

Enrique Gallicchio
Alejandra Camejo

DESARROLLO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

NUEVAS ALTERNATIVAS DE DESARROLLO



II CUMBRE IBEROAMERICANA
POR LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO
Y EL DESARROLLO LOCAL



Diputació
Barcelona
xarxa de municipis





DESARROLLO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA





**DESARROLLO LOCAL Y
DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA**
Nuevas alternativas de desarrollo

Enrique Gallicchio, Alejandra Camejo
(Programa de Desarrollo Local, CLAEH)

Con la colaboración de:

Juan Daguerre
Aldo Marchesi





© DIBA

© CLAEH

Cubierta: Diego Carnales

Armado: Productora Editorial

Corrección: Juan Daguerre

Impreso en Uruguay por Productora Editorial

Zelmar Michelini 1116

11100 Montevideo, Uruguay

proedit@productoraeditorial.com

Depósito legal: 328 - 977 05

ISBN: 9974 - 581 - 28 - 1

Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)

Zelmar Michelini 1220

11100 Montevideo, Uruguay

Telefax (598 2) 900 7194*

Correo electrónico: info@clae.org.uy

Página web: www.claeh.org.uy

Diputación de Barcelona

Rambla de Catalunya, 126

08008 Barcelona, España

Teléfono: (3493) 402 2222

Correo electrónico: diputacio.bcn@diba.es

Página web: www.diba.es

Nota legal: Se autoriza la reproducción parcial de los textos a condición de que se cite la fuente.



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
OBJETIVOS Y CONTENIDOS	11
CAPÍTULO 1	
LAS TRAYECTORIAS DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA	17
Teorías y modelos	17
La importación de modelos (1940-1960)	18
Planificación y regionalización: las décadas de 1960 y 1970	19
Las décadas de 1980 y 1990: transiciones y multiplicidad	22
Desarrollo y descentralización: polisemia	23
CAPÍTULO 2	
LOS ESCENARIOS LATINOAMERICANOS	27
Las transformaciones en los modelos económicos	27
Las transformaciones en el territorio y la población	29
Procesos de democratización	31
Los nuevos actores	33
La complejidad de los escenarios latinoamericanos	37
CAPÍTULO 3	
PROCESOS DE DESARROLLO LOCAL EN AMÉRICA LATINA	39
Desarrollo local: construcción de un lenguaje en común	39
¿Qué es el desarrollo local?	40
Diferenciación de prácticas	41
Configuración de «lo local»	43
Diversidad de lo local	44
Tendencias del desarrollo local	49
Modelos de desarrollo local	54
CAPÍTULO 4	
LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL EN AMÉRICA LATINA	67
La tensión entre descentralización y centralización	67
Descentralización y democratización	69
La excepción a la regla: Chile bajo la dictadura de Pinochet	71



Las formas organizativas de los Estados latinoamericanos	72
Relaciones entre gobierno central y gobierno local	73
Los nuevos roles de los gobiernos municipales en América Latina	76
La nueva arena política	80
La diversidad cultural y étnica de los Estados	82
La participación de la sociedad civil en el proceso descentralizador	83
Riesgos del proceso descentralizador	86
Tendencias y modelos de la descentralización	87
Modelos de la descentralización en América Latina	90
CAPÍTULO 5	
CONCLUSIONES	95
Bibliografía y fuentes	102
ANEXO	
TENDENCIAS Y MODELOS DEL DESARROLLO LOCAL EN AMÉRICA LATINA	113



INTRODUCCIÓN

El presente trabajo, realizado por el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), a través de su Programa de Desarrollo Local, en convenio con la Diputación de Barcelona, pretende avanzar en el conocimiento sobre desarrollo local y descentralización en América Latina.

Su presentación con motivo de la II Cumbre Iberoamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local, intenta darle un valor agregado tanto a la investigación como a la Cumbre, así como involucrarlo en un proceso de construcción de redes, ámbitos y conocimientos que, solo compartidos, producirán los resultados esperados.

El desarrollo local y la descentralización están *de moda* en América Latina. Diversas personas, instituciones y gobiernos con muy diferentes características los nombran entre los principales temas de sus agendas.

Sin embargo, da la impresión de que estos términos se usan con diferentes objetivos y contenidos. La investigación que aquí se presenta pretende avanzar en dirección a establecer las diversas formas de entender el desarrollo local y la descentralización desde una agenda construida por las sociedades latinoamericanas.

La deteriorada situación social y política en América Latina pide nuevas alternativas de desarrollo. La nueva panacea parece ser, en varios discursos, el desarrollo local y la descentralización. Sin embargo, bajo estos nombres se nuclean numerosas experiencias de muy diverso carácter, desde las puramente instrumentales hasta las de construcción de capital social. Existe, con razón, cierta disconformidad con el uso y la práctica de estas categorías y formas de hacer. Desde nuestro punto de vista el desarrollo local y la descentralización son factores de desarrollo. No son ni una moda, ni un paradigma ni una panacea. Su gran potencialidad está en que representan una estrategia diferente para el desarrollo.

América Latina está fuertemente impactada por la globalización, con importantes crisis sociales, económicas y políticas, golpeada por experimentos de reformas estructurales de corte neoliberal inspiradas en el Consenso de Washington, que no redujeron la pobreza ni la desigualdad, ni tampoco se mejoraron la calidad de vida de la mayoría de la población. América Latina tiene hoy el mayor número de pobres de su historia. El acceso a la educación y al empleo se restringe.

Como señala Alberto Enríquez¹ si bien no somos los más pobres, somos el continente con la mayor brecha entre ricos y pobres, el continente líder en desigualdades sociales y desequilibrios territoriales, y con increíbles inequidades de género, edad y etnia. Esta situación da sentido a la rediscusión de los modelos de desarrollo, al desarrollo local y la descentralización como alternativas.

Por otro lado, hay aspectos positivos, tenemos procesos democráticos en marcha, nuevos movimientos sociales nacionales y regionales (el Foro Social, los movimientos de mujeres, el Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, entre muchos otros) y una riqueza de experiencias de carácter social y de base local de una gran envergadura.

Estos temas constituyen un reto para todos los actores, desde los partidos políticos, los actores sociales, el sector privado y las agencias multilaterales, que se plantean diversas soluciones. Aparecen alternativas muy diversas, en las cuales el desarrollo local, la descentralización y la participación de los actores son un común denominador.

Se trata pues, en esta realidad con luces y sombras, de analizar qué está ocurriendo, qué experiencias están surgiendo y cuáles son los posibles caminos para hacer frente a los restos de un desarrollo sostenible y con equidad.

Para la Diputación de Barcelona, una institución que se define por su carácter municipalista, es fundamental disponer de un estudio como el que se presenta.

La historia, la realidad social y cultural de Europa y América Latina son muy diferentes a pesar de lo mucho que tienen en común. Es imprescindible, pues, para establecer relaciones reales de cooperación, dilucidar modelos, intercambiar experiencias, debatir juntos.

Esperamos que este trabajo sea útil para todos los actores interesados en ambos lados del océano.

Así, el desarrollo local y la descentralización —como factores de democracia y desarrollo sustentable— no surgen por casualidad, sino como resultado de un estado de situación anterior, como una ruta diferente y alternativa de desarrollo nacional y regional.

1. Alberto Enríquez: «Desarrollo local: hacia una nueva forma de desarrollo nacional y centroamericano», en *Alternativas para el desarrollo*, n.º 80, FUNDE, San Salvador, diciembre de 2002; Alberto Enríquez y Enrique Gallicchio: «Gobernanza y desarrollo local», documento presentado en la Escuela de Verano MOST-UNESCO, organizada por el CLAEH (Punta del Este, Uruguay, octubre de 2003). Disponible en: http://www.claeh.org.uy/archivos/Documento_MOST_Gobernanza_Enriquez_Gallicchio.pdf.



Desarrollo local y descentralización son, en el sentido de este estudio, por un lado, una interpelación a una realidad que no nos agrada y, por otro, una esperanza de cambio a través de estas estrategias de desarrollo.

Agustí Fernández de Losada i Passols

Director de Servicios de Relaciones Internacionales
de la Diputación de Barcelona

Enrique Gallicchio

Director del Programa de Desarrollo Local
del Centro Latinoamericano de Economía Humana





OBJETIVOS Y CONTENIDOS

América Latina registra muy diversos niveles de desarrollo económico (incluso dentro de los mismos países), así como diversas realidades políticas y culturales. En este sentido la tensión entre lo particular y lo general es altamente problemática ya que se puede caer en dos tipos de riesgos: el excesivo particularismo o la generalización exagerada. Más allá de la diversidad planteada creemos que han existido fenómenos políticos, económicos y culturales que desde los orígenes hasta hoy afectaron al conjunto de los países.

En lo relativo a la población latinoamericana, el período colonial generó una matriz que desarrolló una configuración étnica que hasta hoy muestra rasgos de permanencia en varios lugares. Esta configuración fue conformada por un fuerte componente indígena perteneciente a las civilizaciones existentes en la América precolombina, un componente afro-americano originado como consecuencia de la inmigración forzosa africana, fundamentalmente hacia las zonas más tropicales, propiciada por las prácticas esclavistas y un grupo minoritario blanco de origen europeo. En muchas zonas los pilares de la estructura social que se desarrolló en la colonia mantienen cierta vigencia, fundamentalmente en aspectos relativos a prácticas discriminatorias hacia los indígenas y afro-americanos. Esta discriminación se desarrolla en relación con la política, la economía y la cultura. El siglo XIX tuvo como característica fundamental los procesos independentistas de los estados latinoamericanos y una progresiva fragmentación de las unidades territoriales creadas bajo el dominio español. A su vez fue un período marcado por una profunda inestabilidad política que se expresó, en la mayoría de los países, en constantes guerras civiles. Hasta la segunda mitad del siglo, ciertas elites locales buscaron procesos de pacificación a través del cual conducir un proceso de modernización de la sociedad con el objetivo de adaptarse mejor a las condiciones del capitalismo mundial. Dos datos transformaron la fisonomía de las ciudades que comienzan a crecer como consecuencia de la modernización: por un lado, los nuevos flujos migratorios, fundamentalmente de Europa y, en menor medida, de Asia, y por otro, el desarrollo de sectores medios.

El siglo XX estuvo signado por conflictos instalados como consecuencia de dos temas: la democracia y el desarrollo. La progresiva universalización del sufragio llevó a un aumento de las demandas de los sectores populares, pero estos

sectores en ocasiones generaron reacciones autoritarias como consecuencia de la permanencia de sectores oligárquicos en el poder o por la imposibilidad de distribuir riqueza en esos nuevos países. A lo largo del siglo XX, y como telón de fondo de estos conflictos, estuvo el problema del desarrollo y la incapacidad en América Latina de aprovechar ciertas oportunidades para haber transformado su estructura económica.

A comienzos de un nuevo siglo la situación social y política en América Latina pide nuevas alternativas de desarrollo, ya que si bien no es el continente más pobre, si es el continente más injusto del mundo. Esto se ve reflejado en la trayectoria de las prácticas de desarrollo y el creciente número de prácticas que buscan incorporar una mirada desde el territorio.

Estas prácticas apuntan a la mejora de la calidad de vida, promoviendo la participación y nuevas formas de gobernabilidad, procurando romper con los enfoques que ven al desarrollo local como parte de la reforma del Estado o asociado a procesos de desconcentración y privatización que en definitiva promueven el empobrecimiento de lo nacional y también de lo local.

Objetivo general

Ante la diversidad de situaciones, este estudio se plantea como objetivo general contribuir a mejorar el conocimiento sobre los procesos de desarrollo local y descentralización, teniendo como hipótesis de partida que en América Latina en las dos últimas décadas se han generado vastas experiencias en materia de desarrollo local, las cuales no han logrado trascender las experiencias concretas y transformarse en un conocimiento transferible que aporte a la generación de alternativas de desarrollo y formas de descentralización efectiva.

Objetivos particulares

Los objetivos particulares propuestos por el estudio son:

1. Generar un marco teórico-conceptual a partir de las prácticas de desarrollo local y descentralización en América Latina.

Se parte de la hipótesis de que dada la larga trayectoria en prácticas de desarrollo y el impacto en los procesos de reforma del Estado acontecidos en la década del noventa en América Latina, existen una multiplicidad de lenguajes y prácticas al respecto que dificultan el intercambio de experiencias y la acumulación de conocimiento entre quienes las impulsan, participan o deberían incorporarse a ellas.

2. Identificar modelos o vías hacia el desarrollo local y la descentralización en América Latina.

Este objetivo se sustenta en la hipótesis de que a pesar de las diferencias de contextos, de sujetos involucrados, dimensiones territoriales, prácticas metodológicas y marcos legales, existen elementos y puntos en común que posibilitan la implementación de procesos relativamente exitosos de desarrollo local y descentralización.

3. Generar una agenda de investigación sobre el tema del desarrollo local y descentralización en América Latina.

Este objetivo tiene como hipótesis que se carece de una reflexión que identifique y jerarquice los puntos principales a tratar en una planificación de acciones que permitan consolidar y dar sostenibilidad a los procesos de descentralización y desarrollo local, ya que dichas instancias son postergadas ante situaciones que emergen como críticas.

Metodología

Un estudio como este presenta algunas particularidades y dificultades metodológicas que resulta necesario anticipar. En primer lugar, se percibe un vacío importante de la producción académica en torno a la temática que es de interés. Si bien hay muchos trabajos de corte propositivo, en su mayoría desarrollado por técnicos e instituciones envueltas en los procesos de desarrollo local y descentralización, existe un déficit importante de una producción más analítica elaborada por académicos ajenos a dichos procesos. En los pocos casos donde existen análisis de este tipo, estas producciones se remiten a realidades nacionales o locales, pero son muy pocos los que trascienden el escenario nacional.

En segundo lugar, también resultan problemáticos ciertos aspectos más específicos relativos a la evaluación de la implementación de dichos procesos de descentralización. Esto es, la diversidad de conceptos con que los actores denominan estos procesos: desarrollo local, descentralización, democratización, participación popular, identidad local. Estos conceptos son utilizados indistintamente sin mayores precisiones conceptuales, generando muchas veces confusiones que dificultan el análisis. A estos déficits en el campo académico, cabría sumar otra dificultad adicional de análisis relativo a la evaluación de lo local desde escenarios nacionales, lo cual requiere indagar en cada escenario nacional el impacto de este tipo de políticas, pero corremos el riesgo de perder experiencias particulares que tal vez hayan sido relevantes.

La metodología empleada para el trabajo comprende un extenso proceso de relevamiento y revisión de bibliografía y fuentes primarias; el seguimiento y asistencia a foros y encuentros presenciales nacionales, regionales y continentales donde se realizaron intercambios con actores vinculados a la temática del desarrollo local

y la descentralización, así como conferencias electrónicas; y un proceso de sistematización de la información recogida y selección de casos que permitieran ilustrar lo expuesto en el texto.

El presente estudio se organiza en cinco capítulos, a través de los cuales se procura abarcar cada una de las hipótesis que sustentan este trabajo. Se incorporan en el anexo un resumen que refleja la diversidad de concepciones que actualmente se manejan entorno al desarrollo en América Latina y un cuadro que permite una consulta rápida sobre las formas de organización territorial de los estados vigente en el continente americano.

En el capítulo 1, «Las trayectorias del desarrollo en América Latina», se realiza una revisión de los principales antecedentes y prácticas que en relación con el desarrollo local y la descentralización fueron implementadas a lo largo del siglo XX en América Latina. Los conceptos centrales de este estudio, desarrollo local y descentralización, han variado o ampliando su significación en forma sucesiva, acompañando la aplicación de cada nuevo modelo para su puesta en práctica. A su vez se consideran las posibilidades en tanto proyectos democratizadores que implican los procesos de desarrollo local y descentralización.

El capítulo 2, «Los escenarios latinoamericanos», se analizan las principales transformaciones producidas en las últimas dos décadas en América Latina, y como éstas han contribuido a la crisis del modelo centralizador. Este recorrido se focaliza en torno a dos aspectos: por un lado, aquellos relativos a los contextos (económicos, políticos y culturales) en que se han promovido iniciativas en ese sentido y, por otro, un repaso de los actores que promovieron dichas iniciativas y los sentidos particulares que ellas tuvieron.

En el capítulo 3, «Procesos de desarrollo local en América Latina», se realiza un repaso de las diferentes concepciones y prácticas que se agrupan bajo la denominación de «desarrollo local»; estableciéndose una distinción y caracterización entre las prácticas que lo son en el sentido propuesto desde este estudio y aquellas que no lo son. Se realiza también una especificación sobre las formas de configuración de «lo local» y las formas diversas que éste adopta, utilizando como ejemplo casos donde lo local se presenta como lo municipal, lo microrregional, lo metropolitano, lo transfronterizo, e incluso como cuenca hidrográfica.

Asimismo, uno de los aspectos centrales que considera este estudio son las tendencias y modelos de desarrollo local en América Latina. Respecto a las tendencias del desarrollo local se identifican tres grandes tendencias: la social, la económica y la política. Con respecto a los modelos de desarrollo local, la modelización parte de la revisión de las instancias comunes de casos muy diversos, estableciéndose como componentes

de los procesos de desarrollo local: los factores detonantes de los procesos, el carácter endógeno o exógeno del mismo, los tipos de actores que asumen el liderazgo, los tipos de alianza que se generan, la legitimación, concertación y apropiación del proceso en el territorio, las formas de institucionalidad que se crean, la financiación y sostenibilidad de los procesos, así como los principales logros. A su vez se definen puntos de corte en los procesos, entendiendo por tal aquellas instancias donde se pone en juego la continuidad del mismo o se genera un cambio sustancial.

El capítulo 4, «Los procesos de descentralización territorial en América Latina», repasa las principales tensiones entre los conceptos de descentralización y centralización, la relación entre descentralización y democratización, las principales características de las formas de relacionamiento que se establecen entre los gobiernos centrales y los gobiernos locales. Siguiendo a ello se abordan y definen los denominados nuevos roles de los gobiernos municipales, repasando las competencias incorporadas en los marcos legales y la viabilidad de su puesta en práctica. En relación con la nueva arena política se puntualizan temas tales como: la elección directa de autoridades, los caminos para el reconocimiento desde el Estado de la diversidad cultural y étnica; y la participación de la sociedad civil en el proceso descentralizador. A su vez se señalan algunos de los riesgos y amenazas que enfrentan los procesos descentralizadores.

En este capítulo se vuelve sobre el segundo tema central del estudio, las tendencias y modelos de la descentralización en América Latina. Respecto a las tendencias de la descentralización se identifican como tendencias principales el rediseño de las competencias estatales, ligado a factores internos y, sobre todo, externos; la redistribución de las funciones o competencias entre el Estado central y los niveles subnacionales y locales que tiene como objetivo fundamental la búsqueda de la eficiencia y la mejora de la gestión; la redistribución de los recursos fiscales del Estado entre los distintos niveles de gobierno, la redistribución de competencias de éstos en materia fiscal y con respecto al financiamiento del desarrollo local; la participación como tema central en la agenda por la creciente demanda de ejercicio efectivo de la ciudadanía y democratización política del poder central y los poderes subnacionales. Con respecto a los modelos de descentralización se identificaron tres modelos en práctica: un primer modelo donde el proceso descentralizador es entendido como construcción política del gobierno central; un segundo modelo que remite a las experiencias de desarrollo regional y local del continente americano e implica a su vez una reorganización territorial y política desde los niveles subnacionales; y, finalmente, un tercer modelo —no tan extendido— que se puede establecer como experiencia intermedia a los anteriores (por ejemplo, los casos de servicios públicos gestionados entre gobiernos centrales, administraciones locales y sociedad civil).

En el capítulo 5 se establecen las principales conclusiones de este estudio, así como algunos elementos hacia una agenda de investigación e intervención.

El estudio incluye, en el anexo, una reseña de experiencias de desarrollo local y descentralización, como parte de un esfuerzo no exhaustivo pero que intenta destacar algunas experiencias de relevancia, a juicio de los autores.

Estas fueron organizadas en las siguientes unidades temáticas:

- *los municipios en el liderazgo del desarrollo local*: la experiencia de los municipios de Nejapa (El Salvador), Ilo y Villa El Salvador (Perú), y los cantones Saquisilí, Cotacachi y Guamote (Ecuador).
- *lo local-microrregional y la asociatividad municipal*: las experiencias de conformación de microregiones en México, de la Asociación de Municipios de Quetzaltenango (Guatemala) y de la mancomunidad de la Gran Chiquitania (Bolivia).
- *la construcción de local en lo metropolitano*: las experiencias de Cerro Navia (Chile) y la Red de Economía Solidaria en San Pablo (Brasil).
- *lo local-transfronterizo*: las experiencias del proyecto «Litoral Integrado» (entre Argentina y Uruguay) y el proyecto «Huaquillas-Aguas Verdes» (entre Ecuador y Perú).
- *nuevos abordajes de las cuencas hidrográficas*: desarrollo local y gestión asociada en la subcuenca Coco-Somoto (Nicaragua), el río Apa (entre Brasil y Paraguay), el río Lempa (El Salvador) y las cuencas del estado de San Pablo (Brasil).
- *los actores socioterritoriales en el liderazgo de procesos de desarrollo local*: las experiencias de la Warmi Sayajsunqo y los Centros Educativos para la Producción Total.
- *generación de condiciones para el desarrollo local desde la articulación público-privada*: las experiencias en Rafaela, Ceará y Chihuahua.
- *experiencias de construcción de alianzas*: los casos de la alianza CLAEH-CERP-IMF (Uruguay), y ADIT y la municipalidad de San Martín de Sacatepéquez (Guatemala).
- *la descentralización y su expresión en marcos legales*: los casos de Guatemala, Chile, Colombia, Bolivia y Perú.
- *la descentralización impulsada desde los niveles subnacionales*: la experiencia descentralizadora en el departamento de Montevideo (Uruguay) y la experiencia de «Presupuesto Participativo» en Porto Alegre (Brasil).

De forma complementaria a dichos resúmenes se incluye en el anexo una tabla con las principales características de la organización político-territorial de los países latinoamericanos.

CAPÍTULO 1

Las trayectorias del desarrollo en América Latina

Teorías y modelos

A continuación se revisan los principales antecedentes y prácticas que, en relación con el desarrollo local y la descentralización, se implementaron a lo largo de las últimas décadas en América Latina.

Luego de la posguerra, el desarrollo fue entendido como sinónimo de crecimiento económico, un proceso lineal cuya meta era conocida, y donde se asumía que siguiendo determinados caminos el resultado sería el crecimiento económico. Esta concepción economicista generó más frustraciones que logros ya que en aquellos casos donde se lograba el éxito económico no se efectuaban los cambios sociales ni se mejoraba la calidad de vida en los términos esperados. Estos modelos de desarrollo no incorporaban a su propuesta la descentralización del poder hacia los territorios como temática relevante a dichos procesos. Esta asociación cobra dimensiones considerables a partir de la década del sesenta.

Un repaso de los modelos de desarrollo que se han intentado replicar en América Latina desde la década del cuarenta a la actualidad permite visualizar como cada una de estas etapas presentaron concepciones específicas para definir el territorio de intervención, las estrategias de acción, los actores pertinentes y sus roles específicos. A continuación proponemos realizar un rápido repaso de los principales modelos de desarrollo aplicados en América Latina desde la década del cuarenta al ochenta del siglo XX en un contexto económico fuertemente pautado por el modelo keynesiano, donde el rol del Estado era central en tanto regulador de las fuerzas del mercado y donde su intervención era requerida de forma de atenuar las desigualdades económicas interregionales.²

Este breve repaso aporta elementos para poder comprender la actual coexistencia de una diversidad de lenguajes y prácticas con respecto al desarrollo y la descentralización así como también ver la vigencia o no de estos postulados, y sus posibles reformulaciones hacia otras prácticas.

2. Carlos De Mattos: *Evolución de las teorías del crecimiento y crisis de la enseñanza urbano regional*, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Urbanos (IEU), noviembre de 1997, p. 3.

La importación de modelos (1940-1960)

En la década del cuarenta el modelo de desarrollo de referencia fue el implementado por la agencia federal denominada Tennessee Valley Authority (USA) cuyo objetivo fue el manejo y control de la cuenca hidrográfica, así como del sistema fluvial, del río Tennessee. De esta forma los territorios de acción se definieron en forma casi exclusiva por la presencia de cuencas hidrográficas y el tipo de acciones promovidas se concentraron en inversiones en obras hidroeléctricas y de infraestructura básica complementado con programas de desarrollo agropecuario. En relación con los actores contemplados por dicho modelo, estos son principalmente aquellos vinculados al gobierno central, actuando tanto en la definición de los territorios como en la decisión del uso y distribución de los recursos generados.

Algunos de los ejemplos de aplicación de estos modelos en América Latina se efectuaron en el valle de San Francisco (Brasil) a partir de 1948, en Papaloapan (México) a partir de 1947 e incluso en 1954 en el valle del Cauca en Colombia.³

Tal como señalan Sergio Boisier⁴ y Carlos De Mattos⁵ este modelo, por su forma de definición del territorio, no contempló la contextualización nacional ni la pertinencia de la aplicación del criterio de cuencas para la cobertura de las principales áreas críticas. Este criterio implicó una limitación a los ámbitos intraregionales, acotando la planificación a regiones de la periferia. Esta desarticulación no generó condiciones para una apropiación del excedente que se generaba desde los territorios implicados y el desarrollo regional, no contemplado dentro de los objetivos, se dio en forma azarosa.

Entrados los años cincuenta, un nuevo modelo de desarrollo ingresó en el escenario latinoamericano. El referente fue la agencia estatal Cassa per il Mezzogiorno creada para la modernización del sur de Italia. Los territorios donde se instalaron dichas agencias se caracterizaban por situaciones estructurales de pobreza y de marcado atraso industrial. Su cometido principal fue la resolución de dichas situaciones.

Uno de los ejemplos de la réplica de este modelo es la Superintendencia para el Desarrollo del Nordeste (SUDENE) en Brasil.

3. Sergio Boisier et al. (comps.): *Experiencias de planificación regional en América Latina. Una teoría en busca de una práctica*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) - Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), 1981, p. 3; y Carlos De Mattos: *Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 1994, p. 6.

4. Sergio Boisier et al. (comps.): *Experiencias de planificación regional...*, o. cit., p. 22.

5. Carlos De Mattos: *Paradigmas, modelos y estrategias...*, o. cit., pp. 6-8.

Planificación y regionalización: las décadas de 1960 y 1970

Los cambios sociopolíticos y económicos, así como el llevar dos décadas de aplicación de modelos de desarrollo en América Latina, propiciaron el inicio de una etapa de reflexión y cuestionamiento de los resultados obtenidos hasta el momento y del crecimiento económico como único objetivo del desarrollo.

Un acontecimiento que pauta esta etapa es la creación de lo que se denominó la *Alianza para el Progreso* en 1961, la constitución de nuevos actores que reflexionan sobre temáticas tales como la integración económico-territorial, la redistribución de recursos, el rol de los gobiernos, así como la creación de organismos específicos de planificación.⁶

Sin dejar de lado el proyecto político conservador que alentaba estas ideas, las reflexiones del momento procuraron definir y atender las causas de las disparidades regionales, las formas de distribución territorial de las fuerzas productivas (acumulación, crecimiento, distribución y consumo), de forma tal de instrumentar medidas en pro de remediarlas. En este sentido, y procurando innovar frente a los modelos anteriores que se concentraron en la integración intrarregional, se priorizó la integración interregional como la vía más efectiva para superar las desigualdades detectadas y dinamizar las relaciones centro-periferia.⁷

Así el desarrollo en tanto proceso socioeconómico se entiende referido y localizado a regiones concretas y sus respectivas poblaciones. Son los albores de la teoría del desarrollo regional pautada por algunos conceptos clave.

Planificación

Esta concepción del desarrollo implicó a su vez una práctica metodológica específica: los procesos de desarrollo regional debían partir de planes y, en un contexto aún marcado por el modelo keynesiano, esta planificación normativa debía partir desde los organismos de los gobierno central. Los planes fueron diseñados con una fuerte lógica compensatoria hacia los territorios desfavorecidos, recurriendo principalmente al aporte exógeno de recursos y centrandó en ello las estrategias más que en un análisis y aprovechamiento de los recursos locales.⁸ De esta forma, la planificación centralizada adquirió un carácter fundamental, llegando en algunos casos a ser un fin en sí mismo: alcanzar en todas sus dimensiones las etapas de instrumentación de las propuestas contenidas en dichos planes.

6. Sergio Boisier et al.: *Experiencias de planificación regional...*, o. cit., p. 25.

7. Carlos De Mattos: *Paradigmas, modelos y estrategias...*, o. cit., pp. 2-4.

8. *Ibidem*.

Regionalización

La implementación de estrategias de desarrollo regional implicó a su vez la reorganización territorial mediante la adecuación de regiones predeterminadas o la conformación de éstas, definiéndolas principalmente por afinidades económicas y de contigüidad geográfica.

Los procesos e intentos de regionalización que se inician en la década del setenta en diferentes puntos de América Latina, tal como señala Boisier,⁹ vieron dificultada su concreción dado los problemas conceptuales para definir las regiones y las formas de vincularse con estas desde los gobiernos centrales. A pesar de ello, estos intentos pueden ser considerados en cierta medida como antecedentes de los procesos de descentralización generalizados en los años noventa.

En cuanto a los alcances de estos procesos, los modelos de desarrollo regional, y las evaluaciones de los éstos, hacen énfasis —tal como se señaló anteriormente— que la aplicación de estos modelos fue parcial, alcanzando mayores logros en la integración económica que en la superación de las inequidades sociales.¹⁰

Polos de desarrollo

A mediados de los años setenta, y aún con un modelo neoliberal incipiente (promotor de la eliminación de todas las medidas de política económica que interfieran directa o indirectamente en el libre funcionamiento del mercado y a favor del retraimiento del Estado), se ponen en práctica modelos que presuponen planificación e intervención estatal, los denominados «polos de desarrollo».

La instrumentación de dichos polos parte del supuesto de que la incorporación de estos puntos de concentración de actividades económicas tenderán a atraer mayor crecimiento provocando consiguientemente efectos positivos en el territorio de enclave y su región.¹¹

Tal como señalan Carlos De Mattos¹² y Sergio Boisier¹³ en sus evaluaciones sobre los «polos de desarrollo», la estrategia de implementación careció de un análisis con detenimiento de los requerimientos de recursos exógenos y de las capacidades disponibles en el ámbito local que aseguraran la sostenibilidad de los polos. Sumado a

9. Sergio Boisier: «Modernidad y territorio», en *Cuadernos del ILPES*, n.º 42, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 1996, p. 24.

10. Carlos De Mattos: *Paradigmas, modelos y estrategias...*, o. cit., p. 29.

11. *Ibidem*, p. 10.

12. *Ibidem*, pp. 12-13.

13. Sergio Boisier et al.: *Experiencias de planificación regional...*, o. cit., p. 25.

esto, los efectos teorizados de filtración hacia la región no se produjeron, generándose una alta dependencia de las aportaciones exógenas.

Los «polos de desarrollo» fueron un modelo con fuerte arraigo en el imaginario latinoamericano, principalmente del actor político, y al cual se recurre sucesivamente como estrategia ante períodos de crisis, sin tener en cuenta sus implicancias y dimensiones comprendidas.

Este modelo, de desarrollo exógeno al territorio, ha sido cuestionado por autores como Vázquez Barquero y Alburquerque. Este último analiza en el siguiente cuadro las características de los modelos «tradicionales» y los «nuevos modelos» de desarrollo.

CUADRO 1. Modelos tradicionales y nuevos modelos de desarrollo (Alburquerque)

	Planteamiento tradicional	Nuevos planteamientos
Estrategia dominante	Desarrollo polarizado (visión funcional)	Desarrollo difuso (visión territorial)
Objetivos	Crecimiento cuantitativo Grandes proyectos	Innovación, calidad y flexibilidad Numerosos proyectos
Mecanismos	Redistribución y movilidad del capital y el trabajo	Movilización del potencial endógeno Utilización de los recursos locales y externos
Agentes	Estado central Grandes empresas	Administraciones públicas territoriales Estado central PYMES y microempresas Actores sociales locales Organismos intermedios Entes supranacionales de integración económica

Fuente: Francisco Alburquerque: Desarrollo económico local en Europa y América Latina, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), 1999.

Las áreas rurales

A la vez que surgían modelos de desarrollo focalizados en áreas urbanas o periurbanas se propusieron modelos para las zonas rurales, tomando como referente la experiencia de desarrollo agrícola cooperativo en Israel, difundándose dicha experiencia bajo la denominación de «desarrollo rural integrado». Esta propuesta

focaliza su acción en temas como la pobreza rural, productividad y atraso tecnológico, y apunta a la planificación del desarrollo en los espacios rurales y la integración de éstos al espacio nacional.¹⁴

Al igual que propuestas anteriores, asociadas a prácticas de extensionismo agrícola implementadas por organismos internacionales sectoriales, los logros se vieron minimizados por no poder atender y dar respuestas a un aspecto central en América Latina como es el acceso y tenencia de la tierra.

Así los enfoques y proyectos de desarrollo rural quedan acotados a asistencia técnica y mejora de la producción sin tener impacto en el acceso a la tierra, manteniendo la desvinculación de estos territorios con los procesos a nivel urbano.

Las décadas de 1980 y 1990: transiciones y multiplicidad

Las transformaciones ocurridas en lo económico y también en lo político a partir de la crisis del endeudamiento en los ochenta generaron profundas alteraciones en la manera y en los lugares donde los economistas y los gobiernos pensaron el desarrollo. Tarde o temprano en todos los países se desarrollaron reformas que apuntaron a resolver definitivamente los problemas de la crisis del endeudamiento de los ochenta. Las respuestas a la crisis fueron diversas, pero en el largo plazo en toda América Latina se fueron configurando respuestas que apuntaban a un cambio de paradigma económico. En el contexto de los noventa, pautado por el fin de la Guerra Fría, se fueron consolidando una serie de propuestas económicas, que en términos generales coinciden con lo que se ha dado en llamar el Consenso de Washington: una preocupación por la estabilización monetaria, la liberalización del comercio, la reforma financiera, los programas de privatizaciones de las empresas públicas, las reformas en el área laboral y en los sistemas de pensiones.

Estas transformaciones tuvieron que ver fundamentalmente con dos aspectos: por un lado, la reformulación del rol del Estado en el desarrollo económico y, por otro, las transformaciones productivas surgidas por las condiciones que impuso la revolución tecnológica de los ochenta.

Como consecuencia del ajuste que impuso el endeudamiento, surgió la necesidad de reformar el Estado, por la urgencia de corto plazo de reducir el déficit fiscal y por una inquietud más general acerca de la escasa eficiencia que había tenido la estructura pública durante el período de la industrialización. En este marco, es que se desarrollaron reformas promoviendo los procesos de privatización de gran parte de las empresas públicas y un retraimiento de la intervención estatal en las actividades económicas. En este contexto es que se tendió a revalorar los gobiernos locales, asignándole nuevas funciones.

14. Carlos De Mattos: *Paradigmas, modelos y estrategias...*, o. cit., p. 15.

Desarrollo y descentralización: polisemia

En este contexto las propuestas de desarrollo y descentralización fueron asociadas y visualizadas inicialmente en tanto megatendencias impuestas desde la globalización. En particular, las prácticas de desarrollo impulsadas durante las dictaduras militares y por agencias externas llevaron a generar rechazos a priori y a calificar los nuevos enfoques del desarrollo que comenzaron a esbozarse en los ochenta como herramientas del neoliberalismo y nuevas formas de colonialismo. Los cuestionamientos a estas prácticas de desarrollo se centraron en su corte tecnocrático, econocrático, verticalista, homogeneizante y una visión de los territorios de aplicación donde se obviaron los conflictos y los «saberes locales», de tal forma que el desarrollo quedó asociado a prácticas «políticamente correctas» y de dependencia externa, dejando de lado la revalorización de los territorios y su empoderamiento.

Asimismo desde los organismos internacionales y agencias de desarrollo se realizaron profundas revisiones a las prácticas y los conceptos de desarrollo utilizados, procurando mayor énfasis en la dimensión social e intangible, así como avanzar en enfoques más integrales. Estas reconceptualizaciones se nutrieron también desde las ciencias sociales y la redefinición de campos de acción, lo cual tuvo como resultado una diversidad de desarrollos posibles, tales como desarrollo comunitario, desarrollo rural, desarrollo urbano, enfoques varios de desarrollo territorial, e incluso agrupar bajo la denominación de «postdesarrollo» aquellas prácticas de base local y de carácter horizontal.

Si bien estas prácticas pueden tener afinidades, difieren en algunos casos en la integralidad del enfoque, las formas de definir el territorio de acción, las metodologías y su inserción en los procesos nacionales.

Descentralización

Al igual que con el concepto de desarrollo, el de descentralización del Estado tiene diferentes acepciones y alcances. La descentralización del Estado no irrumpe en América Latina en los años noventa. Tal como se señaló anteriormente hay antecedentes de estos procesos en la década de sesenta y setenta en tanto proyecto democratizador.

En este sentido la descentralización es concebida en tanto cambio cultural y social que posibilita la redistribución del poder a través de un proceso de transformaciones sociales y políticas mediante las cuales se transfieren funciones y competencias del Estado central a unidades políticas subnacionales.¹⁵

15. Hernán Ibarra: «Descentralización del Estado y poder local», en *Síntesis*, n.º 33-34, Madrid, Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Ibero-Americanos (AIETT), 2000, p. 61.

Paralelamente, y en una concepción de carácter más vertical desde los organismos multilaterales de crédito que propiciaron la reforma del Estado, se optó por dejar de lado el carácter de proceso social del proceso descentralizador, acotando la descentralización a la transferencia de autoridad y responsabilidades de funciones públicas desde el gobierno central a organizaciones de gobiernos subordinados o cuasi independientes o al sector privado.

De esta forma los procesos de descentralización quedaron fuertemente asociados a los grados de descentralización alcanzados a través de la desconcentración, implicando la redistribución de toma de decisiones, responsabilidades financieras y administrativas desde los niveles centrales hacia oficinas de gobiernos locales o entes de gobierno ubicados fuera de la capital; y a la provisión de servicios públicos a través de agentes privados tales como empresas, grupos comunitarios, cooperativas, asociaciones voluntarias privadas, individuos, pequeñas empresas informales y otras organizaciones no gubernamentales.

Asimismo, quedaron relegadas las instancias de delegación que implicaban la transferencia de poder de decisión y administración, incluidas responsabilidades financieras; y aquellas que implican la devolución de poder y recursos a los gobiernos locales a través de la transferencia de potestades para el cobro de impuestos, independencia para el uso de recursos, así como el fortalecimiento institucional de dichos entes de gobierno en su relacionamiento con la sociedad civil.¹⁶

Ante esta diversidad de prácticas en torno al desarrollo y la descentralización es necesario focalizar en aquellas propuestas de contenido democratizador y las particularidades que les confieren dichas condición.

Desarrollo local y descentralización: proyectos democratizadores

El desarrollo local en América Latina se constituyó en los últimos años como una nueva forma de mirar y de actuar desde el territorio en un contexto de globalización, ante una pérdida de vigencia de las teorías y prácticas que sobre el desarrollo se habían implementado hasta el momento. El carácter marginal que tuvo en sus orígenes se vincula a los ámbitos desde donde se impulsaron dichas prácticas: organizaciones no gubernamentales comprometidas con sus realidades, en colaboración con agencias europeas de cooperación internacional cuyos marcos teórico-metodológico asignaban un rol fundamental a los espacios locales.

16. Iván Finot: *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Santiago de Chile, Serie Gestión Pública de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), mayo de 2001, p. 34. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/Ilpes/1/LCL1521P/lcl1521e.pdf>.

Esta multiplicidad de prácticas tuvo un tronco común pero partió de concepciones y asignaciones a lo local diferentes, lo cual resulta en una diversidad de prácticas a las cuales se les asigna un nombre en común pero que difieren sustancialmente.

Lo local no es sinónimo de territorios a pequeña escala sino que debe ser entendido en tanto noción relativa y referida a un espacio global, ya que es en dicha relación donde aporta la posibilidad de articulación e integración. Cualquiera sea el espacio local que se defina, ya sea un barrio en una ciudad o una región transfronteriza, cada localidad está inserta en un espacio global. Lo local no se define por divisiones geográficas o administrativas, sino que debe ser definido en relación con el proyecto que se emprende y con los actores involucrados.

A pesar de que en el discurso del desarrollo muchas veces está implícito —y a veces explícito— que lo local no tiene sentido en un mundo globalizado, dado que los territorios están condenados a perder toda especificidad y características propias en ese contexto, es posible afirmar que, por el contrario, lo local tiene aún más sentido en un contexto de globalización, y ello no en un sentido compensatorio: el desarrollo local no existe para compensar problemas o inequidades que se producen en el proceso de globalización. La perspectiva local implica una forma de ver y actuar desde el territorio en las tareas del desarrollo, la cual tiene sentido incluso en contextos de crecimiento económico y social.

Desde esta perspectiva, 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.

El desarrollo local implica pues el desarrollo de territorios específicos y esta especificidad está dada por la dimensión económica, vinculada a la creación, acumulación y distribución de la riqueza; la dimensión social y cultural, referida a la calidad de vida, a la equidad y la integración social; la dimensión ambiental, referida a los recursos naturales y a la sustentabilidad de los modelos adoptados en el mediano y largo plazo; y la dimensión política, vinculada a la gobernabilidad del territorio y a la definición de un proyecto colectivo específico.

En términos generales el desarrollo local consiste en un conjunto de prácticas complejas que implican la concertación entre los agentes —sectores y fuerzas— que interactúan en un territorio determinado y la participación permanente, creadora y responsable de ciudadanos y ciudadanas en un proyecto común de generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial, con el fin de elevar la calidad de vida de cada ciudadano y ciudadana que viven en ese territorio, contribuir

al desarrollo del país y enfrentar adecuadamente los retos de la globalización y las transformaciones de la economía internacional.¹⁷

El desarrollo local es una propuesta ambiciosa, lo cual repercute en su puesta en práctica, ya que requiere de plazos mayores a los pautados comúnmente en proyectos de tipo sectorial por su abordaje multidimensional, inclusivo y multiactoral. Si bien esto constituye su fortaleza en tanto posibilidad de construcción estratégica, actúa en algunos casos debilitándolo ya que requiere el conocimiento de vías e instrumentos para actuar en procesos no lineales, lo que conlleva a que se cuestione su posibilidad de implementarlo y que el desarrollo local sea entendido más allá de postulados idealistas y un deber ser.

Complementariamente, el avance y consolidación de los procesos de descentralización se ha vuelto fundamental para el desarrollo local en tanto instrumento para el empoderamiento de las sociedades locales. El proceso de descentralización tal como señala Alberto Enríquez¹⁸ implica además de la transferencia de competencias, responsabilidades, poder de decisión y recursos desde el gobierno central a las entidades subnacionales, la construcción de capacidades necesarias para la participación activa y conjunta de los gobiernos y la sociedad civil, aportando así a la consolidación democrática.

En este sentido la descentralización es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo local, ya que la descentralización por sí misma no asegura la integralidad, la participación y el mejor uso de los recursos, corriendo el riesgo de dejar de lado su carácter democratizador y ser un mero instrumento de reducción del Estado sin contenidos de cambio social.¹⁹

Esta posibilidad de aportar a las democracias locales por vía de la descentralización y el desarrollo local debe entenderse en relación con el contexto latinoamericano de la última década y los escenarios que se han generado en los ámbitos locales.

17. Alberto Enríquez: «Hacia una delimitación conceptual del desarrollo regional-local», en Alberto Enríquez et al.: *Desarrollo regional-local en El Salvador: reto estratégico del siglo XXI*, San Salvador, Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), 1997, p. 61.

18. Alberto Enríquez: «Desarrollo Local: hacia una nueva forma de desarrollo nacional y centroamericano», o. cit., p. 21.

19. Enrique Gallicchio: «El desarrollo local en América Latina. Algunos aprendizajes y cuestionamientos», ponencia presentada en el V Seminario Nacional de la Red Nacional de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales (RedMuni) *La reforma municipal pendiente: para qué y por qué. Perspectivas y prospectivas*, Mendoza (Argentina), 9 de octubre de 2003, p. 5. Disponible en: http://www.sgp.gov.ar/inap/redes/docs/ponencias_v_seminario/gallicchio.PDF.

CAPÍTULO 2

Los escenarios latinoamericanos

En el presente capítulo se analizan algunas de las transformaciones producidas en las últimas décadas que han contribuido a la crisis de los modelos de desarrollo y del Estado centralizador. En este recorrido se trabaja en torno a dos aspectos: por un lado, aquellos relativos a los contextos (económicos, políticos y culturales) en que se han promovido iniciativas en ese sentido y, por otro, un repaso de los actores que promovieron dichas iniciativas y los sentidos particulares que ellas tuvieron.

Las transformaciones en los modelos económicos

El período estudiado está claramente pautado por la transición entre dos modelos: el del modelo de tipo industrial sustitutivo de importaciones y un modelo mayormente aperturista volcado al mercado mundial desarrollado a partir de la crisis de la deuda en los ochenta.

El ciclo que se inició luego de la crisis del 1929 y se expandió en el contexto de la Segunda Guerra Mundial se basó en el desarrollo de la industria sustitutiva de importaciones. En este período se da un progreso notable en la producción industrial, el desarrollo de la infraestructura y la prestación de servicios. En dicho ciclo se logró el crecimiento más rápido del siglo y transformaciones importantes en relación con los niveles de desarrollo humano, aunque dicha estrategia económica luego fue cuestionada por sus criterios arbitrarios de protección, por su falta de continuidad, por un descuido en torno a la actividad exportadora y por las consecuencias autoritarias que en algunos casos generó:

[...] sin embargo, en su conjunto, la estrategia de la ISI fue un factor positivo que contribuyó al crecimiento del PIB y al desarrollo general durante los años cincuenta, los sesenta y en menor medida, los setenta.²⁰

A fines de los setenta asistimos a un crecimiento económico sustentado en el endeudamiento, basado en un contexto favorable para la obtención de préstamos internacionales y como alternativa al deterioro en la relaciones de intercambio que se venían procesando desde la década del cincuenta. Dicha oportunidad en los mercados

20. Ricardo French-Davis: «Comentarios sobre trabajo de Víctor Tokman», en Louis Emmerij y José Núñez del Arco (comps.): *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1998, p. 525.

financieros llevó a un descuido en la calidad del gasto público. La situación para la gran mayoría de los países se transformó en crítica durante los ochenta, como consecuencia de un aumento en las tasas reales de interés para los préstamos internacionales. La crisis a partir del año 1982 se extendió al conjunto de América Latina.

Las transformaciones, ocurridas en lo económico a partir de la crisis del endeudamiento en los ochenta, también generaron profundas alteraciones en la manera y en los lugares donde los economistas y los gobiernos pensaron el desarrollo. En palabras de Frances Stewart:

[...] el proceso fue formulado básicamente por las instituciones de Washington, que determinaban lo que consideraban políticas adecuadas e imponían su punto de vista sobre América Latina y otros países, a través de las políticas predominantes de condicionalidad de la década de 1980. El apoyo intelectual a las nuevas políticas vino también de América Latina donde nuevos grupos de doctores formados en los departamentos de economía de los Estados Unidos regresaban para ocupar importantes cargos en los gobiernos de sus países.²¹

Los resultados obtenidos en las reformas que apuntaron a resolver las crisis de endeudamiento son aún difíciles de evaluar en términos económicos, por los diferentes momentos de los procesos de reformas, pero French-Davies²² decía hace unos años, comparando el período de las ISI con los noventa, que el crecimiento promedio de 5,5% anual representa objetivamente un buen desempeño, superior a 1,2% de los años ochenta y a 3,1% del período 1990-1996.

Evidentemente estas transformaciones en el ámbito económico tuvieron fuertes consecuencias en la manera que se pensó el desarrollo y la descentralización. Los resultados de estas reformas aún quedan en el debe. A priori podríamos decir que el abanico va desde aquellos intentos «fiscalistas» que simplemente buscaron reducir los costos del Estado sin preocuparse mayormente en las nuevas formas de gestión que se desarrollaban desde lo local, hasta aquellos que construyeron modelos más «políticos» en los que el concepto de eficacia se vinculó con nuevas formas de participación política de las comunidades locales.

A mediados de los noventa, luego de los duros golpes que sufre la economía latinoamericana comienzan a perfilarse, en algunas regiones de algunos países (México, Brasil, Argentina), un nuevo modelo productivo que guarda relaciones con los procesos productivos exitosos que se estaban procesando en el marco de la globalización en

21. Frances Stewart: «Comentarios sobre John Williamson. Revisión del Consenso de Washington», en Louis Emmerij y José Núñez del Arco (comps.): *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1998, p. 72.

22. Ricardo French-Davis: o. cit.

otras áreas del mundo. Este nuevo modelo productivo estaba caracterizado por conglomerados de importantes empresas, cercanas territorialmente, con importantes niveles de sofisticación tecnológica. Dichas industrias tuvieron un fuerte impacto donde se instalaron, ya que promovieron el desarrollo de pequeñas y medianas empresas a su alrededor. Estas empresas, a la vez que producían los insumos necesarios para las grandes empresas, simultáneamente elaboraban bienes para la venta, generando un efecto en cadena de desarrollo regional. Los análisis indican que el éxito de estas experiencias no se debió al impulso del Estado, sino a los intereses de las empresas multinacionales que se instalaron en esas regiones. Si bien existieron políticas de promoción desde el Estado, esos planes —en general— no cumplieron sus fines. El funcionamiento exitoso de estas experiencias se debió mayoritariamente a la racionalidad económica de las grandes empresas que requerían la producción de los insumos necesarios para su producción en regiones cercanas.

Las transformaciones en el territorio y la población

El otro aspecto que se ha visto alterado en las últimas décadas tiene que ver con las características del proceso de urbanización que, si bien mantiene continuidades con los procesos anteriores, también presenta novedades. El modelo de urbanización durante el período de la ISI estuvo marcado por el crecimiento de las metrópolis, que concentraban los mayores niveles de industrialización. Estos polos de crecimiento urbano estuvieron vinculados a las mejoras en la calidad de vida que se produjeron a mitad de siglo en los sectores vinculados con dichos procesos productivos. Una serie de circunstancias llevaron a que, a fines de los setenta y comienzos de los ochenta, las grandes urbes llegaran a un nivel de crecimiento insostenible. La crisis económica, que afectó al desarrollo productivo y a los recursos estatales para la administración de las ciudades, llevó a un colapso de las grandes urbes que en el marco de la crisis aún continuaban recibiendo migración rural. En ese marco es que se desarrollan los nuevos movimientos sociales vinculados al territorio urbano, que demandan a los Estados mayor participación en la vida política de la ciudad, y reclaman mayores servicios sociales y sanitarios en zonas que no estaban preparadas para incorporar tanta población.

Algunos de estos problemas se mantienen hasta hoy. Sin embargo ha existido cierta descompresión vinculada a diversos aspectos. Por un lado, reformas políticas que dieron una mayor participación en la vida de la ciudad a los sectores populares y, por otro, el crecimiento de muchas ciudades secundarias durante los ochenta y los noventa. Este crecimiento, en gran medida, fue motivado por el traslado de muchas industrias, por motivos ambientales y económicos, hacia zonas alejadas de las metrópolis. Mas allá de esta descompresión de las metrópolis, lo que resulta claro, como línea de larga duración, es que América Latina se continúa urbanizando. La prospectiva

resulta espectacular y anticipa un cuadro en el que tal vez ciertos países sufran procesos de desertificación humana en el medio rural. Conjuntamente con este proceso de migración rural, una nueva migración se ha desarrollado en las últimas décadas. Latinoamérica comienza a cambiar su perfil de receptor de flujos migratorios para pasar a promover la migración hacia otros países.

Estas transformaciones demográficas implican una alteración en las maneras en que inercialmente se habla del desarrollo local. Se ha mantenido una larga tradición que opone lo rural a lo urbano, y lo urbano se asocia a fenómenos de centralización vinculados a las grandes metrópolis. Sin embargo los procesos estudiados muestran como el fenómeno de lo urbano no necesariamente está vinculado a la centralización, y como las dimensiones de la población urbana frente a la rural hacen necesario entender la complejidad de las ciudades y pensar lo local en su interior.

En gran medida, las grandes líneas de los procesos demográficos se mantuvieron mas allá de las transformaciones económicas procesadas a partir de los setenta. Entre ellos podemos nombrar la urbanización de la población, la mejora en los niveles educacionales y el aumento de las expectativas en el nivel de vida.

A diferencia de lo previsto por varios académicos, a partir de los setenta, se percibe un descenso en el ritmo del crecimiento poblacional, marcado por un descenso de la tasa de fecundidad. Se prevé que la tasa de fertilidad total (TFT) del quinquenio 2005-2010 será 2,5%, un valor no demasiado distante del que producirá un crecimiento cero de la población a largo plazo en una población cerrada.

Sin embargo, los problemas vinculados a la distribución del ingreso se han mantenido y profundizado a lo largo del siglo XX. En términos comparativos América Latina ya mostraba a mediados de siglo niveles de desigualdad social muy evidentes. Tal como señala Rosemary Thorp,²³ las estimaciones del Banco Mundial para 1960 indicaban que la proporción del ingreso que correspondía al 20% más pobre de la población en América Latina era la más baja de todas las regiones del mundo. El estudio de las trayectorias nacionales desde los sesenta —en términos comparativos— resulta altamente problemático, en gran medida debido a los desiguales niveles de análisis que se dan país por país. Pero lo que resulta consensual fue el efecto notoriamente recesivo que en la distribución del ingreso tuvo la crisis de la deuda, donde se detuvieron todas las tendencias hacia una mejora en la distribución del ingreso, siendo la única excepción el Uruguay.²⁴ Las reformas posteriores parecen ir en similar dirección. En palabras de Altimir:

23. Rosemary Thorp: *Progreso, pobreza y exclusión*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1998, p.156.

24. Oscar Altimir: «Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo», en Víctor Tokman y Guillermo O'Donnell (comps.): *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*, Buenos Aires, Paidós, 1999.

[...] la combinación de los procesos de ajuste (incluidos los lapsos de desequilibrios) y de la transformación estructural influida o reorientada por las reformas institucionales dio por resultado, en la mayoría de los casos considerados, cambios asimétricos en la desigualdad, volviéndola mayor en la actual etapa que antes de la crisis.

En este sentido podemos decir que el panorama no es nada alentador, y que el futuro deberá alterar los niveles de crecimiento económico y las relaciones entre éste y la estructura de ingresos.

[...] Para aliviar la pobreza, el ritmo de crecimiento se torna decisivo. Aun cuando no se produjeran cambios en la actual distribución relativa del ingreso, y si no se instrumentan políticas sociales más vigorosas, reducir el número total de los pobres a alrededor de la mitad de la cifra actual (y mejorar la suerte de una buena porción de los extremadamente pobres, a fin de que escapen de la indigencia) llevaría 46 años con la actual tasa de crecimiento de 1,5% y 28 años con la tasa histórica promedio de 2,5%.²⁵

Este panorama en términos de desigualdad nos muestra la escasa relación que se ha entablado entre los procesos de crecimiento económico y la equidad. Dichos problemas estructurales anticipan una mayor dificultad para iniciar procesos de desarrollo local en los espacios territoriales y sociales que más han resultado afectados por las crisis. La estructura desigual en la distribución del ingreso se ha expresado territorialmente de muy diversas maneras. Una de las más notorias es la fragmentación y polarización dentro del espacio urbano. Cada vez más la estructura de oportunidades en las ciudades expresa la separación de clases y la imposibilidad de la inclusión social, desarrollando una marginación relacionada a la territorialidad, generando la *guetización* de dichos sectores.

Procesos de democratización

La tercera ola de democratización, que se comienza a desarrollar a nivel mundial en los ochenta, tiene uno de sus ejes en América Latina. Varios países transitan de dictaduras a regímenes democráticos logrando cierta estabilidad política que será favorecida por el nuevo clima post Guerra Fría. Los militares se retiraron del poder en Perú, Argentina, Uruguay, Brasil y Chile. Junto a estas transiciones cabe agregar los procesos de pacificación desarrollados en Centroamérica que llevaron a la superación de los conflictos armados en algunos países como Guatemala y El Salvador. Incluso en aquellos países donde anteriormente no existían regímenes militares,

25. *Ibidem*, p. 36.

pero si ejercicio no legítimo del poder, se ha ido avanzando hacia una mayor democratización en los procedimientos como es el caso de México. Todo este panorama nos muestra una América Latina que, a comienzos del siglo XXI, mayoritariamente ha optado por la democracia liberal. Sin embargo, como bien lo han advertido varios analistas que estudian estos procesos, ello no implicó necesariamente un proceso de consolidación democrática. En gran medida estas nuevas democracias sufren serios déficit en la aplicación de la ley y en los mecanismos para asegurar los derechos fundamentales para todos los sectores de la población.

Durante dichos períodos de transición existió una ebullición de demandas desde la sociedad civil que fundamentalmente se canalizaron a través de los movimientos sociales. Dicha ebullición fue el resultado de un nuevo clima intelectual que desde los ochenta buscó ampliar la noción de democratización a partir de debates como los de género o los étnicos. A estos debates también se incorporó la cuestión de lo local como un espacio que lograría reducir el déficit democrático de nuestras sociedades. En muchos países, luego de las dictaduras y de los conflictos militares, se desarrollaron nuevos marcos legales a través de reformas constitucionales y leyes que procuraban una mayor participación de los gobiernos locales en la vida política nacional. En la elaboración de estos nuevos marcos legales tuvieron una incidencia muy importante la presencia de los llamados nuevos movimientos sociales: en los ochenta, que fundamentalmente exigían la modificación de los estatutos de las áreas urbanas y, en los noventa, algunos movimientos étnicos vinculados a demandas de autonomía local y también algunos intelectuales que veían la posibilidad de la descentralización como una posibilidad de ampliación democrática. Sin embargo, mas allá de estos avances institucionales, reconocidos analistas enfatizan las dificultades que dichos marcos legales han tenido para integrarse a la vida real de dichos estados.²⁶ Conjuntamente con las dificultades de estas nuevas democracias, aún existen fuertes herencias de los pasados autoritarios y violentos. Variados científicos sociales han indagado en torno a la manera en que las sociedades latinoamericanas recuerdan su pasado reciente a nivel local y nacional. Dichos estudios muestran las dificultades de la recomposición de los lazos sociales luego de procesos altamente dolorosos para importantes sectores de la población. Estos problemas se expresan a nivel nacional, pero también a nivel local, donde las comunidades pueden haber quedado profundamente divididas como consecuencia de enfrentamientos armados o por la intensa represión desarrollada por Estados autoritarios. Los legados no se remiten únicamente a los odios que dichas experiencias han generado, sino también en relación con el

26. Guillermo O'Donnell: «Pobreza y desigualdad en América Latina. Algunas reflexiones políticas», en Víctor Tokman y Guillermo O'Donnell (comps.): o. cit.

desarrollo de *miedos* en relación con las prácticas ciudadanas. De muy diversas maneras las estrategias de sobrevivencia de los que sufrieron estos procesos tuvieron que ver con la reclusión en el mundo privado, descartando la participación en cualquier asunto público. Esto trae como consecuencia una dificultad importante para convocar a formas de compromiso ciudadano vinculadas a lo local.

Los nuevos actores

En el marco de este contexto histórico es que determinados actores públicos han cobrado particular relevancia en la promoción de diversas formas de descentralización.

- a. Uno de los impulsos vino desde los Estados. En los ochenta y los noventa prácticamente en todos los países se promovieron reformas constitucionales redistribuyendo las relaciones entre los gobiernos locales y centrales, asignando mayores responsabilidades a los primeros.

Los gobiernos locales tuvieron diversos períodos de protagonismo a lo largo de la historia de América Latina. Tal vez el momento más importante fue a comienzos del siglo XIX, donde como consecuencia de la crisis de los imperios atlánticos, los gobiernos locales americanos adquirieron un progresivo poder por la vía de los hechos. Poder que se vio consolidado al desarrollarse el proceso de independencia. Allí *los pueblos* asumieron el gobierno en variados lugares, reduciendo al mínimo el peso del poder central. Estos gobiernos locales, desde el comienzo, estuvieron marcados por una clara diferenciación social. Expresaron los intereses de los sectores hispanistas y luego de los *criollos*, pero muy pocas veces representaron los intereses de los grupos subalternos. Este aspecto diferencia notoriamente la manera en que se desarrolló el gobierno local en Estados Unidos y América Latina. Mientras que en el primero se basaba en un acuerdo de iguales (los colonos), en el caso de Latinoamérica la participación estuvo pautada por criterios étnicos y de ingresos, generando una estructura sumamente jerarquizada.

El peso que tuvo lo local en el proceso de independencia sentó las bases de las demandas federales durante el siglo XIX. Marcello Carmagnani repasa sintéticamente este proceso de la siguiente manera:

[...] como se puede ver, el federalismo mexicano, brasileño y argentino no pudo ser esquemáticamente enmarcado, tal como acontece en la experiencia norteamericana, en una concepción doctrinaria e institucional. El federalismo en las tres áreas latinoamericanas estudiadas aparece así como un modelo doctrinario e institucional que trata de proyectar inicialmente, en el primer tercio del siglo XIX, a las provincias hacia un horizonte de colaboración más amplio para lograr en una segunda fase —en el segundo tercio del s. XIX, cuando interviene con fuerza el liberalismo—,

*una mayor centralización política y terminar por asumir a partir de los años de 1930 una dimensión centralizadora que tiende, a su vez, a desmoronarse a partir de las últimas dos décadas.*²⁷

Paradójicamente, en los tres países más importantes de América Latina las ideas federalistas contribuyeron a dar cohesión y, en el largo plazo, a una mayor centralización de los estados nacionales. En palabras de Finot:

*Con altibajos, el impulso centralista nacional prevaleció en América Latina durante más de un siglo, tendiendo a aumentar a lo largo del siglo xx, hasta llegar, hacia fines de la década de 1950, al paradigma de la planificación central, cuya vigencia concluyó con la crisis de la deuda (1982).*²⁸

Existe un relativo consenso de que las últimas décadas expresan la crisis de dicho modelo centralizador —claramente hegemónico—, más allá de definiciones federalistas o centralistas, a lo largo del siglo XX. Lo que resulta más discutible es si esta crisis trajo como consecuencia el desarrollo de una mayor descentralización o sencillamente la configuración de un nuevo modelo de centralización.

Las reformas fueron de diverso tipo: aquellas que renovaron las funciones tradicionalmente asignadas a los gobiernos locales, incorporando nuevas funciones en áreas sociales como la educación y la salud, y aquellas que intentaron dar mayor autonomía política a las autoridades locales, asignándoles un estatus electivo. En algunos países, también se crearon fondos especiales para el desarrollo local y nuevas formas para reasignar recursos.

A riesgo de simplificar, podemos decir que la implantación de estas reformas fue el resultado de dos tipos de inquietudes, por un lado, las referidas a las finanzas del Estado y, por otro, aquellas vinculadas al interés en una mayor participación ciudadana en los asuntos de gobierno.

Siguiendo esta argumentación podríamos mencionar dos experiencias claramente diferentes. Entre las primeras se pueden mencionar las reformas implementadas durante la dictadura de Pinochet que tenían como objetivo una mejora en la administración de los recursos locales asignando mayores funciones y recursos financieros y profesionales a las provincias. Dichas iniciativas en algún sentido fueron exitosas ya que lograron una mejor administración de los recursos, pero quedaron en el debe, por razones obvias, los aspectos relativos a la participación política. Tampoco se dieron cuenta de las profundas desigualdades que se fueron generando entre provincias.

27. Marcello Carmagnani (coordinador): *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE) - El Colegio de México, 1993, p. 403.

28. Iván Finot: o. cit., p. 14.

En el otro extremo estarían las reformas desarrolladas en algunas zonas de Brasil que intentaron extremar las formas de participación política en los gobiernos locales. La idea del «Presupuesto Participativo» implementada en Belho Horizonte y Porto Alegre busca adecuar la administración de los recursos locales a las demandas desarrolladas por la población. Si bien los resultados no resultan consensuales, queda claro el intento por romper las visiones tecnocráticas desarrolladas en torno al gobierno de lo local.

Más allá de las diferencias, resulta evidente la intención por parte los Estados por promover diversas formas de descentralización. Esta intención no debe ser entendida como un impulso caprichoso, sino como el resultado de la presión de determinados actores sobre los Estados. Dentro de ellos podemos nombrar diversos grupos con variadas formas de incidir sobre el estado.

b. En los ochenta, en el marco de la crisis ya reseñada y sus problemáticas derivadas a nivel urbano, surge una serie de nuevos movimientos sociales a través de los cuales se reformulan las tradicionales demandas de los sectores populares. En Lima, Buenos Aires y varias ciudades de Brasil surgen movimientos urbanos de diversas áreas populares de las ciudades que, simultáneamente con el reclamo de mejoras relativas a la calidad de vida, integran la demanda de una mayor participación política en el gobierno de la ciudad. La protesta de estos movimientos logró cierta efectividad en sus reclamos y, simultáneamente, incidió en la creación de marcos legales que propusieron nuevas formas de participación política en las ciudades. Generalmente estos movimientos aprovecharon la oportunidad política que generó la discusión transicional.

En los noventa, otros movimientos sociales fundamentalmente reivindicativos, como el Movimiento de los Sin Tierra en Brasil y —lateralmente— el movimiento de desocupados en Argentina, integró otros aspectos relacionados con el desarrollo local. En este caso, las demandas no pasaban por la exigencia de participación política, sino por la promoción de iniciativas a nivel micro empresarial en diferentes ámbitos de la economía.

Otra variable de los noventa, en términos de movimientos sociales, fue la expansión de movimientos indígenas en gran parte de América Latina. Muchas veces la demanda étnica está integrada a la demanda territorial y a la reivindicación de autonomía política en relación con los estados nacionales. Al igual que en el caso de los movimientos citados anteriormente también en los movimientos indígenas —colateralmente— se plantearon emprendimientos productivos a nivel microempresarial.

En síntesis, durante los ochenta y los noventa los movimientos sociales —en sus diversas versiones— contribuyeron a instalar en la agenda pública ciertos temas

vinculados al desarrollo local. Por un lado, las demandas de participación política a nivel local estuvieron vinculadas al desarrollo urbano y a las reivindicaciones étnicas; y, por otro, la promoción de microemprendimientos económicos como estrategias para salir de la pobreza en muy diversos movimientos.

- c. Más allá de los movimientos sociales, desde los setenta en adelante, se viene constituyendo en el ámbito de la sociedad civil otro tipo de asociaciones llamadas organizaciones no gubernamentales. Estas organizaciones fueron el resultado de la mixtura entre activistas sociales, técnicos y científicos sociales. Este tipo de asociaciones tuvo un papel muy importante en los procesos de transición y en los procesos de pacificación. Las ONG lograron una legitimidad pública importante en dichos procesos por la relativa independencia técnica que lograron frente al Estado y a las luchas políticas, y por la instalación en la agenda pública de nuevos temas tales como los derechos humanos, la cuestión ambiental, la pobreza, la temática de género, el desarrollo, etcétera.

En los noventa, frente al retraimiento del Estado, las ONG asumieron nuevos roles en la relación entre Estado y sociedad civil. Frente a las duras críticas acerca de la ineficacia estatal en el desarrollo de las políticas públicas, se creyó —en manera algo ilusoria— que las ONG podían suplantarlos. En palabras de Reilly:

También es cierto que las organizaciones no gubernamentales de desarrollo pueden ser eficaces laboratorios para probar y prestar servicios a algunos de los pobres. Pero los microexperimentos no bastan ante la escala de la pobreza y la desigualdad de su distribución. Hay responsabilidades «universales» respecto de los ciudadanos que son acertadamente adscriptas a los gobiernos.²⁹

Los experimentos de los noventa fueron de diverso tipo. Algunas ONG actuaron en fuerte coordinación con los movimientos sociales y, en otros casos, tendieron a una visión más independiente de los movimientos sociales.

Por un lado, los Estados, conscientes de que era necesario responder a su retraimiento de alguna forma, otorgaron en algunos lugares un papel fundamental a estas asociaciones y creando mecanismos sui generis de asignación de fondos. Varios movimientos sociales desconfiados de la acción estatal vieron en dichas instituciones un espacio legítimo con el cual interactuar. Los organismos multinacionales también asignaron una particular esperanza en estas asociaciones frente a la crisis estatal, creando departamentos especiales para la asignación de préstamos a dichas instituciones.

29. Charles A. Reilly: «El equilibrio entre el Estado, el Mercado y la Sociedad Civil: las ONG para un nuevo consenso de desarrollo», en Víctor Tokman y Guillermo O'Donnell (comps.): o. cit., p. 175.

En cuanto a las motivaciones de los organismos de cooperación para impulsar el protagonismo de las ONG, en materia de ejecución de proyectos sociales, también se debe considerar la valoración negativa de los bancos multilaterales de desarrollo de la participación en las políticas sociales, de los actores políticos tradicionales, particularmente sindicatos y partidos políticos.³⁰

El rol desempeñado por las ONG y la sociedad civil conllevó la generación de supuestos tales como la neutralidad, autonomía e independencia de estos con el actor político. Esta postura ante el ascenso de sectores de izquierda a niveles de gobierno ha implicado una revisión de estas relaciones.

La complejidad de los escenarios latinoamericanos

Tal como fueron presentados, los escenarios en los que tienen lugar los procesos de desarrollo local y descentralización son resultado de un complejo proceso de transformaciones económicas y socioculturales, pautados por la búsqueda continua de consolidación democrática y mejora de la calidad de vida de los habitantes así como por el rol que juegan y las relaciones que establecen entre sí los gobiernos centrales, los gobiernos locales, los movimientos sociales, ONG y la sociedad civil en su conjunto.

30. Adriana Clemente: «El papel de las ONG en el desarrollo local. Indicadores para la gestión asociada y el trabajo en alianza», en *Síntesis*, n.º 33-34, Madrid, Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Ibero-Americanos (AIETI), 2000, p. 115.



CAPÍTULO 3

Procesos de desarrollo local en América Latina

Desarrollo local: construcción de un lenguaje en común

Desde comienzos de los años noventa, la temática del desarrollo local ha venido ganando espacio en las agendas de los gobiernos nacionales y locales en América Latina y de los organismos internacionales que trabajan en la región. Esto tiene diversos motivos, entre los que se destacan los impactos diferenciales en los territorios nacionales de sucesivas crisis económicas sociales y la limitada capacidad para resolver estos problemas de las políticas tradicionales. Estas políticas tradicionales se generaron mucho antes (a partir de la década del cincuenta), entre otras cosas, por la preocupación de gobiernos nacionales por el atraso de ciertas regiones (por ejemplo la región nordeste en Brasil) y las posibles consecuencias sobre la «unidad nacional». Implicaron en general la creación de agencias de desarrollo regional y la transferencia de recursos para implementar proyectos sectoriales en los territorios problemáticos, con una escasa participación de los actores locales. Los limitados resultados de estas políticas generaron una creciente movilización de los actores locales que reclamaron participar en la definición de problemas, prioridades y la gestión de los recursos. Esto llevó a la aplicación de políticas de descentralización en varios países durante las décadas del ochenta y noventa del siglo XX, muchas de las cuales se encuentran actualmente en pleno proceso de implementación.

Estos procesos implicaron crecientes demandas de participación por parte de los actores locales, generando nuevos enfoques, oportunidades y desafíos para comprender los procesos y mejorar las propuestas hacia el futuro.

Las discusiones sobre el desarrollo local en Latinoamérica han venido mostrando la necesidad de avanzar en la construcción de un concepto común al respecto, que incorpore la acumulación de conocimientos originados en la rica experiencia de los últimos veinte años, así como tener una postura latinoamericana para discernir que proyectos entran en dicha categoría. Sin embargo,

[...] no se trata de construir un concepto en el sentido de precisar una fórmula de diccionario o acuñar una fórmula mágica [...] sino de delimitarlo de manera que situemos con claridad sus principales componentes y características. Sólo de esta

*manera podrá guiar nuestra práctica y convertirse en el horizonte de diseño e implementación de políticas y estrategias.*³¹

¿Qué es el desarrollo local?

Los conceptos más recientes sobre el desarrollo local provienen de diversas instancias de encuentro y reflexión regionales y continentales que se vienen dando desde mediados de la década del noventa. Entre ellas pueden destacarse la Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local (CONFEDELCA), la Cumbre por el Desarrollo Local y diversas conferencias electrónicas organizadas principalmente por ONG y redes de desarrollo local que funcionan en Latinoamérica.

En términos generales, el desarrollo local implica la concertación entre los agentes —sectores y fuerzas— que interactúan en un territorio determinado y la participación permanente, creadora y responsable de ciudadanos y ciudadanas en un proyecto común de diversas dimensiones. Estas incluyen la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial. El fin del desarrollo local es elevar la calidad de vida de cada ciudadano y ciudadana que viven en ese territorio, contribuir al desarrollo del país y enfrentar adecuadamente los retos de la globalización y las transformaciones de la economía internacional.³²

El desarrollo local así entendido es un ambicioso proceso en tiempo, recursos humanos y económicos, pero sobre todo en capacidad de construcción y creación, lo cual implica ir construyendo en cada etapa estas condiciones a nivel del territorio y su articulación con lo global.

Esta conceptualización del desarrollo local permite distinguirlo de otras prácticas que se limitan a la incorporación de metodologías y técnicas de intervención afines, pero que no suponen procesos a largo plazo, lo cual implica que tampoco se modifiquen sustancialmente las formas de implementación, la continuidad y sostenibilidad de dichos procesos. Esto lleva a que se confundan instancias que construyen o mejoran las condiciones del territorio con procesos de desarrollo local entendido como proyecto de un territorio.

En este sentido, el desarrollo local es un proceso mucho más sociopolítico que económico en sentido estricto. Los desafíos son mucho más políticos, de articulación de actores y capital social, que de gestión local o de proyectos productivos.

31. Alberto Enríquez: «Desarrollo Local: hacia una nueva forma de desarrollo nacional y centroamericano», o. cit., p. 10.

32. Alberto Enríquez: «Hacia una delimitación conceptual del desarrollo regional-local», o. cit., p. 61.

Diferenciación de prácticas

Existen varias prácticas que con frecuencia se confunden e incluso se denominan como desarrollo local, pero que no se consideran como tales si se toma en cuenta las definiciones más amplias sobre el tema. Estas prácticas pueden dividirse en tres tipos.

- a) Prácticas acotadas a territorios de pequeña escala y de carácter sectorial (por ejemplo de infraestructura, capacitación o microcrédito). Los actores involucrados se limitan a los propios del sector involucrado, actores del ámbito de gobierno central y, en algunos casos, del gobierno local. Una de las debilidades de estas prácticas es la escasa articulación con otros emprendimientos en el territorio o zonas aledañas que les permita alcanzar otras escalas e inserciones efectivas en las dinámicas nacionales. Su énfasis en resolver problemas específicos (por ejemplo: la disponibilidad y calidad de caminos o el acceso a crédito de productores), siendo en general escasa la preocupación por generar capacidades locales. Ejemplos de este tipo de prácticas se encuentran principalmente entre aquellos proyectos promovidos desde los gobiernos centrales con fondos de organismos internacionales de crédito, destinados a mejorar los servicios de educación y salud, promover el desarrollo agrícola o reducir la pobreza rural.

Es sobre este tipo de prácticas donde actualmente se realizan mayores esfuerzos de cambio en la búsqueda de incorporar abordajes de carácter más integral.

- b) Instancias consultivas y de planificación estratégica en territorios con delimitaciones administrativas específicas. Estos planes se asumen como proyectos de desarrollo local convalidados y legitimados, y no en su carácter de metodologías y técnicas que faciliten su implementación. En general están fuertemente lideradas por equipos técnicos e implican instancias consultivas y participativas que suelen cubrir un amplio rango de actores locales y extra locales.

Adicionalmente, la aplicación de planificación estratégica presenta dificultades tales como la disponibilidad efectiva de recursos para su implementación, no adecuarse a los recursos reales y sobreestimar los potenciales, reducida articulación con los proyectos nacionales, y diversificación excesiva de temas. Además, estas iniciativas relegan la construcción del tejido social. Ejemplos de estas iniciativas se encuentran principalmente en planes de ordenamiento territorial y proyectos de desarrollo local impulsados por municipios, los cuales limitan el desarrollo local a los contenidos enunciados en dichos planes.

- c) Gestión asociada a la provisión de servicios públicos o la promoción económica en un territorio. Los impedimentos para que este tipo de prácticas se consoliden

en procesos de desarrollo local viene dado desde su propio origen, ya que tienen como objetivo la provisión efectiva de los servicios públicos, incluso asociado también a una descentralización entendida como desconcentración.

No implica esto desconocer la importancia que una eficiente provisión de servicios públicos o la promoción económica en un territorio tiene para el desarrollo local ya que hay mucho por hacer en generar aprendizajes sobre gestión de lo público, así como en relación con la promoción económica, pero el desarrollo local implica ir más allá de estos objetivos.

Ejemplos de este tipo de acciones se encuentran en proyectos de creación de *partenariados* para la provisión y gestión de servicios de salud, educación y emprendimientos económicos.

CUADRO 2. Tipos de prácticas, debilidades y ejemplos

Tipo de prácticas	Debilidades	Ejemplos
Prácticas a pequeña escala	Carácter sectorial	Desarrollo agrícola
	No inclusivo	Mejora de servicios básicos
	Desarticulación con otros procesos	
Planificación estratégica - ordenamiento territorial	Sustituir un proceso complejo por una herramienta metodológica	Planes estratégicos municipales
	Falta de recursos para la implementación efectiva	Planes de ordenamiento territorial municipales y regionales
Gestión asociada de servicios públicos	Objetivos acotados a la provisión efectiva de servicios públicos	Partenariados en servicios básicos Promoción económica

Configuración de «lo local»

Un punto central para la construcción de un lenguaje común, así como para la puesta en práctica del desarrollo local, es analizar los criterios utilizados para definir el territorio o, en otras palabras, de cómo se configura «lo local». Tal como se ha señalado anteriormente, lo local no es sinónimo de territorio a pequeña escala, sino que debe ser entendido en tanto noción relativa y referida a un espacio global, ya que es en dicha relación donde aporta la posibilidad de articulación e integración.

Lo local no se define por divisiones geográficas o administrativas, sino que se constituye a partir de la historia de los grupos humanos que lo habitan, las condiciones geográficas, ambientales, culturales, políticas y económicas específicas de cada territorio. Esta combinación de factores otorga singularidad y significación, generando un sentido de lugar y pertenencia que se ponen en juego al momento de definir lo local.

Debido a estas características, lo local es muy diverso y no se correlaciona con una escala predeterminada, sino que debe ser definido en relación con el proyecto que se emprende y con los actores involucrados. Estos criterios para definir lo local otorgan un rol central a los actores, entendiendo como tales a «todos aquellos agentes que en el campo político, económico, social y cultural son portadores de propuestas que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales».³³

Asimismo, esto implica abordar y comprender la complejidad del contexto en la cual están insertos dichos actores, por lo cual un abordaje integral de lo local implica atender las variables que hacen a cada espacio local: el sistema de actores, el modo de producción y la identidad.

Sistema de actores entendido como «la totalidad de los agentes que han intervenido o intervienen en el procesos de desarrollo del área estudiada. [...] Formas de articulación de todos los actores (locales y globales) que inciden en el área estudiada».³⁴

Modo de desarrollo: «las diferentes formas que fue tomando la estructura socioeconómica local a lo largo de las últimas décadas en el territorio estudiado».³⁵

Identidad: «las formas como se ha ido constituyendo la identidad local en el territorio, procurando definir aquellos rasgos que han tenido una incidencia decisiva en los proceso de desarrollo».³⁶

33. José Arocena: *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Caracas, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) - Nueva Sociedad, 1995.

34. José Arocena: *Propuesta metodológica para el estudio de procesos de desarrollo local*, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), 1998, p. 6.

35. *Ibíd.*, p. 4.

36. *Ibíd.*, p. 11.

Esto implica atender tal como señala Néstor García Canclini,³⁷ el carácter socio espacial y sociocomunicacional de la identidad, la cual se conforma tanto por el vínculo de los actores con su territorio pero también mediante la participación de estos en redes comunicacionales deslocalizadas; por lo cual el énfasis está puesto en las identidades cotidianas ya que es en estas interacciones donde se generan los significantes locales.

Diversidad de lo local

Tal como se ha señalado, lo local no se correlaciona con escalas específicas. Los criterios aquí propuestos pretenden dar cuenta de la diversidad de escenarios locales que se pueden configurar. Este abordaje de lo local permite a los territorios emerger no sólo como problemas o como fuentes demandas, sino también y principalmente como oportunidades para la integración y el desarrollo.

A su vez es necesario precisar, sea cual sea la forma que lo local adopte, que cuanto mayor sea el grado de descentralización que comprenda a ese territorio mayores serán las posibilidades para impulsar el desarrollo desde lo local, dado que los actores contarán con competencias, poder de decisión y recursos para poner en práctica propuestas que permitan capitalizar mejor las potencialidades locales.

A continuación se presentan las principales configuraciones de lo local que se han identificado en las experiencias en curso en América Latina. Estas son: lo local como municipal, lo local como lo microrregional, lo local en contextos metropolitanos, lo local como lo transfronterizo y lo local en tanto cuenca hidrográfica.

Estas conformaciones no pretenden ser absolutas, ya que en la práctica algunas de ellas coexisten, por lo cual estas categorías son una forma de ordenar y presentar las múltiples configuraciones de lo local.

1. Lo local-municipal

Esta forma de definir lo local se asocia con la unidad básica de la administración de gobierno, con lo cual cuenta con límites que coinciden con los político-administrativos y dependen del grado de descentralización, competencias y recursos específicos.

La configuración del municipio como escenario local responde tanto al arraigo histórico que este tiene en algunas regiones de América Latina como también a la búsqueda de reivindicar o consolidar, en aquellos recientemente creados, el rol del municipio como agente de desarrollo.

37. Néstor García Canclini: «Museos, aeropuertos y ventas de garage (la identidad ante el Tratado de Libre Comercio)», en *Publicar* (Revista del Colegio de Graduados) año I, n.º 2, Buenos Aires, diciembre de 1992, p. 8.

Lo local-municipal es un nivel intermedio entre la comunidad y la región, posibilita trascender las relaciones cara a cara y en él coexisten actores de orden político, económico y social.

La escala local-municipal es una de las mayormente utilizadas, siendo de preferencia por parte de los organismos internacionales ya que esto se articula con el fomento a la descentralización y la búsqueda de mejor llegada a los destinatarios.

Tal como se dijo existen innumerables ejemplos de experiencias donde lo local se asimila a lo municipal. Ejemplos de ello se pueden ver los casos de desarrollo local en el municipio de Nejapa en El Salvador, los municipios de Villa El Salvador e Ilo en Perú, los cantones de Saquisilí, Cotachí y Guamote en Ecuador, entre otros.

2. Lo local-microrregional

Esta forma de definir lo local permite comprender aquellas series de subsistemas integrados que comparten factores de índole geográfico, económico, cultural o ambiental teniéndolos como predominantes y permanentes, lo cual les confiere homogeneidad. Las microrregiones son reconocidas o asociadas a estructuras político-administrativas, ya sea como formas territoriales específicas al interior de un municipio, asociaciones municipales o mancomunidades.

Las formas político-administrativas asociativas reconocidas en los marcos legales vigentes posibilitan que las microrregiones generen nuevas escalas poblacionales y económicas, mayor masa crítica y más chances de captar recursos. A su vez, la asociatividad les permite ser objeto de políticas y planes de desarrollo específicos.

En tanto ejemplo de configuración de microrregiones y de asociación de municipios se referencian las experiencias llevada adelante por el gobierno de México, la Asociación Departamental de Municipalidades de Quetzaltenango (Guatemala) y la mancomunidad de la Gran Chiquitania en Bolivia.

3. Lo local-metropolitano

La pertinencia y posibilidades de un abordaje desde lo local en las áreas metropolitanas de Latinoamérica es una discusión recurrente en los ámbitos de reflexión sobre desarrollo local. Si bien la esfera de lo barrial es fácilmente visualizada como un posible escenario local dentro de la ciudad, la realidad de las grandes ciudades latinoamericanas presenta a su vez conglomerados poblacionales en constante expansión que no se correlacionan con dicha categoría.

Los procesos de fragmentación y exclusión que hacen de las metrópolis territorios difusos, con escaso sentido de pertenencia por quienes lo habitan, dificultan la identificación de actores, modo de producción e identidades. A pesar de ello, cada habitante

de estos fragmentos territoriales comparte y se vincula (aunque sea mínimamente) a través de redes sociocomunicacionales, comparte formas de inclusión-exclusión en el plano económico, lo que permite la construcción de identidades, la consolidación de modos de producción y la articulación de actores.

En este sentido lo local en lo metropolitano se configura atendiendo a las adscripciones territoriales como lo barrial, entendiendo por tal un área de habitación y convivencia con cierta homogeneidad territorial a partir de la cual se generan referentes que caracterizan la identidad social y territorial. Pero también lo local en lo metropolitano se genera a partir de las redes de distinta índole en que sus habitantes están inmersos.

De esta forma un abordaje desde lo local, dado su carácter relacional, posibilita vincular e insertar territorios fragmentados en el marco de sociedades altamente urbanizadas.

Como ejemplo de configuración de lo local en lo metropolitano se han seleccionado el caso de Cerro Navia en Santiago de Chile y el caso de la Red de Economía Solidaria en San Pablo.

El primer caso presenta un proceso de desarrollo local en un área metropolitana con una adscripción territorial definida y un proceso de inclusión a través de la construcción de ciudadanía.

El segundo caso presenta un proceso de articulación de iniciativas dispersas para la generación de empleo en una red a través de la cual se intercambian experiencias y se implementan acciones conjuntas para la solución de problemas comunes.

4. Lo local-transfronterizo

La configuración de lo local-transfronterizo posibilita una nueva perspectiva para abordar las relaciones binacionales desde los territorios directamente comprendidos. Las fronteras además de espacios determinados por la existencia de límites político-administrativos de carácter internacional deben ser entendidas

[...] no como una línea divisoria que separa y/o contacta subsistemas nacionales diferentes, ni como una membrana que selecciona flujos de diversa índole [...] sino como un espacio de considerables (y muy variables) dimensiones donde los efectos de las fronteras internacionales (límites) se hacen sentir en forma permanente siendo substanciales con la vida social misma de esas regiones, con las identidades culturales, con las actividades, proyectos y expectativas de la mayoría de la población.³⁸

38. Roberto Abinzano: «Globalización, regiones y fronteras», Documento MOST n.º 27 (artículo preparado en el ámbito del proyecto MOST MERCOSUR: espacios de interacción, espacios de integración). Disponible en: <www.unesco.org/most/abinzano.htm>.

Es decir que existen elementos comunes y propios de estas regiones dados por su condición de frontera. Éstos trascienden los límites políticos administrativos de cada estado-nación lo cual permite constituir un escenario local con una especificidad de carácter diferencial: lo local-transfronterizo. Esta característica implica a su vez un sistema de actores de mayor diversidad, así como la generación de una lógica de cooperación transfronteriza como forma de agregar valor y facilitar la resolución de problemas comunes. Este tipo de cooperación, tal como señala Javier Marsiglia, no implica que la relación transfronteriza anule las relaciones al interior de los países, sino que permite reubicarlas y potenciarlas.³⁹

De esta forma lo local-transfronterizo facilita y posibilita nuevas formas de relacionamiento desde lo local entre diferentes países, invirtiendo la paradoja señalada por Elizabeth Jelin⁴⁰ donde los procesos de integración regional actúan fortaleciendo las marcas de la territorialidad nacional.

En tanto ejemplo de local-transfronterizo se han incluido las experiencias de «Litoral Integrado» en la región del litoral uruguayo-argentino y el caso de «Huaquillas-Aguas Verdes» (entre Perú y Ecuador).

5. *Lo local-cuenca hidrográfica*

La revalorización de los recursos ambientales, en especial los hídricos, ha reactivado en la última década el interés por las cuencas hidrográficas incorporando para su abordaje el enfoque de éstas como territorios locales. Por definición las cuencas comprenden unidades territoriales ricas en recursos naturales de diverso tipo, en las cuales el agua que cae por precipitación se reúne, escurre y confluye en un mismo río, lago o mar, por lo cual la cuenca actúa como un sistema, donde las acciones en el uso del recurso en cualquier zona del territorio afectan a la totalidad del mismo. La centralidad del recurso hídrico para los grupos humanos hace de las cuencas territorios de relevancia económica, ambiental y social, quedando comprendido bajo este enfoque diferentes unidades político administrativas, sistemas de actores y modos productivos.

Como ejemplo de casos donde las cuencas hidrográficas se conforman como territorios locales se han incorporado los casos de la cuenca del río Apa entre Brasil

39. Javier Marsiglia: «El desarrollo transfronterizo. Aprendizajes y desafíos», ponencia presentada en seminario transfronterizo *Desarrollo local en el litoral del río Uruguay: un desafío de dos orillas*, Paysandú, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) - Asociación Latinoamericana de organizaciones de Promoción (ALOP) - Inter-American Foundation (IAF), 29 noviembre de 2001, pp. 5-6.

40. Elizabeth Jelin: «Fronteras, naciones, género. Un comentario», en Alejandro Grimson (compilador): *Fronteras, naciones e identidades. La periferia como centro*, Buenos Aires, Ciccus - La Crujía, 2000, p. 335.

y Paraguay, la cuenca del río Lempa en El Salvador, la subcuenca Coco-Somoto (municipio de Somoto, Nicaragua).

CUADRO 3. Diversidad de configuraciones de lo local

Espacios que se constituyen como local	Tipo de Unidad territorial	Casos
1. Municipio	Unidad territorial predeterminada por criterios político-administrativos preexistentes.	Nejapa (El Salvador), Villa El Salvador e Ilo (Perú) Saquililí, Cotachí y Guamote (Ecuador)
2. Microrregional	Unidad territorial constituida a partir de factores geográficos, económicos, culturales o ambientales complementarios o similares. Posibilidad de institucionalización a través de articulación de formas político-administrativas tales como Mancomunidades o Consorcios.	Microrregiones en México Mancomunidad La Gran Chiquitania
3. Local-metropolitano Barrial	Unidad territorial difusa y fragmentada, en constante construcción. Unidad territorial constituida referentes identitarios históricos y ambientales. Unidad territorial desregulada, resultado de procesos de marginación y exclusión Unidad de territorialidad virtual	Cerro Navia Red de Economía Solidaria de San Pablo
4. Transfronterizo	Unidad territorial que comprende al menos una frontera político-administrativo de carácter internacional	Litoral integrado (Argentina y Uruguay) Huaquillas y Aguas Verdes (Perú y Ecuador)
5. Cuenca hidrográfica	Unidad territorial constituida a partir de la unidad hidrológica	Río Apa (Brasil y Paraguay) Río Lempa (El Salvador) Subcuenca Coco-Somoto (Nicaragua)

Tendencias del desarrollo local

De manera de aportar a la reflexión sobre los procesos de desarrollo local en América Latina se realiza —en el marco de este trabajo— una revisión de cómo se instaló en el continente esta nueva forma de procurar desarrollo y cómo se lo está llevando a la práctica. En esta revisión de casos y de la producción teórica sobre el tema se presta especial atención a las principales áreas de acción, los actores involucrados, las fuentes de financiación de dichos procesos, sus alcances y logros, así como también a la interrelación con los procesos nacionales.

Si bien no existe una fórmula exacta del desarrollo local, o un modelo perfecto, sí se identifican instancias comunes a casos muy diversos, cuya sistematización permite avanzar en la modelización de la práctica del desarrollo local. Esto posibilita apreciar la diversidad de contextos en los cuales es aplicable y observar sus puntos críticos y conflictivos.

A su vez se identifican las principales tendencias del desarrollo local, entendiendo por ello los cambios en las formas de abordaje de las múltiples dimensiones del territorio, las dimensiones consideradas prioritarias según los contextos sociopolíticos y orientaciones teórico-metodológicas.

Las tendencias del desarrollo local en América Latina están pautadas, desde los contextos políticos, económicos y sociales de cada uno de los países, por los aportes teóricos provenientes del campo de las ciencias sociales y las acumulaciones desde la práctica de las organizaciones. De esta forma es posible identificar tres tendencias principales en el abordaje del desarrollo local: la tendencia social, la tendencia económica y la tendencia política. Esta diferenciación no implica la exclusión de alguna de dichas dimensiones sino que éstas se retroalimentan y la preeminencia de una de ellas refleja una acción estratégica donde el objetivo es el desarrollo local en el sentido que reiteradamente se expresa.

A su vez estas tendencias tienen una actualización pautada por la emergencia de nuevos conflictos, por lo cual se suma —a las abajo descritas— una tendencia incipiente pero con mucha fuerza en la dimensión ambiental.

Tendencia social

La tendencia social del desarrollo local es la más visible y en donde se centra gran parte de los logros. Esta tendencia tiene temas que son centrales, como la participación, la incorporación de la dimensión de género, la construcción de redes y la construcción de capital social.

Tal como se ha señalado, el origen del desarrollo local en América Latina en la década de los ochenta fue de carácter marginal y se enmarcó en un contexto de

procesos de restauraciones democráticas, búsquedas de pacificación nacional, demandas de participación, crisis económicas y reformulación del Estado.

Estos contextos pautaron un fuerte liderazgo desde las organizaciones no gubernamentales en los procesos de desarrollo local, con un enfoque centrado en la construcción de capacidades en la sociedad civil como forma de aportar a los procesos de democratización. Es por este motivo que en muchos de los proyectos, dada la concepción misma del desarrollo local en tanto proceso inclusivo y multiactoral, el fomento de la participación tiene un rol central y procura la conformación y consolidación de actores en los territorios y su capacitación en tanto agentes de desarrollo.

Tal como señala Eduardo Ballón, para el caso de Perú, aunque válido para muchos países latinoamericanos, el fomento de la participación es no sólo una estrategia de desarrollo sino una forma de fortalecer las democracias incipientes. Esto implica diferentes grados de participación, la cual se ha ido incrementando desde la mera presencia y activación hasta concretar la participación en tanto contribución directa o indirecta del individuo en una situación política.

Ante tales dificultades para la consolidación de la democracia, la participación ciudadana, entendida genéricamente como el involucramiento cotidiano y vinculante y no sólo ocasional y delegativo de los ciudadanos en los asuntos públicos, es crecientemente asumida por distintos actores como la principal estrategia para modificar tales debilidades, tanto local como nacionalmente, llegando incluso a ser vista en las lecturas más radicales como una «alternativa» o una «superación» de la democracia representativa.⁴¹

Los procesos de reconstrucción de la participación tienen como objetivo la consolidación de actores socioterritoriales y empresariales, acompañar en su nuevo rol a los actores políticos locales y la restauración de la confianza entre actores.

De esta forma los procesos de desarrollo local tienen un fuerte énfasis en la reconstrucción del tejido social, lo cual se ve favorecido por los espacios que la participación va ganando en tanto instrumento de involucramiento político. En esta línea, la participación fue contemplada en los marcos legales que se generaron a partir de la década del noventa.

El enfoque de género

El fomento de la participación como forma de generar mejores condiciones para el desarrollo local no desconoce las inequidades existentes entre hombres y mujeres,

41. Eduardo Ballón: *Participación ciudadana en espacios locales: notas para un balance necesario*, Lima, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO), Grupo Propuesta Ciudadana, setiembre de 2003, p. 3. Disponible en: <http://www.desco.org.pe/articulos/participacion.doc>.

lo cual implicó el diseño de estrategias específicas para atender las causas estructurales que conllevan a una escasa participación de las mujeres.

La incorporación de la problemática de la mujer en las agendas sociales y políticas en Latinoamérica posibilitó una multiplicación de espacios específicos para las mujeres promovidos desde ONG, organismos de cooperación internacional y gobiernos nacionales, ya sea por creación de organismos específicos como por el fomento de su inclusión en tanto actor político a través de los procesos de descentralización.

A pesar de estos esfuerzos, tal como lo señala Sonia Álvarez,⁴² la incorporación de la perspectiva de género fue aplicada en forma parcial y selectiva. Queda mucho por hacer en relación con la concreción de espacios de poder y decisión, teniendo la inclusión de dicha perspectiva —en un mayor número de proyectos— la misión de mantener y aumentar espacios para la mujer.

Capital social

Paralelamente a los procesos de conformación y consolidación de actores se genera, en quienes lideraron y acompañaron dichos procesos, el análisis y reflexión sobre los resultados obtenidos en tanto participación y capacidades incorporadas por los actores, así como la forma y el grado en que lograron apropiarse de los procesos de desarrollo local. Estas reflexiones encontraron en los aportes conceptuales desde el capital social nuevos abordajes no sólo para la explicación de logros y alcances de los procesos iniciados sino elementos que permiten rediseñar instrumentos y estrategias en los procesos de desarrollo local. Siguiendo lo propuesto por Fernando Barreiro se entiende como capital social:

[...] la habilidad de las personas de trabajar juntas por un objetivo común en grupos y organizaciones. La habilidad para cooperar voluntariamente depende del grado en que las comunidades compartan normas y valores capaces de subordinar intereses individuales a aquellos del grupo. Para ello importa el nivel de confianza mutua existente en un grupo y que puede extenderse al conjunto de la sociedad.⁴³

Si se tiene en cuenta que el concepto de capital social tuvo una rápida difusión e incorporación tanto en el campo de lo social como de la gestión empresarial, es conveniente precisar cual es la dimensión otorgada por parte de quienes trabajan en la

42. Sonia E. Álvarez: «Latinamerican feminism “go global”: trends of the 1990s and challenges for the new millenium», en Sonia E. Álvarez, Evelina Dagnino y Arturo Escobar: *Cultures of politics, politics of culture: re-visioning latin american social movements*, Boulder (Colorado), Westview Press, 1998, pp. 302-304.

43. Fernando Barreiro Cavestany: *Desarrollo desde el territorio. A propósito del desarrollo local*, noviembre de 2000. Disponible en: <http://www.redel.cl/documentos/Barreiroindex.html>.

construcción del desarrollo local. En este sentido Alberto Enríquez y Enrique Gallicchio aportan elementos a la reflexión sobre construcción de capital social en tanto factor de desarrollo local:

[...] la construcción de capital social no tiene, desde nuestro punto de vista, el objetivo de generar institucionalidad para disminuir los costos de transacción. Es clave porque genera mejores condiciones para un proyecto colectivo propio, con mejores relaciones con el entorno.⁴⁴

Tendencia económica

Paralelamente a la consolidación democrática, la dimensión económica fue el tema central y prioritario. Los cambios en la organización de la producción así como la liberalización de mercados agudizaron las crisis económicas y sus impactos sociales. Tal como señala Enrique Gallicchio:

[...] la globalización económica ha colocado a los sistemas productivos locales frente a una mayor exposición externa: ya no existen subsidios nacionales u otras medidas capaces de otorgarles una cierta protección. Impactada por estos dos fenómenos —globalización económica y cambio tecnológico organizativo en la producción—, la dimensión territorial del desarrollo económico adquiere una significación particularmente importante.⁴⁵

Este cambio de enfoque coloca a los actores locales ya no como sujetos pasivos y receptores de los impactos de las sucesivas crisis económica sino que los ubica en tanto sujetos políticos y económicos relevantes.

En este marco el desarrollo local sigue una tendencia económica que concentró su acción en función de atender dos sectores claramente diferenciados: por un lado, el actor económico de tipo empresarial, con posibilidades de reinsertarse en mercados dinámicos en el corto o mediano plazo; y, por otro lado, los actores económicos de menor escala como micro y pequeñas empresas y sectores de población imposibilitados de acceder al empleo. Tal como se señala en un trabajo de Francisco Albuquerque,⁴⁶ las actuaciones deben orientarse en ambos niveles (grandes empre-

44. Alberto Enríquez y Enrique Gallicchio: o. cit., p. 22.

45. Enrique Gallicchio: «El desarrollo local en América Latina. Algunos aprendizajes y cuestionamientos», ponencia presentada en el V Seminario Nacional de la Red Nacional de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales (RedMuni) *La reforma municipal pendiente: para qué y por qué. Perspectivas y prospectivas*, Mendoza (Argentina), 9 de octubre de 2003, p. 2. Disponible en: http://www.sgp.gov.ar/inap/redes/docs/ponencias_v_seminario/gallicchio.PDF.

46. Francisco Albuquerque, Juan Luis Llorens y Jaime del Castillo: *Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2002, p. 12. Disponible en: <http://www.iadb.org/sds/doc/MSM.114.pdf>.

sas, micro y pequeñas empresas) ya que los resultados alcanzados a uno u otro retroalimentan el dinamismo productivo local.

De esta forma las estrategias de desarrollo local implementadas incorporan como elementos para favorecer el desarrollo económico local la activación del potencial endógeno tangible e intangible a través de la mejora de capacidades, el acceso a la información, el fomento de la investigación básica, captación de recursos externos, articulación e integración de actores de forma tal de generar sinergias y masa crítica.

Dadas las características y el contexto económico de los países latinoamericanos, los procesos de desarrollo local tienen mayoritariamente como protagonistas a micro y pequeñas empresas, a los sectores productivos desplazados del mercado y grupos humanos con serias dificultades de accesibilidad o estabilidad en el mercado de empleo. Por este motivo las iniciativas de desarrollo económico local requieren incluir componentes con impacto en la reducción de la pobreza urbana y rural, y de mejora en las oportunidades de empleo a nivel local tales como: intermediación y orientación laboral, microcrédito, capacitación específica, apoyo técnico a proyectos productivos que posibiliten la diversificación y el ingreso a mercados de valor agregado (comercio justo, producción orgánica), entre otros.

Un punto central es cómo articular las iniciativas de desarrollo económico local no sólo con las políticas económicas nacionales sino también con las políticas sociales.

Tendencia política

Posiblemente la tendencia política de las prácticas de desarrollo local sea la que con mayor frecuencia queda en un aparente segundo plano, dado que se visualizan las acciones en el plano económico o social, sin otorgar real magnitud a la dimensión que el desarrollo local tiene en tanto proyecto político de construcción democrática y construcción de país. El abordaje político del desarrollo local cobra mayor notoriedad en relación con los procesos de descentralización y construcción de gobernanza.

Tal como se señaló en el inicio de este trabajo, la descentralización de recursos y potestades desde los gobiernos nacionales en favor de los gobiernos locales es un instrumento esencial para el desarrollo local. Esto motiva a las organizaciones que trabajan en procesos de desarrollo local a generar instancias reflexivas sobre el tema y privilegiar la relación con los gobiernos locales procurando fortalecer al actor político en su gestión al frente de procesos de desarrollo.

Este nivel municipal desde el que se impulsa el desarrollo local limita su incorporación y articulación con las políticas nacionales de desarrollo lo cual lleva, en tanto

forma de complementar y aportar al desarrollo local, a priorizar la construcción de gobernanza a nivel local y nacional, constituyéndose como otro instrumento fundamental. Esto motiva nuevos esfuerzos en la generación de ámbitos para la participación y el empoderamiento no sólo del actor representante del gobierno nacional y local sino de la ciudadanía y el sector privado.⁴⁷

Modelos de desarrollo local

Los modelos que se proponen, y la línea de reflexión para su construcción, siguen los criterios metodológicos esbozados en el trabajo de análisis de experiencias de desarrollo local realizado por el CLAEH en los años 2001 y 2002. La revisión de experiencias de desarrollo local permite identificar instancias comunes a casos muy diversos, en los cuales están comprendidos tanto los procesos de mayor antigüedad y referentes en desarrollo local, como también experiencias más recientes, escasamente difundidas e incluso algunas en vías de consolidación, pero presentan elementos de interés por su carácter innovador o por la readecuación de instrumentos.

La modelización en base a estas prácticas posibilita apreciar la diversidad de contextos a los cuales es aplicable, la sinuosidad de estos procesos, sus puntos críticos y conflictivos, las estrategias para su puesta en práctica, los alcances y resultados posibles.

Esto no pretende dar un modelo único y acabado para el desarrollo local, ya que la mayoría de los procesos de desarrollo local están en construcción, por lo cual a continuación se presentan los principales rasgos y elementos constitutivos a partir de los cuales es posible construir los modelos del desarrollo local en América Latina.

Componentes de los procesos de desarrollo local

Tal como se mencionó se identifican y agrupan los principales componentes de los procesos, tales como: i) los factores detonantes de los procesos; ii) el carácter endógeno o exógeno de los factores; iii) los tipos de actores que asumen el liderazgo; iv) los tipos de alianza que se generan; v) la legitimación, concertación y apropiación del proceso en el territorio; vi) las formas de institucionalidad que se crean; vii) la financiación y sostenibilidad de los procesos; viii) así como los principales logros. A su vez se definen puntos de corte en los procesos, entendiendo por tal aquellas instancias donde se pone en juego la continuidad del proceso o se genera un cambio sustancial.

Factores detonantes de los procesos de desarrollo local

A través de la revisión de casos se identifican como disparadores de los procesos de desarrollo local los siguientes tipos de factores:

⁴⁷. Alberto Enríquez y Enrique Gallicchio: o .cit.

- macrotendencias económicas o políticas y su efecto sobre el territorio con una consecuente apertura de mercados o integración que generan crisis o amenazas de inviabilidad en los modos de desarrollo predominantes en el territorio;
- crisis sociales que afectan la cohesión y proyección futura del territorio o de un grupo que lo habita;
- cambios políticos que rompen con los modelos predominantes; y
- acontecimientos fortuitos tales como desastres ambientales o problemas sanitarios.

La percepción y reacción ante dichos acontecimientos puede a su vez determinar el carácter endógeno o exógeno que adquieran los procesos.

Proceso endógeno

Se considera como proceso endógeno aquellos procesos donde la reacción y movilización ante el factor detonante parte desde un actor local, que actúa como convocante de otros actores, iniciando y liderando un proceso proactivo en relación con la problemática identificada. El carácter endógeno no implica que el diagnóstico sea compartido, por lo cual el mismo puede ser reformulado.

En tanto características generales —a partir de la revisión realizada— se identifica que el liderazgo en este tipo de procesos lo asumen aquellos actores que a lo largo de este trabajo son presentados como los nuevos actores en el campo del desarrollo: el municipio, en la figura del alcalde; organizaciones territoriales con capacidades técnicas y organizativas; y formas asociativas de actores económicos. Este tipo de proceso es más lento y trabajoso, ya que si bien el liderazgo —a partir de un actor local— puede incrementar los niveles de participación, concertación y legitimidad, también implica desarrollar capacidades específicas.

Proceso exógeno

Se considera como proceso exógeno aquel donde la reacción y movilización ante el factor detonante parte desde un actor extraterritorial, el cual actúa como convocante de los actores locales, liderando el proceso proactivo hasta una fase avanzada donde se consolida el liderazgo local. El carácter exógeno implica una reelaboración participativa del diagnóstico inicial que pauta la acción del actor extraterritorial.

En tanto características generales a partir de la revisión realizada identificamos que el liderazgo en este tipo de procesos lo asumen mayoritariamente organizaciones no gubernamentales en asociación con organismos de cooperación internacional. Este hecho posibilita contar con capacidades técnicas y recursos desde el inicio, lo cual facilita el comienzo de la acción pero demanda esfuerzos en el mediano plazo para incorporar a los actores locales y generar la apropiación del proceso.

La ocurrencia de uno u otro tipo de proceso está estrechamente correlacionado con el capital social existente en el territorio y este incide a su vez en el tipo de actor local con mejores condiciones para liderar un proceso de desarrollo local. Por este motivo se ha prestado especial atención al repaso de los contextos donde se generaron liderazgos locales.

Liderazgo y contexto local

Tal como se señaló anteriormente, lo local adquiere configuraciones diversas y la forma que éste adopta determina los actores comprendidos. Sin embargo es posible establecer características comunes a contextos diversos, las cuales tienen una correlación directa con los tipos de actor local mejor posicionados o con mayor predisposición a asumir el liderazgo.

Contextos generadores de liderazgos locales

A partir de la revisión realizada se constata la correlación entre el capital social local y la capacidad de generación y liderazgo en procesos de desarrollo local. Por este motivo se presentan a continuación las características principales de los contextos favorables y desfavorables a los liderazgos locales, así como el tipo de actor que lo asume.

Los contextos favorables a los liderazgos locales desde el plano teórico se caracterizan por i) un sistema de actores denso y diverso; ii) articulaciones intralocales y extralocales; iii) capacidades técnicas; iv) una identidad local que actúa en tanto palanca de desarrollo; y v) una descentralización territorial que asegura autonomía y recursos. A partir de la revisión de casos de desarrollo local, y específicamente de los contextos de origen de estos procesos, es posible observar que las características antes mencionadas pueden estar presentes pero en su mayoría no son hechos dados, sino que pueden estar latentes. La ausencia o debilidad de alguna de ellas no impide iniciar y conducir procesos exitosos de desarrollo local. Si podrá incidir en los tiempos y recursos necesarios para ello.

Los contextos de partida analizados se caracterizan por presentar un sistema de actores con un grado de diversidad variable según el tipo de escenario local, donde al menos uno de estos actores cuenta con capacidad de convocatoria, la cual puede estar basada en su trayectoria en actividades en áreas diversas tales como el ámbito educativo, sanitario, gremial o empresarial. Estos actores comparten una visión democrática, la cual garantiza la libertad y posibilidad de hacer del desarrollo un proceso de autoconstrucción y una valorización positiva del entorno local, tanto por sus factores tangibles e intangibles. En relación con las capacidades específicas de los

actores que lideran procesos, se destacan capacidades organizacionales tales como experiencia y formación en áreas específicas, capacidad de diálogo y negociación, disposición a trabajar en asociación con otros grupos y el conocimiento de las propias limitaciones.

En relación con la disponibilidad de recursos económicos y materiales, los contextos de partida muestran una gran diversidad, pautada tanto por los modos de producción como en las formas de distribución del capital. El elemento reiterativo en estos contextos es la posibilidad de incidir en la captación, destinación y distribución de alguno de estos recursos.

En este tipo de contextos, los actores con capacidad para liderar procesos de desarrollo local son gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales y actores económicos. Los gobiernos locales presentan un alto respaldo ciudadano, capacidad de hacer uso de sus potestades o aprovechar vacíos legales para iniciar procesos de convocatoria y concertación de actores, y la posibilidad de disponer de recursos económicos o de infraestructura. En el caso de las organizaciones socioterritoriales locales estas han sido legitimadas por su accionar social, cuentan con capacidades de infraestructura, asistencia técnica y relacionamiento con agentes extralocales.

Los casos liderados por actores económicos se correlacionan principalmente con aquellos casos donde los factores detonantes de los procesos implican una crisis o amenaza a los modos de producción existentes. El liderazgo del actor económico se diferencia, en un gran número de casos, por partir de entidades asociativas.

Contextos adversos para la generación de liderazgos locales

Los contextos de partida en procesos de desarrollo local exógeno analizados se caracterizan por presentar un sistema de actores débil, donde si bien puede existir una alta diversidad ninguno de ellos actúa como factor aglutinante. Estos actores si bien comparten una visión democrática no logran asumir el desarrollo como un proceso de autoconstrucción, ya que la valorización negativa del entorno local hace desconfiar o descartar dicha posibilidad. Estos sistemas de actores se caracterizan por presentar una reducida renovación organizacional, altos niveles de desconfianza, reducida participación y relacionamiento interactoral. A su vez puede existir una dependencia histórica de agentes exógenos, lo cual genera una predisposición positiva a trabajar y delegar en dichos actores el liderazgo. También la dependencia puede ser hacia élites dirigentes locales que mantienen relaciones paternalistas lo cual desfavorece el surgimiento de liderazgos locales de distinta índole.

En relación con la disponibilidad de recursos económicos y materiales estos pueden existir pero no estar valorados. Pero no necesariamente los procesos exógenos se

correlacionan con contextos críticos a nivel económico. El elemento reiterativo en estos contextos es la desmotivación por experiencias pasadas o la imposibilidad de participar e incidir en la captación, destinación y distribución de los recursos.

La debilidad del sistema de actores puede verse favorecida por la existencia de procesos democráticos frágiles, donde perviven prácticas políticas clientelares y caudillescas, o por las fuertes dependencias de los gobiernos centrales, donde el margen de acción de los gobiernos locales se limita a lo administrativo y la ejecución de tareas asignadas.

Entre otros factores que también inciden en la debilidad del sistema de actores locales es la posición de los actores económicos, donde la autosuficiencia o el carácter de enclave no propicia la generación de vínculos locales.

Fortalezas y debilidades de los actores en su liderazgo

Un punto de corte en los procesos de desarrollo local es la asunción del liderazgo y la apropiación del proceso por parte de los actores locales. Consolidar la responsabilidad y compromiso con el proceso es más que algo deseable, es un requerimiento para la construcción del desarrollo local; por lo cual un conocimiento previo de las principales debilidades y fortalezas de uno u otro actor a la hora de asumir liderazgos es un elemento facilitador del proceso. Por este motivo se presentan a continuación las principales fortalezas y debilidades relevadas que presenta cada uno de los actores en el ejercicio del liderazgo.

i. Actor político-gobierno local

Las principales fortalezas con que cuenta el actor de gobierno local son: la legitimidad para liderar acciones a favor de su comunidad producto de ser electo democráticamente; la posibilidad de disponer e instrumentar leyes y medidas específicas tales como la concesión de incentivos fiscales que favorezcan el desarrollo; la posibilidad de negociar y acceder a otros actores de gobierno; y la disponibilidad de recursos y el acceso a información.

Entre las debilidades del actor de gobierno local para liderar procesos de desarrollo local se encuentran: la prioridad hacia acciones de alto rédito político y de corto plazo; el involucramiento de carácter personal y no en tanto proyecto político lo que hace altamente vulnerable el proceso en tiempos electorales y de cambio en la conducción política; la exclusión de sectores opositores; la incapacidad de superar prácticas clientelares; e interpretar los ámbitos participativos y de construcción del desarrollo como ámbitos de competencia y pérdida de autoridad. A esto se suma la falta de recursos de libre disponibilidad así como carencias en infraestructura y recursos humanos capacitados para llevar adelante los procesos de desarrollo.

A modo de ejemplo de las fortalezas y debilidades que presenta el actor político para el liderazgo de procesos de desarrollo local es posible referenciar a las experiencias del municipio de Nejapa en El Salvador, Villa El Salvador e Ilo en Perú, Saquililí, Cotachí y Guamote en Ecuador, el consorcio intermunicipal para el desarrollo integrado de las cuencas de los ríos Apa y Miranda (Brasil y Paraguay) entre otros.

ii. Actor económico

Las fortalezas que presenta el actor económico se correlacionan con aquellas generadas dentro del marco de cada actividad sectorial, tales como el manejo de recursos materiales, humanos y económicos; visión estratégica, conocimiento y lectura del mercado; experiencia en el manejo de finanzas; y participación en procesos asociativos como cámaras sectoriales, centros comerciales, cooperativas de producción, etcétera.

Un elemento que favorece la generación de capacidades en el actor económico son las normativas en relación con la responsabilidad social de las empresas que comenzaron a implementarse en América Latina, aunque dado lo reciente de dichas experiencias, esto actúa no como fortaleza sino como oportunidad.

En tanto debilidades del actor económico para liderar procesos de desarrollo local se ubican: la escasa trayectoria en procesos de esta índole, lo cual puede generar predisposición negativa hacia acciones conjuntas y el compartir información; la lógica económica oportunista así como la primacía de resultados a corto plazo; y un rol asociado a la negociación con el actor político en esferas sectoriales, quedando su participación en procesos de otra índole acotada y canalizada a través de aportes a entidades sociales.

En tanto ejemplo de lo expuesto, en el Anexo se describen los casos donde el empresariado de la ciudad de Rafaela en Argentina y del estado de Chihuahua en México cumplen un rol protagónico en la generación de articulaciones entre lo público y lo privado.

iii. Actores socioterritoriales

Los actores socioterritoriales presentan como fortaleza para liderar procesos locales su trayectoria, tanto de trabajo social como de agente interpelador de los grupos de poder, arraigo y conocimiento del territorio, vínculos intra y extra territoriales, así como capacidades técnicas, organizativas y de captación de recursos.

En relación con las debilidades que presentan las organizaciones socioterritoriales deben mencionarse las dificultades para acceder a recursos e información, la representatividad y legitimidad de éstas, que pueden asumir una sobrerrepresentación o una sobrevaloración de los procesos consultivos y deliberativos.

En este punto podemos referenciar las experiencias de la Red de Economía Solidaria de San Pablo (Brasil); el Programa de Desarrollo Local Indígena Abra Pampa (Argentina); y los centros educativos para la producción total del medio rural bonaerense (Argentina).

iv. Actor exógeno

Los actores exógenos que incurren en el campo del desarrollo local son organizaciones no gubernamentales, entidades de desarrollo nacional y agencias de cooperación internacional. Entre sus principales fortalezas se ubican las capacidades técnicas y organizativas, y el acceso a recursos, información y actores con capacidad de decisión. A su vez la condición de ser un actor exógeno posibilita actuar en tanto facilitador del diálogo entre actores locales y generar nuevas formas de relacionamiento.

Los actores exógenos presentan debilidades similares a las de los actores locales, a las cuales se suman los plazos y cronogramas prefijados, los tiempos propios de cada proceso y los tiempos necesarios para su legitimación en tanto actor referente, así como el tipo de rol que se asume luego de instalado el proceso. En este sentido cabe señalar el tutelamiento, prolongando la presencia en el territorio sin lograr una apropiación del proceso por parte de los actores locales y su empoderamiento, la generación de formas consultivas pero no decisorias, y el corte abrupto o reducido seguimiento luego de finalizadas las intervenciones.

A modo de ejemplo de las fortalezas y debilidades que presentan los actores exógenos es posible referenciar las experiencias de «Litoral Integrado» (entre Uruguay y Argentina) y la de Cerro Navia en Chile.

Encuentro de actores y construcción de alianzas

Dado que los procesos de desarrollo local son procesos incluyentes en número y diversidad de actores, es conveniente distinguir tres instancias diferentes en el relacionamiento de los actores y la construcción de vínculos entre ellos. Estas son: la articulación de actores, el trabajo en red y la construcción de alianzas.

La articulación de actores es una actividad constante en los procesos de desarrollo local, propiciando la generación de espacios de encuentro y diálogo concernientes al desarrollo local a diferentes niveles y con actores que tienen jerarquías distintas, sin que esto implique la formalización de acuerdos o compromisos de trabajo conjunto.

El trabajo en red necesariamente es consecuencia de los diálogos entre actores y se conforman en base a necesidades e intereses específicos de los actores que participan

en ellas. El trabajo en red requiere de la figura de los *enredadores* que aseguren el relacionamiento horizontal entre los participantes.⁴⁸

La construcción de alianzas no debe entenderse en forma sustitutiva ni del proceso de articulación de actores, ni del trabajo en red. La constitución de alianzas implica una forma de relación donde cada actor aporta la capacidad, habilidad, destreza o recurso que resulta complementaria con la de los otros actores involucrados, generando así una ventaja comparativa. Tal como señala Fernando Pintos⁴⁹ los actores se vinculan a partir de relaciones comunes y desde relaciones asimétricas en función de la diferente posición que ocupa cada uno en la estructura social en términos de recursos económicos, de organización del capital social y poder. Por este motivo los momentos y actores que se involucran en dicho tipo de relación varían de un proceso a otro. En la revisión realizada para el presente trabajo se observa que las alianzas pueden dar origen a procesos de desarrollo local o generarse al momento de definir estrategias concretas, ampliando o reforzando el alcance y capacidades de los actores iniciales. En ambos casos se constata la presencia de actores con cierta trayectoria en el territorio y con capacidad organizativa.

Atendiendo al tipo de objetivos que se proponen los actores que conforman alianzas, éstas se pueden clasificar en tanto alianzas prácticas o alianzas estratégicas. Las alianzas prácticas son aquellas acotadas por objetivos específicos y puntuales:

*[...] es un acuerdo de colaboración intersectorial en el que los individuos, grupos u organizaciones acuerdan trabajar conjuntamente a fin de cumplir con una obligación o llevar a cabo una tarea específica; comparten los riesgos; así como los beneficios, y examinan regularmente su relación, revisando el acuerdo cuando sea necesario.*⁵⁰

Las alianzas estratégicas no están acotadas a objetivos específicos sino que los trascienden:

*[...] serían aquellas que comparten un planteamiento de horizontes más amplios y con cambios más de fondo respecto a una o más variables del desarrollo. Suponen una visión compartida de desarrollo y un proceso de concertación más duradero.*⁵¹

48. Enrique Gallicchio, Ioanna Grotiuz y Matilde Suárez: *Redes internacionales de desarrollo local en América Latina*, Montevideo, Programa de Desarrollo Local del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) - Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP), setiembre de 2002, p. 6.

49. Fernando Pintos: «Fortalecimiento de la alianza entre el gobierno municipal y las organizaciones de la sociedad civil en el departamento de Florida», en *Serie Programa FORTAL - Pobreza Urbana & Desarrollo*, Año 9, n.º 23, Buenos Aires, diciembre de 2003.

50. Carlos Reyna: «El valor de las alianzas para el desarrollo. Informe de un estudio de casos en el Perú», documento elaborado en base al seminario taller *Construcción de alianzas para promover el desarrollo local*, 1999, p. 4. Disponible en: <http://www.desarrollolocal.org/documentos/valoralianzas.doc>.

51. *Ibíd.*, p. 3.

Si bien en los casos ya citados es posible obtener referencias con respecto a la articulación de actores, al trabajo en red y a la conformación de alianzas, se suman como ejemplo las experiencias de construcción de alianzas las protagonizadas por el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), el Centro Regional de Profesores (CERP del Centro, Florida) y la Intendencia Municipal de Florida (IMF) en Sarandí Grande, y la de ADIT y el municipio de San Martín de Sacatepéquez (en el departamento de Quetzaltenango, Guatemala).

Plan de acción para el desarrollo local

La elaboración del plan de acción para el desarrollo local surge como resultado de un diagnóstico local y su elaboración es parte del proceso y no el fin del mismo. Su diseño debe atender los conflictos existentes a la vez que hacer emerger aquellos latentes, ya que obviarlos no aporta a la sostenibilidad del proceso, mientras que su tratamiento posibilita la construcción de acuerdos y consensos que posibiliten la legitimación y apropiación. Tal como señala Eduardo Ballón la concertación implica:

[...] el mutuo reconocimiento de la legitimidad social y política de los participantes, que se expresa en garantías mutuas en relación con los derechos y los intereses considerados como mínimos por cada una de las partes, lo que permite que las divergencias devengan en discrepancias y los protagonistas avancen a la formación de compromisos reales.⁵²

i. Objetivos

La definición y alcance de los objetivos es otro de los puntos de corte que se pueden establecer en los procesos de desarrollo local, por lo cual la definición de objetivos en el corto, mediano y largo plazo actúan a favor de su sostenibilidad. Los contextos de partida son claves al momento de definir cada uno de estos objetivos, ya que es común que se cuente con antecedentes de decepciones por altas expectativas nunca satisfechas, o que por su exigencia en lugar de incluir actores en el transcurso del proceso se produce la deserción de los involucrados. Los objetivos deben definirse y establecerse en base a un criterio procesual, donde en el corto plazo se tienda a la articulación de actores, la consolidación de la participación y la legitimidad del proceso a través de instrumentos y actividades que posibiliten la construcción de confianzas y capacidades, sin que ello demande esfuerzos que amenacen la totalidad del proceso, dejando para el mediano y largo plazo aquellas instancias que impliquen mayores actividades de gestión y negociación.

52. Eduardo Ballón, o. cit., p. 36.

ii. Instrumentos

En función a los objetivos establecidos se definen las actividades e instrumentos específicos, siendo las principales las instancias de fortalecimiento de los actores locales, su capacitación y formación en diferentes ámbitos como el manejo de información y acceso al crédito. La implementación de dichas actividades debe estar en relación con los objetivos estratégicos del proceso y no pautados por las urgencias del momento, de forma de asegurar que estas tengan un impacto también en el largo plazo.

iii. Creación de institucionalidad

Una instancia recurrente y resultado de los objetivos a corto plazo es la propuesta de creación de institucionalidades específicas para el desarrollo local, tales como coordinadoras de desarrollo, consejos de desarrollo, mesas de concertación, consejos para la producción y el desarrollo, entre otros. La creación de una institucionalidad específica es de carácter operativo y se da como forma de mejorar el funcionamiento y coordinar actividades, pero también como forma de compromiso y responsabilidad con el proceso. Las formas que adopta son diversas teniendo en común su carácter de órgano decisor y multiactoral, sin implicar necesariamente su formalización o legalización.

iv. Recursos para el desarrollo local

Los recursos para la implementación de procesos de desarrollo local implican recursos humanos, técnicos y de infraestructura, y económico-financieros. La disponibilidad de estos recursos varía según el territorio y los actores que participen en el proceso, siendo los rubros «recursos humanos» e «infraestructura» donde se encuentra una mayor disponibilidad o accesibilidad, mientras que el acceso a recursos técnicos y económico financieros presentan menor disponibilidad, y en los casos que existen, se caracterizan por la poca difusión que se hace de ellos y la fuerte burocratización para su acceso.

La disponibilidad de recursos económicos es un punto de corte en los procesos de desarrollo local, si bien no es determinante en las etapas iniciales, mientras que la articulación de actores cobra mayor magnitud al momento de definir e implementar actividades específicas.

La procesos de desarrollo local requieren no solo de disponibilidad de recursos económicos y de proyectos estratégicos en los cuales ser volcados sino también capacidades y definiciones por parte de quienes construyen el proceso en las formas de utilización de dichos recursos. Este punto no es menor ya que no son pocos los casos donde los procesos de desarrollo local se vieron debilitados e incluso desarticulados a partir de la disponibilidad de fondos.

Los recursos para el desarrollo local tienen su origen principalmente en fondos de cooperación de agencias internacionales, fondos de gobiernos nacionales y estatales, y en menor medida de los gobiernos locales. Dado que los municipios latinoamericanos, a pesar de las reformas legales vigentes y los proyectados fondos de descentralización, se caracterizan por una escasa autonomía fiscal, un alto grado de dependencia de las transferencias intergubernamentales, un bajo acceso y utilización del endeudamiento, y una generalizada carencia de mecanismos de coordinación con otros niveles de gobierno.

Esta forma de financiación del desarrollo local lo hace altamente dependiente de la cooperación internacional y de la posibilidad de concebir e implementar políticas de desarrollo. De esta forma la relación con la cooperación se vuelve central, sobre todo en las expectativas mutuas que se generan, las formas de relacionamiento y las lógicas en que la cooperación se efectúa.

En este sentido resultan relevantes las apreciaciones planteadas por Ramon Daubon y Harold H. Saunders⁵³ sobre los aspectos a considerar en la práctica de la cooperación. Algunos de estos puntos son: todo proyecto de desarrollo debe tener un producto residual que implique una mejora en la capacidad de concertación de las sociedades; la minimización de los impactos negativos sobre las concertaciones previas a la intervención; tener capacidad para atender las necesidades inmediatas; y tener tiempos flexibles que posibiliten a las comunidades el diseño de sus proyectos.

v. Resultados obtenidos

Los resultados respecto a los proyectos de desarrollo local, tal como se señala en el trabajo de Francisco Albuquerque,⁵⁴ no son fáciles de evaluar, principalmente porque implican procesos de largo plazo que están en fase de expansión y la relación de causalidad que se establece con factores externos a los procesos.

Los principales resultados que se constatan en los casos de desarrollo local se refieren principalmente a la dimensión sociocultural y requieren de la construcción de indicadores más complejos que permitan su evaluación. Los resultados consisten principalmente en la mejora del capital social local; mejora de capacidades específicas (sin que esto implique necesariamente en el corto plazo un rédito económico); mejora del empoderamiento local; disminución de factores de riesgo social; y reconocimiento y revalorización de las identidades locales.

53. Ramon E. Daubon y Harold H. Saunders: *Operationalizing social capital: a strategy to enhance communities «capacity to concert»*, The Kettering Foundation, 2003. Disponible en: <http://java.cs.vt.edu/public/classes/communities/readings/Daubon&Saunders.pdf>.

54. Francisco Albuquerque, Juan Luis Llorens y Jaime del Castillo: o. cit., p. 13.

Los resultados en la dimensión sociocultural se ven acompañados por la mejora en aspectos políticos administrativos, arrojando resultados tales como la mejora del relacionamiento con el actor político y una mayor legitimidad frente a los ciudadanos. Es posible constatar también que los logros en la dimensión sociocultural son fundamentales para la obtención de logros en la dimensión ambiental, tanto en la concientización sobre las problemáticas como en la organización e implementación de medidas efectivas para la conservación ambiental.

En tanto resultados que mejoran las economías locales se ubican: el mejor aprovechamiento de los recursos a través de una mejora de su gestión y por la mayor coordinación interinstitucional; la diversificación y especialización de actividades productivas resultado de procesos de capacitación o reorganización de servicios; acceso a canales de comercialización; y el acceso a información y fuentes de financiación. La definición de resultados económicos en sentido estricto y en términos de indicadores de generación de desarrollo económico local se vuelve más difusa e imprecisa.

Sostenibilidad de los procesos

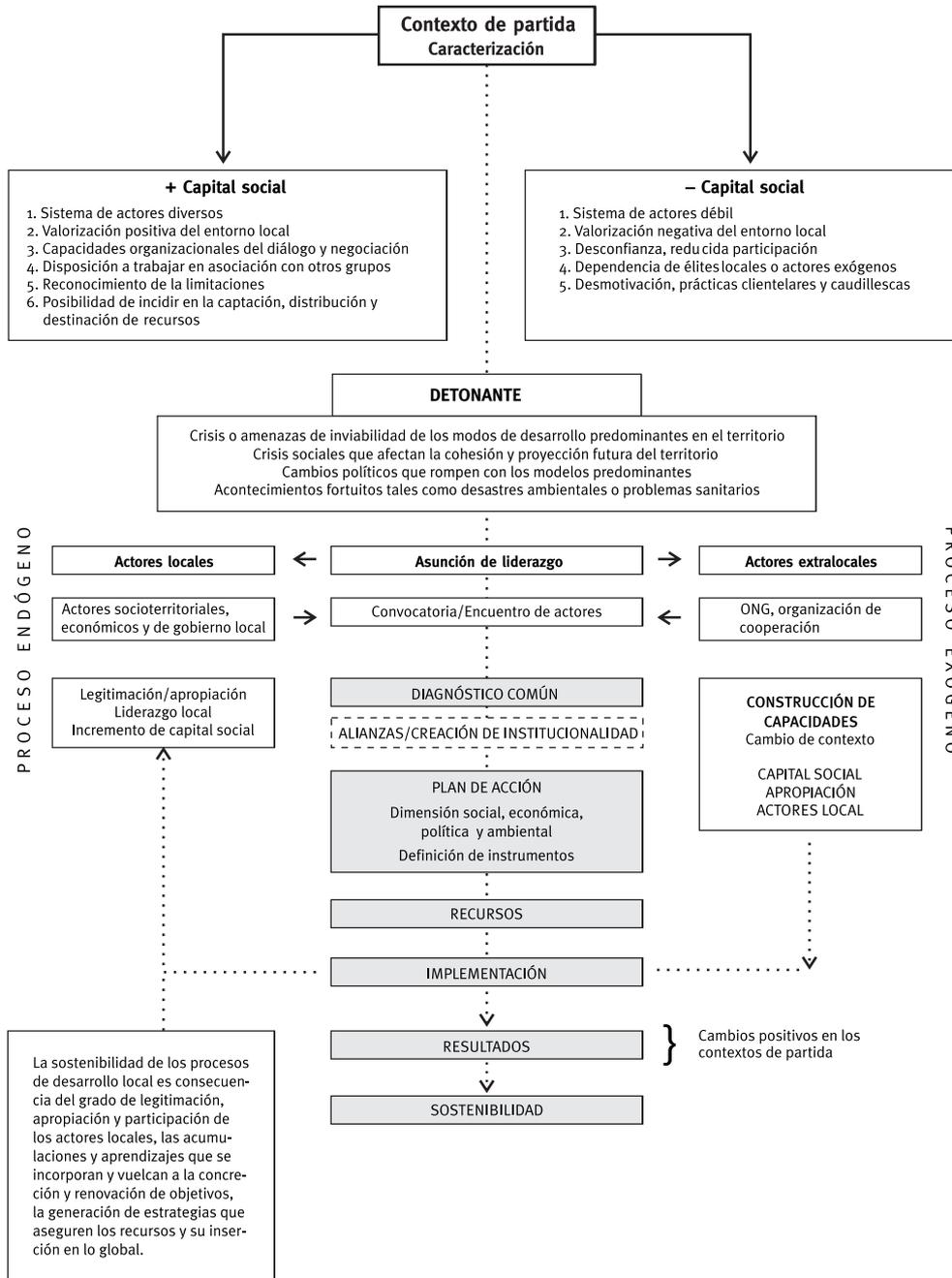
La sostenibilidad de los procesos de desarrollo local es consecuencia del grado de legitimación, apropiación y participación de los actores locales; las acumulaciones y aprendizajes que se incorporan y vuelcan a la concreción y renovación de objetivos; y la generación de estrategias que aseguren los recursos y su inserción en lo global.

Los cambios de lógica que se generen en los actores del ámbito local y nacional son fundamentales para permitir una continuidad de las metodologías propuestas para el desarrollo local, así como para procurar conjugar los procesos locales con las políticas nacionales de desarrollo.

A su vez es fundamental tener claro que el desarrollo local además de un objetivo deseable es un proceso constante de autoconstrucción.

A partir de los elementos reseñados se ha diagramado los modelos de procesos de desarrollo local anteriormente descritos.

FIGURA 1. Modelos de desarrollo local



CAPÍTULO 4

Los procesos de descentralización territorial en América Latina

La tensión entre descentralización y centralización

La centralización y la descentralización en general (y en consecuencia también la centralización y la descentralización administrativa) no son instituciones jurídicas unívocas sino fórmulas que contienen principios y tendencias, modos de ser de un aparato político o administrativo. Son, por lo tanto, directivas de organización en sentido amplio, no conceptos inmediatamente operativos.

Además, si es cierto que representan dos tipos distintos y contrapuestos de ordenamientos jurídicos, también es cierto que se trata de figuras comparables en su totalidad solamente en teoría: en efecto, si por un lado la descentralización total conduce a despedazar la propia noción de Estado, también es conocido por el otro carácter utopista de una centralización total en el Estado moderno, caracterizado por una gran cantidad y complejidad de fines y de funciones.

Esto significa que todos los ordenamientos jurídicos positivos están en parte centralizados y en parte descentralizados, es decir, considerando la centralización y la descentralización como dos valores posibles, que no existe un sistema político-administrativo que esté exclusivamente orientado hacia la optimización del uno o del otro. Por tanto, como consecuencia de la combinación de los dos principios, muy difícilmente, aun para sectores limitados de la organización del un Estado, descentralización y centralización están en estado puro, sino que aparecen como centralización y descentralización imperfectos.

Tal observación tiene un carácter meramente descriptivo, en cuanto, tratándose de normas de organización en sentido amplio, se intuye que no es correcto hablar de perfección en un sentido o en otro, y además un ordenamiento que de centralizado en estado puro se transformarse en descentralizado en estado puro, no tendría con el precedente ninguna relación: se trataría de la creación de un nuevo ordenamiento. El problema de la centralización y de la descentralización se plantea en cuanto que uno y otro están presentes en la organización del Estado, y se trata, por lo tanto, de valorar los instrumentos jurídicos a través de los cuales, respectivamente, son valorizados: el único camino para una transformación es, precisamente, el de un movimiento

gradual y progresivo dirigido a mitigar aquellas tendencias, en un sentido y en otro, consideradas como ya no adecuadas a la realidad efectiva. Desde un punto de vista general hay un constante cambio entre centralización y descentralización, como consecuencia de un proceso de concentración y de disgregación, generalmente gradualista, pero a veces más veloz, que se manifiesta en toda sociedad.

Una vez que se considere esta premisa y que se aclara que centralización y descentralización totales son solamente polos ideales, puede aceptarse, con fines descriptivos, el criterio del mínimo indispensable para que se pueda hablar de descentralización. Existe centralización cuando la cantidad de los poderes de los entes locales y de los órganos periféricos está reducida al mínimo indispensable para que éstos puedan colocarse como entidades subjetivas de administración; existe en cambio descentralización cuando los órganos centrales del Estado tienen el mínimo de poder indispensable para desarrollar sus actividades.

A propósito de lo señalado es conveniente reiterar la definición de Alberto Enríquez para quien la descentralización debe ser entendida como un:

*[...] proceso ordenado y progresivo de transferencias de competencias, responsabilidades, poder de decisión y recursos desde el gobierno central a las entidades subnacionales, así como la apertura de ésta a la participación activa de la sociedad civil, que incluye, en consecuencia, la construcción de todas las capacidades necesarias en las entidades subnacionales.*⁵⁵

Tal como se planteó en los capítulos anteriores del presente trabajo, los territorios donde tienen lugar los procesos de descentralización son escenarios pautados por grandes desigualdades en el plano económico, político, social y cultural. A pesar de ello las políticas de descentralización no estuvieron focalizadas en generar procesos de devolución y delegación hacia los gobiernos locales que posibilitaran la superación de dichas inequidades sino en aquellas instancias que posibilitaran enfrentar la crisis del Estado central. Este hecho tuvo como consecuencia la inalterabilidad de las lógicas centralistas predominantes, como bien precisa Enríquez:

*[...] la prioridad asignada a los objetivos fiscales en las políticas de ajuste ha contribuido a mantener el centralismo, ya que es más fácil imponer una política desde un ministerio todopoderoso que controla un sistema único de recursos y gastos.*⁵⁶

A este hecho se suma que las políticas y propuestas de descentralización no han estado a salvo de excepciones, siendo éstas respaldadas por normativa de baja calidad

55. Alberto Enríquez: «Desarrollo Local: hacia una nueva forma de desarrollo nacional y centroamericano», o. cit., p. 21.

56. Ibídem, p. 13.

y por voluntades políticas que no aseguran su instrumentación. Por eso suelen ser vistas como políticas coyunturales o de gobierno y no de Estado. Así, con los cambios de gobierno, esta política suele sufrir retrocesos, estancamientos o impulso según los gobiernos de turno.

Hay fuertes resistencias a los procesos de descentralización en todos los países. Persiste una cultura clientelista y centralista que hace que los gobiernos centrales tiendan a mantener en sus manos todos los hilos del poder y a convertir a las alcaldías en meras ventanas del gobierno central. La cultura centralista es una cultura tradicional en América Latina. Centroamérica es un fuerte exponente. La misma hace ver como natural que todo se tenga que resolver a nivel central y vía los mecanismos informales de relaciones y contactos, más que por las instituciones. Es una cultura que trabaja más sobre la base de concebir los servicios a la población como prebendas o favores, que como derechos de la población. Esta cultura suele expresarse en la desvalorización de la capacidad local para hacerse cargo de nuevas funciones y tareas. Siempre argumenta que las «municipalidades no están preparadas» para la descentralización.

En todos los casos hay experiencias variadas de creación de capacidades de cara a la descentralización en muchos municipios. La mayor parte impulsadas por ONG y agencias de cooperación, que no suelen aún impactar lo suficiente en los procesos de toma de decisión centrales sobre las políticas de descentralización, pero que representan una riqueza importante de aprendizaje y van generando condiciones para la descentralización.

Los avances logrados en el campo de la descentralización en los países latinoamericanos a través de las diferentes experiencias son, en resumen, insuficientes, pero constituyen una base importante para ampliarlos, generalizarlos hasta convertir la descentralización en una nueva forma de Estado vinculada y de cara a nuevas estrategias de desarrollo que incorporen el desarrollo local como factor estratégico.

Descentralización y democratización

Existe una relación cercana entre descentralización y democratización. La descentralización está íntimamente conectada a los procesos de democratización y en muchos casos se puede considerar como un tipo de democratización. La perspectiva democrática tiene que considerarse central en el discurso de las relaciones entre Estado y sociedad, incluso en la discusión sobre la descentralización, ya que el problema nuclear es encontrar un balance entre ambos, en un contexto democrático.

La legitimidad de una sociedad democrática depende de los eslabones entre grupos de la sociedad civil y el Estado. La democracia, una vez consolidada y aceptada por todos los actores políticos como «el juego reinante», es un proceso continuo

en varios campos sociales y políticos. Asimismo, el federalismo cumple una función democrática, ya que la duplicación espacial de decisión política aumenta las posibilidades de representación y participación social dentro del esquema democrático. Lógicamente, la descentralización por sí misma no es suficiente como instrumento de democratización, sí en cambio para mejorar la eficiencia de los servicios ofrecidos por el aparato estatal.

En América Latina la cuestión de la descentralización territorial estuvo asociada a: los procesos políticos de transición y democratización, que terminaron con los regímenes cívico-militares instaurados en las décadas de los setenta y ochenta; con la crisis fiscal que vivieron los países latinoamericanos producto de la crisis de la deuda externa; y con aspectos relacionados a los problemas de gobernabilidad y gobernanza democrática de estos países.

En este sentido Iván Finot describe la relación directa entre gobernabilidad y descentralización:

[...] la descentralización política es una tendencia irreversible pero el proceso puede ser frenado en la medida en que no se obtengan los resultados esperados y particularmente si pone en peligro la estabilidad. Las principales consecuencias serían de carácter político, ya que se postergarían avances en materia de participación que sólo podrían ser viabilizados a través de la descentralización y se restaría su concurso a la gobernabilidad democrática. Más aún: se frenaría el desarrollo de la gobernanza democrática, es decir, de la capacidad de autogobierno de una sociedad, que la descentralización debe viabilizar.⁵⁷

Por otra parte, un número creciente de teóricos ha considerado la democratización de varios países latinoamericanos en la década de los ochenta a la luz de la crisis económica del continente. La descentralización del gobierno, sin embargo, no es una excepción de América Latina, sino que debe considerarse como un fenómeno global. En Latinoamérica, los procesos de descentralización se han acelerado de manera significativa en los años ochenta y en naciones tan distintas como Brasil, Chile, Argentina, Colombia, Venezuela, Perú y Guatemala. Es bastante obvio que tanto las demandas por la descentralización y la introducción de ésta como estrategia política en las administraciones de los Estados coincide con la crisis económica de la década. La descentralización y la decisión de introducirla en los países latinoamericanos fueron impulsadas tanto por el creciente descontento popular como por la profundización de la crisis económica de los años ochenta, como por erigirse en elemento fundamental en el proceso de la reforma democrática del Estado. La descentralización puede verse

57. Iván Finot: o. cit., pp. 24-25.

como la respuesta política a las tensiones y conflictos sociales producidos por la incapacidad del Estado para satisfacer las demandas de la población, a causa de la falta de canales para la participación política y ciudadana. Por ello, la descentralización se puede concebir como un proceso de cambio institucional que implica un acercamiento da los ciudadanos.

La excepción a la regla: Chile bajo la dictadura de Pinochet

Desde 1960 resultan evidentes en Chile los esfuerzos de concretar desde el gobierno central un nuevo tipo de Estado que posibilite la activación de las regiones, provincias y comunas, en la idea de democratizar y ocupar los territorios, crear una institucionalidad moderna e involucrar a la comunidad organizada en la gestión del gobierno y desarrollo subnacional. A ello responden la creación, por ejemplo, de los Comités Consultivos de Programación Económica y Reconstrucción (COPERE) de comienzo de los años sesenta, la fundación de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) en 1967, y la profundización de las políticas regionales en los primeros años de la década del setenta, todos ellos pasos importantes y que constituyeron la puerta de entrada del segundo proceso, que se desencadena a partir de 1973.

Entre 1973 y 1980 —ya durante el régimen de facto— se inició la reorganización del Estado, creándose la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA) y dictándose numerosos decretos leyes que dieron forma al estatuto de gobierno y administración interior, de regionalización y de municipalidades. Junto a ello, se establecieron diversas iniciativas para favorecer el proceso iniciado, tales como franquicias tributarias, aduaneras, bonificaciones, programas, fondos de compensación y prestaciones sociales, especialmente a escala local. Posteriormente, la Constitución Política de 1980 constituyó el soporte jurídico institucional de la desconcentración autoritaria y de las leyes municipales de 1988, pilares de la llamada «descentralización territorial» del gobierno militar.

El discurso político del régimen militar se impregna desde sus inicios de la idea descentralizadora, pero entendiéndola estrictamente desde el punto de vista económico, es decir, como la prevalencia del sistema de precios y del mercado en tanto mecanismos de asignación de recursos. Es por ello que la privatización y desregulación serían los pilares fundamentales del proceso descentralizador, muy lejos de las demandas civiles por la autonomía o de la reestructuración estatal en sí. En un primer momento la tendencia de épocas anteriores sería reactivada por la Junta Militar, aunque con un carácter más de desconcentración administrativa y autoritaria que una descentralización territorial y política. A pesar de ello, el proceso emprendido entre 1973-1989 puede ser considerado, en general, territorial y político a nivel municipal y sólo territorial a nivel regional.

El caso de Chile permite ejemplificar como la descentralización puede introducirse en tanto instrumento de reducción del Estado en cualquier tipo de régimen, monarquía o república, en sistemas federales o no federales y en sistemas democráticos o autoritarios, sin por ello garantizar el cambio social en términos de fortalecimiento democrático y mejora de la calidad de vida.

Las formas organizativas de los Estados latinoamericanos

La forma de estado predominante en los países latinoamericanos es la república unitaria. Del total de países estudiados, sólo Argentina, Brasil, México y Venezuela asumen la forma federal de gobierno. La división en provincias, departamentos o estados, como las organizaciones de mayor jerarquía territorial y en municipios, cantones o comunas, refleja una compleja trama territorial que genera una interacción gubernamental que requiere del manejo de información confiable acerca de los procesos relevantes en dichos territorios.

Esta organización refleja los niveles de gobierno de cada una de las dependencias, los cuales mantienen diferentes autoridades, según sea el caso. Cuando nos referimos a los gobiernos departamentales o estatales, generalmente, la autoridad que rige es la figura del gobernador, quien administra con el apoyo de asambleas o consejos estatales o departamentales. Este nivel de gobierno funge como intermediario entre el central y el municipal. El gobierno municipal, formado por los concejos municipales y las figuras de alcalde en la mayoría de los países latinoamericanos es autónomo legalmente, aunque el desarrollo de su gestión, desde el punto de vista económico, social y hasta político, está estrechamente vinculado al nivel central de gobierno.

La forma de organización del estado (federal o unitario) y, sobre todo, la eficacia de los procesos de descentralización administrativa y política, inciden de forma significativa en el surgimiento y expansión de las iniciativas de desarrollo locales. Cuando el estado se configura en forma federal o descentralizada, el diseño y la ejecución de las estrategias de desarrollo económico se ven fuertemente afectados, en gran medida debido al cambio de los mecanismos de funcionamiento del aparato estatal y de las relaciones de poder. En estos casos, la realidad institucional refuerza las potencialidades de desarrollo difuso existentes en el territorio. Cuando la Constitución reconoce y potencia los objetivos de las regiones, el desarrollo económico no se ve únicamente en términos de los intereses generales del Estado central, sino que el desarrollo local aparece por lo menos como una estrategia posible y complementaria.

Además, los gobiernos regionales y locales se convierten en el agente idóneo para llevar a cabo la política de desarrollo territorial. La Constitución les asigna importantes

competencias en materias económicas, territoriales y de prestación de servicios y, por tanto, les confiere un papel importante en el diseño de la política de desarrollo local y regional. Si a ello se añade el hecho de que los gobiernos locales y regionales tienen mayor capacidad para recoger los impulsos de abajo hacia arriba que permiten definir los proyectos de desarrollo endógeno y ejecutar las acciones de apoyo, es evidente que los gobiernos regionales y locales se convierten en los agentes más idóneos para llevar adelante las estrategias de desarrollo local.

Por último, por efecto de los procesos de descentralización, la transferencia de competencias a las regiones facilita que tome cuerpo la dimensión político-administrativa de los procesos de desarrollo local. No se trata sólo de que la política de desarrollo territorial derivada de la descentralización sea efectivamente una política de desarrollo, sino, sobre todo, de que el autogobierno de las comunidades locales y regionales se refuerce y los valores culturales y sociales de contenido local se potencien y se desenvuelvan. De esta manera se sientan las bases para definir y poner en marcha las estrategias de desarrollo local, ya que los gobiernos locales están capacitados, en principio, para favorecer e impulsar el desarrollo del potencial endógeno.

Relaciones entre gobierno central y gobierno local

Una de las nociones más importantes en el debate sobre los procesos de descentralización es el de las relaciones entre el gobierno central y el gobierno local, y en definitiva el concepto de autonomía esta en centro del debate. Por lo general, la autonomía de los entes locales se asocia a la existencia de un conjunto de competencias para atender los asuntos locales (asunto exclusivamente local o competencia local). Sin embargo, la emergencia de una nueva realidad sociopolítica caracterizada por la creciente complejización de las relaciones entre los distintos niveles del Estado, requiere de un nuevo marco conceptual que refuerce el derecho de autogobierno de los entes locales en todos los asuntos relevantes para la sociedad local —evitando tanto identificar el gobierno local con un conjunto de competencias, como, por el contrario, restringir la acción municipal a lo estrictamente local—, teniendo en cuenta que la capacidad de autogobierno dependerá siempre del grado de incidencia directa y efectiva que tengan dichos asuntos en la vida local, aunque siempre garantizando la participación de los entes locales en el proceso de toma de decisiones que le afecten, especialmente en el reparto de los ingresos estatales y la elaboración de instrumentos de planificación y ordenación del territorio.

Ello implica que al gobierno local, para el ejercicio de su autonomía dentro de los límites de la ley y como requisito para hacer efectivas las funciones de gobierno, debe reconocérsele un cierto margen de decisión política (autonomía) basado en la legitimidad democrática (la representatividad directa de los entes locales), de modo que le sea

posible realizar sus funciones modulando la ejecución de las leyes a tenor de las peculiaridades del territorio municipal y sin sujeción a directrices preestablecidas.

Un margen de decisión política matizado ya que la autonomía municipal es de un rango inferior, y si bien la descentralización del Estado debe comprenderse en un sentido político-administrativo, la autonomía local es fundamentalmente administrativa en tanto que lugar y forma de administración idóneos para la mejor realización de las exigencias simultáneas del Estado democrático y el Estado social, en tanto que escalón de gobierno más participativo y cercano al ciudadano, actuante sobre el terreno de la administración y los servicios de mayor incidencia en la calidad de vida de los administrados. En la medida en que en el autogobierno local se mezclan de forma específica la política y la administración, es decir, se produce una administración política y no burocrática, dicho autogobierno representa la puesta en pie de espacios administrativos (que deben ser entregados por los poderes superiores en virtud justamente del principio de descentralización) de libertad de decisión y de creatividad y opción a favor de los propios beneficiarios de la actividad pública (bien directamente, bien —como es usual— a través del mecanismo representativo).

Nos referimos a la autonomía local tanto como autoadministración o autogobierno. La naturaleza administrativa del municipio se explica porque la acción municipal se desarrolla en el marco de las leyes definidas en instancias superiores careciendo de capacidad legislativa. Sin embargo, el hecho que los municipios no se hallen subordinados jerárquicamente a entes superiores y que sus autoridades sean elegidas democráticamente en votaciones populares con la participación de partidos políticos implica, aunque en un sentido más limitado —si se lo compara con el nivel nacional o regional—, una actividad de gobierno de carácter político.

De tal manera, si desde un punto de vista negativo, la autonomía local se encuentra limitada a la ejecución dentro del marco de normas emanadas de organismos nacionales o regionales y a sus respectivos controles, desde un punto de vista positivo cabe señalar que el reconocimiento de los gobiernos locales implica su presencia como principio constructivo del ordenamiento infraconstitucional (tanto en la vertiente objetiva como subjetiva) y su capacidad para desarrollar con independencia de criterio —lo cual descarta un tipo de relación cuasi jerárquica con entes superiores—, competencias en diversas materias e intensidad, en todos aquellos asuntos que incidan en la sociedad local y teniendo en cuenta asimismo los intereses de otras instancias.

Otro aspecto importante del proceso es frecuentemente la excesiva creación de nuevas entidades locales de gobierno. El problema es que este cambio político-institucional no siempre está acompañado por un cambio en el sistema económico de la nación. En otros términos, puede haber una élite al nivel nacional que se resista

a cualquier transformación económica que podría amenazar su propia posición en el aparato decisorio. Esta resistencia puede contribuir al incremento de tensiones sociopolíticas tanto entre los actores políticos nacionales y regionales-locales, como en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Asimismo, se puede descubrir raíces de otros obstáculos a la descentralización en el comportamiento de oficiales públicos de la burocracia estatal que —anteriormente y por años— se acostumbraron a recibir y cumplir las órdenes y los planes del gobierno nacional central y que se podrían negar a cooperar dentro del sistema descentralizado.

Otro problema con la descentralización es la desigualdad de la calidad de los servicios sociales para los ciudadanos en distintas regiones. Una opinión común es que los estados federales que están en mejores condiciones económicas, por su industrialización y situación empresarial, se *descentralizaron* más, gracias al acceso de recursos económicos. En una nación heterogénea es lógicamente más difícil avanzar hacia la descentralización de la educación y la salud en estados aislados y sin recursos económicos y humanos, que en estados más privilegiados con respecto a la capacidad autofinanciera. Sin embargo, en la práctica, es frecuentemente cuestión de la habilidad personal del apoderado regional-local de negociar con el centro y llevar a cabo su política.

La descentralización oficial no necesariamente significa por sí misma una transferencia automática de todas las funciones políticas, económicas y sociales del Estado y la Administración Central al nivel regional. Si consideramos también factores como la calidad de vida de la población al nivel local, es importante estudiar la capacidad administrativa que tienen los gobernantes y las burocracias locales bajo los criterios de un sistema político descentralizado. La dificultad es concebir la descentralización como un proyecto nacional de cambio económico, social y político, y hacerlo funcionar de manera satisfactoria con respecto a la igualdad entre los estados y al balance con el centro, con cierta autonomía fiscal y con democracia.

La descentralización política, administrativa y fiscal implica procesos complejos en la estrategia política nacional y asimismo la descentralización compete e incluso mantiene una situación de conflicto con la tradición centralista y la posible resistencia a cualquier cambio político, económico e institucional. Las dificultades persisten y para una exitosa descentralización se requieren estudios profundos y un juego de intercambio intragubernamental para así lograr las metas de eficacia estatal y democratización en todos los niveles.

Para que la descentralización sea exitosa desde la perspectiva democrática son imprescindibles algunas condiciones mínimas, fundamentalmente, con la posibilidad de contar con recursos económicos, humanos y administrativos suficientes.

Asimismo, se requiere un liderazgo político de base local-regional, pero al mismo tiempo con un panorama nacional y acompañado por una claridad en las metas nacionales, incluso en las estrategias para lograrlas y la comprensión entre los apoderados de todos los niveles de la nación. La dificultad principal consiste en lograr este balance de liderazgo y desarrollo nacional.

Los nuevos roles de los gobiernos municipales en América Latina

Competencias

Las competencias de los municipios latinoamericanos se encuentran definidas en las respectivas Constituciones nacionales o políticas y en una copiosa base de leyes municipales, estatales, reglamentos, ordenanzas o convenios. La mayoría de las Constituciones, bien sean de tipo federal o unitario, contemplan en su articulado las potestades que tienen los niveles de gobierno.

Por ejemplo, la Constitución Política del Perú del año 1993, establece en su artículo 192 que las municipalidades tienen competencias para:

1) aprobar su organización interna y su presupuesto; 2) administrar sus bienes y rentas; 3) crear, modificar y suprimir municipalidades; 4) organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de sus responsabilidades.

Igualmente podemos citar la Constitución de México, donde su artículo 115 establece en su numeral III que:

[...] los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: 1) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; 2) alumbrado público; 3) limpieza, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; 4) mercados y centrales de abasto; 5) panteones; 6) rastro; 7) calles, parques y jardines y su equipamiento; 8) seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; y 9) los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

También es el caso de las Constituciones de Brasil (en su artículo 30), Venezuela (artículo 164), Colombia (artículo 311), donde se especifica lo que le corresponde realizar al municipio para cada uno de los casos señalados. Por el contrario podemos mencionar otras Constituciones como por ejemplo la de Argentina, que no alude directamente a las potestades que tienen sus provincias y municipios. En el caso de Argentina, cada provincia tiene sus respectivas leyes orgánicas por las cuales se rigen las municipalidades donde se especifican las competencias.

En Colombia por ejemplo, la ley n.º 60 en su artículo 2 establece que corresponde [...] a los Municipios, a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas municipales competentes, en su carácter de entidades ejecutoras principales de las acciones en materia social, dirigir, prestar o participar en la prestación de los servicios directamente, conforme a la ley, a las normas técnicas de carácter nacional, a las ordenanzas y a los respectivos acuerdos municipales así:

a. En el sector educativo, conforme a la Constitución Política y a las disposiciones legales sobre la materia: administrar los servicios educativos estatales de educación preescolar, básica primaria y secundaria y media; financiar las inversiones necesarias en infraestructura y dotación y asegurar su mantenimiento, y participar con recursos propios y con las participaciones municipales en la financiación de los servicios educativos estatales y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos; ejercer la inspección y vigilancia, y la supervisión y evaluación de los servicios educativos estatales.

b. En el área de la salud: conforme al artículo 49, de la Constitución Política dirigir el Sistema Local de Salud, ejercer las funciones establecidas en el artículo 12, de la Ley 10 de 1990, realizar las acciones de fomento de la salud, prevención de la enfermedad, asegurar y financiar la prestación de los servicios de tratamiento y rehabilitación del primer nivel de atención de la salud de la comunidad, directamente a través de sus dependencias o entidades descentralizadas, de conformidad con los artículos 4º, y 6º, de la misma ley; o a través de contratos con entidades públicas, comunitarias o privadas, según lo dispuesto en el artículo 365, de la Constitución Política, la Ley 10 de 1990 y las disposiciones reglamentarias sobre la materia.

[...] Financiar la dotación, construcción, ampliación, remodelación y el mantenimiento integral de las instituciones de prestación de servicios a cargo del municipio; las inversiones en dotación básica, la construcción y mantenimiento integral de los centros de bienestar del anciano; para todo lo cual deberán concurrir los departamentos.

c. En el sector de agua potable y saneamiento básico, asegurar la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado, soluciones de tratamiento de aguas y disposición de excretas, aseo urbano, y saneamiento básico rural, directamente o en asociación con otras entidades públicas, comunitarias o privadas, o mediante contratación con personas privadas o comunitarias.

Ejercer la vigilancia y control de las plazas de mercado, centros de acopio o maderos públicos o privados; así como ejercer la vigilancia y control del saneamiento ambiental, y de los factores de riesgo del consumo, las cuales podrán realizarse en coordinación con otros municipios y con el departamento.

d. En materia de vivienda, en forma complementaria a la Ley 3ª de 1991, con la cooperación del sector privado, comunitario y solidario, promover y apoyar programas y proyectos y otorgar subsidios para la vivienda de interés social, definida en la ley, de conformidad con los criterios de focalización reglamentados por el gobierno nacional, conforme al artículo 30, de la presente ley.

e. Otorgar subsidios a la demanda para la población de menores recursos, en todas las áreas a las cuales se refiere este artículo de conformidad con los criterios de focalización previstos en el artículo 30, de la presente ley.

f. Promover y fomentar la participación de las entidades privadas, comunitarias y sin ánimo de lucro en la prestación de los servicios de que trata este artículo, para lo cual podrán celebrar con ellas los contratos a que haya lugar. En el sector educativo se proceder según el artículo 8º de la presente Ley.

g. En el sector agropecuario, promover y participar en proyectos de desarrollo del área rural campesina y prestar la asistencia técnica agropecuaria a los pequeños productores de su jurisdicción.

También se señalan leyes referidas a convenios entre los estados o departamentos con las municipalidades, así como las de régimen electoral que determinan las autoridades a nivel de estas dependencias, gobernadores y alcaldes. De esta manera, puede afirmarse que, formalmente, es amplio el escenario de los gobiernos locales en materia de competencias.

Los ejemplos que acabamos de reseñar refieren a servicios y actividades públicas de carácter local, comprendidas dentro del marco general de competencias que deben asumir los municipios, no constituyendo un inventario exhaustivo de atribuciones. Bajo esta perspectiva, los gobiernos locales deben asumir obligaciones básicas de servicios públicos comunales, no pudiéndose delimitar con exactitud dónde comienzan y dónde terminan las funciones de cada nivel de gobierno para ejercer los servicios.

Uno de los elementos comunes a los gobiernos locales latinoamericanos, es su vinculación a servicios locales como agua, luz eléctrica, saneamiento, transporte, aseo, mantenimiento de calles, avenidas, parques, plazas, monumentos, cultura, recreación, ornato o abastecimiento de alimentos de primera necesidad. Otros servicios de mayor complejidad, son compartidos con otros niveles de gobierno y su incidencia en el

municipio es mucho menor. Tales son los casos de educación, salud, planeamiento o urbanismo, donde el gobierno nacional controla la mayoría de las funciones. Esta fuerte centralización de competencias en manos del gobierno nacional, es una condición generalizada en casi todos los países de América Latina.

Así, a pesar de que pareciera indicar la presencia activa de los gobiernos locales en todas las áreas antes señaladas, la realidad del asunto es que éstos se encuentran supeditados, legalmente, a la promoción de actividades y programas específicos en los sectores salud, educación, bienestar social y programas sociales, por ejemplo, en coordinación con el gobierno central, quien dicta los mecanismos e instrumentos de control delimitando la inserción de los distintos niveles de gobierno en el servicio. Igualmente ocurre con la prestación y fomento de viviendas o los planes de desarrollo urbano, que deben ser formulados de acuerdo a normativas y procedimientos reglamentados y establecidos por el poder nacional.

Recursos

Relacionado al tema de las competencias municipales está el problema de la recaudación de fondos por parte de los gobiernos municipales. Al igual que en plano político-institucional, hubo importantes reformas en lo que se refiere a la disponibilidad de recursos por parte de los gobiernos locales. Los datos sobre participación de los municipios en el gasto total del Estado muestran un incremento significativo. Por otro lado, es importante dejar constancia que el incremento de recursos va acompañado de un aumento de las funciones municipales por lo que no se trataría de un aumento de recursos para cumplir mejor las funciones ya asignadas.

En rasgos generales, el sistema de financiamiento municipal en América Latina se ha caracterizado por seguir patrones de exagerado centralismo en donde el gobierno central, para el caso de los países unitarios, ejecutaba hasta el momento de las reformas descentralizadoras aproximadamente el 95% del gasto, siendo su participación en la generación de ingresos aún mayor. Ello tiene relación con el escaso abanico de posibilidades en términos de ingresos municipales que básicamente se reducen a los impuestos inmobiliarios o contribuciones territoriales, patentes vehiculares, multas y transferencias desde el nivel central o intermedio en el caso de los países federales.

En términos generales los municipios cuentan con dos fuentes básicas de ingreso: aquella que emana de otro nivel de gobierno y la determinada por el cobro de tarifas, impuestos o tributos propios de cada municipio, tal como los señalan los códigos y leyes referidas anteriormente.

El sistema de financiamiento municipal en América Latina se caracteriza por una escasa autonomía fiscal en la determinación de sus principales impuestos locales;

una alta participación de las transferencias intergubernamentales; un uso reducido de cargos a usuarios y contribuciones espaciales; un bajo acceso y utilización del endeudamiento; y una generalizada carencia de mecanismos de coordinación con otros niveles de gobierno.

La nueva arena política

Con la descentralización política, uno de los cambios más inmediatos y obvios es la creación de nuevos espacios para la lucha política y nuevas reglas para el juego político. Las gobernaciones, las alcaldías y los concejos municipales llegan a ser arenas políticas importantes y legitimizadas. Así, se conforman nuevos cargos públicos accesibles para los partidos políticos, cargos que anteriormente ni siquiera estaban abiertos para las elecciones directas sino que eran nombrados desde arriba, por ejemplo, por el presidente o el órgano ejecutivo del partido político gobernante. Entre los logros más importantes de la descentralización se menciona habitualmente el valor simbólico del nuevo liderazgo y las consecuencias que esto implica para la legitimidad de sistema político.

Con respecto al surgimiento de nuevos actores políticos —por ejemplo en Colombia y Venezuela—, la aparición de la figura del alcalde es el cambio más radical en las políticas locales (municipales). El alcalde tiene la función de fortalecer las instituciones municipales, como primer representante legítimo de la comunidad y como vocero natural del municipio. El alcalde juega el papel de mediador entre el Estado y los grupos sociales locales. Esto es exactamente el papel tradicional de los partidos políticos en una sociedad. Así que podemos preguntarnos dentro del discurso Estado-sociedad, si el alcalde se encarga del papel tradicional de los partidos políticos. Esta pregunta —o suposición— se confirma en parte por el hecho ilustrativo de que un número creciente de alcaldes y gobernadores se presentan como políticamente independientes de los partidos políticos. Al mismo tiempo, esta tendencia es el resultado lógico de la crisis de credibilidad que hoy está marcando a los partidos políticos de América Latina.

La elección directa de autoridades

La descentralización político-administrativa puede también generar una dinámica nueva en el sistema partidista, incluso con la emergencia de una nueva generación de dirigentes. Aparecen cada vez más políticos con raíces locales y regionales, que aspiran a los cargos ofrecidos dentro del esquema descentralizado.

Con el proceso de descentralización, la lucha política partidista a nivel local cambia significativamente su carácter. Con la introducción de elecciones municipales y regionales, la descentralización puede contribuir a la pérdida de disciplina partidista.

Se generan nuevas bases de poder político dentro de estos procesos, incluyendo el poder dentro de los partidos políticos. Hoy día hay negociaciones entre el centro y los liderazgos locales y regionales y también sobre las decisiones de cargos de relevancia nacional. Sin embargo, no podemos decir con certeza que los partidos políticos tradicionales pierden siempre con la descentralización. Lo que si es cierto es que ha facilitado la entrada a la arena política y al Estado para otros partidos regionales.

De acuerdo al análisis constitucional realizado, en la mayoría de los países se implantó la elección de sus autoridades a través del voto ciudadano directo, lo que puede señalarse como una tendencia que se institucionalizará en toda Latinoamérica a corto plazo. El eslabón entre descentralización y democratización está particularmente anclado al proceso de selección de los líderes locales. Las experiencias de las elecciones directas de alcaldes, gobernadores y concejales en varios países de América Latina, desde los años ochenta, demuestran que la descentralización puede contribuir a la creación de prácticas políticas pluralistas y a la aparición de partidos políticos no tradicionales y *nuevos* grupos sociales de interés. La descentralización política incluye elecciones directas y populares como condición necesaria, lo que puede contribuir al pluralismo político en el nivel local.

No obstante, la democratización a nivel nacional no necesariamente implica una democratización a nivel regional-local. Si estudiamos la desconcentración de poder desde el gobierno nacional a las entidades jerárquicamente inferiores, la descentralización en sí constituye efectivamente un elemento democratizador. Con el traspaso de poder a nivel local hay dos alternativas fundamentales de desarrollo: por un lado es posible que el poder permanezca concentrado en una élite regional o municipal y, por otro, que se ejerza democráticamente con la participación ciudadana y un gobierno legítimo, representativo y abierto al concurso de actores en los niveles local-regional. La supercentralización tradicional ha dañado en muchos casos la eficiencia de las instituciones regionales, ya que tiene que ser difícil para el gobierno central saber exactamente cuándo y cómo los recursos económicos son necesarios en los distintos estados.

De ser así, la capacidad de manejo autónomo del gobierno local se verá incrementada, para lo cual el alcalde requerirá mejorar su base de formación. No es igual que un presidente de ayuntamiento sea designado por la Cámara de manera indirecta y por tiempo limitado, que ahora el alcalde obtenga un compromiso directo con la población y con un tiempo cierto de gestión. En este aspecto, valdría la pena mencionar el caso de Chile el cual inició su proceso de descentralización desde 1980, y es en el año 1992 cuando se procede a elegir los alcaldes sin la intervención del gobierno nacional, quien en la figura del presidente descansó siempre la elección de estas autoridades.

Otro caso interesante es el de Brasil, el cual tiene una amplia trayectoria en materia de autonomía municipal, ya que las autoridades de los municipios dictan sus regulaciones con carácter de ley y no tienen que rendir cuenta de su gestión a ningún cuerpo superior, porque el Concejo Municipal puede rechazar la opinión de los órganos superiores.

La diversidad cultural y étnica de los Estados

El proceso de reformas políticas y económicas generó una instancia propicia para la discusión e incorporación en los nuevos marcos legales aspectos específicos referidos a la reivindicación de la condición pluriétnica, plurinacional y multicultural de América Latina, impulsada desde los movimientos indígenas. Los avances en términos jurídicos —que se refiere a la incorporación de la temática analizada— son el resultado de la emergencia de nuevos actores y nuevas demandas que tuvieron un impacto en el escenario político a partir de la transición a la democracia en varios países latinoamericanos.

Como ejemplos de la incorporación de la temática étnico-cultural a los ordenamientos jurídicos nacionales podemos citar la Constitución de la República de Bolivia que en su artículo 1º dice:

Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa, fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos.

También lo hace Ecuador en el artículo 1º de la Constitución:

El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada.

El modelo cívico del estado-nación, ha estado en discusión a partir de la búsqueda del reconocimiento de la condición plurinacional de los estados latinoamericanos. En este sentido hay quienes reconocen que este es un referente válido para pensar el pluralismo cultural que se sustenta en el reconocimiento constitucional de la diversidad étnica. Fernando Mayorga sostiene que lejos de plantear la autodeterminación política de los pueblos indígenas es preciso fortalecer la idea de Estado:

[...] como comunidad política basada en la preponderancia de normas universales que se combinen con usos y costumbres particulares en ámbitos delimitados y no contrapuestos.⁵⁸

58. Fernando Mayorga: Avatares: *Ensayos sobre política y sociedad en Bolivia*, Cochabamba, Centro de Estudios Superiores Universitarios de la Universidad Mayor de San Simón, 2003, p. 56.

Desde la práctica política, la actitud a la hora de introducir modificaciones con respecto a la conformación del estado-nación ha sido más cautelosa, como en el caso de Ecuador donde el reclamo de la CONAIE en 1990 por una declaración del estado plurinacional fue descartada aduciendo que esto fomentaba la fragmentación estatal.

Los principales resultados de las reivindicaciones de los grupos indígenas son descriptos por Miguel Bartolomé de la siguiente forma:

[...] muchos de los estados liberalizaron sus estructuras políticas, desarrollando nuevas legislaciones que reconocen la presencia indígena y que eventualmente posibilitan su participación en las políticas públicas que los afectan. El resultado global de todos estos procesos, fue el incremento de la voluntad y capacidad de acción política compartida, por parte de poblaciones que hasta entonces habían sido percibidas como sujetos pasivos de determinaciones externas, a pesar de contar con una dilatada trayectoria de resistencia étnica. Este conjunto de factores influyó de manera crucial en las poblaciones nativas, quienes accedieron en pocos años a una más clara percepción de su inserción en los contextos interétnicos regionales y estatales, favoreciendo de esta manera el desarrollo de respuestas y demandas políticas, inicialmente guiadas hacia cuestiones puntuales, pero posteriormente orientadas a afirmar su condición de pueblos oprimidos y a proponer sus propias perspectivas de un futuro autónomo.⁵⁹

La participación de la sociedad civil en el proceso descentralizador

Un desafío relacionado con la descentralización sería la renovación de los partidos políticos tradicionales, así como de los demás actores políticos emergentes de la sociedad civil. En América Latina, los partidos políticos tradicionales nacieron durante el proceso de modernización y estructuración de un sistema estatal centralista y con estrechas relaciones entre las organizaciones sociales, los partidos políticos y el Estado.

Como se ha señalado, todos los regímenes municipales de los países analizados consagran la elección democrática de las autoridades locales tanto para los ejecutivos (alcaldes, intendentes o prefectos) como para los legislativos (concejos o juntas). Sin embargo, no se observa innovaciones importantes en este punto en el sentido de establecer esquemas de gobierno municipal diferentes de acuerdo al tamaño o particularmente culturales o étnicas.

La importancia de la participación política en las elecciones democráticas es un paso significativo, especialmente si se tienen en cuenta que en casos como Bolivia o Paraguay constituyen elementos novedosos en la historia político-institucional.

59. Miguel Alberto Bartolomé: «Movimientos indios en América Latina: los nuevos procesos de construcción nacionalitaria», *Serie Antropología*, n.º 321, Brasilia, Instituto de Ciencias Sociales (Universidad de Brasilia), 2002, p. 8.

Sin embargo, la reforma descentralizadora se legitima en un discurso que valora la participación activa de la ciudadanía en otras instancias y mediante otros mecanismos. Y pese a la larga tradición de organizaciones sociales existentes en América Latina y a la importante cantidad de organizaciones existentes, es en este campo en donde claramente se observan debilidades, siendo tres las razones que explican esta situación: a) el centralismo y una cultura que privilegia las relaciones verticales y la concentración de poder; b) la ruptura del tejido social que provocó el autoritarismo y sus secuelas hasta el presente; y c) el diseño mismo de la reforma del Estado que si bien contempla en el discurso este componente, en la práctica lo deja de lado privilegiando una mirada sistémica de la gobernabilidad.

Las experiencias más importantes en este campo son las modificaciones introducidas en la legislación boliviana a través de la Ley de Participación Popular (1994), los mecanismos de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades de Chile y las experiencias de Montevideo y Porto Alegre.

En el caso de Bolivia, el énfasis ha estado en reconocer a las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) la responsabilidad de solicitar, identificar y priorizar proyectos de desarrollo en las áreas de competencias de los municipios y participar, cooperar y controlar su ejecución. También están los comités de vigilancia que, conformados por representantes de las organizaciones territoriales de base tiene por objetivo fundamental vigilar el desempeño del gobierno municipal, el correcto uso de los recursos y la atención equitativa de las demandas urbanas y rurales.

En Chile, la reforma municipal de 1990 modifica el esquema de participación vigente que hacía obligatoria la existencia de los Consejos Económicos y Sociales Comunales (CESCO) con una determinada composición y funciones para dar paso a una legislación más flexible que —si bien mantiene la existencia de dichos consejos— los inserta dentro de una ordenanza de participación que es resorte de cada municipalidad dictar. En esta ordenanza, cada municipalidad debe definir la composición y funciones del CESCO aunque siempre dentro de su carácter de órgano consultivo. Además, la misma ordenanza regula el funcionamiento de la oficina de reclamos y las audiencias con el alcalde así como lo relativo a los plebiscitos.

El elemento distintivo de los casos de Bolivia y Chile es que se trata de mecanismos y procesos institucionalizados y de alcance general. Pero hay otros mecanismos que los municipios, dentro del campo de sus competencias, fueron implementando: consultas, sondeos y encuestas, procesos de planificación estratégica participativa, participación en fondos de desarrollo vecinal (que implica que las organizaciones sociales ejecutan bajo su responsabilidad fondos públicos) cabildos y reuniones periódicas.

En el caso de Brasil es muy conocida la experiencia de ciudades como Porto Alegre con el «Presupuesto Participativo», proceso que se aplica desde 1989 y que tiene por objetivo fundamental aplicar un mecanismo que permita ajustar las prioridades de gasto del municipio con las demandas y necesidades de la sociedad local. En una primera etapa se procedió a reorganizar el Consejo de la ciudad sobre la base de una nueva división territorial. El proceso se inicia con encuentros preparatorios en los que el gobierno municipal y los líderes de las organizaciones comunitarias deciden los temas centrales que serán debatidos en una primera ronda (donde se informa la ejecución del plan de inversiones del año anterior, el avance de la presente gestión y el volumen de recursos que se espera disponer) y una segunda (donde se elige a los delegados regionales y a las plenarias temáticas en el Consejo Municipal del plan de gobierno y del Presupuesto y se conforma el foro de delegados regionales y de cuestiones temáticas) de la cual resulta un plan de obras e inversiones que se realizará en cada región de la ciudad que luego de aprobado por el Consejo se envía al Concejo del Ayuntamiento para su aprobación final. En la actualidad, más de setenta ciudades en Brasil utilizan este procedimiento.

Otro caso es el de la ciudad de Montevideo, capital del Uruguay y que concentra alrededor del 50% de la población nacional. Con el acceso del Frente Amplio al gobierno municipal (1990) el intendente nombró 18 delegados al frente de los Centros Comunales Zonales (CCZ), división territorial del departamento. La idea original era dotar al delegado de amplias facultades (especialmente confeccionar un registro de organización sociales para construir las asambleas deliberantes y formalizar convenios con organizaciones sociales para la gestión de servicios sociales) pero la resistencia de la oposición reemplazó la figura del delegado por la del coordinador reforzando el componente desconcentrador del proceso. Luego de dos años se materializaron las juntas locales (18 en total), órganos descentralizados cuyas competencias son la gestión municipal y de las decisiones políticas vinculadas a la programación, dirección y control de los planes zonales, de tal manera que en cada zona existe el Centro Comunal Zonal (oficina desconcentrada que ofrece servicios municipales dependiente de la junta local y del intendente) y un Concejo Vecinal de carácter consultivo integrado por representantes de la sociedad civil.

Como se puede observar, junto con los avances de alcance general existen un conjunto de ciudades que introdujeron innovaciones importantes que sirvieron como estímulo y modelo para que otras ciudades las adopten y adapten.

Sin embargo, esto no es lo suficientemente fuerte como para revertir la situación de la inmensa mayoría de las ciudades de América Latina en donde la participación ciudadana sigue siendo muy poco importante, de escaso impacto. De carácter

consultivo, las más de las veces utilizada como mecanismo para legitimar decisiones ya adoptadas por el gobierno municipal.

Riesgos del proceso descentralizador

Hay varios aspectos de la descentralización político-administrativa y asimismo algunos riesgos con el traspaso de poder desde el control central hasta los niveles territoriales más bajos. Por ejemplo, existen posibilidades de que el gobernador y los alcaldes decaen por la comodidad de crearse apoyo popular a través de un sistema clientelista, en el cual se intercambian beneficios sociales y económicos por el apoyo político en las elecciones locales y regionales. Naturalmente, el clientelismo político existe en América Latina (o mejor expresado, es frecuente la norma). Pero lo que queremos ilustrar ahora es que un nuevo tipo de clientelismo o posibilidades de comportamiento clientelista aparecen con el gobierno descentralizado. Hoy día el gobernador tiene que crear su propio apoyo político regional y se puede suponer que aspira a una mayor autonomía con respecto al Estado y al partido político. Por esto, los gobernadores y asimismo los alcaldes son más vulnerables, de tal modo que dependen directamente del apoyo popular regional-local. Esta situación del poder concentrado en los alcaldes y los gobernadores constituye una posible amenaza en el proceso de descentralización. Asimismo, es una situación que crea nuevas perspectivas para la importancia del papel y la eficiencia del gobernador (y de los alcaldes), ya que la opinión pública directamente determina la continuidad del mismo. El Estado está ahora más cerca de los ciudadanos y los gobernadores y los alcaldes personalizan los canales directos de participación social a nivel local y regional. Una relación entre la sociedad civil, los partidos políticos y, a través de ellos, el Estado, basada en mecanismos clientelares, no es tan fácil de abandonar y menos de un solo golpe.

Asimismo, existe dentro del esquema descentralizador un peligro más, que es la ineficiente burocracia estatal que sólo puede estar trasladando los problemas hacia abajo, es decir, desde la capital a las distintas regiones. Este es el caso cuando los servicios públicos descentralizados no son significativamente mejores que los prestados anteriormente por el estado centralizado. Otro posible problema es que los estados todavía dependen del centro para su financiamiento económico. La descentralización fiscal implica en sí algunas tareas delicadas para el gobierno nacional, ya que se trata de la disposición de recursos de fondos estatales para las gobernaciones y las alcaldías. Si la dependencia política y financiera aún persiste, los estados ejercen sólo poderes limitados. Además, si existen restricciones sobre las posibilidades reales para incrementar sus rentas, esta dependencia se fortalece aún más y los estados continuarán sujetos a las prioridades del gobierno nacional.

Sin duda, la descentralización ofrece, teóricamente, nuevos caminos para confrontar más directamente las necesidades del pueblo pero, al mismo tiempo, si los apoderados regionales son agentes del poder nacional se podrá dificultar el trabajo de aquellos. Además, sería un error transferir las fallas de la administración central a los estados federales. Para concluir, un requisito necesario para todas las instituciones gubernamentales es la dinámica entre el control local autónomo y la coordinación al nivel nacional. No obstante, los cambios en las relaciones Estado-sociedad no son necesariamente tan claras de distinguir. Estos procesos incluyen adopción de nuevas reglas, conflictos entre grupos de intereses, por ejemplo, entre las élites y las bases, y los procesos de aprendizaje, entre otros.

Tendencias y modelos de la descentralización

Vinculado a las tendencias descentralizadoras que inciden en los gobiernos locales es posible formular las siguientes apreciaciones.

En cuanto a la incidencia de la forma de organización del Estado en los procesos de descentralización, Sergio Boisier⁶⁰ observa dos situaciones diferentes en materia de descentralización en los países federales de América Latina. La primera de ellas es una tendencia a recuperar la dimensión federalista en Latinoamérica. La segunda trata de acentuar la transferencia descentralizadora de funciones a los municipios y a los propios entes locales.

De acuerdo a Rokaél Cardona:

*[...] en las últimas dos décadas hay un resurgimiento de la importancia del municipio, de la participación ciudadana, de la autonomía municipal y de la descentralización fiscal.*⁶¹

El federalismo venezolano ha sido redefinido sustancialmente en la reciente Constitución Política. México se encuentra en una etapa de transición del estado federal centralista hacia un federalismo descentralizado aunque sin una perspectiva bien definida. Brasil ha redefinido el estado federal a la luz de su transición democrática desde 1989, incluyendo cambios fundamentales en el papel de los estados y sobre todo de los municipios. Argentina recién inaugura una nueva etapa en la que todos estos aspectos seguramente serán redimensionados. Las perspectivas futuras son —según el autor—, por lo tanto, alentadoras.

60. Sergio Boisier: «Modernidad y territorio», en *Cuadernos del ILPES*, n.º 42, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 1996, p. 79.

61. Rokaél Cardona: «Descentralización y desarrollo local en el contexto de los estados federales y los estados unitarios en América Latina», ponencia presentada en I Cumbre Latinoamericana por el Desarrollo Local/Regional y la Descentralización, Arequipa (Perú), junio de 2003, p. 11.

En contraposición a lo expuesto por Cardona, Rui de Britto Alvares Affonso —analizado la problemática del federalismo brasileño— afirma:

*[...] o problema remanescente consiste na ausência de uma perspectiva abrangente de reestruturação das bases da pactuação federativa no Brasil em um contexto de ampliação dos conflitos entre esferas de governo e regiões, bem como de profundas transformações na economia e na sociedade brasileira, e na sua inserção internacional.*⁶²

Por el contrario, las tendencias que observa Boisier para los países unitarios son: por un lado, procesos de descentralización política y territorial que vienen desde el gobierno central y se manifiestan en leyes nacionales que buscan promover la descentralización político-institucional desde el *arriba*, y por otro, los países en donde la *acometida* (sic) descentralizadota se manifiesta —y proviene fundamentalmente— mucho más en el plano municipal, donde se prioriza el desarrollo económico y social de una región o localidad en particular.

Son evidentes las atribuciones que la base legal le confiere a los municipios de América Latina. Esa situación es independiente de si se trata de un estado unitario o federal. Sin embargo, en los hechos, la mayoría de tales competencias son débiles pues fueron asumidas históricamente por el poder central. Los servicios nacionales como educación, salud, vivienda, electricidad, telefonía o seguridad, se catalogan en esta situación.

A partir de la aparición de las tendencias descentralizadoras en América Latina, sobre todo a partir de la segunda mitad de los ochenta, se generaron procesos de cambio en los que los municipios fueron asumiendo las responsabilidades en las competencias que otrora les asignara el marco legal. Al respecto no se cuenta con una base informativa sólida que dé cuenta del alcance de las tendencias. Es éste un tema para analizar en una aproximación más profunda.

Por lo tanto, es necesario construir un esbozo de las tendencias o lineamientos generales del proceso descentralizador en América Latina.

Siguiendo a Rokaél Cardona, la tendencia general es el planteamiento de cuestiones claves como las siguientes:

- i. en referencia a lo expuesto anteriormente por Boisier, una de las tendencias fundamentales del proceso de descentralización es el rediseño de las competencias

62. Rui De Britto Alvares Affonso: «Descentralização, desenvolvimento local e crise da federação no Brasil», en Gabriel Aghón, Francisco Albuquerque y Patricia Cortés (comps.): *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), 2001, p. 39.

estatales, ligado a factores internos y, sobre todo, externos. El proceso de descentralización y los cambios en el marco legal competicional, permiten la reorganización de viejas estructuras político-administrativas y la revisión de la amplia base legal que sustenta las competencias, dando como resultado la asignación de mayores atribuciones y de recursos a los municipios. Es menester revisar casos particulares en relación con los servicios sociales que se prestan a la comunidad;

- ii. la redistribución de las funciones o competencias entre el estado central y los niveles subnacionales y locales que tiene como objetivo fundamental la búsqueda de la eficiencia y la mejora de la gestión. Esto se vincula fuertemente a los temas de desarrollo ya que una buena cantidad de funciones son ahora competencia de los gobiernos locales y municipales, lo que implica un nuevo rol estos en el aparato burocrático nacional;
- iii. la redistribución de los recursos fiscales del Estado, entre los distintos niveles de gobierno, y la redistribución de competencias de éstos en materia fiscal y de financiamiento del desarrollo local; y
- iv. la participación pasa a ser un tema central en la agenda por la creciente demanda de ejercicio efectivo de la ciudadanía y democratización política del poder central y los poderes subnacionales. Hay especialmente una demanda fuerte de democratización del poder local, así como el replanteamiento del lugar de lo local en lo nacional y de lo local dentro del nuevo contexto de la mundialización. Aparecen nuevos actores sociales que exigen un lugar propio en el contexto de la democratización, especialmente desde lo local y lo regional, tales como las mujeres, los pueblos indígenas, los grupos ambientalistas, los jóvenes, entre otros. Asimismo, los partidos políticos muestran un evidente agotamiento del ciclo de una democracia representativa débil y excluyente, asentada sobre un modelo económico que acentúa las desigualdades sociales y territoriales, y sobre un centralismo decadente, en muchos casos.

En sintonía con lo anterior, la multiplicidad de actores sociales y políticos involucrados en la descentralización tiene que ver con la mayor o menor complejidad de las sociedades locales. Hernán Ibarra afirma que «en primer lugar un actor propio de la descentralización son los mismos entes locales y regionales de poder». ⁶³ Estos asumen funciones y competencias que les dotan de una racionalidad propia en sus relaciones y vínculos con el Estado central. Es factible que los entes locales de poder adquieran una lógica y racionalidad institucional, que además se halla anclada en la existencia de identidades locales.

63. Hernán Ibarra: o. cit., p. 75.

En segundo lugar, «la existencia de grupos locales que ejercen el poder bajo mecanismos representativos». Esto permite identificar la presencia de elites políticas locales. Algo que se presenta como un dato a considerar es la configuración histórica del poder local, en cuanto puede existir algún tipo de poder patrimonial.

En tercer lugar, «los actores sociales y políticos locales (partidos y movimientos políticos, grupos empresariales, organismos laborales, asociaciones, ONG, etcétera), con su capacidad organizacional e influencia en las políticas locales». Esto se relaciona con la configuración de una esfera pública local. Lo público no estatal como un espacio fuera del control del Estado, se torna viable. Sin embargo, hay que relativizar el ámbito de estos procesos al tamaño y la localización de los espacios locales.

Todo esto conduce a la creación de una geometría compleja del poder en el que se encuentran los estados nacionales, los gobiernos regionales y locales, los actores de la sociedad civil y las identidades locales potencializadas por los procesos de descentralización. Ibarra utiliza una cita de Manuel Castells —extraída del libro *La era de la información: Economía, sociedad y cultura* (volumen 2)— que dice lo siguiente:

[...] Así pues, los gobiernos locales y regionales son, al mismo tiempo, la manifestación del poder estatal descentralizado, el punto de contacto más cercano entre el Estado y la sociedad civil, y la expresión de identidades culturales que, aunque hegemónicas en un territorio determinado, están escasamente representadas en las elites dirigentes del estado nación

De modo que la descentralización produce un conjunto de pesos y contrapesos en la estructuración del Estado nacional.

Modelos de la descentralización en América Latina

Identificamos tres modelos que sintetizan los contenidos de este capítulo.

El primero se trata del proceso descentralizador entendido como construcción política del gobierno central. Comprende la creación de instrumentos legales que fomentan un proceso de reorganización territorial y política, como por ejemplo, la creación de municipalidades, alcaldías o similares ámbitos de gobierno regional y local. Estas reformas tienen como objetivo central una mejora en calidad de la gestión y la administración de los recursos materiales, humanos y financieros de los estados nacionales. El ejemplo más significativo de este tipo de proceso es la ya mencionada Ley de Participación Popular aprobada en Bolivia en el año 1994.

El segundo remite a las experiencias de desarrollo regional y local del continente americano. En estos casos existe también una reorganización territorial y política, pero dicho proceso se manifiesta a niveles subnacionales. Entre los casos

que se manejaron en este capítulo podemos observar que se trata de un proceso que implica la reorganización y zonificación territorial (por ejemplo, la experiencia de descentralización de Montevideo o el «Presupuesto Participativo» en Porto Alegre, Brasil). Estos espacios descentralizados poseen escasas competencias en lo que se refiere a la ejecución de obras de infraestructura y control de recursos financieros. Pero su labor se centra en un aspecto para nada menor: incorporar a los actores sociales al proceso de construcción de la agenda pública poniendo en discusión *la cosa pública*. Esta discusión de lo público se refiere a temáticas muy variadas, que incluyen: alumbrado público, espacios verdes y de recreación, saneamiento, entre otros. Este tipo de experiencias tiene un efecto ordenador sobre las organizaciones sociales ya que implica que los vecinos de las zonas se organicen racionalmente con la finalidad de incidir más eficazmente en las discusiones que se generan en dichos ámbitos.

Como experiencia intermedia se pueden mencionar los casos de servicios públicos cogestionados entre gobiernos centrales, administraciones locales y sociedad civil. En este sentido nos remitimos a las experiencias de gestión de recursos naturales que se llevan adelante en Bolivia, Paraguay, Brasil y El Salvador entre otros, donde la planificación, gestión y usufructo del recurso, en este caso hídrico, son resultado del accionar asociado de los tres niveles mencionados.

Volviendo al concepto de descentralización que planteamos al inicio observamos que no se trata de procesos ordenados y progresivos de transferencias de competencias, poder de decisión y recursos sino más bien instancias producto del proyecto y voluntad política de quien ejerce el gobierno. En lo que se refiere a la participación ciudadana en los procesos de descentralización observamos una progresiva incorporación de la sociedad civil en los ámbitos de gobierno local pero se remite aún a instancias de tipo consultivo y deliberativo pero no decisorio. Asimismo, este proceso tiene impulsos para la mejora de la gestión administrativa y fortalecimiento municipal pero esto no implica la construcción de capacidades específicas que se correspondan con las nuevas competencias asignadas a los agentes locales en los marcos legales. Un ejemplo de esta situación es la ausencia de una construcción de capacidades en los gobiernos locales para que dichos individuos puedan transformarse en verdaderos agentes del desarrollo local.

FIGURA 2. Modelo 1 de descentralización



FIGURA 3. Modelo 2 de descentralización

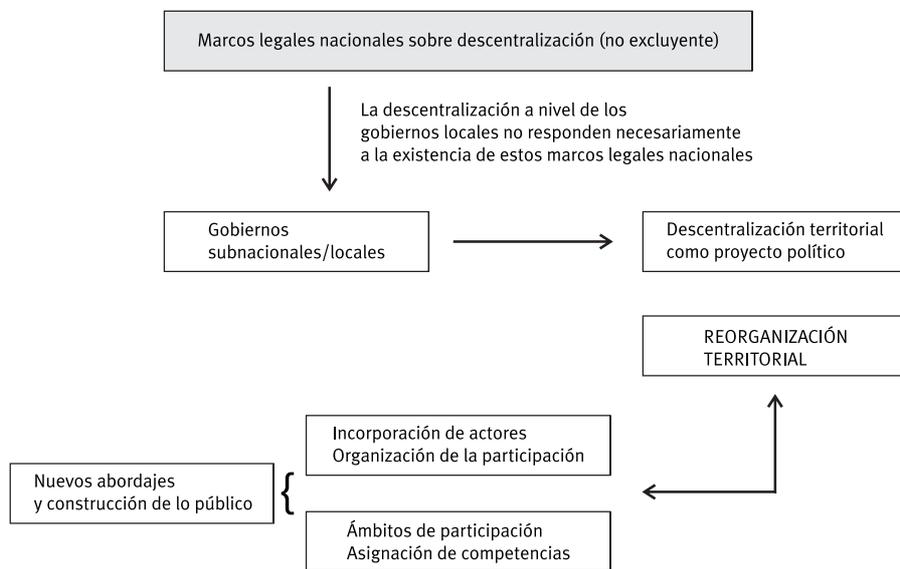
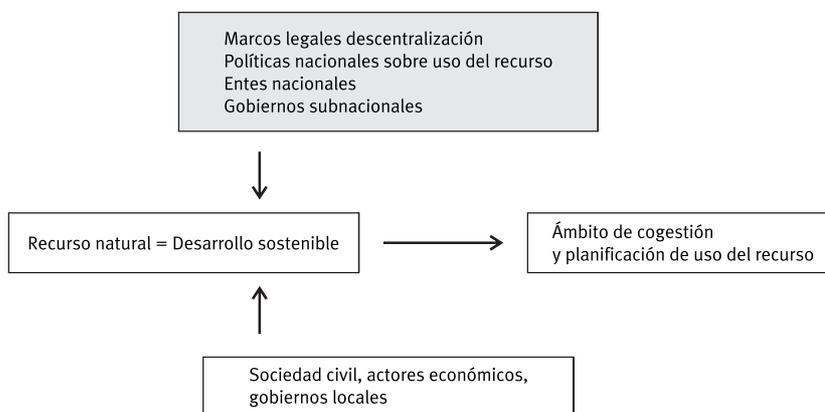


FIGURA 4. Modelo 3 de descentralización





CAPÍTULO 5

Conclusiones

Del repaso realizado anteriormente surgen algunas constataciones:

1. En el inicio de este trabajo afirmábamos que el desarrollo local y la descentralización están «de moda» en América Latina, ya que aparece en la agenda de académicos, gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales.

Dado que los términos desarrollo local y descentralización son usados, al parecer, con diferentes objetivos y contenidos, este informe pretende avanzar en dirección a establecer qué debería entenderse por cada uno de estos términos, desde una agenda construida por las sociedades latinoamericanas.

2. La situación social y política en América Latina pide nuevas alternativas de desarrollo. La nueva panacea parece ser, en varios discursos, el desarrollo local y la descentralización. Sin embargo, bajo estos nombres se nuclean numerosas experiencias de muy diverso carácter, desde las puramente instrumentales hasta las de construcción de capital social. Existe, con razón, cierta disconformidad con el uso y la práctica de estas categorías y formas de hacer. Desde nuestro punto de vista el desarrollo local y la descentralización son factores de desarrollo. No son ni una moda, ni un paradigma ni una panacea. Su gran potencialidad está en que representan una estrategia diferente para el desarrollo.

3. América Latina está fuertemente impactada por la globalización, con importantes crisis sociales, económicas y políticas, golpeada por experimentos de reformas estructurales de corte neoliberal inspiradas en el Consenso de Washington, que no redujeron la pobreza ni la desigualdad, ni tampoco se mejoraron la calidad de vida de la mayoría de la población. América Latina tiene hoy el mayor número de pobres de su historia. El acceso a la educación y al empleo se restringe.

Por otro lado, hay aspectos positivos, tenemos procesos democráticos en marcha, nuevos movimientos sociales nacionales y regionales (el Foro Social, los movimientos de mujeres, el Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, entre otros) y una riqueza de experiencias de carácter social y de base local de una gran envergadura. Los actores sociales, económicos y políticos, sobre todo los de base territorial, crecientemente elaboran y discuten sus alternativas frente a esta situación.

En suma, estamos ante procesos democráticos con luces y sombras, todavía frágiles, que hay que cuidar a través de procesos que fortalezcan la gobernanza en el sentido aquí planteado.

4. Se trata de un dilema para todos los actores, desde los partidos políticos, los actores sociales, el sector privado, las agencias multilaterales, que se plantean diversas soluciones.

Aparecen alternativas muy diversas, en las cuales el desarrollo local, la descentralización y la participación de los actores son un común denominador.

El desarrollo local como factor de democracia y desarrollo sustentable no surge por casualidad, sino como resultado del estado de situación anterior, como una ruta diferente y alternativa de desarrollo nacional y regional.

Existen diferentes visiones de la descentralización y el desarrollo local, desde las más utilitarias hasta las de cambio social. Por ejemplo, hemos identificado que coexisten al menos seis visiones del desarrollo local, y lo mismo se podría decir para la descentralización:

a) Desarrollo local como participación

La primera de ellas es la visión «participacionista». La misma, fuertemente teñida por la salida de las dictaduras en América Latina, está muy asociada a su emparentamiento con procesos participativos. Para esta concepción, *desarrollo local* sería todo aquello en lo cual participen actores en la discusión de asuntos de un territorio determinado. El trabajo —bajo esta concepción— permite generar ámbitos y acciones de mejora de la calidad de vida en algunos lugares. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la participación se transforma en un fin en sí mismo, sin su necesario vínculo con la producción de visiones estratégicas del territorio, o con visiones que se salgan del pequeño proyecto o el microemprendimiento.

En suma, se trata de visiones que se afilian a la matriz de pensamiento que supone que todo es posible desde el territorio. Su déficit se ubica en la posibilidad de salir de lo local visto como localismo y en involucrar actores que tomen decisiones económicas y políticas, al interior y al exterior del territorio en consideración. Además, los actores extralocales son en general muy potentes y tienen una fuerte incidencia en el quehacer del territorio. Es evidente que los procesos participativos deben contemplar bastante más que nuclear gente alrededor de mesas de consulta. En líneas generales deben tener en cuenta que a esta altura de los procesos la participación es cada vez más pragmática, y asociada a la obtención de recursos y voluntades políticas para llevar adelante las propuestas generadas por la población.

b) La visión neoliberal del desarrollo local

Una segunda visión es claramente de carácter neoliberal. La misma es impulsada preferentemente a instancias de los organismos multilaterales de crédito. Los amplísimos procesos de desarrollo local llevados adelante fundamentalmente en la década

del noventa, especialmente en países como Argentina, Perú, Bolivia y casi toda América Central, estuvieron teñidos de una lógica de desarticulación del estado nacional y un traspase de competencias, de forma más o menos difusa, a los gobiernos y actores locales. En este sentido, se financiaron muchísimos microemprendimientos —bajo el argumento de que la pobreza se combate con *emprededurismo*—, agencias de desarrollo local —con el argumento de que es necesario generar una institucionalidad multiactoral—, o procesos de mejora de la gestión municipal —bajo el supuesto de que no había una gestión *moderna* para administrar las nuevas competencias que, por la vía de los hechos, aterrizaron en los municipios. En esos años, con leyes o sin leyes, de manera más clara o más difusa, llovieron nuevas competencias al ámbito local, desde un Estado central que dejaba de cumplir acciones en educación, salud, alimentación, infancia o empleo. Toda la *tecnología* del desarrollo local fue aplicada a rajatabla —Argentina fue el caso más paradigmático, con planes estratégicos, mejoras de la gestión municipal, clusters y corredores productivos, capacitación, diagnósticos locales. Lo que falló en este sentido es que todo se realizó en un contexto donde los recursos aparecían como parte de una estrategia de destrucción del Estado central. Asimismo, nunca se priorizaron procesos de verdadera construcción de sociedad, en el sentido de capital social. La descentralización, en su visión más instrumental y menos política, jugó en este plano, de agenda de los organismos multilaterales, como un elemento central a todo su accionar.

c) Desarrollo local como municipalismo

Una tercera visión asoció el desarrollo local al municipalismo. En el mismo contexto, se hacía necesario fortalecer los municipios en un nuevo rol, como actores de desarrollo y no ya como meros prestadores de servicios. En ese sentido, y asociado a fuertes procesos de descentralización, se generó una visión de que el desarrollo local pasaba por el desarrollo municipal. Si había un buen municipio, necesariamente iba a haber buen desarrollo local. Esta visión falló en el sentido de que no tuvo la suficiente visión como para entender que la nueva gobernanza implica incorporar una multiplicidad de actores a ámbitos donde se toman decisiones. En general, y en los pocos casos en los que se fue eficaz en mejorar la gestión municipal, nunca se mejoró la gestión social del municipio y su capacidad de interlocución social con otros actores.

Es de hacer notar sin embargo, que municipios que han liderado procesos, lo han hecho por tener un proyecto consensuado y por hacer de éstos procesos inclusivos. Este es un camino a seguir.

d) Desarrollo local como desarrollo económico local

Una tendencia muy fuerte ve al desarrollo local exclusivamente en su dimensión económica. El supuesto básico era que el problema de estas sociedades era de carácter

económico y que las sociedades locales carecían del dinamismo necesario para encarar otras fases del desarrollo. En esta concepción, de carácter claramente economicista, se priorizó ante todo el desarrollo de microempresas en una primera fase y los planteos de mejora de la competitividad territorial en una segunda etapa. Su raíz está muy claramente vinculada a la cooperación europea para el desarrollo, aunque no solamente. En este sentido, y especialmente en América Central, se impulsaron multiplicidad de proyectos de carácter productivo y de institucionalidad para el desarrollo económico local. Si bien como todas las líneas de trabajo han tenido sus puntos altos, en general han fallado en construir un modelo donde los emprendimientos se articulen y generen una lógica de desarrollo local, y no de crecimiento de empresas. La articulación entre esta lógica productivista y una de carácter más social pocas veces ha estado presente.

Asimismo, un tema clave en las sociedades latinoamericanas, el del empleo, no ha sido el articulador de estos procesos. Como se señala, deben ser mayores los esfuerzos por vincular la producción al empleo, a través de políticas activas que garanticen que los frutos del crecimiento se traducirán en mejores oportunidades para el empleo y el trabajo nacional y local.

e) Desarrollo local como ordenamiento territorial

Más recientemente, también fuertemente impulsado desde la cooperación europea, se generó un accionar de proyectos de ordenamiento territorial como la nueva panacea para el desarrollo local. En general se parte del supuesto de que el territorio no está lo suficiente ordenado para generar un nuevo modelo de desarrollo y, en distintas modalidades, promueven una estrategia de construcción de una visión estratégica del territorio, que termina pretendiendo promover procesos de desarrollo local mucho más que procesos de ordenamiento del territorio en sentido estricto. Aquí se da un fuerte choque de predomios y lógicas profesionales, que hacen que frecuentemente de la sensación de que bajo el rótulo del ordenamiento territorial se esté dando un salto hacia una predominancia del urbanismo en los procesos de desarrollo local.

f) Desarrollo local como forma de análisis social

Se trata de una visión más *neutra* del desarrollo local. Lo ubica en una dimensión analítica, como una herramienta de análisis, definida por un conjunto de variables e indicadores que lo pautan. Diversos estudios, de carácter mucho más descriptivo que analítico, y sobre todo con la utilización intensiva de sistemas de información geográficos se ubican en esta dimensión.

Resulta claro que hay que avanzar hacia definir con más claridad qué es y que no es desarrollo local y descentralización, pero sobre todo, clarificar cual es su sentido.

Desde nuestro punto de vista cada visión recoge una necesidad o una dimensión del desarrollo local —la participación multiactoral, el fortalecimiento de la gobernabilidad local, la dimensión económica, la construcción de estrategias, la herramienta de análisis. En lo que frecuentemente se falla es en un elemento crucial: el desarrollo local no es una tecnología a aplicar en cualquier circunstancia. Estamos ante estrategias sociopolíticas de cambio.

Los procesos de desarrollo, para cumplir con sus objetivos, deben resolver, desde el territorio, algunos ejes que hacen al devenir del mismo. En particular, el desafío pasa por tres tipos de temas:

- la potenciación de lo existente (personas, recursos, empresas, gobiernos, gobernanza, proyecto local);
- la obtención de recursos externos al territorio (personas, recursos, empresas); y
- la gestión del excedente económico que se produce en el territorio (cómo usamos los recursos generados en él para mejorar la calidad de vida de los habitantes).

En ese sentido, el desarrollo local es un proceso mucho más sociopolítico que económico en sentido estricto. Los desafíos son mucho más de articulación de actores y capital social, que de gestión local.

Hemos identificado también tres elementos cruciales a la hora de pensar y actuar en clave de desarrollo local: a) la gobernanza local, regional y nacional, b) el desarrollo económico local y el empleo, y c) la construcción de capital social.

Otro elemento clave es la generación de políticas nacionales de desarrollo local. La principal de ellas es la descentralización, tal como se ha planteado más arriba.

Con respecto a la descentralización, se señalan los siguientes elementos:

- es un proceso que tiene experiencias en curso y si bien aún no ha podido demostrar todo el potencial que representa en el marco de los proyectos nacionales, está en la agenda del continente y se abre paso lentamente, aún en medio de debates y desconfianzas;
- es un proceso desigual, con grados de avance muy diferentes y con un compromiso y aplicación de los sectores políticos que deja una brecha entre el discurso y la práctica. La discursividad sobre la descentralización es muy amplia, pero las prácticas efectivas son relativamente pocas;
- se detecta una ausencia de un enfoque estratégico claro y existe una evidente tensión entre quienes la entienden sólo como un mecanismo para hacer más eficiente el gasto público y quienes la asumen como un proceso de cambios que abarca las distintas dimensiones del desarrollo;

- existen un conjunto de leyes y decretos que posibilitan implementar la descentralización que están pendientes de aprobación, principalmente pero no solo referidos a la asignación de recursos;
- imprecisión en la distribución de las competencias e indefiniciones en las formas de relación entre los distintos niveles de gobierno;
- hay limitaciones muy marcadas en lo que se refiere a la capacidad de gestión de los gobiernos regionales y locales, lo que genera un problema de conducción en los niveles regionales y locales;
- si bien estamos ante procesos graduales, es necesario avanzar más rápidamente en la transferencia de competencias y recursos;
- en general, se puede afirmar que no se ha logrado establecer un adecuado sistema de financiamiento de los gobiernos regionales, quedando sujetos a la eventualidad de las privatizaciones o de la eliminación de las exoneraciones;
- es necesario actuar en base a la combinación de una visión estratégica junto a la emergencia, no viéndolas como antagónicas y eligiendo por una de ellas. Esto implica también un cambio de la lógica de proyectos a planes estratégicos;
- generar una dinámica en los ámbitos municipales que incentive la participación al interior del municipio y de los actores territoriales emergentes;
- avanzar y profundizar los espacios para la multiculturalidad emergente que abre la descentralización;
- promover una descentralización que no quede restringida a los niveles subnacionales, generando por el contrario impacto en el ámbito nacional. Los gobiernos subnacionales proponen un nuevo tratamiento de lo público, que es necesario llevar al ámbito nacional; y

Finalmente, es necesario discutir más a fondo el financiamiento de estos procesos. El mismo es diverso (fondos nacionales, regionales, locales, inversiones, cooperación internacional, etcétera). En particular parece como una asignatura pendiente la rediscusión del rol de la cooperación internacional para el desarrollo.

Pareciera que la cooperación internacional está a la búsqueda de un nuevo paradigma. Debe partir de la base de que después de varias décadas de cooperación, los programas, tal como están concebidos, tienen serias carencias. No hay evidencia conclusiva de que hayan promovido sostenidamente desarrollo económico y social en los países de América Latina. La pobreza no ha bajado y la exclusión es creciente. El problema de los programas de apoyo es que son —frecuentemente— más asistenciales que de desarrollo. Si bien se trata de un proceso dinámico, donde sin duda hay cambios y nuevas formas de cooperar, todavía no se ven cambios

sustanciales. Ahora bien, es un juego que todos, en mayor o menor medida, hemos jugado. Si lo reconocemos, cambiemos.

En el trabajo recientemente distribuido de Ramón Daubón⁶⁴ se avanza en algunos puntos de agenda para resolver esta situación, transfiriendo capacidades y no sólo recursos. Se plantean los siguientes puntos que debería tener presente la cooperación para enfocar en este marco:

- todo proyecto de desarrollo debe tener un producto residual que sea mejorar la capacidad de concertación de la sociedad. Es un resultado que siempre debe estar presente;
- las intervenciones no deben generar ruptura de los niveles de concertación previos. Frecuentemente hay impactos negativos por romper procesos previos. Que los proyectos no generen disminución de la cultura democrática, de reducción de la participación;
- que se apoyen comunidades, no proyectos. El tema es la sociedad y sus articulaciones, donde debemos considerar especialmente el peso del actor político;
- los fondos no son lo más importante que los donantes pueden ofrecer. El tema es la lógica de uso de los fondos;
- permanecer con el proceso es uno de los principales aspectos a considerar. El desarrollo de *lo cívico*, entendido como interés público, como lo político entendido en sentido amplio. Apoyar la flexibilidad y la capacidad del *staff* más que los fondos. Ser menos estratégico y más vinculado a las necesidades inmediatas. Que la cooperación responda a la demanda de las comunidades. Que lo estratégico sea promovido desde adentro y no por la cooperación. Apoyar a las comunidades a darse su tiempo en diseñar su proyecto. Respetar los tiempos de la comunidad, no de la cooperación. Apoyar a las comunidades en retroceder y repensarse en torno a lo que han hecho más que urgirlos en concluir los reportes; y
- los donantes no pueden desarrollar países, son los ciudadanos los que desarrollan los países.

Finalmente, el desarrollo local y la descentralización no son, no podrían ser, procesos autárquicos. Deben articularse con los procesos nacionales. La acción local será más útil si la unimos a una acción por cambiar los marcos nacionales de desarrollo. Las políticas nacionales de desarrollo local deben ser un objetivo de quienes trabajamos en desarrollo local y seguramente de la cooperación. En este sentido, podemos decir que el desarrollo local y la descentralización son una luz en el horizonte, una apuesta de cambio, y nuevas respuestas a una realidad latinoamericana que muestra cada vez más signos de deterioro político, social y económico que es necesario cambiar.

64. Ramon E. Daubon y Harold H. Saunders: o. cit.

Bibliografía y fuentes

- AA.VV.: *La construcción del desarrollo local en América Latina. Análisis de experiencias*, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) - Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP) - Inter-American Foundation (IAF), 2002. Disponible en: <http://www.desarrollolocal.org/documentos/libroalop-claeh.pdf>.
- *Descentralización y democracia. Un debate necesario*, Montevideo, Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) - Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), 1999.
- ABATTE, Jorge: *Experiencia de desarrollo local transfronteriza: la cuenca del río Apa*, ponencia presentada en la reunión de la Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente (FECON) 2003, Asunción, noviembre de 2003 (inédito).
- ABÍNZANO, Roberto: «Globalización, regiones y fronteras», Documento MOST n.º 27 (artículo preparado en el ámbito del proyecto MOST *Mercosur: espacios de interacción, espacios de integración*). Disponible en: www.unesco.org/most/abinzano.htm.
- AFFONSO, Rui De Britto Alvares: «Descentralização, desenvolvimento local e crise da federação no Brasil», en Gabriel AGHÓN, Francisco ALBUQUERQUE y Patricia CORTÉS (compiladores): *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), 2001.
- AGHÓN, Gabriel, Francisco ALBUQUERQUE y Patricia CORTÉS (compiladores): *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), 2001.
- ALBUQUERQUE, Francisco: *Desarrollo económico local en Europa y América Latina*, Madrid, Consejo Superior de Investigación Científica (CSIC), Madrid, 1999.
- Juan Luis LLORENS y Jaime DEL CASTILLO: *Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2002. Disponible en: <http://www.iadb.org/sds/doc/MSM.114.pdf>.
- ALTIMIR, Oscar: «Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo», en Víctor TOKMAN y Guillermo O'DONNELL (compiladores): *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*, Buenos Aires, Paidós, 1999.
- ÁLVAREZ, Sonia E.: «Latinamerican feminism “go global”: trends of the 1990s and challenges for the new millenium», en Sonia E. ÁLVAREZ, Evelina DAGNINO y Arturo ESCOBAR: *Cultures of politics, politics of culture: re-visioning latin american social movements*, Boulder (Colorado), Westview Press, 1998.
- Evelina DAGNINO y Arturo ESCOBAR: *Cultures of politics, politics of culture: re-visioning latin american social movements*, Boulder (Colorado), Westview Press, 1998.
- AMARAL FILHO, Jair do: «Desenvolvimento local e descentralização na América Latina: o caso do estado do Ceará, Brasil», Gabriel AGHÓN, Francisco ALBUQUERQUE y Patricia CORTÉS (compiladores): *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*, Santiago, Comisión Económica para América Latina (CEPAL) - Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), 2001.

- AROCENA, José: «Descentralización e iniciativa: una discusión necesaria», en *Cuadernos del CLAEH*, n.º 51, 2ª. Serie, año 14, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), 1989.
- *Propuesta metodológica para el estudio de procesos de desarrollo local*, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), 1998.
- *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Caracas, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) - Nueva Sociedad, 1995.
- ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS: *Experiencias de descentralización en América Latina*, Quito, Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) - Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), 1995.
- AUGÉ, Marc: *Los «no lugares». Espacios del anonimato*, Barcelona, Gedisa, 1995.
- BACALINI, Gerardo: «Estrategias educativas para el crecimiento comunitario y el mejoramiento de la calidad de vida en el medio rural: el programa de los CEPT y su relación con el desarrollo local», experiencia presentada en I Cumbre Latinoamericana por el Desarrollo Local/Regional y la Descentralización, Arequipa (Perú), junio de 2003.
- BAIERLE, Sergio: «The explosion of experience: the emergence of a new ethical political principle in popular movements in Porto Alegre», en Sonia E. ÁLVAREZ, Evelina DAGNINO y Arturo ESCOBAR: *Cultures of politics, politics of culture: re-visioning latin american social movements*, Boulder (Colorado), Westview Press, 1998.
- BALLÓN, Eduardo: *Participación ciudadana en espacios locales: notas para un balance necesario*, Lima, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO), setiembre de 2003. Disponible en: <http://www.desco.org.pe/articulos/participacion.doc>.
- BARTOLOMÉ, Miguel Alberto: «Movimientos indios en América Latina: los nuevos procesos de construcción nacionalitaria», *Serie Antropología*, n.º 321, Brasilia, Instituto de Ciencias Sociales (Universidad de Brasilia), 2002.
- BARREIRO CAVESTANY, Fernando: *Desarrollo desde el territorio. A propósito del desarrollo local*, noviembre de 2000. Disponible en: <http://www.redel.cl/documentos/Barreiroindex.html>.
- BARRERA, Augusto, Franklin GALLEGOS y Lourdes RODRÍGUEZ: *Participación, descentralización y gestión municipal*, Quito, Ciudad, 1998.
- *Ecuador: un modelo para desarmar. Descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo*, Quito, Grupo Democracia y Desarrollo Local (GDDL) - Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) - Abya-Yala, 1999.
- BELLO, Álvaro y Marta RANGEL: «La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe», en *Revista de la CEPAL*, n.º 76, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril de 2002. Disponible en: <http://www.undp.org/povertycentre/publications/vulnerability/Bello-CEPAL76-Afrolations.pdf>.
- BENAVIDES, Maricela: «Estudio de caso a nivel local: el programa municipal de desarrollo empresarial (PROMDE) y la experiencia de la municipalidad de Ilo, Perú», en Gabriel AGHÓN, Francisco ALBUQUERQUE y Patricia CORTÉS (compiladores): *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), 2001.

- BENAVIDES, Maricela y Gustavo MANRIQUE LA ROSA: «Parque industrial del distrito Villa El Salvador: una iniciativa para el desarrollo económico local en el Perú», en Gabriel AGHÓN, Francisco ALBUQUERQUE y Patricia CORTÉS (compiladores): *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), 2001.
- BERVEJILLO, Federico: «Territorios en la globalización», en *Prisma*, n.º 4, Montevideo, Universidad Católica del Uruguay, 1995.
- BLANES, José Luis: «La participación popular en Bolivia. Avances y retos actuales», en *Síntesis*, n.º 33-34, Madrid, Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Ibero-Americanos (AIETI), 2000.
- «Descentralización. Un área de posibilidades y conflictos. Lecciones del caso boliviano», ponencia presentada en seminario internacional *Logros y desafíos de la descentralización en América Latina. El papel de la cooperación europea*, La Paz (Bolivia), 4 y 5 de setiembre de 2003.
- BODEMER, Klaus: «La descentralización en la Argentina: una reforma trunca», en Bruno REVESZ (editor): *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*, Lima, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) - Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 1998.
- BONFIL, Guillermo: *México profundo. Una civilización negada*, México, D.F., Grijalbo, 1990.
- BOISIER, Sergio: «La planificación del desarrollo regional en América Latina», en Sergio BOISIER et al. (compiladores): *Experiencias de planificación regional en América Latina. Una teoría en busca de una práctica*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) - Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), 1981.
- *Post-scriptum sobre el desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 1988.
- *La transformación en el pensamiento regionalista latinoamericano*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 1993.
- «Modernidad y territorio», en *Cuadernos del ILPES*, n.º 42, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 1996.
- BOISIER, Sergio et al. (compiladores): *Experiencias de planificación regional en América Latina. Una teoría en busca de una práctica*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) - Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), 1981.
- *La descentralización: el eslabón perdido de la cadena de transformación productiva con equidad y sustentabilidad*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 1992.
- BORJA, Jordi, Fernando CALDERÓN, María GROSSI y Susana PEÑALVA: *Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina*, Santiago de Chile, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) - Grupo SUR - Centre d'Estudis Urbanístics Municipals i Territorials (CEUMT), 1989.

- CARDONA, Rokaël: «Descentralización y desarrollo local en el contexto de los estados federales y los estados unitarios en América Latina», ponencia presentada en I Cumbre Latinoamericana por el Desarrollo Local/Regional y la Descentralización, Arequipa (Perú), junio de 2003.
- CARIAS DÁVILA, David: *El proceso de descentralización. El caso de Honduras*, s/d. Disponible en: <http://www.desarrollolocal.org/documentos/descentralizacion.doc>.
- CARMAGNANI, Marcello (coordinador): *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE) - El Colegio de México, 1993.
- CASTELLS, Manuel: *La era de la información. Economía, sociedad y cultura* (volumen 2. El poder de la identidad), Madrid, Alianza, 1998.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES CIUDAD: «Las bases institucionales de la gestión participativa para el desarrollo local en el Ecuador de los noventa», en AA.VV.: *La construcción del desarrollo local en América Latina. Análisis de experiencias*, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) - Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP) - Inter-American Foundation (IAF), 2002.
Disponible en: <http://www.desarrollolocal.org/documentos/libroalop-claeh.pdf>.
- CENTRO LATINOAMERICANO DE ECONOMÍA HUMANA: *Informe de sistematización proyecto FORTAL - Sarandí Grande*, 2004 (inédito).
- CLEMENTE, Adriana: «Descentralización y desarrollo local en América Latina. Las condiciones de una ecuación incompleta», ponencia presentada en seminario internacional *Logros y desafíos de la descentralización en América Latina. El papel de la cooperación europea*, La Paz (Bolivia), 4 y 5 de setiembre de 2003.
- «El papel de las ONG en el desarrollo local. Indicadores para la gestión asociada y el trabajo en alianza», en *Síntesis*, n.º 33-34, Madrid, Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Ibero-Americanos (AIETI), 2000.
- CONFEDELCA III: *La descentralización y el financiamiento para la gestión del desarrollo local*, Managua, Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC), 2004.
- CORAGGIO, José Luis: «Las dos corrientes de la descentralización en América Latina», en *Cuadernos del CLAEH*, n.º 56, 2ª. Serie, año 16, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), 1991.
- CORPORACIÓN SUR PROFESIONALES: «Una experiencia en localidades de extrema pobreza urbana, Cerro Navia (Chile)», en AA.VV.: *La construcción del desarrollo local en América Latina. Análisis de experiencias*, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) - Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP) - Inter-American Foundation (IAF), 2002.
Disponible en: <http://www.desarrollolocal.org/documentos/libroalop-claeh.pdf>.
- CORTÉS, Patricia: «Descentralización en América Latina: una lectura desde la perspectiva de género», ponencia presentada en I Cumbre Latinoamericana por el Desarrollo Local/Regional y la Descentralización, Arequipa (Perú), junio de 2003.
- COSTAMAGNA, Pablo: «La articulación y las interacciones entre instituciones: la iniciativa de desarrollo económico local de Rafaela, Argentina», en Gabriel AGHÓN, Francisco ALBUQUERQUE y Patricia CORTÉS (compiladores): *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), 2001.

- DABAS, Elina: *Redes sociales, familias y escuela*, Buenos Aires, Paidós, 2003.
- DAMMERT EGO AGUIRRE, Manuel: *Desborde territorial descentralista. Replanteando la reforma descentralista peruana. Territorios sociales, estado con regiones y municipios, impulso autonómico*, Lima, Tarea - Asociación Gráfica Educativa (AGE), 1999.
- DE MATTOS, Carlos: *Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 1994.
- *La descentralización, ¿una nueva panacea para enfrentar el desarrollo regional?*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 1988.
- *Modernización neocapitalista, reestructuración productiva y gestión territorial en Chile, 1973-90*, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Urbanos (IEU), 1990.
- *Evolución de las teorías del crecimiento y crisis de la enseñanza urbano regional*, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Urbanos (IEU), noviembre de 1997.
- DAUBON Ramon E. y Harold H. Saunders: *Operationalizing social capital: a strategy to enhance communities «capacity to concert»*, The Kettering Foundation, 2003. Disponible en: <<http://java.cs.vt.edu/public/classes/communities/readings/Daubon&Saunders.pdf>>.
- DONER, Richard F. y Eric HERSHBERG, «Produção flexível e descentralização política nos países em desenvolvimento: afinidades eletivas na busca da competitividade?», en Nadya ARAÚJO GUIMARAES y Scott MARTIN (organizadores): *Competitividade e desenvolvimento: atores e instituições locais*, São Paulo, Senac, 2001.
- DURÁN DE JAGER, Patricia: *El fortalecimiento municipal en Centro América*, Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA), s/d.
- *La democracia territorial. Hacia la refundación nacional descentralista*, Lima, Red de Iniciativas de Asociatividad Descentralista (RINADES), 2001.
- ENRÍQUEZ, Alberto: «Hacia una delimitación conceptual del desarrollo regional/local», en Alberto ENRÍQUEZ et al.: *Desarrollo regional/local en El Salvador: reto estratégico del siglo XXI*, San Salvador, Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), 1997, pp. 47-80.
- «Desarrollo Local: hacia una nueva forma de desarrollo nacional y centroamericano», en *Alternativas para el desarrollo*, n.º 80, San Salvador, Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), diciembre de 2002.
- «Retos y perspectivas del desarrollo local en América Latina», ponencia presentada en I Cumbre Latinoamericana por el Desarrollo Local/Regional y la Descentralización, Arequipa (Perú), junio de 2003.
- y Enrique GALLICCHIO: «Gobernanza y desarrollo local», documento presentado en la Escuela de Verano MOST-UNESCO, organizada por el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) en Punta del Este (Uruguay), en el mes octubre de 2003. Disponible en: <http://www.claeh.org.uy/archivos/Documento_MOST_Gobernanza_Enriquez_Gallicchio.pdf>.
- ESCOBAR, Arturo: *Encountering development. The making and unmaking of the Third World*, Princeton (New Jersey), Princeton University Press, 1995.

- ESCOBAR DE PABÓN, Silvia: «Ajuste y liberalización, las causas del conflicto social», en *Revista del Observatorio Social de América Latina (OSAL)*, n.º 12, año IV, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), setiembre-diciembre de 2003. Disponible en: <<http://osal.clacso.org/espanol/html/frevista.html>>.
- FINOT, Iván: *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Santiago de Chile, Serie *Gestión Pública* de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), mayo de 2001. Disponible en: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/Ilpes/1/LCL1521P/lcl1521e.pdf>>.
- FORERO, Clemente et. al.: *Descentralización y participación ciudadana*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, diciembre de 1997.
- FRENCH-DAVIS, Ricardo: «Comentarios sobre trabajo de Víctor Tokman», en Louis EMMERIJ y José NÚÑEZ DEL ARCO (compiladores): *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1998.
- GALLICCHIO, Enrique: «Desarrollo económico local y empleo en Uruguay», en Enrique GALLICCHIO y Lucy WINCHESTER (editores): *Territorio local y desarrollo. Experiencias en Chile y Uruguay*, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) - SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación, 2003. Disponible en: <<http://www.claeh.org.uy/archivos/SURCLAEH.pdf>>.
- «El desarrollo local en América Latina. Algunos aprendizajes y cuestionamientos», ponencia presentada en el V Seminario Nacional de la Red Nacional de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales (REDMUNI) *La reforma municipal pendiente: para qué y por qué. Perspectivas y Prospectivas*, Mendoza (Argentina), 9 de octubre de 2003. Disponible en: <http://www.sgp.gov.ar/inap/redes/docs/ponencias_v_seminario/gallicchio.PDF>.
- GALLICCHIO, Enrique, Ioanna GROTIUZ y Matilde SUÁREZ: *Redes internacionales de desarrollo local en América Latina*, Montevideo, Programa de Desarrollo Local del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) - Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP), setiembre de 2002.
- GALLICCHIO, Enrique y Romeo PÉREZ ANTÓN: *La descentralización territorial en Uruguay y la reforma constitucional de 1996: ¿posibilidades no aprovechadas o período de creación de condiciones?*, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) - Konrad Adenauer Stiftung, 2002.
- GALLICCHIO, Enrique, Javier MARSIGLIA y Graciela PINTOS: *Estudio comparativo de los procesos de descentralización en los estados miembros del Mercosur*, consultoría para la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de los Estados Americano (UPD/OEA) - Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI), 2002. Disponible en: <http://www.ciatec.org.br/secoop/ciudades/remi-oea_iInvestigacion-final.pdf>.
- GALLICCHIO, Enrique y Lucy WINCHESTER (editores): *Territorio local y desarrollo. Experiencias en Chile y Uruguay*, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) - SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación, 2003. Disponible en: <<http://www.claeh.org.uy/archivos/SURCLAEH.pdf>>.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor: «Museos, aeropuertos y ventas de garage (la identidad ante el Tratado de Libre Comercio)», en *Publicar* (Revista del Colegio de Graduados) año I, n.º 2, Buenos Aires, diciembre de 1992.

- GARCÍA DELGADO, Daniel: «Documento de base», ponencia presentada en el seminario *Desarrollo con inclusión y equidad. Sus implicancias en el desarrollo local*, Córdoba (Argentina), 28 y 29 de junio de 2004.
- GONZÁLEZ DE OLARTE, Efraín: *La economía regional de Lima: Crecimiento, urbanización y clases populares urbanas*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 1993.
- «La descentralización en el Perú: entre la fortaleza del centro y la debilidad de la periferia», en Bruno REVESZ (editor): *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*, Lima, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) - Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 1998.
- «Hacia el desarrollo descentralizado local y regional», ponencia presentada en I Cumbre Latinoamericana por el Desarrollo Local/Regional y la Descentralización, Arequipa (Perú), junio de 2003.
- GUERRERO, Fernando y Pablo OSPINA: *El poder de la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2003.
- HUERTA MALBRÁN, María (compiladora): *Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala*, Bogotá, Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (UPD/OEA) - Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Latinoamericanos de la Universidad Alberto Hurtado (ILADES) - Centro Editorial Javeriano (CEJA), 2000. Disponible en: <http://www.upd.oas.org/decentralization/publications/Descentralizaci%C3%B3n.pdf>.
- IBARRA, Hernán: «Descentralización del Estado y poder local», en *Síntesis*, n.º 33-34, Madrid, Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Ibero-Americanos (AIETI), 2000.
- JELIN, Elizabeth: «Fronteras, naciones, género. Un comentario», en Alejandro GRIMSON (compilador): *Fronteras, naciones e identidades. La periferia como centro*, Buenos Aires, Ciccus - La Crujía, 2000.
- JOHNSON, Thomas: «The value of place», en *Community Economics Newsletter*, n.º 307, Center for Community Economic Development (University of Wisconsin), mayo de 2002. Disponible en: <http://www.aae.wisc.edu/www/pub/cenews/ce307.txt>.
- LORDELLO DE MELLO, Diogo y Jamil RESTON: *El municipio en Brasil*, Humaitá (Rio de Janeiro), Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), 1990.
- LOYA, Juan de Dios: «El sector privado y el desarrollo local, experiencias de alianzas entre empresas y productores. El caso de la Fundación del Empresariado Chihuahuense», experiencia presentada en I Cumbre Latinoamericana por el Desarrollo Local/Regional y la Descentralización, Arequipa (Perú), junio de 2003.
- LLOBETA, Raúl: *Análisis de caso: asociación de mujeres Warmi Sayajsunqo. El desarrollo local mirado desde la Universidad*, s/d. Disponible en: http://old.desarrollosocial.gov.ar/foro/trabajos/Warmi_S_llobeta.pdf.
- MÁRQUEZ, Francisca: «Los campamentos de Cerro Navia. Apuntes de terreno», en Enrique GALLICCHIO y Lucy WINCHESTER (editores): *Territorio local y desarrollo. Experiencias en Chile y Uruguay*, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) - SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación, 2003, pp. 241-252. Disponible en: <http://www.claeh.org.uy/archivos/SURCLAEH.pdf>.
- MARSIGLIA, Javier: «El Desarrollo transfronterizo. Aprendizajes y desafíos», ponencia presentada en seminario transfronterizo *Desarrollo local en el litoral del río Uruguay: un desafío de dos orillas*,

- Paysandú, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) - Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP) - Inter-American Foundation (IAF), 29 noviembre de 2001.
- MASSEY, Doreen: *Space, place, and gender*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1994.
- MAYORGA, Fernando: *Avatares. Ensayos sobre política y sociedad en Bolivia*, Cochabamba, Centro de Estudios Superiores Universitarios de la Universidad Mayor de San Simón, 2003.
- MOLINA, Carlos Hugo: «Las mancomunidades municipales. Una alternativa para el desarrollo territorial», Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM), serie *Síntesis*, n.º 20, Granada, junio de 2003.
- NÚCLEO DE AÇÃO E PESQUISA EM ECONOMIA SOLIDARIA: «Uma experiência de Economia Solidária na cidade de São Paulo, Brasil», en AA.VV.: *La construcción del desarrollo local en América Latina. Análisis de experiencias*, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) - Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP) - Inter-American Foundation (IAF), 2002. Disponible en: <<http://www.desarrollolocal.org/documentos/libroalop-claeh.pdf>>.
- O'DONNELL, Guillermo: «Pobreza y desigualdad en América latina. Algunas reflexiones políticas», en Víctor TOKMAN y Guillermo O'DONNELL (compiladores): *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*, Buenos Aires, Paidós, 1999.
- PINTOS, Fernando: «Fortalecimiento de la alianza entre el gobierno municipal y las organizaciones de la sociedad civil en el departamento de Florida», en *Serie Programa FORTAL - Pobreza Urbana & Desarrollo*, Año 9, n.º 23, Buenos Aires, diciembre de 2003.
- PODESTÁ, Enrique. *Estudio de la gestión ambiental en la microrregión del Rosario*, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), 1999.
- PROCEDAMO: «Gestión socioambiental concertada de la cuenca del río Lempa en El Salvador», proyecto «Concientización y educación ambiental en el ámbito local y cuencas seleccionadas en El Salvador-PROCEDAMO de la Unión Europea», s/d.
- REVESZ, Bruno: «Avances y retrocesos de la descentralización territorial y política en Colombia, Bolivia y Perú», en Bruno REVESZ (editor): *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*, Lima, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) - Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 1998.
- REILLY, Charles A.: «El equilibrio entre el Estado, el Mercado y la Sociedad Civil: las ONG para un nuevo consenso de desarrollo», en Víctor TOKMAN y Guillermo O'DONNELL (compiladores): *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*, Buenos Aires, Paidós, 1999.
- REYNA, Carlos: «El valor de las alianzas para el desarrollo. Informe de un estudio de casos en el Perú», documento elaborado sobre la base del seminario-taller *Construcción de alianzas para promover el desarrollo local*, 1999. Disponible en: <<http://www.desarrollolocal.org/documentos/valoralianzas.doc>>.
- RODRÍGUEZ, Marcos: «El fortalecimiento socio-institucional del territorio como metodología de desarrollo local. Caso Nejapa», en Alberto ENRÍQUEZ et al.: *Desarrollo regional/local en El Salvador: reto estratégico del siglo XXI*, San Salvador, Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), 1997, pp. 117-164.
- SKARWAN, Dagny: «Valorando los cambios y el impacto sobre la pobreza en San Martín Sacatepéquez, Guatemala. Estudio de caso a partir de la experiencia de ProBosques/Helvetas», ponencia presentada en seminario internacional *Procesos y mecanismos de participación y construcción de capital*

social para un efectivo manejo de los recursos naturales, Valdivia (Chile), 7 al 11 de abril de 2003.
Disponibile en: <http://www.red-participacion.com/seminario_PDF.pdf>.

STEFANONI, Pablo: «MAS-IPSP: la emergencia del nacionalismo plebeyo», en *Revista del Observatorio Social de América Latina (OSAL)*, n.º 12, año IV, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), setiembre-diciembre de 2003.
Disponibile en: <<http://osal.clacso.org/espanol/html/frevista.html>>.

STEWART, Frances: «Comentarios sobre John Williamson. Revisión del Consenso de Washington», en Louis EMMERIJ y José NÚÑEZ DEL ARCO (compiladores): *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1998.

STÖHR, Walter: «Estrategias de desarrollo local para hacer frente a la crisis local», en *Cuadernos de Desarrollos Urbano Regionales (EURE)*, n.º 55, Santiago de Chile, Scientific Electronic Library Online (SCIELO, Chile), 1992.

— *Desarrollo regional en América Latina. Experiencias y perspectivas*, Buenos Aires, Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), 1972.

TAX ALVARADO, Guillermo: «Alianza estratégica municipal», resumen de la experiencia presentada en I Cumbre Latinoamericana por el Desarrollo Local/Regional y la Descentralización, Arequipa (Perú), junio de 2003.

TENDLER, Judith: «Mitos da reforma do Estado e a descentralização: conclusões de um estudo do caso no Brasil», en Marcus André MELO (editor): *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*, Recife, Fundação Joaquim Nabuco, 1999.

TEJADA, Ramón: *Participación ciudadana y descentralización en América Latina*, Santo Domingo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social del Banco Interamericano de Desarrollo (INDES/BID), 2002.

THORP, Rosemary: *Progreso, pobreza y exclusión*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1998.

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio: *Desarrollo local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), 2000.

VAN HEMELRYCK, Libero: «Desarrollo económico local en Chile. Conceptos y reflexiones», Enrique GALLICCHIO y Lucy WINCHESTER (editores): *Territorio local y desarrollo. Experiencias en Chile y Uruguay*, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) - SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación, 2003. Disponible en: <<http://www.claeh.org.uy/archivos/SURCLAEH.pdf>>.

VICTORY, Catalina: *Planificación estratégica municipal y desarrollo local*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 1997.

WORLD BANK: *Local development discussion paper*, International Conference on Local Development, Washington D.C., 16 y 18 de junio de 2004.

Fuentes primarias consultadas

Marcos legales y constitucionales de América Latina

Constituciones nacionales

Constituciones regionales y provinciales

Leyes y decretos municipales

Conferencias y boletines electrónicos latinoamericanos

Base de datos de las Américas (Georgetown University).

Disponible en: <<http://www.georgetown.edu/pdba/>>.

Base de datos de la biblioteca *Ciudades para un futuro más sostenible*.

Disponible en: <<http://habitat.aq.upm.es/>>.

The Earth Institute at Columbia University: The online sourcebook on decentralization and local development. Disponible en: <http://www.ciesin.org/decentralization/SB_entry.html>.

<www.aguaboliva.org/situacionaguaX/IIIEncAguas/>

<www.desarrollolocal.org>

<www.desarrollotransfronterizo.org>

<www.enlared.org.bo/mancomunidad/chiquitania>

<www.microrregiones.gob.mx>

<www.montevideo.gub.uy>

<www.portoalegre.rs.gov.br>

<www.proyectolocal.org>

<www.rekursoshidricos.sp.gov.br/>

<www.rededasaguas.org.br/>

<www.riob.org/ag98_disc/cidema.htm>

<www.sigrh.sp.gov.br>





ANEXO

TENDENCIAS Y MODELOS
DEL DESARROLLO LOCAL
EN AMÉRICA LATINA





1. LOS MUNICIPIOS EN EL LIDERAZGO DEL DESARROLLO LOCAL LA EXPERIENCIA DE LOS MUNICIPIOS DE NEJAPA (EL SALVADOR), ILO Y VILLA EL SALVADOR (PERÚ), Y LOS CANTONES SAQUISILÍ, COTACACHI Y GUAMOTE (ECUADOR)

Los municipios son un actor fundamental en los procesos de desarrollo local. La legitimidad que sus electores les reconocen para iniciar acciones a favor de su comunidad, la posibilidad de instrumentar leyes y medidas específicas así como la posibilidad de negociar y acceder a otros actores de gobierno, son factores que hacen de los gobiernos locales actores de gran potencial para asumir el liderazgo en la gestión de procesos de desarrollo.

Las experiencias de desarrollo local en América Latina cuentan en su mayoría con la participación activa de los municipios, tal como es posible observar en los casos resumidos a continuación, esta participación y la asunción por parte de los municipios del liderazgo se ve favorecida cuando sus capacidades son fortalecidas tanto por la capacitación realizada desde organismos locales como internacionales y por un aprendizaje desde la práctica.

La experiencia del municipio de Nejapa: liderazgo municipal en la concertación para el desarrollo local

La presente experiencia se inicia en 1994, cuando asume el gobierno del municipio de Nejapa el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Este nuevo gobierno, integrado por personas que habían sido activas en las organizaciones sociales locales, tuvo como prioridades el ampliar el acceso de la población a los servicios básicos, superar la conflictividad social,¹ y unir a la sociedad nejapense en torno a un proyecto concertado de desarrollo local.

Estas prioridades, que estaban contenidas en el plan de gobierno local, fueron ampliándose como resultado de un proceso de negociación, concertación y ejecución conjunta de iniciativas, entre el gobierno local y los demás actores del desarrollo local.

En el año 1994 el municipio de Nejapa contaba con 26.000 habitantes y presentaba los niveles más bajos de acceso a los servicios básicos y desarrollo humano del área metropolitana de San Salvador, a la vez que carecía de recursos para mejorar dichas

1. Nejapa se encontraba profundamente dividida, debido el impacto que tuvo en la zona el conflicto armado (1980-1992).

condiciones. Por este motivo la municipalidad asumió el liderazgo de la sociedad local y orientó sus principales esfuerzos a promover la participación de la ciudadanía en la gestión local, construir alianzas multisectoriales, fortalecer la identidad local e implementar una pujante política de relaciones nacionales e internacionales.

Estas alianzas interinstitucionales —de las cuales participaron diferentes ONG— posibilitaron desarrollar iniciativas coordinadas con el sector público y una creciente movilización de recursos financieros, técnicos y humanos. Las organizaciones contaban con recursos humanos, técnicos apropiados y, en conjunto, una red de cooperantes internacionales que proveyeron recursos financieros.

A partir de esta acción conjunta entre el gobierno municipal y cinco ONG que tenían experiencia en planificación participativa a nivel comunitario se convocó en 1994 al primer proceso de planificación participativa a nivel municipal que se implementó en el país.

Resultado del ejercicio de planificación surgió un primer espacio de participación y concertación local: el Consejo de Desarrollo de Nejapa. Este Consejo no siguió ningún modelo preestablecido sino que se basó en un ideal de desarrollo compartido y sirvió para congestionar la ejecución del plan. La creciente participación ciudadana y concertación local ayudó además a movilizar recursos desde las comunidades y dotó de credibilidad al proceso de cambio en el estilo de gestión local ante la cooperación externa.

En 1997, si bien el proceso de participación y concertación había avanzado, se encontraba centrado principalmente en aspectos y actores sociales y políticos (organizaciones de base, ONG y alcaldías), sin una mayor participación de los actores económicos. Esta situación cambió cuando en 1998, con la interlocución de dos ONG, la municipalidad estableció un Fondo de Contrapartidas para el Desarrollo Local de Nejapa lo que permitió captar aportes financieros de dos grandes empresas que se encontraban en proceso de instalación en el municipio y de agencias de cooperación internacional.

Este fondo es una alianza cuatripartita de carácter permanente que está constituida por el gobierno local, empresas localizadas en el municipio, las organizaciones comunitarias y las ONG.

Las acciones lideradas desde el municipio de Nejapa posibilitaron entre otras cosas:

- incrementar la inversión en proyectos que responden a una visión compartida de desarrollo local;
- fortalecer la construcción democrática;
- disminuir considerablemente los niveles de conflictividad social y delincuencia;
- mejorar el acceso de la población a los servicios básicos de energía eléctrica y agua potable;

- fortalecer la gobernanza local, mediante el incremento de la organización ciudadana y la creación de espacios y mecanismos para su participación.

La experiencia impulsada desde el municipio de Nejapa tuvo a su vez impacto en todas las municipalidades del país y el relacionamiento de éstas con el gobierno central, fortaleciendo acciones en pro de lograr un incremento en las transferencias financieras a las municipalidades de forma de poder disponer de recursos para el desarrollo de estas.

Tal como se ha señalado para los procesos de desarrollo local en general, la experiencia de Nejapa presenta una alta dependencia para su ejecución de recursos exógenos, tanto nacionales como internacionales, por lo cual se procura incrementar los niveles de generación de riqueza en el municipio de forma de disponer de recursos endógenos para el desarrollo local.

El liderazgo municipal para el fomento del desarrollo local: la experiencia de los municipios de Ilo y Villa El Salvador

La experiencia del municipio de Ilo

Ilo es un municipio ubicado en la faja costera del sur del Perú, cuya población ronda los 60.000 habitantes. Su modo de producción se caracteriza por la explotación de los recursos pesqueros y minerales así como la explotación de diferentes rubros agrícolas.

La existencia en el territorio de recursos mineros es central para la economía de la ciudad, ya que la empresa minera *Southern* produce el 75% del PBI departamental. Esto coloca a la municipalidad de Ilo en mejor situación que otros municipios del país ya que dispone del canon minero, lo que representa recursos adicionales para promover el desarrollo.

El liderazgo municipal en el desarrollo se vio fomentado en 1996 a partir de la implementación a nivel nacional del proyecto piloto «Promoción Municipal del Desarrollo Empresarial» (PROMDE). Este proyecto tuvo como objetivo diseñar un sistema de promoción empresarial desde las municipalidades y generar experiencias exitosas que pudieran ser replicables posteriormente en otras municipalidades. Con este fin se inició un programa de formación de promotores municipales de desarrollo empresarial y un programa de asistencia técnica orientado a acompañar a las municipalidades en la ejecución de estas iniciativas, de manera de ir perfeccionando sus instrumentos.

Durante la primera etapa del proyecto PROMDE se conformó en Ilo la Unidad Municipal de Promoción Empresarial (UMPE), la cual contó con una asignación presupuestal municipal para el desarrollo de actividades dentro de las cuales quedó comprendida la elaboración de un plan operativo.

En 1998 la UMPE se incorporó dentro de la estructura orgánica de la municipalidad como Unidad de Desarrollo Económico (UDE), teniendo como funciones

principales: articular las iniciativas del sector empresarial con la municipalidad; promover el desarrollo local; promover inversiones; y agilizar y simplificar trámites administrativos internos ligados al sector empresarial

La municipalidad de Ilo estableció como forma estratégica de alcanzar la transformación local un «Plan de Desarrollo Sustentable» que comprendió:

1. la construcción colectiva de proyectos de desarrollo local;
2. la creación de una institucionalidad democrática que permitiera una mejor articulación de las relaciones de la municipalidad con la comunidad;
3. la promoción de las condiciones para incentivar la inversión privada, mediante el aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo; y
4. mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión municipal.

Un elemento central en este proceso de transformación fue la conformación de una instancia multiactoral como la denominada Mesa de Concertación. Esta integró a todas aquellas organizaciones con vínculos directos o indirectos con las pequeñas y medianas empresas, teniendo como objetivo el fortalecimiento de los actores para la implementación de estrategias colectivas.

Paralelamente desde la UDE se impulsaron programas para atender demandas sociales específicas como la alimentación y capacitación de los sectores más desfavorecidos.

La experiencia liderada por el municipio de Ilo es un claro ejemplo de los nuevos roles que los municipios están dispuestos a asumir en relación con el desarrollo, tanto como promotores de articulaciones público-privado como en la gestión directa de organismo para el desarrollo.

La experiencia de Villa El Salvador

Los analistas de la experiencia de villa El Salvador proponen como forma de abordaje de la misma distinguir cinco etapas: primera etapa (1971-1975) referida al planeamiento; segunda etapa (1975-1985) caracterizada por el estancamiento; tercera etapa (1986-1991) donde se da impulso al parque industrial y se desarrolla la cooperación pública y privada para consolidar la iniciativa de desarrollo económico local; cuarta etapa (1991-1995) de decaimiento del proyecto a causa del cambio de modelo económico del país; y una quinta etapa que se inicia a fines de 1995 con la elección de Michael Azcueta como alcalde del distrito, quien vuelve a dar el impulso y dinamismo al parque industrial.

Dada la complejidad del proceso de desarrollo de villa El Salvador, interesa reseñar aquí el rol desempeñado por la municipalidad de esa localidad en la promoción del parque industrial.

A partir de 1986 se inicia un proceso en pro de fortalecer la capacidad administrativa y técnica del municipio. Este hecho fue posible a través de convenios con organismos internacionales, los cuales visualizaron y valoraron positivamente la existencia en villa El Salvador de proyectos definidos para su desarrollo.

En 1987 con la aprobación de la ley de creación de la autoridad autónoma del parque industrial se institucionalizó la iniciativa del desarrollo económico local, haciendo posible la cogestión entre organismos del gobierno central y municipal y organismos de la sociedad civil. Este hecho posibilitó fortalecer la iniciativa frente a los cambios de políticos.

El plan para la consolidación del parque industrial instrumentado por la municipalidad de villa El Salvador definió como puntos estratégicos los siguientes aspectos:

- generación de marcos normativos para el incentivo del desarrollo económico que contemplaran exoneraciones tributarias temporales y regulaciones de funcionamiento;
- creación de una oficina de desarrollo local con sede en el mismo parque industrial;
- facilitar y mejorar aquellas infraestructuras fundamentales para el desarrollo tales como transporte, asfaltado, y mantenimiento de vías de comunicación;
- asegurar el acceso a la información y a la comunicación;
- brindar capacitación y asistencia técnica;
- creación de ferias empresariales; y
- promoción de la localidad;

La experiencia de villa El Salvador aporta elementos de reflexión sobre el amplio campo de acciones altamente complejas que desde el municipio se pueden promover para el mejoramiento no sólo de la productividad local sino de las condiciones de vida de sus ciudadanos.

La instauración de procesos de gestión participativa para el desarrollo local: la experiencia de los cantones de Saquisilí, Cotacachi y Guamote

A mediados de la década de los noventa se inician en Ecuador algunas experiencias en la constitución de plataformas políticas alternativas para el apuntalamiento de procesos de desarrollo local, conjuntamente con el acceso al ejercicio del poder local de representantes de grupos indígenas. A partir de estos municipios se genera un movimiento que procura constituir los ámbitos de gestión local en una arena propicia para la implementación de estrategias políticas de reconstrucción democrática y recomposición de la calidad de vida.

Estos procesos, extendidos mayormente en las ciudades, tuvieron también su expresión en los cantones rurales. A continuación se presenta un breve resumen

de tres experiencias donde se propició la gestión participativa como forma de establecer un proceso de desarrollo local.

Cantón Saquisilí

El cantón Saquisilí está ubicado en la provincia de Cotopaxi. Los cambios político-administrativos en la gestión del gobierno local se desarrollaron allí a partir del año de 1996, con el incremento de la participación del movimiento indígena. En ese año cuatro líderes indígenas llegan al concejo municipal —presidencia y concejalías— e inician, con el apoyo de UNICEF, ONG que trabajan en la región y dependencias ministeriales, un proceso orientado a generar un plan participativo de desarrollo cantonal para Saquisilí.

En el primer semestre del año 1997 se comenzó a trabajar en ámbitos multiactorales (asambleas cantonales) en la elaboración de dicho plan. Se identificaron áreas estratégicas de intervención en el cantón y se coordinó la gestión del plan a través del Comité de Desarrollo Cantonal, en el cual participan organizaciones gubernamentales y ONG junto la sociedad civil organizada.

Cantón Cotacachi

El cantón Cotacachi pertenece a la provincia de Imbabura y su población está compuesta principalmente por indígenas. El limitado acceso a la tierra y el fraccionamiento continuo de las propiedades familiares produjeron un agudo proceso de empobrecimiento de la población rural, siendo una de las zonas más pobres del país.

Al igual que en el caso anterior, el proceso de institucionalización de la participación ciudadana tiene su origen en 1996 con en el triunfo como alcalde de la ciudad de un dirigente indígena. El alcalde electo contaba con una trayectoria de participación en la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE), por lo cual contaba con experiencia organizativa y una extensa red de vínculos lo que facilitó la búsqueda de apoyo a las iniciativas de proyectos orientados a promover el apoyo de la participación y organización social.

A esto se sumó el respaldo y asesoramiento que desde movimiento el Pachakutik se organizó para el fortalecimiento de las autoridades indígenas tanto nacionales como locales.

A partir de las Asambleas de la Unidad Cantonal se estableció la necesidad de modernizar la gestión municipal como proceso necesario para legitimar, afianzar y sostener en el largo plazo la gestión pública de un dirigente indígena y la institucionalización de la asamblea como instancia válida para la toma de decisiones.

Sobre la base de los autodiagnósticos y el trabajo en asambleas se generó un plan de orientaciones estratégicas para el desarrollo local, el cual fue ajustado en los años subsiguientes.

Cantón Guamote

Guamote se localiza en la provincia de Chimborazo y el 87% de su población se encuentra asentada en las áreas rurales, lo que hace de Guamote un cantón eminentemente rural e indígena. En 1992, por primera vez en la historia del cantón, un indígena asumió la presidencia de la municipalidad de Guamote. Su gestión se focalizó en la recomposición del municipio, la recuperación de la *minga* como principal herramienta de trabajo de la nueva administración, y el replanteamiento de las bases institucionales para confrontar el clientelismo y el paternalismo.

Paralelamente se inició desde los espacios de gestión municipal un proceso de coordinación y concertación para lograr una mayor legitimidad como estructura de gobierno y como grupo social indígena en el poder.

A partir de la reelección del alcalde, en su segundo período de gobierno (1996-2000) se intensificó el liderazgo municipal en la búsqueda de un rol de articulación en torno del tema del desarrollo local, poniéndose en funcionamiento dos nuevas instancias públicas de toma de decisiones: el Parlamento Indígena y Popular de Guamote y el Comité de Desarrollo Local.

El Parlamento Indígena es un espacio de nivel cantonal integrado por los presidentes de 133 comunidades indígenas, barrios y juntas parroquiales que integran el cantón, y es el organismo superior responsable de legislar a favor del cantón, definir las políticas y acciones prioritarias para el desarrollo local y de ejercer el contralor de las entidades públicas y privadas que ejecutan obras de desarrollo en Guamote.

El Comité de Desarrollo Local es una instancia técnica en la cual se apoyan las acciones del Parlamento y las intervenciones municipales. Está integrado por las organizaciones socioterritoriales que integran el cantón y los técnicos locales. Es presidido por el alcalde.

La experiencia expuesta de los cantones deja de manifiesto el rol central del municipio en la generación de espacios de diálogo horizontal a partir de los cuales pensar y poner en práctica estrategias para el desarrollo local.

Bibliografía y fuentes utilizadas

BENAVIDES, Maricela: «Estudio de caso a nivel local: el programa municipal de desarrollo empresarial (PROMDE) y la experiencia de la municipalidad de Ilo, Perú», en Gabriel AGHÓN, Francisco ALBUQUERQUE y Patricia CORTÉS (compiladores): *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), 2001.

BENAVIDES, Maricela y Gustavo MANRIQUE LA ROSA: «Parque industrial del distrito Villa El Salvador: una iniciativa para el desarrollo económico local en el Perú», en Gabriel AGHÓN, Francisco ALBUQUERQUE y Patricia CORTÉS (compiladores): *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (cepal) - Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (gtz), 2001.

CENTRO DE INVESTIGACIONES CIUDAD: «Las bases institucionales de la gestión participativa para el desarrollo local en el Ecuador de los noventa», en AA.VV.: *La construcción del desarrollo local en América Latina. Análisis de experiencias*, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) - Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP) - Inter-American Foundation (IAF), 2002. Disponible en: <http://www.desarrollolocal.org/documentos/libroalop-claeh.pdf>.

RODRÍGUEZ, Marcos: «El fortalecimiento socio-institucional del territorio como metodología de desarrollo local. Caso Nejapa», en Alberto ENRÍQUEZ et al.: *Desarrollo regional/local en El Salvador: reto estratégico del siglo XXI*, San Salvador, Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), 1997, pp. 117-164.

Sitios web

www.desarrollolocal.org

www.habitat.aq.upm.es/

2. LO LOCAL-MICRORREGIONAL Y LA ASOCIATIVIDAD MUNICIPAL

LA EXPERIENCIA DE CONFORMACIÓN DE MICRORREGIONES EN MÉXICO, LA EXPERIENCIA DE LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DE QUETZALTENANGO (GUATEMALA) Y LA EXPERIENCIA DE LA MANCOMUNIDAD DE LA GRAN CHIQUITANIA (BOLIVIA)

La configuración de lo local microrregional permite comprender aquellos subsistemas integrados que comparten factores de índole geográfica, económica, cultural o ambiental. Compartir estos factores de manera predominante y permanente les confiere homogeneidad y complementariedad. En algunos casos las microrregiones son reconocidas o asociadas a estructuras político-administrativas, ya sea como formas territoriales específicas al interior de un municipio, asociaciones municipales o mancomunidades.

Las formas político-administrativas asociativas reconocidas en los marcos legales vigentes posibilitan que las microrregiones generen nuevas escalas poblacionales y económicas, mayor masa crítica y más chances de captar recursos. A su vez, la asociatividad les permite ser objeto de políticas y planes de desarrollo específicos.

Microrregiones en México

La definición de microrregiones en el caso de México comprende aquellos territorios, de uno o varios municipios, que presentan grados altos y muy altos de marginación crónica o una población de habla indígena del 40% o superior. Las microrregiones son establecidas y coordinadas desde el gobierno nacional a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en coordinación con los gobiernos estatales y los gobiernos municipales.

La forma de abordaje de estos territorios se realiza a través de la denominada Estrategia de Microrregiones. Ésta promueve que los habitantes de la comunidad asuman la responsabilidad directa de ser los principales actores del desarrollo económico, social y humano sustentable. Los instrumentos que esta estrategia fomenta son la identificación participativa, el reconocimiento de los problemas de la microregión, la generación de propuestas y soluciones, y la planificación del desarrollo local.

Como ejemplo de las acciones que llevan a cabo estas microrregiones se pueden nombrar la gestión de proyectos productivos, la participación en cajas de ahorro y

préstamo, la participación en organizaciones cooperativas de producción, y la comercialización de productos o servicios. Asimismo, esta organización del territorio —y las actividades que desde allí se impulsan— busca promover su integración en los procesos de desarrollo nacional mediante la coordinación desde los niveles municipales, estatales y federales.

La Asociación de Municipalidades de Quetzaltenango

El Código Municipal de Guatemala reconoce a las microrregiones como una de las subdivisiones posibles del municipio. Pero, tal como se señaló antes, las características que conforman a una microrregión pueden implicar varios municipios. Por ese motivo, las formas asociativas como la asociación de municipios o la mancomunidad son también en Guatemala un instrumento a partir del cual promover el desarrollo local.

Los municipios guatemaltecos están habilitados a asociarse para: la defensa de sus intereses, la ejecución de obras, la prestación de servicios, el desarrollo común y el fortalecimiento de las municipalidades. Los mecanismos a través de los cuales se concretan dichas asociaciones son los acuerdos y los convenios.

El departamento de Quetzaltenango (región sur occidental de Guatemala) comprende a 24 municipios.² Éstos conformaron la Asociación de Municipalidades de Quetzaltenango como parte del proceso de descentralización del Estado y del fortalecimiento de los gobiernos locales.

Los temas definidos como prioritarios fueron el transporte interurbano, el tratamiento de los desechos sólidos, y el desarrollo del ecoturismo. Sobre este último punto, cabe destacar que el departamento de Quetzaltenango cuenta con importantes y diversos activos en el plano cultural, así como en el plano natural, que requieren de una planificación del desarrollo local que asegure su sostenibilidad.

La mancomunidad de la Gran Chiquitania (Santa Cruz, Bolivia)

Tal como se señaló, las mancomunidades son formas político-administrativas vigentes en diversos países de América Latina. Las mancomunidades permiten a las microrregiones que están comprendidas por dos o más municipios contar con entidades específicas de cooperación horizontal. Es a partir de dichas entidades que se definen políticas y planes de desarrollo.

2. Quetzaltenango, Salcajá, Olinstepeque, San Carlos Sija, Sibilia, Cabricán, Cajolá, San Miguel Sigüilá, Ostuncalco, San Mateo, Concepción Chiquirichapa, San Martín Sacatepéquez, Almolonga, Cantel, Huitán, Zunil, Colomba, San Francisco La Unión, El Palmar, Coatepeque, Génova, Flores Costa Cuca, La Esperanza, Palestina de Los Altos.

En el caso de Bolivia, las mancomunidades están establecidas en el artículo 6º de la Ley de Participación Popular. Son el resultado de la asociación de uno o más municipios dispuestos a aunar esfuerzos y recursos económicos para lograr un mayor desarrollo o gestionar servicios. Esta ley incentiva a las poblaciones menores de cinco mil habitantes a mancomunarse para recibir recursos.

La mancomunidad de la Gran Chiquitania (departamento de Santa Cruz) comprende a 14 municipios de la región de Chiquitania. Sus objetivos principales son la promoción productiva (artesanal, ganadera y forestal), la articulación caminera, la promoción del turismo, la preservación del bosque chiquitano, y la prestación de asistencia técnica a los municipios mancomunados, entre otros. A su vez, la mancomunidad trabaja en proyectos para fortalecer las organizaciones de la sociedad civil. También procura promover la organización de grupos artesanales y grupos de productores para integrarlos como agentes activos del desarrollo económico de la región chiquitana.

Esta experiencia de desarrollo local es muy importante en la zona dado que genera varios beneficios y contribuyó a la consolidación de la mancomunidad. Los resultados obtenidos en las líneas de trabajo definidas han contribuido a que Gran Chiquitania sea considerada una de las mancomunidades más activas de Bolivia.

Bibliografía y fuentes utilizadas

MOLINA, Carlos Hugo: *Las mancomunidades municipales. Una alternativa para el desarrollo territorial*, serie Síntesis, n.º 20, Granada, Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM), junio de 2003.

Sitios web

Base de datos de las Américas (Georgetown University).

Disponible en: <<http://www.georgetown.edu/pdba/>>.

<www.enlared.org.bo/mancomunidad/chiquitania>

<www.microrregiones.gob.mx>



3. LA CONSTRUCCIÓN DE LO LOCAL EN LAS ÁREAS METROPOLITANAS

LAS EXPERIENCIAS DE CERRO NAVIA (CHILE) Y LA RED DE ECONOMÍA SOLIDARIA EN SAN PABLO (BRASIL)

La pertinencia y posibilidades de un abordaje desde lo local en las áreas metropolitanas de Latinoamérica es una discusión recurrente en los ámbitos de reflexión sobre desarrollo local. Por este motivo se seleccionaron dos experiencias que posibilitan ejemplificar alguna de las formas posibles que lo local adopta en contextos metropolitanos. Cómo se configura lo local atendiendo a las adscripciones territoriales (como lo barrial), pero también a partir de las redes de distinta índole en que sus habitantes están inmersos.

La experiencia en Cerro Navia (Chile)

Impulsada desde SUR (ONG de carácter técnico), en los campamentos de la comuna de Cerro Navia, esta experiencia permite repasar los principales componentes de un proceso de desarrollo local. Dicha experiencia aporta elementos que permiten reflexionar sobre la configuración de lo local en contextos metropolitanos, las posibilidades que tiene el desarrollo local para vincular e insertar territorios fragmentados en el marco de sociedades altamente urbanizadas, las formas de articulación de actores, el rol de los actores exógenos, y los principios básicos de un plan de desarrollo socioeconómico y de fortalecimiento de la ciudadanía en localidades de extrema pobreza.

La experiencia de Cerro Navia se inició en el año 1997 en el marco de un programa institucional de desarrollo local y ciudadanía implementado por SUR. La situación de pobreza crítica que presentaba la comuna de Cerro Navia en la región metropolitana de Chile fue el disparador de las actividades.

La intervención en el territorio se organizó a partir de la articulación y de la coordinación con otras experiencias e instituciones que trabajaban con campamentos de Cerro Navia. La municipalidad, SUR y el Hogar de Cristo coordinaron esfuerzos para llevar a cabo acciones tendientes a transformar la realidad social de la zona. Algunas de las acciones más destacables fueron la realización de un diagnóstico y catastro de las familias habitantes de campamentos en la comuna, la implementación de un comedor solidario, el patrocinio a los trabajos voluntarios de estudiantes de enseñanza media que colaboran en la reparación de viviendas, el fomento de redes entre vecinos y el municipio para atender los problemas de los adultos mayores, y la

creación de la Escuela Vecinal y de Participación Ciudadana para el apoyo a dirigentes sociales del campamento.

Luego de un año de experiencia de trabajo, las tres instituciones avanzaron en la conformación de una Mesa de Coordinación. Los propósitos de esta *mesa* son articular de forma más eficiente las intervenciones procurando disminuir las descoordinaciones y superposiciones, y favorecer el desarrollo participativo de las comunidades. Como objetivos centrales se establecen el fomento de los procesos de construcción de ciudadanía y el impulso de estrategias que superen la dimensión meramente asistencial. Para ello se establece un programa de trabajo interinstitucional basado en cuatro líneas de trabajo: social comunitaria, laboral productiva, vivienda y asistencial.

Paralelamente, en el año 1998 el Estado inauguró el programa *Chile Barrio* (PCHB). Este programa seleccionó tres campamentos de la comuna de Cerro Navia. A solicitud del municipio, SUR asume la gestión y coordinación de una mesa técnica que se encarga de supervisar y asesorar la marcha del programa estatal a nivel comunal. De esta forma, el proceso de construcción de capital social y de redes que se venía realizando en Cerro Navia se vio fortalecido por la incorporación de recursos provenientes de la órbita estatal. Esto implicó superar las limitaciones asociadas a la obtención de vivienda y al ámbito laboral.

A partir del año 1999 la Mesa Técnica se transforma en una Mesa de Concertación, incorporándose nuevos actores al proceso.³ Esta nueva *mesa* acuerda el Plan de Acción Interinstitucional, el cual suma nuevas propuestas a las líneas de trabajo ya existentes. Las acciones más destacables son la construcción de viviendas básicas y el mejoramiento de la inserción laboral y económico-productiva de las personas.

Con respecto a las principales dificultades en el desarrollo del proceso hay que destacar dos elementos recurrentes en contextos similares y en experiencias lideradas por actores extraterritoriales: la resistencia inicial de algunos pobladores y el relacionamiento basado en la demanda. A estos obstáculos se le sumaron problemas en el funcionamiento articulado. Algunas de las causas de esto se derivan de los problemas de coordinación entre los programas que ejecutan las distintas instituciones, de las lógicas y prioridades de cada uno de los actores que participan, y de la debilidad de las organizaciones de los campamentos al interior de la Mesa Técnica.

En referencia a los logros de la experiencia es posible destacar la construcción de espacios de coordinación y de diálogo horizontal. Para lograrlos, se requirió un trabajo

3. Actores públicos: Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) y Fundación Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU); actores no gubernamentales: Fundación San Pablo, Corporación Sodem, Fundación Solidaria Trabajo para un Hermano; y actores socioterritoriales locales de los campamentos El Resbalón, El Arenal, Los Conquistadores y Araucanía.

de formación, de capacitación, de asesoría y de acompañamiento organizacional cuyos objetivos fueran potenciar a las organizaciones en la planificación y organización de sus proyectos y formar a sus dirigentes apoyándolos en su participación en la mesa.

Esta experiencia generó factores que aseguraron su continuidad y sostenibilidad en el tiempo. Los factores más importantes son el incremento del capital social de las organizaciones que participaron del proceso, la dotación de bases organizativas a estas comunidades, la generación de vínculos y sentido de pertenencia y la consolidación de procesos asociativos.

La Red de Economía Solidaria en San Pablo

La experiencia de la Red de Economía Solidaria en San Pablo comprende un proceso articulación en red de aquellas iniciativas dispersas en la región noroeste para la generación de empleo. A través de la red se intercambiaron experiencias y se implementaron acciones conjuntas para la solución de problemas comunes.

La ciudad de San Pablo cuenta con una población estimada en diez millones de habitantes, siendo considerada el sexto conglomerado urbano del planeta y es definida por quienes la habitan como una metrópolis contradictoria donde conviven la grandeza y el caos.

En este contexto los barrios periféricos de San Pablo presentan dificultades para acceder a elementos mínimos, como la seguridad alimenticia y sanitaria. Esta situación es la que caracteriza a los barrios de la región noroeste donde habitan más de un millón de personas.

Los barrios de la región noroeste están divididos en diez distritos que componen cuatro administraciones regionales de la Prefectura Municipal de San Pablo: Pirituba/Jaraguá, Perus/Anhanguera, Freguesia do Ó e Casa Verde.

En diciembre de 1997 a partir de la organización de una Feria de Economía Solidaria organizada por los Grupos de Generación de Trabajo y Renta y el Núcleo de Ações e Pesquisa de Economia Solidaria (NAPES) se organizó el funcionamiento de la red. Los objetivos de la misma establecen el fomentar el intercambio de experiencias entre grupos para el desarrollo de acciones conjuntas y la creación de propuestas para la resolución de problemas comunes.

La red convocó a grupos trabajando en alternativas para la generación de empleo y renta, a la vez que surgió como parte del Proyecto de Economía Solidaria, gestionado por el NAPES. La estrategia para el desarrollo de la red está en relación directa con las capacidades que los actores que participan en ella adquieren. Es de destacar que la red fue concebida a partir de grupos en condición de exclusión total, por lo cual parte sustancial del trabajo realizado desde la red fue la de creación de capital social.

Estas experiencias son un ejemplo de abordaje desde lo local donde no se pierde de vista el carácter relacional que un proceso de desarrollo local implica, a partir del cual es posible vincular e insertar en forma competitiva en el marco de sociedades altamente urbanizadas territorios con altos grados de fragmentación.

Bibliografía y fuentes utilizadas

CORPORACIÓN SUR PROFESIONALES: «Una experiencia en localidades de extrema pobreza urbana, Cerro Navia (Chile)», en AA.VV.: *La construcción del desarrollo local en América Latina. Análisis de experiencias*, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) - Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP) - Inter-American Foundation (IAF), 2002. Disponible en: <http://www.desarrollolocal.org/documentos/libroalop-claeh.pdf>.

MÁRQUEZ, Francisca: «Los campamentos de Cerro Navia. Apuntes de terreno», en Enrique GALLICCHIO y Lucy WINCHESTER (editores): *Territorio local y desarrollo. Experiencias en Chile y Uruguay*, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) - SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación, 2003, pp. 241-252. Disponible en: <http://www.claeh.org.uy/archivos/SURCLAEH.pdf>.

NÚCLEO DE AÇÃO E PESQUISA EM ECONOMIA SOLIDARIA: «Uma experiência de Economia Solidária na cidade de São Paulo, Brasil», en AA.VV.: *La construcción del desarrollo local en América Latina. Análisis de experiencias*, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) - Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP) - Inter-American Foundation (IAF), 2002. Disponible en: <http://www.desarrollolocal.org/documentos/libroalop-claeh.pdf>.

4. LO LOCAL-TRANSFRONTERIZO

LA EXPERIENCIA DEL PROYECTO «LITORAL INTEGRADO» (ARGENTINA-URUGUAY) Y EL PROYECTO «HUAQUILLAS-AGUAS VERDES» (ECUADOR-PERÚ)

La experiencia del proyecto «Litoral integrado» en la construcción de capacidades para la integración regional

La experiencia del proyecto «Litoral integrado» implementado en la frontera de Argentina y Uruguay⁴ permite analizar una experiencia de construcción de lo local-transfronterizo en un contexto pautado por procesos de integración regional, a la vez que repasar las principales estrategias e instrumentos generados para la construcción de capacidades tendientes a fomentar la cooperación transfronteriza.

El contexto de partida de esta experiencia está pautado por los avances que se dieron en la integración regional en la década de los noventa. La firma del tratado de Asunción, punto de partida del Mercosur, y especialmente la explosiva ampliación de los mercados que este proceso trajo aparejada, generó en la región del bajo río Uruguay grandes incertidumbres, a la vez que grandes expectativas.

Los diferentes agentes locales reconocen dificultades para aprovechar las oportunidades que brinda el contexto de integración regional. Ellas pueden sintetizarse en diversas limitantes: en la capacidad empresarial y gerencial en las actividades productivas, en la disponibilidad tecnológica y de financiamiento para la reconversión, en el apoyo estatal para revertir las condiciones negativas identificadas, y en el peso de los municipios de la región en las decisiones nacionales. En particular, es insuficiente la información sobre el proceso de integración y sobre las oportunidades productivas y de mercado que éste conlleva. Además, la acción de los municipios y de las organizaciones socioeconómicas no generó un marco institucional adecuado para fortalecer o facilitar la concreción de iniciativas de integración regional, no existiendo estrategias comunes ni acciones conjuntas entre organizaciones económicas y sociales.

El proyecto «Litoral integrado» se implementó en el litoral uruguayo-argentino del río Uruguay entre los años 1997 y 1998 a iniciativa de Centro Latinoamericano

4. La zona de la experiencia es la región del bajo río Uruguay, la que incluye un territorio binacional que abarca por lo menos diez localidades de mediano porte, de Norte a Sur desde Monte Caseros hasta Gualaguaychú (incluyendo ciudades cabecera como Concordia, Colón y Concepción del Uruguay en territorio argentino) y desde Bella Unión hasta Mercedes (incluyendo capitales departamentales como Salto, Paysandú y Fray Bentos en territorio uruguayo).

de Economía Humana (ONG uruguaya) y Proyecto Local (ONG de Barcelona), con el apoyo de la Cooperación Española. Su objetivo fue contribuir a la generación de un proceso de desarrollo local en la zona transfronteriza del río Uruguay centrado en el desarrollo de las actividades productivas, la creación de empleo y el fortalecimiento de las instituciones locales. Cabe destacar que los municipios de la zona de intervención tuvieron un rol central como referentes para el conjunto de los actores, adhiriendo al proyecto a través del Comité de Planificación y Gestión de los Municipios Integrados del Río Uruguay en un convenio que se formalizó en el mes de mayo de 1997 en la ciudad de Colón (República Argentina).

La concepción del desarrollo local se centró en la generación de riqueza y de empleo en la zona, al mismo tiempo que generar la capacidad de control de tal riqueza por parte del medio local, con el fin de aumentar los niveles de bienestar social de la población local. Además, el impulso a la cooperación transfronteriza fue uno de los elementos que definió al proyecto y lo dota a la vez de un carácter innovador.

Las acciones del proyecto se estructuraron en torno a las siguientes líneas de trabajo:

- *promoción económica*: a través de ella se canalizó el desarrollo de actividades con impacto en las áreas productivas y de generación de empleo, identificando por un lado áreas de la economía en que la aptitud de la región es mayor, así como temas transversales de interés económico para el desarrollo transfronterizo;
- *formación de agentes de desarrollo local y conformación de redes*: permitió fortalecer a los actores locales (tanto públicos como privados) mediante la formación y la consolidación de una red de *agentes de desarrollo* capaces de potenciar y fortalecer las instancias de cooperación transfronteriza;
- *sistemas de información territorial*: su finalidad fue promover la mejora de la calidad y accesibilidad del conocimiento para la toma de decisiones en la gestión del desarrollo; y
- *planes estratégicos*: permitió iniciar un proceso de reflexión con los actores locales sobre los escenarios posibles y deseables para la región.

En cuanto a sus alcances y principales logros, la experiencia del proyecto «Litoral integrado» tuvo una incidencia positiva, siendo hasta el día de hoy una experiencia única en su tipo por abordar el desarrollo local y regional asociado a la cooperación transfronteriza con una perspectiva incluyente y participativa.

A nivel local, la perspectiva propuesta desde la experiencia permite elaborar nuevas visiones en relación a la integración, generando una masa crítica capaz de explorar y analizar las posibilidades que el nuevo contexto ofrece en concreto para cada uno de los actores locales.

Adicionalmente, las diferentes líneas de trabajo posibilitaron la identificación por parte de los actores locales de los temas prioritarios a resolver en la región, aportando formas de abordaje elaboradas sobre la base de la reflexión conjunta. A su vez, permitieron acercar visiones entre los actores económicos y los gobiernos locales, en relación al desarrollo del turismo en la región y las medidas a implementar de forma tal de respaldar el crecimiento del sector. Entre estas medidas se encuentra la desburocratización en los pasos de frontera, la promoción del turismo termal y la mejora de la oferta y servicios provistos tanto en los centros termales privados como en aquellos cuya explotación quedó bajo responsabilidad de las intendencias municipales.

Los principales puntos identificados como claves en la construcción de lo local-transfronterizo y de capacidades para la integración se resumen a continuación:

- trabajar la multidimensionalidad en un territorio extendido exige mayores recursos humanos y consolidar y atender reclamos específicos;
- atender al factor tiempo en la generación de sinergias y la construcción de nuevos territorios con proyectos comunes exige respetar los tiempos de cada uno de los actores involucrados en el proceso, de forma de poder consolidar ámbitos efectivos de debate y coordinación de objetivos prioritarios; y
- debe trabajarse intensamente a nivel fronterizo (en ambas márgenes) atendiendo las necesidades de cada caso para poder dar respuesta en el marco de la diversidad y en forma conjunta avanzar hacia la dimensión transfronteriza.

Fue necesario realizar un esfuerzo sistemático para transmitir la idea de la cooperación transfronteriza a través de la divulgación de iniciativas y de proyectos concretos, más que de contenidos teóricos alejados de las prácticas de los diferentes actores.

Tanto factores inmateriales como materiales del desarrollo resultaron claves para la continuidad del proceso: adecuada dotación de recursos, mano de obra calificada, capacidad directiva, cultura emprendedora, circulación de información, *know how* técnico, cooperación entre actores.

Deben fortalecerse los ámbitos de decisión locales, tanto desde los gobiernos centrales (transfiriendo recursos y capacidad decisoria) como desde lo local (mediante la convocatoria a instancias participativas y multiactorales).

La experiencia de integración trasfronteriza del proyecto «Huaquillas-Aguas Verdes»

El proceso que se lleva adelante en la frontera entre Ecuador y Perú permite afirmar que es posible la construcción de *lo local* en territorios signados por límites político-administrativos internacionales. El factor determinante para esta construcción es la

existencia de dinámicas socioculturales, políticas y económicas específicas que trascienden y trasponen los límites de cada Estado nación, generando así territorios con un carácter diferencial.

La región transfronteriza considerada se ubica al nororiente peruano y al sureste de Ecuador. Está conformada por el departamento de Tumbes en Perú y la provincia de El Oro en Ecuador. El eje urbano transfronterizo está constituido por las ciudades de Tumbes y Machala mientras que el paso internacional se da en las ciudades de Aguas Verdes y Huaquillas.

La siguiente tabla contiene el número de habitantes de las localidades que conforman la región transfronteriza en cuestión.

Localidades comprendidas	Población
Huaquillas	41.818
Arenillas (parroquia urbana)	16.478
Chacras (parroquia rural Arenillas)	1.431
Carcabón (parroquia rural Arenillas)	777
Palmales (parroquia rural Arenillas)	2.609
Aguas Verdes	14.070
Zarumilla	15.656
Papayal	6.094
Total	98.933

Estos territorios comparten una historia en común que fue severamente afectada a causa del diferendo territorial que sostuvieron Ecuador y Perú. Dicho diferendo motivó un conflicto armado en el año 1995, marcado por el cierre de los pasos de frontera y la colocación de minas en las localidades. Una vez superada dicha confrontación, estos territorios no recibieron un apoyo suficiente del gobierno central que permitiera el crecimiento y fortalecimiento de sus economías así como de los sistemas de actores locales.

Es así que el origen de este proceso de desarrollo transfronterizo está pautado por la firma de los acuerdos de paz entre Ecuador y Perú en octubre de 1998. En ellos se planteó la formulación de un Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú-Ecuador. El propósito central fue elevar el nivel de vida de las poblaciones que habitan la frontera para así consolidar la integración y cooperación entre los dos países.

En respuesta a este contexto, en el año 2001 se implementa un proyecto de desarrollo transfronterizo. En este proyecto participaron la Asociación Laboral para el Desarrollo (ADEC-ATC) de Perú, la Fundación HABITIERRA (Ecuador) y Proyecto Local (Barcelona). Además, se contó con la financiación de la Agencia de Cooperación Española.

Este proyecto posibilitó el inicio de un proceso de fortalecimiento de los actores locales, así como la construcción de una visión de desarrollo transfronterizo a partir de la cual se pudiera promover la integración y el afianzamiento de la paz. Para lograr esto se puso el acento en el incremento de las capacidades tanto de las municipalidades como de los microempresarios. El objetivo es que puedan administrar las oportunidades que la frontera común les brinda para la realización de negocios de pequeña, mediana y gran envergadura. La idea subyacente es que la conformación de un nuevo territorio competitivo respaldada en un enfoque integral posibilita el desarrollo sostenido de las personas que, directa o indirectamente, dependen del comercio y habitan ese territorio.

Las principales actividades que se desarrollan en el marco de este proceso son:

- la elaboración de diagnósticos socioeconómicos del territorio y la detección de sus potencialidades;
- la elaboración de planes locales de promoción a las iniciativas económicas;
- la realización de talleres binacionales de planificación estratégica;
- encuentros binacionales de micro y pequeños empresarios;
- capacitación y formación para agentes de desarrollo local;
- capacitación a micro y pequeños empresarios de la zona binacional; y
- ferias y ruedas de negocios, y asesoría y asistencia técnica a municipios de la frontera.

Hay que tener en cuenta que al proyecto inicial se le sumó un proyecto con mayor énfasis en la dimensión económica. Algunas de las actividades de este proyecto son la creación de un Centro Binacional de Integración Comercial en Huaquillas y Aguas Verdes y un plan de desarrollo sostenible de manglares que comprende El Oro y Tumbes.

Este caso permite ejemplificar claramente la configuración de lo local-transfronterizo. Asimismo, permite analizar la manera en la cual las diversas formas de construcción del desarrollo local transfronterizo aportan elementos para un mejor relacionamiento binacional y para el fortalecimiento democrático y de la paz.

Bibliografía y fuentes utilizadas

MARSIGLIA, Javier: «El desarrollo transfronterizo. Aprendizajes y desafíos», ponencia presentada en seminario transfronterizo *Desarrollo local en el litoral del río Uruguay: un desafío de dos orillas*, Paysandú, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) - Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP) - Inter-American Foundation (IAF), 29 noviembre de 2001.

Sitios web

⟨www.desarrollolocal.org⟩

⟨www.proyectolocal.org⟩

⟨www.desarrollotransfronterizo.org⟩

5. NUEVOS ABORDAJES DE LAS CUENCAS HIDROGRÁFICAS: DESARROLLO LOCAL Y GESTIÓN ASOCIADA

La revalorización de los recursos ambientales, en especial los hídricos, reactivó en la última década el interés por las cuencas hidrográficas. Este nuevo interés se diferencia de enfoques anteriores en relación a las cuencas hidrográficas y su desarrollo.

Estos nuevos abordajes parten de un enfoque de construcción de las cuencas en tanto territorios locales, atendiendo las dimensiones geográficas y ambientales, pero también atendiendo a los sistemas de actores existentes, los modos de producción en estos territorios, las formas culturales específicas que en ellas se generan, los usos de dichas cuencas y su relevancia más allá de la región.

Las experiencias llevadas adelante en la subcuenca Coco-Somoto (Nicaragua), el río Apa (Brasil y Paraguay), el río Lempa (El Salvador) y las cuencas del estado de San Pablo (Brasil) ejemplifican estos nuevos abordajes donde las cuencas son consideradas en tanto territorios locales a partir de las cuales impulsar procesos de desarrollo local, así como instancias de gestión donde se incorpore la participación de los actores que las habitan.

La gestión de la subcuenca de Coco-Somoto como estrategia de desarrollo local

La subcuenca Coco-Somoto tiene un área de 47,36 km², sus principales actividades son la producción de granos básicos para autoconsumo, henequén, hortalizas, café, la fabricación de adobes, tejas y artesanía de barro. Esta subcuenca es la de mayor concentración demográfica rural del municipio de Somoto, con aproximadamente 7.000 habitantes distribuidos en diez comunidades. Un 50% de esta población presenta problemas de tenencia de la tierra lo que estimula la invasión a terrenos de la parte alta y el avance sobre la frontera agrícola.

El factor detonante de las acciones emprendidas desde el municipio para la gestión y planificación del desarrollo son resultado de la preocupación que se instaló en los gobiernos municipales del norte de Nicaragua, luego de los desastres ambientales provocados por el huracán Mitch en 1998, por desarrollar acciones que redujeran la fragilidad del entorno a fenómenos naturales. Asimismo el municipio de Somoto registraba mayores dificultades para el abastecimiento de agua de calidad a la población del municipio.

De esta forma se inició un proceso liderado por el municipio con el apoyo técnico-metodológico de la Facultad de Recursos Naturales y del Ambiente de la Universidad Nacional Agraria y del financiamiento del Programa de Capitalización de los Pequeños Productores del Trópico Seco.

La adopción del enfoque de cuenca en tanto espacio local para orientar la planificación del gobierno municipal resulta estratégica en tanto que permitió la integración de variables medio ambientales al proceso, amplió el mapa de actores a convocar y participar en la construcción de alianzas y formas consensuadas de gestión del recurso.

Las acciones realizadas comprendieron la formulación participativa de un plan basado en un enfoque de gestión interinstitucional de cuencas con el fin de mejorar la calidad y nivel de vida de los habitantes de la cuenca hidrográfica, así como la rehabilitación, protección, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales. En el transcurso de la planificación se contó con la participación amplia de más de veinte actores institucionales: organizaciones de productores, organismos no gubernamentales, oficinas locales del gobierno central, representantes de empresas privadas, proyectos de desarrollo y el propio gobierno municipal.

Los temas identificados como prioritarios a incorporar en el plan son: a) educación sanitaria escolar a nivel de educación primaria; b) promoción del desarrollo local, con el propósito de que cada comunidad de las que conforman la subcuenca tenga representación y de esta manera facilitar su capacidad de gestión; c) uso de microriego, con el objetivo de mejorar y normar el uso del agua, y d) rehabilitación de rubros tradicionales de la subcuenca, como es el caso del henequén.

La gestión de la cuenca del río Apa como proceso de construcción de capacidades para el desarrollo

La cuenca del río Apa comprende una extensión de 17.060 km², de los cuales el 75% corresponde a territorio brasileño y el 25% restante a territorio paraguayo, lo cual le confiere a esta cuenca un carácter binacional. Atendiendo a estas características, desde los gobiernos de Paraguay y Brasil se iniciaron acciones en pro de una gestión transfronteriza que posibilite el desarrollo sustentable de dicha cuenca, elaborando en 1996 un Plan Ambiental de Gestión Transfronteriza para la Cuenca del río Apa.

A partir de estos acuerdos y teniendo como respaldo legal para estas acciones los procesos de descentralización, se inició un proceso de organización y conformación de actores locales transfronterizos, los cuales fueron integrados en ámbitos de coordinación en los cuales participan los gobiernos locales, universidades, ONG y entes de ambos gobiernos nacionales.

A partir de estas instancias, desde el Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Integrado das Bacias dos Rios Miranda e Apa (CIEDMA) en Mato Grosso do Sul, en conjunto con el Centro Altervida de Paraguay y los demás actores involucrados, se procedió a definir las áreas y temas prioritarios para el desarrollo de la cuenca y hacer una gestión integrada de la misma.

Los temas definidos como prioritarios y en los que se están desarrollando acciones comprenden: la implementación de un sistema de vigilancia y monitoreo de la calidad y cantidad de agua desde los municipios ubicados en «cuencas de contribución» a la del Apa, fomentar un manejo adecuado del suelo, mejorar la calidad de agua con que se abastece a las poblaciones, recomponer la biodiversidad de flora y fauna, fortalecer a los actores locales para la gestión de la cuenca, y fomentar actividades productivas ambientalmente amigables (ecoturismo, viveros de flora local, piscicultura).

El enfoque de cuenca hidrográfica permite iniciar un proceso inclusivo de desarrollo de índole transfronterizo que si bien actúa fundamentalmente en la dimensión ambiental incorpora la dimensión económica, política y cultural.

La conformación de actores para la gestión y desarrollo de la cuenca del río Lempa

La cuenca del río Lempa tiene una extensión de 17.938 km² cuadrados compartidos con Guatemala y Honduras, de los cuales 49% le corresponde a El Salvador. La cuenca del río Lempa es un ecosistema de alto valor ambiental donde se pueden encontrar desde humedales (Cerrón Grande) hasta bosques ribereños. En el bajo Lempa es posible constatar una alta diversidad de flora y fauna. Desafortunadamente, los niveles de contaminación y degradación que se constatan son muy altos.

En El Salvador aproximadamente 160 municipios realizan algún tipo de uso del río, ya sea para el abastecimiento de agua, explotación hidroeléctrica, pesca, navegación, turismo, a lo cual se agrega que más del 50% de agua suministrada en el área metropolitana de San Salvador se obtienen del río Lempa.

Estudios recientes demuestran que tanto la disminución del caudal como las inundaciones cuenca abajo, entre otras grandes señales, requieren la implementación inmediata de acciones que permitan recuperar dicha cuenca.

Varias son las instituciones u organizaciones que realizan actividades por medio de proyectos o programas de desarrollo y conservación en el Lempa, con el fin de responder a la problemática, pero generalmente estos esfuerzos no trabajan coordinadamente entre sí, duplicando acciones o limitándolas y, algunos de ellos, con acciones de corto plazo que restringen una mejor gestión de la cuenca y de los recursos naturales en general.

En este sentido en la cuenca del río Lempa se vienen generando proyectos de distinta índole a partir de los cuales se diversifica el mapa de actores y las lógicas de acción en relación a la cuenca, su gestión y desarrollos posibles. Si bien en sus orígenes la mayoría de estas acciones fueron de carácter exógeno, también promovieron procesos endógenos, fundamentalmente a partir del involucramiento de los gobiernos locales y actores socioterritoriales. Los ámbitos de coordinación de los múltiples actores que desarrollan acciones en la cuenca del Lempa se encuentran aún en proceso de consolidación.

Una instancia de encuentro multiactoral es la Campaña de Reencuentro con el Río Lempa, de la misma participan representantes del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Unicef, el Project Concern Internacional, el Fondo Ambiental de El Salvador (FONAES), la Fundación río Lempa, Radio UPA, Comisión del Plan Trifinio, entre otros. Esta instancia tiene como objetivo contribuir a la recuperación del río Lempa mediante la sensibilización de la población salvadoreña, especialmente a la niñez y adolescencia.

La cuenca del río Lempa se encuentra aún en un proceso de conformación en tanto espacio local, y este proceso se verá favorecido en tanto se consolide un sistema de actores a partir del cual pensar el desarrollo local.

El Sistema Integrado de Gestión de los Recursos Hídricos del Estado de San Pablo: una experiencia de gestión descentralizada y participativa

Desde la recuperación democrática en Brasil, la *Secretaría de Recursos Hídricos, Saneamiento y Obras Públicas (SRHSO)* del *Gobierno del Estado de San Pablo (GESP)*, lidera un complejo proceso tendiente a establecer nuevas formas y prácticas en la gestión de los recursos hídricos del estado. Esta propuesta tiene como premisas de partida generar la concientización de la población con respecto al uso del recurso agua, fomentar el involucramiento y participación de la sociedad en su conjunto en la gestión del recurso, crear un sistema integrado y adaptable, y la modificación de los marcos legales de forma tal que contribuyan a la sostenibilidad del sistema.

A partir de la aprobación de la ley estatal de recursos hídricos en diciembre de 1991, el Sistema Integrado de Gestión de los Recursos Hídricos (*SIGRH*) se constituye en el instrumento a través del cual gobierno de San Pablo pone en práctica su Política Estatal de Recursos Hídricos. En ésta se definen los principios para garantizar el control y el uso adecuado del agua: a) una administración descentralizada, participativa e integrada, b) adoptar como unidad de gestión y planeamiento la cuenca hidrográfica tanto a nivel físico como territorial, c) reconocer el carácter de bien público de los recursos hídricos, d) prevenir y atender las causas y efectos adversos de la contaminación, inundaciones, sequía, erosión del suelo, la sedimentación que se producen en las aguas continentales, y e) compatibilizar la gestión de los recursos hídricos con el desarrollo sustentable de la cuenca en su conjunto.

Asimismo, la Política Estatal de Recursos Hídricos contempla la compensación económica de aquellos municipios que hayan sido afectados por la construcción de presas u otro tipo de medidas restrictivas.

La conformación del Sistema Integrado de Gestión de los Recursos Hídricos, definida en la ley estatal de recursos hídricos se estructura de la siguiente forma.

Consejo de Recursos Hídricos

Integrado por representantes de las secretarías del *GESP* responsables de la gestión del agua, la protección ambiental, la planificación estratégica y las finanzas públicas, entre otras. Representantes de los municipios de cada cuenca. Representantes de las universidades e instituciones investigadoras, a los que se suman los procedentes de la sociedad civil organizada.

Comités de las Cuencas Hidrográficas

Integrados por miembros del *GESP*, delegados de las administraciones locales y representantes del sector civil (universidades, instituciones investigadoras, asociaciones de consumidores, sindicatos, asociaciones de clase, *OBC* y *ONG*), en proporción idéntica. Los primeros comités fueron creados en el año 1993 y correspondieron a las cuencas hidrográficas de los ríos *Piracicaba*, *Capivari* y *Jundiaí*.

Agencias de Cuenca Hidrográfica

Las agencias quedaron reguladas a partir de la ley aprobada en 1998 y tienen como cometido: la elaboración periódica del Plan de Cuenca Hidrográfica correspondiente a cada área de actuación, la elaboración de informes anuales sobre el estado de los recursos hídricos, la gestión del Fondo Estatal de Recursos Hídricos, y la articulación al interior del SIGRH.

Comité Coordinador del Plan Estatal de Recursos Hídricos

Este comité es el responsable de la elaboración del plan estatal, en el cual se incorporan las propuestas de cada uno de los Comités de Cuenca Hidrográfica.

La implementación del SIGRH posibilita una descentralización efectiva de la toma de decisiones desde el gobierno estadual a los diferentes órganos competentes creados. En este proceso de gestión de los recursos hídricos se involucra a 20 comités, 645 ayuntamientos y más de 300 organizaciones de distinta índole.

Asimismo, el SIGRH es una plataforma para establecer estrategias y acciones concretas para la un mejor uso del recurso por parte de los ciudadanos, transmitiendo una nueva visión del agua en tanto recurso natural finito y amenazado, donde cada ciudadano es responsable por su protección y conservación.

Estos nuevos abordajes con respecto las cuencas hidrográficas, a pesar de lo reciente de alguna de estas experiencias, representan nuevas posibilidades para abarcar la multidimensional del desarrollo local, así como una gestión de los recursos ambientales que no se restringe a ellos sino que contempla el desarrollo de las comunidades que interactúan con este.

Bibliografía y fuentes utilizadas

ABATTE, Jorge: «Experiencia de desarrollo local transfronteriza: la cuenca del río Apa», ponencia presentada en la reunión de la Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente (FECON) 2003, Asunción, noviembre de 2003 (inédito).

PROCEDAMO: «Gestión socioambiental concertada de la cuenca del río Lempa en El Salvador», proyecto «Concientización y educación ambiental en el ámbito local y cuencas seleccionadas en El Salvador-PROCEDAMO de la Unión Europea», s/d.

Sitios web

⟨www.rededasaguas.org.br/⟩

⟨www.habitat.aq.upm.es/dubai/⟩

⟨www.rekursoshidricos.sp.gov.br/⟩

⟨www.sigrh.sp.gov.br⟩

⟨www.aguaboliva.org/situacionaguaX/IIIEncAguas/⟩

⟨www.riob.org/ag98_disc/cidema.htm⟩

6. LOS ACTORES SOCIOTERRITORIALES EN EL LIDERAZGO DE PROCESOS DE DESARROLLO LOCAL

LA EXPERIENCIA DE LA *WARMI SAYAJ SUNGO* Y LOS CENTROS EDUCATIVOS PARA LA PRODUCCIÓN TOTAL

Las experiencias aquí resumidas aportan ejemplos de procesos de desarrollo local liderados por actores socioterritoriales. En ambos casos el arraigo y conocimiento del territorio, las capacidades organizativas y la disposición a generar vínculos intra y extra territoriales son las principales fortalezas de estos actores en su liderazgo.

Warmi Sayajsungo⁵ y su Programa de Desarrollo Local

La experiencia del Programa de Desarrollo Local Abra Pampa comprende la provincia de Jujuy y parte de la provincia de Salta (Argentina). La sede del programa y de la asociación Warmi está ubicada en Abra Pampa, un municipio de 16.000 habitantes de la provincia de Jujuy (una de las provincias de Argentina que muestra mayores índices de pobreza). Trabaja en un área de 40.000 km² con 70 comunidades aborígenes.

La experiencia de la Warmi resulta relevante tanto por el liderazgo ejercido desde un actor socioterritorial con un enfoque de género —la Warmi es la primera organización no gubernamental de mujeres Coyas en la región—, como por la conformación de lo local a partir de la adscripción étnica y la metodología de trabajo.

La asociación fue fundada en 1995 por Rosario Quispe junto a ocho socias como forma de acción frente a la condición de pobreza y exclusión de los grupos indígenas y especialmente de las mujeres. El espectro de problemas que los afectaban comprendía desde el incumplimiento de los derechos indígenas, la lucha por las tierras, el manejo de los recursos naturales, ausencia de atención sanitaria, entre otros. En el transcurso de un año la Warmi contaba con 320 socias, de las cuales el 80% eran jefas de hogar de familias numerosas.

La Warmi define como sus objetivos el «vivir con dignidad de nuestro trabajo, de acuerdo a nuestra cultura, integrados con el mundo, siendo diferentes, preservando, ampliando y compartiendo nuestra riqueza». Se establecieron relaciones con entidades del gobierno nacional, provincial y local, así como con universidades y organismos de cooperación. Esto permitió diseñar e implementar un programa desde el cual se coordina, asesora y realiza el seguimiento de acciones que permitan generar soluciones para enfrentar la pobreza.

5. Mujeres perseverantes.

Las principales áreas que se trabajan desde el programa de desarrollo son las siguientes:

- organización y empoderamiento (líderes, organización, género);
- valores e identidad (tierra, identidad cultural, patrimonio, derecho aborígenes);
- accesibilidad a derechos económicos, sociales y culturales;
- autosustentabilidad (empresas propias y empresarios/as aborígenes);
- articulación externa (Movimiento de Pueblos Aborígenes, red local de comunidades aborígenes y ONG, búsqueda de nuevos socios, articulación política); y
- bienestar social y material (Banco Coya sistema microfinanciero autogestionado), servicio de desarrollo de negocios aborígenes, escuela de empresarios aborígenes, programa de mejoramiento de salud).

En cada una de estas áreas es posible constatar resultados, destacándose aquellos logrados en los temas de: i) *salud*, con la implementación de un programa de salud comunitaria, ii) *producción de artesanía*, con la conformación de una red de talleres artesanales en 40 comunidades y donde trabajan 200 artesanas, y iii) *reconocimiento de derechos indígenas*.

La experiencia de los Centros Educativos para la Producción Total en la promoción del desarrollo local

Los Centros Educativos para la Producción Total (CEPT) son entidades ubicadas en el medio rural de la provincia de Buenos Aires (Argentina), basados en la organización comunitaria. Su propuesta educativa se estructura a partir de la pedagogía de la alternancia, lo cual posibilita que los alumnos estudien sin desarraigarse. Paralelamente, los CEPT implementaron una propuesta de desarrollo local que implica la creación de condiciones para impulsar el potencial endógeno del territorio y promover formas organizativas propias para cada comunidad.

En 1988, los primeros centros iniciaron su actividad teniendo como orientación la educación de los jóvenes, la capacitación de las familias rurales y el desarrollo de las comunidades. En la actualidad funcionan veinte CEPT, a los cuales concurren aproximadamente 1.700 jóvenes, siendo 3.000 las familias involucradas.

Cada CEPT es una escuela oficial de gestión pública, administrada por un Consejo de Administración electo por una asociación civil (ACEPT), constituida por familias de pequeños productores, trabajadores rurales y representantes de organizaciones socioterritoriales.

Asimismo, estos consejos se agrupan en una organización de segundo orden denominada Federación de Asociación de Centros Educativos para la Producción Total

(FACEPT). Desde este ámbito se promovió la creación en cada centro de un Comité de Desarrollo Local cuyo objetivo es proponer planes y programas de desarrollo local, evaluar los proyectos productivos de los egresados, formular alianzas estratégicas con los municipios, gobiernos provinciales, entes del gobierno nacional, empresas y organizaciones de la sociedad civil.

La definición del desarrollo local como un objetivo de la FACEPT se hace a partir del convencimiento de que es posible construir en forma participativa nuevas alternativas que permitan superar las situaciones adversas por las cuales atraviesa el medio rural. Para llevar a cabo estos objetivos son claves la autogestión y cogestión como formas de organización de base, el trabajo en red, la constitución de alianzas, y la formación integral de los jóvenes a través de la pedagogía de alternancia.

A su vez se instrumentó un fondo solidario de créditos rotatorios para egresados del CEPT que posibilita apoyar de manera efectiva a los jóvenes y sus familias en sus emprendimientos productivos.

Las experiencias reseñadas posibilitan un acercamiento a las estrategias implementadas por actores socioterritoriales en el fomento al desarrollo local en contextos donde no sólo los modos de producción estaban amenazados sino también formas estilo de vida particulares.

Bibliografía y fuentes utilizadas

BACALINI, Gerardo: «Estrategias educativas para el crecimiento comunitario y el mejoramiento de la calidad de vida en el medio rural: el programa de los CEPT y su relación con el desarrollo local», experiencia presentada en I Cumbre Latinoamericana por el Desarrollo Local-Regional y la Descentralización, Arequipa (Perú), junio de 2003.

LLOBETA, Raúl: *Análisis de caso: asociación de mujeres Warmi Sayajsungo. El desarrollo local mirado desde la universidad*, s/d. Disponible en: <http://old.desarrollosocial.gov.ar/foro/trabajos/Warmi_S_lobeta.pdf>.

Sitios web

<www.habitat.aq.upm.es/dubai/>



7. GENERACIÓN DE CONDICIONES PARA EL DESARROLLO LOCAL DESDE LA ARTICULACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

LAS EXPERIENCIAS EN RAFAELA, CEARÁ Y CHIHUAHUA

Las siguientes experiencias —que permiten mejorar las condiciones para iniciar procesos de desarrollo local— son iniciativas lideradas por el sector empresarial con importantes articulaciones con el sector público, lo que permitió instrumentar acciones específicas en pro del desarrollo económico local así como en la mejora de las condiciones sociales.

Rafaela, una experiencia pionera de desarrollo económico local en Argentina

La experiencia de desarrollo económico local de Rafaela, ciudad ubicada en el departamento de Castellanos (provincia de Santa Fe, República Argentina), destaca por ser resultado de un proceso histórico de construcción institucional para el fomento productivo territorial que se inicia a principios del siglo XX. En efecto, la creación sucesiva de diferentes instituciones y organismos vinculados al desarrollo económico local desde 1906⁶ en adelante habla por sí misma de la existencia de importantes rasgos de dinamismo emprendedor y de cooperación entre los agentes socioeconómicos locales, en el seno de una estructura social formada inicialmente por los inmigrantes italianos que constituyeron el primer asentamiento en Rafaela, a fines del siglo XIX. Este contexto hizo que la sociedad rafaélina, en un sentido diferente a lo observado en términos generales en la República Argentina, fuera capaz de crear un ambiente favorable para la cooperación entre las instituciones y una amplia cultura de trabajo.

En tanto factores que actuaron como detonante del proceso de desarrollo que se inició en Rafaela durante la década del noventa, se ubican los impactos que los cambios tecnoproduktivos tuvieron sobre el modo de producción local centrado en la actividad agropecuaria y la producción metalmecánica. La reacción local ante la amenaza que dichos cambios representaban para Rafaela resultó en la asociación del gobierno municipal y el sector empresarial en el liderazgo del desarrollo económico local.

6. 1906 Sociedad Rural; 1912 Escuela de Enseñanza Técnica (Escuela de Mecánicos Agrícolas); 1926 Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria de Rafaela; 1932 Centro Comercial e Industrial del departamento de Castellanos; 1964 Instituto Superior del Profesorado; 1966 Cámara de Industriales Metalúrgicos; 1967 Centro de Investigación Tecnológicas de la Industria Láctea (CITIL); 1972 Universidad Tecnológica Nacional (UTN—Delegación Rafaela); 1978 Cámara de Comercio Exterior; 1991 Secretaría de Programación Económica de la Municipalidad de Rafaela; 1992 Fundación para el Desarrollo Regional; 1994 Cámara de Pequeños Industriales de la Regional (CAPIR); 1995 Centro de Investigación Tecnológica Rafaela (CITRA); 1996 Plan Estratégico de Rafaela; 1996 Centro de Desarrollo Empresarial; 1997 Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDEL); 1997 Centro Regional Rafaela (CEMRAF).

Asimismo, el actor político asumió en 1991 un nuevo rol, el municipio se transformó en un constructor de redes para el desarrollo. Para este nuevo rol, el municipio realizó un reordenamiento administrativo y capacitación del personal ya que no existían prácticas de planificación, elaboración de Presupuestos y de gestión de políticas locales.

Las principales innovaciones que se implementaron desde el ámbito de gobierno fue la creación de la Secretaría de Programación Económica, la cual tuvo a su cargo el relacionamiento con el sector productivo, y la creación en 1996 de un espacio de discusión abierto a toda la sociedad para la elaboración del Plan Estratégico para Rafaela. El plan tuvo como objetivos: potenciar a Rafaela como centro productivo regional con proyección internacional, desarrollarla como núcleo de capacitación y tecnología, proyectar su identidad cultural con base solidaria, y garantizar el equilibrio urbano, la calidad ambiental y de vida para todos.

Paralelamente en 1993 el municipio y el actor empresarial con la cooperación de organismos internacionales iniciaron el diseño de un proyecto con el fin de mejorar la competitividad de la pequeña y mediana empresa. Se concretó en la creación de un Centro de Servicios Empresariales, que luego de finalizado el proyecto continuó su actividad como fundación: se denomina Centro Desarrollo Empresarial (CDE). Desde el CDE se trabaja en la calidad e internacionalización de las empresas, en programas de tecnología y en programas sectoriales.

La competitividad local de Rafaela es resultado de una identificación de los objetivos globales a nivel local, y el compartir un proyecto básico de desarrollo regional. Esto no significa, sin embargo, la ausencia de pugna política, de puja por liderazgos o de conflictos sociopolíticos, sino que tales confrontaciones se inscriben en un marco general de objetivos comunitarios consensuados, más allá de las disputas políticas legales.

En cuanto a la sostenibilidad de esta experiencia, los principales desafíos comprenden la necesidad de recrear constantemente los factores endógenos, el fortalecimiento de las acciones de cooperación y capacitación, la renovación de las alianzas público-privada, y su inserción en los procesos nacionales, regionales y provinciales.

La experiencia de desarrollo económico local en el estado de Ceará

Los cambios y reformas estructurales llevadas a cabo en el estado de Ceará a partir de la llegada al gobierno de los *jóvenes empresarios*, en 1987,⁷ tienen un carácter autónomo, ya que no fueron consecuencia de indicaciones del nivel central o de

7. La creación del proyecto político denominado de los «jóvenes empresarios», que ganó las elecciones para el gobierno del estado de Ceará en 1986, tiene como matriz fundamental el Centro Industrial de Ceará (CIC), entidad creada en 1919 como apéndice de la Federación de Industrias del Estado de Ceará (FIEC). En 1978 asumió la dirección del CIC un grupo de jóvenes empresarios, hijos de la

sugerencias de organismos internacionales, sino, por el contrario, de una ruptura política ocurrida entre fuerzas políticas locales que condujo a un nuevo paradigma de regulación y gestión pública. Las transformaciones que tuvieron lugar en Ceará coinciden en una serie de puntos con los cambios institucionales verificados en el sistema federativo brasileño desde 1988, como el ajuste fiscal, la estabilización monetaria y la descentralización de funciones administrativas y de responsabilidad fiscal. Es interesante señalar que, pese a satisfacer los intereses de la Federación, estas transformaciones no son en absoluto perjudiciales para el desenvolvimiento de la economía local, pues, muy por el contrario, permiten sustentar un proceso de atracción de inversiones y de crecimiento económico basado en la iniciativa de desarrollo económico local. Sin embargo, en la esfera de la distribución, los indicadores sociales no acompañaron en la misma proporción y ritmo al proceso de crecimiento económico, que siguió mostrando un carácter concentrador.

Las redes locales de alianzas y cooperación entre los sectores público y privado, que tienen su expresión en el Pacto de Cooperación o en el Plan Estratégico de la Región Metropolitana de Fortaleza, así como en el modelo de gestión participativa impulsado por el gobierno reformista de los *jóvenes empresarios*, permitió hacer correcciones y ajustes en el proceso de crecimiento económico, sirviendo como mecanismo de estabilización del sistema. No obstante, dichas redes deben continuar ampliando su ámbito de trabajo, a fin de constituirse también en un mecanismo favorecedor de la inclusión social. En lo relativo al marco externo, las amenazas provienen del contexto macroeconómico nacional, la crisis fiscal del Estado federal, la falta de coordinación de las políticas fiscal, financiera y social entre los estados federados, y la ausencia de una política federal de desarrollo regional. Entre las debilidades internas del proceso se esbozan, además, aspectos como la falta de una política administrativa que incluya la formación y calificación de los funcionarios públicos, el peso de los desembolsos financieros por concepto de servicio de deuda, algunos déficit en infraestructura económica, y la contradicción entre los buenos resultados e indicadores fiscales y económicos y los pésimos indicadores sociales, en especial en salud, educación y distribución del ingreso. De cualquier modo, el proceso iniciado en Ceará en 1987 tiene un carácter irreversible, debido a la penetración del nuevo paradigma de regulación y de gestión en el sistema público y privado en Ceará. El modo de regulación dejó de ser una propuesta política abstracta, para transformarse en acuerdos e instituciones concretos que permiten plantear, conducir y reproducir la problemática de los agentes locales.

primera generación de industriales locales, lo cual abrió un espacio decisivo para la introducción de nuevas ideas y planteamientos políticos en la principal asociación del empresariado local, hasta el punto de que nueve años después habían logrado una difusión en la sociedad local suficiente como para alcanzar el Poder Ejecutivo del gobierno estadual.

El Fondo Social del Empresariado Chihuahuense

El estado de Chihuahua se ubica en el norte de México, con una población estimada en tres millones de personas. Es un estado altamente industrializado con índices de empleo e ingresos que se ubican por encima del promedio nacional. A pesar de ello se registran altos niveles de violencia, principalmente en ciudad Juárez donde se concentra más del 50% de la población del estado.

El factor detonante que da origen a esta experiencia fue la ocurrencia en 1991 de un acontecimiento fortuito: una tromba arrasó la ciudad. En reacción a ello, y con el consentimiento del sector empresarial de Chihuahua, desde la gobernación del Estado se promulgó la creación de un impuesto adicional a las nóminas del sector empresarial con el objetivo de recaudar fondos para la reconstrucción y ubicación de las viviendas de las familias afectadas.

El comité empresarial encargado de la administración de los recursos luego de resuelto el problema original detectó una serie de proyectos sociales en comunidades rurales cercanas que podrían ser apoyados siguiendo el mismo mecanismo. En el año 1994 con el respaldo de las autoridades y ante la necesidad de recursos de las organizaciones sociales se crea el Fondo Social del Empresariado Chihuahuense. Este fondo se financia a través de un aporte voluntario y es administrado por un comité técnico integrado por empresarios de las principales ciudades de Chihuahua y representantes del gobierno estadual.

A partir de 1996 el fondo se constituye como asociación civil, definiéndose como áreas prioritarias aquellos proyectos de construcción, reconstrucción y equipamiento de organizaciones orientadas a la atención de poblaciones en riesgo social y que actúan en las áreas de la salud y la educación.

Las líneas de acción se incrementaron paulatinamente, trabajándose desde 1999 en diferentes programas interinstitucionales donde se combinan esquemas de microfinanciamiento, capacitación empresarial para familias de bajos recursos, atención a sectores sociales específicos, programas de fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y programas de responsabilidad social empresarial y servicio comunitario.

La fundación se consolidó como un actor que actúa como puente entre las organizaciones empresariales, las organizaciones sociales y el gobierno chihuahuense, en la implementación de acciones en pro del desarrollo económico y la mejora de las condiciones sociales.

Las experiencias de Rafaela, Ceará y Chihuahua permiten visualizar diferentes formas de articulación del sector público-privado. A pesar de las luces y sombras que se pueden establecer en los tres casos, en cada uno de ellos queda de manifiesto las

posibilidades y alcances posibles en un liderazgo de los actores económicos, así como las diferentes formas de articular la acción público-privada. Las lecciones acumuladas en estas experiencias, fundamentalmente en el plano del desarrollo económico, señalan como desafío el ampliar estos procesos hacia procesos de desarrollo local, en su carácter de proceso multiactoral y mutidimensional.

Bibliografía y fuentes utilizadas

AMARAL FILHO, Jair do: «Desenvolvimento local e descentralização na América Latina: o caso do estado do Ceará, Brasil», en Gabriel AGHÓN, Francisco ALBUQUERQUE y Patricia CORTÉS (compiladores): *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL) - Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), 2001.

COSTAMAGNA, Pablo: «La articulación y las interacciones entre instituciones: la iniciativa de desarrollo económico local de Rafaela, Argentina», en Gabriel AGHÓN, Francisco ALBUQUERQUE y Patricia CORTÉS (compiladores): *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), 2001.

LOYA, Juan de Dios: «El sector privado y el desarrollo local, experiencias de alianzas entre empresas y productores. El caso de la Fundación del Empresariado Chihuahuense», experiencia presentada en I Cumbre Latinoamericana por el Desarrollo Local-Regional y la Descentralización, Arequipa (Perú), junio de 2003.



8. EXPERIENCIAS DE CONSTRUCCIÓN DE ALIANZAS

LOS CASOS DE LA ALIANZA CLAEH-CERP-IMF (URUGUAY) Y ADIT Y LA MUNICIPALIDAD DE SAN MARTÍN DE SACATEPÉQUEZ (GUATEMALA)

Los procesos de desarrollo local son procesos incluyentes en número y diversidad de actores. Una de las formas de relacionamiento de los actores en los procesos desarrollo local consiste en la conformación de alianzas, lo cual implica que cada actor aporta capacidades, habilidades, destrezas o recursos complementarios con los de los otros actores involucrados, contribuyendo así a generar una ventaja comparativa.

Como forma de ejemplificar este tipo de relación, se presentan a continuación dos experiencias de conformación de alianzas. La primera de ellas estuvo integrada por el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), el Centro Regional Profesores del Centro (CERP Florida) y la Intendencia Municipal de Florida (IMF) para impulsar acciones en la localidad de Sarandí Grande, departamento de Florida (Uruguay). La segunda alianza presentada estuvo conformada por la Asociación de Desarrollo Integral Tineco (ADIT) y la Municipalidad de San Martín de Sacatepéquez en el departamento de Quetzaltenango (Guatemala) para realizar diversas actividades en el municipio de San Martín de Sacatepéquez. Estas experiencias permiten reflexionar sobre las posibilidades y alcances de las alianzas en el desarrollo local.

La alianza CLAEH-CERP-IMF

La alianza integrada por el CLAEH, el CERP y la IMF se originó en el año 2002 en el marco del *Programa Fortal*, que tuvo como objetivo apoyar el empoderamiento de la sociedad civil para el trabajo asociado en alianzas con sectores públicos, especialmente a nivel local, de forma de enfrentar en forma conjunta y exitosamente el diseño de políticas. La alianza creada se planteó actuar en tres barrios periféricos de la ciudad de Florida (capital del departamento del mismo nombre) y en toda la localidad de Sarandí Grande.

En el caso de Sarandí Grande, la alianza apostó a colaborar con las organizaciones locales para superar las limitantes que impedían un proceso de trabajo colectivo y crear mejores condiciones para catalizar un proceso orientado al desarrollo local. De esta forma, se procuró generar un ámbito de trabajo interinstitucional donde las instituciones locales trabajaran en forma consensuada, articulada, coordinada y permanente en torno al proceso de desarrollo de Sarandí Grande. A través del *Programa Fortal*, las instituciones que integraron la alianza CLAEH-CERP-IMF aportó los recursos y el equipo técnico necesarios para crear y consolidar el grupo de trabajo interinstitucional.

El trabajo desarrollado por la alianza se organizó en tres etapas. La primera incluyó la elaboración de un diagnóstico técnico en el que se definieron en los talleres de discusión con los actores locales los objetivos y las estrategias de la intervención. En el transcurso de esta etapa, las cuatro o cinco organizaciones participantes en los talleres realizaron permanentes contactos y convocatorias a otras organizaciones y habitantes en general para que se sumaran a los talleres. A pesar de los esfuerzos realizados, sólo se sumaron dos o tres organizaciones más a la propuesta.

Durante la segunda etapa, la alianza planteó como estrategia consolidar un grupo interinstitucional *de forma natural* luego de un proceso de trabajo conjunto entre diversas organizaciones en torno a actividades concretas. Estas actividades comprendieron un Curso de Formulación y Evaluación de Proyectos Económicos y Sociales, un Curso de Gestión de Pymes para jóvenes y la gestión de un programa Jornales Solidarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, entre otros.

La tercera etapa estuvo centrada en la consolidación de un grupo de trabajo interinstitucional de organizaciones locales que se denominó Coordinadora para el Desarrollo de Sarandí Grande, que desde entonces viene impulsando diversas actividades que responden a las necesidades e intereses locales, siendo uno de los mejores ejemplos la organización de una Feria Apícola realizada en mayo de 2004 que reunió a productores de todo el país y atrajo gran atención de las autoridades nacionales y la prensa de todo el país.

De esta forma, la alianza entre CLAEH-CERP-IMF cumplió su propósito inicial: apoyar actividades y consolidar un ámbito interinstitucional como agente de desarrollo local.

Alianza ADIT-Municipalidad de San Martín de Sacatepéquez (Quetzaltenango, Guatemala)

San Martín de Sacatepéquez es uno de los 24 municipios del departamento de Quetzaltenango en la parte occidental de Guatemala. Luego de finalizado el largo conflicto armado que afectó al país, esta zona inició comienzos de los noventa un proceso de recuperación que generó no sólo una dinámica de desarrollo que redujo los niveles de pobreza (el municipio presentaba mayor nivel de pobreza que el promedio del departamento), sino también un proceso de reconstrucción del tejido social que fortaleció la relación entre la sociedad civil y el gobierno local.

En este contexto, surge en 1997 la alianza entre la Asociación de Desarrollo Integral Tineco (ADIT) y la Municipalidad de San Martín de Sacatepéquez con el fin de implementar actividades complementarias en beneficio de la comunidad y fortalecer al gobierno local y a las organizaciones comunitarias. De esta forma, se definieron las siguientes acciones estratégicas: a) el fomento de la confianza

entre la población y la autoridad local, con el fin de promover la participación; b) la implementación de un sistema de trabajo coordinado y complementario para atender las necesidades de la comunidad; y c) iniciar un proceso de aprovechamiento de los recursos locales y captación de recursos externos. A su vez, se realizaron diagnósticos en cada una de las comunidades, a partir de los cuales se formularon planes de desarrollo comunales.

Los principales resultados obtenidos por el trabajo realizado desde la alianza comprenden:

- la cobertura de educación se extendió significativamente, contando actualmente con escuelas en el 90% de las comunidades del municipio;
- el 100% de las comunidades lograron por lo menos tres proyectos de infraestructura (agua potable, electrificación, caminería);
- comités comunales fueron capacitados para la gestión directa de sus proyectos;
- se logró acercar las entidades cooperantes a las comunidades, lo cual hizo posible generar nuevos proyectos en áreas productivas como la horticultura (mediante proyectos de mini-riego), artesanía (tejidos) y cría de animales menores; y
- se creó la Unión de Organizaciones para el Desarrollo de San Martín (UNODESMA) para coordinar acciones de promoción del desarrollo municipal.

Estas nuevas dinámicas fueron acompañadas por un incremento del capital social local, aumentando en forma sustantiva los niveles de organización y participación tanto de hombres como mujeres. Esto redundó en el fortalecimiento del municipio en general.

En síntesis, los ejemplos descritos permiten concluir que la constitución de alianzas puede ser un instrumento efectivo para activar recursos, proponer proyectos e implementar acciones que promuevan el desarrollo local. A su vez, pueden generar nuevas formas de articulación de los actores locales (como ocurrió en Sarandí Grande con la Coordinadora de Desarrollo Local y en San Martín con la UNODESMA).

Bibliografía y fuentes utilizadas

CENTRO LATINOAMERICANO DE ECONOMÍA HUMANA: *Informe de sistematización proyecto FORTAL - Sarandí Grande*, 2004 (inédito).

PINTOS, Fernando: «Fortalecimiento de la alianza entre el gobierno municipal y las organizaciones de la sociedad civil en el departamento de Florida», en *Serie Programa FORTAL - Pobreza Urbana & Desarrollo*, Año 9, n.º 23, Buenos Aires, diciembre de 2003.

SKARWAN, Dagny: «Valorando los cambios y el impacto sobre la pobreza en San Martín Sacatepéquez, Guatemala. Estudio de caso a partir de la experiencia de ProBosques/Helvetas», ponencia presentada en seminario internacional *Procesos y mecanismos de participación y construcción de capital social para un efectivo manejo de los recursos naturales*, Valdivia (Chile), 7 al 11 de abril de 2003. Disponible en: http://www.red-participacion.com/seminario_PDF.pdf.

TAX ALVARADO, Guillermo: «Alianza estratégica municipal», resumen de la experiencia presentada en I Cumbre Latinoamericana por el Desarrollo Local-Regional y la Descentralización, Arequipa (Perú), junio de 2003.

9. LA DESCENTRALIZACIÓN Y SU EXPRESIÓN EN MARCOS LEGALES LOS CASOS DE GUATEMALA, CHILE, COLOMBIA, BOLIVIA Y PERÚ

Guatemala: los acuerdos de paz como marco de análisis

El carácter constitucional de los acuerdos pactados a la salida de la guerra civil guatemalteca indica la relevancia de los diversos puntos convenidos, que atañen directa o indirectamente al proceso descentralizador y participativo. En tal sentido, los elementos más importantes pueden sintetizarse en lo siguiente.

1. En el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, se estableció la necesidad de aumentar las oportunidades y la capacidad de participación de la ciudadanía como forma primaria de fortalecimiento del poder civil. Ello facilitó una participación amplia, organizada y concertada de los ciudadanos en la toma de decisiones, asumiendo responsabilidades y compromisos en la búsqueda de la justicia social y la democracia. Para cumplir con esta meta, el gobierno reiteró su compromiso de descentralización de la administración pública, con el objetivo de movilizar toda la capacidad del Estado en beneficio de la población. La idea es poder establecer con la población mejores relaciones a través de:
 - el fortalecimiento de los gobiernos municipales y la seguridad de que el sistema de Consejos de Desarrollo funcionará efectivamente. Esto implica mejorar las relaciones de ambas instancias con la comunidad —a través del reforzamiento de las prácticas democráticas de las autoridades— y con el poder central;
 - el establecimiento de los Consejos Locales de Desarrollo, así como de aquellas expresiones sociales que canalicen la participación vecinal en el proceso de desarrollo comunitario y municipal; y
 - la creación de las condiciones para el desarrollo de las organizaciones locales representativas de la población, fortaleciendo la participación en ellas y capacitándolas para un mejor ejercicio de sus funciones.
2. El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas buscó crear, ampliar y fortalecer estructuras, condiciones, oportunidades y garantías de participación de los pueblos indígenas, en el pleno respeto de su identidad y del ejercicio de sus derechos. Este acuerdo fue especialmente importante para el

proceso descentralizador. El reconocimiento del carácter multiétnico, multilingüe y pluricultural del país,⁸ así como del derecho consuetudinario y tradiciones diversas de cada una de las culturas existentes, tuvo y tiene repercusiones importantes en el funcionamiento de los niveles subnacionales de gobierno. La finalidad es crear espacios significativos de participación política, económica y social para las comunidades indígenas.

Así, en el marco de este acuerdo se convinieron los siguientes puntos:

- se reconocen y respetan las diferentes culturas indígenas del país en su desarrollo y proyecciones;
- se reconoce el papel que le corresponde a las autoridades de las comunidades indígenas. Estas comunidades fueron constituidas de acuerdo a sus propias normas consuetudinarias para el manejo de sus asuntos. Es por ello que se deben desarrollar mecanismos que otorguen atribuciones a las autoridades para que señalen la normatividad interna de sus comunidades;
- en el marco de la autonomía municipal se reconoce el papel de las comunidades para el ejercicio del derecho a decidir sobre sus prioridades de desarrollo, en particular en relación a la salud, educación, cultura e infraestructura. Para lograr esto, el gobierno se comprometió a afirmar la capacidad de dichas comunidades en esta materia, propiciando su participación en la toma de decisiones sobre todos los asuntos que les afectan. Esto forma parte de la reforma al Código Municipal que se impulsó. A pesar del carácter municipal del código, el gobierno aseguró la representación institucionalizada de las comunidades en los niveles regional y nacional;
- en lo que se refiere a los servicios de salud, educación y cultura indígena, el gobierno se comprometió a ejecutar el proceso de regionalización administrativa sobre la base de criterios económicos, sociales, culturales, lingüísticos y ambientales. Asimismo, aseguró la participación de las diferentes comunidades en la planificación y ejecución de los programas mediante sus propias instituciones; y
- es necesario desarrollar medidas legislativas y administrativas que garanticen el reconocimiento, titulación, protección, reivindicación, restitución y compensación de los derechos indígenas relativos a la tierra. Ello incluyó el mantenimiento del sistema de administración de las tierras que históricamente les pertenecen y la donación de tierras estatales a las comunidades indígenas que las necesiten para su desarrollo.

8. En este acuerdo el gobierno se comprometió a promover una reforma constitucional que definiese y caracterizara a la nación en tales términos.

3. En el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria se destaca la importancia de la concertación entre los actores del desarrollo socioeconómico y las diferentes instancias y niveles gubernamentales del Estado en la formulación y aplicación de las estrategias y acciones del desarrollo. Teniendo en cuenta que son las propias comunidades las que mejor pueden definir las medidas que los benefician o afectan, se debe institucionalizar la descentralización de la concertación socioeconómica, transfiriendo recursos económicos y capacidades para discutir y decidir localmente la asignación de recursos. El gobierno se comprometió a promover medidas tendientes a incrementar la participación de la población en los distintos aspectos de la gestión pública, de forma de avanzar en la participación de los distintos grupos en la definición de las opciones políticas, sociales y económicas del país. Para fortalecer las capacidades de participación de la población y las de gestión del Estado, el compromiso fue:

- promover una reforma al Código Municipal, que profundizara el proceso de descentralización municipal al reforzar los recursos físicos, administrativos y financieros. Entre otros proyectos, se debía ejecutar en el corto plazo uno de capacitación municipal que formara personal especializado en la ejecución de las nuevas tareas como resultado del proceso descentralizador;
- promover una reforma del sistema de elección de los gobiernos departamentales; y
- los Consejos de Desarrollo debían tener un papel fundamental para la promoción y garantía de la participación comunitaria en la identificación de prioridades locales, en la definición de los proyectos y programas públicos e interacción con la política de desarrollo urbano y rural. Con relación a esto, el gobierno se propuso restablecer los Consejos Locales, ampliar los espacios de los sectores participantes en los Consejos Departamentales y Regionales, y asegurar el financiamiento de todos ellos.

Para responder a las demandas urgentes de la población, el gobierno se comprometió, entre otras cosas, a mejorar la administración de los recursos e inversiones públicas mediante su descentralización, desconcentración y desburocratización. Para ello reformó los mecanismos de ejecución presupuestaria, aseguró la autonomía en las decisiones y el manejo financiero, y fortaleció los mecanismos de fiscalización.

Respecto a los servicios públicos, se estableció la necesidad de fomentar la participación activa de las municipalidades, comunidades y organizaciones sociales en la planificación, ejecución y fiscalización de su administración. Concretamente, para los servicios y programas de salud y educación, esto se estableció a través de sus propios sistemas locales y a través de los Consejos Locales de Desarrollo. En el caso de la salud,

la organización descentralizada de los distintos niveles de atención debía asegurar la existencia de programas y servicios de salud a nivel comunal, regional y nacional.

En síntesis, como medidas concretas para modernizar la gestión pública y la política fiscal, se establecía la necesidad de:

- profundizar en la descentralización y en la desconcentración de facultades, responsabilidades y recursos centrales;
- para responder de forma eficiente a las demandas del desarrollo socioeconómico era necesario fomentar una estrecha interacción entre el Estado y la población. Para lograrlo, la descentralización debía contener la transferencia de poder de decisión y de recursos adecuados para los diferentes niveles;
- el gasto público debía regirse por los principios de prioridad hacia el gasto social y ejecución eficiente del presupuesto, con énfasis en la descentralización, desconcentración y fiscalización;
- los municipios debían fortalecer su capacidad de recaudación de recursos.

Los acuerdos de paz tienen una importancia fundamental en el proceso de desarrollo democrático del país. Esto se refiere a dos factores clave. El primero de ellos es la apertura de los nuevos espacios políticos que propicia el mismo proceso de paz. El segundo factor son los avances en el ámbito jurídico. Las reformas constitucionales en los diferentes ámbitos se convierten en un elemento indispensable para cumplir la primera etapa de los acuerdos. Esto, a su vez, supone en sí la formalización de numerosos procesos y mecanismos necesarios para la modernización democrática del gobierno, junto con la ampliación de los derechos, las libertades y los espacios de participación ciudadanos en los diferentes niveles de gobierno.

Chile: los contenidos descentralizadores de la Constitución de 1980

La Constitución de Chile aprobada en 1980 dispone en su artículo 107 que la administración de cada comuna o agrupación de comunas corresponde a la Municipalidad. La Constitución y la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades definen a la Municipalidad como corporación de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna. La ley otorgó a las Municipalidades cinco funciones propias o privativas, referentes a las siguientes materias: transporte y tránsito público; construcción y urbanización, planificación urbana y elaboración del plan regulador, limpieza y ornamentación, y promoción del desarrollo comunitario. Además, se le confiere también la facultad para desarrollar, directamente o con otras instituciones, funciones relacionadas con una larga lista de materias, entre las que se incluyen asistencia social,

salud pública, protección del medio ambiente, educación, prevención de riesgos, urbanización, turismo, deporte y recreación.

Para cumplir con sus funciones, la ley entregó a las Municipalidades varias atribuciones esenciales, entre las cuales las más importantes fueron las de: a) elaborar y ejecutar el plan comunal de desarrollo, b) elaborar y ejecutar el presupuesto municipal, c) administrar los bienes municipales y los nacionales de uso público existentes en la comuna, d) dictar resoluciones obligatorias, e) establecer derechos por los servicios prestados y por los permisos y concesiones otorgados, y f) otorgar subvenciones y aportes a personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro, que colaboren con el cumplimiento de las funciones municipales.

Los órganos que conforman la Municipalidad son el alcalde y el Consejo de Desarrollo Comunal (CODECO). El alcalde es la máxima autoridad de la Municipalidad y es designado por el Consejo Regional de Desarrollo (COREDE) y en algunas comunas por el presidente de la República. Mientras tanto, las funciones del CODECO son asesorar al alcalde y hacer efectiva la participación de la comunidad en el desarrollo de la comuna. Está presidido por el alcalde e integrado por representantes de las organizaciones comunitarias territoriales y funcionales (25% cada una) y de las actividades relevantes de la comuna (el resto),⁹ con excepción de aquellas de naturaleza gremial o sindical y de la administración pública.

El proceso de *regionalización* tiene orígenes ideológicos distintos. A diferencia de lo que ocurrió con el aparato de planificación estatal, el sistema de planificación regional fue incluso fortalecido hasta 1978 debido al interés ideológico de un importante grupo de militares empapados de un pensamiento geopolítico, quienes conformaron la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA). Esta comisión, bajo un discurso que reiteraba la idea de una descentralización estrechamente asociada a una propuesta de regionalización, tuvo por principal cometido preparar las bases para los decretos ley 573 y 575 de 1974, los que establecieron la regionalización actual y varias de las estructuras administrativas y financieras en vigencia.

El régimen de descentralización territorial en Colombia

El establecimiento de un régimen de centralización política y descentralización administrativa fue el objetivo fundamental de la Constitución Política de 1986, tras casi un siglo de debilitamiento de las entidades subnacionales bajo un estado nacional centralizado y

9. Existían varios sesgos a la participación en el Consejo, como el otorgar carácter territorial a entidades de muy distinta naturaleza (Juntas de Vecinos, Centros de Madres, Asociaciones de Regantes y Propietarios), algunas de las cuales representan intereses locales específicos; la necesidad de que las organizaciones de carácter funcional fuesen reconocidas por el corede para ser representadas en el Consejo; y el considerar como actividades relevantes de la comuna únicamente a las grandes empresas.

con un poder presidencial muy fuerte que mantenía control absoluto sobre las herramientas macroeconómicas, en contraste con un poder regional y local apenas residual.

La reforma constitucional de 1968 constituye el antecedente directo de las medidas descentralizadoras en Colombia, pues además de los ajustes necesarios para desarrollar mecanismos de planeación —algunos de los cuales nunca tuvieron desarrollo legal— se estableció un sistema de transferencia de competencias y recursos a los entes territoriales (el más destacado es el situado fiscal, establecido en 1968 y reglado por la ley 46 de 1971).

Esta medida se complementó con la ley 14 (1983) dirigida a fortalecer los fiscos municipales y departamentales, fundamentalmente por medio de un nuevo manejo de los catastros, y la ley 76 (1985) sobre planificación regional que permite establecer los Consejos Regionales de Planificación (CORPES) con el objetivo central de racionalizar el uso de los recursos por medio de la desconcentración de la inversión. Por último, como complemento necesario a lo anterior, se aprobaron entre 1987 y 1990 leyes sobre competencias descentralizadas en los municipios, incluidas salud y educación.¹⁰ Pero todas las transformaciones fiscales hacían necesario introducir modificaciones políticas que, de una forma complementaria, ayudaran a revivir a los territorios, siendo asunto principal el de la elección popular de los alcaldes, medida aprobada en 1986 a través de una reforma constitucional.

La Constitución de 1991 supone la culminación de todo el proceso anterior, confirmando a la nación el carácter de república unitaria descentralizada y ampliando el conjunto de entidades territoriales con autonomía regulada. Su esquema básico consistió en retomar y reforzar algunos de los pasos dados anteriormente, principalmente la elección de autoridades subnacionales y el traslado de recursos y competencias a estas, dándose además una gran importancia a la participación ciudadana que necesariamente debía acompañar tales procesos.¹¹

El artículo 1^o de la Constitución establece que:

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

10. Decreto ley 77 de 1987 y leyes 10 y 29 de 1990.

11. Es necesario mencionar que la Constitución estableció otras formas de descentralización además de las territoriales, en la medida que ciertas entidades pasaron a cumplir autónomamente funciones del Estado anteriormente centralizadas. Tal es el caso de las comisiones de regulación, del Banco de la República o de las universidades públicas.

Se reconoce como entidades territoriales a los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, los cuales tendrán autonomía para la gestión de sus intereses, es decir, gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales. La distribución de estas competencias será objeto de ley orgánica de ordenamiento territorial y serán ejercidas de acuerdo a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

En lo que se refiere a los departamentos, la Constitución les reconoce autonomía para la administración de sus asuntos seccionales y para la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio, cumpliendo funciones administrativas, de coordinación de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre el poder central y municipal, y de prestación de servicios.

En cada departamento habrá una asamblea departamental y un gobernador. La asamblea departamental tendrá entre 11 y 30 miembros (diputados) y le corresponderá expedir disposiciones relacionadas con la planificación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de las zonas de frontera. También es función de las asambleas departamentales decretar los tributos y contribuciones departamentales, expedir el Presupuesto y determinar la estructura de la administración departamental. Además, la Constitución reconoce dos posibilidades de delegación. Por un lado, las asambleas departamentales —de acuerdo a lo establecido en la ley— pueden delegar en los municipios funciones que les son propias, y por otro lado, mediante una ley, uno o varios departamentos pueden tener funciones distintas a las reconocidas constitucionalmente en la medida que éstas les son delegadas desde organismos o entidades públicas nacionales. Esta última alternativa está relacionada con la posibilidad de que dos o más departamentos puedan constituir una región con el objetivo central de promover el desarrollo económico y social del territorio. Será una ley orgánica la que establezca las condiciones para que el Congreso transforme a una región en una entidad territorial, decisión que será sometida a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados.

El gobernador será el jefe de la administración seccional y representante legal del presidente y agente de éste para el mantenimiento del orden público, para la ejecución de la política económica general y para todos aquellos asuntos que el Estado central acuerde con el departamento mediante convenio. Si bien los gobernadores son elegidos popularmente para un período de tres años —no pueden ser reelegidos— el presidente de la República tiene la atribución —en los casos taxativamente señalados por la ley— de suspender o destituir a los gobernadores.

En lo que se refiere a los municipios, éstos son reconocidos como una entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, aunque no se reitera el reconocimiento de autonomía, lo que sí se hace con el departamento. En cada municipio habrá una corporación administrativa (concejo) elegida popularmente por períodos de tres años que tendrá entre 7 y 21 miembros de acuerdo a la población. También habrá un alcalde elegido por un período de tres años —sin posibilidad de reelección— y que en los casos señalados taxativamente por la ley, puede ser suspendido o destituido por el presidente o el gobernador.

La Constitución permite que los concejos municipales dividan el territorio en comunas (áreas urbanas) o corregimientos (áreas rurales) con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía. En cada una de estas subdivisiones habrá una junta administradora local de elección popular. En otra muestra más de flexibilidad, la Constitución permite que la ley establezca categorías de municipios, en virtud de lo cual se puedan definir distintos regímenes políticos y administrativos.

Por último, la misma Constitución reconoce la posibilidad de constituir áreas metropolitanas cuando dos o más municipios tengan estrechas relaciones económicas, sociales y físicas con el objetivo de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio, racionalizar la prestación de servicios y ejecutar obras de interés metropolitano. Será una ley de ordenamiento territorial la que defina un régimen administrativo y fiscal de carácter especial y el procedimiento mediante el cual se desarrollaran las consultas populares que vincularán a los municipios con el área metropolitana.¹²

Bolivia: la Ley de Participación Popular

La experiencia de Bolivia es el ejemplo más claro de un modelo de descentralización entendido como construcción política del gobierno central, el cual tuvo como punto central la creación de un nivel local de gobierno y la institucionalización de espacios de participación.

La Ley de Participación Popular de abril de 1994 y la Ley de Descentralización Administrativa de julio de 1995 fueron trascendentales para el país, pues se pasó de tener 24 municipios a 314, cada uno con su consejo municipal, su ejecutivo municipal (alcalde) y su comité de vigilancia para el control social. Además, se comenzó a transferir

12. La Constitución señala que Santa Fe de Bogotá se organiza como distrito capital. En tal sentido, el concejo —a iniciativa del alcalde— dividirá el territorio en localidades, en cada una de las cuales habrá una junta administradora elegida por un período de tres años e integrada por no menos de siete ediles y un alcalde local, quien es designado por el alcalde mayor de una terna elevada por la junta correspondiente. A nivel distrital existe un concejo integrado por un concejal por cada 150.000 habitantes o fracción mayor de 75.000 y un alcalde mayor, elegidos popularmente por un período de tres años.

de manera casi automática el 20% de los recursos del Tesoro General de la Nación a los municipios según el número de habitantes. En el proceso de planificación participativa que surgió de la Ley de Participación Popular, el instrumento de gestión de mediano y largo plazo es el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) que se elabora de manera participativa entre todos los actores del municipio y define el futuro de éste para los cinco años siguientes.

La Ley de Participación Popular (ley 1.551) —y sus correspondientes decretos reglamentarios— y la Ley de Descentralización Administrativa establecen un marco legal e institucional para la implementación de un modelo de descentralización en el que resaltan varios aspectos que potencialmente favorecen la inversión de infraestructura social, pero que también pueden trabar su desempeño.

En primer lugar, se transfiere a los municipios la propiedad, provisión, mejoramiento y ampliación de la infraestructura social y equipamiento necesarios para la provisión de servicios de educación, cultura, salud, deportes, vivienda, caminos vecinales y otras facilidades de carácter productivo. Estas transferencias se refieren a hospitales de segundo y tercer nivel, hospitales de distrito, centros de salud y puestos sanitarios dependientes del Ministerio de Salud. En lo que se refiere a educación, se les transfiere los establecimientos de educación inicial, primaria y secundaria, así como bibliotecas, museos y otros dependientes del gobierno nacional, con excepción de aquellos considerados patrimonio nacional y de jurisdicción de las universidades. La totalidad de campos deportivos y polifuncionales es también transferida, con excepción de aquellos destinados a prácticas de tipo nacional o internacional. Asimismo, los gobiernos locales detentan responsabilidades en la provisión de servicios sociales referidos a desayunos escolares, programas de género, etcétera. Mientras tanto, el gobierno nacional es el responsable de las políticas nacionales en estos sectores, así como de definir las normas técnicas. El pago de haberes al personal docente, administrativo y técnico especializado es responsabilidad del gobierno nacional, manteniendo así el principio de unidad en la prestación de servicios sociales (ley 1.551, artículos 13 y 14).

En segundo lugar, el 20% de los recursos originados por la recaudación de tributos nacionales de renta interna y renta aduanera se distribuyen entre todos los municipios en función del tamaño poblacional de cada jurisdicción territorial municipal (recursos de coparticipación).¹³ Adicionalmente, las atribuciones de recaudación y gasto de los impuestos sobre propiedad rural, inmuebles urbanos y vehículos automotores pasan a ser exclusivamente de dominio municipal (recursos propios).

13. Actualmente, añadidos los municipios de frontera que se han creado con estatuto especial, suman 314 los municipios del país. El territorio del municipio se define como el de la sección de provincia, la que es a su vez parte del departamento.

El modelo de participación de la sociedad civil en la planificación municipal está relacionado a las Organizaciones Territoriales de Base (OTB),¹⁴ las que participan en las decisiones de gasto público local y en la fiscalización y control de las acciones. Para ello se establece el reconocimiento de la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas del área rural y de las juntas vecinales en el área urbana. Finalmente se asignan responsabilidades y derechos sobre las acciones locales a las comunidades y juntas (ley 1.551, capítulo II).

El proceso de planificación local contempla a toda la población a través de sus OTB, como actores potenciales del diseño y gestión de su propio desarrollo. El marco legal básico se encuentra en la ley 1.551 del 20 abril de 1994 y se consolida en la Norma de Planificación Participativa Municipal del 14 de marzo de 1997. En esta resolución se establecen los lineamientos esenciales del sistema de planificación local, los cuales se pueden resumir en:

- el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) es la base y pilar fundamental del proceso de planificación y se constituye en el resumen de la demanda social local priorizada;
- el PDM está constituido por el diagnóstico, la visión estratégica y la programación quinquenal o de mediano plazo;
- en el PDM se deben integrar y articular las propuestas distritales, cantonales, comunales, vecinales, etcétera; y
- la elaboración de la propuesta debe incluir a toda la población a través de los representantes de las Organizaciones Territoriales de Base, asociaciones comunitarias y el Comité de Vigilancia.¹⁵

El proceso de descentralización resultado de la implementación de Ley de Participación Popular en Bolivia comparte las mismas luces y sombras que se pueden señalar para otros procesos de índole subnacional que tienen lugar en América Latina. Tal como señala José Luis Blanes, para Bolivia «ya ha pasado el momento de las reformas legales, se requiere de construir o fortalecer las instituciones y sobre todo crear las nuevas generaciones de operadores».¹⁶

14. Comunidades indígenas originarias del occidente del país, los sindicatos campesinos, las organizaciones territoriales indígenas y las juntas de vecinos, entre las más importantes. El sindicalismo campesino rechazó en 1994 este denominativo genérico por intuir que con ello se desconocía la estructura de la organización.

15. El Comité de Vigilancia, constituido por representantes de las otb, tiene la responsabilidad de hacer el seguimiento al Plan Operativo Anual. El alcalde debe rendir informes periódicos para tal efecto. El acceso a los recursos de contraparte provenientes de los fondos y programas nacionales estará sujeto al cumplimiento estricto de esta norma. En adelante se les llamó organizaciones comunitarias.

16. José Luis Blanes: «Descentralización. Un área de posibilidades y conflictos. Lecciones del caso boliviano», ponencia presentada en seminario internacional Logros y desafíos de la descentralización en América Latina. El papel de la cooperación europea, La Paz (Bolivia), 4 y 5 de setiembre de 2003, p. 24.

Perú: breve recorrido histórico y repaso del marco legal

El sistema nacional de planificación creado en 1962 por la Junta Militar de Gobierno organiza el territorio nacional en cinco macro regiones con Oficinas Regionales de Desarrollo (ORDE):

- ORDENORTE con sede en Chiclayo para siete departamentos;
- ORDEORIENTE con sede en Iquitos para tres departamentos;
- ORDECENTRO con sede en Huancayo para seis departamentos;
- ORDESUR con sede en Arequipa para cuatro departamentos;
- ORDESURORIENTE con sede en Cusco para tres departamentos; y
- el Instituto Nacional de Planificación con sede en Lima metropolitana.

Con su elección en 1963, el arquitecto Fernando Belaunde lanza las primeras elecciones municipales para descentralizar el país a nivel de gobiernos locales, provinciales y distritales. Hoy Perú cuenta con 184 concejos provinciales y alrededor de 1.600 concejos distritales, o sea un promedio de diez distritos por provincia. En estas elecciones solamente participa la población alfabeta.

Con el golpe militar ocurrido en 1968 se interrumpe el mandato presidencial y los alcaldes electos sólo quedan para terminar su mandato. Después de ello, el Ministerio del Interior toma la iniciativa para designar a los nuevos alcaldes junto con sus concejales. Posteriormente, para dejar el poder, la junta militar llama a elecciones de una Asamblea Constituyente y en 1979 se firma una nueva Constitución que considera el sistema electoral al sufragio universal y prevé la regionalización del territorio nacional con gobiernos subnacionales.

Con la reelección de Fernando Belaunde en 1980, se llama nuevamente a elecciones municipales democráticas bajo la nueva regla del sufragio universal. Mientras tanto, las Cámaras de Diputados y Senadores se dedican a debatir y formular una ley marco de regionalización que es aprobada en 1982. Esta ley entrará en aplicación bajo el presidente Alan García, eligiéndose en 1987 a los primeros gobiernos regionales de la vida republicana.

Las asambleas regionales sufren de un vicio de forma al nacimiento por tener representantes cuya elección es totalmente diferente según su origen:

- alcaldes provinciales electos en su circunscripción;
- diputados regionales electos por sufragio directo a nivel departamental; y
- representantes de organizaciones civiles electos al segundo grado.

En 1992, con el autogolpe del presidente Alberto Fujimori, después de dos años de gobierno, se cancelan todos los poderes característicos del régimen democrático:

- se cierran las Cámaras de Diputados y Senadores;
- se toma el control del Poder Judicial;
- se cancelan los gobiernos regionales; y
- se reducen los concejos provinciales a nivel de distrito capital.

Los gobiernos regionales son reemplazados por los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) y posteriormente, en 1996, pasan a ser simples correas de transmisión del Ejecutivo central a nivel departamental, terminando la experiencia de la regionalización. Salvo la letra A, cada letra del CTAR resulta un engaño:

- no son Consejos sino simples coordinaciones intersectoriales;
- no son Transitorios dado que sobreviven durante una década; y
- no son Regionales porque se reducen a departamentos.

Además sus presidentes son designados por Fujimori. A pesar de que la nueva Constitución de 1993 considera elecciones regionales antes de fines del 1995, no hubo elecciones hasta la llegada al poder del presidente Alejandro Toledo en 2001.

Con la vuelta a la democracia y con la promesa de descentralización en todos los programas políticos del 2001, el presidente Alejandro Toledo anuncia las elecciones regionales junto con las municipales para fines del 2002. Con la realización de estas elecciones se instalan los segundos gobiernos regionales en cada uno de los 24 departamentos del país.

Ley Orgánica de Gobiernos Regionales: modelo conceptual

Artículo 8. Principios rectores de las políticas y la gestión regional

La gestión de los gobiernos regionales se rige por los siguientes principios:

1. *Participación.* La gestión regional desarrollará y hará uso de instancias y estrategias concretas de participación ciudadana en las fases de formulación, seguimiento, fiscalización y evaluación de la gestión de gobierno y de la ejecución de los planes, Presupuestos y proyectos regionales.
2. *Transparencia.* Los planes, Presupuestos, objetivos, metas y resultados del gobierno regional serán difundidos a la población. La implementación de portales electrónicos en internet y cualquier otro medio de acceso a la información pública se rige por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (n.º 27.806).
3. *Gestión moderna y rendición de cuentas.* La Administración Pública Regional está orientada bajo un sistema moderno de gestión y sometida a una evaluación de desempeño. Los gobiernos regionales incorporarán a sus programas de acción mecanismos concretos para la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre los avances, logros,

dificultades y perspectivas de su gestión. La Audiencia Pública será una de ellas. Los titulares de la administración pública regional son gestores de los intereses de la colectividad y están sometidos a las responsabilidades que la ley establezca.

4. *Inclusión.* El gobierno regional desarrolla políticas y acciones integrales de gobierno dirigidas a promover la inclusión económica, social, política y cultural, de jóvenes, personas con discapacidad o grupos sociales tradicionalmente excluidos y marginados del Estado, principalmente ubicados en el ámbito rural y organizados en comunidades campesinas y nativas, nutriéndose de sus perspectivas y aportes. Estas acciones también buscan promover los derechos de grupos vulnerables, impidiendo la discriminación por razones de etnia, religión o género y toda otra forma de discriminación.
5. *Eficacia.* Los gobiernos regionales organizan su gestión en torno a los planes y proyectos de desarrollo regional concertados, al cumplimiento de objetivos y metas explícitos y de público conocimiento.
6. *Eficiencia.* La política y la gestión regional se rigen con criterios de eficiencia, desarrollando las estrategias necesarias para la consecución de los objetivos trazados con la utilización óptima de los recursos.
7. *Equidad.* Las consideraciones de equidad son un componente constitutivo y orientador de la gestión regional. La gestión regional promociona, sin discriminación, igual acceso a las oportunidades y la identificación de grupos y sectores sociales que requieran ser atendidos de manera especial por la gestión regional.
8. *Sostenibilidad.* La gestión regional se caracteriza por la búsqueda del equilibrio intergeneracional en el uso racional de los recursos naturales para lograr los objetivos de desarrollo, la defensa del medio ambiente y la protección de la biodiversidad.
9. *Imparcialidad y neutralidad.* Los gobiernos regionales garantizan la imparcialidad y neutralidad en la actuación de la Administración Pública.
10. *Subsidiariedad.* El gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer las distintas funciones que le competen al Estado. Por consiguiente, el gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas eficientemente por los gobiernos regionales y éstos, a su vez, no deben involucrarse en realizar acciones que pueden ser ejecutadas eficientemente por los gobiernos locales, evitando la duplicidad de funciones.
11. *Concordancia de las políticas regionales.* Las políticas de los gobiernos regionales guardan concordancia con las políticas nacionales de Estado.
12. *Especialización de las funciones de gobierno.* La organización de los gobiernos regionales integra las funciones y competencias afines, evitándose en cualquier caso la existencia de duplicidad de funciones entre sus distintas gerencias u oficinas.

13. *Competitividad*. El gobierno regional tiene como objetivo la gestión estratégica de la competitividad regional. Para ello promueve un entorno de innovación, impulsa alianzas y acuerdos entre los sectores público y privado, el fortalecimiento de las redes de colaboración entre empresas, instituciones y organizaciones sociales, junto con el crecimiento de eslabonamientos productivos, y facilita el aprovechamiento de oportunidades para la formación de ejes de desarrollo y corredores económicos, la ampliación de mercados y la exportación.
14. *Integración*. La gestión regional promueve la integración intrarregional e interregional, fortaleciendo el carácter unitario de la República. De acuerdo con este principio, la gestión debe orientarse a la formación de acuerdos macrorregionales que permitan el uso más eficiente de los recursos, con la finalidad de alcanzar una economía más competitiva.

El cumplimiento de los principios rectores establecidos es materia de evaluación en el Informe Anual presentado por el presidente regional.

La gestión regional es parte de la gestión pública del Estado, lo cual implica el redimensionamiento gradual del gobierno nacional, la transferencia continua de competencias y funciones a los gobiernos regionales y locales, fortaleciendo sus capacidades e incrementando sus recursos, el respeto en materia de sus competencias constitucionales y exclusivas, la coordinación y complementariedad respecto de las competencias compartidas, y la creciente integración espacial de ejes de desarrollo.

Bibliografía y fuentes utilizadas

BLANES, José Luis: «Descentralización. Un área de posibilidades y conflictos. Lecciones del caso boliviano», ponencia presentada en seminario internacional *Logros y desafíos de la descentralización en América Latina. El papel de la cooperación europea*, La Paz (Bolivia), 4 y 5 de setiembre de 2003.

HUERTA MALBRÁN, María (compiladora): *Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala*, Bogotá, Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (UPD/OEA) - Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Latinoamericanos de la Universidad Alberto Hurtado (ILADES) - Centro Editorial Javeriano (CEJA), 2000. Disponible en: <http://www.upd.oas.org/decentralization/publications/Descentralizaci%C3%B3n.pdf>.

Sitios web

Base de datos de las Américas (Georgetown University).
Disponible en: <http://www.georgetown.edu/pdba/>.

10. LA DESCENTRALIZACIÓN IMPULSADA DESDE LOS NIVELES SUBNACIONALES

LA EXPERIENCIA DESCENTRALIZADORA EN EL DEPARTAMENTO DE MONTEVIDEO (URUGUAY) Y LA EXPERIENCIA DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN PORTO ALEGRE (BRASIL)

Los procesos descentralizadores impulsados desde ámbitos de gobierno subnacionales implican la reorganización y zonificación territorial. A partir de la creación de estos espacios descentralizados se procura incorporar a los actores sociales al proceso de construcción de la agenda pública poniendo en discusión *la cosa pública*. Esta discusión de lo público se refiere a temáticas muy variadas, que incluyen: alumbrado público, espacios verdes y de recreación, saneamiento, entre otros. Este tipo de experiencias tiene un efecto ordenador sobre las organizaciones sociales ya que implica que los vecinos de las zonas se organicen racionalmente con la finalidad de incidir más eficazmente en las discusiones que se generan en dichos ámbitos.

En tanto ejemplo de organización de un proceso de descentralización desde un ámbito de gobierno subnacional se exponen a continuación la experiencia llevada adelante por la Intendencia Municipal de Montevideo y la experiencia desarrollada en la ciudad de Porto Alegre, particularmente a través de la implementación de una nueva forma de descentralización y distribuir las inversiones públicas como lo es el presupuesto participativo.

La experiencia de descentralización del departamento de Montevideo (Uruguay)

A fines de la década de los ochenta, tiene lugar en Uruguay una fuerte discusión sobre la organización del Estado, la participación popular y las políticas municipales. En ese entorno, la idea de la descentralización se presenta como una posible solución a las demandas sociales, produciéndose una coincidencia en los discursos de los diferentes sectores políticos. Esto llevó a que la descentralización se convirtiera en un punto importante en la agenda política y que se incorporara en la reforma constitucional que tuvo lugar en 1996.

Los procesos de descentralización aparecen desde la esfera política como funcionales a un esquema de gestión social que necesita del Estado *cerca de la gente* y de una sociedad civil espesa y rica en iniciativas y proyectos. En ese sentido, el municipio adquiere un rol particularmente importante por su inserción local y requerirá

transformaciones relevantes en lo político-administrativo que lo habiliten a jugar un rol activo e innovador en este terreno.

Uruguay es un país políticamente unitario e históricamente centralista. Su Constitución no prevé más que un nivel de descentralización territorial inferior al nacional: los departamentos, gobernados por un intendente municipal y una junta departamental, con relativa autonomía financiera y competencias limitadas. No existe el nivel local o municipal que habilite una descentralización intradepartamental con órganos electivos y autónomos, incluso luego de la reforma constitucional de 1996 que incluyó otros aspectos referidos al régimen local.

En este contexto se desarrolla la experiencia descentralizadora del departamento de Montevideo, a impulso del gobierno departamental del Frente Amplio (coalición de partidos y movimientos de izquierda) que asumió en 1990. Hasta ese momento, no existían en Montevideo antecedentes de desconcentración o descentralización, si bien los discursos preelectorales de todos los partidos durante la campaña de 1989 aludieron al tema desde diversas ópticas y contenidos.

La decisión política inicial fue adoptada en los primeros días del gobierno y consistió en regionalizar y dividir funcional y administrativamente al departamento en 18 zonas que comprenden los 64 barrios del área urbana, suburbana y rural. Estas zonas fueron la base territorial para el desarrollo de la estrategia de descentralización y participación ciudadana. Dentro de cada una de las 18 zonas, se crearon tres ámbitos que corresponden a objetivos diferentes y complementarios:

Los Centros Comunales Zonales (CCZ). La creación de los CCZ se propuso desconcentrar el aparato político administrativo de gobierno, transfiriendo algunos servicios, políticas sociales y trámites municipales. Este sería el aparato político-administrativo de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) en la zona, teniendo como objetivo el acercamiento entre la administración y los habitantes como usuarios de servicios. Para ello, los CCZ disponen de personal administrativo, técnico, profesional y cuadrillas de servicio (*polo institucional*).

Las Juntas Locales. Las Juntas Locales tienen una integración político partidaria, siendo designadas por el intendente. Tienen bajo su órbita la decisión y la gestión de las políticas municipales locales, definidas de acuerdo a planes quinquenales. Al presidente de la Junta Local le compete la superintendencia del CCZ. Son órganos ejecutivos, plurales, integrados por representantes de los partidos políticos que tienen representación en la Junta Departamental y a quienes el intendente designa de acuerdo a la propuesta de cada uno. El objetivo es acercar el representante al representado, el político al ciudadano (*polo político*).

Los Concejos Vecinales. La creación de los Concejos Vecinales contempla la participación directa de los vecinos mediante la elección de candidatos por voto

secreto no obligatorio. El objetivo que aspira este ámbito de participación es dar cabida a los representantes de las organizaciones sociales de la zona o a los vecinos distinguidos por su labor hacia la comunidad local. Tienen a su cargo el asesoramiento y control de la gestión municipal (*polo social*).

Mediante la creación de estos ámbitos, el gobierno municipal de Montevideo logró articular territorialmente en cada zona una institucionalidad que permite diversos tipos de legitimidad y formas de democracia, apelando cada uno de ellos a actores y formas de participación diferentes. En las juntas locales, concebidas como ámbitos de participación política, el principio de legitimidad es la representación partidaria. En los concejos vecinales, concebidos como representación social, el principio de legitimidad es la representación de intereses.

En ese contexto «tripartito», el ámbito que brinda a la experiencia su carácter innovador y que conduce al empoderamiento de la sociedad civil es el de los concejos vecinales. El primer aspecto a señalar respecto a los concejos es que son electos en forma independiente de las elecciones municipales, de carácter político, de las que surgen el intendente municipal y la junta departamental. Estas elecciones se realizan cada cinco años. El segundo aspecto es que se eligen vecinos en forma individual, que son presentados como candidatos por las organizaciones de la sociedad civil de la zona o por grupos de vecinos. El tercer aspecto es que se eligen cada dos años. El cuerpo electoral lo constituyen todos los vecinos residentes dentro de los límites del CCZ, mayores de 18 años. El número de integrantes de los concejos vecinales varía entre 25 y 40.

Analizando el entramado de redes formales e informales que se tejen sobre el formato institucional, el sistema descentralizado además de ser un mecanismo de gestión participativa sin precedentes permite detectar algunas fortalezas, debilidades y desafíos entre los niveles central y descentralizado, con la sociedad civil y con otros organismos del Estado en el ámbito nacional.

El concejo vecinal aparece como una organización socioterritorial con características propicias para la articulación de actores en general. Dentro del ámbito zonal, los concejos vecinales van asumiendo una nueva función, transformándose en un centro de referencia para la comunidad local en cuanto a la presentación de denuncias, demandas e iniciativas sobre empleo, políticas sociales, obras de infraestructura, etcétera. Las organizaciones barriales y de fomento presentan menos tensiones y parecen tener un ámbito de integración directa en el concejo vecinal, donde también se hace posible la participación de ONG. Desde el punto de vista de *cobertura*, sus integrantes provienen de toda la zona del CCZ; desde el punto de vista de la *representatividad*, los integrantes son representantes barriales, de los vecinos y de sus diferentes formas de organización; desde el punto de vista de la *legitimidad*, son electos por votación popular.

Desde el punto de vista de la *actitud* asumida, los Concejos Vecinales se plantean actualmente como un organismo de articulación y de representación zonal más allá del ámbito de los *problemas municipales*. En ese sentido, la lógica reivindicativa trasciende *lo municipal* (sin descuidarla) y enfoca las problemáticas sociales planteándose la búsqueda de acciones, fundamentalmente en torno al tema de la generación de empleo.

Además de la nueva institucionalidad que incorporó a nivel territorial, el proceso de descentralización de Montevideo es rico en experiencias novedosas de cogestión, cooperación público-privada y eficiente ejecución zonal de servicios. La elaboración de los Planes Estratégicos de Desarrollo Zonal (PLAEDEZ) resultó una herramienta de Presupuesto Participativo y planeamiento estratégico de acuerdo a las necesidades locales conjugadas con las posibilidades presupuestales de la Intendencia.

Desde 1993, año en que se institucionaliza el proceso descentralizador, se concibió la importancia de dar participación a la sociedad a través de los órganos locales en la fijación de prioridades presupuestales referidas a obras y servicios. Para el logro de este objetivo era imprescindible la instalación de una metodología operativa formalizada, perfeccionable como consecuencia de su consolidación y de la legitimación que le brindaran sus actores (equipo de gobierno, órganos zonales, vecinos en general) y a su vez del grado de eficacia y cumplimiento de los objetivos que surgirían del monitoreo y evaluación permanente efectuado de año en año.

A fines de 1999, en vísperas de la terminación de un período de gobierno municipal, los 18 gobiernos locales de Montevideo y muy especialmente sus órganos sociales, los concejos vecinales, comenzaron a prepararse para realizar la transición de un equipo de gobierno a otro. De esta forma, manifestaron la nueva actitud de «estadista» incorporada a la conducta de los actores zonales vinculados al proceso de descentralización y participación ciudadana que se desarrolla en el departamento desde hace diez años. Trataban por este camino de dejar encaminadas las propuestas, los proyectos y las formas de trabajo que aseguraran la continuidad en los ritmos adquiridos hasta entonces.

Estas iniciativas, acompañadas atentamente desde el gobierno municipal, impulsaron a éste a elaborar un programa de apoyo que estimulara los trabajos que se iniciaban y que facilitara simultáneamente la participación social. Desde él se ofreció a los gobiernos locales encauzar las labores iniciadas hacia una dimensión más ambiciosa: se brindó orientación programática, acompañamiento, guía metodológica, coordinación y promoción permanente para proyectar, en forma participativa, horizontes nuevos y posibles de desarrollo humano e integral hacia los cuales acercarse a largo plazo con la suma de las acciones cotidianas. Esas metas a las que se aspira llegar una vez acordadas por los actores participantes, son lo que denominaron PLAEDEZ.

Entre los grandes principios de la planificación estratégica urbana se plantean las siguientes condiciones necesarias para proponer el plan:

- la sensación generalizada de crecimiento incontrolado o de riesgo de pérdida de oportunidades en un marco socioeconómico cambiante;
- la voluntad de anticipar los problemas urbanos y de promoción de un desarrollo sostenible de la ciudad;
- la existencia de actores representativos de la vida social, económica y política de la ciudad que acepten participación y consenso entre ellos respecto a un proyecto de futuro; y
- la necesidad de liderar el proceso de elaboración del plan por parte de algún actor relevante, en este caso el gobierno municipal de Montevideo.

El programa introdujo una iniciativa poderosa, recogida de la mejor experiencia del proceso de descentralización: la instalación en cada zona de un Equipo de Planificación Zonal (EPZ) integrado por funcionarios municipales, concejales y ediles, con la función de animar y coordinar los trabajos locales, impulsando así lo que ha sido una de las prácticas más fecundas de la gestión pública en Montevideo en los diez años, la forja de nuevos y mejores conocimientos, integrando saberes tradicionalmente separados: el saber social y el saber técnico.

En síntesis, la Intendencia Municipal de Montevideo logró construir durante algo más de diez años un sistema desconcentrado que instaló mecanismos de participación social y, sobre la base de alianzas entre actores públicos, privados y sociales, avanzar hacia un sistema descentralizado en términos políticos de gobernabilidad local.

Presupuesto participativo en la ciudad de Porto Alegre

La implementación del presupuesto participativo en la ciudad de Porto Alegre es resultado de la llegada al gobierno local de una coalición de partidos de izquierda encabezado por el Partido de los Trabajadores en el año 1988. Este mismo año se promulgó una nueva Constitución donde se establecía una redistribución de los recursos federales.

La situación en que se encontraban los municipios brasileños presentaba un panorama similar: indicadores sociales desfavorables, autoridades recelosas de abrir instancias de participación, y cierta tendencia al clientelismo y a la tecnocracia en los órganos administrativos lo cual generaba una ausencia de transparencia en la asignación de los recursos públicos y una situación crónica de profunda crisis financiera.

La Municipalidad de la ciudad de Porto Alegre presentaba al momento de asumir el Frente Popular una disponibilidad mínima de fondos para la inversión social y una reducida colaboración entre el gobierno local y la comunidad para solucionar los problemas. Ante esta situación, se estableció como prioritario el generar mecanismos que permitieran alcanzar una mayor transparencia y confianza de la comunidad, a la vez que implementar una política de recuperación

financiera mediante una reforma fiscal con criterios fijos. Estas definiciones implicaron el compromiso público de abrir la participación de los ciudadanos para decidir el destino de los recursos.

De esta forma el Presupuesto Participativo se ideó como un instrumento que posibilitaba descentralizar y distribuir las inversiones públicas, situar a las comunidades más necesitadas en el primer puesto de las prioridades municipales, institucionalizar un mecanismo de participación popular en la toma de decisiones referentes a la gestión de los recursos públicos, y crear una cultura de la participación que contribuyera a superar las prácticas clientelistas. Este proceso fue acompañado por diversos actores políticos y socioterritoriales tales como sindicatos, ONG y asociaciones de vecinos.

La primera reunión del Presupuesto Participativo se realizó en setiembre de 1989 y contó con la participación de casi 200 personas. Una de las primeras dificultades de este proceso fue la estructura de representación de los movimientos urbanos populares de Porto Alegre y su expresión territorial. El plan general dividió la ciudad en cuatro zonas y estas no coincidieron con las divisiones organizacionales del movimiento popular, por lo cual hubo que extender la división de zonas a 16, de las cuales algunas hoy día han sido subdivididas.

De esta forma en los debates abiertos realizados para definir las prioridades del año 1989, participaron unas 1.500 personas. Sin embargo, las prioridades definidas se quedaron en el papel, debido a la precaria situación financiera del municipio donde casi el 98% del Presupuesto municipal se iba en nóminas

En enero de 1990 se creó la Coordinadora de Relaciones con la Comunidad y de la Oficina de Planeamiento (*GAPLAN*) y el *Consejo de Presupuesto Participativo*. Estos órganos dependen del municipio y son los responsables de coordinar el proceso del Presupuesto Participativo. Esta estrategia quebró parcialmente la estructura y poder ejercido por los secretarios de departamento de los municipios.

En el año 1991 se iniciaron las primeras obras correspondientes al Presupuesto Participativo, contando para ello con una disponibilidad financiera resultado de la reasignación de los recursos federales. Estas obras tuvieron gran impacto en la ciudadanía, siendo 4.000 las personas que participaron ese año en la definición del Presupuesto. El número de participantes se incrementa año tras año, lo cual implica la generación de nuevas estructuras que posibiliten organizar dicha participación.

De forma de evitar una excesiva fragmentación debido a las divisiones zonales se crearon las Asambleas Plenarias Temáticas. Esto permitió sumar las demandas presupuestarias que no tenían una localización específica sino que eran de interés para toda la comunidad, a la vez que incorporar a los sectores de clase media que tenían una participación limitada en las asambleas plenarias zonales, en tanto sus zonas no presentaban mayores carencias de infraestructura urbana.

La Municipalidad de Porto Alegre capacita y forma funcionarios que cumplen las tareas de coordinación del proceso de consultas populares y a la elaboración de los aspectos técnicos del Presupuesto. Estos funcionarios se distribuyen entre la Coordinadora de Relaciones Comunitarias (CRC) y la Oficina de Planeamiento (GAPLAN). Asimismo desde el Municipio se procura establecer una masiva campaña de comunicación por lo cual la población puede disponer de folletos informativos así como de la documentación y legislación resultado de las reuniones.

Entre los principales logros alcanzados a través de la instrumentación del Presupuesto Participativo se desataca el aumento en la cobertura de abastecimiento de agua potable y de servicio de alcantarillado, el aumento de la cobertura de recolección de residuos domiciliarios, y el aumento de la matrícula escolar.

El Presupuesto Participativo ha posibilitado la diversificación de las inversiones, en términos sociales y geográficos, beneficiando a los sectores habitualmente excluidos de las iniciativas de las instituciones civiles. A su vez el Presupuesto Participativo coloca la reflexión sobre lo público en primer lugar, y procura deslindarlo de lo político, minando las bases de prácticas clientelares en las relaciones entre los ediles y los electores.

Las experiencias de Montevideo y Porto Alegre tanto por su trayectoria como por el formato descentralizador propuesto son referentes incluso más allá de América Latina. En ambas quedan en evidencia las oportunidades que estos procesos brindan en la construcción democrática, aún sin contar con un marco legal y normativo explícito a favor de la descentralización.

Bibliografía y fuentes utilizadas

AA.VV.: *Descentralización y democracia. Un debate necesario*, Montevideo, Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) - Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), 1999.

BAIERLE, Sergio: «The explosion of experience: the emergence of a new ethical political principle in popular movements in Porto Alegre», en Sonia E. ÁLVAREZ, Evelina DAGNINO y Arturo ESCOBAR: *Cultures of politics, politics of culture: re-visioning latin american social movements*, Boulder (Colorado), Westview Press, 1998, pp. 118-139.

Sitios web

Base de datos de las Américas (Georgetown University).

Disponible en: <<http://www.georgetown.edu/pdba/>>.

<www.habitat.aq.upm.es/>

<www.montevideo.gub.uy>

<www.portoalegre.rs.gov.br>

CUADRO ANEXO. Marco político, jurídico y normativo de la descentralización en América Latina

País	Organización política territorial	Organización política subnacional	Forma de gobierno	Criterio de elección
Argentina	Federal	Provincias (22) Municipios	Nivel intermedio: Gobernador Legislaturas provinciales Nivel local: Intendentes Concejos deliberantes o municipales	Elección popular de todos los cargos
Bolivia	Unitario	Departamentos (9) Provincias Secciones de provincias Cantones	Nivel intermedio: Prefecto Consejo departamental Subprefectos y corregidores Nivel local: Alcalde Concejo municipal	Prefecto (funcionario de confianza del Presidente de la República). Consejeros departamentales (designados por los dos tercios de los concejales municipales). Subprefectos y corregidores (representantes del Prefecto y administran las provincias y cantones). Alcalde (electo por los respectivos concejos o juntas municipales, de entre sus miembros, por mayoría simple). Concejo municipal (votación universal, directa y secreta).
Brasil	Federal	Estados (27)	Nivel intermedio: Gobernador Asamblea legislativa Nivel local: Prefeito Cámaras municipales (vereadores)	Elección popular de todos los cargos

CUADRO ANEXO. Marco político, jurídico y normativo de la descentralización en América Latina

País	Organización política territorial		Organización política subnacional	Forma de gobierno	Criterio de elección
	Organización política territorial	Organización política subnacional			
Chile	Unitario	Regiones (13) Provincias (51) Comunas	<p>Nivel intermedio: Intendente Consejo regional</p> <p>Nivel local: Alcalde Concejo municipal</p>	Intendente (funcionario de confianza del presidente de la República) Alcaldes, consejos regionales y municipales (elección popular)	
Colombia	Unitario	Departamentos (32) Municipios Entidades territoriales indígenas	<p>Nivel intermedio: Gobernador Asamblea departamental</p> <p>Nivel local: Alcalde Concejo municipal</p>	Gobernador, Asamblea Departamental, alcalde y Concejo Municipal (elección popular)	
Costa Rica	Unitario	Regiones (6) Provincias (7) Cantones (81) Distritos (28)	<p>Nivel municipal: Alcalde (funcionario ejecutivo o presidente) Consejo municipal (integrado por regidores municipales o síndicos)</p>	Alcalde y consejo municipal (elección popular)	

CUADRO ANEXO. Marco político, jurídico y normativo de la descentralización en América Latina

País	Organización política		Forma de gobierno	Criterio de elección
	territorial	subnacional		
Ecuador	Unitario	Provincias Cantones Parroquias rurales	<p>Nivel intermedio: Gobernador (régimen seccional dependiente) Prefecto provincial (régimen seccional autónomo) Consejo provincial (régimen seccional autónomo)</p> <p>Nivel local: Alcalde o presidente del Cabildo Concejo municipal</p>	Gobernador (funcionario de confianza del Presidente de la República), Prefecto provincial, Consejo provincial, alcalde o presidente del Cabildo y Concejo municipal (elección popular)
El Salvador	Unitario	Departamentos Municipios	<p>Nivel intermedio: Gobernador</p> <p>Nivel local: Concejos (formados por de un alcalde, un síndico y dos o más regidores cuyo número será proporcional a la población)</p>	Gobernador (designado) Concejos (elección popular)
Guatemala	Unitario	Departamentos (22) Municipios	<p>Nivel intermedio: Gobernador Consejo departamental (integrado por los alcaldes de los municipios y representantes de los sectores público y privado)</p> <p>Nivel local: Alcalde Concejo municipal (concejales y síndicos)</p>	Gobernador (designado por el presidente de la República) Alcalde (elección popular)

CUADRO ANEXO. Marco político, jurídico y normativo de la descentralización en América Latina

País	Organización política territorial		Organización política subnacional		Forma de gobierno	Criterio de elección
	Organización política territorial	Organización política subnacional	Organización política subnacional	Organización política subnacional		
Honduras	Unitario	Departamentos (18) Distrito central Municipios			<p>Nivel intermedio: Gobernador departamental</p> <p>Nivel local: Municipalidad Corporación municipal Alcalde</p>	Gobernador departamental (libre nombramiento y remoción del Poder Ejecutivo). La autonomía municipal se basa en la libre elección de sus autoridades mediante sufragio directo y secreto, de conformidad con la Ley.
México	Federal	Estados (31) Distrito federal (1) Ayuntamientos Delegaciones			<p>Nivel intermedio: Gobernador (PE) Legislatura local (PL) Tribunales (PJ)</p> <p>Nivel local: Ayuntamiento (Presidentes municipales, regidores y síndicos)</p>	Gobernador, diputados, Ayuntamiento (elección popular). Magistrados (designados).
Nicaragua	Unitario	Regiones (2) Departamentos (15) Municipios			<p>Nivel municipal: Alcalde Concejo Municipal</p>	Alcalde, vicealcalde y concejales (elección popular)

CUADRO ANEXO. Marco político, jurídico y normativo de la descentralización en América Latina

País	Organización política territorial		Organización política subnacional	Forma de gobierno	Criterio de elección
	Unitario				
Panamá	Unitario		Provincia Municipio	Nivel intermedio: Gobernador Consejo provincial Nivel local: Alcalde Consejos municipales	Gobernador (designado por el Órgano Ejecutivo) Consejo Provincial, alcalde y Consejos Municipales (elección popular)
Paraguay	Unitario		Departamentos (17) Municipios Distritos	Nivel intermedio: Gobernador Junta departamental Nivel local: Intendente Junta municipal	Elección popular de todos cargos.
Perú	Unitario		Regiones Departamentos Provincias Distritos	Nivel intermedio: Presidente regional Consejo regional Nivel local: Alcalde Concejo municipal (Regidores)	Presidente regional, Consejo Regional, alcalde y regidores (elección popular)

CUADRO ANEXO. Marco político, jurídico y normativo de la descentralización en América Latina

País	Organización política territorial	Organización política subnacional	Forma de gobierno	Criterio de elección
Uruguay	Unitario	Departamentos (19)	Nivel departamental: Intendente Junta departamental Nivel sublocal: Juntas locales autónomas ¹	Elección popular de todos los cargos
Venezuela	Federal	Estados (23) Distrito capital Municipios Parroquias y mancomunidades	Nivel intermedio: Gobernador Consejo legislativo Nivel local: Alcalde Concejios	Elección popular de todos los cargos

1. Están previstas en la Constitución de la República (arts. 262, 287 y 288).

Fuentes: <http://www.georgetown.edu/pdba/>; CONFEDELCA III: La descentralización y el financiamiento para la gestión del desarrollo local, Managua, Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC), 2004; Patricia Durán de Jager: El fortalecimiento municipal en Centro América, Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FAMICA), s/d.

Impreso en Montevideo, Uruguay
por **Productora Editorial**
en junio de 2005



II CUMBRE IBEROAMERICANA
POR EL DESARROLLO LOCAL/REGIONAL
Y LA DESCENTRALIZACIÓN



Diputació
Barcelona
xarxa de municipis

En este libro del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), a través de su Programa de Desarrollo Local, y la Diputación de Barcelona, se pretende avanzar en el conocimiento sobre desarrollo local y descentralización en América Latina.

Estos conceptos están de moda en la región. Diversas personas, instituciones y gobiernos con muy diferentes características los nombran entre los principales temas de sus agendas. Sin embargo, da la impresión de que estos términos se usan con diferentes objetivos y contenidos. La investigación que aquí se presenta pretende identificar las diversas formas de entender estos conceptos desde una agenda construida por las sociedades latinoamericanas.