer, a dónde se ha de acudir, con qué programas y para alcanzar qué impactos. Se dividen entre ellos los países y dentro de los países se reparten las regiones o seleccionan aquellas que mejor se ajustan a sus objetivos estratégicos. Ya estoy acostumbrado a que aquellos que privilegian el mito ecológico acaben, desde sus sedes europeas, escogiendo Esmeraldas o la Amazonía como sus cuarteles de verano.

Las sociedades del miedo

Por otra parte, la cooperación internacional no es ajena a una realidad explosiva en nuestros países que ha provocado una emigración pocas veces conocida, hasta convertir a las sociedades del Norte en lo que Juan Goytisolo ha calificado como las sociedades del miedo. Están blindando sus fronteras, están asfixiándonos en

nuestra propia región y el miedo acompaña sus políticas de cooperación para intentar desmontar estas corrientes de invasión que penetran por vías clandestinas inimaginables.

Son varios, entonces, los rostros que tiene este desencuentro con el otro, con el habitante del Sur: por una parte, la idealización política que mira a nuestros países como escenarios en los que todavía es posible la transformación política; por otra parte, la imposición de modelos de desarrollo y de políticas públicas que apunten a aquellos problemas que más preocupan a las sociedades del Norte, particularmente la amenaza de la pobreza golpeando sus fronteras, la desconfianza frente a la corrupción de nuestras elites y nuestros Estados. Está también el rostro del apostolado que se trunca; del condicionamiento de la cooperación al cumplimiento de ciertos deberes considerados por el Norte como asignaturas obligatorias; el rostro de la intervención de auténticos gendarmes de la ayuda humanitaria aplicándonos al pie de la letra marcos lógicos, comportamientos políticos, metas diseñadas en laboratorios sociales que, finalmente, se dan de bruces con el propio comportamiento mercantil de los países del Norte. Cómo pueden exigir equidad, me pregunto, países que consagran, con sus políticas comerciales, la desigualdad internacional. Cómo hablar de los Objetivos del Milenio si el 30 ó 40% de lo que producimos se va en «honrar» la deuda externa. «Honrar» la deuda, qué expresión más hipócrita. Y la mayor parte de esa deuda no está en manos de usureros anónimos a los que no podemos identificar para plantearles la nulidad de las deudas. No, está entre las manos de la banca multilateral que responde a las políticas de los mismos gobiernos que quieren alcanzar los Objetivos del Milenio.

Cuánta paradoja debemos soportar. Mientras tanto, las únicas reales inversiones en la gente de nuestro país vienen de las remesas de los migrantes. Ellos, con volúmenes muy superiores a las inversiones extranjeras y a la cooperación internacional, son la verdadera fuente de la cooperación solidaria. El Banco Interamericano de Desarrollo declaraba en el año 2001 que «el arma más eficaz para combatir la pobreza en América Latina no proviene de los gobiernos ni de la ayuda externa, sino de las remesas de los emigrantes».

Si existió diálogo cuando vivíamos esos tiempos amables evocados por Paco Rhon, hoy la desconfianza lo ha suplantado. Si hubo y todavía existe una cooperación solidaria encarnada en la sociedad civil del Norte y del Sur, cada vez la solidaridad se va convirtiendo en un contrato en el que los actores del Sur cumplimos a destajo una agenda del Norte.

Recojo dos expresiones significativas de Tzvetan Todorov. Él afirma que si al interior de un país lo que cuenta es la ley, en las relaciones internacionales lo que manda es la fuerza. Y afirma también que lo que cuenta en el humanismo no es la racionalidad sino la universalidad.

En efecto, el diálogo Norte-Sur, iniciado hace unas tres décadas por organizaciones privadas de desarrollo, tuvo en cuenta estos dos criterios: el primero, en cuanto a las condiciones internacionales en las que podía desenvolverse la solidaridad; el segundo, en cuanto a establecer una relación que se fundara en una cierta racionalidad, en la racionalidad de los unos. Sin embargo, en el afán por ampliar el nivel de su solidaridad, las agendas del Norte buscaron apoyarse en recursos de sus Estados, que mostraban una

cierta apertura. Pero la paulatina derechización de esos Estados les ha pasado ahora la factura y también la cooperación privada ha ido asumiendo, poco a poco, la estrategia de la desconfianza y se encuentra atada a las exigencias de Estados del Norte que cada vez creen menos en las sociedades del Sur.

La cooperación se ha ido convirtiendo en una forma de sobrevivencia económica allá y acá, y en una manera de convivencia internacional signada por un neocolonialismo solapado que aceptamos en nuestra región al margen de toda crítica. Es parte de la rutina de la convivencia internacional, a tal punto que ningún país del Norte se siente miembro del primer mundo si no coopera con alguien del Sur y ningún país del Sur quiere verse excluido de la cooperación aunque sea por el prurito de recibirla, incluso si la despilfarra, si no la utiliza, si la desvía. Algún amigo europeo ironizaba esta regla universal de comportamiento comentando que la Comunidad Europea comenzará, luego de un tiempo, a transferir recursos a los nuevos miembros de la Unión, los europeos orientales, para que puedan a su vez cooperar con los países del Sur y ser, de ese modo, plenamente europeos.

Las utopías desmanteladas

Leo una revista de literatura francesa y allí se entrevista al autor de un nuevo tratado sobre el onanismo. El autor se remonta al siglo XIII o XIV para encontrar los orígenes de un debate que después ha traspasado el pensamiento de Montaigne, la enciclopedia de Diderot, las reflexiones éticas de Rousseau para desembocar en Michel Foucault. Y todo ese proceso aparece como un solo discurso en proceso sin interrupciones abruptas, sin rupturas. Miro en cambio los procesos de pensamiento y las eras de

Occidente aplicadas en nuestros países y todos los momentos son asumidos como incertidumbres, como irrupciones violentas, como rupturas que no alcanzan a explicarse. Si tomo un solo caso –el modo como en nuestros países se constituyen los tiempos de la Ilustración– con lo que me encuentro es con un desesperado Eugenio Espejo intentando evadir la persecución para permitir la entrada de la nación ecuatoriana a una cierta modernidad, o al desventurado Francisco de Miranda asesinado en una isla vecina a Venezuela con toda su utopía desmantelada. Así llegamos a la Ilustración. Así vamos occidentalizándonos dolorosamente, al margen de convergencias históricas, superpuestos los distintos momentos hasta preguntarnos si vale la pena vivir las mismas eras históricas de Occidente, con todo lo occidentales que nos sentimos y con todo lo occidental que integra nuestra híbrida cotidianidad.

Néstor García Canclini (1990) escribe:

> Necesitamos ciencias sociales nómadas, ciencias sociales capaces de circular por las escaleras que comunican a los distintos Estados de nuestras naciones y nuestras culturas, caóticamente sobrepuestos, confundidos, mezclados en una desordenada y desconcertante hibridación.

Ustedes esperarán que en algún momento desemboque en el tema que hoy nos convoca: el balance y las perspectivas de la cooperación. Tienen razón. Voy a intentarlo con unas pocas formulaciones todavía generales:

- **Uno.** La cooperación internacional, si quiere ser tal, sospecho que tiene que incluir en su política el conjunto de las relaciones entre el Norte y el Sur. Esto es algo que ya se ha planteado en más de una oportunidad y se reiteró en las

reuniones que fueron la antesala del encuentro de mandatarios de Guadalajara en 2004. Si no hay una modificación en los términos de intercambio comercial, si no hay una estrategia realista en el tratamiento de la deuda pública de nuestros países, si no hay claras políticas de integración de las que las dos regiones se beneficien, la cooperación internacional no tiene futuro. ¿Cómo podemos –me pregunto– sentarnos a una mesa a definir la cooperación de la Unión Europea con nuestros países, si al mismo tiempo se cierran los mercados para productos nuestros como el banano?

- Dos. La cooperación bilateral, reembolsable o no reembolsable, no puede continuar colocando en las negociaciones y en los acuerdos condicionamientos como la utilización de proveedores y tecnología del país que está cooperando. No es posible, por ejemplo, que en los acuerdos de condonación de deuda por programas sociales o productivos se coloque como exigencia invertir los montos condonados en proveedores del país que condona la deuda. Aquello es inmoral y no constituye una cooperación en su pleno sentido. La cooperación no puede ser una estrategia de los países del Norte para enfrentar sus problemas de empleo a través del voluntariado o de la cooperación técnica, ni puede tampoco solucionar crisis de su producción a través de endeudarnos o de cooperar. Recordemos el ya emblemático caso de la deuda contraída por el Ecuador con Noruega, que estamos pagando multiplicadamente y que, en su origen, no fue más que una estrategia del gobierno noruego para dar una salida a la catástrofe que vivían sus armadores navieros.

- Tres. La cooperación ha desarrollado un complicadísimo sistema de aplicación de sus programas, con toda una parafernalia

imaginada por sus tecnócratas, que obliga, particularmente a las organizaciones de la sociedad civil, a invertir importantes recursos humanos en desentrañar verdaderos mamotretos que no tienen, en el fondo, otro objetivo que evidenciar una cooperación sustentada en la desconfianza. Si a eso sumamos, por ejemplo en el caso europeo que es una cooperación dispersa, sin articulación alguna, que las organizaciones de nuestros países se pasan el tiempo haciendo complicados informes para cada una de las entidades oficiales donantes, cuando estas donaciones no incluyen voluminosas remuneraciones a funcionarios de los países donantes o prestamistas, con cargo a los presupuestos de los propios programas.

- **Cuatro.** La cooperación internacional oficial está lejos de alcanzar los niveles que los propios países, en un gesto demagógico, se pusieron como metas. Tal es el caso del famoso aporte del 0,7 del Producto Interno Bruto que debía dedicarse a la cooperación y que no se cumple en ninguno de los países europeos. Existen denuncias que hablan de que la cooperación de los países europeos llega apenas al 0,3%, cuando no aparece algún ministro de cooperación de extrema derecha, como ocurrió hace unos años en Holanda, que cargó a la cuenta de la cooperación internacional los gastos militares para intervenir en conflictos armados en países del Sur.

- **Cinco.** Existe un desencuentro entre las políticas de la cooperación internacional y las políticas o la ausencia de políticas a nivel nacional. Esto, en el caso ecuatoriano, es un callejón sin salida. Luego de sucesivos fracasos en impulsar programas desde las cooperaciones, la cooperación internacional

está optando por lo que ha llamado un alineamiento de sus acciones con las políticas nacionales, de modo de evitar que los programas financiados desde afuera duren mientras duran los recursos externos. No obstante, podríamos preguntarnos, con qué políticas nacionales puede alinearse una cooperación que comienza a diseñar un programa en un gobierno, continúa diseñándolo en otro gobierno, para finalmente aplicarlo en un tercer período de gobierno. Tal vez aquello está determinando que buena parte de la cooperación se dirija a la reforma y fortalecimiento del aparato estatal, como necesario para asegurar el destino de los programas de la cooperación. De allí que, en una reciente investigación, hayamos identificado 103 proyectos de cooperación dirigidos a la reforma del Estado y la descentralización, en los últimos seis años. Sin embargo, nos preguntamos si los intentos por reformar o reforzar las operaciones de los organismos del Estado pueden tener un resultado cuando hay problemas estructurales profundos que afectan al sistema político, a la democracia, al funcionamiento del Estado. ¿Puede –nos preguntamos– una búsqueda funcional de mayor gobernabilidad ocurrir en el marco de una sociedad patrimonialista, cuya inestabilidad política tiene relación con los niveles concentradores de la riqueza y de los beneficios de la sociedad en todos los sentidos?

- Seis. La cooperación internacional va a continuar siendo lo que es. Un esfuerzo civilizatorio que se traduce en términos aparentemente pragmáticos, como aquello de superar la pobreza, fortalecer la democracia, garantizar los derechos humanos. Me parece inútil debatir la naturaleza de estos objetivos, pero en función de su perspectiva, me atrevería a hacerme una pregunta inútil: ¿será posible que la cooperación

internacional convierta en actos un principio bastante abstracto, el principio de la alteridad, del diálogo entre iguales? Y la alteridad, nos dice Tzvetan Todorov,

> es la aceptación del otro sin que medien juicios de valor.

Aquello pasa, necesariamente, por la superación de algunos comportamientos profundos de los países que se asumen como los gestores de la modernidad, como los gestores del progreso. Y se trata de comportamientos que responden a una larga historia, difícil de superar, y que tienen que ver con un universo de subjetividades, de complejos ancestrales, de lecturas equívocas de la historia de la humanidad y de lecturas del humanismo. Günter Grass, ese extraordinario crítico del pensamiento dominante europeo, cuenta en uno de sus artículos que cuando llegó de visita al estado indio de Bengala, tropezó varias veces con ejemplares de sillas de estilo colonial, remanentes de la dominación inglesa, que invitaban a disfrutar de una arrogante comodidad. Escribe:

> Yo me sentaba en ellas en una determinada postura y enseguida me sentía europeo, es decir, superior y, por pura costumbre, un poco culpable.

¿Es finalmente la cooperación un acto fallido de culpabilidad y de deseo de borrar la culpa? ¿No será, acaso, que la cooperación internacional sigue fiel a aquel viejo principio de asimilación, expresado por Condorcet en la Europa de las luces, que sostenía que todos los hombres tienen los mismos derechos, entre los cuales está el de ser civilizados, y dado que los franceses y los ingleses son los pueblos más civilizados de la Tierra, tienen el derecho, e incluso el deber, de llevar la civilización a los salvajes?

Pienso, para concluir, que tal vez (y subrayo ese tal vez) la primera obligación de la cooperación internacional es dudar de sí

misma, abandonar las certezas y abrir un diálogo franco. Pienso también que sentarnos a ese diálogo franco es, a su vez, un reto enorme para una tecnocracia criolla ligada a la cooperación, ya sea oficial o privada, y habituada a asegurarse su sobrevivencia asumiendo ese pobrísimo papel de ejecutores de los «deberes civilizatorios» de la cooperación. Y aquí llego al testimonio personal. Yo he estado ligado a los programas de cooperación privada durante las dos últimas décadas. Me pregunto, entonces ¿soy capaz de sentarme a la mesa del diálogo con las manos libres?

Me parece que estamos, por tanto, hablando entre cómplices que necesitan transparentarse.

El desarrollo no lineal

Wilbur Wright*

Por más de 30 años la Fundación Interamericana (FIA) ha estado abordando el desarrollo en forma decididamente no lineal. Llamamos a nuestro enfoque *desarrollo de base* para subrayar que los proyectos que financiamos están concebidos y son administrados por la población local –que trata de resolver por sí misma los problemas de su comunidad– y no por personas de fuera que deciden que lo que se necesita es planificación familiar o educación o presas hidroeléctricas o atención de salud o carreteras que conecten la explotación agrícola con el mercado o cualquiera de las demás ideas milagrosas que fueron surgiendo y se hundieron en el fracaso durante la última mitad del siglo pasado.

Con algunas excepciones, en la FIA nos hemos limitado a responder a los proyectos que nos han sido propuestos. Nuestros representantes en el terreno pueden cuestionar o poner en tela de juicio tales propuestas e incluso sugerir revisiones, pero no son ellos quienes las redactan. Cada año recibimos cientos de propuestas de toda América Latina y el Caribe, y con nuestros fondos, limitados, proporcionamos apoyo a unas cuantas docenas que consideramos las más innovadoras y prometedoras. Esta forma diferente de abordar el desarrollo fue configurada no por un paradigma intelectual sino por la experiencia.

* Fundación Interamericana (IAF, por sus siglas en inglés). La fuente de este trabajo es el ensayo de Patrick Beslin, *Desarrollo de base*, publicado en la revista de la Fundación Interamericana, Vol. 25, Nº 1, 2004.

Durante los años formativos de la Fundación, fueron de significativa importancia personas que habían dedicado mucho tiempo *in situ* en la región como voluntarios y personal del Cuerpo de Paz, misioneros u hombres de negocios de empresas minoristas que aumentaron las ventas merced al conocimiento de sus clientes.

Durante aproximadamente esos mismos 30 años aparecieron nuevos interrogantes y enfoques científicos que generaron nuevas metáforas para determinar la forma en que funciona el mundo. Muchas de estas metáforas parecen intuitivamente más cercanas a lo que la Fundación Interamericana ha aprendido acerca del desarrollo, que el universo cronometrado del matemático Isaac Newton.

Si deseamos dejar atrás el cementerio de iniciativas de desarrollo fracasadas, constituye un primer buen paso cuestionar nuestras metáforas. Como destaca el economista Brian Arthur,

> una parte considerable de la formulación de la política consiste en encontrar la metáfora adecuada. A la inversa, una mala formulación de la política casi siempre entraña haber encontrado metáforas inapropiadas.

Del caos y la complejidad

Los estudios del caos se concentran en sistemas no lineales, es decir en aquellos cuyos componentes no pueden actuar de forma independiente: las acciones de uno afectan al resto mediante una red de conexiones. El fenómeno fundamental del estudio del caos consiste en que en los sistemas no lineales, pequeños cambios en la condición inicial pueden producir resultados sumamente divergentes. Dichos sistemas no son inherentemente

estables y, en ellos, el cambio puede producirse con alarmante brusquedad. El ejemplo citado con más frecuencia es el del «efecto mariposa» descubierto por Ed Lorenz, meteorólogo del *Massachussets Institute of Technology* que trabajaba en modelos informáticos de la atmósfera, a comienzos de la década de 1960. En una época de optimismo, en el sentido de que la ciencia podría llegar a pronosticar y luego controlar el clima, los cálculos informáticos de Lorenz revelaron de repente cómo un cambio infinitesimal en las condiciones iniciales podía producir resultados muy diferentes. Una mariposa que moviera sus alas en Indonesia hoy, por ejemplo, podría sacudir la atmósfera como para ocasionar una tormenta de nieve en Toronto la próxima semana. Los sistemas meteorológicos, si bien están controlados por leyes determinísticas, son espectacularmente inestables. En consecuencia, permiten que cambios minúsculos que se operan en un lugar se propaguen a través del sistema y produzcan efectos importantes en otros lugares.

En lo relativo al desarrollo, el «efecto mariposa» se ha producido una y otra vez en los proyectos financiados por la FIA. El fenómeno llevó al personal de la Fundación a diseñar un sistema para describir los resultados de los proyectos, concretamente las consecuencias imprevistas y los efectos multiplicadores. Damos cuenta de los resultados tangibles de cada proyecto, pero también intentamos efectuar un seguimiento de los resultados intangibles: por ejemplo cómo la confianza que se deriva de abordar con éxito un problema motiva a una organización de base a tratar una cuestión más compleja o cómo pueden resolverse las diferencias cuando una comunidad se concentra en una meta común. También examinamos el modo en que un proyecto concebido para resolver un problema concreto en una comunidad

puede promover cambios más amplios que conciernen a muchas más personas.

Un ejemplo procedente de Colombia ilustra este aspecto. En 1983 la FIA otorgó una donación para ayudar a un grupo de investigación en Bogotá a iniciar un programa de servicios legales para trabajadoras domésticas, muchas de las cuales tenían reivindicaciones por resolver con sus patronos. En los años siguientes el interés generado por dicha iniciativa comenzó a tener efectos en cascada en la sociedad colombiana. Mayor volumen de trabajo legal, la formación de grupos de apoyo mutuo entre trabajadores, foros públicos y una creciente atención de los medios de información así como el surgimiento de grupos análogos en otras ciudades colombianas condujeron con el tiempo a una ley nacional, promulgada en 1988, que hacía obligatorios los beneficios de seguro social y salud para todos los trabajadores domésticos y jornaleros en todo el país.

En la medida en que los estudios del caos cuestionan la idea de que el cambio es siempre paulatino y pronosticable, la noción de la complejidad pone en tela de juicio la idea reduccionista de que las cosas se comprenden mejor dividiéndolas en componentes más pequeños. Cuanto más aprendía la ciencia, parecía que tanto menos tenía que decir acerca de muchos de los problemas más complejos del mundo, explorando sistemas intrínsecamente simples o que podían ser analizados en componentes simples, lo cual a menudo es imposible en los sistemas complejos que además son adaptativos: tienen la capacidad de cambiar, procesan la información, aprenden y se autoorganizan. Para los científicos, ocupados en los últimos siglos en calcular equilibrios exactos de masa y energía, la comprensión de esas propiedades

«emergentes» requiere de un enfoque nuevo y no del simple perfeccionamiento de métodos tradicionales. Los científicos pueden observar las interacciones y ver cómo surgen patrones y estructuras; están en capacidad de ver el orden emergente y la autoorganización; observan el mundo exterior, la biología, la evolución; y, encuentran patrones análogos.

La experiencia de la FIA confirma el fenómeno de los patrones y el orden emergentes. Uno de nuestros principales recursos intelectuales es el torrente de propuestas que llegan a nuestra oficina cada año. A medida que las examinamos surge un cuadro de las transformaciones que se producen al nivel de base en América Latina y el Caribe. Pese a que a veces toma tiempo percibirlo, la oportunidad de analizar todas esas ideas nos permite a menudo vislumbrar con antelación el futuro. Fuimos dándonos cuenta de que en varios países estábamos financiando proyectos cuya meta era, al mismo tiempo, mejorar el nivel de vida y preservar la biodiversidad. Las entidades ambientales comenzaron a enviarnos a su personal para que aprendiese la forma en que las dos metas podrían combinarse. La opinión de que un agricultor armado con un machete no era más que una amenaza para el ambiente comenzó a ser sustituida por la del agricultor que, en las circunstancias de apoyo apropiadas, era un guardián de su entorno.

Las metáforas de desarrollo apropiadas

El caos y la complejidad son ciencias nuevas, preñadas de ideas intrigantes y envueltas en el murmullo entusiasta que acompaña a las nuevas empresas. No han producido un paradigma científico, como lo hizo la física de Newton hace más de tres siglos,

pero han gestado ya una rica serie de metáforas, muchas de las cuales parecen apropiadas para abordar cuestiones con las que tropiezan los teóricos y profesionales del desarrollo. En esta etapa, las nuevas metáforas pueden ser los aportes más valiosos de las nuevas ciencias al pensamiento sobre el desarrollo.

Un buen punto de partida en la búsqueda de metáforas de desarrollo apropiadas constituye la distinción fundamental entre sistemas lineales y no lineales. Los sistemas lineales simples se comportan de forma pronosticable. Si dejamos caer una piedra, esta desciende a una velocidad que puede medirse. Los procesos no lineales generan sorpresas, como puede generarlas el sistema meteorológico cuando una mariposa acelera la marcha. Lamentablemente, los intentos por resolver los problemas de la pobreza han generado más sorpresas que éxitos. Con bastante frecuencia, se aportan al sistema importantes recursos y buenas intenciones, pero lo que se obtiene difiere dramáticamente de lo que se esperaba.

Utilizando el lenguaje de la nueva ciencia, un proyecto de desarrollo es una intervención en sistemas adaptativos, no lineales y complejos. Cuando se ha planificado con métodos y expectativas lineales, la teoría del caos indica lo que puede ocurrir. Un proyecto de desarrollo impulsado con grandes sumas de dinero, trazado con mucho detalle y dirigido por expertos puede representar un cambio muy significativo en «las condiciones iniciales». A medida que las cosas comienzan a funcionar, lo que ocurre en realidad empieza a menudo a apartarse de las expectativas y, a medida que los resultados llegan, aumenta la divergencia, a veces de manera catastrófica.

Los ejemplos al respecto han sido una constante en el último medio siglo de asistencia al desarrollo. Una y otra vez, se planifican ambiciosos proyectos de desarrollo con una impresionante coherencia interna y luego se imponen desde arriba en un complejo sistema humano. Pero debido a que es efectivamente imposible abarcar toda situación concebible, los sistemas verticalistas desde arriba tropiezan constantemente con combinaciones de eventos que no saben cómo resolver y muy a menudo se estancan en un titubeo a la hora de decidir. El problema radica en tratar de abordar la pobreza mediante el método reduccionista que consiste en desglosarla en sus diversos componentes. En distintas ocasiones, los planificadores del desarrollo consideraron que construir la infraestructura física de carreteras, puentes y puertos era la clave del desarrollo, o que lo era la educación o la vivienda urbana o la modernización de la agricultura o la microempresa. No es que nada de eso sea incorrecto. Lo que es incorrecto es suponer que se puede cambiar un factor en una situación compleja y, luego, pronosticar el resultado.

¿A qué se asemejaría un modelo de desarrollo no lineal? Sería muy similar a lo que llamamos desarrollo de base, participativo y verticalista desde abajo. Una misteriosa adecuación entre la forma en que hablamos del desarrollo de base y la manera en que los científicos hablan de la evolución de sistemas complejos:

> En lugar de diseñarse desde arriba –tal como lo haría un ingeniero humano– los sistemas vivientes parecen surgir siempre desde abajo, de una población de sistemas mucho más simples. Utilice el control local en lugar del control global. Deje que surja el comportamiento desde la base, en lugar de especificarlo desde arriba. Y mientras lo hace, concéntrese en el comportamiento en curso en lugar de concentrarse en el resultado final.

El enfoque de desarrollo de base sensible ve en las comunidades humanas la misma capacidad de autoorganización que los científicos en todos los sistemas adaptativos complejos. Por tanto, se basa más en la capacidad de los pobres para entender sus propios problemas y crear sus propias soluciones –a menudo dialogando con técnicos locales– que en proyectos diseñados desde fuera. Recalca la singularidad de cada proyecto. Busca el éxito tanto, si no más, en resultados intangibles tales como las mayores capacidades humanas, que en resultados cuantitativos de proyectos. Reconoce que los sistemas complejos son adaptativos y busca fortalecer la adaptabilidad para que pueda transferirse al desafío de desarrollo siguiente.

Si dejáramos de pensar en el desarrollo como un proceso lineal, uno de los primeros elementos en desaparecer sería la ilusión de control inherente a los proyectos diseñados desde arriba. El panorama del desarrollo, salpicado de fracasos durante el pasado medio siglo, demuestra el poco control que los diseñadores y administradores de proyectos han podido ejercer realmente, pero la ilusión persiste. El control es poder y las metáforas emanadas de los estudios del caos y la complejidad indican que el poder debe cederse y dispersarse hacia abajo para dar paso al comportamiento adaptativo y al surgimiento de nuevos patrones.

Con el control desaparecería la idea de previsión. Al contrario de la realidad, la exigencia de la previsibilidad hace que los procesos complejos se ciñan forzosamente al marco de los modelos simples. Esa distorsión da origen a los fracasos del desarrollo. Con diferentes metáforas, ya no se pensaría que los proyectos de desarrollo son análogos a los experimentos de laboratorio. Las metas estarían claras, pero se requeriría de un enfoque mucho

más amplio que lo que indica la tarjeta de puntuaciones o la lista comprobatoria de los logros. Este enfoque se ampliaría de forma que abarque lo que sucede en el camino hacia las metas y se adaptaría a la realidad de que así como un sistema complejo evoluciona y se adapta, también las metas pueden cambiar.

Esto significa que el campo de la evaluación de proyectos se modificaría, al igual que la definición del éxito. La evaluación pasaría de ser una mera medición del avance realizado hacia el logro de metas establecidas exógenamente a un mecanismo de retroalimentación en la evolución de un grupo humano. Aún tendríamos cifras, pero prestaríamos más atención a los relatos personales. En lugar de control y previsión, se observaría y se escucharía más. Los profesionales del desarrollo pasarían necesariamente más tiempo fuera de sus oficinas para aproximarse al nivel de base. En vez de operar como diseñadores y administradores de proyectos, desempeñarían un papel más modesto aunque mucho más interesante, como el de los guías en los descensos por aguas bravas, observando y, en ocasiones, introduciendo un remo cuando esto puede ayudar. Al convertirse en observadores, los profesionales del desarrollo podrían terminar realizando períodos de servicio más largos en el mismo lugar. Ahora, muchos profesionales del desarrollo se movilizan demasiado. Planifican un proyecto y, cuando ha quedado instalado y en funcionamiento o cuando ha fracasado y desaparecido, pasan a otra misión y nunca ven sus errores.

Los proyectos serían más pequeños –recuérdese el ala de la mariposa– y mucho más numerosos. Murray Gell-Mann, estudiante de la teoría del caos, observó el hecho de que los proyectos en gran escala producen a menudo daños ambientales

en la medida en que poco ayudan a los segmentos pobres de la población:

> A esas mismas personas se puede, con frecuencia, ayudar de forma muy eficaz mediante gran cantidad de pequeñas actividades, realizadas al nivel local, como por ejemplo la práctica de lo que se denomina micropréstamos.

Se reconocería la individualidad y singularidad de los proyectos.

Asimismo, se reformularía la idea de duplicación. En un régimen lineal, un buen proyecto se convierte en un modelo aplicable en otros lugares. Las metáforas que prevalecen promueven una hipótesis, la de que las condiciones de los proyectos son en general análogas, independientemente de los diferentes contextos. Las metáforas emanadas de la complejidad desviarían la atención hacia lo que es verdaderamente reproducible en los proyectos de desarrollo: un enfoque que fomenta la capacidad creativa y la iniciativa local, que subraya el proceso más que los resultados y que permite a los procesos evolucionar sobre la base de la interacción de los participantes, sus experiencias y sus reflexiones. Los profesionales del desarrollo, en vez de tomar decisiones acerca de lo que es reproducible, se convertirían en facilitadores, permitiendo a los representantes de otras comunidades visitar y constatar personalmente qué características del proyecto que tuvo éxito quisieran ellos reproducir.

Este enfoque podría paliar, si no eliminar, uno de los aspectos más desagradables de la labor de desarrollo: la tendencia a culpar de los fracasos en las actividades de desarrollo a la cultura supuestamente inferior de las «poblaciones beneficiarias». Siguiendo criterios lineales típicos, los profesionales del desarrollo diseñan

un proyecto y se preparan para su ejecución. Cuando la población local no cumple las funciones asignadas, el especialista frustrado echa la culpa a su defectuosa cultura. Pero la experiencia de base enseña que, con frecuencia, son precisamente los valores de la cultura local los que impulsan el éxito de los proyectos. La cuestión está en ampliar nuestra gama de metáforas acerca del desarrollo y saber cuáles son las adecuadas para una situación determinada. Y si queremos que la gente participe de verdad en las actividades de desarrollo que seguirán realizando una vez terminada la ayuda externa, entonces las mariposas y las bandadas autoorganizadas de aves deberían figurar entre nuestras metáforas.

Lo singular de la Fundación Interamericana

La Fundación Interamericana fue creada por ley del Congreso, en 1969, como complemento a los programas establecidos de asistencia exterior de Estados Unidos. Su propósito es identificar, poner a prueba y desarrollar modos más efectivos de entrega de la asistencia exterior norteamericana directamente a organizaciones de personas pobres en América Latina y el Caribe, en respuesta a sus propuestas, y comunicar a otros donantes y gobiernos las innovaciones resultantes.

La singularidad de la FIA proviene de su premisa fundamental, basada en la experiencia, de que las innovaciones en el desarrollo surgirán de los propios pueblos y no de técnicos en ayuda exterior. Por tanto, la Fundación se considera a sí misma como observadora y facilitadora receptiva de las ideas que vienen del terreno. Apoya una variedad de proyectos en distintos países y contextos, hace el seguimiento y documenta el aprendizaje de estos proyectos, y comparte sus conclusiones con la comunidad.

Con más de 4.500 proyectos apoyados desde su creación, la FIA ha mejorado las condiciones de vida de millones de personas, como se evidencia en los informes de resultado. El impacto de la Fundación radica en las nuevas formas de la asistencia para el desarrollo, que debe ser juzgada en dos niveles:

1. la efectividad mesurable de sus proyectos en el mejoramiento de las vidas de sus beneficiarios, y
2. el grado en que las innovaciones que ayuda a desarrollar son adoptadas por otros donantes, multiplicando así el impacto en niveles nacionales.

Para documentar la efectividad de sus proyectos, la FIA se apoya en el monitoreo cualitativo y la observación directa que hacen sus representantes en el terreno y en medidas cuantitativas tomadas y compiladas por su equipo de verificadores de datos, también en el terreno, y por su Oficina de Evaluación. Esta información alimenta al *Marco de Desarrollo de Base*, que incluye los resultados a niveles individual, de organización, comunitario y social, y los clasifica como tangibles e intangibles. Los indicadores para cada una de estas categorías son elegidos al inicio de cada proyecto en consulta con el donante, son objeto de seguimiento durante la vida del proyecto y se compilan en un informe final. Los resultados acumulados de todos los proyectos son recogidos en un Informe de Resultados anual. Además, cada año la Fundación encarga diez evaluaciones independientes de proyectos seleccionados al azar, amén de una cantidad variable de otros elegidos específicamente como objeto de interés, entre aquellos concluidos por lo menos tres años antes, para medir la sostenibilidad de los resultados logrados.

Documentar el impacto de la FIA en otros donantes es mucho más difícil. Aunque resulta imposible reclamar mérito exclusivo, a través de los años la IAF ha identificado, apoyado y documentado desde sus inicios las siguientes innovaciones que posteriormente se convirtieron en instrumentos ampliamente utilizados para la asistencia al desarrollo:

- *Apoyo receptivo y directo a los pobres.* La premisa básica de la IAF fue al mismo tiempo su primera innovación. La Fundación se estableció desde el principio para responder a las ideas de sus beneficiarios antes que pretender saber mejor que ellos. Esto la llevó a las dos posiciones a las que sigue adhiriendo: llegar a la gente a través de las propias organizaciones de la sociedad civil y no de los gobiernos, y que las comunidades diagnostiquen sus propios problemas e implementen sus propias soluciones. Aunque pocos programas de desarrollo son verdaderamente receptivos, en la actualidad la mayoría de sus representantes trabajan con la sociedad civil y todos aducen que consultan con sus beneficiarios antes de diagnosticar soluciones.

- *Programas de microcrédito.* A principios de la década de 1970, la FIA comenzó a apoyar lo que en ese entonces se veía como programas de crédito de alto riesgo: préstamos para pobres, destinados a emprendimientos empresariales muy pequeños. La Fundación se inspiró en experimentos anteriores en Asia y apoyó en América un amplio rango de programas piloto de microcrédito que condujeron a la creación de programas en todo el hemisferio y, con el tiempo, a un generalizado apoyo de otros donantes. Habiendo logrado una amplia aceptación de la idea, la FIA siguió adelante y

ahora apoya programas de microcrédito como componentes de proyectos más amplios de desarrollo.

- *Gerencia comunitaria de recursos renovables.* Hacia fines de la década de 1970, la FIA comenzó a responder a pedidos de grupos comunitarios de establecer operaciones generadoras de ingreso en materia de uso sostenible de los recursos silvícolas. En ese entonces, el desarrollo ecológicamente sostenible era generalmente visto como un desafío técnico que demandaba grandes inversiones en la protección y la conservación. El apoyo de la Fundación a una variedad de pequeños proyectos proporcionó evidencia de que las comunidades podían generar su sustento en el proceso de explotar en forma sostenible los recursos silvícolas y acuáticos de los que dependían. En muchos lugares la conservación gerenciada o administrada por la comunidad se ha constituido con el tiempo en el estándar en cuanto a costo y efectividad para la utilización de recursos renovables.

  Hacia fines de la década de 1980, la IAF llevó la idea más lejos y comenzó a apoyar a comunidades inclinadas a la explotación sostenible de los recursos ictícolas costeros. Esto exigió un mayor grado de especialización considerando la naturaleza esquiva del recurso y la dificultad de medir su capacidad de reposición. Mediante proyectos piloto en el Caribe y la costa pacífica sudamericana, la Fundación confirmó que las comunidades pobres podían educarse a sí mismas en estos temas y ganarse la vida sin agotar el recurso.

- *Firmas de propiedad y gerencia de los trabajadores.* También a fines de la década de 1970 y principios de la de 1980 la FIA apoyó algunos programas experimentales para ayudar a

grupos de trabajadores pobres a administrar firmas y plantas establecidas que habían sido dejadas en sus manos como consecuencia de la reestructuración económica en algunos países. Estos experimentos no tuvieron éxito debido a los problemas internos y las situaciones económicas cambiantes, que fueron documentadas por la FIA en una serie de evaluaciones. Desde entonces, en lugar de ello, la Fundación ha optado por apoyar iniciativas de liderazgo obrero más incipientes y facilitar su crecimiento natural, más recientemente a través de oportunidades de exportación proporcionadas por regímenes de libre comercio.

- *Turismo gerenciado por la comunidad.* A principios de los 1980, la FIA apoyó experimentos iniciales en las tierras altas andinas mediante los cuales las comunidades locales utilizarían su patrimonio cultural como un recurso para el turismo que pudieran manejar por cuenta propia. Esto implicó que ellos mismos se organizaran para un control de calidad y administraran el transporte y el hospedaje para turistas dentro de las comunidades. Actualmente hay en el continente docenas de destinos turísticos administrados comunitariamente que están apoyados por numerosos donantes, y un número importante de estos destinos incluyen también aspectos de ecoturismo y conservación.

- *Reciclamiento de desperdicios sólidos gerenciado por la comunidad.* También en la década de 1980, la Fundación comenzó a apoyar iniciativas para que las comunidades pobres encararan sus propios problemas de manejo de desperdicios sólidos, en ausencia de servicios adecuados de recolección por parte de los gobiernos locales. Esto llevó a comprender

que había oportunidades de ingreso en el reciclamiento, lo que condujo a la creación de asociaciones coordinadas de recicladores independientes, con apoyo de la FIA. El éxito de esto llevó a la expansión del área de servicio más allá de las comunidades pobres, para abarcar otros vecindarios y, con el tiempo, las ciudades. En la actualidad hay importantes asociaciones de recicladores en numerosas ciudades latinoamericanas con apoyo de una variedad de donantes, incluyendo gobiernos de grandes ciudades como Bogotá, Belo Horizonte y Buenos Aires.

- *Presupuestos participativos.* Durante la década de 1990 la Fundación comenzó a recibir pedidos de apoyo a alianzas entre grupos comunitarios y sus gobiernos locales. Esto fue un ramal de un movimiento generalizado en América Latina hacia la descentralización de la administración pública, que dio oportunidad para interacciones entre ciudadanos y gobiernos que no eran posibles bajo los antiguos regímenes centralizados. Algunos gobiernos municipales, con presupuestos ampliados derivados de los gobiernos centrales por una variedad de servicios, se volvieron receptivos a la retroalimentación de grupos cívicos en cuanto a prioridades presupuestarias. La FIA apoyó algunas iniciativas muy pioneras en Brasil, que se convirtieron en modelos y lideraron el camino hacia un movimiento ampliamente generalizado de elaboración participativa de presupuestos municipales en toda América Latina.

- *Organizaciones comunitarias en el gobierno local.* En el contexto de la tendencia más amplia de América Latina hacia la descentralización y la transferencia de responsabilidades

desde el gobierno hacia la instancia municipal, la Fundación respondió activamente, a principios del presente siglo, a propuestas de la sociedad civil para asociarse con los gobiernos locales y el sector empresarial en esquemas de desarrollo. Un aspecto importante de este enfoque fue su conexión con nociones de ciudadanía responsable y democracia de base. Mientras desde entonces grandes donantes han empezado a concentrarse en temas tales como «desarrollo con dirección comunitaria» o «desarrollo avalado con los activos comunitarios», la FIA se concentra ahora más agudamente en la realidad de gobernar y su dinámica a nivel local. Esto ha significado auspiciar estudios de casos sobre las dinámicas del proceso comunitario de decisión y apoyar eventos relativos a las políticas, tales como la Conferencia Latinoamericana de Alcaldes, la Cumbre Iberoamericana sobre Desarrollo Local y la Cumbre Presidencial de las Américas.

Entre otros aspectos cuya marcha lidera la Fundación figuran:

- *Más allá de las remesas: comunidades transnacionales.* Numerosas organizaciones de asistencia al desarrollo se han concentrado en los últimos años en el volumen de las remesas que los inmigrantes envían a sus comunidades de origen y en la posibilidad de canalizar parte de estos flujos privados hacia las inversiones comunitarias. Sobre la base de sus contactos con organizaciones de inmigrantes, la FIA es escéptica en cuanto a este enfoque y se ha concentrado, en su lugar, en formas de involucrar a las asociaciones de inmigrantes como actores y sostenedores de proyectos productivos generadores de empleo en sus comunidades de origen.

- *Más allá de la responsabilidad social empresarial.* Durante varios años la Fundación ha participado activamente en

distintos foros internacionales para involucrar a la comunidad empresarial en una «conducta socialmente responsable», interpretada en términos amplios. En los últimos tres años, la FIA ha ayudado a empresas donantes interesadas a adoptar su enfoque hacia el desarrollo de base en sus propios programas. RedEAmérica, una red interamericana de programas proporcionados por empresas, tiene en la actualidad 53 miembros que enseñan y aprenden uno del otro los principios y las dinámicas del desarrollo de base. La Fundación utilizará ahora la experiencia obtenida en este cambio de su enfoque para aplicarlo a otras fuentes de apoyo al desarrollo dentro de América Latina, tales como fundaciones comunitarias y fondos de desarrollo social.

- *Los marginados como agentes de cambio.* Los donantes se han concentrado siempre en poblaciones marginadas y vulnerables como beneficiarias de sus programas. Así, pueblos indígenas, mujeres y discapacitados se benefician de auspicios desde hace tiempo. La FIA se está concentrando más decididamente en estas y otras poblaciones excluidas, tales como las afrodescendientes y la de los jóvenes, no solo como beneficiarias sino como agentes de cambio en sus comunidades. La intención es hacer frente al problema no aliviando los síntomas de la marginación, sino alentando la participación democrática, que encara la exclusión mediante la formación de nuevas relaciones de poder más equilibradas en la comunidad.

9 - RETOS DEL DESARROLLO LOCAL

Retos del desarrollo local: orígenes, problemas y perspectivas

José María Tortosa (España)

Globalización, integración supranacional y procesos territoriales locales: ¿Hay sincronía?

Sergio Boisier (Chile)

Retos del desarrollo local: orígenes, problemas y perspectivas

José María Tortosa*

Para responder a los nuevos escenarios y perspectivas del desarrollo local se opta aquí por situar, en primer lugar, la cuestión del desarrollo local en una perspectiva histórica, describiendo la evolución de la palabra desarrollo y evaluando críticamente su utilización desde una perspectiva mundial. Y, en segundo lugar, se procura exponer algunos elementos que configuran la presente coyuntura, partiendo de las nuevas realidades latinoamericanas pero situándolas en el contexto del sistema mundial. Finalmente, en la tercera parte, se intenta ver las perspectivas que se derivan de lo expuesto en las dos primeras.

Una retrospectiva

Del desarrollo al desarrollo local

Hay muchos intentos de escribir la historia del desarrollo (Rist, 2002; Tortosa, 2001), una palabra cuyo significado ha ido cambiando a lo largo del tiempo con algunas fechas particularmente significativas:

La primera es la del 20 de enero de 1949, fecha en la que el presidente norteamericano Harry S. Truman

* Investigador del Centro de Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos (CESPLA). Universidad de Cuenca (Ecuador) y Universidad de Alicante (España). Grupo de Estudios de Paz y Desarrollo (GEPYD), Universidad de Alicante.

anuncia un programa de desarrollo cuya idea es relativamente sencilla: algunos países (porque la unidad de análisis es el Estado) son más pobres que otros porque su situación interna, tradicional, les impide acceder a los medios de producción modernos y, por ello, no producen suficiente para responder a las necesidades de sus habitantes.

La solución es igualmente sencilla: hay que modernizar a esos países mediante el apoyo financiero y tecnológico proporcionado por empresas, gobiernos y actores sociales de los países ricos en general y de los Estados Unidos en particular. Pero modernizar es mucho más que eso: es poner al día la política, los medios de comunicación, las asociaciones voluntarias y la educación.

Se pensaba que es asemejarse a los Estados Unidos. Modernizar y americanizar significaban la misma cosa y está claro que se trata de un proceso transitivo («yo te desarrollo a ti»), del que lo básico consiste en quitar los obstáculos que impiden el desarrollo natural, como natural es el desarrollo de un ser vivo.

Esta propuesta sería elaborada a través de la llamada *teoría de la modernización*, predominante en los 1950 y 1960. Esta teoría refleja relativamente bien el contexto en el que nace: el de la hegemonía incontestable de los Estados Unidos a escala mundial, que hace que la sociología dominante sea la del país dominante.

La idea de que el desarrollo es básicamente económico aunque sus posibilidades puedan ser muy variadas –llámense modernización, occidentalización, revolución o competición–, se mantiene hasta finales de los años 1980. Pero cuando se publica el primer *Informe sobre el Desarrollo Humano* del PNUD en 1990, este se constituye en un punto de inflexión en esta perspectiva.

Ideado como una alternativa al *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, de enfoque economicista, que publica el Banco Mundial, el reporte del PNUD introducía en el concepto y medición del desarrollo algo más que el PIB: la esperanza de vida y el nivel de instrucción. En la misma dirección, pero ampliada, iría el informe del entonces Secretario General de Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali que, en 1995 y en su agenda sobre el desarrollo (1994), introducía los elementos de la paz, el medio ambiente, la justicia y otras variables que habían sido totalmente ajenas al programa del desarrollo denominado clásico.

Todas estas versiones tienen en común ver al Estado como unidad básica de análisis y de actuación (hay economías nacionales y hay desarrollo nacional, o revolución nacional), ser parte de programas de acción y, por tanto, tener un contenido normativo evidente. Desarrollo es lo que hay que hacer en el país.

Teoría de la dependencia

Hubo versiones alternativas aunque no tan difundidas como las anteriores. Frente a esa primera variante de desarrollo, entendido básicamente como crecimiento económico, pero entre cuyos prerrequisitos se encuentran los sociales e institucionales, reaccionaría a principios de los 1960 con vehemencia, desde América Latina, lo que acabaría llamándose ***teoría de la dependencia*** ejemplificada por el brillante texto de Andre Gunder Frank (1971) sobre el subdesarrollo de la sociología del desarrollo[1].

[1] La debilidad de la teoría de la dependencia, según reconocen algunos de sus autores, fue precisamente el circunscribirse sólo al ámbito latinoamericano y no ver que el caso asiático en general y el chino en particular eran ajenos a la teoría (véase Gunder Frank, 1998). Como muestra de la notable honradez intelectual (no demasiado frecuente) de este autor véase el capítulo 2 de Chew, Sing y Denemark, Robert (Eds.), 1996.

El punto central de su discurso es que el desarrollo no es un programa sino un hecho que se produce no por las condiciones internas del país en cuestión (se sigue tomando como unidad al Estado), sino por su relación con los países centrales, enriquecidos o «desarrollados». El «subdesarrollo» es el resultado de un proceso en el que unos «desarrollados» han «subdesarrollado» a otros, con la ayuda de las elites locales de estos últimos.

Pero también frente al énfasis en el desarrollo económico nacional aparecen a mitad de los años 1980 perspectivas variadas en torno a lo que se llamará «confianza en las propias fuerzas»[2] (Galtung, 1980 y Lederer, 1980), «desarrollo a escala humana» y demás formas de comenzar a dar paso a lo que después se denominará «desarrollo local».

Como se dirá en aquel momento, este desarrollo a escala humana consiste

> en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, *de los procesos globales con los comportamientos locales*, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía, y de la Sociedad Civil con el Estado[3].

Aparece casi simultáneamente una nueva receta de desarrollo, que se convertirá en dominante en esos mismos años y que ha recibido diversos nombres: neoliberalismo, pensamiento único, globalismo. Se trata de una propuesta de reducción del Estado («el Estado no es la solución,

2 Son los momentos mejores de Ujama'a en Tanzania o de Sarvodaya Sramadana en Sri Lanka, procesos de desarrollo a partir de la aldea o del pueblo con claros puntos en común con las comunas de la revolución china y los kibutzim israelíes.

3 Max-Neef, 1986 y 1988. Énfasis añadido por el autor.

es el problema») y de aperturas, desregulaciones y flexibilizaciones bajo el dicho general de «menos Estado, más mercado». Los efectos de estas políticas se conocen (Ugarteche, 2004; Petras y Veltmeyer, 2004) y son reconocidos incluso por algunos de los que las propusieron en su momento.

Desarrollo local

Es en ese contexto que en los años 1990 aparece la palabra «desarrollo local», recogiendo débilmente algunas tradiciones teóricas como las indicadas y actuando inicialmente como autodefensa frente a las consecuencias del neoliberalismo, mediante propuestas que pueden llegar del Trabajo Social Comunitario, del Análisis Geográfico Regional, de la Ciencia Política y de la Microeconomía, más que de la Macroeconomía (Henderson y Thomas, 1992; Pérez y Carrillo, 2000).

Lo que ha sido –y sigue siendo– desarrollo se puede contrastar con el desarrollo local tomando algunos elementos que en su momento señalaba Francisco Alburquerque (1999) y que aquí se reducen a los objetivos del proceso, a su organización y a sus actores.

	Desarrollo	Desarrollo local
Objetivos	• crecimiento cuanti • grandes proyectos	• innovación, calidad y flexibilidad • numerosos proyectos
Organización	• gestión centralizada • administración centralizada de los recursos	• gestión local • coordinación concertada de organizaciones intermedias
Agentes	• Estado central • administración central de los recursos	• administraciones públicas te • PyMES y microempresas • actores sociales locales • organismos intermedios • entes supranacionales de integraci económica

En términos generales, el desarrollo local es definido (Enríquez 2003) como:

- Un proceso de concertación entre los agentes –sectores y fuerzas– que interactúan en un territorio determinado para impulsar la participación permanente, creadora y responsable de ciudadanos y ciudadanas.
- Un proyecto común de desarrollo, que implica la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial.
- Una iniciativa orientada a elevar la calidad de vida de cada familia, ciudadano y ciudadana que vive en ese territorio, a contribuir al desarrollo del país y a enfrentar adecuadamente los retos de la globalización y las transformaciones de la economía internacional.

El desarrollo local nace entonces con una cierta ambigüedad. Por un lado, recoge la pretensión de la teoría de la modernización de que el desarrollo no es el resultado de una relación entre centro y periferia, sino un «proyecto común de desarrollo»[4] con el fin de «contribuir al desarrollo del país». Pero, por otro, es la respuesta a «los retos de la globalización y las transformaciones de la economía internacional». Además puede entenderse como un intento de superar el fracaso de las grandes teorías que le antecedieron y que se caracterizaron por una frustración común para conseguir los objetivos que decían buscar mediante su práctica.

Evaluación

A pesar de lo dicho, los países enriquecidos no parece que hayan estado interesados en el desarrollo de los países empobrecidos. El libro de

4 En los textos sobre desarrollo (comenzando por la Resolución 41/128 del 4 de diciembre de 1986, «Declaración sobre el derecho al desarrollo») es frecuente que la definición de desarrollo incluya la palabra desarrollo.

Ha-Joon Chang (2004) es demoledor, ya que examina con evidencia empírica las políticas que los países enriquecidos proponen a los países empobrecidos y advierte que son exactamente lo opuesto de lo que hicieron tales naciones históricamente ricas.

Los países que proclaman el librecambismo son los que menos lo practicaron en su *take-off*, por utilizar la perspectiva de Rostow sobre los supuestos «estadios del desarrollo». La conclusión del libro es que los países ricos de hoy tratan de impedir que otros adopten las políticas e instituciones que ellos mismos usaron: quieren «retirar la escalera» que ellos utilizaron e imposibilitar que otros pongan en entredicho la posición de privilegio de los que ya están «arriba».

Respecto de los consejos que han dado en tiempos de la llamada «globalización» o del neoliberalismo, la situación es todavía más extrema. Está bastante claro que las recetas de «menos Estado, más mercado» y de reducir el proteccionismo no han sido aplicadas por los países enriquecidos, que eran los que las proponían. La tendencia parecía ser otra: si el país enriquecido tenía algún producto competitivo, aconsejaba o exigía al país empobrecido que abriera sus fronteras para que esos productos pudieran penetrar libremente. Pero se reservaba el derecho a cerrar sus fronteras ante cualquier producto que pudiera ser competitivo con sus propios productos alegando «*dumping* social» por parte del exportador competitivo. O, simplemente, la necesidad de proteger el empleo de los propios campesinos u obreros. En otras palabras, salvaguardar los beneficios de sus propios industriales del agro o la manufactura.

El conflicto comercial con China ha sido tal por la fuerza demográfica y económica que tiene dicho país: a una nación pequeña

le habría resultado más difícil, pero China «ha plantado cara» a los países del centro hasta el punto de querer ser potencia hegemónica. Además, plantea un modelo de crecimiento en el que es el Estado (el Partido) el que utiliza el mercado y no se le deja a este, retóricamente, la dirección del proceso (véase Dos Santos, 2005).

Si esto es así y el desarrollo local ha venido aconsejado desde los países enriquecidos, habría un primer motivo para adentrarse con cautela en este campo, igual que, en su momento, las «luchas contra la pobreza» propuestas por el Banco Mundial para aminorar el impacto de sus «ajustes» tendrían que haber sido vistas con desconfianza.

Las críticas expuestas sobre el papel de las ONG en proyectos de desarrollo local no están todas desprovistas de sentido y sí parece que deben ser convenientemente evaluadas (Petras y Vieux, 1995). Incluso se podría decir que el desarrollo local es una forma que tienen los países centrales de ocultar el fracaso de las manifestaciones genéricas sobre el desarrollo, salvando a la vez la funcionalidad del mito para mantener el sistema mundial cohesionado (Wallerstein 1995).

La coyuntura

Para el caso de América Latina, Aníbal Quijano (2004), además de reconocer el retorno de las «economías nacionales», es decir un volver a lo que las crisis de los 1980 y 1990 habían hecho desaparecer de la agenda, introduce los siguientes elementos que definen la situación contemporánea:

1. continuada y creciente polarización social de la población;

2. la reprivatización social del Estado;
3. la recolonización del control de los recursos de producción y del capital en su conjunto;
4. la expansión de la resistencia popular y la deslegitimación del neoliberalismo;
5. la acentuación de la inestabilidad política, pero aún con el voto como mecanismo de alternancia de gobiernos;
6. un proceso de nueva subjetivación social o constitución de nuevos sujetos sociales;
7. creciente ocupación militar del territorio latinoamericano por las fuerzas armadas de los Estados Unidos;
8. un horizonte de conflictos de poder.

Los seis primeros puntos pueden tener una relación casi directa con el desarrollo local, en la medida en que aparecen nuevas necesidades debido a la polarización y la recolonización. El Estado no responde a ellas, la ciudadanía ya no cree en las recetas neoliberales y se subleva[5], lo que produce un fermento particular en la sociedad, sobre todo a escala local.

A continuación se constatará, en primer lugar, que el «desarrollo» nunca fue; en segundo lugar, se indicará que la «seguridad» no es tal, pero que sirve para construir un sistema de dominación; en tercer lugar, y como el fenómeno más coyuntural de los tres expuestos, se recogerán las hipótesis sobre la decadencia de los centros tradicionales: Estados Unidos y la Unión Europea.

[5] Un análisis muy lúcido de las protestas del «no» aparece en Sánchez-Parga, 2005.

Cómo funciona el «desarrollo»

La palabra «desarrollo» parece ir desapareciendo progresivamente en los países del centro y, de manera igualmente paulatina, está siendo sustituida por «cooperación». Primero por «cooperación al desarrollo» y después sólo por «cooperación», apareciendo esta última relacionada con la «lucha contra la pobreza» o con la ya desesperada «lucha contra el hambre» que más parece una retirada[6].

Dejando el mundo de la retórica, están las confesiones de un autoproclamado «sicario económico» estadounidense que han tenido muy escaso eco en los medios de comunicación convencionales. Se encuentran en el libro de John Perkins (2004)[7], que señala que su obra tendría que haber sido dedicada a Jaime Roldós y Omar Torrijos, que fueron presidentes de Ecuador y Panamá respectivamente y que murieron en accidentes que al parecer no fueron tales.

Se trató, se señala, de asesinatos cometidos por unos sicarios de otro tipo (chacales, según los llama Perkins), que intervienen cuando los sicarios económicos no han conseguido sus objetivos. Siempre están detrás de aquellos por si algo falla en el intento de sacar adelante los intereses de «empresas, gobierno y bancos cuyo fin es el de construir un imperio global». Roldós y Torrijos cometieron el error de oponerse a esos intereses.

En palabras de Perkins,

> un sicario económico es un profesional muy bien pagado que engaña a países de

6 En todo caso, se evita analizar los mecanismos sociales y económicos que generan la pobreza y las respuestas que se intenta darle no se refieren a aquellos sino a cuestiones demográficas o políticas (véase Samir Amin, 1993).

7 Una traducción al español está anunciada para dentro de poco tiempo. Puede resultar muy instructiva, sobre el modo en que el centro ha actuado con la periferia, la comparación con el libro *Viaje al Congo* de André Gide (1928), escrito en plena época colonialista (hay una edición de Península, Barcelona, de 2004).

> todo el mundo por valor de miles de millones de dólares. Lo que hace es trasvasar fondos del Banco Mundial, del gobierno de los Estados Unidos y de la «ayuda» extranjera hacia los cofres de los empresarios internacionales y los bolsillos de las pocas familias ricas que controlan los recursos naturales del planeta.

Sus herramientas incluyen informes financieros fraudulentos, elecciones amañadas, sobornos, extorsión y asesinato. Su juego es tan viejo como el Imperio, pero ahora ha adquirido nuevas y terroríficas dimensiones durante estos tiempos de «globalización».

Perkins dice en una parte del prólogo de su obra:

> Esto es lo que hacemos los sicarios económicos: construimos un imperio global. Somos un grupo de hombres y mujeres de elite que utilizan las organizaciones financieras internacionales para fomentar aquellas condiciones que hacen que otros países se conviertan en subordinados de la plutocracia que manda en nuestras mayores empresas, nuestro gobierno y nuestros bancos. Como contraparte de la mafia, los sicarios económicos proporcionamos favores.

Y continúa:

> Estos toman la forma de préstamos para desarrollar infraestructuras: plantas eléctricas, autopistas, puertos, aeropuertos o parques industriales. Una de las condiciones de dichos préstamos es que las empresas de ingeniería y construcción de nuestro país son las que tienen que llevar a cabo dichos proyectos. Básicamente, una gran parte de ese dinero nunca deja los Estados Unidos sino que, simplemente, es transferido de las oficinas bancarias de Washington a empresas de ingeniería en Nueva York, Houston o San Francisco.
>
> Si un sicario económico tiene un éxito completo, los préstamos son tan grandes que el deudor se ve forzado a declararse fallido a los pocos años. Cuando esto sucede, como con la mafia, nosotros pedimos nuestra libra de carne[8]. Esto incluye, por ejemplo, el control sobre los

votos en Naciones Unidas, la instalación de bases militares o el acceso a recursos valiosos como el petróleo o el Canal de Panamá. Por supuesto, el deudor todavía nos debe el dinero... y así se añade otro país a nuestro imperio global".

Perkins no lo explica todo[9], pero sí hace ver qué tipo de crudo y duro juego se está jugando, cómo se juega y en favor de quién y, en todo caso, qué tipo de juego se jugó consciente y voluntariamente y que poco tiene que ver con un supuesto juego de «fuerzas ciegas» del mercado: las fuerzas que actuaron sabían a dónde querían llegar, cómo y por dónde.

Sin duda la generalización de estos comportamientos haría pensar que el discurso sobre el desarrollo es solamente eso: discurso, por no decir retórica. La novedad es que se exponga con la crudeza, claridad y detalle con que ahora se hace y que permita ver el problema con una luz empírica al margen de otras consideraciones teóricas o ideológicas.

Muchos detalles muestran que lo descrito se sigue practicando: por ejemplo, el anuncio hecho por la Cámara de Comercio de Estados Unidos de que las empresas estadounidenses iban a cortar los fondos para campañas electorales a los parlamentarios que se opusieran al Acuerdo de Libre Comercio Centroamericano (CAFTA por sus siglas en inglés) –Edsall, 2005–. Parece probable que esas empresas no vean el CAFTA como un instrumento de desarrollo y que el uso de sus fondos para orientar las decisiones del Estado (Congreso en este caso) vaya en la línea de Perkins. Una vez más, se trata de los intereses de «empresas, gobierno y bancos cuyo fin es el de

8 Clara alusión a *El mercader de Venecia*.

9 Probablemente, «el ejercicio explícito de política exterior de mala fe representada por los AES [sicarios económicos] ya no es necesario» (véase Mark Engler, 2005).

construir un imperio global». Por otra parte, las discusiones en el Senado estadounidense reflejaron muy a las claras el escaso interés de los legisladores en el libre comercio (Andrews, 2005).

Lo mismo se puede decir del llamado «Consenso de Washington». Lo que pone en evidencia Óscar Ugarteche (2004) es que

> el Banco Mundial se convirtió en el partido político del Tesoro de los Estados Unidos, en la medida en que cuenta con un cuerpo ideológico, un equipo profesional para ponerlo en práctica y el dinero necesario para financiarlo, dejando de lado casi absolutamente los asuntos vinculados con la ciudadanía[10].

Si desarrollo es reducción de la pobreza, son expresivos los datos tomados de la página web del Banco Mundial (BM) referidos al número de personas (en millones) viviendo con menos del equivalente de US$ 2 al día. Los datos de la CEPAL, referidos a América Latina, pero ya no comparables con otras regiones del mundo, son todavía más extremos: 222 millones de personas viven en tales circunstancias.

El nombramiento del neoconservador Paul Wolfowitz para la presidencia del Banco Mundial no hace sino añadir dudas sobre la

	1990	2001
Sur de Asia	958	1.99
Este de Asia y Pacífico	1.116	868
África Subsahariana	382	514
América Latina	125	128
Europa del Este	58	94
Medio Oriente y Norte de África	51	70
Total	2689	2.73

[10] Véase también Petras y Veltmeyer, 2004.

voluntad de Estados Unidos de luchar contra la pobreza[11]. Wolfowitz, uno de los arquitectos de la política exterior estadounidense y de su ocupación de Iraq e involucrado en el *Project for a New American Century*, más parecería un personaje que va a favorecer los intereses empresariales de los gobernantes en Estados Unidos que alguien interesado en luchar realmente contra la pobreza, razón por la que su nombramiento no ha sido bien recibido por los funcionarios del Banco que sí quisieran afrontar el problema[12]. Es cierto que Wolfowitz aseguró a sus críticos de dentro y fuera del Banco que creía profundamente en el propósito de la institución de reducir la pobreza, llamándolo «una noble misión y un asunto de egoísmo ilustrado»[13]. Pero vistas sus antiguas creencias (Krugman, 2005), todo hace pensar que seguirá apoyando a empresas beneficiadas por algunas políticas del Banco (entre ellas, Halliburton, Bechtel, ChevronTexaco y ExxonMobil, de evidentes lazos con los gobiernos de los Bush), poco interesadas en promocionar el crecimiento de los países empobrecidos, menos aún si son repúblicas petroleras.

Cómo funciona la «seguridad»

Los gobiernos de Bill Clinton tuvieron la palabra «globalización» como aliada para legitimar sus políticas. En cambio, los de George W. Bush, tomando el 11-S como su particular Pearl Harbor, han utilizado sistemáticamente la palabra «seguridad».

Para entender qué significa el uso de dicha palabra en el presente contexto y

11 Igualmente, la controvertida designación de John Bolton como embajador de los Estados Unidos ante la ONU es un indicador de las intenciones de ese gobierno respecto del organismo internacional.

12 Sobre las relaciones previas al nombramiento de Wolfowitz entre la agenda hegemónica de los gobiernos de los Estados Unidos y el Banco Mundial, puede verse el artículo de Robert Wade (sociology.berkeley.edu/faculty/EVANS/evans_pdf/Wade.pdf).

13 Sobre el «egoísmo ilustrado» véase Tortosa, 2001.

ver qué luz aporta para entender la situación del desarrollo en general y del desarrollo local en particular, es preciso hacer un pequeño rodeo.

Una serie de memorandos publicados por el *Sunday Times*[14] que se refieren a reuniones del gobierno británico en Downing Street a partir de julio de 2002, un artículo de Mark Danner[15] y los libros de Bob Woodward, Hans Blix y Ron Suskind, todos llevan a la misma conclusión. A saber:

- Seis meses después del 11-S, Condoleeza Rice, entonces Asesora de Seguridad Nacional, ya hablaba con Tony Blair de la necesidad del «cambio de régimen» en Iraq y se mostraba poco interesada en el asunto Afganistán.
- A mitad de julio de 2002, ocho meses antes de que se iniciaran los nuevos ataques a Iraq, Bush ya había decidido invadir y ocupar dicho país[16];
- Bush había decidido justificar la guerra, que sabía ilegal, mediante los argumentos del terrorismo y las armas de destrucción masiva, conocedor de que eran

14 www.timesonline.co.uk/article/0,,2087-1593607,00.html. Acceso a diversos documentos en la misma línea (lo que algunos han llamado el «Memogate») en www.truthout.org/docs_2005/061305A.shtml. Los artículos del *Sunday Times* están disponibles en www.timesonline.co.uk/article/0,,2089-1648758,00.html. Tony Blair, en una entrevista a la agencia Associated Press dio una versión diferente del contenido de los memorandos: «Blair downplays "Downing Street"», The Associated Press, 29 de junio de 2005.

15 «The secret way to war», *The New York Review of Books*, LII, 10, 9 de junio de 2005.

16 Elisabeth Bumiller, «Bush and Blair deny "fixed" Iraq reports», *The New York Times*, 8 de junio de 2005. Este artículo recuerda que «la Casa Blanca ha insistido siempre en que el Sr. Bush no tomó su decisión de invadir Iraq hasta después de que el Secretario de Estado Colin L. Powell presentara los argumentos de la administración al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el 5 de febrero de 2003, basándose fuertemente en las afirmaciones, hoy ya desacreditadas, de que Iraq tenía armas ilícitas. Pero ya en una fecha tan temprana como la del 21 de noviembre de 2001, el Sr. Bush mandaba que el Secretario de Defensa, Donald H. Rumsfeld, empezara a revisar lo que se podía hacer para derrocar al Sr. Hussein».

falsos, pero que le podían servir y ser creídos por los crédulos habituales;

- los hechos y los informes de la CIA y otras agencias fueron «cocinados» para que encajaran con dicha decisión. Algunos «cocineros» de lo que después se ha llamado «errores», han sido ascendidos, como George Norris y Robert Campos, y debe suponerse que como premio a su labor[17];
- lo que sucediera después de la guerra (cambio de régimen, democratización, paz, lucha contra el terrorismo, efecto dominó en los países árabes) no les importaba mucho, si es que les importaba algo[18].

La conclusión que se extrae de esos y otros documentos semejantes es que la ocupación de Iraq no tuvo nada que ver con las supuestas «armas de destrucción masiva», ni tampoco –cuando se vio que el argumento no era creíble– con la supuesta «defensa de la democracia» y mucho menos con el bienestar de los iraquíes y del estadounidense medio.

Fueron otros los motivos. Estos tienen mucho que ver con la particular relación que mantienen con Israel muchos neoconservadores, con sus intereses empresariales y sus posiciones frente al problema energético en general y petrolero en particular. Además,

17 Walter Pincus, «Analysts behind Iraq intelligence were rewarded», *The Washington Post*, 28 de mayo de 2005.

18 Para las relaciones entre violencia directa (la ocupación), violencia cultural (la legitimación, que no necesariamente coincide con la motivación real) y violencia estructural (centro-periferia), véase José María Tortosa, (2003), especialmente el capítulo 3. Sobre las empresas que se aprovechan de la ocupación de Iraq (algunas ya han aparecido al hablar del Banco Mundial): Paul Krugman (2003). El Center for Corporate Policy publicó el 31 de diciembre de 2004 (accesible a través de truthout.org) la lista de las 10 primeras empresas en aprovecharse (es de suponer que mediante esquemas parecidos al de los «sicarios económicos») de dicha ocupación.

con la peculiar idea de la creación de un imperio que comparten los miembros del gobierno Bush[19], asuntos estos que sí están bien situados en la agenda de dicho gobierno.

Noam Chomsky era muy claro al respecto ya que veía la ocupación de Iraq como un

> cálculo racional, basado en la presunción de que la sobrevivencia humana no es muy importante en comparación con la obtención de ganancias y de poder a corto plazo[20].

Nada más alejado del desarrollo.

Lo que se sabe es que no hay seguridad global sino imposición violenta de un país por encima de las Naciones Unidas, lo que genera más inseguridad de la que se quería atajar. El caso más evidente es el del llamado terrorismo. El Departamento de Estado lleva publicando, por imperativo legal y desde 1985, unos *Patterns of Global Terrorism*, que son anuarios que pretenden reflejar la realidad del terrorismo global.

Lo que el gobierno de los neoconservadores entiende por seguridad global es lo que ya en su día expusieron en el *Project for a New American Century* y que explica mejor los comportamientos observables de ese gobierno que otras declaraciones retóricas. Entre sus materiales se encuentra un texto firmado el 3 de junio de 1997 por una veintena de políticos, hoy bien situados en la administración o en su entorno: entre otros Dick Cheney, Donald Rumsfeld, Paul Wolfowitz, director del Banco Mundial, o Jeb Bush, gobernador reelegido de Florida y hermano del segundo presidente Bush.

En el documento exponían «la visión conservadora del papel de

[19] José María Tortosa, 2003.

[20] Noam Chomsky, 2005.

América (por Estados Unidos) en el mundo», resumida en cuatro puntos:

1. necesidad de aumentar los gastos militares de manera significativa si es que vamos a afrontar nuestras responsabilidades globales de hoy y modernizar nuestras fuerzas armadas en el futuro;
2. necesidad de fortalecer los lazos con los aliados democráticos y de desafiar a los regímenes hostiles a nuestros intereses y valores;
3. necesidad de promover la causa de la libertad política y económica en el extranjero;
4. necesidad de aceptar (Estados Unidos) la responsabilidad del papel único que tiene América de preservar y extender un orden internacional favorable a nuestra seguridad, nuestra prosperidad y nuestros principios.

En otras palabras, si la retórica sobre el desarrollo era sospechosa cuando venía de países centrales, también resulta sospechosa su retórica (más abundante que la anterior) sobre la seguridad. En ambos casos, el interés dominante no es, precisamente, «el desarrollo» de los países empobrecidos. Pueden tener, ciertamente, un interés particular en el desarrollo a escala local, posible por debajo de la escala de la municipalidad, pero las motivaciones hay que situarlas dentro de esta perspectiva neoconservadora.

El centro ya no es lo que era

Es necesario tomar nota de la posible próxima decadencia de Estados Unidos como potencia hegemónica. Hay argumentos muy variados en ese sentido[21]. El argumento histórico fue el avanzado ya hace años por Paul Kennedy (1988),

[21] Una colección de ensayos sobre el tema (de Johan Galtung, Immanuel Wallerstein, Gore Vidal, John Pilger o Richard Falk, entre otros) puede verse en www.transnational.org/features/2004/Coll_USEmpire.html.

aunque tal vez en forma prematura, si se compara la decadencia del imperio español, la del inglés y la del estadounidense.

El argumento sociológico ha sido planteado, recientemente, por Emmanuel Todd (2003); el geopolítico, por Immanuel Wallerstein (2003); y, el económico por Luis de Sebastián (2004)[22]. La metáfora que da título al libro de este último es la del sueño de Nabucodonosor, tal y como se encuentra en el Libro de Daniel. La estatua en la que sueña el Rey

> tenía la cabeza de oro puro, el pecho y los brazos de plata, el vientre y los lomos de bronce, las piernas de hierro y los pies mitad de hierro y mitad de barro.

Mientras el Rey la está mirando,

> una piedra se desprendió sin intervención de mano alguna, golpeó los pies de hierro y de barro de la estatua, y los hizo pedazos. Entonces todo a la vez se hizo polvo: el hierro y el barro, el bronce, la plata y el oro. Quedaron como la paja de la era en verano, que el viento se lleva sin dejar rastro.

Más allá de la metáfora, el argumento del libro es convincente y hay que seguirlo con toda precisión porque además, como en él se dice, es en la economía donde reside la posible decadencia.

El libro de Luis de Sebastián tiene un primer capítulo («Más allá del punto de inflexión») en el que se resumen las líneas de la obra. Tomando referencias sobre todo del *Auge y caída de las grandes potencias*, del historiador Paul Kennedy, se plantean las dificultades que tienen los Estados Unidos contemporáneos para mantenerse en su posición actual y el significado del punto de inflexión en el que se encuentran ahora.

[22] Véase también Jürgen Schuldt, 2005.

Un exceso de presencia militar en el mundo (como fue el caso de España y de Inglaterra anteriormente), una economía que ya no puede soportar el peso del imperio y que corre el riesgo, como ha indicado Paul Krugman, de ser engullida por sus propias deudas y una democracia «baja en calorías» inmersa en sus propias contradicciones forman el entramado de fuerzas que trabajan en favor de la hipótesis de la decadencia.

Después de Estados Unidos, ¿qué?

Queda un punto por dilucidar, que está igualmente cargado de futuro y al que Luis de Sebastián dedica las últimas páginas del libro: después de Estados Unidos, ¿qué? Fue una pregunta ausente en las discusiones sobre el futuro de la Unión Soviética en las que los que preveían la decadencia eran minoritarios (Andre Gunder Frank estuvo entre ellos). La obra más difundida (*¿Podrá sobrevivir la Unión Soviética a 1984?*, del disidente Amalrik) no acababa de abordar qué pasaría después. Y si pocos fueron los que anticiparon la descomposición de la URSS, menos fueron los que previeron los bienes y males que para sus ciudadanos y para el mundo se iban a derivar de la caída.

¿Qué quedará de Estados Unidos una vez que se le cierren sus fuentes actuales de financiación, básicamente asiáticas? ¿Podrá contrarrestar indefinidamente los movimientos chinos utilizando su propio control del petróleo[23] como arma contra el auge de China? ¿Qué pasará en el mundo cuando la hiperpotencia, como una supernova, se convierta en una enana blanca? Y, lo que es más

23 El talón de Aquiles que supone el petróleo para China intenta ser superado por su gobierno mediante una política exterior *ad hoc* (por ejemplo en América Latina, donde un caso interesante ha sido Bolivia) y la compra de empresas petroleras como Unocal, conocida por su participación en el oleoducto afgano (véase Edward Cody, 2005).

importante, ¿qué tipo de mundo hay que ir construyendo para poder afrontar la catástrofe que puede constituir el desmoronamiento del gigante con los pies de barro?

No se piense que el centro representado por la Unión Europea goza de mejor salud, ni que es necesariamente más benévolo (históricamente, no lo fue). El hecho es que la existencia de dos proyectos (el de la unión política y el de la mera unión económica) era un lastre que la Unión arrastraba desde hace tiempo. El gobierno de Estados Unidos y las elites europeas alineadas con esos intereses han utilizado esta contradicción con mucha habilidad.

Sobre esos hechos, que incluyen la ampliación como síntoma de fortalecimiento económico pero de debilitamiento geopolítico, hay que inscribir la ayuda del Reino Unido y de los países satélites (antiguos países del Este y alguno más), el «No» de Francia y Holanda al proyecto de Constitución y las propuestas de abandonar el euro no sólo por la parte italiana[24].

Con ello la alternativa europea a los Estados Unidos es cada vez menos probable pues se carece de una política exterior común, de un mínimo de unidad política más allá de la económica y con una moneda (que no es común a todos sus miembros) que quiso ser alternativa al dólar pero que no parece que vaya a conseguirlo.

Desde el punto de vista del «desarrollo» e independientemente de que las pretensiones «imperiales» europeas tienen que ser realistamente moderadas, la Unión Europea, como parte de los países centrales, ha tenido una política básicamente semejante

24 Las encuestas muestran sectores importantes de la opinión pública en la Unión Europea deseando volver a sus monedas nacionales (véase Pierre-Antoine Delhommais, 2005).

entre sus miembros –al margen de las diferencias de matiz que pueden mostrar las «cooperaciones», por ejemplo sueca y española– pero, ciertamente, con un aparente mayor interés en el desarrollo local que Estados Unidos.

Si estas hipótesis se convierten en realidades, el papel del desarrollo local puede verse reforzado en la medida en que constituya una forma alternativa de entender las relaciones económicas y sociales entre las personas y los grupos, pero también una forma de autodefensa local (de confianza en las propias fuerzas) o de desconexión (Schuldt, 1995) ante las turbulencias en el sistema mundial.

Perspectivas

El desarrollo local nace ambiguo, fruto de una determinada coyuntura en el sistema mundial y en los planteamientos correlativos sobre el desarrollo. Podría ser que tuviese como función mantener la estructura centro-periferia.

El elemento defensivo del desarrollo local no sólo aparece frente a la llamada «globalización», sino ante las inestabilidades que acompañan las luchas entre superpotencias y dados los diferentes grados de decadencia que presentan algunas de ellas, que no es el caso de China.

Por otro lado, el desarrollo local puede ser repensado desde los cambios que se están produciendo en los planteamientos sobre el desarrollo, fruto de procesos históricos, de evolución teórica y de contraste entre teoría y realidades empíricas. Algunos trabajos recientes (De Paula y Dymski, 2005[25]) parten precisamente de esas constataciones a las que se añade el fracaso de las teorías

neoclásicas universalistas. Ahora se vuelve, como en algunos planteamientos estructuralistas de la CEPAL, a reconocer el papel central de la historia y las instituciones de cada país, es decir las condiciones locales que, casi por definición, nunca son idénticas a otras condiciones locales.

Además, las organizaciones de desarrollo local, si consiguen trabajar en red, pueden generar una masa crítica que se convierta en un motor de un cambio social hacia unas relaciones más justas que satisfagan las necesidades de todos los ciudadanos.

En todo caso, los problemas del maldesarrollo van a persistir, si no agravarse. Tal vez no se le llame desarrollo local, pero seguirá existiendo la necesidad de una respuesta semejante, en ámbito y organización, a lo que ahora llamamos desarrollo local. Si los problemas se agravan, como es más que posible, la necesidad será mayor. Desde este punto de vista, el desarrollo local va a seguir siendo una tarea importante, ciertamente para sus beneficiarios, pero también por su potencial de cambio social de lo local a lo global.

Convendrá por ello no atribuir al desarrollo local lo que no puede proporcionar. Por ejemplo, en la lucha contra la desigualdad. Supongamos que el caso de Salinas de Guaranda, en la provincia de Bolívar en Ecuador, es de buenas prácticas porque ha mejorado las condiciones de vida de sus habitantes. Pero ocurre que ha generado desigualdad respecto de Simiátug. La lucha contra la desigualdad sigue siendo una tarea que el Estado puede llevar a cabo, corrigiendo los elementos de desigualdad del mercado y de algunas formas de desarrollo subestatal.

25 Para los lazos local-global, véase Jorge Osvaldo Romano y Nelson Giordano Delgado: «The World Social Forum: A Space for the Translation of Diversity in Social Mobilisation», Íd. capítulo 10.

Esa es la debilidad del pensamiento y de las prácticas del desarrollo mientras no seamos capaces (y no lo somos) de organizar un desarrollo global, pensando globalmente y actuando globalmente, más allá de la afirmación poco discutible de que «otro mundo es posible»: de momento las políticas explotadoras y amedrentadoras de los países centrales y la rendición de los países periféricos impiden que sea probable.

Globalización, integración supranacional y procesos territoriales locales: ¿hay sincronía?

Sergio Boisier*

I. Globalización: ¿una Caja de Pandora?

La globalización es un tema importante en la discusión sobre la naturaleza del orden internacional posterior a la guerra fría. No se trata de un concepto ligado a una teoría claramente articulada, pero se transformó de todos modos en una metáfora poderosa para describir numerosos procesos universales en curso.

Desde nuestro punto de vista una característica relevante de la globalización reside en las múltiples dialécticas que ella provoca, por ejemplo en la geografía política, al generar diacrónicamente fuerzas que apuntan a la creación de cuasi-Estados supranacionales y cuasi-Estados subnacionales. O en la modificación de la geografía locacional de la industria manufacturera, poniendo frente a frente la creación de un único espacio de mercado global y un enorme abanico de lugares productivos discontinuos en la superficie terráquea.

La primera y específica dialéctica macro produce una suerte de esquizofrenia micro en los individuos, al tensionarlos entre la necesidad de ser universal y la simultánea necesidad de ser local, en tanto que la segunda da lugar a un modo de producción

* Economista, ex Director de Políticas y Planificación Regionales del ILPES/CEPAL, Presidente Ejecutivo del Centro de Inacción Territorio y Sociedad (CATS), una consultora en desarrollo territorial independiente. Una versión similar de este documento aparece en el número 86, 2005, de la *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, 2005.

en red, a una geografía física y económica discontinua, en el plano de la producción manufacturera.

Como ya es bien sabido, existen por lo menos dos maneras de referirse a la globalización: una metafórica y otra más científica, lo cual no niega el carácter científico que puede tener toda metáfora, sólo que ella es siempre circunloquial y a veces hay que descubrir la verdad oculta o disimulada en el lenguaje.

En la perspectiva metafórica, García Canclini (1991) se ha referido magistralmente a la globalización como «un objeto cultural no identificado», mientras que Barman (2000) lo hace apuntando a ella como «un fetiche, un conjuro mágico, una llave destinada a abrir todas las puertas a todos los misterios presentes y pasados». Por su parte S. Boisier, a partir del cineasta Luis Buñuel, se ha referido a ella como «un oscuro objeto de deseo» y como «el discreto encanto de la burguesía» y, nuevamente, García Canclini ha sostenido que «todo lo que no es culpa de la Corriente del Niño, es culpa de la globalización», frase lapidaria y ciertamente bien humorada.

Miradas sobre la globalización

Como es conocido, ya el mundo se encuentra dividido entre los anti y los pro globalización, más radicales los primeros y con líderes emblemáticos como Michel Bovet o Ignacio Ramonet, y más conservadores los segundos, cuyos líderes son organizacionales, principalmente el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial del Comercio (OMC). Los primeros quieren tapar el sol con una mano y los segundos quieren imponer un marco ideológico y político mal llamado Consenso de Washington.

Hay mucho de folclore, desconocimiento y autoritarismo en todo este espectro. Desde un punto de vista estructural propio de una visión más científica, y en el espacio disponible ahora, sólo cabe aclarar –quizás lo más importante–, que el término «globalización» es un descriptor de la actual fase tecnocognitiva del desarrollo del capitalismo.

Como tal, se trata de algo incrustado en la lógica del sistema capitalista, mucho más allá de cualquier simplista presunción sobre la «maldad» o «perversidad» de personas específicas: especuladores como Soros, intelectuales como Stiglitz, tecnoindustriales como Gates, políticos como Bush, Tony Blair o Chirac o, muy modestamente, intelectuales de variado pelaje.

El sistema de relaciones sociales de producción llamado «capitalismo» –que es eso precisamente y no una ideología–, nace en la Europa del Siglo XVI, se asienta en Holanda principalmente como capitalismo comercial y en la Inglaterra del siglo XVIII bajo una modalidad igualmente «comercial». Más adelante, y al amparo de la Revolución Industrial, abrirá espacio a una modalidad precisamente «industrial», que a su vez dará cabida a otra, la «financiera» y que, finalmente, parafraseando a Francis Fukuyama, entrará en el fin de la historia mostrándose como una modalidad «tecnocognitiva». Cada una de estas etapas o modalidades coexistiendo desde luego con las otras, pero mostrando la hegemonía de una de ellas.

La característica central de la etapa tecnocognitiva del capitalismo está dada por la simultaneidad de dos fenómenos, que pueden imaginarse como dos curvas en un cuadrante: primero, un ciclo de vida cada vez más corto para cada generación de

productos y, segundo, un costo en investigación y desarrollo cada vez mayor, para pasar del producto de generación «n» al de generación «n+1». Una curva exponencialmente decreciente y otra exponencialmente creciente. Por cierto, la velocidad de generación de nuevo conocimiento se encuentra detrás.

El sistema capitalista, como cualquier sistema biológico o social, posee un imperativo más que «kantianamente» categórico: su reproducción permanente. Para ello debe recuperar a la mayor velocidad posible los recursos gastados en invención, diseño, fabricación y comercialización del producto de generación «n+1». *Frente a tal exigencia el sistema no tolera ni tolerará fronteras, aduanas, aranceles, prohibiciones ni mecanismos que entraben el comercio, pues el sistema requiere de un espacio único de mercadeo.*

A la luz de este argumento se entiende la frenética carrera por firmar acuerdos de variada naturaleza entre países y se comprende lo que quiere decir la CEPAL cuando habla del «regionalismo abierto». Es un juego practicado con entusiasmo por Chile, por ejemplo, que como economía pequeña debe hacer apuestas en todas las mesas de la sala de juego de esta suerte de Casino Mundial.

Cabe señalar que la apertura externa –la manifestación más visible de la globalización– obliga a países y regiones a utilizar dicha apertura para colocar sus productos transables en dos nichos del comercio internacional: el de la modernidad de lo transado y el de la competitividad de lo transado (Silva, 2003). Obsérvese de paso, que la «modernidad productiva» es algo intrínsecamente asociado a «innovación», lo que a su vez ahora se liga más y más al territorio, lo mismo que la «competitividad».

Globalización y territorio

Globalización y territorio configuran entonces un par sobre cuya existencia misma hay posiciones encontradas. Están quienes sostienen que la globalización devalúa el territorio y quienes, por el contrario, defienden una revalorización territorial con ella. Según James Simmies (1997), los especialistas en esta materia tienden a agruparse entre aquellos preocupados por los papeles cada vez más significativos desempeñados por las grandes corporaciones y aquellos interesados en las empresas más pequeñas, pero ambos con las causas de la aglomeración espacial de las actividades económicas innovadoras.

Un lado del argumento, sostenido por ejemplo por Froebel, Heinrichs y Kreye, Henderson y Castells, Amin y Robins es que ha surgido una economía global dominada por grandes corporaciones transnacionales. Las decisiones de ellas acerca de dónde ubicar actividades tales como las productivas, o de I&D, determinan en gran medida qué tipo de actividad económica se aglomera y en qué lugar. Así, el territorio se transforma en una suerte de «variable dependiente» en la función de crecimiento innovador.

Otro lado del argumento, representado entre otros por Piore y Sabel, Porter, Scott y Storper, Stöhr, Vázquez-Barquero, Garofoli, Cuadrado-Roura y muchos especialistas latinoamericanos –este autor entre ellos– y del Tercer Mundo en general, es que los lugares y localidades están siendo más y no menos importantes en su contribución a la innovación y a la alta tecnología.

Los «globalizadores» se apoyan en el hecho evidente de que una fracción importante del capital se está concentrando y centralizando a nivel de la economía internacional y hay abundantes

datos que confirman este hecho. Se infiere de este tipo de línea argumental que las localidades, regiones, e incluso países, están siendo «re-diseñados» de acuerdo a la economía global y a sus principales actores: las corporaciones transnacionales.

A su vez los «localistas» se apoyan en una supuesta reacción del consumo frente a la homogeneización de los bienes y servicios transados, y a la respuesta de una parte de las empresas vía la «especialización flexible». Se trata de una estrategia de permanente innovación que intenta acomodarse al cambio incesante, en vez de tratar de controlarlo. Especialización flexible que va de la mano con escalas pequeñas de producción y con la necesidad del «aprendizaje colectivo», fuertemente facilitado por la cercanía geográfica, lo que en parte implica la revalorización del territorio.

Es un hecho que ambos argumentos comparten la verdad. La globalización afecta el tamaño (e inevitablemente la localización) de las unidades productivas de dos maneras opuestas y simultáneas. Las economías de escala respaldan el gran tamaño y la concentración territorial, en tanto que las economías de flexibilidad mostradas por Storper (1997) y de diferenciación, respaldan el pequeño tamaño y la dispersión.

Pero como el pequeño tamaño aislado tiene una alta probabilidad de fracaso, estas economías empujan también la conformación de Nuevos Distritos Industriales (NID, por sus siglas en inglés).

La revalorización del territorio

Desde otro punto de vista, se pueden anotar por lo menos tres argumentos que avalan la tesis de una *revalorización del territorio*, precisamente en el contexto de la globalización.

Comencemos por un argumento sociológico. Como lo señalara alguna vez Edgar Morin, la modernidad generó en el hombre una metástasis del ego, que lo ha llevado a creer en una nueva ciudadanía para él, la de *«ciudadano del mundo»*, desprovisto de cualquier lazo atávico que lo identificase con su «terruño», chico o grande. «*I'Been Moved*», la conocida interpretación de la sigla IBM, es una expresión de esta vanidad (de no ser de aquí, ni ser de allá, ni tener edad ni color de identidad, como en la canción del cantautor argentino Facundo Cabral). Porque por el contrario, la mayoría de nosotros ni siquiera somos «ciudadanos nacionales» (salvo en la acepción jurídica de ello). Somos en la generalidad de los casos, «ciudadanos locales», viajeros de la proximidad, habitantes de lo cotidiano.

Bastaría con hacer una pequeña investigación empírica para mostrar que la abrumadora mayoría de la gente hace uso de su tiempo de vida en un espacio geográfico que, imaginariamente, no supera el área de un círculo de no más de 500 km de radio. Allí vive, forma familia, trabaja, obtiene educación y salud, allí se recrea y generalmente termina por ser enterrado en ese mismo espacio, que es el territorio de la cotidianeidad. Es fácil inferir que para cualquier individuo, la realización de su proyecto individual de vida depende críticamente de lo que acontezca a lo largo del tiempo en su entorno cotidiano.

Por tanto, para todos es de vital importancia que al entorno cotidiano «le vaya bien» ya que así la probabilidad de tener éxito en el proyecto individual de vida aumenta *in situ*. Razón demás para envolverse como ciudadano en la gestión de su propio territorio. Obsérvese que un argumento semejante es válido para las PyMES. Obsérvese también el uso de la «recursividad»

sistémica en este argumento, de tal manera que causas y efectos se trastocan en el tiempo.

Desde el punto de vista tecno-económico, la valorización del territorio es clara e importantísima. Uno de los efectos más importantes de la Revolución Científica y Tecnológica es, vía la microelectrónica y otros mecanismos, permitir *la segmentación funcional y territorial de los procesos productivos sin pérdida de eficacia ni de rentabilidad.*

Esta es una cuestión clave ya que al ser posible desagregar un proceso productivo en partes componentes, para localizar dichas partes en diferentes lugares discontinuos en el globo, la firma (ahora casi un «*holding*») debe examinar cuidadosamente las características de cada lugar para que la «apuesta» tenga un resultado positivo. ¡El territorio puede hacer la diferencia entre el éxito y el fracaso en el modo de producción post fordista, en red, o como se llame! Por ello es que la globalización exige ahora finos análisis sociales –aparte de económicos y tecnológicos– de los *múltiples territorios de producción.*

No hay que confundir entonces la inevitable desnacionalización industrial comentada por Robert Reich (1993), ex Secretario del Trabajo de los Estados Unidos, con una devaluación del territorio. Se trata de dos cuestiones distintas.

Desde el punto de vista cultural e identitario el territorio también se valoriza, eso sí, dentro de una dialéctica globalizadora producida por la confrontación entre las tendencias homogeneizadoras tanto tecnológicas como culturales y la defensa del ser individual y colectivo.

¿Quién se quedaría impávido ante una pérdida completa de la identidad, reemplazada por una alienación total? ¿Quién vería con indiferencia la pérdida de la nacionalidad en favor de una imaginaria ciudadanía corporativa? ¿Quién preferiría ser «ciudadano de la Coca-Cola o de la Mitsubishi», en vez de ser chileno, o argentino, por ejemplo? Entre la alienación total y la marginación completa, surge el sincretismo y la cultura «híbrida» de García Canclini. Al contrario de lo que sostiene Bauman, ser local en un mundo globalizado no es una señal de penuria y degradación social.

La síntesis se encuentra más bien en el neologismo de Robertson: *glocal*: piensa global y actúa local (para la empresa). Y piensa local y actúa global (para el territorio). Si Aristóteles nos recuerda que el hombre es un «animal político», no es menos cierto que es primariamente un «animal territorial» y tal característica de la persona humana aflora con fuerza en la contemporaneidad. Por algo el exilio es considerado como una pena extrema. Si alguien todavía tiene dudas acerca de nuestra irrenunciable naturaleza de «animal territorial», puede preguntar a judíos y palestinos si acaso el territorio «importa».

Pero las vinculaciones entre globalización y territorio no se agotan en las cuestiones recién mencionadas.

El conocimiento, bien se sabe, es quizás sí el eje central de la globalización o de la fase tecnocognitiva del capitalismo y de la paulatina conformación de una ***«sociedad del conocimiento»***. Ahora sabemos que existen nuevas y complejas articulaciones entre conocimiento y territorio, que incluyen temas como innovación y territorio, aprendizaje colectivo, conocimiento tácito y codificado, y

surgimiento de regiones *«cognitivas»*, una amplia categoría que incluye nociones tales como regiones aprendedoras, regiones inteligentes, medios innovadores, etc. (Boisier, 2003a).

La conclusión de esta sección es doble: la globalización corresponde a una fase del desarrollo del capitalismo y, como tal, su conducta es una conducta sistémica que opera por encima de las voluntades individuales o colectivas. Pero tal característica no la hace ingobernable, el territorio juega en la globalización o en esta etapa del capitalismo un papel más importante que en el pasado. No hay que confundir el territorio con la distancia, ni la geografía con el mapa. Con toda razón, Gregory Bateson decía:

> *el nombre no es la cosa nombrada ni el mapa es el territorio.*

II. Desarrollo local: ¿hay algo detrás de la tautología?

El vocablo «desarrollo» denota un concepto que tiene *completud* (Paz 1993), no necesita nada más para su cabal entendimiento. En este sentido habría que contradecir a Bateson diciendo: «el nombre *es* la cosa nombrada», para agregar a continuación que todos los adjetivos que suelen acompañar al sustantivo no hacen sino crear redundancias. En efecto, como lo veremos enseguida, el desarrollo *no puede ser sino local*, de igual modo que no puede ser sino «humano», o «sustentable», o «endógeno», o lo que se quiera, porque de otro modo, ¿qué entelequia sería?

No es del caso repetir acá los largos argumentos que este autor, entre otros, ha dado para avalar estas afirmaciones. Estas tautologías tienen probablemente su origen en la creciente necesidad

de separar aguas entre las nociones de «crecimiento» y de «desarrollo» (Boisier, 2002 y 2003b) o, a lo sumo, sirven para marcar un énfasis, pero no para hacer diferenciación.

Hay que hacer justicia retrospectivamente y reconocer la enorme sagacidad de François Perroux, que señaló en una frase famosa de 1955:

> *El hecho burdo pero sólido es éste: el crecimiento no aparece en todas partes a la vez, se manifiesta en puntos o polos de crecimiento, con intensidades variables, y se esparce por diversos canales y con efectos terminales variables para el conjunto de la economía*[1].

Una observación como esta, viniendo de quien viene, debería ser suficiente para sostener inequívocamente, que el desarrollo –y obsérvese que Perroux hablaba del crecimiento, una cuestión mucho más simple que el desarrollo– es claramente un fenómeno *local* en un sentido geográfico y también sistémico, y no nacional en el mismo sentido. Y que el concepto de *desarrollo global* es sólo una abstracción construida sobre promedios. Además, aquello que usualmente se denomina como «un país desarrollado», rara vez lo es en toda su área y bien se podría decir que un país desarrollado es aquel que tiene una elevada proporción de su superficie territorial y de su población en tal condición.

Si el razonamiento puro no fuese suficiente, habría que preguntar a cualquier interlocutor: ¿es el desarrollo –en su país– un fenómeno homogéneamente presente a lo largo y ancho del territorio? ¿No? Entonces convengamos en que hablamos de un fenómeno *local*, es decir localizado e incrustado en las características económicas, técnicas, sociales y culturales de ese lugar en particular.

[1] Énfasis en el original.

De aquí que pueda sostenerse que el desarrollo es un fenómeno *dependiente de la trayectoria* e históricamente evolutivo y que, como tal, se inicia siempre en un lugar (o en varios, pero nunca en todos), siempre como un proceso endógeno (aunque su base material puede ser considerablemente exógena), siempre descentralizado y siempre con una dinámica capilar *«de abajo hacia arriba y hacia los lados»*. Terminará por producir, en función de la dialéctica territorio/función propia de la modernidad, una geografía del desarrollo rara vez uniforme, comúnmente con la forma de archipiélago o en el extremo, con la forma de la dicotomía centro/periferia.

Admitido el carácter territorialmente local(izado) del desarrollo, habría entonces que preguntar: ¿qué es lo que se quiere decir al emplear la expresión *desarrollo local, más allá de subrayar lo evidente y lo tautológico*? ¿Hay algo sustantivamente rescatable en la expresión que comento? Sí, lo hay.

Una revisión de la literatura hace ver una considerable confusión en torno a este concepto. Quizás sí en parte tendría razón Guimaraes (1997) al comentar que

> «desarrollo económico local» describe una práctica sin mucho basamento teórico...[2]

En una rápida búsqueda en la literatura resalta con interés la definición dada por Buarque (1999):

> Desarrollo local es un proceso endógeno registrado en pequeñas unidades territoriales y asentamientos humanos, capaz de promover el dinamismo económico y la mejoría en la calidad de vida en la población. A pesar de constituir un movimiento de fuerte contenido interno, el desarrollo local está inserto en una realidad más amplia y compleja, con

2 En inglés el original.

> la cual interactúa y de la cual recibe influencias y presiones positivas y negativas. El concepto genérico de desarrollo local puede ser aplicado a diferentes cortes territoriales y asentamientos humanos de pequeña escala, desde la comunidad [...] al municipio, e incluso a microrregiones de tamaño reducido. El desarrollo municipal es, por lo tanto, un caso particular de desarrollo local con una amplitud espacial delimitada por el corte administrativo del municipio[3].

La globalización es una matriz tecno-socioeconómica de alta complejidad, tanto por el número de sus elementos como por el número de interacciones y dialécticas que contiene. Como se dijo, parcialmente, es más una metáfora de la contemporaneidad que una teoría bien establecida.

En el campo de las actividades que requieren economías de escala favorece las fusiones, el gigantismo, la concentración y la homogeneización. En el campo de las actividades que demandan economías de la diferenciación favorece la pequeña escala, la producción flexible y, en red, la multi localización y el anclaje territorial. *Es en este último sentido que se abre un espacio para el desarrollo local en la globalización, generando tres enfoques complementarios.*

Parece posible distinguir por lo menos tres contextos no necesariamente independientes entre sí, que cobijan modalidades diferentes y sustantivas de *desarrollo local*, más allá, como se dijo, de su indesmentible dimensión geográfica: el enfoque del desarrollo local como una *matriz de estructuras industriales*, como un *proceso endógeno de cambio* y como el *empoderamiento* de una sociedad local.

[3] En portugués el original.

El enfoque del desarrollo local como una matriz de estructuras industriales

Paul Krugman (1991) habla de la «resurrección de la geografía económica» debido al reconocimiento de la existencia de rendimientos crecientes, lo que lleva a un replanteamiento de las teorías de localización a partir del estudio de las ventajas económicas de los procesos de aglomeración espacial de los agentes económicos.

Forma parte también de esta «resurrección» la relectura de Marshall y el redescubrimiento de los «distritos industriales» y de la «atmósfera industrial», como también hace parte de ella la importancia creciente de garantizar la «competitividad» global de las actividades industriales, tema claramente asociado a Porter, así como las evidencias que respaldan la importancia de un «entorno» territorial facilitador de las innovaciones, a partir de Aydalot.

El enfoque del desarrollo local centrado en la estructura industrial ha cristalizado en tres corrientes de análisis, de investigación y de diseminación: a) el distrito industrial *«a la italiana»*; b) el medio innovador *«a la francesa»* y c) el *cluster «a la americana»*.

Supongo que ya todos estamos más o menos interiorizados acerca del contenido de estas corrientes. En el distrito industrial, como se muestra empíricamente en el norte de Italia, el elemento central reside en la especialización y en la *coopetencia*, neologismo inventado para describir una conducta empresarial en el cual coexiste la cooperación en ciertos eslabones de la cadena de valor y la competencia en otros. Está suficientemente probada la fuerte base cultural de estas conductas colectivas y la importancia del capital social (Bianchi y Miller, 1999).

En el medio innovador, un concepto inventado por el grupo GREMI (Groupe de Recherche Europeén sur les Milieux Innovateurs), se afirma que el «medio» es un operador colectivo que reduce los grados estáticos y dinámicos de incertidumbre que enfrentan las firmas mediante la operación tácita y explícita de interdependencia funcional entre jugadores (actores) locales, realizando las funciones de investigación, transmisión, selección, decodificación, transformación y control de información. La noción de «medio innovador» o entorno local tiene, según Vásquez Barquero, tres características:

a] en primer lugar, hace referencia a un territorio sin fronteras precisas pero que forma una unidad que es el lugar en que los actores se organizan, utilizan los recursos materiales e inmateriales y producen e intercambian bienes, servicios y comunicaciones;

b] los actores locales forman además una red a través de relaciones y contactos, con lo que se establecen los vínculos de cooperación e interdependencia;

c] contiene, por último, procesos de aprendizaje colectivo que le permiten responder a los cambios del entorno a través de la movilidad del trabajo en el mercado local, los intercambios de tecnología de producto, proceso, organización y comercialización, la provisión de servicios especializados, los flujos de información de todo tipo o las estrategias de los actores.

En los *clusters*, cuya introducción en el análisis económico territorial se debe a Michel Porter (1998), estos se definen de la manera siguiente:

> Los «clusters» son concentraciones geográficas de compañías e instituciones interconectadas en un campo [o sector] particular.

De acuerdo a lo sostenido en este artículo de Porter, los *clusters* no tienen límites geográficos definidos en un sentido político (son «manchas» de actividad en el mapa y, como tales, se superponen a las fronteras nacionales o internacionales).

Sus dos características principales son: 1. permitir el surgimiento de actitudes empresariales que facilitan competir y cooperar en forma simultánea, y 2. permitir a cada miembro del *cluster* beneficiarse como si él mismo operase a una escala mayor o como si se hubiese asociado con otros sin sacrificar su flexibilidad.

El mismo Porter cita a manera de ejemplo los *clusters* del vino en California, del cuero en Italia, o de la química en Alemania y en Suiza.

La fortaleza de los *clusters* de firmas especializadas de pequeño y mediano tamaño reside, según Bert Helmsing (2000), en las economías externas de escala y alcance (*scale and scope*). Este mismo autor cita estudios recientes que muestran, primero, la gran variedad de *clusters* existentes y, segundo, su heterogeneidad interna. De hecho hay *clusters* ligados a actividades controladas por corporaciones transnacionales de gran escala, como podría ser el potencial «cluster» cuprífero en Chile.

Joseph Ramos (1997) sostiene que la conformación de *clusters* tiene mucho que ver con el hecho de que la competitividad de una empresa es potenciada por la competitividad del conjunto de empresas y actividades cercanas. Tal competitividad del conjunto deriva de importantes externalidades, economías de aglomeración, *spillovers* tecnológicos e innovaciones que surgen de la

fuerte interacción entre empresas situadas en la misma localización. Así, el concepto de «cluster» forma parte del amplio campo de las teorías de localización industrial.

Un trabajo emanado de la CEPAL (2000) contiene una de las revisiones más claras y exhaustivas del concepto de «cluster». Rudolf Buitelaar, su autor, introduce la interesante clasificación de *clusters* originada en un trabajo de los holandeses Roenlandt y den Hertog[4] que distinguen los niveles Nacional-macro, Sectorial-meso y Empresarial-micro con los tres conceptos correspondientes de *clusters*: enlaces sectoriales en una estructura económica, enlaces inter e intra-industriales y contactos empresariales respectivamente.

Según Buitelaar, los *clusters* son entonces concentraciones geográficas de grupos de empresas e instituciones enlazadas que constituyen un sistema de valor, cuya posición en el mercado se explica por la capacidad de aprendizaje del conjunto.

El enfoque de desarrollo local como un proceso endógeno de cambio

El concepto de *desarrollo endógeno* es tan popular ahora como el de *desarrollo local* y no resulta fácil distinguirlos, pero es casi imprescindible hacerlo.

En primer lugar, hay que separar aguas nuevamente entre los conceptos de *crecimiento* y de *desarrollo*, puesto que en la corriente dominante en materia de teorías del crecimiento económico y a partir de trabajos como los de P. Romer, R. Lucas, X. Sala y Martin y otros, se ha impuesto el

4 Consúltese el artículo anterior de Buitelaar para las referencias bibliográficas.

concepto de *crecimiento endógeno* para describir un proceso global en el cual el gasto en investigación científica y tecnológica –principal factor de progreso a través del conocimiento– es un gasto que obedece a la racionalidad económica, es decir se gasta en I&D porque *resulta rentable*, como tan expresivamente se muestra en relación al genoma humano. El factor residual de Solow se internaliza en la función de producción. Sin necesidad de suponer crecimientos exógenos de alguna variable, en los modelos de esta especie se generan tasas positivas de crecimiento de largo plazo de la economía.

Efectivamente, entonces, el crecimiento global es ahora considerado como un proceso endógeno, pero extrapolar tal situación global a una escala geográfica menor como una localidad, resulta a todas luces confuso ya que, por lo menos desde el punto de vista decisional –y hay que concordar que un proceso de crecimiento económico es necesariamente el resultado de una matriz de decisiones que toman diversos agentes–, el crecimiento local (cualquiera sea su escala precisa) inexorablemente en la globalización asume un carácter crecientemente *exógeno*, debido al carácter más y más alienígeno de los tomadores de decisiones. Estos, aun actuando con la racionalidad económica más pura, no son, en su gran y creciente mayoría, habitantes de ese lugar.

Lo que sí es perfectamente verdadero es que todo proceso de *desarrollo* es, por pura definición, un proceso endógeno que sólo compete en su sueño, en su diseño y en su implementación, a una comunidad que habita determinada localidad.

Garofoli (1995), uno de los más notables exponentes del «nuevo regionalismo» europeo, define el desarrollo endógeno de la siguiente manera:

> Desarrollo endógeno significa, en efecto, la capacidad para transformar el sistema socio-económico; la habilidad para reaccionar a los desafíos externos; la promoción de aprendizaje social; y la habilidad para introducir formas específicas de regulación social a nivel local que favorecen el desarrollo de las características anteriores. Desarrollo endógeno es, en otras palabras, la habilidad para innovar a nivel local.

Desde otro punto de vista, también podría afirmarse que la ***endogeneidad*** de los procesos de cambio territorial habría que entenderla como un fenómeno que se presenta en por lo menos cuatro planos que se cortan y se cruzan entre sí.

En primer lugar, la endogeneidad se refiere o se manifiesta en el *plano político.* Se la identifica como una creciente capacidad local para tomar decisiones relevantes en relación con diferentes opciones de desarrollo, diferentes estilos de desarrollo y en relación con el uso de los instrumentos correspondientes, es decir, la capacidad de diseñar y ejecutar políticas de desarrollo y, sobre todo, de negociar con los elementos que definen el entorno del territorio.

En segundo lugar, la endogeneidad se manifiesta en el *plano económico.* Se refiere en este caso a la apropiación y reinversión local de parte del excedente a fin de diversificar la economía local, dándole al mismo tiempo una base permanente de sustentación en el largo plazo. En el plano económico, endogeneizar el crecimiento local significa en la práctica intentar conciliar la propuesta estratégica de largo plazo del territorio, con las estrategias de largo plazo de los segmentos de capital extra local presentes en el territorio.

En tercer lugar, la endogeneidad es también interpretada en el ***plano científico y tecnológico***, es decir, se la entiende como la capacidad interna de un sistema –en este caso de un territorio organizado– para

generar sus propios impulsos tecnológicos de cambio, capaces de provocar modificaciones cualitativas en el sistema.

En cuarto lugar, la endogeneidad se plantea en el *plano de la cultura*, como una suerte de matriz generadora de la identidad socioterritorial, asunto ahora considerado como fundamental desde el punto de vista de un desarrollo bien entendido.

Así pues, el enfoque del desarrollo local como un proceso endógeno de cambio cabalga a horcajadas en el crecimiento y en el desarrollo, y por tanto comparte elementos de exogeneidad propios del crecimiento local, con otros de endogeneidad propios del desarrollo. Las instituciones, las organizaciones y los actores, categorías todas que pertenecen al lugar, pasan a ser los elementos relevantes desde el punto de vista del diseño de políticas.

El enfoque del desarrollo local como empoderamiento de la sociedad local

Desde la OECD (2001) ha surgido una nueva propuesta de desarrollo local fundada en la *«devolución»* de competencias ejecutivas a los estamentos locales. Se sostiene que la globalización exige devolución de capacidades hacia lo local.

La gente suele pensar en la devolución y la globalización como dos fenómenos opuestos. Uno es un proceso de aumento en la localización de las decisiones y el otro es un proceso de incremento en la internacionalización de las interacciones económicas. Sin embargo, ambas tendencias son interdependientes puesto que, para competir exitosamente en una economía globalizada, los territorios necesitan crecientemente políticas que ayuden a construir y a explotar las capacidades endógenas.

La globalización supone crecientes flujos internacionales de capital y tecnología y un aumento de los mercados internacionales y de la competencia. Esto está creando una necesidad de ajustes económicos más rápidos y más profundos que en el pasado. Al mismo tiempo, la *performance* de regiones y ciudades aparece como menos ligada a la suerte de su economía nacional y más afectada por los desarrollos internacionales. La globalización está cambiando la racionalidad de la intervención pública en términos de cómo regular la economía y cómo colocar las políticas públicas en su lugar.

Queda abierta la puerta para que las propias sociedades territoriales asuman (o recuperen) competencias que las capaciten para intervenir en sus propios procesos de cambio social, ya sea en el crecimiento, o bien, en el desarrollo. Es interesante constatar que la dinámica globalizadora hace que las hipotéticas curvas de demanda (social) de autonomía local y oferta (estatal) de autonomía local se crucen aquí y ahora y no casi en el infinito. Es clara la importancia que este fenómeno adquiere en los procesos de configuración de asociaciones supranacionales, como el MERCOSUR, por ejemplo. No obstante, nada es automático y todo requiere de una «inteligencia» colectiva a ser potenciada.

Puede concluirse que la globalización, en tanto proceso que simultáneamente busca formar ***un solo espacio de mercado y múltiples territorios de producción***, contiene fuerzas que empujan la diseminación territorial de segmentos de variadas cadenas de valor, al tiempo que hace surgir fuerzas de descentramiento y de descentralización, así como de centralización y concentración.

Desde tal punto de vista, de un *mix* de efectos, puede afirmarse que la globalización estimula el surgimiento de procesos de ***crecimiento***

local, de lo cual no puede inferirse sin embargo que estimule también procesos de *desarrollo local*. La localización de segmentos de cadenas de valor en forma discontinua sobre el territorio mundial puede potenciar estructuras latentes o crear estructuras a partir de las cuales se configuren «distritos», «medios» o *clusters*, aunque no parece haber nada de mecánico en ello.

Potenciados o creados, fenómenos como los descritos pasan a ser *condiciones de entorno* para sostener procesos de desarrollo, los cuales requerirán, más que los primeros, de intervenciones sociales inteligentes. Si la globalización estimula o no procesos de cambio social altamente endógenos en algunos territorios, dependerá de las dialécticas que se pongan en juego y ello estará ligado a la devolución de capacidades y competencias que las exigencias de la competitividad harán recaer en el Estado.

Lo que parece claro es la necesidad de contar con sociedades locales informadas, motivadas, poseedoras del conocimiento mínimo para entender el propio proceso globalizador y consensuadas para actuar proactivamente, o sea, socialmente organizadas.

Así lo señala Paulo R. Haddad (s/f) en un informe sobre el desarrollo humano en el MERCOSUR:

> Esta capacidad de organización social de la región es el factor endógeno por excelencia para transformar el crecimiento en desarrollo, a través de una compleja malla de instituciones y agentes del desarrollo, articulados por una cultura regional y por un proyecto político.

[5] En portugués el original.

III. La conformación de espacios supranacionales en la globalización latinoamericana: efectos en los procesos locales de crecimiento y desarrollo

A partir de la década de los 1980 la integración económica latinoamericana ha resurgido con un dinamismo notable. Este proceso ha tenido lugar en un contexto económico nacional e internacional radicalmente distinto del pasado. En efecto, mientras antes se privilegió una estrategia sustitutiva de importaciones, en un entorno mundial donde el proteccionismo era un fenómeno de importancia relativa mayor, en la actualidad los diferentes países profundizan la apertura, la desregulación y privatización de sus economías en un marco externo de creciente globalización.

En este marco, a comienzos de los 1990, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay constituyen el MERCOSUR con el objeto de formar un *espacio económico* a fines del año 1994, donde sea libre la circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países miembros, donde se establezca un sistema de tarifas externas comunes, con coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales y, con armonización de las legislaciones de los países miembros.

En 1994 se firma el Tratado de Ouro Preto, que da origen formalmente al MERCOSUR, una unión aduanera semi completa (95% del comercio intrarregional circula sin derechos aduaneros) y también una unión aduanera imperfecta (las tarifas externas comunes cubren cerca del 85% de los productos comercializados por el bloque con terceros países).

En 1996, el MERCOSUR y Chile firman un Acuerdo de Complementación Económica (ACE), que agrega al programa de

liberación para el comercio de los bienes que cumplan el requisito de origen un Protocolo de Integración Física, cuyo objetivo es promover el desarrollo y la utilización de la infraestructura física, con particular énfasis en el establecimiento de *corredores bioceánicos*, un asunto que provoca por sí mismo considerables impactos territoriales pero que avanza con lentitud debido a varias restricciones, financieras y de otra índole.

Es perfectamente obvio que el resultado inmediato más buscado mediante los diversos tipos de acuerdos surgidos al amparo de la globalización es el aumento de los flujos de comercio de bienes y servicios al interior de los nuevos espacios económicos. Al desaparecer las barreras y unificarse el mercado, se modifican o pueden modificarse tres conjuntos de precios: el precio relativo entre transables y no transables, el de la divisa y el del salario real.

Unificado el mercado, el comercio de bienes y servicios homólogos dependerá estrictamente de las competitividades relativas, en parte basadas en ventajas comparativas estáticas y en parte en ventajas comparativas dinámicas. Por ejemplo, es difícil para el sector cárneo de la pecuaria chilena y de sus regiones de base, competir con la producción de la pampa húmeda argentina, si tal competencia se basase solo en ventajas estáticas. Es más fácil o más amplia la competencia cuando entran en juego algunas ventajas dinámicas, como puede ser la tipificación o la capacidad para controlar la aftosa, como de hecho ocurre por parte de Chile.

En todo caso, es claro que la emergencia de un nuevo patrón de comercio –que no sólo resulta de una ampliación de una relación comercial previa, sino principalmente de la introducción de nuevos ítems y de un cambio en las proporciones del intercambio– tiene un impacto definido sobre las «antiguas» regiones

y sobre el proceso de reconfiguración de ellas. Se generan nuevos espacios de comercio y se obliga a muchas regiones a enfrentar procesos de reconversión productiva que no se encontraban en su horizonte inmediato. Difícilmente, por ejemplo, las regiones o los territorios chilenos productores de arroz, podrán soportar a largo plazo la competencia uruguaya.

La reconversión productiva

Aquí el abanico se despliega en procesos simultáneos de aumento y reducción de producción. Nuevamente y en forma similar al surgimiento de un nuevo ordenamiento territorial, ahora lo que se está produciendo, bajo el empuje del capital que compite en un espacio ampliado, es un generalizado y exógeno proceso de reconversión productiva. Este proceso plantea nuevamente la cuestión de si un país aceptará la reconversión generalizada de una manera reactiva o de una manera proactiva.

Un aspecto de particular interés en relación a los impactos territoriales del MERCOSUR en algunos países, resulta del hecho de que la remoción de las barreras al comercio tiende a integrar completamente las *regiones fronterizas*[6] y a cambiar la magnitud y las fuerzas de aglomeración que operaban dentro de las fronteras nacionales.

Regiones pequeñas o periféricas pueden pasar a integrarse y conformar espacios mayores, que operen como centros de aglomeración. En este sentido, afirma Vaillant (1997), que

> la evolución en la especialización productiva no tiene una trayectoria parsimoniosa (...) por lo tanto empiezan a pesar otras consideraciones al momento de definir el lugar de localización.

6 Sobre el tema de regiones fronterizas puede verse Boisier (1987) y Torrijos (2000).

Demás está recordar que en el peculiar caso chileno todas las regiones son regiones de frontera, algo poco internalizado en el difuso discurso oficial sobre regionalización y desarrollo.

El código de la globalización

De la globalización emergen cuestiones nuevas, como si fuera una Caja de Pandora. Por ejemplo nuevos códigos, así como una nueva geografía (ya descrita), nuevos patrones de comercio, nuevos idiomas (mejor dicho, se consolida un megaidioma, el inglés), nuevas tecnologías de interconexión, etc. De acuerdo a la lexicografía común, «código» es tanto un conjunto de reglas y preceptos sobre cualquier materia, como un libro en el que se insertan las palabras más comunes en el comercio poniendo junto a cada una un grupo arbitrario de letras o números. Sirve para comunicarse... en secreto. En cualquiera de estas acepciones, parece claro que la globalización está introduciendo un nuevo código, que es precisamente su código, el código de la globalización, sin cuyo entendimiento o decodificación no es posible pretender beneficiarse de este proceso.

En la perspectiva de los nuevos códigos de la globalización hay que llamar la atención al papel de la pedagogía y de la educación, para capacitar a las personas en *entender y comprender* las nuevas lógicas en juego, única forma de ser sujeto y no objeto de la globalización, única posibilidad de transformar en incluyente un proceso globalizador que hasta ahora muestra preferentemente su naturaleza excluyente. La globalización produce más riqueza que pobreza, es cierto, pero también produce más pobres que ricos.

Una consecuencia sutil y al mismo tiempo muy importante de la globalización radica en la incorporación de países, regiones,

empresas y personas a una red mundial que se configura como la *función generadora* del crecimiento económico en el siglo XXI. La cuestión es ésta: si se está en la red, se crece; si no se está, no se crece. Pero también puede agregarse una sutileza a una afirmación tan gruesa: hay que estar y hay que saber estar.

Internet ejemplifica de una manera expresiva el argumento anterior: hay que estar conectado, qué duda cabe, pero ***hay que saber usar la conexión.*** Para un territorio organizado bajo cualquier modalidad (comuna, provincia, región), estar acoplado institucionalmente a Internet es vital, pero si no se tiene la capacidad para crear una página *web*, se está desaprovechando casi todo el potencial de la globalización.

La conformación de nuevos espacios supranacionales al amparo de la globalización pone frente a frente dos tendencias opuestas de localización. Paulo Haddad (ob.cit.) cita varios argumentos en favor de una reconcentración espacial:

a] las innovaciones más rápidas y los ciclos de productos más cortos estimulan una mayor proximidad espacial entre las actividades de I&D y de manufacturas;

b] las economías en la mano de obra en la producción flexible hacen que los costos salariales sean un factor de interés menor para la deslocalización, en dirección a áreas de menor costo de aquella;

c] la mano de obra polivalente y de alta calificación está concentrada en los centros más complejos;

d] la necesidad de proximidad física entre productores y sectores subcontratados estimula la concentración.

Pero el mismo Haddad también presenta argumentos en favor de la deslocalización hacia áreas periféricas:

1) la reducción de la fricción de la distancia como subproducto de la Revolución C&T;

2) la fuerza de trabajo en las áreas más complejas, por historia y cultura sindical, es más reacia a la flexibilización laboral;

3) la identificación de mercados potenciales en las áreas menos desarrolladas;

4) las grandes empresas que se instalan en áreas periféricas ejercen fuerzas de atracción sobre proveedores para su localización cercana;

5) el elevado nivel de competencia internacional fuerza la búsqueda de costos cada vez menores, incluida la mano de obra.

En síntesis, es difícil hacer predicciones de mediano plazo sobre la geografía resultante de los acuerdos supranacionales. Hay, como se dijo, tendencias que podrían considerarse como de apoyo al surgimiento de procesos localizados de crecimiento que pudiesen ser asimilados a las formas discutidas de crecimiento local, que a su vez constituirían basamentos para un desarrollo local futuro.

Pero también hay tendencias que apoyan el aumento de la concentración allí donde ya se ha establecido, conforme al viejo principio que señala que *la concentración es el momento generador de la concentración*, tanto más verdadero cuanto más evidentes son los rendimientos crecientes.

IV. ¿Qué pueden aportar las universidades a estos procesos?

La globalización está poniendo en jaque a muchas instituciones (normas, arreglos jurídicos, leyes, tradiciones informales) y a muchas organizaciones. Peter Drucker ha dicho, quizás de manera exagerada pero no equivocada, que las universidades no sobrevivirán al paso del siglo XXI.

Ello podría ser el resultado de la enorme y exponencial presencia del conocimiento en redes virtuales, acompañado del uso de entornos y plataformas virtuales, de *softwares* para el diseño de materiales educativos digitales y el uso de portafolios y equipos distribuidos que hacen viable estudiar programas de postgrado principalmente, sin presencialidad, y, en mi opinión, de la bajísima velocidad de respuesta al cambio por parte de estas organizaciones que datan en el Occidente del siglo XI.

José Joaquín Bruner escribe al respecto:

> El gran riesgo es que realmente América Latina se quede excluida del orden global emergente de una economía basada en conocimientos, de la sociedad de la información, simplemente porque no hemos tenido la capacidad en uno de los sectores clave para la incorporación a ese nuevo orden. Y no solo de hacer los cambios necesarios, sino de hacerlos con la velocidad necesaria. Por primera vez, ahora el mundo está conectado de tal manera que la velocidad de los procesos de cambio tiene una importancia esencial. Eso al final tiene un solo test: ver si hay o no hay en las universidades el predominio de una dinámica de cambio por sobre una dinámica de conservación o de cerrazón corporativa, o de temor frente a la sociedad[7].

A esta preocupación de Bruner se sobrepone aún lo que he denominado

[7] Citado por Media (2002).

«la ley universal de la descentralización» que dice así: *La eficacia y velocidad decisional de todo organismo público es inversamente proporcional al cuadrado de la distancia al centro nacional de decisiones*, una forma irónica para referirse a la parsimonia fatal de las organizaciones –universidades en primer lugar–, ubicadas en «la periferia de la periferia», es decir, en las lejanas provincias. No hay duda de que en el contexto de la globalización, cualquier organización ubicada allí está obligada –si quiere sobrevivir–, a ser por lo menos el doble de eficaz y veloz en comparación con sus competidoras más centrales, que se benefician mucho más de su propio entorno.

Disponer del saber necesario y pertinente

Siendo como es la globalización, un proceso profundamente ligado a las innovaciones y siendo éste resultado del incremento del conocimiento, aparece claro que la condición básica para cualquier organización –sea funcional como una empresa o una universidad, o territorial como una región o país– que busque acoplarse al «centro» de la globalización, es decir a su núcleo dinámico cognitivo, reside en disponer del «saber» necesario y pertinente para ello.

Se ha sostenido, por ejemplo, que para los países latinoamericanos «la ventana» de las manufacturas microelectrónicas ya se cerró con candado, pues la llave está en manos de algunos pocos países asiáticos y europeos. Y que acoplarse ahora al núcleo dinámico de la globalización presupone intentar abrir «ventanas» todavía más complejas, tal vez «ventanas» biogenéticas, de servicios, de nuevos materiales, etc. ¿Cómo pretender hacerlo sin disponer del conocimiento necesario?

Suponer que la generación de ese conocimiento pudiese ser todavía una responsabilidad única de la universidad sería un error fatal, en una época en que hablamos de «conocimiento distribuido», comunidades de conocimiento, redes cognitivas, sinergia interorganizacional y, en general, de nuevos tipos de aprendizaje.

Admitiendo entonces un papel importante, pero lejos del papel propio del pasado, a las universidades de los nuevos espacios –como la UE o el MERCOSUR– hay que exigirles que cumplan a cabalidad con sus funciones centrales, investigación, docencia y extensión, pero en ***un nuevo entorno***, altamente demandante, competitivo y cooperativo al mismo tiempo.

En él la velocidad es un elemento crucial. Para ello las universidades subnacionales (regionales, departamentales, provinciales e incluso «comunitarias» como en el Sur del Brasil) deben reafirmar su ***pertenencia*** y su ***pertinencia*** (Boisier, 1994).

La «pertenencia», es decir la incrustación en una comunidad local es clave para afianzar la identidad de la universidad. En un mundo tan abierto y competitivo la «marca», la «denominación de origen» cumple un papel crucial para que se la distinga entre miles de competidores y es clave igualmente para obtener apoyo y respaldo económico de la comunidad que «siente» como suya a una universidad que ha sido capaz de poner de relieve su «pertenencia».

La «pertinencia» se refiere a la adecuación entre el quehacer universitario y las necesidades de corto y largo plazo de la localidad en la cual está inserta y a la que socialmente pertenece. Se relaciona con la «excelencia», otra palabra clave en este ámbito. Difícilmente la Universidad del Comahue (Argentina), la Universidad Austral de Valdivia (Chile) o la Universidad de Santa Cruz do

Sul (Brasil) pueden ser centros de excelencia académica en todos los campos disciplinarios. Necesariamente cabe una especialización que será la vía para alcanzar un estatus de «universidad nacional», importante a la hora de captar «clientes» y recursos.

Según Pérez (2004) los factores que refuerzan o debilitan el aporte de las universidades a la competitividad de su entorno son:

a] las características del entorno: nivel de desarrollo económico y tecnológico; entorno empresarial y organizativo; dotación y uso de capital humano; especialización de la economía e intensidad tecnológica;

b] las características de las universidades: recursos humanos y financieros; especialización científica; cultura organizativa y valores predominantes; eficiencia, productividad y calidad docente e investigativa.

c] el funcionamiento de los enlaces: el sistema de I&D+i y el desarrollo y difusión de resultados; financiamiento de la I&D+i.

La pregunta clave es, por cierto, en qué pueden contribuir las universidades a que «su» territorio, sobre la base del conocimiento, se posicione mejor en la globalización. La respuesta es múltiple, como se describe a continuación.

En relación a la formación

- preparar a más ciudadanos para asimilar más conocimientos y para participar en un proceso de cambio permanente y rápido;
- mejorar el capital humano formando más científicos e ingenieros fuertemente imbuidos de valores;

- mejorar la inserción laboral de los egresados mediante una formación que fomente la vocación empresarial y les prepare para contribuir al proceso innovativo.

En relación al binomio I&D

- reforzar la investigación: más y de mejor calidad;
- reforzar la conexión entre innovación y empresa.

En relación al cambio estructural de la economía

- apoyar la creación de empresas de base tecnológica mediante «incubadoras» y otros mecanismos de apoyo;
- apoyar la mejora tecnológica de las empresas y sectores existentes mediante programas sistemáticos de transferencia tecnológica.

En relación al desarrollo regional

- contribuir a las estrategias locales y regionales para el desarrollo del territorio en la contemporaneidad (conocimiento+valores).

Este punto requiere de una ampliación y profundización. ¿Qué significa «contribuir a las estrategias»?, ¿cuál puede ser tal contribución? Parece evidente que no podría limitarse a aportes a nivel micro, esto es, a nivel de empresas o actividades. Un nivel meso parecería ser el apropiado para concretar tales contribuciones.

Si se admite que tanto el crecimiento económico de un territorio cuanto su desarrollo son procesos colectivos y sinérgicos, se infiere que el logro de ambos presupone una forma de coordinación de los diversos agentes involucrados (tomadores de decisiones), de

manera que la matriz decisional resultante muestre una elevada coherencia interna y una direccionalidad preestablecida.

Esta coordinación es, por definición, horizontal y heterárquica, ya que de otra forma sería una imposición. ¿Cómo llegar a este resultado? La respuesta parece encontrarse en el campo de la lingüística, es decir en el uso de la palabra, el discurso y la conversación para crear un futuro y generar consenso social.

La sinergia cognitiva

Esto no puede sino ser el resultado de un complejo proceso de introducción en el cuerpo colectivo de una energía externa, una forma de negentropía, a la que hemos denominado *«sinergia cognitiva»*, definida como un conocimiento científico compartido por la mayoría de los agentes sociales acerca de la naturaleza y dinámica de los procesos de cambio social que se dan en el territorio: el crecimiento y el desarrollo, estructuralmente diferentes pero no del todo independientes (Boisier, 2000). En síntesis, esto equivale a «descubrir» y a adoptar dos cuerpos cognitivos que «empoderan» al colectivo para intervenir contemporáneamente en la promoción tanto del crecimiento cuanto del desarrollo.

Se trata, en primer lugar, de adoptar en la práctica diaria una visión territorial que permite entender el territorio –cualquiera sea su escala– primero como *un sistema*, segundo como *un sistema abierto* y tercero como *un sistema abierto y complejo*. No es muy sencillo, pero en definitiva no hay nada que inventar desde el punto de vista cognitivo, sólo adaptar conocimiento ya creado, venciendo por cierto toda clase de rigidez mental.

En segundo lugar, la idea es abrir un espacio mental para un segundo marco cognitivo, nuevo, que permita entender cuáles son hoy en día los factores determinantes tanto del crecimiento como del desarrollo, y bajo qué modalidad relacional del sistema/entorno se producen.

Ello lleva, en apretada síntesis, a sostener que el crecimiento de un territorio depende ahora de seis factores: i) la acumulación de capital; ii) la acumulación de progreso técnico; iii) la acumulación de capital humano; iv) la demanda externa; v) los efectos territorialmente diferenciados del cuadro de política económica macro; y, vi) el proyecto nacional o proyecto país y su desdoblamiento territorial.

Como ya se anticipó, siendo la mayoría de los agentes decisores externos al territorio, es legítimo sostener que el crecimiento subnacional es esencialmente un proceso exógeno desde este punto de vista. Puede agregarse, sistémicamente, que el crecimiento territorial es una función de la interacción entre el sistema y su entorno.

Por otro lado y considerando el carácter estrictamente endógeno del desarrollo territorial, puede sostenerse que este proceso depende de la sinapsis y de la sinergia que opera entre seis subsistemas pertenecientes al sistema territorial en cuestión y que definen su complejidad: i) el subsistema de acumulación; ii) el subsistema axiológico; iii) el subsistema decisional; iv) el subsistema procedimental; v) el subsistema organizacional; y, vi) el subsistema subliminal. El desarrollo es visto entonces como una *emergencia sistémica o como una propiedad evolutivamente emergente* de un sistema territorial complejo.

En tercer lugar, como ha sido insinuado en varias oportunidades, ambos procesos territoriales de cambio están profundamente

articulados con el nuevo *entorno territorial*, un complejo abanico de procesos que están cristalizando en la actualidad y que se asocian al surgimiento de tres nuevos escenarios para los territorios: un nuevo escenario contextual (apertura externa e interna), un nuevo escenario estratégico (nueva geografía y nuevas modalidades de gestión) y un nuevo escenario político (modernización del Estado y nuevas funciones de gobierno subnacional).

Parece perfectamente evidente, admitida aún *a priori* la validez de las hipótesis anteriores, que el entendimiento de estas cuestiones es una condición *sine qua non* para minimizar los errores de las intervenciones o, a la inversa, para maximizar las probabilidades de éxito de ellas.

En la práctica, todo esto se transforma en un verdadero imperativo docente, investigativo y de extensión para las universidades locales. Son las instituciones privilegiadas, pero no las únicas, para desarrollar permanentemente estos conceptos y entregarlos en programas contemporáneos de formación de pregrado y posgrado –en este último caso, dirigidos al tema del desarrollo territorial– y para difundirlos hacia un público más amplio.

Después de todo, Dror (1994) tiene mucha razón al sostener que

> se requieren élites de gobernación democráticas y adecuadamente cualificadas para representar el futuro y los intereses de la humanidad, y para perfeccionar el eslabón entre conocimiento y poder. Al mismo tiempo deben hacerse vigorosos esfuerzos para elevar el nivel de entendimiento popular en relación con temas complejos.

V. Conclusiones

El proceso de globalización produce importantes cambios en la geografía de la producción, no solo manufacturera, sino en su acepción más amplia, incluyendo actividades como la agricultura y el turismo. La libre circulación del capital en nuevos espacios ampliados de comercio y los procesos de reconversión a los que se ven empujados los territorios, sumados a las innovaciones tecnológicas, generan nuevos mapas productivos, con sus inevitables balances de pérdidas y ganancias.

Nuevas actividades en nuevos espacios abren posibilidades ciertas de generar procesos de *crecimiento local*, que pueden servir de base y entorno para procesos más complejos de *desarrollo local* endógeno. Que los procesos de crecimiento se asimilen o no a los modelos comentados –distritos, *clusters* y cambio endógeno– dependerá de la calidad de la respuesta local, influenciada a su vez por la catálisis que los sistemas locales de I&D, universidades principalmente, puedan introducir en el medio local.

El papel de las universidades, especialmente subnacionales, resulta de la mayor importancia, no sólo en términos de la transferencia tecnológica a procesos fabriles y organizacionales. Su aporte crucial debe manifestarse en su contribución a la creación y difusión de marcos cognitivos nuevos, contemporáneos y pertinentes para dar respaldo científico a las intervenciones de la propia sociedad sobre los dos procesos de cambio social más importantes para ella misma: el crecimiento y el desarrollo territorial.

Usando el lenguaje de moda, *«hay que apostar a ganar en la globalización»*.

Bibliografía

Alburquerque, Francisco (1999): *Desarrollo económico local en Europa y América Latina*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Albuquerque, Francisco (1994): *Apuntes sobre estrategia competitiva internacional y papel de las regiones*, Santiago de Chile, ILPES.

Amir, Samin (2003): «Pobreza mundial, pauperización y acumulación de capital», *La Jornada*, México, 23 de noviembre.

Andrews, Edmund L. (2005): «Senate Approves Central American Free Trade Pact», *The New York Times*, 1 de julio.

Arditi, Benjamín (2004): Trayectoria y potencial político de la idea de sociedad civil, en *Revista mexicana de sociología*, año 66, Nº 1, México D.F., Instituto de Investigaciones Sociales, enero-marzo.

Arocena, José (2002): *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*, Montevideo, Taurus-Universidad Católica.

Arocena, José (1996): *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*, Montevideo, CLAEH-Nueva Sociedad.

Arocena, José y otros (1983): La création d'entreprises, un enjeu local, en *Notes et études documentaires*, París, La Documentation Française.

Asociación Nacional de Centros-ANC (2004): Marco legal sobre participación y transparencia ciudadana, Área Legal.

Avritzer, Leonardo (2002): *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.

Bakan, Joel (2004): *The Corporation: The Pathological Pursuit of Profit and Power*, Nueva York, Free Press.

Barman, Z. (2000): *Globalization: The Human Consequences*, Nueva York, Columbia University Press.

Barreiro, Fernando Barreiro (1988): Los agentes de desarrollo, en *Cuadernos del CLAEH*, Nº 45/46, Montevideo.

Beck, Ulrico (1998): *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Buenos Aires, Paidós.

Bervejillo, Federico (1995): Nuevos procesos y estrategias de desarrollo. Territorios en la globalización, en *Prisma*, Nº 4, Montevideo, Universidad Católica del Uruguay.

Bianchi, P., y Miller, L. (1999): *Innovación y territorio*, México, Editorial JUS.

Boisier, Sergio (2003a): *El desarrollo en su lugar: el territorio en la sociedad del conocimiento*, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Geografía, serie Geolibros.

Boisier, Sergio (2003b): Knowledge Society, Social Knowledge, and Territorial Management, en *Regional Development Studies*, Vol. 9, Nagoya, Japan, UNCRD.

Boisier, Sergio (2002): El lenguaje emergente en desarrollo territorial, Santiago de Chile, policopiado.

Boisier, Sergio (2001): Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?, en Madoery, Óscar y Vázquez Barquero, Antonio (Eds.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Rosario, Editorial Homo Sapiens.

Boisier, Sergio (2000): *Conversaciones sociales y desarrollo regional*, Chile, Editorial de la Universidad de Talca.

Boisier, Sergio (1994): Universidad, inteligencia social y desarrollo regional, en *Revista EURE*, Nº 60, Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile.

Boisier, Sergio (1991): *Política económica, organización social y desarrollo regional*, 5ª edición, Santiago de Chile, ILPES.

Boisier, Sergio (1987): Notas en torno al desarrollo de regiones fronterizas en América Latina, en *Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile*, Nº 78, abril-junio, Santiago de Chile.

Borja, Jordi y Castells, Manuel (1997): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus.

Borja, Jordi, Calderón, Fernando, Grossi, María y Peñalva, Susana (1989): *Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina*, CLACSO-SUR-CEUMT, Buenos Aires, Santiago de Chile, Barcelona.

Boutros Boutros-Ghali (1995): *An Agenda for Development* (Informe del Secretario General A/49/665, 11, Nov. 1994), Nueva York, Naciones Unidas.

Bruner, J. J. (2002): citado por Javier Medina en Por un nuevo liderazgo para facilitar el desarrollo de comunidades y cultura del conocimiento en la formación avanzada, policopiado, Cali, Universidad del Valle.

Buarque, S. (1991): *Metodología de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentable*, Recife, IICA.

Buitelaar, R. (2000): ¿Cómo crear competitividad colectiva?, Santiago de Chile, policopiado, CEPAL.

Burgwal, Gerrit y Cuéllar, Juan Carlos (1999): *Planificación estratégica y operativa aplicada a gobiernos locales*, Quito, Ediciones Abya-Yala.

Burque, Melvin (2001): *Estudios críticos del neoliberalismo*, La Paz, Plural Editores.

Cabannes (2004): Tendencias recientes y perspectivas de los presupuestos participativos, en revista *La era urbana*, número especial monográfico sobre presupuesto participativo, Quito, PGU-ALC.

Capra, F. (2003): *Las conexiones ocultas: implicaciones sociales, medioambientales, económicas y biológicas de una nueva visión de mundo*, Barcelona, Editorial Anagrama.

Capra, F. (1996): *La trama de la vida: una nueva perspectiva de los sistemas vivos*, Barcelona, Editorial Anagrama.

Castells, Manuel (1996): The Rise of the Network Society, en Castells: *The Information Age: Economy, Society and Culture*, Vol. I, Cambridge, MA., Blackwell Publishers.

Cebrián, J. L. (1998): *La red: cómo cambiarán nuestras vidas los nuevos medios de comunicación: Un informe al Club de Roma*, Madrid, Taurus.

Cerda, Alejandro (2001): El proceso de autoatención en un Municipio Autónomo Tojolabal del Estado de Chiapas, Tesis de Maestría, México D.F., ENAH.

Chadi, Mónica (2000): *Redes sociales en el trabajo social*, Buenos Aires, Editorial Espacio.

Chang, Ha-Joon (2004): *Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*, Madrid, ICEI/IUDC, Libros de la Catarata.

Chew, Sing y Denemark, Robert (Eds.) (1996): *The Underdevelopment of Development: Essays in Honour of Andre Gunder Frank*, Thousand Oaks, Sage Publications.

Chomsky, Noam (2005): «La agenda oculta en Iraq», *La República*, Lima, 17 de julio.

CMP Flora Tristán / Participa Perú (2004): *Nexos feministas*, Lima, CMP Flora Tristán.

Cody, Edward (2005): «Unocal bid shows China needs oil for growth», *The Washington Post*, 30 de junio.

Dabas, Elina Nora (1993): *Red de redes: las prácticas de la intervención en redes sociales*, Buenos Aires, Paidós.

Dabas, Elina y Najmanovich (Eds.) (1995): *Redes - El lenguaje de los vínculos: Hacia la reconstrucción de la sociedad civil*, Buenos Aires, Paidós.

Dahlberg, Kenneth (1998): La amenaza global a la seguridad alimentaria, en revista *La era urbana*, Vol. 5, Nº 3.

Danaher, K. (Ed.) (1994): *50 Years is Enough: The Case Against the World Bank and the International Monetary Fund*, Boston, MA., South End Press.

Darquea, Gonzalo (2002): *Criterios básicos para la participación ciudadana en el desarrollo local*, San Salvador, FISDL.

Darquea, Gonzalo (1998): *Planeación estratégica municipal*, Quito, IULA.

Davenport, Thomas H. y otros (1998): Suceessful Knowledge Management Projects, en *Sloan Management Review*, Vol. 39, Nº 2.

De Paula, Silvana y Dymski, Gary A. (Eds.) (2005): *Reimagining Growth - Towards a Renewal of Development Theory*, Londres, Zed Books.

De Sebastián, Luis (2004): *Pies de barro. La decadencia de los Estados Unidos de América*, Barcelona, Península.

De Sousa Santos, Boaventura y Avritzer, Leonardo (2002): Introdução: para ampliar o cânone democrático, tomado de De Sousa Santos, Boaventura (Org.), 2000, *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*, Río de Janeiro, Civilização Brasileira.

De Sousa Santos, Boaventura (Org.) (2000): *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*, Río de Janeiro, Civilização Brasileira.

De Souza Silva, José (2004): La farsa del desarrollo: del colonialismo imperial al imperialismo sin colonias, en María Lorena Molina (Ed.): *La cuestión social y la formación profesional en trabajo social en el contexto de*

las nuevas relaciones de poder y la diversidad latinoamericana, XVIII Seminario Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social, julio de 2004, San José, Costa Rica, organizado por la Universidad de Costa Rica (UCR) y la Asociación Latinoamericana de Escuelas de Trabajo Social (ALAETS), Buenos Aires, Editorial Espacio.

De Souza Silva, José (2001a): *La dimensión institucional del desarrollo sustentable: de las reglas de la vulnerabilidad a las premisas de la sostenibilidad en el contexto del cambio de época*, Quito, Pontificia Universidad Católica del Ecuador y Editorial QUIPU.

De Souza Silva, José (2001b): Roles of Planners and Planning, en G. Gijsbers, W. Janssen, H. Hambly Odame y G. Meijerink (Eds.), *Planning Agricultural Research: A Sourcebook*, New York, CABI Publishing and International Service for National Agricultural Research (ISNAR).

Delhommais, Pierre-Antoine (2005): «Tempête politique autour de l'euro», *Le Monde*, 13 de julio.

Dos Santos, Theotonio: Reflexiones sobre China, Alai-amlatina, alainet.org/active/8551.

Dourojeanni, Alex. C. (1997): *Procedimientos de gestión para un desarrollo sustentable (aplicable a municipios, microrregiones y cuencas)*, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, CEPAL (LC/L. 1053).

Dourojeanni, Alex. C. (1996): Reflexiones sobre estrategias territoriales para el desarrollo sostenible, CEPAL.

Dror, Y. (1994): *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE).

Dussel, Enrique (2000): *Philosophy of Liberation*, Maryland, Rowman and Littlefield.

Edsall, Thomas B. (2005): «CAFTA in Peril on Capitol Hill», *The Washington Post*, 12 de junio.

Engler, Mark (2005): Fracasos de un asesino económico a sueldo. Una crítica del éxito de ventas de *Confesiones de un asesino económico a sueldo*, 18 de abril, www.democracyuprising.com/articles/espanol2005/perkins_es.php.

Enlace Comunicación y Capacitación-Enlace CC (2002): *Entre pizcas barbechos. Alternativas del desarrollo local en la experiencia de Enlace*, México D.F.

Enríquez, Alberto (2003): Desarrollo local: hacia una nueva forma de desarrollo nacional y centroamericano», en *Alternativas para el desarrollo* Nº 80, diciembre, San Salvador, FUNDE.

Escobar, Arturo (2004a): Beyond the Third World: Imperial Globality, Global Coloniality, and Anti-globalization Social Movements, por publicarse en *Third World Quarterly*, Londres.

Escobar, Arturo (2004b): Worlds of Knowledge Otherwise: The Latin American Modernity/Coloniality Research Program, en CENSAL (Ed.) *Cruzando fronteras en América Latina*, Amsterdam, CEDLA.

Escobar, Arturo. (1998): *La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*, Barcelona, Editorial Norma.

Esteva, Gustavo (1996): Desarrollo, en W. Sachs (Ed.), *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, Perú, PRATEC.

Falleto, Enzo (1987): Propuestas para el cambio. Movimientos sociales en democracia, en revista *Nueva Sociedad*, Nº 91, Caracas.

Fanon, Frantz (1999): *Los condenados de la Tierra*, Madrid, Txalaparta.

Furntratt-kloep, Ernest Fidel (1996): *Equidad, justicia jocial y democracia*, Papy Rossa-Vert.

Gaitán, Pilar y Moreno, Carlos (1992): *Poder local. Realidad y utopía de la descentralización en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores/Universidad Nacional.

Gallegos, Fernando (2000): Proceso de Planificación Local Participativa, PLP (presentación), Quito, AME.

Galtung, Johan y otros (Eds.) (1980): *Self-Reliance. A strategy for Development*, Ginebra, Institute for Development Studies.

García Canclini, Néstor (1999): *La globalización imaginada*, Buenos Aires, Paidós.

García Canclini, Néstor (1990): *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*, México, Grijalbo.

Garofoli, G. (1995): Desarrollo económico, organización de la producción y territorio, en Vázquez-Barquero, A. y G. Garofoli (Eds.), *Desarrollo económico local en Europa*, Madrid, Colegio de Economistas.

Giddens, Anthony (1999): *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, Madrid, Taurus.

González, Raúl (1994): *Espacio local, sociedad y desarrollo. Razones de su valorización*, Santiago de Chile, PET.

Gremion, Pierre (1981): Régionalisation, régionalisme, municipalisation, sous la cinquième République en *Le Débat*, Nº 16, París, diciembre.

Gremion, Pierre (1976): *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, París, Éditions du Seuil.

Guimaraes, J. P. (1997): Local Economic Development: The Limitation of Theory, en B. Helmsing y J. Guimaraes (Eds.): *Locality, State and Development*, La Haya, Instituto de Estudios Sociales (ISS).

Gunder Frank, Andre (1998): *ReOrient: Global Economy in the Asian Age*, Berkeley, University of California Press.

Gunder Frank, Andre (1971): *Sociología del desarrollo y subdesarrollo de la sociología*, Barcelona, Anagrama.

Haddad P. R. (s/f): Relatorio sobre o Desenvolvimento Humano do MERCOSUL, Belo Horizonte.

Helmsing, B. (2000): *Externalities, Learning and Governance. Perspectives on Local Economic Development*, La Haya, Instituto de Estudios Sociales (ISS).

Henderson, Paul y David N. Thomas (1992): *Savoir-faire en dévélopement social local*, París, Bayard Éditions.

Hill, C. (1969): *Reformation and Industrial Revolution*, Harmondsworth, Middlesex, Penguin Books.

Hobsbawm, E. (1969): *Industry and Empire*, Harmondsworth, Middlesex, Penguin Books.

Kennedy, Paul (1988): *Auge y caída de las grandes potencias*, Barcelona, Plaza & Janés.

Koc, Mustafa, Rod Mac Rae, Luc Mougeot y Jennifer Welsh (1999): *For Hunger-Proof Cities: Sustainable Urban Food Systems*, Ottawa, IDRC Books.

Kovel, Joel (2002): *The Enemy of Nature: The End of Capitalism or the End of the World?*, Nueva York, Zed Books.

Krugman, Paul (2005): «The Ugly American Bank», *The New York Times*, 18 de marzo.

Krugman, Paul (2003): «Patriots and profits», *The New York Times*, 16 de diciembre.

Krugman, Paul (1991): *Geography and Trade*, Cambridge, MA., Leuven University Press y MIT Press.

Lander, Edgardo (2005): La Ciencia Neoliberal, Caracas (documento electrónico, todavía no publicado).

Lander, Edgardo (Ed.) (2000): *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales*, Buenos Aires, CLACSO.

Latouche, Serge (1996): Nivel de vida, en W. Sachs (Ed.), *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, Perú, PRATEC.

Latour, Bruno (2004): *Politics of Nature: How to Bring the Sciences into Democracy*, Cambridge, MA., Harvard University Press.

Lederer, K. (Ed.) (1980): *Human Needs. A Contribution to the Current Debate*, Cambridge, Massachussets.

Lenkersdorf, Carlos (2004a): *Conceptos tojolabales de filosofía y del altermundismo*, México D.F., Plaza y Valdés.

Lenkersdorf, Carlos (2004b): *Diccionario tojolabal-español*, Vol. 1, segunda edición aumentada y revisada, México, D.F., Ed. Redes Tejiendo la Utopía.

Maldonado, Alberto (s/f): Descentralización y superación de la pobreza en los países andinos, en Díaz, Jaime (Coord.), *Descentralización y superación de la pobreza en los países andinos*, Bogotá, Corporación Podion.

Maturana, H. y Varela, F. (1990): *El árbol del conocimiento: las raíces biológicas del entendimiento humano*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.

Max-Neef, Manfred (1998): *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*, Barcelona, IcariaNordan.

Max-Neef, Manfred, Antonio Elizalde y Martin Hopenhayn (1986): Desarrollo a escala humana, en *Development Dialogue*, Número especial, Suecia, Fundación Dag Hammarskjöld.

Maya, Augusto Angel (1993): *Desarrollo sostenible. Aproximaciones conceptuales*, Quito, Fundación Natura.

Marsiglia, J., Pintos, G., Gallicchio, E. (2002): Estudio comparativo de los procesos de descentralización en los estados miembros del MERCOSUR, Consultoría UPD/OEA-REMI, CLAEH, diciembre.

Medina, Javier (2002): Por un nuevo liderazgo para facilitar el desarrollo de comunidades y cultura del conocimiento en la formación avanzada, policopiado, Cali, Universidad del Valle.

Mignolo, Walter (2000): *Local Histories/Global Designs*, Princeton, Princeton University Press.

Miloslavich Tupac, Diana (2004): *La descentralización y las mujeres: participación, legitimidad y revocatorias*, Lima, Participa Perú, septiembre.

Miloslavich Tupac, Diana (2004): *Una oportunidad para promover la igualdad de oportunidades para las mujeres*, Lima, Participa Perú, julio.

Miloslavich Tupac, Diana (2002): *La mitad del cielo, la mitad de la tierra, la mitad del poder*, Lima, Ediciones CMP Flora Tristán.

Morin, Edgar (1986): *La méthode. La connaissance de la connaissance*, París, Seuil.

ODEPLAN (2000): La planificación en el Ecuador (presentación), Quito, ODEPLAN.

OECD (2001): *Devolution and Globalisation. Implications for Local Decision-Makers*, París, OECD.

Paoli, Antonio (2003): *Educación, autonomía y lekil kuxlejal: aproximaciones sociolingüísticas a la sabiduría de los tseltales*, México, D.F., UAM-Xochimilco.

Paz, Octavio (1993): *La llama doble*, Barcelona, Seix Barral.

Pérez Ramírez, Bartolomé y Emilio Carrillo Benito (Coords.) (2000): *Desarrollo local: manual de uso*, Madrid, ESIC editorial y FAMP.

Pérez, F. (2004): La mejora de la competitividad: la contribución de las universidades, ponencia presentada en la Jornada sobre «La competitividad en la sociedad del conocimiento y las instituciones de ciencia y tecnología», Valencia, España, 31 de mayo.

Perkins, John (2004): *Confessions of an Economic Hit Man. How the U.S. Uses Globalization to Cheat Poor Countries Out of Trillions*, San Francisco, CA., Berrett-Koehler Publishers,.

Petras, James y Henry Veltmeyer (Comps.) (2004): *Las privatizaciones y la desnacionalización de América Latina*, Buenos Aires, Prometeo libros.

Petras, James y S. Vieux (1995): *¡Hagan juego!*, Barcelona, Icaria.

Porter, M. (1998): Clusters and the New Economics of Competition, en *Harvard Business Review*, noviembre-diciembre, Cambridge, MA.

Przeworski, Adam (1995): *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, Traducción española de Mireia Bofill Abello, Melbourne, Cambridge University Press.

Quijano, Aníbal (2004): El laberinto de América Latina: ¿Hay otras salidas?, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, X, 1.

Quijano, Aníbal (2002): El nuevo imaginario anti-capitalista», en www.forumsocialmundial.org.

Ramos, J. (1997): *Una estrategia de desarrollo a partir de los complejos productivos (*clusters*) en torno a los recursos naturales*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/R.1743.

Reich, R. (1993): *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI*, Buenos Aires, Javier Vergara, Editor S.A.

Rist, Gilbert (2002): *Historia de una creencia occidental*, Madrid, Libros de la Catarata.

Rist, Gilbert (1997): *The History of Development: From Western Origins to Global Faith*, Londres, Zed Books.

Rivero, Jesús (1991): Investigación acción latinoamérica, Venezuela, Universidad de los Andes.

Rojas, F., C. López y L. C. Silva (1994): *Indicadores de salud y bienestar para Municipios Saludables*, Washington, D.C., OPS/OMS.

Sachs, Wolfgang (1999): *Planet Dialectics: Exploration in Environment & Development*, Londres, Zed Books.

Sachs, Wolfgang (Ed.) (1992): *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power*, Londres, Zed Books.

Sader, Emir (2002): Para outras democracias, en Santos, Boaventura de Sousa (Org.): *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

Sáenz, Álvaro y otros (1993): *Herramientas para el mejoramiento del municipio*, Quito, ICAM.

Sáenz, Álvaro (2000): *Herramientas para las juntas parroquiales rurales*, Quito, Diálogo 21, PNUD.

Sáenz, Álvaro y otros (2004): *Estándares para un proceso de desarrollo local*, Quito, ODEPLAN-AME-UNFPA.

Salazar, Gabriel (1998): De la participación ciudadana: capital social constante y capital social variable (explorando senderos trans-liberales), en *Proposiciones*, Nº 28, Santiago de Chile, Sur Ediciones, septiembre.

Sánchez-Parga, José (2005): Del conflicto social al ciclo político de la protesta, en *Ecuador Debate*, Nº 64.

Schuldt, Jürgen (2005): «Los desequilibrios gemelos de EEUU: ¿Cuándo y cómo se dará el ajuste?», *El Comercio*, Lima, 24 de abril.

Schuldt, Jürgen (1995): *Repensando el desarrollo: hacia una concepción alternativa para los países andinos*, Quito, CAAP.

Schumpeter, Joseph A. (1976): *Teoría del desenvolvimiento económico*, México, FCE.

Sen, Amartya (2000): *Desarrollo y libertad*, Bogotá, Planeta.

Silva, Iván (2003): *Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina*, Santiago de Chile, ILPES/CEPAL, Serie Gestión Pública.

Simmies, J. (1997): Innovation, Networks and Learning Regions, en *Regional Policy and Development*, Nº 18, RSA, Londres, J. Kingsley Publishers.

Storper, M. (1997): *The Regional World*, Londres, The Guilford Press.

Sudarsky, John (2003): *Densidad y articulación de la sociedad civil en Bogotá. Localidades y sectores 1997-2001*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.

Todd, Emmanuel (2003): *Después del Imperio. Ensayo sobre la descomposición del sistema norteamericano*, Madrid, Foca.

Todorov, Tzvetan (1987): *Historia de la Conquista de América. El problema del otro*, Madrid, Siglo XXI Editores.

Torrijos, V. (2000): La diplomacia centrífuga. Preámbulo a una política exterior de las regiones, en *Desafíos*, Nº 2, Bogotá, Universidad del Rosario.

Tortosa, José María (2001): *El juego global: maldesarrollo y pobreza en el capitalismo mundial*, Barcelona, Icaria.

José María Tortosa (2003): La agenda hegemónica: guerra es paz, en *Ecuador Debate*, 59, Quito, CAAP.

Tortosa, José María (2003): *Violencias ocultadas*, Quito, Abya-Yala.

Touraine, Alain (1984): *Le retour de l'acteur*, París, Fayard.

Ugarteche, Óscar (2004): *Adiós Estado, bienvenido Mercado*, Lima, Universidad Nacional Mayor de San Marcos y Fundación Friedrich Ebert.

Urrutia, Arturo y Darquea, Gonzalo (2002): *Criterios básicos. Procesos participativos de desarrollo municipal. Manual de aplicación*, San Salvador, USAID/RTI.

Vaillant, Marcel (1997): Pradera, frontera y puerto, otra vez, en *Cuadernos de CLAEH*, número aniversario, Montevideo.

Valenzuela, David W. (2003): Desarrollo local: ¿un nuevo paradigma?, en Winchester, Lucy y Gallicchio, Enrique (Eds.), *Territorio local y desarrollo. Experiencias en Chile y Uruguay*, Santiago de Chile, Ediciones SUR/CLAEH.

Van Hemelryck, Libero (s/f) en el trabajo EL ENFOQUE SISTÉMICO DEL DESARROLLO LOCAL extraído del manual «Enfoque sistémico y desarrollo local», Santiago de Chile, Escuela de Planificadores Sociales, SUR.

Vásquez-Barquero, Antonio (1993): *Política económica local*, Madrid, Pirámide.

Velásquez, Fabio y González, Esperanza (2005): La planeación zonal como espacio público de concertación local: el plan de desarrollo de la zona centro-oriental de Medellín, Bogotá (no publicado).

Velásquez, Fabio (2004a): ¿De regreso a un esquema centralista?, en *Quórum Revista Iberoamericana*, Número especial, primavera de 2004, Alcalá, Universidad de Alcalá.

Velásquez, Fabio (2004b): Los diseños de planeación y participación, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local. Una mirada a partir del caso colombiano, Bogotá, (sin publicar).

Velásquez, Fabio (2003): *La participación ciudadana en Bogotá. Mirando el presente, pensando el futuro*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.

Velásquez, Fabio y González, Esperanza (2003): *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá, Fundación Corona.

Velásquez, Fabio (2001): Desarrollo local y globalización: una reflexión sobre América Latina, en *Sociedad y economía*, N° 1, revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Colombia, Universidad del Valle, septiembre.

Velásquez, Fabio (1995): La descentralización en Colombia: antecedentes, desarrollos y perspectivas, en *¿Descentralizar en América Latina?*, Quito, PGU-LAC/GTZ.

Velásquez, Fabio (1986): Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia, en *Revista Foro*, Nº 1, septiembre, Bogotá.

Wallerstein, Immanuel (2003): *The Decline of American Power*, Nueva York, The New Press.

Wallerstein, Immanuel (1995): *After Liberalism*, Nueva York, The New Press.

Walsh, C., F. Schiwy y Castro-Gómez, S. (Eds.) (2002): *Indisciplinar las ciencias sociales: geopolíticas del conocimiento y colonialidad del poder, perspectivas desde lo andino*, Quito, Ediciones Abya-Ayala.

Weffort, Francisco (1993): *¿Cuál democracia?*, San José, Costa Rica, FLACSO.

Winchester, Lucy y Gallicchio, Enrique (Eds.) (2003): *Territorio local y desarrollo. Experiencias en Chile y Uruguay*, Santiago de Chile, Ediciones SUR/CLAEH.

Zas Friz, Johnny (2004): La insistencia de la voluntad. El actual proceso peruano de descentralización política y sus antecedentes inmediatos», Lima, Defensoría del Pueblo (1980-2004).

Patricio Carpio B. ■ José Arosena ■ José de Souza Silva
Alberto Enríquez V. ■ Rokael Cardona R. ■ Augusto Barrera
Fabio E. Velásquez ■ Diana Miloslavich ■ Miguel A. Ruiz Acosta
Miguel A. Paz C. ■ Miguel Carvajal ■ Rafael Ojeda ■ Álvaro Sáenz
Juan de la Cruz V. ■ Germán Flores ■ Marcelino Álvarez
Javier Ponce ■ Wilbur Wright ■ José María Tortasa ■ Sergio Boisier

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG ILDIS
OFIS
ABYA YALA
Fundación Esquel
Consorcio para el Desarrollo Local

9 789978 226094