

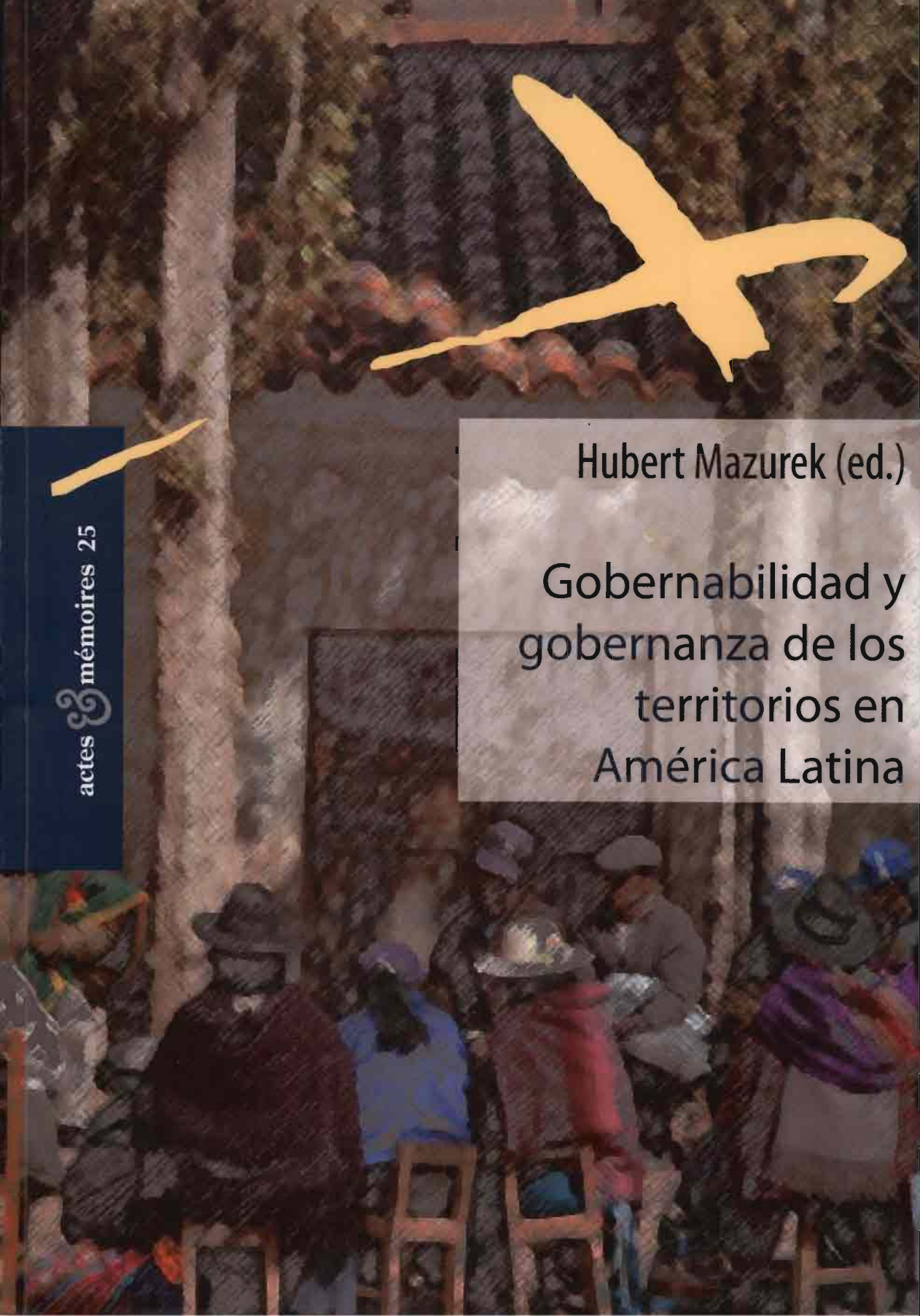


actes & mémoires 25



Hubert Mazurek (ed.)

Gobernabilidad y  
gobernanza de los  
territorios en  
América Latina

The background image shows a group of people, mostly men wearing hats, sitting on wooden chairs in a room with a corrugated metal ceiling. The scene appears to be a community meeting or a public gathering in a rural or semi-rural setting.

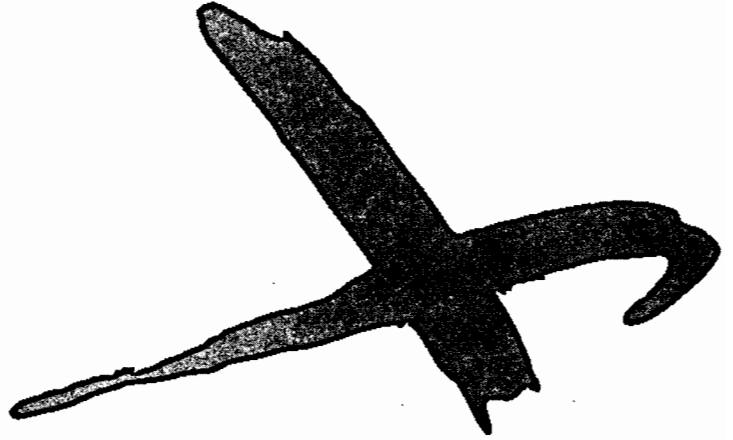
Hubert Mazurek

Doctor en Ecología. Investigador del Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD) de la UMR151 (Laboratorio «Población, Medio Ambiente, Desarrollo», IRD, Universidad de Provence, Marsella, Francia). Investigador del Centro Internacional de Agricultura Tropical (Cali, Colombia). Desarrolla investigaciones en los países andinos sobre los componentes de las dinámicas territoriales, en particular la movilidad geográfica y las políticas públicas y sus relaciones con el desarrollo local.

# Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina







25

actes & mémoires

Lima, diciembre de 2009

# Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina

*Hubert Mazurek (ed.)*



**IFEA**  
INSTITUTO FRANCÉS DE ESTUDIOS ANDINOS  
UMIFRE 17, CNRS-MAEE



*Liberté • Égalité • Fraternité*  
REPUBLIQUE FRANÇAISE  
COOPERACIÓN REGIONAL  
PARA LOS PAÍSES ANDINOS



Institut de recherche  
pour le développement

**UMSS** UNIVERSIDAD MAYOR  
DE SAN SIMÓN  
**CE  
SU** CENTRO DE  
ESTUDIOS SUPERIORES  
UNIVERSITARIOS

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2009-04010  
Ley 26905 - Biblioteca Nacional del Perú  
ISBN: 978-9972-623-65-3

Derechos de la primera edición, diciembre de 2009

© Instituto Francés de Estudios Andinos, UMIFRE 17, CNRS/MAEE  
Av. Arequipa 4595, Lima 18 - Perú  
Teléf.: (51 1) 447 60 70 Fax: (51 1) 445 76 50  
E-mail: [postmaster@ifea.org.pe](mailto:postmaster@ifea.org.pe)  
Pág. Web: <http://www.ifeanet.org>

Este volumen corresponde al **tomo 25** de la colección **Actes & Mémoires de l'Institut Français d'Études Andines** (ISSN 1816-1278)

© Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD)  
Av. Hernando Siles n° 5290, esquina Calle 7 - Obrajes  
La Paz, Bolivia  
Teléf.: (591-2) 278 49 25 Fax: (591-2) 278 29 44  
E-mail: [bolivie@ird.fr](mailto:bolivie@ird.fr)  
Pág. Web: <http://www.bo.ird.fr>

© Centro de Estudios Superiores Universitarios (CESU-UMSS)  
Calle Calama E-0235, Cochabamba, Bolivia  
Teléf.: (591-4) 4252951-4220317 Fax (591-4) 4254625  
E-mail: [cesu@umss.edu.bo](mailto:cesu@umss.edu.bo)  
Pág. Web: [www.cesu.umss.edu.bo](http://www.cesu.umss.edu.bo)

© Cooperación regional para los países andinos  
Embajada de Francia en el Perú  
Av Arequipa 3415  
San Isidro, Lima  
Teléf.: (51 1) 215 84 07  
E-mail: [jean-joinville.vacher@diplomatie.gouv.fr](mailto:jean-joinville.vacher@diplomatie.gouv.fr)

# Índice



PRESENTACIÓN	11
HUBERT MAZUREK	13
Introducción. Gobernabilidad y gobernanza: el aporte para los territorios y América Latina	
PARTE I. MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO	31
BRUNO REVESZ	33
Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local	
HUBERT MAZUREK	57
Políticas públicas y dinámicas territoriales: la gobernabilidad en cuestión	
MARC HUFTY	77
Una propuesta para concretar el concepto de gobernanza: el marco analítico de la gobernanza	
PABLO BRUGNONI	101
Un marco para la pluralidad conceptual. Gobernabilidad democrática y capacidades de acción colectiva	
DAVID RECONDO	121
Governance and local participatory democracy: the new paradigms of public action in Latin America?	
MIGUEL GONZÁLEZ MARTÍN	145
Gobernanza, desarrollo y ayuda internacional. Una revisión de los debates actuales	

25

actes & mémoires

PARTE II. SITUACIÓN DE LOS PAÍSES	175
GLORIA ARDAYA	177
La reconfiguración del pacto territorial en Bolivia	
LOUIS ARREGHINI	199
Condiciones de la gobernanza y del mejoramiento de la gobernabilidad en Bolivia	
ALBERTO C. AVERHOFF CASAMAYOR	217
El papel del sistema de órganos del poder popular en la gobernabilidad y la gobernanza en Cuba	
GUSTAVO ABDO & FIDEL FALCONÍ	241
Las prefecturas como nivel intermedio de gobierno: una estrategia de reforma del Estado ecuatoriano en marcha	
JOSÉ OSWALDO ESPINOSA CUERVO	269
La gobernabilidad y la gobernanza en Colombia en el marco de los procesos de descentralización y globalización	
ÉTIENNE DURT VELLUT	291
Perú: surrealismo territorial y ciudadano impresionista	
PARTE III. GOBERNABILIDAD, IDENTIDADES Y MANEJO DE RECURSOS NATURALES	311
LAURENT LACROIX	313
Décentralisation participative et ethnicisation en Bolivie (1994-2005)	
PABLO REGALSKY	351
Propuestas autonómicas y crisis de gobernabilidad en Bolivia en un contexto de globalización y etnicidad	
SÉBASTIEN HARDY	369
Descentralización y gestión de los riesgos «naturales» en la capital de Nicaragua	
JAMIL ALCA CASTILLO	381
Gobernanza de la biodiversidad en la reserva comunal Amarakaeri (Perú)	

THOMAS SIRON	407
¿Cómo revertir la tragedia del Choré? Gobernanza de tierra y de bosques en una frontera política interna	
GRISSELLE VEGA ISUHUYLAS	431
Gestión del agua de la subcuenca del río Amajac (Estado de Hidalgo) considerando su entorno socioeconómico y ambiental	
PARTE IV. GOBERNABILIDAD Y CIUDADES	453
MARÍA LUISA GARCÍA BÁTIZ	455
Gobernabilidad local: la incorporación de los ciudadanos en la gestión municipal metropolitana	
CECILIA CROSS & ADA FREYTES FREY	475
Descentralización y nuevas formas de poder local: problemas de gobernanza en la gestión territorial de los residuos sólidos urbanos en el Gran Buenos Aires	
WILLIAM GUILLERMO JIMÉNEZ	507
Gobernabilidad y gobernanza en la gestión local. El caso de la política de empleo en Bogotá	
XIMENA PONCE LEÓN	531
La experiencia de construcción del control social en el gobierno local: diseño e implantación de una estrategia de contraloría social en el municipio de Quito	
AMONAH ACHI	547
La buena gobernanza urbana al servicio de una gestión territorial comunal. El barrio «Hábitat para la Mujer Comunidad María Auxiliadora» (Cochabamba, Bolivia)	
PARTE V. GOBERNABILIDAD, PARTICIPACIÓN Y DESARROLLO LOCAL	569
ANTONIO ESPINOZA MELÉNDEZ	571
Dependencias municipales relacionadas a la participación ciudadana	
LUIS ALBERTO MARÍN DÍAZ	591
Las organizaciones económicas populares y los espacios de concertación para el desarrollo económico local en Lima Metropolitana	

PARTE VI. GOBERNABILIDAD E INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN	615
ROGELIO PINEDA La formulación de planes regionales de desarrollo rural basados en metodologías de planificación territorial participativa	617
SOBRE LOS AUTORES	633

# Presentación

El Instituto de Investigaciones para el Desarrollo (*Institut de Recherche pour le Développement*, IRD por sus siglas en francés), el Centro de Estudios Superiores Universitarios de la Universidad Mayor de San Simón (CESU-UMSS) de Cochabamba y la Oficina Regional del Polo Nacional de Competencias en Investigación de Suiza (*National Center of Competences in Research North South*, NCCR North South por sus siglas en inglés), conjuntamente con el Postgrado Multidisciplinario en Ciencias del Desarrollo (CIDES) de la Universidad Mayor de San Andrés de La Paz, el Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA) de Lima y el Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG) de Barcelona organizaron los días 19, 20 y 21 de septiembre de 2006 un Congreso Internacional que tuvo lugar en Cochabamba.

Para la realización del Congreso Internacional se conformó un Comité Científico que tuvo la ardua tarea de seleccionar las numerosas ponencias que fueron presentadas. Dicho comité estuvo conformado por las siguientes personalidades: Étienne Durt (Universidad Agraria de Lima, Perú), Yves André Faure (IRD-R023, Brasil), Nelson Gómez (Universidad Católica de Quito, Ecuador), Henri Godard (IFEA, Perú), Joan Oriol Prats (IIG, Barcelona), David Recondo (CERI, IRD-UMR102, París), Elkin Velásquez (Universidad Externado de Bogotá) y por los firmantes de esta presentación. Una vez más, gracias a los miembros del comité por toda la colaboración prestada.

Este Congreso Internacional reunió un centenar de científicos sociales de diferentes países de América Latina y Europa, quienes presentaron diversas ponencias y discutieron sobre la «Gobernabilidad y Gobernanza de los territorios de América Latina». Discusión que fue muy provechosa en el plano teórico como en el conocimiento de la realidad de América Latina. Por una parte, los conceptos de «Gobernabilidad» y «Gobernanza» fueron debatidos, notándose una conceptualización diferente de acuerdo a los panelistas e incluso tuvo lugar una fuerte crítica al empleo de dichos conceptos. Por otro lado, la realidad de diversos países latinoamericanos fue examinada, realidad que, en muchos casos, se presenta dentro de



un contexto social de inestabilidad política, de descentralización y de participación popular. Esta reflexión se centró en la cuestión del manejo territorial, de la importancia de la gobernabilidad y de la gobernanza en los procesos de desarrollo local y de dinámicas demográficas.

Este libro es el resultado de ese Congreso Internacional y cabe agradecer al IFEA (Instituto Francés de Estudios Andinos), al IRD (Instituto de Investigación para el Desarrollo) y a la Cooperación Regional Francesa por su apoyo incondicional en la realización de este evento, así como al CESU-UMSS y al NCCR North-South por permitir la organización ejemplar del congreso y el apoyo a esta publicación.

*Hubert Mazurek, Fernando Mayorga y Manuel de la Fuente*

# **Introducción. Gobernabilidad y gobernanza: el aporte para los territorios y América Latina**

Hubert Mazurek

Gobernanza y gobernabilidad son dos conceptos muy utilizados, hoy en día, para describir una amplia gama de situaciones, relacionadas a la gestión política y administrativa de la sociedad y a las modalidades de ejercicio del poder. La gobernabilidad se relaciona a las modalidades de poder y a la capacidad de las sociedades de perfeccionar sus instituciones democráticas y políticas (consolidación de la democracia, organización del Estado, lucha contra la corrupción, participación ciudadana, condiciones para la estabilidad política, sistema electoral, etc.); el término gobernanza estaría dedicado al mejoramiento de la eficiencia de estas instituciones, aprovechando, en particular, de la aparición de nuevas formas de poder local (descentralización, control social, eficiencia de la implementación de políticas, etc.).

Otro aspecto importante en este debate es el análisis de la utilidad de estos conceptos en la problemática del desarrollo de los países y de las regiones. Una gran cantidad de publicaciones subraya la importancia de la gobernabilidad y de la gobernanza en la estimulación del desarrollo local y nacional, sobre todo en los países en desarrollo. Los grandes organismos multilaterales de crédito (FMI, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.) consideran, por ejemplo, el empoderamiento como forma de apoyo al desarrollo local, a menudo con enlace a la problemática de género, de generación y de etnicidad.

En América Latina, la inestabilidad política es crónica desde varios decenios, las crisis políticas siguen tanto en Ecuador como en Perú, en Bolivia, en Argentina, en Venezuela; lo que muestra problemas en la naturaleza de los partidos políticos, en las instituciones, en la confianza que puede tener el ciudadano en el Estado, las instituciones y los partidos, y en las políticas económicas y sociales.

Por otro lado, el refuerzo de la descentralización en casi todos los países de América Latina lleva al debilitamiento de las funciones del Estado y a la exacerbación de las demandas locales de poder. En los países andinos, el peso demográfico y político de los pueblos indígenas impulsa aún más estas demandas, pidiendo la restauración de las antiguas formas de organización y generando formas específicas de respuesta por parte del Estado (reservas, Territorio Comunitario de Origen, áreas protegidas, comunidades autónomas, etc.).

El aspecto territorial es central en la problemática de la gobernabilidad, tanto en las zonas urbanas como en las rurales. Siempre hay que recordar que el territorio es, ante todo, una construcción social por parte de los actores de la sociedad. El poder es territorial y consta de nuevas formas de organización (comité de vigilancia, junta vecinal, Organización Territorial de Base) tanto tradicionales (Ayllus, comunidades) como políticas (circunscripción electoral, sindicato, municipio). La superposición de las competencias políticas y administrativas de estas formas de organización, así como los niveles del territorio (departamento, provincia, municipio, área protegida, TCO, mancomunidad, etc.) dificulta su manejo. En esos países donde la explotación de los recursos naturales es la base de la economía, se puede entender que esta superposición provoque numerosos conflictos territoriales, a menudo muy violentos. También, en zona urbana, la ausencia de una real política de planificación, en un contexto de fuerte migración, plantea serios problemas de gobernanza.

Este libro es el resultado de un congreso internacional que tuvo lugar en Cochabamba (Bolivia), del 19 al 21 de septiembre de 2006. Estuvo dedicado a los países de América Latina y propone elaborar una reflexión teórica sobre gobernabilidad y gobernanza en un contexto social de inestabilidad política, de descentralización y de participación popular en los diferentes países que conforman esta área geográfica. Esta reflexión se centró en la cuestión del manejo territorial, de la importancia de la gobernanza en los procesos de desarrollo local y de dinámicas demográficas.

Sentido de territorios en la ciudad y nuevos modelos territoriales en lo rural serán los ejes centrales del análisis de la gobernabilidad y gobernanza.

Tenemos que agradecer, particularmente, al comité científico que apoyó en la difusión de la convocatoria de este congreso y en la selección de las ponencias que fueron presentadas. Dicho comité científico estuvo conformado por las siguientes personalidades: Etienne Durt (Universidad Agraria de Lima, Perú), Yves André Faure (IRD-R023, Brasil), Manuel de la Fuente (NCCR, Bolivia), Nelson Gómez (Universidad Católica de Quito, Ecuador), Henri Godard (IFEA, Perú), Fernando Mayorga (CESU-UMSS, Cochabamba, Bolivia), Hubert Mazurek (IRD-UMR151, La Paz, Bolivia), Joan Oriol Prats (IIG, Barcelona, España), David Recondo (CERI, IRD-UMR102, París), Elkin Velásquez (Universidad Externado de Bogotá, Colombia).

Agradecemos de igual manera al IFEA (Instituto Francés de Estudios Andinos), al IRD (Instituto de Investigación para el Desarrollo) y a la Cooperación Regional Francesa por su apoyo incondicional en la realización de este evento, así como al CESU y NCCR North-South por permitir una organización ejemplar y un apoyo a la publicación.

El marco conceptual, tema del capítulo 1, plantea un primer debate interesante sobre la falta de coherencia conceptual en el uso de los términos de gobernabilidad y gobernanza (Marc Hufty), y de su transformación en un elemento normativo: lo que «debería ser» y no lo que «es». Pablo Brugnioni habla de su carácter polisémico y de su conversión en una etiqueta ideológica que le hace perder todo sentido conceptual para el análisis científico; lo que confirma Miguel González en su análisis sobre la emergencia de estos términos en el debate sobre el desarrollo. Hubert Mazurek propone que se utilicen como paradigmas, es decir, una concepción de la comunidad científica a un momento dado, sin que haya realmente un marco conceptual estable.

La interpretación de lo que es la gobernabilidad y la gobernanza, por parte de los autores de este capítulo, muestra todavía diferencias significativas, en particular sobre el nivel de interacción institucional relativo a cada término, a la inclusión o no de la participación ciudadana, al uso del término de «buena» gobernanza, y a los actores que influyen la gobernabilidad y la gobernanza.

Sin embargo, en todos los artículos, existen dos temas centrales: la descentralización y la democracia participativa, fundamentales en la definición o la eficiencia del gobernar. Gobernabilidad y gobernanza son relativas a dos dimensiones diferentes de la realidad: la jerarquía de mando con la gobernabilidad, y la dimensión de integración y de interdependencia con la gobernanza (Bruno Revesz). En este sentido, la descentralización interviene

como elemento de legitimidad, eficiencia y estabilidad de la «capacidad de gobernar». La participación, que supone la transparencia, la inclusión de protagonistas no estatales y la articulación entre los grupos sociales, es un elemento indispensable para mejorar la «manera de gobernar».

El análisis de David Recondo sobre la descentralización en regiones indígenas de México y Colombia, muestra cómo la integración de las tradiciones locales de decisión en la gestión pública puede llegar a nuevas formas de toma de decisión, que favorecen la negociación entre los diferentes niveles de la pirámide política administrativa. Encontramos algunos de estos elementos en Perú (Bruno Revesz), donde la elaboración de presupuestos participativos, o de formas de colaboración entre municipalidades, se acompaña de un proceso de aprendizaje que mejora las formas de relacionamiento, creando espacios de concertación.

Sin embargo, existe un paralelo interesante entre la visión de la ciencia política y de la ciencia geográfica: la gobernanza es una clase de hechos sociales, un objeto de estudio (Marc Hufty); la gobernabilidad y la gobernanza son, como los territorios, una construcción social. «Cada sociedad desarrolla sus modos de gobernanza, sus sistemas de toma de decisión o de resolución de conflictos entre sus miembros, sus normas e instituciones» (Hufty). Por otro lado, «el grado de cohesión de un territorio se mide así por el grado de eficiencia de sus organizaciones y de implicación de sus actores. La gobernanza no sería otra cosa» (Mazurek). Parece que existe un cierto grado de consenso en la íntima relación entre la descentralización, los procesos participativos y el desarrollo local, alrededor de la construcción territorial, que Bruno Revesz plasma en el término «gobernabilidad democrática del territorio», para la creación de una dinámica de aptitudes (Hubert Mazurek a partir de la teoría de la geografía económica), o de capacidades de acción colectiva (Pablo Brugnoli a partir de la ciencia política), que favorece una dinámica de desarrollo local.

De la misma manera, Miguel González plantea un interesante recorrido sobre la relación entre la buena gobernabilidad, el crecimiento económico, la eficiencia de la ayuda y el desarrollo humano, a un nivel más global. La dirección del sentido de la flecha de influencia es ampliamente debatida en la comunidad internacional, pero las relaciones son ciertas, y en la mayoría de los casos, con algunos principios de acción, positivas.

Tanto en lo local como en lo nacional y lo global, el aporte de un marco conceptual y analítico de la gobernabilidad y de la gobernanza, debe partir de un diálogo entre las disciplinas científicas, y en particular de las ciencias políticas y

de las ciencias geográficas. Este diálogo, alrededor de la influencia recíproca entre gobernanza y construcción territorial, es prometedor porque nos puede dar un nuevo marco teórico y operacional para entender e impulsar un desarrollo local. Hufty y Brugnoni proponen un marco analítico que, sin duda, puede ser el punto de partida de principios de análisis más amplios de la gobernanza territorial.

El segundo capítulo nos proporciona una amplia visión de las experiencias o de las necesidades de la gobernabilidad en varios países de América Latina: Bolivia, Cuba, Ecuador, Colombia y Perú, donde el tema territorial es transversal. Este tema territorial tiene que ver, en casi todas las publicaciones, con el control del poder a nivel de las divisiones político administrativas y, principalmente, y con la formación de gobiernos regionales (nivel intermedio entre lo local y lo nacional).

En el caso de Bolivia, Gloria Ardaya nos plantea la necesidad de la reconstitución de un pacto territorial, que necesita de la reconfiguración de la institucionalidad para que el Estado retome su capacidad de regulación territorial. Bolivia sale de una larga historia de centralismo y de ausencia de institucionalidad que ha generado una desconfianza de las élites en lo que se refiere a la relación Estado-territorio. Sin embargo, la demanda por la reconstitución de nuevos pactos territoriales no es de hoy, sino que tiene su origen en los movimientos indígenas como en las instituciones mismas (prefecturas, en particular). La autora plantea la necesidad, para resolver esta contradicción, de una reconfiguración del espacio regional del Estado y de la sociedad civil. La territorialidad y el regionalismo son, en el caso boliviano, las expresiones de las relaciones de poder que dan una cierta coherencia al sistema político y económico. En este sentido, el pacto territorial es político y es el mejor interfaz para la construcción de la gobernabilidad.

Louis Arreghini aporta un complemento a la construcción de territorialidad que nos propone Gloria Ardaya. Lo organizativo es el corazón del éxito de toda sociedad humana, tanto a nivel económico como social o cultural. La construcción de una territorialidad no es otra cosa que favorecer la organización alrededor de un proyecto territorial consensuado, el cual, acompañado con políticas adecuadas del Estado, permite la creación de riquezas nuevas, económicas y relacionales; es decir, el desarrollo y la gobernanza. Louis Arreghini considera que el Estado tiene el papel central en la organización territorial, favoreciendo la conformación de territorios más atractivos en el sentido económico y dónde los actores tienen una mayor participación en las decisiones de su desarrollo, favoreciendo un mejor flujo de información y una mejor gobernanza. Sin embargo, y al contrario de Ardaya, Arreghini pone en duda la capacidad de gestión de los departamentos bolivianos, nivel intermedio entre el Estado y lo local, en el sentido que tiene

una heterogeneidad y una conformación territorial que resulta incoherente con la realidad social y cultural del país. Es el principal problema del mejoramiento de la gobernanza y gobernabilidad en el país: una descentralización que ha favorecido la gestión local (municipal) sin política del Estado, mientras la recomposición política se realiza en base a departamentos que no tienen una realidad social homogénea.

Finalmente, estos dos artículos muestran una interesante relación entre territorio y gobernabilidad: la necesidad de un pacto territorial, incontestablemente político, a nivel intermedio entre el Estado y lo local, que permite reforzar la territorialidad, las identidades y la organización, parámetros de la gobernabilidad indispensables para la creación de un contexto favorable al desarrollo.

En Ecuador (ponencia de Gustavo Albo y Fidel Falconi), la preocupación es similar. En el marco de una necesaria reforma del Estado, el nivel intermedio de las prefecturas es un elemento esencial de reconfiguración del espacio institucional sobre la base de los consejos provinciales. La justificación de esta transformación reside en la necesidad de tomar en cuenta las especificidades territoriales y la posibilidad de administrar los territorios de manera más eficiente. La larga historia de centralismo de Ecuador ha desarticulado el proceso mismo de descentralización, que no dio las competencias y recursos suficientes para crear una verdadera institucionalidad. Los autores nos explican los mecanismos del proceso de cambio desde una visión de competidores entre instituciones hacia una concepción de alianzas estratégicas para construir la institucionalidad. Según los autores, es el nivel intermedio de descentralización que permite una mejor visión sistémica e intersectorial de la gestión pública a nivel territorial. Para eso, definen cuatro ejes de acciones: i) la coordinación y articulación de la demanda a un nivel territorial integrado como la cuenca hidrográfica; ii) administrar los recursos públicos para lograr un desarrollo económico territorial; iii) la articulación del poder entre actores del territorio; iv) la construcción de una visión territorial compartida. La construcción de un pacto social territorial, de espacios de concertación y de diálogo son condiciones indispensables para la generación de gobernabilidad. El objetivo final reside en el fomento de la competitividad territorial y de un desarrollo humano sostenible.

La gran diversidad que existe en Colombia plantea a José Espinosa el problema de la adecuación entre esta diversidad y la uniformidad de organización y gestión de las entidades territoriales. Un modelo posible de mejoramiento de la gobernabilidad para Colombia podría ser el incremento y una mejor adecuación de la organización territorial a las diversas demandas locales. De la misma manera, plantea la idea de las competencias diferenciadas para permitir



esta mejor eficiencia local. Eso significa una transformación del proceso de descentralización, con promoción de la participación comunitaria, y el uso de la prospectiva territorial como instrumento de orientación del desarrollo territorial y del aprendizaje. La prospectiva permite la realización de escenario con visión a futuro, para preparar, por medio de la participación y del diálogo, una visión territorial compartida alrededor de un pacto social. Colombia, a nivel nacional como departamental, promueve la construcción de tales pactos como nueva manera de atender los problemas.

El caso cubano, presentado por Alberto Averhoff, es interesante porque se sitúa en un contexto político de claro rechazo a las formas tradicionales de democracia y alejado de las lógicas del capitalismo. En este panorama, realiza un análisis de la terminología de gobernabilidad y gobernanza. Eficiencia, legitimación y participación resultan ser los tres pilares de la gobernabilidad para asegurar su orientación a la agenda social y no solamente a lo normativo o lo institucional. En este sentido, la concepción de la gobernabilidad en Cuba está fuertemente asociada a los procesos participativos en la gestión estatal. En particular, la Revolución ha generado varias formas de participación popular que el autor clasifica según su nivel de intervención: una gobernabilidad específica de la clase dominante en relación al resto de la sociedad; una gobernabilidad específica en cada subsistema de poder; y una gobernabilidad de la acción colectiva que se plasma en la familia, la escuela, etc. Dentro de esta lógica, se necesitaba un acercamiento entre el nivel nacional y la base, eliminando un nivel intermedio (la región) y focalizando en la relación entre el territorio local y el Estado. El centralismo democrático, inscrito en la constitución de la República, define una serie de dispositivos de concertación y control con obligaciones, derechos y poder de los delegados, en el marco de un dispositivo administrativo muy controlado. El Consejo Popular constituye el órgano de dirección superior instalado en un marco legal que le permite regir el proceso de participación en los planes de desarrollo territorial. Los mismos criterios aparecen asociados a la práctica de la gobernabilidad: proyecto social, relación entre las acciones del gobierno y las demandas locales, el proceso de participación mejora asociado con el perfeccionamiento de las instituciones, la importancia de la gestión a nivel territorial.

De la falta de participación nos habla Etienne Durt, cuando nos presenta cinco casos (Perú, Ecuador, Bolivia y Argentina) que nos muestran la incoherencia que puede existir entre la voluntad de planificación de las autoridades públicas, la demanda o la percepción local y la falta de análisis de los resultados, que siempre conducen a repetir los mismos errores. Los problemas ambientales (Chimbote y

Potosí) son el resultado de una visión productivista a corto plazo donde existe poco espacio para el aprendizaje histórico colectivo, a pesar de una presencia masiva de la cooperación internacional. Los proyectos de planificación (Arequipa y Potosí) realizados bajo una visión centralista parten de un diseño de desarrollo integral con visión territorial para acabar en megaproyectos que benefician principalmente a las multinacionales, y poco a la población local. Los espacios de intercambio (Loja y Humahuaca), especialmente transfronterizos, son el origen de iniciativas locales que poco tienen que ver con la gestión de las entidades públicas locales. En todos los casos, la planificación «desde arriba» no logró los resultados esperados, y los hallazgos actuales muestran direcciones muy diferentes en objetivos de desarrollo. Estos ejemplos nos plantean el problema de la gobernabilidad en el caso de proyectos de colonización o de integración fronteriza. La descentralización, creando espacios de concertación, es un mecanismo que, en todos los casos, favorece una mejor gestión de las iniciativas locales.

El capítulo 3 contiene varios artículos que explican la relación entre gobernabilidad, creación de identidad y manejo de los recursos naturales. Los dos trabajos sobre el proceso de «etnicización» en relación a la descentralización participativa y la autonomía se sitúan en Bolivia. La relación entre gobernabilidad e identidad proviene principalmente de la integración, en el discurso de los dirigentes sociales y políticos de referentes identitarios. Esta «etnicización» del espacio político ha generado políticas específicas que los dos autores analizan en contextos diferentes. Laurent Lacroix nos habla del «despierto indio» que ocurre en América latina y de su consecuencia en la implicación de nuevos actores originarios en las reformas políticas. Esta dimensión de la etnicización de la vida política boliviana es un proceso histórico que tiene sus raíces en la emergencia de movimientos y líderes a nivel local como nacional. La participación popular, vasta reforma de descentralización de los años 90, abrió nuevos espacios políticos de decisión en las entidades territoriales generando un nuevo discurso identitario más radical a nivel nacional (origen de conflictos sociales de gran importancia).

Pablo Regalsky considera que el enfoque tradicional de gobernabilidad, que permite entender o resolver estos conflictos, es insuficiente para entender esta dinámica étnica boliviana. Su presentación histórica resalta la incapacidad de los gobiernos en asegurar su dominio territorial en las tierras de Occidente. Este hecho se acompaña de un desplazamiento del centro de poder y económico hacia las tierras bajas, que tiene que ver también con la recomposición espacial a nivel del continente, en particular la emergencia de Brasil como nación potencia en América del Sur. De allí viene la doble propuesta, por un lado de la autonomía

regional de estos nuevos centros de poder, y por otro lado de la autonomía local de los pueblos originarios, frustrados de la participación popular. Estas propuestas son contradictorias en un proceso de reorganización territorial nacional, en la medida en que la primera se inscribe en una visión monocultural del Estado, mientras la segunda supone uno pluricultural y plurinacional. La autonomía regional llegaría a un dominio de los sectores más importantes de la economía sobre la mano de obra de Occidente, y una presión político-administrativa del Occidente sobre la élite del Oriente. El autor nos muestra perfectamente cómo los intereses territoriales condicionan los factores de la gobernabilidad, los cuales, en el caso boliviano, pueden llegar a proyectos diametralmente opuestos y sujetos a múltiples conflictos.

El libro nos propone cuatro visiones de la interrelación entre la gobernabilidad y la gestión de los recursos naturales, con procesos similares pero con resultados contradictorios.

La descentralización, en el caso de Managua en Nicaragua (Sébastien Hardy), no ha favorecido una mejor visión ni coordinación de los problemas de riesgo natural en la ciudad, a pesar de un discurso que ha planteado estos retos importantes. Las razones principales vienen de una atomización de los recursos en pequeñas entidades territoriales, y una pérdida de visión global por la distribución de las competencias en ordenamiento territorial a nivel de las entidades fraccionadas. La descentralización, en este caso, se acompañó de una acentuación de las diferencias entre barrios ricos y pobres. El autor muestra la contradicción que puede existir entre una población favorable al nuevo dispositivo que permite mejorar el control político local y la distribución de servicios de manera clientelista, y el incremento de la vulnerabilidad social como ambiental de los barrios marginados; contradicción de la «ideología de la pequeña dimensión que se supone concreta algunas de las exigencias de la buena gobernanza». «Pero en ausencia, voluntaria o no, de concertación con los habitantes, su gestión [de los responsables políticos] de los riesgos se ha transformado a menudo en factor de desintegración urbana» (Hardy).

Esta cuestión de la concertación es también la preocupación de Jamil Alca Castillo en el caso del manejo de una reserva en Perú, y sirve de argumento, al contrario, para pedir más descentralización. Una de las estrategias de conservación, a nivel de América Latina, es la cogestión de las áreas protegidas por parte de las autoridades y de la población local. Sin embargo, el autor realiza un diagnóstico pesimista de esta cogestión y se pregunta si la sostenibilidad puede ser compatible con la participación de actores con estrategias divergentes. La visión extractivista

y «la imperiosa necesidad del ingreso económico inmediato», incluso para la población local e indígena, masca otra visión de «la naturaleza percibida como espacio de vida», respetuosa de la biodiversidad biológica y cultural. Así como en el caso de los riesgos naturales, la desestructuración social de las comunidades y la transformación de sus valores culturales pueden ser fruto de una descentralización, o gestión local, que no siempre corresponde a los criterios de una buena gobernabilidad o gobernanza. La interrogación es importante en la medida en que necesita replantearnos los criterios de la participación ciudadana.

Thomas Siron, en un caso aún más diferente (la colonización del Choré en Bolivia), plantea los mismos interrogantes, proponiendo una diferencia en «la gobernanza de los recursos» (muy teórica) y «la gobernanza real» (producto de las prácticas de los actores). En teoría, el Estado, como propietario de la reserva, propone normas y sistemas de regulación para llegar a un manejo razonable de los recursos naturales, según los criterios de la buena gobernabilidad. En la práctica, los actores locales, según los mismos criterios, tienen una lógica de no conservación y de colonización que permiten «otro tipo de desarrollo sostenible». ¿Cuál visión define mejor la buena gobernabilidad? El autor precisa que no se trata de un conflicto de interés sino de un proceso (la colonización) social «estructurante», resultado de otro proceso de exclusión social de los jóvenes y sin tierra, a nivel nacional. Este proceso se acompaña de «la ampliación de un orden normativo campesino portador de relaciones institucionales específicas con el Estado», que podría ser la premisa de una capacidad de acción colectiva orientada a una mejor gestión de los recursos, hasta llegar a una praxis colectiva de equidad y sostenibilidad. En este caso, la participación o la concertación son elementos centrales para construir esta praxis, sin que tengamos todavía los criterios que respondan a visiones diferentes para construir la gobernanza ideal.

Finalmente, el mismo tema de la participación es la preocupación de Griselle Vega Isuhuaylas en el caso de la gestión de una cuenca en México. Los mecanismos de participación, creados según normas de gobernabilidad del agua, «no son siempre idóneos considerando las diferentes visiones de la administración y de los diferentes actores». Primero, la participación se refiere a la representatividad de los actores en las instancias de concertación; rompecabeza de todo proceso de toma de decisión y de la teoría de la gobernanza. Luego, los actores locales tienen que adecuarse a las instituciones y no lo contrario, lo que genera participación unidireccional y a menudo, incompatibilidad de criterios. Finalmente, se plantea la necesidad de redefinir los mecanismos de institucionalización y de mejor administración para permitir una mejor eficiencia de la gestión del agua. Sin embargo, la autora nos

propone varias recomendaciones que se plantean más en forma de interrogantes que de propuestas, en la medida en que tenemos dificultades, todavía, en percibir los buenos criterios de participación, concertación y responsabilidad en el marco de lo que llamamos la «buena gobernanza».

El capítulo 4 está destinado a contribuir a una mejor comprensión de los criterios y mecanismos de buena gobernanza en un contexto de gestión urbana. Tenemos para este propósito cinco artículos provenientes de Guadalajara, Buenos Aires, Quito, Bogotá y Cochabamba. La pregunta que plantea Luisa García Bátiz para la gestión municipal metropolitana está relacionada con los artículos anteriores: la capacidad de las agencias gubernamentales en promover la incorporación de los ciudadanos en la gestión. La construcción de las capacidades supone una voluntad política para reforzar, por lo menos, tres aspectos que son las estrategias de consolidación de una capacidad técnica a nivel individual, el fortalecimiento institucional y la definición de un marco institucional que defina claramente las reglas de juego. La autora nos plantea un panorama muy negativo en relación a la implementación de estos tres componentes, a pesar de un discurso político sobre la necesidad de una buena gobernanza. ¿Sería la gobernabilidad una coartada política para legitimar las acciones de los gobiernos? Es un interrogante interesante en este análisis, en estos tiempos, donde todo es o deber ser participativo.

La diversidad de los actores involucrados, sus estrategias a menudo contradictorias y la constitución de nuevas relaciones de poder local inducida por la descentralización son elementos que vuelven complejo el proceso de participación y de gestión de los territorios. Como lo plantean Cecilia Cross y Ada Freytes Frey, «las diferentes instituciones y organizaciones generalmente tienen diversos intereses y valores acerca de la transferencia de poder y recursos que debe llevarse a cabo. Esta situación genera conflictos y problemas de articulación que pueden llevar al fracaso de la implementación». A la luz de un estudio, se profundizó sobre la creación de una «planta social» de tratamiento de residuos sólidos en la periferia de Buenos Aires, y utilizando el marco analítico propuesto por Marc Hufty en un artículo precedente, las autoras concluyen en la fragilidad de la construcción de la negociación, concertación y modos de cooperación entre actores múltiples, y en los límites de la descentralización democrática por la imbricación de los niveles de poder que escapan a la decisión local. Considerando esta experiencia de desarrollo local basado en el fortalecimiento de la identidad y de un proyecto local, las autoras nos mencionan los riesgos en cuanto a la posibilidad de instrumentalización por parte de los actores más poderosos y del límite de la participación en un contexto de inestabilidad de decisión y de coyuntura política.

El riesgo va más allá del posible fracaso de las iniciativas locales porque genera una fragilización de las organizaciones sociales, en particular de los sectores más pobres de la población. La experiencia muestra que la descentralización, en vez de favorecer la creación de poderes locales autónomos, genera complejidad en las relaciones sociales y dificulta a menudo la participación y la negociación entre los actores.

William Guillermo Jiménez llega a la misma conclusión, en un contexto muy diferente: la política social de empleo en Bogotá. La personalidad de las élites y autoridades, el estilo de liderazgo, la naturaleza del sistema político, la existencia y las formas de concertación popular, entre otros, son factores que influyen siempre las estructuras de la gobernanza y la aplicación de políticas sociales que cualquier proceso de participación o de negociación entre actores locales. Es una constatación un poco amarga pero demostrada con claridad y basado en un marco teórico interesante. Como lo señala el autor, la ciudad es un contexto ideal para medir los cambios de gobernabilidad y gobernanza, en la medida en que son símbolos de la modernidad y escenarios de los cambios profundos a nivel político, social o económico. La descentralización, aquí también, refuerza este componente de innovación urbana por la transferencia de funciones del Estado a lo local, lo que fue el proceso, a partir de 2004, de la adopción de un plan local de empleos. Sin embargo, el autor llega a las mismas conclusiones: la diversidad de los actores involucrados en el tema y sus relaciones jerárquicas no facilitan la implementación; la falta de capacidad en la toma de decisión; la limitación en el proceso de participación; el desequilibrio en el control de los recursos entre los actores gubernamentales y los gremiales por ejemplo; la difícil relación entre los niveles de poder y la cuestión del liderazgo desigual entre lo nacional y lo local. La generación de una política no significa por lo tanto una eficiencia en sus resultados si no está acompañada de las condiciones de su implementación, en particular de un proceso abierto de concertación.

Finalmente, llegamos a dos estudios de caso (Quito y Cochabamba) donde la gobernabilidad se construye no tanto sobre la base de la construcción de proyectos, sino del control social colectivo de la gestión de los proyectos, por el efecto que «el control social se define como la influencia crítica de la sociedad civil en la conducción del Estado». La participación ciudadana y el control de la gestión pública son factores de modificación de la conducta del Estado, proceso de retroacción positivo que define la gobernabilidad. La participación, el control social y la transparencia son así elementos básicos de intervención para mejorar la gobernabilidad. Ximena Ponce, en una experiencia de contraloría social en Quito,

nos muestra la transición progresiva del mejoramiento de la transparencia de la gestión al mejoramiento de la gestión misma, y el carácter promotor que toma el gobierno local de la democracia participativa de la sociedad. En este proceso, la comunicación es fundamental, su acceso transparente y normalizado, pero sobre todo la intercomunicación entre miembros de la sociedad y el reforzamiento de las estructuras organizativas alrededor de un proyecto relativamente finalizado. En el caso de Cochabamba, como lo explica Amonah Achi, este aspecto de participación de los miembros de una comunidad en asambleas, reuniones y talleres es un elemento de identificación que refuerza la necesidad y la legitimidad del control social. En este caso, la construcción de organización se dobla de la construcción de una «territorialidad» alrededor de un modelo político específico, la propiedad colectiva de la tierra, que significa un modelo de gobernanza propio y alternativo a la gestión pública.

El quinto capítulo retoma estos aspectos de la participación para mostrar —dentro del debate sobre la descentralización y la cuestión de la adquisición de nuevos poderes por parte de los gobiernos locales— que el verdadero reto viene de abajo y no de arriba, de la relación de construcción territorial más que de la relación entre niveles de gobiernos. La relación de comunicación «desde abajo» se limita en casi todos los países latinoamericanos a una participación «vecinal», es decir, como lo señala Antonio Espinoza, a un marco normativo muy restrictivo que implica una forma de representación muy ligada a la forma política partidaria de la misma gestión pública o a una cierta tecnificación de la participación en carreras municipales informales. La participación ciudadana supone dejar las relaciones jerárquicas entre el gestor y el gestionado para «incorporar una mirada más integral, ya no sumergida en temas sectoriales», y una fluidez entre el poder de las autoridades, de los empleados y de los sectores de la sociedad civil. Según Antonio Espinoza, no se trata de crear espacios de articulación «sino que la estructura de la municipalidad debe considerarse para los procesos participativos». Las herramientas de construcción de gobernanza y gobernabilidad son todavía poco formalizadas tanto a nivel conceptual (articulación, concertación, diálogo, participación, etc.) como a nivel operacional (espacio, norma, oficina, etc.). La construcción de estas herramientas se complica por la multiplicidad de los actores que entran en los espacios de concertación y por la heterogeneidad del territorio. Luis Alberto Marín Díaz nos propone una tipología de los espacios de concertación y de los niveles de intervención que resaltan los problemas fundamentales del funcionamiento de los espacios de concertación: un manejo territorial parcelizado y muy deficiente, sin visión global o regional; la falta de



sostenibilidad en el proceso de participación por falta de visión prolongada y comprometida y de articulación entre niveles; la complejidad del respaldo legal de la constitución de las mesas de concertación, particularmente en el nivel meso; el carácter coyuntural de las relaciones con los gobiernos locales o nacionales; el rol ambiguo de las ONG que conciertan en base a sus propios proyectos; la debilidad del sistema político que confunde concertación y proselitismo... La propuesta de Luis Alberto podría ser un punto de partida para evidenciar mecanismos concretos de mejoramiento de la participación, de la territorialidad y de la gobernabilidad.

Finalmente, el capítulo 6 plantea la cuestión de las herramientas de planificación territorial con la hipótesis de que permitan instaurar un diálogo constructivo alrededor de un proyecto territorial, en asociación con lo participativo, lo que derivaría en un instrumento para el mejoramiento de la gobernanza. Lo interesante de esta perspectiva es que la experiencia presentada asocia planificación territorial con desarrollo local, por medio de una mejor orientación de la inversión pública. Las ADR (Áreas de Desarrollo Rural) presentadas por Rogelio Pineda en Colombia, son un modelo de construcción territorial alrededor de una problemática integral rural y, al mismo tiempo, unidades de planificación donde se construye un espacio de participación. El autor nos hace un interesante análisis del papel de la planificación participativa y de un programa de desarrollo rural asociado; la articulación de las acciones privadas y públicas a nivel local, el proceso incluyente y participativo de los actores en la toma de decisión, la presencia de una fuerte institucionalidad, la definición de prioridades de acción conforme a la percepción de la población, y la preocupación de sostenibilidad, entre otros, son algunos temas que relacionan la planificación territorial con la construcción de gobernanza y el desarrollo local. La clave es la información; y en esto el conocimiento territorial es un elemento de importancia en la generación de diálogo entre sociedad civil y autoridades, entre agricultores y profesionales, entre organizaciones y políticos, etc. La experiencia descrita muestran sin duda que una planificación territorial con todos sus componentes (definición, implementación, evaluación, monitoreo), realmente participativa y con instrumentos adecuados al principio de subsidiariedad, es un instrumento de construcción de gobernabilidad, gobernanza y de desarrollo local.

## **¿Qué podemos concluir de este congreso tan diverso, tan rico y con tantas incertidumbres?**

La lectura de este resumen y del debate después de cada mesa temática me permiten señalar varias conclusiones que, en realidad, son puntos de partida para una nueva reflexión y la construcción de nuevas líneas de investigaciones sobre este tema de la gobernabilidad de los territorios.

El primer nivel de reflexión se sitúa alrededor del marco teórico que define estos dos términos, gobernabilidad y gobernanza. Marco todavía confuso, polisémico, y que parece alejado de las experiencias locales. Los términos provienen principalmente del mundo empresarial y de una concepción macroeconómica de la gestión pública y por eso mismo, consideran una visión de gestión (lo que debería ser) y no de análisis (lo que es). En este sentido es importante resaltar si estos términos son de interés para la investigación científica o resultan ser solamente lineamientos de políticas. A pesar de ello, la visión teórica casi siempre se asocia con lo institucional y lo político dentro de un viejo debate de la dicotomía entre Estado y sociedad civil, poniendo los centros de interés en la descentralización y la democracia. Casi nunca se toma en cuenta la visión de los actores y, algunos autores, califican este debate de «gobernabilidad de la élite política». La dicotomía se plasma entre institución y actor, entre teórico y práctico, entre por arriba o por abajo, entre capacidad y manera (de gobernar), etc. Finalmente, poniendo en el debate su propia contradicción en la medida en que mejorar la gobernabilidad sería asegurar la conexión entre los elementos de esta dicotomía. ¿La capacidad de gobernar, la manera de gobernar, las instituciones, los actores no son parte del mismo sistema de gobernabilidad? Se puede preguntar entonces ¿por qué se necesitan dos términos para una problemática que, finalmente, resulta ser una construcción social y debiera ser estudiada como un objeto social y no político-teórico? Esta crítica fue permanente en todo el debate, principalmente en relación a la cuestión territorial. ¿La gobernabilidad es un problema de entidad territorial y de transferencia de competencia entre niveles, o es la construcción de una capacidad de acción colectiva que facilite la gestión y el desarrollo? Esta pregunta queda abierta en este debate teórico, como la relación entre democracia institucional y participación ciudadana. Parece que este debate teórico necesita replantearse considerando la gobernabilidad como un proceso social de construcción de una sociedad, tal vez alrededor de la construcción de territorialidad, problemática que tampoco fue muy abordada. La construcción de territorialidad es construcción de gobernabilidad orientada a los problemas sociales y no solamente a lo normativo o institucional. Hemos visto que las diferentes disciplinas retoman las mismas

palabras clave en relación a esta construcción y la mejor conclusión de esta primera reflexión sería que el diálogo entre disciplinas tiene que reforzarse para edificar un marco teórico más amplio.

Dos temas sobresalieron a lo largo de las discusiones: la cuestión del espacio institucional y la de la participación.

El espacio institucional se asocia a la descentralización y al problema de las competencias, en particular para el control territorial a varios niveles. Esta visión política limita la gobernabilidad al mejoramiento de sus mecanismos de funcionamiento y a la relación entre los niveles que muchos proponen arreglar por medio de un pacto territorial. En este caso, la cuestión de la necesidad de niveles de gobierno intermediar es una preocupación para el mejoramiento de la eficiencia pública. Sin embargo, la primera crítica a esta percepción proviene de la gran diversidad de la naturaleza de los territorios que dificultan una visión territorial compartida a nivel regional o nacional. La construcción de gobernabilidad a partir de lo institucional necesita la creación de un pacto territorial y social, pero en función de la demanda local y proponiendo componentes específicos que respondan a la diversidad de situaciones. Algunas contribuciones han mostrado claramente que la descentralización supone una mejora en la gobernabilidad, aunque no siempre obtiene buenos resultados por tres problemas esenciales: la fragmentación territorial y sectorial que esconde una visión global, la apertura de la diversidad de intereses que pone en duda la sostenibilidad y la creación de una nueva élite intermediaria que no permite una real concertación. La descentralización no parece entonces ser un buen criterio para la gobernabilidad. ¿Cómo construir una mejor institucionalidad?

Esta pregunta nos lleva al segundo tema, el de la participación. Si existe un término también polisémico es el de participación. Engloba tanto el proceso de democratización y su pendiente, la representatividad, que los mecanismos de concertación, institucional en este caso, o de incorporación de la ciudadanía en la decisión y el control social. Todos los autores están de acuerdo para poner la participación como punto clave de la gobernabilidad, pero con sentidos diferentes según el enfoque que se utiliza. El reto principal de la gobernabilidad está en estos mecanismos «por abajo» de incorporación de la demanda social en los procesos de decisión. Es la definición misma de la gobernabilidad (vertical) y de la gobernanza (horizontal): la capacidad de las instituciones a responder a la demanda y la influencia que puede tener la demanda en modificar las instituciones para una mejor eficiencia. La participación es una problemática en sí misma de la investigación. Los espacios de concertación en entidades reconocidas por las

instituciones (mesas, juntas vecinales, comité de vigilancia, etc.) son espacios de participación pero limitados por la necesidad de la representatividad y que generan sus propias contradicciones, en particular el establecimiento de una relación de poder entre élite institucional y élite «informal», marcada por la relación partidaria, que a veces deja de lado la verdadera demanda social. La participación directa de la sociedad civil es todavía un sueño a pesar de todas las experiencias positivas descritas en este libro, principalmente por el problema de la diversidad de los actores con estrategias a menudo divergentes. Sin embargo, especialmente en el caso de la planificación participativa y del control social, la participación es un instrumento de construcción de territorialidad, de aprendizaje y, en general, de construcción de acción colectiva. Esta generación de una dinámica de aptitud es, sin duda, el factor que más puede influenciar y retro-actuar positivamente sobre la conducta de la gestión pública. Se trataría de no solamente «participar» sino de «formar parte» del proceso por medio de la construcción de una institucionalidad, que incorpore la sociedad en su funcionamiento mismo. No tenemos todavía los instrumentos necesarios para esta construcción y es un campo de investigación sumamente prometedor.

Al final, quedan muchas respuestas pendientes a las preguntas de este congreso. Por ejemplo, la relación entre gobernabilidad y desarrollo no es lo suficientemente clara, sino a nivel local. El mejoramiento de la institucionalidad, hasta la descentralización, y la capacidad de gobernar no han mostrado realmente efectos significativos sobre el desarrollo a un nivel macro o meso. La relación democracia-desarrollo no es tampoco cierta en el contexto latinoamericano. ¿La gobernabilidad tiene un sentido a nivel macro o meso? ¿O la construcción de gobernabilidad tendría solamente interés a nivel local o regional? Sería necesario, en este caso, repensar la descentralización como un proceso ascendente y no descendente, donde la construcción de identidad territorial sería el factor de construcción de la institucionalidad. Es un reto difícil en la medida en que pocos gobiernos han logrado transformar sus políticas sectoriales en políticas territoriales y que los mecanismos de *bottom-top* todavía son regidos por el principio de la representación democrática o de negociación con los movimientos sociales. Estas cuestiones son un reto importante para la comunidad científica.



**PARTE I**

**MARCO CONCEPTUAL Y  
TEÓRICO**





# Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local<sup>1</sup>

Bruno Revesz

## Introducción

Al hablar de gobernabilidad y de gobernanza, estamos ubicándonos en el universo de la política, es decir, las instituciones, los mecanismos y las modalidades en que se toman las decisiones que abren, cierran, ensanchan o estrechan nuestro futuro, una dimensión de la existencia que implica convivencia y cooperación, pero también conflictos.

Hay muchas maneras de definir la política. Me limitaré a citar a un intelectual catalán, Joan Prats, un especialista en gobernabilidad, para quien la política:

«es la actividad que permite que vivamos en unidad, y progrese personas diferentes y a veces en contradicción, vivir conjuntamente, respetándonos, creando mecanismos para la solución de conflictos y aprendiendo de ellos, y mejorando constantemente nuestras instituciones» (2003).



<sup>1</sup> Esta contribución es una versión revisada, reestructurada y modificada de un texto más amplio, *Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial local y regional*, presentado en el I Encuentro Macro Regional sobre nueva ruralidad y competitividad territorial «Hacia la construcción de una nueva estrategia de desarrollo rural y competitividad para la Macro Región Norte», realizado en Cajamarca (Perú) en noviembre de 2005.

El término «governabilidad» es un concepto clásico de la ciencia política y remite —en el marco cultural e institucional del Estado-Nación— a una sociedad donde el gobierno dispone de una efectividad y de una legitimidad mínima. Presupone la división entre gobernantes y gobernados y la norma de delegación del ejercicio del poder. Los gobernados se acomodan a una fuerza más grande que la suya y el gobierno dispone de un reservorio de lealtad. La irrupción del término «governanza» en el vocabulario político es más reciente. En los últimos quince años se ha generalizado y banalizado para designar la adopción de nuevas modalidades de la gestión pública que responden a la idea de que los regímenes democráticos reforzaban su legitimidad y su eficiencia tomando en cuenta las interacciones entre la esfera gubernamental, el mundo de la empresa y diversos actores de la sociedad civil<sup>2</sup>. En una primera aproximación, la gobernanza es una forma de gobernar, o sea un proceso, que favorece las interacciones Estado-sociedad. Como es sabido, el espacio estatal no es su único campo de aplicación o de significación. Son innumerables los estudios sobre la gobernanza mundial (*global governance*), la gobernanza de la Unión Europea, la gobernanza urbana, etc.

En lo que sigue, nuestro propósito es poner en relieve la confluencia que existe en el mundo rural andino entre los nuevos enfoques del territorio como construcción social y los procesos participativos de gestión de lo local como lugar de articulación entre el poder ejercido por la autoridad elegida y la coordinación horizontal con una pluralidad de agentes participantes.

En las primeras secciones de esta exposición, esbozaré un marco de referencia, preguntándome en primer lugar qué es la goberabilidad y por lo tanto qué es la ingoberabilidad, y luego enfocando las características de esta realidad cercana y sin embargo diferente, la goberanza, a la cual es frecuente en América Latina referirse todavía como «governabilidad democrática»<sup>3</sup>, y a veces como «buen gobierno». En segundo lugar, abordaré en torno a lo que llamo el redescubrimiento del territorio, el nuevo enfoque de la ruralidad y



<sup>2</sup> En América Latina como en África, la noción de goberanza ha sido inicialmente popularizada por el Banco Mundial en forma normativa con la etiqueta de «buena goberanza» como un elemento de condicionalidad de la aplicación de sus programas en el marco del consenso de Washington. Representaba la dimensión institucional y política de las estrategias de desarrollo y de los planes de ajuste estructural de inspiración neoliberal que promovía conjuntamente con el Fondo Monetario Internacional. Sin embargo, el paradigma de la goberanza ha rápidamente desbordado este marco. En torno a este proceso de expansión polisémica, véase Kazancigil (2002).

<sup>3</sup> Respecto a la utilización recurrente de este término por las instituciones internacionales (BID, PNUD, etc.) en sus informes sobre América Latina, véase Revesz (2003).

las funciones espaciales de lo local y de lo regional. Finalmente, evocaré en forma más evaluativa que descriptiva algunas experiencias de gobernanza local y gestión territorial inducidas por el proceso peruano de descentralización y regionalización en curso<sup>4</sup>.

## 1. Gobernabilidad e ingobernabilidad

El término «gobernabilidad local»<sup>5</sup> es de uso relativamente reciente y corresponde al auge en América Latina y otras partes del mundo de tres fenómenos: la descentralización, las nuevas concepciones del desarrollo y la atención nueva dada al territorio<sup>6</sup>.

Hasta hace poco, la gobernabilidad o la capacidad de gobernar se refería exclusivamente a la acción del Estado nacional y a las relaciones entre gobernantes y gobernados. Los gobernantes o el gobierno no son solamente el conjunto de personas que detentan el poder de gobernar sino el conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder. En otros términos, el gobierno es la cúpula institucional del Estado y la gobernabilidad puede ser definida como:

«la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la *voluntad política* del poder ejecutivo mediante la *obediencia cívica* del pueblo» (Arbós & Giner, 1993: 13; las cursivas son mías).

A pesar de la elegancia de la definición se trata de un asunto bastante complejo donde se combinan procesos de «agregación» de demandas y de intereses diversos y de «dirección» impuesta a una colectividad. La «dirección», si las cosas van bien y no está contrarrestada por acciones colectivas masivas o



<sup>4</sup> En esta sección nos apoyaremos en referencias empíricas vinculadas a las evaluaciones por el CIPCA, Piura, Perú, de sus programas de asesoría a municipios rurales.

<sup>5</sup> En el Perú, esta expresión, así como por ejemplo la de «gobernabilidad del agua» designan en forma indiferenciada lo que corresponde a prácticas de «gobernanza» y lo que releva del ejercicio de la gobernabilidad propiamente dicha.

<sup>6</sup> La globalización por otra parte ha contribuido de manera significativa al redescubrimiento de la dimensión territorial, en particular porque las empresas locales y las actividades productivas territoriales se encuentran confrontadas a un escenario mucho más exigente en términos de competitividad y de eficiencia (Revesz, 1998).

violentas, es en lo esencial un intercambio: se da y se exige, y debe existir una cierta proporcionalidad en lo que se ofrece y lo que se exige. La «agregación» es necesaria por la coexistencia de múltiples demandas representativas de intereses imposibles de satisfacer a todas simultáneamente, salvo que se renuncie a la eficacia. También, y más que todo, porque hay contradicción entre el mercado y la protección social, entre la propiedad y la ciudadanía, entre la competencia y la solidaridad (Leca, 1996).

Hoy en día, es manifiesto que muchos de los regímenes democráticos que existen en casi toda la región, tienen serias dificultades de gobernabilidad vinculadas a:

- Una crisis de las instituciones políticas y sociales que se manifiesta en el debilitamiento del estado y de las organizaciones sociales, especialmente de los partidos políticos, y la pérdida de credibilidad en los mismos.
- Una crisis de lo público, que se manifiesta en la fragmentación social, la corrupción, el desprestigio de la política, la violencia, la impunidad y el desinterés de la juventud por la política.
- Una crisis del modelo de desarrollo que se manifiesta en el aumento de la pobreza, dependencia, degradación de la actividad económica, disminución del empleo y migración de la población hacia el exterior.

Desde 1993, son catorce los jefes de Estado latinoamericanos que han tenido que renunciar antes del fin de su mandato. Sin embargo, estas peculiares crisis de gobernabilidad (teniendo en cuenta el pasado reciente lleno de golpes militares) se han solucionado aplicando los procedimientos previstos en las constituciones, a veces con fuertes presiones internacionales (en particular, latinoamericanas) para impedir el abandono del régimen democrático.

### **1. 1. Conflictos y gobernabilidad al nivel local**

A pesar de tener parámetros aparentemente similares —brotes de inestabilidad generados por déficit de «legitimidad» o de «eficiencia», o los dos juntos— las crisis de gobernabilidad o las situaciones de ingobernabilidad que suelen producirse en el ámbito local (municipal), son de carácter diferente en la medida que municipios y Estado no son entes de la misma naturaleza.

El Estado tiene atribuciones de las cuales está desprovisto el poder local: en primer lugar es un *conjunto de burocracias* sectoriales o especializadas que tienen la responsabilidad legal de lograr algún aspecto del interés público y de garantizar la continuidad histórica de la unidad territorial nacional. Es en segundo lugar un *sistema de leyes*, o sea de relaciones sociales legalmente sancionadas (O'Donnell, 2004: 150-151). También es el principal foco de identidad colectiva para los habitantes de su territorio, la nación, lo que en democracia llamamos una «comunidad de ciudadanos».

Las diferencias con los condicionantes de la gobernabilidad local son múltiples. Entre otras cosas, a diferencia del Estado, el municipio no dispone en forma autónoma de un aparato de coerción o de represión y tampoco de fuente fiscal discrecional que le asegure lo principal de sus ingresos y le permita responder razonablemente a las expectativas de los que le eligieron o a las demandas apremiantes que se manifiestan.

Un indicador de los problemas de gobernabilidad que se plantean a nivel local en el Perú es el número elevado de demandas de revocatorias de alcaldes, varios centenares son sometidos a consulta cada año y el número más alto todavía de conflictos entre vecinos y autoridades desembocando sobre acciones violentas, bloqueos de carreteras, tomas del local municipal, enfrentamientos y agresiones a personas, etc<sup>7</sup>.

María Isabel Remy, analizando los conflictos locales reportados por la Defensoría del Pueblo entre abril 2004 y junio 2005, distingue entre los conflictos directamente vinculados a los problemas de gestión de la alcaldía dos grandes categorías. Primero:

«conflictos ocasionados en el descontento de la población por la prioridad de, o la irregularidad en, la construcción de *obras* públicas, tanto de centros poblados o comunidades que se sienten ajenos a la gestión de sus autoridades por verse excluidos del plan de ejecución de obras, como de quienes habiendo sido beneficiados por la realización de una obra cerca de su lugar de residencia señalan irregularidades en su ejecución» (Remy, 2005b).



<sup>7</sup> Un caso dramático y emblemático de los extremos hasta donde puede llevar este grado de desconfianza es el conflicto entre la autoridad municipal y los pueblos rurales de la provincia de Ilave en el altiplano puneño en el marco del cual fue torturado y asesinado públicamente en abril de 2004 el alcalde Cirilo Robles Colla Mamam (Degregori, 2004).

Luego, los conflictos vinculados a problemas de *transparencia* en la gestión:

«Los alcaldes son objeto de desconfianza; o directamente se les acusa de utilizar de manera ilícita, en provecho propio, los recursos presupuestales de los municipios, o se sospecha de ellos por negarse a dar cuenta públicamente del manejo presupuestal» (Remy, 2005b).

Un factor que favorece este tipo de conflictos es la actual legislación electoral: al disminuir en exceso las restricciones para la inscripción de los candidatos, promueve la proliferación de listas independientes haciendo que, en muchos casos, los alcaldes son electos con escasa votación y generalmente con mínimas diferencias entre el primero y el segundo. Otro factor, que agrava el problema es que esta autoridad «mal electa» dispone automáticamente de la mayoría en el Concejo Municipal y no tiene la obligación de concertar con sus oponentes para tomar decisiones. En esta suerte de lotería electoral es «todo o nada. Se gana o se desaparece» (Remy, 2005b).

## 2. En torno a la «gobernanza»

Hasta ahora, al hablar de gobernabilidad, nos hemos referido a la manera clásica de plantear el problema y que tiene un fuerte sesgo jurídico e institucional al privilegiar la relación jerárquica entre el que manda y el que obedece. En esta perspectiva, a la pregunta «quién gobierna», la respuesta sería: el «Estado» (las cúpulas institucionales del Estado) gobierna. En realidad las cosas son más complejas e interactivas. En las sociedades modernas, varias «lógicas» intervienen y se combinan en la definición y orientación de las políticas públicas y tres posiciones teóricas existen sobre este punto:

- El Pueblo gobierna: los gobiernos son los agentes perfectos del público. En su competencia para obtener un apoyo político, los políticos ofrecen las políticas preferidas por los ciudadanos.
- El Capital gobierna: el gobierno no puede ni debe emprender acciones contrarias a los intereses de los dueños privados de los recursos productivos. Los Estados son apremiados por la economía.
- El Estado gobierna: los gobiernos prosiguen políticas que reflejan los valores y los intereses de los gerentes del Estado. Los Estados son instituciones autónomas.

Estado, las empresas en general y la sociedad civil. Para caracterizar estos procesos de coordinación de actores que no son todos estatales, de grupos sociales y de instituciones para lograr metas propias discutidas colectivamente en unos ámbitos fragmentados, cuyas fronteras son inciertas, se utiliza desde quince o veinte años un nuevo concepto: el de «gobernanza»<sup>8</sup>.

Gobernabilidad y gobernanza tienen la misma raíz, la palabra gobierno, pero enfatizan dos dimensiones diferentes de la realidad: la jerarquía de mando con la gobernabilidad, y la dimensión de integración y de interdependencia con la gobernanza.

Mientras la gobernabilidad es, sencillamente, la capacidad de gobernar, la gobernanza es una manera de gobernar. De manera general la noción de gobernanza designa el conjunto de los procedimientos institucionales, de las relaciones de poder y de los modos de gestión públicos o privados, formales e informales, que regulan la acción de los organismos políticos. Supone que mediante procesos de negociación o de decisión participativa, agentes económicos o sociales ejercen una influencia tan significativa como los actores políticos o administrativos. Implica por lo tanto un retraimiento del Estado, reubicado —en una perspectiva liberal— al rol de mediador, situación de la cual se puede dar cuenta en forma concisa definiendo, siguiendo a Jean Leca, la gobernanza como «la interacción de una pluralidad de actores gobernantes quienes no son todos estatales ni aun públicos» (Leca, 1996: 339).

Si los criterios de la buena gobernabilidad eran legitimidad, eficiencia y estabilidad, los criterios de la buena gobernanza son transparencia, participación y rendición de cuentas. En función de ellos se abre la posibilidad de realizar transacciones en un entorno donde las reglas colectivas son elaboradas, decididas, legitimadas, implementadas y controladas por estos actores.

En esta perspectiva, la base de la gestión democrática al nivel local tiende a ser entendida como el proceso en el cual las autoridades municipales y regionales despliegan sus capacidades para articular e involucrar a la sociedad civil en una propuesta de desarrollo concertada, estableciendo mecanismos y espacios para su participación en la toma de decisiones de las prioridades del desarrollo local y regional<sup>9</sup>.



<sup>8</sup> En el Perú, como lo hemos señalado en la nota 5, hoy en día el término no se utiliza.

<sup>9</sup> El marco normativo e institucional implementado en el Perú desde 2003 por el proceso de descentralización favorece avances en esta dirección: transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales y locales, nuevos espacios de participación y concertación (CCL, CCR, presupuestos participativos, comités de vigilancia, consejos consultivos sectoriales, etc.).

### 3. Redescubrir el territorio

#### 3. 1. Los giros en la teoría del desarrollo

El concepto de desarrollo como tal, ha tenido una construcción relativamente reciente. La cuestión se planteó con fuerza después de la segunda guerra mundial, frente a la ola de descolonización en lo que se empezó a denominar el «tercer mundo», en un contexto geopolítico dominado por la guerra fría entre el primer mundo (las potencias occidentales) y el segundo mundo (el bloque comunista). Al inicio, la teoría dominante era generalizante y homogeneizante en la medida que presuponía que todas las sociedades han de pasar por las mismas etapas evolutivas, de modo que la sociedad más avanzada sirve de modelo para las demás. El desarrollo era concebido como crecimiento económico. El nivel de desarrollo de cada país era medido por el nivel de producción, y tenía como indicador la renta *per cápita* o P.N.B. *per cápita* publicitada cada año por el Banco Mundial.

No es posible revisar aquí la multitud de giros que se dieron en la concepción del desarrollo. Me limitaré a mencionar la introducción en 1980, de nuevos enfoques que tomen en cuenta la diversidad cultural entre las sociedades, y la diferencia de los problemas que enfrentan países pobres y ricos y por lo tanto la diversidad de los caminos hacia el desarrollo entendido como una transformación y densificación de las relaciones económicas, políticas, sociales y culturales. Me refiero a los conceptos de desarrollo sostenible y el de desarrollo humano.

En primer lugar, el informe Bruntland en 1987, elaborado por una comisión de las Naciones Unidas definió el «desarrollo sustentable» o sostenible como: «el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades»<sup>10</sup>. Si bien se centra básicamente en la protección del medio ambiente y la conservación de las bases biológicas de la vida, trata de formular una estrategia integral de desarrollo, que articula dimensiones económicas, ecológicas y sociales en un solo concepto (Degregori & Huber, 2006).

En segundo lugar, el enfoque del desarrollo humano, del desarrollo de capacidades, tiene como principal exponente a Amartya Sen, Premio Nobel



<sup>10</sup> El uso racional de recursos y cuidado del medio ambiente que se presenta bajo el enfoque de la sostenibilidad de largo plazo, puede ser incompatible con las metas de competitividad, que en general asumen una explotación máxima u óptima de recursos naturales.



de Economía en 1998. Sobre la base de sus aportes se configuró la medición del Índice de Desarrollo Humano que anualmente publica el PNUD<sup>11</sup>. Para Sen, el crecimiento económico es solo un medio, no es el fin: es un medio para lograr el desarrollo. Define la pobreza ya no solo como falta de acceso a bienes, sino como falta de oportunidades.

A partir de entonces, aspectos como la educación, la salud, el «empoderamiento», la equidad de género, los derechos humanos, la equidad, la sostenibilidad, la participación y la diversidad cultural comienzan a ser parte fundamental del discurso y de la práctica del desarrollo. Una visión del desarrollo centrada en la producción de bienes es substituida por otra centrada en la ampliación de las capacidades de la gente.

En este marco, la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos y la gestión de su territorio abren importantes posibilidades para definir políticas concertadas y para hacer más efectiva la gestión de sus recursos a favor del desarrollo humano.

### **3. 2. Lo regional y lo local<sup>12</sup>**

Las personas viven y por lo general desarrollan sus actividades en determinados territorios que tienen nombre propio con el cual se identifican. Al nivel mundial, su país; al nivel nacional, su departamento o región; al nivel regional, su distrito o provincia. El enfoque del desarrollo humano permite precisar la funcionalidad de los espacios locales y regionales en relación a las oportunidades y potencialidades que han de aprovechar tanto las personas como los actores institucionales públicos y privados que intervienen en la gestión de dichos territorios.

Lo *local* es el territorio en el cual las personas y familias viven cotidianamente, donde interactúan y se relacionan, es un espacio de convivencia social construido históricamente. Es el ámbito natural para el desarrollo de las personas. En general, la vida en sociedad de cualquier persona involucra directamente a un limitado número de personas, las cuales viven en una localidad. Son estas redes sociales las que constituyen las localidades.



<sup>11</sup> Una investigación de la Universidad Alberto Hurtado, recién terminada, califica los informes de Desarrollo Humano publicados por el PNUD-Chile como «uno de los más grandes aportes para el conocimiento de la sociedad chilena generados en los últimos 10 años».

<sup>12</sup> Para un desarrollo de estas categorías y definiciones, véase Gonzales de Olarte (2003).

A veces, este espacio podría coincidir con una demarcación territorial definida políticamente, lo municipal, lo distrital o lo comunal, en otros no.

Las personas para lograr su desarrollo humano necesitan de un empleo, de ingresos y de bienes y servicios que les proporciona no solo su localidad sino la región en la que ésta se encuentra. La localidad es insuficiente como territorio para acceder a todos los bienes y servicios que requieren las personas para aspirar al desarrollo humano. Para ello deben pertenecer simultáneamente a otros espacios, lo regional y lo nacional, y ahora cada vez más con la globalización se dan relaciones directas o indirectas con lo internacional. En lo que sigue nos limitaremos a caracterizar el espacio regional.

Una región es una articulación de localidades en el espacio donde las personas no solo se organizan en sociedad, sino organizan la economía de la cual dependen sus niveles de vida y posibilidades de progreso. El desarrollo de una localidad depende de otras localidades, lo que hace que sus habitantes se beneficien de la especialización y del comercio entre localidades. Por ello, cuanto mayor número de localidades integradas, con producciones variadas, las posibilidades de desarrollo humano son mayores. En este sentido la región como espacio de desarrollo económico es mucho más que una demarcación administrativa: la región se va conformando cuando las localidades se comienzan a integrar con otras localidades contiguas o cercanas, en base a una ampliación de la división del trabajo y al incremento de las productividades.

En palabras de Efraín Gonzáles de Olarte:

«la región es el espacio de la producción, la inversión y el empleo, que requiere de territorios mayores para poder generar desarrollo. Es el espacio en el cual las personas se articulan de una manera impersonal, a través de los mercados y del Estado. La impersonalidad proviene de la lejanía en el espacio de los productores y consumidores, que no necesitan conocerse personalmente para poder relacionarse. A diferencia de la localidad, donde existe un gran componente de relaciones personales, no solo económicas sino también políticas, sociales, culturales, religiosas, etc., la región por su tamaño despersonaliza las relaciones y las mediatiza a través de mercancías y de relaciones indirectas y le da un mayor peso a las relaciones impersonales económicas. Con los resultados de las relaciones económicas en el espacio, los ingresos, las personas pueden vivir en sus localidades. Por esto es que la localidad y la región son dos espacios que tienen dos funciones distintas para el desarrollo humano de las personas» (2003).

En el Perú, la ausencia de visiones claras sobre lo regional y lo local induce a los presidentes regionales a desenvolverse como alcaldes mayores, invadiendo competencias o haciendo inversiones de orden municipal, y se refleja en la gestión de los territorios de esta escala. Desde los gobiernos locales rara vez se mira la dimensión regional o se busca la integración de localidades, desde lo regional no se comprende lo local como espacios autónomos que deben respetarse y cuya integración funcional debe promoverse.

### **3. 3. El territorio como construcción social**

La descentralización es un proceso en marcha en gran parte del subcontinente, y uno de los temas centrales de la agenda pendiente es el de construir de manera participativa una nueva visión del territorio, que permita identificar unidades territoriales que —por sus recursos naturales, sus potencialidades productivas, sus actores sociales, sus marcos institucionales, y su ubicación en la globalización— sean viables y sostenibles. La descentralización al abrir las puertas al concepto de territorio y al ordenamiento territorial plantea nuevos desafíos. En primer lugar tener una visión territorial, en segundo lugar disponer de instrumentos de gobernabilidad y de gobernanza del territorio, en tercer lugar implementar una estrategia de desarrollo territorial.

El territorio, conjunto espacial de gente y de instituciones, con su historia y sus costumbres, sus recursos humanos y naturales, sus relaciones con otros territorios, no es un espacio físico «objetivamente existente» sino una construcción social, es decir:

«un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartidos por múltiples agentes públicos y privados» (Schetjman & Berdegú, 2003: 27).

El territorio es por lo tanto simultáneamente una fuente de identidad y de autoestima colectiva, un objeto de análisis y un espacio funcional a los objetivos y alcances del proyecto de desarrollo que se proponen sus actores (organizaciones, instituciones, autoridades elegidas). Un conocimiento profundo del territorio ayuda a definir quiénes somos y qué nos distingue, a determinar cuáles son nuestras potencialidades y deficiencias, y es la base de partida para identificar obstáculos y definir estrategias para avanzar hacia lo que aspiramos (Revesz & Olliden, 2003).

El punto de partida es construir una visión multidimensional del territorio, que dé cuenta de los diversos componentes que lo conforman y que constituyen dimensiones básicas del desarrollo territorial local:

- Ambiental: vinculada a los recursos naturales y a la sostenibilidad de los modelos adoptados en el mediano y largo plazo.
- Económica: referida a la creación, acumulación y distribución de riqueza, y en la que destaca el elemento de competitividad.
- Social y cultural: vinculada a la calidad de vida, a la equidad, a la integración social y al respeto por la diversidad.
- Política e institucional: referida a la gobernanza del territorio y a la definición de un proyecto colectivo específico, autónomo y sustentado en los propios actores locales (Oliden & Alvarado, 2003; Winchester & Gallicchio, 2003: 18), y en la que destaca la promoción de las capacidades ciudadanas<sup>13</sup>.

### 3. 4. Territorio y ruralidad

El desarrollo rural concebido, reubicado y asumido en el marco del desarrollo territorial local o regional marca una ruptura con las visiones tradicionales de lo rural. En primer lugar, una visión puramente sectorial: lo rural como hábitat de la economía agraria; es decir, lo rural identificado con el sector económico agropecuario. Es la visión predominante en el Ministerio de Agricultura, en las instancias de crédito, en los programas de apoyo al cambio tecnológico, y en las estadísticas agrarias.

En segundo lugar, una visión demográfica: lo rural como opuesto a lo urbano, y por lo tanto como población dispersa en áreas de baja densidad. Es lo rural contabilizado en los censos de población. Es la visión predominante de los tecnócratas que encuentran problemas de escala y de costos para asegurar en estos espacios cobertura vial e instalación de servicios básicos tales como agua, electricidad, teléfono.



<sup>13</sup> El ordenamiento territorial dentro de un proceso de descentralización y de desarrollo regional parte de un diagnóstico sobre la distribución de la población y de las actividades productivas en el territorio, su meta consiste en generar mecanismos para equilibrar resultados productivos, de empleo, de ingresos y de bienestar en todos los lugares de la región, lo que requiere que el gobierno regional dialogue con el sector privado para atraer sus inversiones asociándolas con las inversiones públicas.

En tercer lugar, una visión social: lo rural como población pobre, vulnerable, en situación de marginalidad, no integrada en las áreas dinámicas de la economía nacional. Es la visión predominante de los programas de lucha contra la pobreza.

Fruto de este viejo pensamiento, la acción estatal favorece la desintegración y la desarticulación de lo rural. Por un lado, una política sectorial agraria a favor de la apertura comercial y privilegiando grandes y medianos productores, de preferencia agroexportadores, segmentos agrarios definidos por su alto grado de competitividad en la economía internacional. Por otro lado, una mal llamada política de desarrollo rural y que en muchos casos tiende a reducirse a una suma de proyectos asistencialistas coyunturales y de programas focalizados de lucha contra la pobreza, implementados desde el centro hacia la periferia, es decir acciones descendentes, a menudo descontextualizadas y desarticuladas.

Asumir el nuevo pensamiento, o sea redescubrir la dimensión territorial de lo rural abre caminos nuevos para el desarrollo:

- Recuperar una visión amplia y diferenciada de lo rural. La agricultura no es la única actividad económica y social vinculada a la gestión de los recursos naturales, también lo son la minería, el turismo, lo forestal, la acuicultura, la pesca artesanal, la artesanía.
- No excluir de lo rural la relación con los centros urbanos, con quienes hay intercambios para el empleo, los servicios, el comercio, y las actividades de transformación, y en este sentido cumple funciones rurales importantes.
- Definir lineamientos y crear mecanismos de integración de las políticas sectoriales puesto que es el territorio como espacio la instancia donde se puede integrar y coordinar los factores que determinan el desarrollo.
- Privilegiar, como criterios de acción, las potencialidades, las sinergias e interacciones posibles y las complementariedades.
- Pasar de un enfoque tradicional «reactivo» a un enfoque estratégico «proactivo», para transformar las dificultades en posibilidades y generar oportunidades.
- Favorecer los procesos de aprendizaje, de concertación, de negociación, de decisiones colectivas, que asocian actores e instituciones, locales y regionales.

En esta perspectiva, lo rural es importante, no solo por la severidad de sus carencias y la magnitud de los problemas que plantea, sino por el potencial que representa para el desarrollo local, regional, nacional en términos de aprovechamiento de los recursos naturales en una lógica de desarrollo sustentable, de posibles fuentes de empleo para la juventud, de contribución al crecimiento económico, de logros de gobernabilidad y de aportes a la equidad.

#### **4. Descentralización, procesos participativos y gobernabilidad democrática del territorio**

El derrumbe del proyecto autoritario fujimorista y la transición democrática abrieron en el Perú un espacio para iniciar una reforma de suma importancia; la descentralización. Su carácter democrático y participativo ha sido expresado por la reforma constitucional del capítulo *De la Descentralización*, aprobada por el Congreso de la República en marzo de 2002 (Revesz, 2005). Estableció como deber de los gobiernos locales, el promover, apoyar y reglamentar la participación vecinal, entendiéndola como un factor del desarrollo local. Este postulado del artículo 197° fue complementado con el mandato expresado en el artículo 199°, según el cual, al igual que los gobiernos regionales, las administraciones municipales deben formular sus presupuestos con la participación de la población, a la que rinden cuenta de su ejecución.

Desde el 1 de enero de 2003, en las 25 regiones, las 194 provincias y los 1 828 distritos, los presupuestos y planes de desarrollo concertados han de ser elaborados con la participación de la sociedad civil vía los Consejos de Coordinación Local (CCL) y Consejos de Coordinación Regional (CCR) respectivamente, un proceso que facilita el acercamiento de las autoridades a la población y motiva el interés de la sociedad civil en la participación ciudadana. Según datos del Ministerio de Economía, en la gestión de presupuestos participativos del 2004 han intervenido más de 250 000 ciudadanos, dando voz a la población en la toma de decisiones de inversión. Es cierto, sin embargo que no se viene aprovechando a cabalidad la potencialidad de los espacios de concertación en particular por el carácter consultivo y no vinculante de los CCL y CCR que permite que los acuerdos sean desconocidos por las autoridades políticas, y también por el grado aleatorio de involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil en la acción de los que la representan en estos consejos de coordinación<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Por otra parte, el proceso de transferencia de funciones, uno de los componentes más importantes del proceso de descentralización, si bien ha logrado iniciarse, lo ha hecho con retraso y en medio de

Además interfieren limitaciones de carácter técnico. Son escasas las experiencias de evaluación participativa de los planes de desarrollo local (provincial-distrital). No se cuenta con instrumentos que permitan hacer seguimiento del cumplimiento anual de los planes de desarrollo con relación a los proyectos ejecutados por la gestión municipal. Aún no se integran los planes a diferentes escalas para compartir una misma visión regional que articule distrito, provincia y región.

#### **4. 1. Gestión vertical versus gestión democrática**

A estos problemas se suman los que derivan de la estructura institucional del gobierno municipal tal como la define su Ley Orgánica promulgada en 2003, poder concentrado en el alcalde, mayoría automática de éste, poderes unificados (el Concejo y el Alcalde están juntos en el mismo órgano), acceso restringido de los regidores a la información en la medida que se requiere aprobación del Concejo, etc. Estos factores propician la concentración del poder y el autoritarismo y por lo tanto tienden a debilitar las condiciones de ejercicio de la gobernabilidad democrática.

De no ser contrarrestados, por un comportamiento abierto y proactivo del alcalde y por acciones de capacitación, puede predominar la confusión generada por las dificultades de comprensión de la tecnicidad del presupuesto y de las habilidades que requiere la concertación. Como lo resalta Remy:

«el complejo proceso de base deviene en muchísimos casos en una suerte de mesa de partes donde la población deposita sus sueños; luego de lo cual una caja negra de carácter técnico o profesional establece su viabilidad, un CCL que no ha participado en el proceso de base lo reorganiza y, al final, el concejo decide» (Remy, 2005a: 140-141).

A pesar de estas restricciones se puede afirmar que existen municipalidades con experiencias exitosas que han logrado involucrar a los ciudadanos en una propuesta de desarrollo territorial local, lo que permite producir balances democráticos alentadores e incita a consolidar el proceso del presupuesto participativo como el ciclo principal de la interacción entre las autoridades de los gobiernos subnacionales y los ciudadanos de su circunscripción<sup>15</sup>.



deficiencias. Se percibe una resistencia de los distintos ministerios a perder algunas de sus atribuciones. El nivel central no ha mostrado la voluntad política necesaria.

<sup>15</sup> Varias de estas experiencias exitosas de gestión municipal y local vienen desde la década de 1980 y fueron iniciadas por alcaldes pioneros, pertenecientes a las filas de la izquierda. El modelo en curso está fuertemente

Sin embargo, es cierto también que muchas municipalidades tienen limitaciones para gestionar en forma eficiente y democrática su territorio. Un gran número de gobiernos locales cuenta con planes concertados, pero estos aún no logran constituirse como un instrumento de gestión del desarrollo territorial, manteniéndose aún rasgos «tradicionales» de gestión, en los que prima el «alcaldeísmo», visiones cortoplacistas, autoritarismo, problemas de transparencia y corrupción, y reclamos por la participación ciudadana.

A título ilustrativo, nos parece útil presentar un conjunto de factores y puntos críticos que condicionan y caracterizan las experiencias en curso en un cuadro de doble entrada que permita contraponer rasgos y mecanismos de una gestión en que predominan relaciones de tipo jerárquico con los de una gestión que propicia interacciones horizontales, desjerarquizadas (ver cuadro 1).

#### **4. 2. Instituciones locales y desarrollo rural**

El proceso de descentralización en curso en el Perú, pese a sus limitaciones e incoherencias, ha sido un factor importante de cambio institucional (adopción de reglas escritas y no escritas) para un número significativo de municipalidades de la sierra, poniendo en evidencia que estas municipalidades y otras asociaciones y organizaciones están desempeñando un papel innovador en la promoción de un desarrollo territorial local sostenible y más equitativo.

Los planes de desarrollo concertado elaborados por una constelación de distritos rurales y serranos, y donde se identifica en una perspectiva a mediano plazo, recursos, oportunidades, ejes y objetivos estratégicos representan un considerable esfuerzo colectivo en esta dirección.

Por su parte, la elaboración de los presupuestos participativos, ha sido en numerosos casos una provechosa experiencia de aprendizaje, en particular cuando asociaron representantes de las zonas más alejadas y pobladores urbanos, permitiendo considerar en las prioridades de inversión tanto la construcción de obras como acciones orientadas a promover acciones para mejorar el desarrollo de las actividades productivas, agropecuarias y no agropecuarias, tomando ventaja de los nuevos instrumentos que permiten la mayor participación de la comunidad en la toma de decisiones, pero también de los mayores recursos



influido por estas, sobre todo en lo referente a la democracia participativa. Ver los capítulos «Limatambo: de la exclusión al gobierno. Los logros de una democracia participativa» y «Camino al desarrollo. El sistema de planificación y de gestión municipal concertado de Santo Domingo» (DFID, 2003).



**Cuadro 1 – Condiciones, rasgos y mecanismos de la gestión**

Condiciones	Gestión vertical	Gestión democrática
EQUILIBRIO DE PODERES	Alcaldes fuertes y Concejos débiles, configurando una ausencia de pactos de gobierno local, de estrategias o alianzas para la gobernabilidad democrática local.	Equilibrio de poderes al interior del Concejo, incluyendo a regidores de la minoría en la gestión del plan de desarrollo y en las comisiones municipales.
VISIÓN CONCERTADA DEL DESARROLLO	No cuentan con planes de desarrollo concertados con la sociedad civil.	Cuentan con planes de desarrollo concertados con los ciudadanos y los involucran además en la gestión y evaluación.
REGLAS CLARAS Y ESTABLES	Incumplen con la formación del CCL y/o existe ausencia de mecanismos y espacios de participación institucionalizados para articular a la sociedad civil en una propuesta de desarrollo local regional.	De acuerdo a la Ley de Municipalidades, han creado el CCL y otros espacios de participación, buscando articular al CCL y representaciones urbanas y rurales en la gestión y evaluación del plan de desarrollo.
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA TOMA DE DECISIONES	Autoritarismo y patrones clientelistas en la toma de decisiones.	Incorporación de los representantes de las zonas urbanas y rurales en las decisiones de inversión del presupuesto participativo, en función de sus prioridades y en sintonía con el plan concertado.
	Modelo tradicional de gestión, orientado al desarrollo urbanístico, respondiendo más a urgencias de corto plazo que a las prioridades.	Modelo de gestión proactiva, orientado a las prioridades del plan concertado de desarrollo local. Visión integral del desarrollo.
TRANSPARENCIA	Incumplen las normas que obligan a rendir cuentas a los ciudadanos. Niegan información a los vecinos sobre la disponibilidad y uso de los recursos municipales.	Rinden cuentas a la población en asambleas públicas. Además, utilizan otras formas creativas para informar a la población: boletines, afiches, radio, prensa, TV, web.

Condiciones	Gestión vertical	Gestión democrática
DESARROLLO DE CAPACIDADES Y RENOVACIÓN DE LIDERAZGOS	Ausencia de capacidades y limitaciones para articular las diferentes actuaciones de las entidades públicas y privadas que intervienen en el espacio local, en función del plan de desarrollo concertado.	Alcaldes y Concejales con capacidad para coordinar las diferentes actuaciones de los programas nacionales y de ONGs, en función de las prioridades de su plan concertado. Las instituciones públicas y privadas (ONG) unen esfuerzos para la gestión del plan.
	Escasos recursos y falta de capacidad para acceder a otras fuentes de financiamiento, y en especial la cooperación internacional.	Apuesta por el desarrollo de capacidades de sus técnicos en la gestión de proyectos, para aprovechar las oportunidades de recursos de otras instituciones.
	Ausencia de programas de desarrollo para el fortalecimiento y renovación de liderazgos, a partir del desarrollo de capacidades de las organizaciones sociales y productivas y generación de liderazgos locales.	Apuestan por el desarrollo de capacidades de la población y sus representaciones. Fortaleciendo y generando nuevas capacidades para la concertación en el desarrollo local.

Elaboración: Manuel Alburquerque. Programa de Desarrollo de la Gobernabilidad Local (CIPCA, Piura).

con que cuentan<sup>16</sup>. Por último, y a pesar de no estar todavía contemplados en el marco normativo vigente, están surgiendo diferentes tipos de asociativismo y mecanismos de cooperación entre municipalidades rurales con la finalidad de afrontar problemáticas comunes. Desde hace pocos años, en la medida que las autoridades municipales han ido incorporando nuevas funciones a su gestión, han sentido la necesidad de asociarse para enfrentar problemáticas comunes y para tener mayores posibilidades de éxito en su gestión. Estas mancomunidades son formas flexibles de integración subregional, que permiten articular distintas municipalidades alrededor de esfuerzos compartidos y que son un mecanismo concreto para incrementar su capacidad de negociación con los ámbitos central y subnacional de gobierno.

Entre las variables que condicionan el cambio institucional local y la gestión del territorio se puede mencionar:

<sup>16</sup> Según las cifras del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) del sector público, los recursos que administran los gobiernos locales han pasado del 5 % en el año 2002 al 7 %, el año 2005.

- Diversidad y densidad de las principales organizaciones existentes: sociales, productivas, territoriales, de mujeres, de jóvenes, vecinales, etc.
- Tipo de relaciones que se establecen entre ellas y con su gobierno local: de cooperación o de conflicto, de diálogo o de confrontación, unilaterales o multilaterales, puntuales, coyunturales o de mediano plazo.
- Representaciones públicas sectoriales y de organismos descentralizados.
- Otras representaciones institucionales: ONGs, proyectos especiales, etc.
- Principales fortalezas y debilidades de la institucionalidad local.
- Legitimidad y representatividad de las organizaciones.
- Principales líneas de acción que vienen trabajando.
- Redes institucionales y organizacionales existentes.
- Espacios y mecanismos de participación y concertación existentes y en funcionamiento.
- Direccionalidad e intensidad de los conflictos.
- Existencia de agendas de interés temático, sectorial y territorial.
- Carácter de la cultura política cívica: propositiva o reivindicativa, democrática o autoritaria, transparente o manipuladora, patrimonial o ciudadana, etc.

Si bien lo recorrido, en estos tres últimos años, en las municipalidades rurales en el Perú, ha permitido evidenciar limitaciones substanciales en las capacidades de las autoridades políticas y de los equipos técnicos para liderar y conducir los procesos, y de los actores de la sociedad civil para participar, es cierto también que el proceso de descentralización ha despertado —en muchos casos— a organizaciones que estaban inactivas y que han tenido que inscribirse en los registros de electores de los delegados de la sociedad civil en los CCL y CCR, ha introducido nuevas formas de relacionamiento entre los gobiernos locales y regionales y la sociedad civil y ha creado espacios de concertación. Se ha abierto un espacio mayor de reflexión donde el debate abre camino a nuevas formas de cómo plantear propuestas, constituyendo un punto de partida para ir más lejos.

### 4. 3. Democracia representativa y democracia participativa

La resistencia que las autoridades legítimamente elegidas, representantes políticos de la población de su territorio, distrito, provincia o región, oponen a menudo a la participación de las organizaciones de la sociedad civil, en los procesos de gestión territorial pone en relieve la tensión que existe entre la democracia representativa y la democracia participativa. La primera es estructuradora de un orden político que abre para todos, por lo menos potencialmente, espacios de inclusión. En ella se inscriben los partidos cuya vocación es la toma y el ejercicio del poder y que privilegian la acción institucional, dentro del parlamento, dentro del marco legal. Los ciudadanos no deciden, eligen a los que toman decisiones políticas. Una de sus fallas más notorias en América Latina es la ausencia de una cultura de rendición de cuentas, lo que entre otras cosas favorece la corrupción, y hace que los representados no se sienten representados por sus representantes.

La democracia participativa por su lado es el lugar de la autoridad compartida y el espacio de acción de una gran diversidad de movimientos sociales, muchos de ellos efímeros o intermitentes en sus manifestaciones, también de los numerosos intentos de crear un nuevo espacio público en el cual participan una multitud de nuevas asociaciones —de jóvenes, mujeres, ecologistas, defensores de los derechos del hombre— y el abanico de organizaciones no gubernamentales, que actúan al margen del sistema de partidos.

Boaventura de Souza Santos, sociólogo portugués y figura importante del Foro Social, sostiene que el mejor camino para «democratizar la democracia» es articular la democracia representativa y la democracia participativa. Una tarea ambiciosa, nada simple ni nada fácil porque implica superar tanto el fundamentalismo de los partidos que piensan que tienen el monopolio de la organización política de los intereses, como el fundamentalismo antipartidos políticos de la sociedad civil y de los movimientos sociales que piensan que tienen que ser totalmente autónomos (Santos, 2006). Quizás uno de los intereses de los procesos participativos en curso al nivel local, a los cuales aludimos, es de ser, en el mejor de los casos, una experiencia incipiente de articulación entre democracia representativa y democracia participativa, dos realidades complementarias. Avanzar en este camino, en un país como el Perú, implicaría fomentar no solo el fortalecimiento institucional de las organizaciones partidarias, sino también su fortalecimiento programático, enriqueciéndolo con los nuevos enfoques sobre la democracia participativa, la gobernabilidad y el desarrollo humano sostenible.

## **Conclusiones**

Entre las condiciones que favorecen la gobernabilidad democrática al nivel local, se ha destacado en la última parte de este texto las siguientes:

- Equilibrio de poderes al interior del concejo municipal (superando, en el caso del Perú, el hecho de que alcalde elegido automáticamente tiene la mitad más uno de los regidores así gane por la diferencia de un voto, lo que anula, entre otras cosas, el rol de fiscalización del concejo municipal)<sup>17</sup>.
- Un proyecto común: visión compartida del desarrollo con los ciudadanos, y representaciones de la sociedad civil, partidos políticos, instituciones públicas y privadas.
- Reglas claras y estables para la participación ciudadana y la promoción del desarrollo local.
- Participación ciudadana en la toma de decisiones.
- Transparencia.
- Liderazgos concertadores.

Para que estas experiencias de gestión local, puedan consolidarse e institucionalizarse, en esta escala, como régimen de gobernanza, nuestra hipótesis es que se necesita<sup>18</sup>:

- Construir una visión territorial, factor de enorme importancia, pues de él en gran medida dependerá la articulación de los múltiples componentes del territorio en función de verdaderos proyectos de desarrollo, sean estos locales y regionales, imaginados por el liderazgo compartido de muchos (elemento de fortalecimiento del tejido social, de empoderamiento de más actores y de construcción de consensos).
- Que las visiones compartidas sean de largo plazo y se reflejen en planes, programas y proyectos de desarrollo consistentes, para encausar y ordenar adecuadamente la inversión de los recursos presupuestarios que jamás serán excesivos si se toma en cuenta las necesidades acumuladas y las nuevas demandas sociales.



<sup>17</sup> Ver el cuadro comparativo entre dos tipos ideales de gestión que figura anteriormente en el texto y los análisis de Alburqueque & Cornejo (2005).

<sup>18</sup> Agradecemos los comentarios y aportes a la primera versión de este texto, a Julio Díaz Palacios, ex alcalde de Ilo, ex congresista de la República y presidente de la Red Perú.

- Espacios de debate y de concertación de autoridades políticas y representantes del Estado con actores económicos, políticos y sociales.
- Programas de desarrollo de capacidades de las organizaciones sociales y productivas orientados al fortalecimiento y renovación de liderazgos locales.
- Inversiones en desarrollo de capacidades para formar equipos de dirección, lo que exige dejar de lado el criterio tradicional de que atender las necesidades de desarrollo de capacidades tanto de autoridades como de la burocracia es un gasto.
- Afirmación del sentido de pertenencia o identidades locales, factor cultural de gran importancia pues éste se convierte en un catalizador de procesos de construcción de capital social como soporte de estrategias de desarrollo, lo que exige procesos largos, intersectoriales, continuos y acumulativos.
- La asociatividad municipal y con otros actores, como una expresión de política de alianzas, de unidad en la acción, de responsabilidades compartidas.

La participación no es un hecho natural, es más bien una conquista y una construcción política y cultural. Toma consistencia cuando logra expresar la construcción de alianzas estratégicas sostenibles en lo político, económico y social.

## Referencias citadas

ALBURQUEQUE, M. & CORNEJO, M., 2005 – Gestión democrática para el desarrollo rural (municipal-regional); Piura: CIPCA, PDGL. Documento de trabajo.

ARBÓS, X. & GINER, S., 1993 – *La gobernabilidad: Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, 128 pp.; Madrid: Siglo Veintiuno.

DFID, 2003 – *Democracia participativa en los andes: la experiencia de cuatro municipalidades rurales en el Perú*, 157 pp.; Lima: DFID.

- DEGREGORI, C. I., 2004 – *Ilave: desafío de la gobernabilidad, la democracia participativa y la descentralización*, 59 pp.; Lima: Grupo Propuesta Ciudadana. Cuadernos Descentralistas 13.
- DEGREGORI, C. I. & HUBER, L., 2006 – Cultura, poder y desarrollo rural. *In: Perú: El problema agrario en debate. SEPIA XI / Seminario Permanente de Investigación Agraria* (J. Iguíñiz, J. Escobal & C. I. Degregori, eds.): 451-499; Lima: SEPIA.
- GONZÁLES DE OLARTE, E., 2003 – Hacia el desarrollo descentralizado local y regional; Arequipa. Ponencia presentada a la Primera Cumbre Latinoamericana para el Desarrollo Local, Regional y Descentralización, 9-12 de junio.
- LECA, J., 1996 – La «gouvernance» de la France sous la Cinquième République. *In: De la Cinquième République à l'Europe* (F. d'Arcy & L. Rouban, eds.): 329-365; París: Presses de Sciences Po.
- KAZANCIGIL, A., 2002 – La gouvernance : itinéraires d'un concept. *In: A la recherche de la démocratie. Mélanges offerts à Guy Hermet* (J. Santiso, ed.): 121-131; París: Karthala.
- O'DONNELL, G., 2004 – Acerca del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión. *In: PNUD. La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos: contribuciones para el debate*: 149-192; Buenos Aires: Aguilar, Altea, Alfaguara.
- OLIDEN, J. & ALVARADO, G., 2003 – *Hacia el ordenamiento territorial de la Región Piura*; Piura: CIPCA.
- PRATS, J. O., 2003 – El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y desarrollo*, 14-15: 239-269; Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- REMY, M. I., 2005a – *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*, 212 pp.; Lima: IEP.
- REMY, M. I., 2005b – Estudio sobre conflictos entre población y autoridades locales; Lima. Primer Informe presentado a la Defensoría del Pueblo.
- REVESZ, B., 1998 – Avances y retrocesos de la descentralización territorial y política en Colombia, Bolivia y Perú. *In: Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización* (B. Revesz, ed.): 49-85; Piura/ Lima: CIPCA, IEP.
- REVESZ, B., 2003 – Gouverner démocratiquement : une question d'État ? Perceptions latinoaméricaines. *In: Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca* (Pierre Favre, Jack Hayward & Yves Schmeil, eds.): 287-299; París: Presses de Sciences Po.

- REVESZ, B., 2005 – Société Politique, Constitution et Transitions Démocratiques au Pérou. *In: Justice et Démocratie en Amérique latine* (M.-J. Bernard & Michel Carraud, eds.); Grenoble: PUG.
- REVESZ, B. & OLIDEN, J., 2003 – Ordenamiento territorial y desarrollo regional. *Foro Descentralista*, 2: 14-20; Lima.
- SANTOS, B. de S., 2006 – *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social: encuentros en Buenos Aires*, 110 pp.; Buenos Aires: CLACSO.
- SCHETJMAN, A. & BERDEGUÉ, J. A., 2003 – Desarrollo territorial rural; Santiago: RIMISP. Borrador de trabajo.
- WINCHESTER, L. & GALLICCHIO, E. (eds.), 2003 – *Territorio local y desarrollo. Experiencias en Chile y Uruguay*, 275 pp.; Santiago: SUR, CLAEH.



# Políticas públicas y dinámicas territoriales: la gobernabilidad en cuestión

Hubert Mazurek

## Introducción

Si se analiza la historia de los países de América Latina se puede mostrar fácilmente que la intervención pública ha tenido un impacto profundo en las dinámicas demográficas y territoriales, tanto en cada país como en la región en su conjunto. Se suele pensar en las corrientes antiguas y recientes de migración interna o internacional, el éxodo rural, el crecimiento urbano explosivo de 1975, la llegada rápida de la transición demográfica, etc. Pero también el impacto de las políticas económicas sobre la ocupación del territorio: reprimerización de las economías, expansión de los cultivos de exportación, agricultura periurbana, expansión de las zonas de colonización, etc.; así como conflictos políticos (la guerrilla en Colombia y en Perú) que han desplazado a miles de personas con un impacto territorial muy fuerte.

La intervención pública estuvo siempre, en América Latina, sujeta a la aplicación de grandes modelos de desarrollo (substitución de importación, productivista, desarrollo sostenible, integración comercial, descentralización, etc.), que nunca han tenido una evaluación seria de sus impactos en términos de dinámicas demográficas y territoriales. La gobernabilidad y su asociado,

la gobernanza, parecen ser hoy en día los nuevos modelos adecuados para la definición de las políticas de desarrollo (ver en particular las publicaciones del PNUD). Sin embargo, ambos conceptos tienen una dimensión política fuerte, en términos de capacidad de gobernar y de eficiencia de las instituciones que gobiernan. Se utilizan en el sentido político: políticas públicas, intervención del Estado, consolidación de los partidos políticos, estructura institucional, corrupción, democracia, fortalecimiento identitario, etc. Finalmente, el enfoque territorial subyacente en la definición de estos conceptos es poco presente, o lo es de manera muy genérica.

¿Cómo se sitúan la gobernabilidad y la gobernanza en la interacción política-dinámica territorial? ¿Cómo se inserta el concepto de gobernanza en la relación actor-territorio? ¿Sirve el concepto de gobernanza para estimular la innovación y el desarrollo local? ¿La expresión gobernabilidad y gobernanza de los territorios será una tautología? ¿Son conceptos o herramientas?

Desde la perspectiva del geógrafo, retomaré la definición de la gobernabilidad y de la gobernanza desde el punto de vista de la definición conceptual del territorio. Explicaré en qué medida la gobernabilidad no es más que los parámetros que permiten un grado de cohesión de una sociedad nacional; y la gobernanza las condiciones de transformación de un espacio en territorio, alrededor de la conformación de las tres funciones principales del territorio: apropiar, administrar e intercambiar. Fortalecer la gobernanza sería fortalecer la cohesión territorial y en este caso, las dinámicas de aptitudes necesarias al desarrollo. La gobernanza sería entonces, en la perspectiva territorial, un concepto muy débil y muy restrictivo frente a los componentes que definen la interacción política, territorio y desarrollo.

## **1. El tríptico Política-Territorio-Desarrollo**

Tenemos a nuestra disposición, en el marco de la preocupación de este artículo, cinco palabras claves, en general aceptadas por la comunidad científica sin que haya un real debate sobre sus interacciones: política, desarrollo, territorio, gobernabilidad y gobernanza.

El tríptico política-territorio-desarrollo representa las relaciones más estudiadas en ciencias sociales desde hace 40 años. Eso ha permitido una cierta estabilización de los conceptos, aunque muy específica de cada disciplina, con poca interacción entre ellas.

Sabemos lo que significa política. Una serie de medidas, en general seguidas de normas legislativas, elaboradas por instituciones que tienen un cierto poder de gestión y de acción sobre una sociedad particular. La política es multisectorial, multiescala, y se relaciona con instrumentos de control económico, social o organizacional. Según el régimen político, las medidas adoptadas pueden ser más o menos alejadas de la demanda social, generando conflictos o, al contrario, participación ciudadana efectiva. La política se encuentra fuertemente relacionada hoy en día con la democracia, en la medida en que la democracia define el sistema de participación de la sociedad en un régimen político determinado.

El territorio según los geógrafos:

«se define como la porción de la superficie terrestre apropiada por un grupo social con el objetivo de asegurar su reproducción y la satisfacción de sus necesidades vitales» (Le Berre, 1992).

La definición es precisa y bastante consensuada, a pesar de ser usada de manera muy restrictiva por parte de las otras disciplinas, limitándola a las fronteras político-administrativas. Los geógrafos definen cinco funciones para caracterizar un territorio (Brunet, 1997; Mazurek, 2006): apropiación, explotación, vivencia, intercambio y administración. Cada grupo de actores construye socialmente un territorio y le da coherencia a través de estrategias que integran estas cinco funciones. Eso quiere decir que cada grupo social define su propio territorio; que pueden existir, en un mismo espacio, varios territorios y que la convivencia en un mismo espacio depende de la función de administración, es decir, de la capacidad del sistema político o de los grupos sociales en coordinar sus acciones y estrategias.

El desarrollo tiene la definición más problemática. Sería, como lo dice Sergio Boisier «una utopía que nunca, por definición, se puede alcanzar» (2001). En particular, la visión de desarrollo desde lo político y desde lo territorial son muy diferentes. En el primer enfoque la racionalidad macroeconómica dicta las reglas de conducción del gobierno y de su modo de gestión; mientras en el segundo, las demandas locales y la organización social son los principales factores de potencialidad de desarrollo. Estas consideraciones son importantes para entender la relación entre estos tres conceptos alrededor de tres parámetros básicos: los grupos sociales, la participación ciudadana y el nivel de administración y organización territorial.

La relación política-desarrollo, por ejemplo, es objeto de miles de publicaciones cada año, y fue en América Latina el elemento de aplicación de varios modelos macro y microeconómicos. No voy a entrar en los detalles pero conocemos las políticas de sustitución de importación, de ajuste estructural a nivel macro; de asistencia técnica, de estrategia *livelihood* o de desarrollo participativo a nivel micro.

La relación política-territorio se inscribe dentro de un antagonismo entre los dos niveles: el papel del Estado como regulador y promotor del desarrollo (ordenamiento territorial) y el papel de los actores con el objetivo de favorecer las iniciativas locales (descentralización, organización social y medio innovador). Finalmente, la relación territorio-desarrollo es objeto de estudios muy marginales y recientes, principalmente, porque la globalización de la economía ha vuelto a poner al orden del día la cuestión territorial, es decir, de la construcción social en el desarrollo de sus actores. Sin embargo, es una relación que el Estado tiene dificultad en manejar porque en las reformas de segunda generación, las políticas tienen que ser dirigidas para favorecer la creación de nuevas riquezas a nivel local, y no a asignar o distribuir recursos existentes (Mazurek & Arreghini, 2006; Veltz, 2002).

## 2. ¿Nuevos paradigmas?

Después de estas consideraciones, ¿cuál es el aporte de los «nuevos» paradigmas de gobernabilidad y gobernanza en este triángulo de interacción?

Gobernabilidad y gobernanza no tienen una definición todavía consensuada en el mundo científico, lo que les acerca más a paradigmas que a conceptos —el concepto es una representación estable con soporte semántico bien definido, mientras el paradigma es una concepción teórica dominante a cierta época para una comunidad científica determinada<sup>1</sup>—.

### 2. 1. La gobernabilidad

El paradigma de gobernabilidad tiene que ver con un discurso sobre la capacidad de un gobierno para reforzarse en función de las necesidades y habilidades del sistema sociopolítico y de las instituciones que lo representan.

<sup>1</sup> Para una revisión de la gobernabilidad y gobernanza en América Latina, véase Mayorga & Córdoba (2005) y los trabajos del IIG (2004).

Es un paradigma que se percibe en la sociedad por lo que resulta complejo dar una definición (Herrera *et al.*, 2005) y que parece constituir una nueva moda en las ciencias sociales —«muletilla» según la expresión de Oriol Prats (2003)—.

La relación entre gobernabilidad y democracia, por ejemplo, no está clara. Algunos autores (como Jorge Hernán Cardenas) ponen la gobernabilidad como precondition para la democracia, mientras otros, como Oriol Prats, consideran que la democracia (la gobernabilidad democrática) es precondition para el reforzamiento y el proceso de regulaci3n que debe mantener el Estado.

En su definici3n m1s com1n o aceptada:

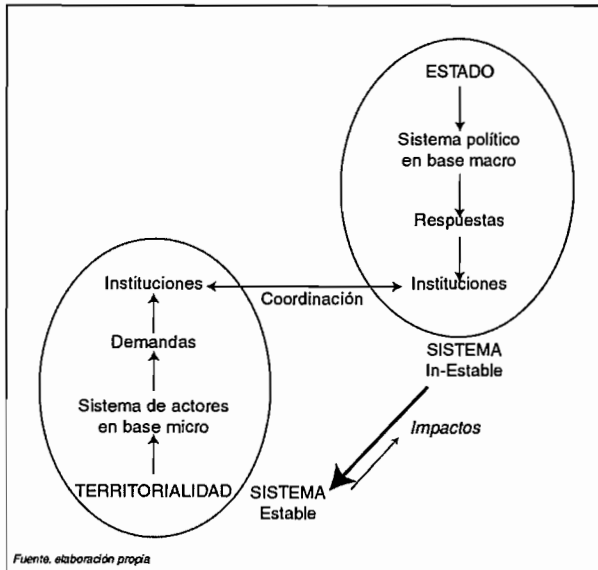
«la gobernabilidad hace referencia a las condiciones necesarias y suficientes para que las instituciones pol3ticas transformen de manera efectiva las demandas o necesidades en pol3ticas o regulaciones» (Oriol Prats, 2003: 250).

Ello supone que el sistema de transformaci3n de las demandas en pol3ticas est3 basada en un sistema de representaci3n ciudadana eficiente, es decir, fuertemente democr1tico. Retomando autores «cl1sicos» como Antonio Camou, Keith Griffin, Manuel Castells o Oriol Prats, la gobernabilidad cubre tres campos:

- la conformaci3n de las instituciones pol3ticas y su naturaleza, la cuesti3n de la transici3n democr1tica en Am3rica Latina, el sistema de representatividad y de construcci3n de una cultura pol3tica;
- la capacidad de regulaci3n por parte del Estado, la aceptaci3n de las reglas por parte de la sociedad civil que connota el grado de centralismo del Estado; y,
- las formas de equilibrio entre demanda social y capacidad de realizar pol3ticas p1blicas, es decir, el grado de interfaz del sistema de representaci3n democr1tica.

Esta percepci3n, situada en un pensamiento macro, describe en realidad dos niveles de interacci3n (fig. 1). Un sistema estable (en el sentido territorial y social) realiza, por medio de actores que tienen un pensamiento micro —por las preocupaciones locales y de vida cotidiana—, una serie de demandas que las instituciones locales (sindicatos, alcald3as, comit3 c3vico, ayllus, etc.) intentan organizar para tener un cierto grado de negociaci3n frente a los representantes del Estado. Por otra parte, un sistema inestable, en el sentido

político administrativo<sup>2</sup>, intenta dar respuestas en general con políticas públicas nacionales y macros a través de sus propias instituciones. En este esquema de interrelaciones, los impactos de las políticas públicas sobre los actores locales y los territorios son siempre más importantes que los impactos que puede tener la sociedad civil local sobre un Estado.



**Figura 1 – Coordinación institucional en el marco de la interfaz local / nacional**

¿Dónde se sitúa, en este marco, la gobernabilidad, es decir, la capacidad de interfaz del Estado en relación a las demandas sociales? Esta interfaz se sitúa entre las instituciones mismas, en el papel de coordinación entre los dos niveles. La democracia, en este contexto, puede intervenir como modo de representación de la sociedad civil local dentro del aparato del Estado para favorecer la interfaz, impedir un centralismo político y tener un mejor impacto recíproco entre los dos sistemas. El modelo político boliviano del presidente Evo Morales es un buen ejemplo de esta búsqueda de mejor interfaz, con la preocupación permanente de integración de los movimientos sociales y de una mejor representatividad de ellos en las instituciones estatales y locales. La autonomía sin nivel jerárquico<sup>3</sup> que propone la nueva CPE boliviana es una



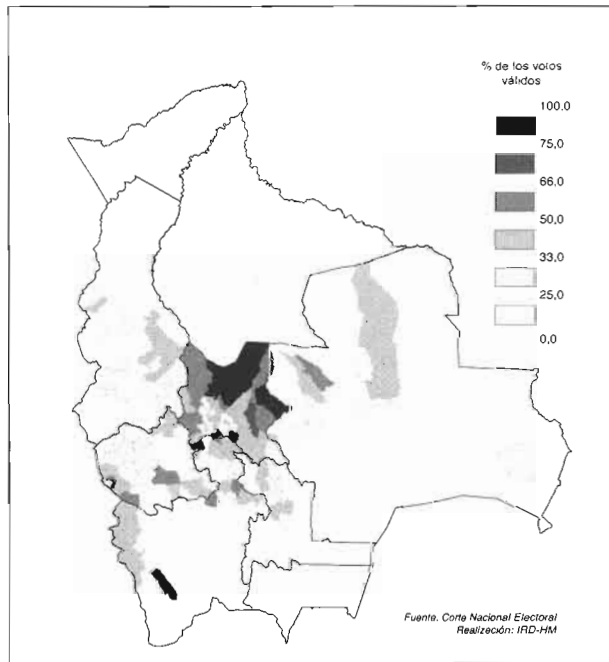
<sup>2</sup> La inestabilidad del sistema político en América Latina es crónico desde los años de 1980 y se conjuga con la ausencia de institucionalización en el aparato del Estado.

<sup>3</sup> Artículo 277 de la nueva constituyente política del Estado boliviano: «Las entidades territoriales autónomas no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional».

contrapropuesta a la descentralización «clásica» de los niveles administrativos jerárquicos. Llama la atención como modelo de mejoramiento del esquema 1, en la medida en que las demandas son tratadas directamente por el nivel adecuado, con posibilidad de negociación directa vertical u horizontal. Significa también, en este esquema, la pérdida de algunos poderes de negociación en ventaja de nuevos poderes locales.

¿Qué pasa cuando el sistema de representación político no facilita esta interfaz? Retomando el caso boliviano, los cuatro mapas siguientes muestran el porcentaje de votos que hizo el MAS (Movimiento al Socialismo del presidente Evo Morales) en las cuatro últimas elecciones:

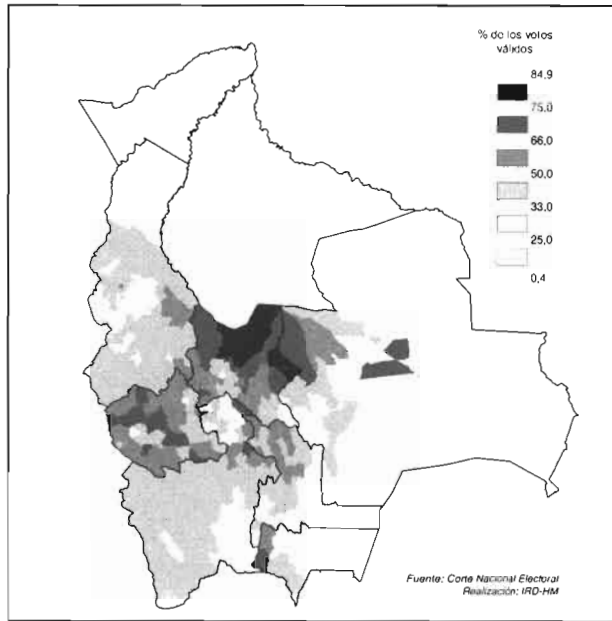
- Municipales (2004). Este mapa nos indica la representación de la sociedad civil local en un sistema que favorece, desde 2004, la participación de las agrupaciones ciudadanas en detrimento de los partidos políticos tradicionales (fig. 2).



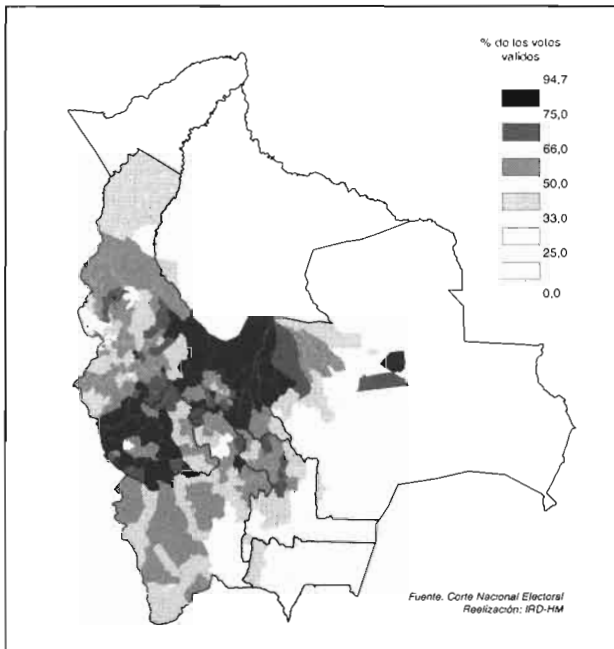
**Figura 2 – Elecciones municipales 2004**  
Representación del MAS

- Prefectorales (2005). Este mapa nos indica la percepción de la gestión local en un contexto de debate fuerte sobre las autonomías (fig. 3).

**Figura 3 – Elecciones municipales 2005 (prefectos)**  
Representación del MAS



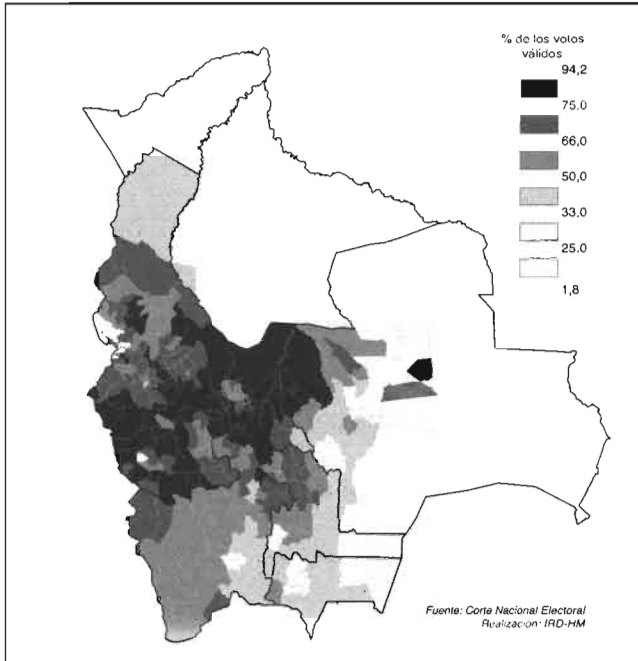
- Diputados uninominales (2005) son los representantes de la sociedad local en el parlamento, cuya candidatura es fuertemente dependiente de la imagen del candidato y de su partido (fig. 4).



**Figura 4 – Elecciones nacionales 2005 (diputados uninominales)**  
Representación del MAS



- Presidencial (2005). La imagen del presidente y el grado de confianza en su partido político (fig. 5).



**Figura 5 – Elecciones nacionales 2005 (Presidente)**  
Representación del MAS

La distribución de la representación política es muy diferente en los cuatro casos. La base territorial del MAS es muy débil a nivel local, dejando más espacio a la representación directa de los actores activos de lo local, fuera del sistema político. Esta base territorial se amplía cuando se pasa del nivel local al nivel nacional, mostrando una mejor confianza en la representación política al nivel de la decisión del Estado (elecciones de diputados y presidencial) y una mejor confianza en la representación directa de los líderes locales a nivel de la gestión local.

Eso tiene una doble consecuencia en consideración a la gobernabilidad: por una parte la relación de negociación que puede existir entre Estado y sociedad civil local; por otra parte, la diferencia de percepción que tiene la población de sus líderes en función de su nivel de intervención en la generación de políticas públicas o directamente de la gestión pública.

Este ejemplo muestra la importancia de la dimensión de gestión territorial en la definición de la «buena gobernabilidad». Si retomamos la figura 1, la relación de coordinación que permite asegurar una buena interfaz entre

demandas y respuestas puede ser antagonista en caso de representación política muy diferente. También la construcción de una cultura política pasa por la integración de los diferentes niveles de gestión a nivel de la confianza en el sistema político y en las instituciones. La ampliación de los conflictos en Bolivia no es otra cosa que la cristalización de este antagonismo en particular, entre un gobierno que tiene un modelo político de desarrollo muy general y una sociedad civil local que tiene sus propias exigencias en base a sus prácticas tradicionales.

El centralismo, en el marco de la historia política e institucional de cada país, es también uno de los componentes territoriales que marca la estructuración de un territorio, las formas de poder y el grado de coordinación entre lo local y lo nacional. En el Perú, el hipercentralismo es un problema para la implementación de una política de coparticipación y descentralización (Revesz, 1998) por falta de desconcentración, mientras en los países policéntricos (como Bolivia y Ecuador) el proceso de descentralización tiende a exacerbar las demandas de autonomía alrededor de la construcción regional de poder y de cultura.

Finalmente, para la consideración del aspecto territorial de la gobernabilidad se necesita resaltar que la relación demanda-respuesta es siempre desigual. Las demandas no son iguales en todo el territorio pero las respuestas corresponden a políticas nacionales o sectoriales uniformes.

También las políticas nacionales carecen de la misma consecuencia en todos los lugares de un territorio. El Estado interviene en la creación de normas (sociales, territoriales, económicas, culturales, etc.) que no toman en cuenta la diversidad local. La gobernabilidad tiene que tomar en cuenta, en su metodología de acción, el mejoramiento de los parámetros de interfaz entre instituciones y territorios, por medio de la eficiencia de sus instituciones y de sus capacidades operativas de reacción local.

## 2. 2. La gobernanza

La gobernanza, por su parte, se define como el proceso de interacción entre actores estratégicos, con una clave más sociológica y política por el juego de las instituciones y de las organizaciones. Es una dialéctica entre políticas y patrones de interacción de actores a varios niveles y que no siempre deviene jerárquica. La obra de Ostrom *et al.* (1994) por medio de sus tres niveles de reglas de funcionamiento de las interacciones (reglas de operatividad,

reglas de elección colectiva y reglas de elección constitucional), muestra la importancia de lo discursivo y de las elites<sup>4</sup> en la aceptación de reformas desde el gobierno (*top-down*), y la influencia de la sociedad local en la reforma de las instituciones (*bottom-up*); interacción en general muy disimétrica (como ya lo hemos mencionado).

El interés de esta teoría es que muestra la importancia de la organización y del discurso (o diálogo) en el proceso de interacción entre los actores de varios niveles, no solamente vertical sino también horizontal.

El territorio, por su parte, se caracteriza por la multiplicidad de las estrategias de los actores que lo construyen. La figura 6 muestra la delimitación, dentro del espacio norpáceño de Bolivia, de los territorios de gestión de varios grupos de poder. Cada grupo tiene su propia estrategia de explotación y gestión de su territorio: los grupos indígenas (TCO) tendrán una estrategia de gestión propia conforme a su cosmovisión, los empresarios (concesiones) tendrán una estrategia de provecho, mientras la gestión pública puede tener también estrategias diferentes (autonomía departamental, gestión municipal o conservación en las áreas protegidas). Se puede evidenciar la superposición de las áreas de competencia que posibilitan la generación de conflictos donde existe una mayor superposición de interés de los grupos sociales (por ejemplo, los recientes conflictos en el parque Madidi o la reserva Pilon Lajas).

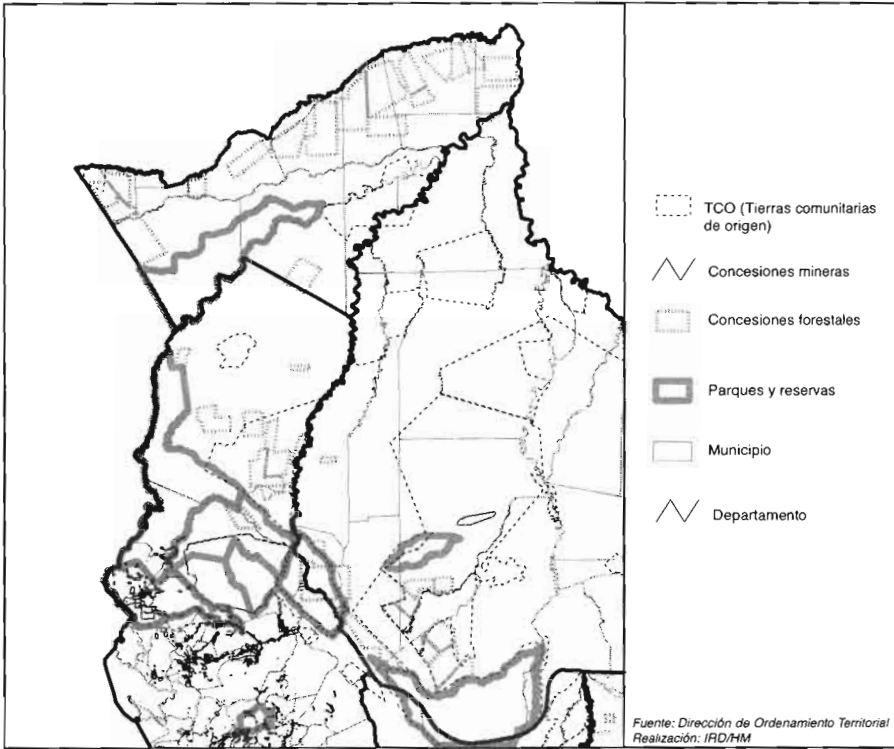
Esta configuración es el resultado de una buena gobernabilidad porque cada zona representa una buena interfaz entre demanda y respuesta política a nivel del aparato del Estado, sin embargo resulta una mala gobernanza por falta de interacción entre grupos e instituciones locales.

Estamos al centro de la contradicción que representan estos dos paradigmas: las instituciones tienen dificultades a tomar en cuenta una diversidad local que responde a estrategias de sus actores, porque las políticas públicas y las instituciones tienen que tener principio de homogeneidad institucional y territorial (principio de equidad y políticas macroeconómicas).

Por una parte, la falta de política territorial o de descentralización adecuada es el principal generador de desigualdad territorial. Por otra parte, el sistema de control social y de medida económica es extremadamente pobre (la tasa de crecimiento, el PIB, la inflación, etc.) frente a la complejidad de los sistemas productivos locales.



<sup>4</sup> «Elite» se toma, en el trabajo de Ostrom *et al.* (1994), desde un sentido muy general, como individuos o grupos que actúan activamente en un sistema y que tienen cierta influencia en la decisión política.



**Figura 6 – Zonas de competencias económicas, culturales y administrativas**

Para enfrentar esta diversidad, las nuevas políticas internacionales proponen la descentralización como forma de reducir la influencia del Estado y mejorar la interacción. La descentralización se presenta como una solución para la mejor gobernabilidad y gobernanza, sin embargo, las experiencias latinoamericanas no son siempre positivas. La experiencia brasilera, por ejemplo, ha creado «libertades locales desordenadas que aumentan las incertidumbres», según la expresión de Faure (2005), y a menudo es un freno para el desarrollo.

La descentralización no incluye un pensamiento territorial sino una gestión institucional en el marco de las fronteras político administrativas. El Estado interviene en la delimitación de varias fronteras temáticas o sectoriales: administrativas, ambientales, económicas, educativas, etc. La gobernanza territorial interviene en una de sus partes, en mejorar las interfaces entre estas divisiones, es decir, necesita incorporar como parámetro la coordinación de las acciones territoriales.

La autonomía sin regulación del Estado tampoco mejora la gobernabilidad o la gobernanza, podemos citar el ejemplo español que llega, hoy en día, casi a una división del Estado.

### **2. 3. La relación de los paradigmas con el desarrollo**

Esta relación tiene dos problemas. A nivel de la gobernabilidad, la prioridad de las políticas nacionales se plasma en la institucionalización y el pensamiento macroeconómico, es decir, la coordinación de agentes con lógica mercantil o el intervencionismo dentro de los parámetros de la economía. Existe poco espacio para la intervención o la coordinación dentro del constructo social u organizacional; un funcionamiento del Estado con más anclaje en lo cotidiano y en las redes de conocimiento. En Bolivia, a pesar de la fuerte crítica de «la lógica desarrollista del neoliberalismo» (Plan Nacional de Desarrollo, 2006), el «nuevo patrón de desarrollo» definido queda muy sectorial con instrumentos operacionales que retoman las herramientas clásicas de la macroeconomía, sin visión participativa ni territorial (Mazurek, 2007).

A nivel de la gobernanza, la lógica de coordinación entre grupos sociales no tiene una visión de coordinación territorial sino política o institucional. Sin embargo, el desarrollo local necesita de dos condiciones: un arraigo territorial y un contexto institucional que favorece la iniciativa y la innovación. El desarrollo local implica múltiples dimensiones, donde lo espacial y lo institucional escapan a la definición de las políticas y a su monitoreo:

- los efectos de aglomeración,
- la formación de economías de proximidad,
- las condiciones de anclaje de las actividades y de las empresas,
- el impacto de programas de creación de recursos y empleos,
- la política de modernización de las actividades agrícolas como industriales,
- el mejoramiento de las calificaciones y competencias laborales,
- las estrategias de incorporación y de difusión de las innovaciones,
- la construcción de territorios gracias a la organización y los servicios,
- los modos de cooperación entre público y privado,
- la coordinación de las instituciones locales, regionales y nacionales,

- la creación de nuevas formas de instituciones, transversales y multisectoriales,
- los distritos industriales, los polos de desarrollo, los ecosistemas; y
- los entornos innovadores.

El territorio no es solamente un conjunto de localizaciones y de actividades, es un actor económico de pleno derecho (Courlet, 2001; Mazurek, 2006; Storper, 1997; Veltz, 2002). Este actor interviene en la generación de una dinámica de aptitudes, es decir, con la capacidad que pueden tener las empresas, los individuos, las formas colectivas de asociación, de integrar parámetros de tercera generación con el objetivo de ser capaz de reaccionar a cambios de situaciones de competencia.

Desde luego, la «revolución territorial» de Friedman & Weaver (1979) se ha superado, pero parece que los debates de los últimos años sobre las relaciones global-local, las lógicas de los actores, el desarrollo regional y local y los medios innovadores, han contribuido fuertemente a reiniciar una reflexión sobre el territorio y su «tectónica» —según la metáfora de Lacour (1996)—, y sobre su papel en un enfoque menos sectorial del desarrollo.

Los enfoques participativos (en la investigación como en la acción) permiten dar un nuevo sentido a la relación territorio-desarrollo: mejoramiento de la gobernanza gracias al fortalecimiento del capital humano y del diálogo, visión más integrada de la gestión del territorio alrededor de proyectos territoriales concretos y consensuados, mejoramiento de la gestión de los recursos naturales gracias a una percepción más consciente y colectiva, estimulación de la innovación y de la organización alrededor de proyectos territoriales (Bailly *et al.*, 1987; d'Aquino, 2002; Di Méo & Buléon, 2005; GTZ, 1999; Guesnier & Joyal eds., 2004; Kutter & Neely eds., 1999).

Una hipótesis fuerte es entonces que el enfoque territorial, asociado a la gestión participativa, permite estimular el desarrollo por medio de la innovación.

En el caso de América Latina, existe un desajuste entre la creación de instituciones y políticas con una concepción macro, dentro de un modelo mundial neoliberal, y las iniciativas locales integradas en un Mundo sin fronteras. Ningún Estado puede escapar a este desajuste, que introduce una contradicción entre la necesidad de gobernanza local y el modelo democrático resultante de una gobernabilidad nacional e internacional: la llamada crisis de gobernabilidad.

Las formas tradicionales de organización<sup>5</sup> son capaces, hoy en día, de desarrollar actividades integradas directamente en lo global, como lo haría una empresa privada, sin pasar por el Estado. La gobernabilidad escapa a estas nuevas dinámicas, balbucea en el contexto latinoamericano porque esta dinámica necesita una profunda reflexión sobre el nuevo papel del Estado, su función, su organización y sobre el principio de la representación democrática. El Estado tiene que impulsar o responder a estas nuevas formas de desarrollo local ¿Tiene que intervenir, facilitar, regular, legiferar, orientar, sostener...?

El Estado tiene que reflexionar sobre esquemas institucionales y territoriales diferentes, que estimulen la multifuncionalidad territorial, el desarrollo de redes de relaciones, en particular con las ciudades intermedias.

## **Conclusión**

El desarrollo, hoy en día, es local o no es. Lo local, por su parte, es territorial o no es. Según Camagni (2002), la noción de competitividad territorial, asiento del desarrollo local, tiene bases sólidas si se considera las diferentes dimensiones económicas del territorio:

- Sistema de externalidades tecnológicas localizadas basado en la proximidad y la reducción de los costos de transacción; los distritos industriales son un buen ejemplo de este sistema.
- Sistema de relaciones económicas y sociales que contribuyen a la creación de un capital relacional o capital social de un espacio geográfico.
- Sistema de gobernanza local que coordina colectividades territoriales, instituciones públicas y actores privados.

La literatura es abundante sobre la descripción de estos sistemas y su intervención en la creación de una dinámica de aptitudes locales que favorece el desarrollo local (Abdelmaki & Courlet, 1996; Guesnier & Joyal eds., 2004; Camagni & Maillat, 2006)

Estas aptitudes son portadoras de la creación de un tejido de innovación; considerando que la innovación es la aptitud, no de controlar o cambiar, sino de anticipar el cambio (Arreghini & Mazurek, 2004).



<sup>5</sup> En Bolivia, por ejemplo, los ayllu, las Tierras Comunitarias de Origen, las organizaciones de la sociedad civil (OTB, comité cívico, etc.) y las comunidades organizadas en sindicatos.

El territorio tiene un papel clave en la construcción de esta dinámica de aptitudes con lo que se llama la gobernanza, es decir, la capacidad que tienen la sociedad civil y las instituciones para crear sinergias de desarrollo de actividades con una perspectiva a largo plazo.

Los actores son el fundamento del territorio, los constructores del pensamiento territorial, gracias a los mecanismos de colaboración que son capaces de poner en situación. El grado de cohesión de un territorio se mide así por el grado de eficiencia de sus organizaciones y de implicación de sus actores. La gobernanza no sería otra cosa.

En ese sentido, el territorio constituye un concepto fuertemente integrador para la definición de políticas de desarrollo local. La investigación científica ha descrito numerosas experiencias y modalidades para desarrollar las estrategias de creación de dinámicas de aptitud territorial (polos tecnológicos, ecositios, distritos industriales, desarrollo comunitario, etc.) en un contexto muy diferente de los países del sur. Es un campo de investigación interesante en América Latina.

La gobernanza está o debe estar relacionada fundamentalmente con la territorialización, vista como una construcción social y organizacional, arraigada en lo cotidiano, lo local y las redes de conocimiento.

La gobernanza no es otra cosa que la cohesión territorial en el pensamiento geográfico, asumiendo una coherencia entre las cinco funciones fundamentales que definen un territorio: apropiarse, vivir, explotar, intercambiar y administrar y así una coherencia de las estrategias de los diferentes grupos sociales. En el contexto actual, la gobernanza de los territorios, es decir, la creación o el mejoramiento de las formas de cohesión social entre actores de un territorio plantea 4 problemas:

- La transferencia de competencias desde el Estado hacia las colectividades locales y la sociedad civil. Estamos en el fin del modelo centro-periferia donde existía una dominación del centro hacia la periferia; ahora nos situamos en un proceso de «arquipelización» de los territorios donde la relación entre centro (el Estado) y la periferia tiene que ser de naturaleza cooperativa y no dominativa. Conciliar la gobernanza con la gobernabilidad es el gran reto.
- La coherencia de las políticas públicas frente a la diversidad y a la competencia territorial. Una sola herramienta no parece adecuada y eficiente: la planificación territorial estratégica tiene que integrarse el campo de las ciencias sociales y de la geografía económica.



- El mejoramiento de los sistemas de información entre los niveles: retroacción participativa y monitoreo para facilitar la interacción multinivel.
- La construcción de proyectos territoriales basados en el apoyo (y no la intervención) de las instituciones.

La gobernabilidad sería la capacidad de regulación del Estado, a través de sus instituciones, para favorecer una «buena» gobernanza, es decir la dinámica local y facilitar la creación de aptitudes locales.

Actualmente existe una diferencia de velocidad entre los dos: la gobernanza responde a dinámicas rápidas, particularmente en las formas locales de organización; mientras la gobernabilidad se mantiene en formas tradicionales para no decir arcaicas de institucionalidad del Estado político. Eso significa la necesidad de una profunda reflexión sobre el nuevo papel del Estado y una reforma profunda de sus modos de intervención.

## **Referencias citadas**

- ABDELMAKI, L. & COURLET, C., 1996 – *Les nouvelles logiques du développement*, 416 pp.; París: L'Harmattan.
- ARREGHINI, L. & MAZUREK, H., 2004 – Territoire, risque et mondialisation: quelques réflexions à partir du cas Andin. *In : Espaces Tropicaux et Risques. Du local au global* (G. David, ed.): 240-260; Orléans: Presses Universitaires d'Orléans, IRD. X<sup>èmes</sup> Journées de Géographie Tropicale. Orléans, 24-26 septembre 2003.
- BAILLY, A. S., GUESNIER, B., PAELINCK, J. H. P. & SALLEZ, A., 1987 – *Comprendre et maîtriser l'espace ou la science régionale et l'aménagement du territoire*, 176 pp.; Montpellier: GIP RECLUS.
- BOISIER, S., 2001 – Desarrollo local ¿De qué estamos hablando? *In: Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local* (A. Vásquez Barquero & O. Madoery, eds.): 48-74; Rosario: Homo Sapiens Editores.

- BRUNET, R., 1997 – *Champs & contrechamps. Raisons de géographe*, 320 pp.; Paris: Belin.
- CAMAGNI, R., 2002 – Compétitivité territoriale, milieux locaux et apprentissage collectif: une contre-réflexion critique. *RERU*, IV: 553-578.
- CAMAGNI, R., & MAILLAT, D., 2006 – *Milieus innovateurs. Théories et politiques*, 502 pp.; Paris: Economica, Anthropos.
- COURLET, C., 2001 – *Territoires et Régions. Les grands oubliés du développement économique*, 134 pp.; Paris: L'Harmattan.
- D'AQUINO, P., 2002 – Le pouvoir plutôt que la participation: les principes d'une nouvelle approche de la planification territoriale décentralisée. *Géographie, Économie, Société*, 4: 57-68.
- DION, Y. & LACOUR, C., 2000 – La revanche du sectoriel et le renouveau de l'espace. *Canadian Journal of Regional Science*, XXIII: 343-364.
- FRIEDMAN, J. & WEAVER, C., 1979 – *Territory and function: the evolution of regional planning*, 234 pp.; London: Edward Arnold.
- FAURE, Y. A., 2005 – Des politiques publiques décentralisées, entraves au développement local. Expériences brésiliennes. *Revue Tiers Monde*, 181: 95-118.
- GTZ, 1999 – *Land use planning. Methods, strategies and tools*, 198 pp.; Eschborn: GTZ.
- GUESNIER, B. & JOYAL, A. (eds.), 2004 – *Le développement territorial. Regards croisés sur la diversification et les stratégies*, 332 pp.; Poitiers: ADICUEER, IERF, Faculté des Sciences Economiques, Université de Poitiers.
- HERRERA, J., RAZAFINDRAKOTO, M. & ROUBAUD, F., 2005 – *Gouvernance, démocratie et lutte contre la pauvreté : enseignements tirés des enquêtes auprès des ménages en Afrique sub-saharienne et en Amérique latine*, 55 pp.; Paris: DIAL. Document de travail DT/2005-12.
- INSTITUTO INTERNACIONAL DE GOBERNABILIDAD DE CATALUNYA (IIG), 2004 – *Perfiles nacionales de gobernabilidad*; Barcelona: IIG.
- KUTTER, A. & NEELY, C. L. (eds.), 1999 – *The future of our land. Facing the challenge*, 72 pp.; Rome: FAO, UNEP.
- LACOUR, C., 1996 – La tectonique des territoires: d'une métaphore à une théorisation. In: *Dynamiques territoriales et mutations économiques* (B. Pecqueur, ed.): 25-48; Paris: L'Harmattan.

- LE BERRE, M., 1992 – Territoires. In: *Encyclopédie de Géographie* (A. Bailly, R. Ferras & D. Pumain, eds.): 601-622; París: Economica.
- MAYORGA, F. & CÓRDOBA, E., 2005 – *Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina*, 99 pp.; Cochabamba: NCCR, CESU.
- MAZUREK, H., 2006 – *Espacio y Territorio. Instrumentos metodológicos de investigación social*, 206 pp.; La Paz: PIEB, IRD.
- MAZUREK, H. & ARREGHINI, L., 2006 – Structuration des territoires et logiques divergentes de l'économie bolivienne. *Espaces et Sociétés*, **124-125**: 73-91.
- MAZUREK, H., 2007 – Lo territorial en los planes de desarrollo. *Umbrales*, **16**: 85-106.
- ORIO PRATS, J., 2003 – El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo*, **14-15**: 239-269.
- OSTROM, E., GARDENER, R. & WALKER, J., 1994 – *Rules, Games and Common-Pool resources*; Ann Arbor: University of Michigan Press.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, 2006 – *Lineamientos estratégicos del plan nacional de desarrollo 2006-2010 para «el Vivir Bien»*, 242 pp.; Bolivia: Ministerio de Planificación para el Desarrollo.
- REVESZ, B. (ed.), 1998 – *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*, 252 pp.; Lima: CIPCA, IEP.
- STORPER, M., 1997 – *The regional world. Territorial development in a global economy*, 338 pp.; New York: The Guilford Press.
- VELTZ, P., 2002 – *Des lieux et des liens. Politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*, 158 pp.; París: Édition de l'Aube, poche essai.



# Una propuesta para concretar el concepto de gobernanza: el marco analítico de la gobernanza

Marc Hufty

## Introducción

Existe una notoria ausencia de coherencia conceptual en el uso de los términos gobernabilidad y gobernanza en América Latina, tanto en ámbitos académicos como en los tomadores de decisión. Iniciamos con tres preguntas muy simples. ¿Qué sentido dar a la palabra gobernanza? ¿A qué objeto se refiere? ¿Qué aporta este concepto a las ciencias sociales?

No existe una definición consensual y estable de la gobernanza: «*There are almost as many ideas of governance as there are researchers in the field*» (Björk & Johansson, 2001: 2). Se pueden, sin embargo, distinguir, a partir de los usos, tres grupos de enfoques: la gobernanza como sinónimo de gobierno; como un marco normativo; y como un marco analítico para los sistemas de coordinación no jerárquicos.

Para poder utilizarse en el contexto de una investigación científica, un enfoque de la gobernanza debería tener a la vez un objeto delimitado y proponer una metodología. Proponemos evaluar los enfoques existentes a partir de los siguientes criterios:

- Valor agregado: ¿aporta el enfoque algo más de lo que ya existe?
- Carácter científico: ¿es comprobable (observable empíricamente; refutable en el sentido de permitir pruebas que permiten eventualmente refutarlo y reproducible —¿es el protocolo de experiencia o el planteamiento lógico que conduce a su formulación aplicable a otros casos?—) y generalizable? ¿Es aplicable a varios tipos de situaciones diferentes?
- Carácter operativo: ¿permite desarrollar una metodología utilizable por no especialistas? ¿Permite identificar pistas para la acción?

Los tres grupos de enfoques son insatisfactorios cuando se enfrentan a estos criterios, lo que nos lleva a proponer un enfoque alternativo, que llamaremos «Marco Analítico de la Gobernanza»; una herramienta para sistematizar la complejidad social, política e institucional de los procesos de formulación e implementación de decisiones colectivas. Ese es el objetivo de este artículo.

## 1. Cuestión de terminología

En español o en portugués, el término «gobernanza» tenía el sentido de «gobierno». En español moderno, no se fijó aún el término. En España, el término «gobernanza» se utiliza en relación a la Unión Europea. En América Latina, numerosas organizaciones internacionales, entre ellas la cooperación suiza, lo traducen por el término «governabilidad», lo que introduce una confusión con el contenido original del concepto de gobernabilidad —«la capacidad de un sistema sociopolítico de controlarse» (Kooiman ed., 1993)—. Esta misma confusión es mantenida por la Real Academia Española de la Lengua, que recomienda el uso de gobernanza, pero aceptándolo como sinónimo de gobernabilidad. Se encuentra también el término «governancia», un neologismo (Solá, 2000) que consideraremos como sinónimo de gobernanza.

### 1. 1. La gobernanza como sinónimo de gobierno

Esta definición de la gobernanza se vincula a su uso histórico. El término tiene un origen griego, *kubernân*, que se refiere al control de un buque o del carro, pero que Platón ya utilizó de manera metafórica para hablar de los hombres (Oliveira Barata, 2002). En latín, *gubernare* tiene el mismo sentido que en griego. En francés de la baja Edad Media, se convierte en sinónimo de «gobierno», con un sentido explícitamente jerárquico. Toma el mismo sentido

en inglés, español o portugués. A continuación, cae en desuso. Algunos diccionarios o autores perpetúan este sentido del término. En mi juicio, este uso no presenta valor agregado y aumenta la confusión en torno al término.

## **1. 2. La gobernanza como marco normativo**

A finales de los años ochenta, la gobernanza integró la caja de herramientas del Banco Mundial. Se utilizó al principio «como una herramienta metodológica destinada a identificar los lugares de poder efectivos» (Smouts, 1998):

*«Governance is the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development»* (World Bank, 1992).

Rápidamente, el BM desarrolló una serie de criterios de calidad de la gobernanza (en América Latina, se tradujo por gobernabilidad) destinados a la evaluación de las normas y las prácticas de Estados u organizaciones y que se aplicará para guiar los objetivos de los programas del BM o evaluar algunas solicitudes de financiación<sup>1</sup>.

Aunque entre las organizaciones que predicán la buena gobernabilidad, no existe una lista definitiva y homogénea, un ejemplo de estos criterios es el presentado por el Instituto del Banco Mundial: voz y responsabilidad; estabilidad política y ausencia de violencia; eficacia del Gobierno; calidad reguladora; Estado de derecho; y, control de la corrupción.

Se orienta principalmente a los países en desarrollo. Para sus críticas, la naturaleza de los criterios elegidos, su inserción en la panoplia de las condicionalidades de agencias bilaterales y multilaterales de cooperación al desarrollo que hace una promoción indiscriminada de la economía de mercado, y el hecho mismo de imponerlos; es la causa numerosas incomprensiones y resistencias.

Para el Banco Mundial, la gobernanza-gobernabilidad se convirtió en una herramienta política de transformación de las sociedades más que un enfoque analítico. Su uso toma una connotación normativa, que se refiere a lo que

<sup>1</sup> El Instituto del Banco Mundial (WBI) define la gobernabilidad como «el conjunto de las tradiciones e instituciones por las cuales el poder se ejerce en un país con objetivo el bien de todos. Incluye los métodos por los cuales los titulares del poder son elegidos, controlados y reemplazados; la capacidad del Gobierno de administrar eficazmente los recursos y aplicar políticas sólidas; y el respeto de los ciudadanos y del Estado hacia las instituciones que regulan las interacciones económicas y sociales que se producen entre ellos» (Kaufmann *et al.*, 2005).

«debería ser» y no a lo que «es». Sin prejuzgar el fundamento político de este enfoque, desde el punto de vista epistemológico, los criterios propuestos no son refutables *in fine*. Se inspiran en las prácticas políticas, en los principios filosóficos y en objetivos consustanciales a algunas sociedades: otras prácticas y principios son concebibles, remitiendo a otros tipos de objetivos, igualmente legítimos en su sociedad de origen. La buena gobernabilidad se sitúa claramente fuera del campo científico. La divergencia entre las prácticas (por ejemplo, el procedimiento de atribución de los permisos de corte forestal en la región X del país Y) y los criterios de buena gobernanza (por ejemplo, la necesidad de conocer las normas de antemano, la transparencia de los procedimientos, la posibilidad de recurso para un Tribunal de Justicia independiente, etc.) en absoluto puede ser el objeto de una metodología científica (por ejemplo, utilizando un cuestionario con los distintos licitadores a estos permisos). Se dedican recursos importantes (Kaufmann *et al.*, 2005) al desarrollo de tales metodologías, que permiten obtener una descripción precisa de la situación. A partir del momento en que el resultado obtenido se juzga «bien» o «malo» se sitúa en otro tipo de razonamiento, irrefutable y normativo. El problema es la imposibilidad de juzgar entre dos opciones normativas si no es una elección filosófica (vinculado a la razón) o política (vinculado a relaciones de poder).

## **2. La gobernanza como marco analítico para los sistemas de coordinación no jerárquicos**

Tres corrientes pueden asociarse a este enfoque. Se caracterizan por las siguientes propuestas generales: los protagonistas y lugares de decisión son múltiples y distintos; las relaciones entre los protagonistas son horizontales más que verticales; y las interacciones son autorreguladas.

### **2. 1. Corporate governance**

La primera corriente está vinculada a la gobernanza de organizaciones, que aparece en los Estados Unidos con el desarrollo de las ciencias del gobierno. Se desarrolla a partir del análisis de los mecanismos de control de dos tipos de organizaciones: las universidades (Olsen, 1976) y las empresas. Se constata que el control de las organizaciones ya no es (según la versión analítica) o no debe ser (según la versión normativa) solamente jerárquico. Se trata, por lo tanto, de observar y teorizar los mecanismos concretos y las instituciones que



permiten la coordinación entre las unidades de una organización, el arbitraje de las divergencias, el mantenimiento de la cohesión del conjunto y la gestión de los costos de transacción implicados en un control más horizontal que vertical (y de promoverlos en la versión normativa).

Para Williamson —uno de los autores clave de la corriente llamada neoinstitucionalista que se inspira en los trabajos de Ronald Coase—, la estructura de las instituciones como la empresa o el mercado, da lugar a estructuras y mecanismos de gobernanza variados. Conocen problemas de costos de transacción y contractualización específicos, a los cuales se dirige precisamente el estudio de la gobernanza (Williamson, 1979; 1984; 1996).

Esta corriente vio aparecer una alternativa normativa que se expresa en los «Principios de Gobierno de Empresa de la OCDE» (OECD, 2004), una serie de criterios muy cercanos a la forma y el contenido de los de la buena gobernabilidad. Su intención era «elaborar una base común, indispensable para la aparición de prácticas de calidad en el ámbito del gobierno de empresa». Estas propuestas reflejan las prácticas y el pensamiento de gestión de moda actualmente. Se inspiran ampliamente en el enfoque contractual, antes mencionado, cerca de la escuela neoclásica.

Otros enfoques, como las teorías cognoscitivas o evolucionistas, fundados sobre un análisis en términos de racionalidad procesal darían criterios diferentes. Se interesan más en los procesos, donde se crean las competencias o la capacidad de innovación que en los resultados de las decisiones tomadas (Charreaux, 2003).

## **2. 2. La gobernanza global**

La segunda corriente, que aparece en los años ochenta, está vinculada a las relaciones internacionales y surgió, también, en los Estados Unidos. Según el enfoque «realista» de las relaciones internacionales, que conoció su apogeo en los años de 1950, no existe formalmente en el sistema internacional una entidad supraestatal que pueda arbitrar los conflictos. Esta situación se dice «anárquica». Pero, progresivamente, dos factores van a modificar esta visión. Por una parte, el número de los protagonistas presentes sobre la escena internacional se multiplica (empresas y sindicatos transnacionales, organizaciones intergubernamentales o no gubernamentales, etc). Por otra parte, la vida internacional se institucionaliza. Se crean una multitud de acuerdos complejos (convenios internacionales, integración regional, etc.) que

estructuran la vida internacional. Se denominan «regímenes internacionales» (Krasner, 1982) cuando son específicos a ámbitos particulares. El concepto de gobernanza permite comprender el proceso de elaboración de estos acuerdos destinados a solucionar problemas de coordinación fuera de la autoridad centralizadora de un Estado (Rosenau, 1987).

La inclusión de protagonistas no estatales y a menudo resultantes del nivel nacional o propio local, permite romper con la tradicional dicotomía política doméstica/política internacional del enfoque «realista». Permite también tener en cuenta el hecho de que los protagonistas intervienen a distintos niveles, según estrategias complejas. La gobernanza «global» supera los niveles de análisis. Casos regionales, como el de la Unión Europea, se comprenden en una perspectiva de «gobernanza multinivel».

La Comisión sobre la Gobernanza Global —reunida a principios de los años noventa por iniciativa del canciller Brandt para pensar el mundo de la posguerra fría— produjo en 1995 una definición digna de mención. La gobernanza sería:

«El conjunto de los distintos medios por los cuales los individuos y las instituciones, públicas y privadas, administran sus asuntos comunes. Es un proceso continuo de cooperación y compromisos entre intereses diversos y conflictivos. Incluye las instituciones oficiales y los regímenes dotados de poderes ejecutorios muy así como los acuerdos informales sobre los cuales el pueblo y las instituciones cayeron de acuerdo o que perciben ser de su interés» (1995; traducción del autor)<sup>2</sup>.

Desde un punto de vista analítico, aquella perspectiva es innovadora. Se considera el conjunto de los protagonistas, que sean oficiales o no. En desfase con el enfoque relativamente limitado del derecho internacional público, se integran los acuerdos formales tanto como informales y la perspectiva es procesal, teniendo en cuenta la evolución permanente de las relaciones entre los protagonistas. Representa también un reto analítico importante. Y desde un punto de vista crítico presenta una debilidad principal, asociada también a su versión normativa, la que pretende establecer un orden en la gobernanza internacional (como el caso de la Comisión sobre la Gobernanza Global).

●  
<sup>2</sup> «Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest».

Pretendiendo solucionar los problemas de cooperación y de formulación de las decisiones, los promotores de la gobernanza global hacen hincapié en el consenso y descuidan las relaciones de poder en las relaciones internacionales. La utilización de este concepto sufre de los mismos problemas que los del «régimen internacional»; en particular, obviar las interrogantes sobre la naturaleza de los arreglos producidos y de su adecuación a los problemas de fondo (Smouts, 1998).

### **2. 3. La gobernanza moderna**

Para la tercera corriente, temáticamente próxima a la ciencia política, la gobernanza permite expresar un conjunto de cuestionamientos sobre el papel del Estado en la sociedad (Pierre & Peters, 2000), así como sobre la gestión interna del Estado y especialmente, la administración pública. El concepto se utiliza como instrumento de análisis, y también de acción, con el fin de contribuir a solucionar la crisis de gobernabilidad de los Estados. En analogía con las relaciones internacionales, esta corriente está vinculada a la percepción en la que el Estado perdió o delegó una parte creciente de su poder y sus competencias, en favor de distintas entidades locales, nacionales e internacionales. La manera de conducir los asuntos públicos cambió de manera muy rápida durante los últimos veinte años, bajo el efecto de la crisis del Estado benefactor y el fin del modelo fordista de producción. Numerosos mecanismos de producción o regulación de los bienes públicos (bienes o servicios producidos por el Estado o una colectividad pública) se desarrollaron fuera del Estado. En numerosos ámbitos, la racionalidad jerárquica del Estado dejó lugar a redes de protagonistas autónomos e interdependientes y a arreglos, calificados de instituciones al nivel nacional o de regímenes al nivel internacional, que los convirtió en dependientes. Ese es el sentido que toma la «gobernanza moderna» en Kooiman (ed., 1993) o Rhodes (1996).

El establecimiento de una tipología de los métodos de regulación constituye un paso importante hacia una aclaración conceptual. Según Jessop (1998), por ejemplo, existe tres tipos ideales de mecanismos de regulación de la sociedad: jerárquico (por la autoridad), económico (por el mercado) y heterárquico (por redes autoorganizadas y asociaciones). Estos tres mecanismos coexistieron pero en configuraciones variables. Lo que Jessop caracteriza de gobernanza es la extensión actual del mecanismo heterárquico en detrimento de los otros, conduciendo, a su modo de ver, a una verdadera ruptura.

Este fenómeno se asocia a la «globalización» (Beaud *et al.*, 1999): aceleración de los transportes y de la comunicación, circulación acelerada de los capitales, uniformización de los modos de consumo, procesos de integración regionales, internacionalización de la sociedad civil (Edwards & Gaventa eds., 2001) y las empresas. Se debe también al «vaciamiento» (*hollowing-out*) del Estado, producto de las políticas neoliberales: apertura comercial, descentralización, nueva gestión pública, privatizaciones, etcétera (Hufty, 1999).

Esta «gran transformación», para parafrasear a Polanyi, cuestiona la pertinencia de un análisis de la regulación centralizada en el Estado y conduce lógicamente a la búsqueda de un concepto capaz de describir esta nueva regulación. El concepto de gobernanza surge en los años noventa como una respuesta a la vez intelectual y política. Desde el punto de vista intelectual, lo que a veces se llama *Anglo-governance school* (Marinetti, 2003), reúne los investigadores que ven en la gobernanza una forma histórica específica en que tomaron las relaciones, tanto políticos como instituciones, sobre todo en Gran Bretaña y en Europa.

Este análisis, no obstante, presenta algunas fallas. El «vaciamiento» y el debilitamiento del Estado todavía tiene que demostrarse. Varios analistas señalan que al concentrarse en sus funciones principales, el Estado se reforzó, incluso en relación a los protagonistas con fama de autonomía (Holliday, 2000). Se basa esencialmente en estudios realizados en los países industrializados y sobre un periodo de tiempo relativamente corto. Ahora bien, como lo señalan varios estudios, los ciclos de las políticas públicas se extienden sobre periodos de 20 a 40 años (Sabatier, 1999). En consecuencia, y si se admite que la gobernanza se refiere a una forma histórica específica, el concepto debe desaparecer cuando esta forma histórica específica evoluciona.

Los países no europeos parecen *a priori* excluidos de este análisis, su alcance dista mucho de ser universal. Este análisis no propone metodología específica. La mayoría de los textos que integran esta perspectiva permanecen en los análisis generales y en una percepción que destaca ampliamente el sentido común («el Estado se debilita, los otros protagonistas se volvieron más fuertes») y penetrada de una ideología que caracterizó a los años ochenta: el neoliberalismo. ¿Cómo, en los contextos extremadamente distintos de las democracias, de los Estados en transición o de los Estados «frágiles», se puede observar una mayor importancia de las redes con relación a la jerarquía? Se vuelve impracticable e inútil observar empíricamente estas propuestas, respecto al progreso del conocimiento que eso permite.

Esta corriente tiene también su versión normativa. La gobernanza a menudo se presenta como una solución a la actual crisis de gobernabilidad del Estado, donde la sobrecarga de las demandas sociales y el debilitamiento del margen de maniobra del Estado conducen al fracaso de la regulación jerárquica centralizada (Merrien 1998). La gobernanza por las redes se sustituiría a las soluciones jerárquicas y el Estado se satisfaría con un papel de «facilitador». Se propone dar una forma precisa a la solución de la crisis del Estado.

Para una crítica moderada, esta propuesta tiende al idealismo. Orientada hacia la cooperación entre los protagonistas, minimiza la dimensión conflictiva de las sociedades humanas. Presenta la política como una búsqueda del consenso que se realiza entre gente de buena voluntad e igualmente dotada en recursos, en un contexto ahistórico. Desigualdades Norte-Sur o internas (entre clases) se borran ante el estudio de la descentralización, de la nueva gestión pública, de las nuevas tecnologías de la comunicación, de las negociaciones internacionales y otros fenómenos guiados por una lógica comercial o tecnócrata. Su validez corre el riesgo pues de limitarse:

«a los estrechos espacios en el seno de los cuales los protagonistas comparten un mínimo de referencial común» (Smouts, 1998a).

Para una crítica más radical, esta propuesta representa una segunda fase histórica, puesta bajo control de la democracia. Los dominantes descubrieron con asombro que la participación ciudadana, triunfando a principios del siglo XX, no conducía a la revolución. Por la instauración del Estado benefactor, inspirado en Bismark, garantizaron a continuación la pacificación del ciudadano-elector. Pero el debilitamiento del Estado benefactor al final de los años setenta pedía un nuevo tipo de contención que se encontraría en la gobernanza. La sociedad civil sustituye al pueblo; los mecanismos horizontales de regateo y concertación entre sectores cooptados sustituyen a la deliberación en el cuerpo político; las autoridades obtienen su legitimidad de sus resultados económicos y no de su mandato electivo, a la imagen de los regímenes autoritarios de los años 1950-1980 (Hermet *et al.*, 2005).

### **3. El Marco Analítico de la Gobernanza**

De los enfoques anteriores aceptamos una serie de propuestas como base para elaborar un enfoque alternativo, que nombramos «Marco Analítico de la Gobernanza».

La gobernanza es una clase de hechos sociales y un objeto de estudio. «Gobernanza» se refiere a los procesos colectivos, formales tanto como informales, que determinan en una sociedad cómo se toman decisiones y se elaboran normas sociales en relación a asuntos públicos.

Es un concepto generalizable. En toda sociedad local, nacional o internacional, en cualquier momento de su historia, se puede observar un proceso de gobernanza, no es un fenómeno limitado a nuestra época. Esa función es una necesidad en cualquier sociedad. Siempre se deben tomar decisiones y se necesitan sistemas de toma de decisión, normas sociales (legales o consuetudinarias) e instituciones<sup>3</sup> que permitan vivir juntos cooperando entre miembros de una sociedad, aún en una sociedad sin Estado<sup>4</sup>. No es equivalente al «sistema político», lo cual caracteriza una forma específica de sociedad, el Estado-Nación. Tampoco es equivalente a las políticas públicas, que son actas de una autoridad legal, generalmente el Estado central.

No es un concepto normativo o prescriptivo. La gobernanza como hecho social «es». No es ni buena ni mala *a priori*, sino que está dotada con características analizables e interpretables. Cada sociedad desarrolla sus modos de gobernanza, sus sistemas de toma de decisión o de resolución de conflictos entre sus miembros, sus normas e instituciones. Puede también analizarse de manera no normativa y no prescriptiva (aunque desde el punto de vista epistemológico, toda teoría, elemento necesario para el análisis, se apoya sobre valores). Entonces, la gobernanza no es un «modelo» que es «deseable fomentar».

Para poder estudiar la gobernanza, se necesita una metodología que sirva de referencia al proceso de observación. Un marco analítico es un conjunto coherente de modelos (representaciones esquemáticas de una situación) asociado a una metodología que permita el pasaje entre propuestas teóricas (generalizaciones) y la observación empírica. Esta propuesta define ciertos criterios fundamentales: el marco analítico tiene que ser realista, interdisciplinario, comparativo, generalizable, reflexivo y operacional.

●  
<sup>3</sup> Los sistemas recurrentes de normas sociales que orientan y que sancionan las acciones de los individuos y grupos. Este concepto no se confunde con el de «organización», que tiene personal, estructura reconocida, jerarquía, división del trabajo, recursos y finalidad.

<sup>4</sup> Este punto es teórico, dada la dominación actual del Estado-Nación, pero muchas regiones en el mundo escapan a la soberanía nacional (zonas «liberadas» por guerrillas, en guerra civil, pueblos indígenas no contactados, etc.).

«Realista» se refiere a su capacidad para describir los hechos tal como son, y no como deberían ser, en oposición a las perspectivas normativas.

La interdisciplinariedad es definida por Jollivet & Legay como

«un planteamiento de investigación construido armando de manera metódica conocimientos, opiniones, técnicas de trabajo procedentes de disciplinas diferentes» (2005: 184).

Supone la cooperación activa entre investigadores de varias disciplinas para ampliar su comprensión de un fenómeno particular o la realización de un proyecto común. El primer paso hacia la interdisciplinariedad es la construcción (o la reconstrucción) conjunta de un objeto, que no debería pues fragmentarse entre las disciplinas sino seguir siendo colectivo. Desde un punto de vista teórico (la práctica obliga a matizar), las disciplinas no se borran, el conocimiento especializado es obviamente el producto de la contribución disciplinaria. Se coordinan para definir el objeto, la metodología y la contribución específica de cada uno al proyecto global.

Por supuesto que estos dispositivos demandan una reflexión epistemológica teórica profunda. La tensión entre el deseo de precisión y exactitud, que pide una especialización creciente, y el de sujeción con la realidad, donde todo recorte del objeto impone una pérdida de sentido, es especialmente viva en el caso de la investigación-acción. Entendida en un sentido amplio como un proceso iterativo de interacción entre una investigación y la aplicación de los resultados como prueba, se declina en varias versiones. La «investigación-acción pragmática» aboga abiertamente por un cambio social democrático o participativo: «*valid social knowledge is derived from practical reasoning engaged in through action*» (Greenwood & Levin, 1998: 6). El enfoque de la transdisciplinariedad que se desarrolló en los países de habla alemana sugiere el involucramiento de los actores en el proceso de la investigación (Pohl, 2001; Häberli *et al.*, 2001).

Entonces, este enfoque rompe con una perspectiva estrechamente vinculada a la ciencia política y hace de la gobernanza un «concepto pasarela» (Hufty *et al.*, 2006) entre disciplinas: sociología, antropología, derecho, economía, geografía, etc. Técnicamente, se trata de una «interdisciplinariedad estrecha», limitada a las ciencias sociales y humanas, y no a las ciencias de la vida o de la naturaleza.

Esta metodología es comparativa y generalizable: supone también que se puedan medir varias configuraciones o modelos de gobernanza y sus efectos diferenciados sobre una variable considerada como dependiente. Requiere

disponer de un marco analítico, indicadores mensurables empíricos y medios de observación apropiados.

Si se asume la imposibilidad de neutralidad absoluta de los investigadores y tomamos en cuenta las múltiples referencias realizadas por distintos autores sobre los cambios introducidos en las situaciones sociales por el solo hecho de observarlas, entonces los investigadores son considerados como actores. Lo anterior implica una perspectiva reflexiva de parte de los investigadores, que tiene en cuenta sus interacciones con los demás actores, y las consecuencias que surgen de estos contactos.

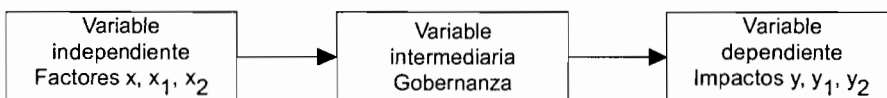
Los procesos de gobernanza de distintas sociedades, en distintos lugares y tiempo, toman distintas características que pueden analizarse con ayuda de metodología que nombramos «Marco Analítico de la Gobernanza».

El marco analítico propuesto consta de cinco categorías analíticas: los problemas; los actores; los puntos nodales; las normas; y los procesos. Los problemas están en juego. Los actores son individuos o grupos. Su acción colectiva (acuerdos o decisiones) conduce a la formulación de normas (o reglas de juego, o decisiones) que orientan el comportamiento de los actores y son modificadas por la acción colectiva. La acción colectiva resulta de la interacción entre los actores, ya sea conflictiva o cooperativa, de las transacciones, los acuerdos y las decisiones que se toman y de su aplicación. Las interacciones se pueden observar en puntos nodales, espacios físicos o virtuales de interfase en donde convergen los problemas, procesos, actores y normas. Los procesos son sucesiones de estados por los cuales pasan la interrelación entre actores, normas y puntos nodales. Los procesos, los actores y las normas pueden ser formales, es decir, reconocidos por los actores portadores de autoridad en la sociedad observada (este reconocimiento es «legal» al nivel de las sociedades dotadas de un derecho positivo), o informales, definidos por la práctica de los actores.

En la perspectiva de su operacionalidad, la gobernanza puede ser considerada como una variable intermediaria. Por un lado produce efectos sobre una variable dependiente (por ejemplo, el problema de equidad en el acceso a los servicios de seguridad social), y por otro, depende de variables independientes que la determinan (ejemplo: la organización institucional del sistema de seguridad social). A su vez, es probable que la gobernanza constituya tan solo un factor entre otros, que contribuya a explicar el problema bajo estudio, «multicausalidad» (cuadro 1).



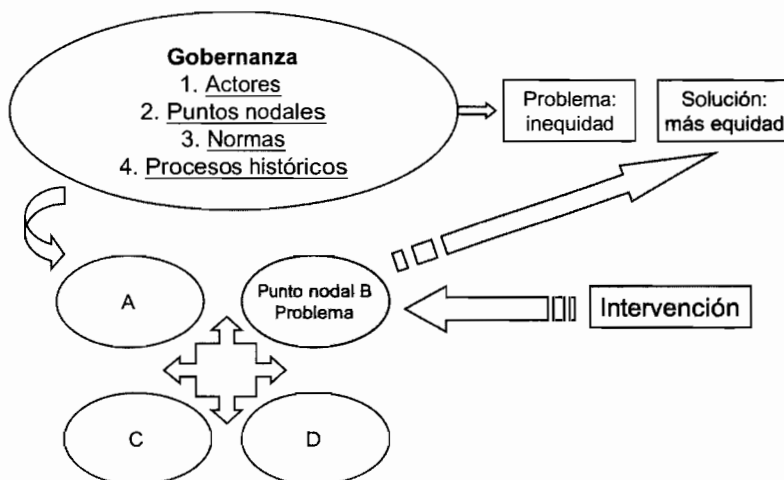
**Cuadro 1 – La gobernanza como variable intermediaria**



A partir del uso de las categorías de análisis, la metodología apunta entonces a identificar la forma cómo influye la gobernanza en las variables dependientes seleccionadas. Intenta identificar si existen características de los puntos nodales favorables o desfavorables a un cambio del problema bajo estudio.

En el cuadro 2 se presenta un ejemplo simplificado que asume la gobernanza como variable independiente. Se entiende que, a través del análisis de los puntos nodales y los procesos de interacción (en este caso la interacción de 4 puntos nodales), se puede identificar el lugar específico de intervención (el punto nodal B) para lograr un cambio del problema bajo estudio (la inequidad).

**Cuadro 2 – Metodología de intervención**



### 3. 1. Definición del problema

Generalmente hablando, el MAG se utiliza para analizar situaciones en las que un «problema» es objeto de un proceso de gobernanza, por ejemplo, inequidad en el acceso a la salud pública, deforestación en áreas protegidas, o donde la interacción de los actores produce un resultado inferior a lo esperado. La primera etapa y categoría analítica del MAG sería entonces entender y definir con claridad el problema o lo que está en juego.

Esta etapa se basa en el postulado que todo problema es una construcción social. Lo que está en juego puede ser absolutamente diferente para cada actor involucrado en un proceso de gobernanza. Cada protagonista tiene su propia comprensión de lo que está en juego (incluso el observador, la persona o el grupo que está utilizando el MAG para hacer un diagnóstico). Eso se explica por el lugar ocupado en la sociedad y también por historias, culturas, apremios, objetivos y discursos específicos, lo que se puede calificar de «universos de significación». Cualquier interacción social, el conflicto mismo, es un encuentro de estos universos. Al emprender un estudio con el MAG, tenemos ante todo que admitir esa pluralidad de visiones, lo que implica distancia de nuestra perspectiva como observador o actor. Es un paso fundamental para un análisis realista y una solución posible.

Por lo tanto, una primera herramienta es la «deconstrucción» y «reconstrucción» del problema. Por ejemplo, tenemos un territorio bajo protección y en el centro de demandas incompatibles y conflictivas, la deforestación o pérdida de diversidad biológica puede ser el problema mayor para los ecologistas; pero para los campesinos es la propiedad de la tierra; para los indígenas es el acceso a los recursos y el mantenimiento de la integridad del territorio; para los madereros es el acceso a la madera; para una petrolera es el acceso a los recursos minerales del subsuelo; y para el Estado es el equilibrio entre el desarrollo económico, la conservación y la paz social.

Entonces, ¿quién define lo que está en juego? La identificación del problema hace parte, en sí mismo, de lo que está en juego y es objeto de una lucha de poder. Es obvio que cualquier relación social supone relaciones de fuerza y que la definición del problema en juego se pueda imponer por la fuerza o la persuasión. El que lleva a cabo más recursos puede influenciar la definición del problema. Pero, con una alta probabilidad, esto dejará descontento y conducirá a formas pasivas o activas de resistencia. Una manera más sutil de imponer su voluntad es la violencia simbólica, convenciendo a los otros agentes que las preferencias dominantes sean las suyas, como en la relación patrón-cliente. En relaciones desiguales, probablemente, la definición del problema incorporará esos esquemas.

Con la ayuda de discusiones con los *stakeholders*, o protagonistas, de una revisión de la literatura, y una transformación de los problemas sociales identificados («mis niños están enfermos y no puedo comprar remedios») en problemas sociológicos («el acceso a los remedios es desigual»), la problemática

se puede «reconstruir». Para el observador, la capacidad de superar lo que los actores presentan como problema y convertirlo en una cuestión sociológica depende mucho del contexto, de su metodología, técnicas y experiencia.

### **3. 2. Las normas**

Lo que está en juego son ante todo las normas sociales, es decir, en la primera aproximación a las reglas del juego a un primer nivel, y las reglas que determinan quién y cómo se definen las mismas en un segundo nivel. Siempre que existe una sociedad, los acuerdos y decisiones entre actores, como consecuencia de los procesos de gobernanza, conducen a la formulación de normas (definidas, en general, como las expectativas colectivas a propósito de lo que es considerado un comportamiento apropiado en una sociedad dada). Las normas orientan el comportamiento de los actores y son modificadas por la acción colectiva, tal como nos enseña la economía institucional «clásica» (Commons, 1934). Las normas se apoyan en valores o creencias (el sentido de lo que es bueno o incorrecto) e incluyen una prescripción (lo que uno tiene que hacer o no). Influencian el comportamiento del agente y son modificadas por la acción colectiva. Cuando las normas son recurrentes, se institucionalizan. Entonces, pueden ser estudiadas como instituciones, lo que implica una teoría de las instituciones. Nuestra elección se apoya sobre una aproximación institucional clásica y evolutiva (Commons y otros).

Las normas deben comprenderse desde el punto de vista sociológico. Pueden ser legales (dentro del derecho positivo del Estado-Nación), formales (reconocidas por las autoridades de la sociedad estudiada) o informales (creadas por la práctica de los actores). La ciencia jurídica o la antropología jurídica pueden ser convocadas para operar esas distinciones. En realidad, lo importante para un análisis realista no es la naturaleza de una norma, sino su efectividad. Queda importante precisar que diversos sistemas normativos pueden superponerse o estar en concurrencia y coexistir al mismo tiempo para una misma sociedad.

Esa situación de pluralismo normativo puede constituir una fuente mayor de conflictividad. El objetivo de los actores es determinar cuáles serán las normas a propósito de lo que está en juego, quien tendrá el derecho o la legitimidad de formular esas normas, y cuáles serán las normas que establecen cómo se definen las reglas del juego entre los actores. Las normas constituyen núcleos claves, son el objeto de una competencia entre los actores y de una relación política, ya sea

del uso del poder (la capacidad de modificar un comportamiento socialmente limitado por la coacción bajo las cuales operan los actores), de técnicas y de maniobras estratégicas (Goodin & Klingemann eds., 1998).

La aplicación de normas o su respeto depende de factores específicos que demandan una teorización (poder, legitimidad, sanciones, etc.). Preguntarse por el no respeto de una ley necesita de una variable dependiente de la gobernanza, y por lo tanto, de aplicar el marco aquí propuesto.

Las normas pueden ser de tres tipos, las cuales a su vez remiten a diferentes niveles de análisis. En primer lugar, las «metanormas» se refieren a premisas o principios que orientan el contrato social en su sentido amplio, definiendo criterios y valores estructurales. En segundo lugar, las «normas constitutivas» que definen los mecanismos organizativos e institucionales relacionados con el funcionamiento sectorial del objeto o escenario bajo análisis.

En tercer lugar, las «normas regulativas» son las que definen las reglas de conducta que precisan lo que es apropiado, desde el punto de vista, de la sociedad en términos de comportamiento, aquello que cada uno debe o puede hacer, y precisan sanciones positivas (aprobación, recompensa) o negativas (desaprobación, castigo).

Las normas expresan también el aspecto multinivel de la gobernanza. Pueden ser formuladas en varios niveles y ser transferidas a otros. Las normas se elaboran a menudo en un nivel nacional, se transfieren al nivel internacional y otra vez, a otros países por mecanismos internacionales, donde se transfieren al nivel local. En cada nivel, hay un proceso de reacción, de rechazo o de internalización y adaptación. Por ejemplo, la metanorma de participación local se convirtió en una norma dominante en el conjunto del régimen internacional de la cooperación al desarrollo. Se trasladó al mundo de la conservación a través de los mecanismos de financiación internacionales. Hoy en día, la conservación participativa (sea ficción o realidad en la práctica) es la norma dominante cuando se implementa en una área protegida, aún en el rincón más perdido de América Latina. Para analizar los procesos de cambio de las normas sociales se sugiere utilizar una matriz que permita dividir las etapas del proceso de producción de las normas, analizar los distintos niveles, y reconocer las relaciones mutuas de condicionamiento. Este proceso es ilustrado en el cuadro 3.

**Cuadro 3 – Matriz de análisis de las normas**

		Etapas		
		Elaboración	Transmisión	Reacción
Niveles	International		←	→
	Nacional		←	→
	Local		←	→

### 3. 3. Los actores

En un análisis dinámico de los procesos de gobernanza, las normas sociales están íntimamente ligadas a los actores, sus conductas e interacciones, y condicionadas por su naturaleza, su poder, sus intereses, sus ideas y su historia. El postulado aquí es que todos los *stakeholders* (individuos o grupos) están integrados al análisis, que sean «formales o informales» (reconocidos o no por la ley o por las autoridades), sin prejuicio. Las redes sociales, por ejemplo, forman parte de la realidad de cada sociedad organizada, pero no se integran usualmente a un análisis de actores, a pesar de su importancia en muchas decisiones. Por supuesto, no todos los agentes tienen la misma influencia en un arreglo. Por ello proponemos un subconjunto de herramientas dirigidas a analizar los recursos disponibles y las maneras de la influencia de cada actor en el proceso de gobernanza considerado (cuadro 4).

Una primera herramienta es una rejilla descriptiva, donde se despejan las características de los actores (Estado, referencias, recursos controlados, discursos, medios de la acción...).

La identificación de los diferentes tipos de recursos controlados o movilizados por parte de los actores, incluye recursos simbólicos, económicos, de capital social o capital cultural. Existe una relación entre actores, recursos y poder o capacidad de influenciar sobre la naturaleza de la trama de relaciones, reglas y procedimientos establecidos. El tipo de recursos controlados, la combinación de los mismos por un actor y su habilidad para movilizarlos en función de sus propios intereses potencian su poder para determinar o cambiar las reglas de juego. La metodología propone entonces un análisis situacional del poder relativo de los actores. Es una función de cuatro variables: los recursos controlados (económicos, sociales, culturales, simbólicos...); la voluntad y

capacidad de movilizar sus recursos; la movilización efectiva en el proceso de gobernanza analizado; y la interacción estratégica con los demás actores.

**Cuadro 4 – Descripción de los actores**

Categoría	Actor 1	Actor 2...
Categoría o nivel formal (organización del Estado nacional, provincial, municipal, no gubernamental...)		
Status (formal-informal)		
Recursos controlados (económicos, culturales, relacionales, simbólicos...)		
Creencias o ideologías		
Modos de expresión y acción		
Impacto		
Núcleo de responsabilidades o funciones formales y reales cubiertas		
Espacio de intervención		
Posicionamiento frente al problema estudiado		

Dos dimensiones se tendrían que considerar en una evaluación empírica: la dimensión objetiva de esas variables (por ejemplo, con qué clase de recursos financieros dispone un actor) y la dimensión subjetiva que depende de la percepción de los actores (cuadro 5). Esta última dimensión es sumamente importante, la capacidad de aparecer más potente es un recurso determinante en una interacción estratégica.

**Cuadro 5 – Importancia de los actores según 4 variables**

	Recursos	Voluntad	Movilización	Impacto
Estratégicos	+	+	+	+
Relevantes	+	-	-	-
Secundarios	-	-	-	-

Sin prejuzgar la metodología utilizada por el observador, proponemos una clasificación de los actores en tres categorías según esas cuatro variables: «actores estratégicos», «relevantes» y «secundarios». El esfuerzo de análisis se concentrará lógicamente en los actores estratégicos. El desarrollo conceptual de Prats permite definirlos como:

«todo individuo, organización o grupo con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de soluciones de conflictos colectivos» (2001).

En cambio, los actores relevantes están involucrados en la trama institucional y poseen los recursos necesarios para considerarse como estratégicos, pero no movilizan sus recursos o se ven dominados en el proceso. Los actores secundarios no tienen el poder suficiente para determinar el cambio de las reglas de juego. La naturaleza de las interacciones entre los actores puede ser categorizada según la economía institucional clásica (J.R. Commons) y la antropología social (M. Mauss) en cuatro tipos:

- Las «transacciones de negociación» determinan las reglas colectivas relativas a la transferencia del derecho de propiedad sobre un objeto o un trabajo (compra, salario). Suponen una relación de igualdad de derecho entre los actores, que puede (pero no debe) ser garantizado por un tercero. La relación transaccional que se establece, desde la persuasión a la coerción, es función del poder de «regateo» de cada uno de los actores presentes.
- Las «transacciones de dirección» organizan la producción de bienes y servicios así como las relaciones de trabajo según el principio de eficiencia. Los actores se encuentran en una relación de desigualdad económica y jurídica, en donde uno ordena y otro obedece, en la medida de las reglas fijadas por las transacciones de negociación.
- Las «transacciones de repartición» organizan la racionalización y distribución de las riquezas producidas según el principio de sumisión al gobierno o a la autoridad. Suponen una relación de desigualdad entre los actores y la obligación de los sometidos de respetar las decisiones tomadas por el soberano, garantizada por el monopolio de la violencia.
- Las «transacciones de reciprocidad» son fundamento del «capital social». Corresponden a los «dones y contradones» de Mauss (ya sean directos o indirectos) e implican un sistema de deuda moral pero, al mismo tiempo, de solidificación del tejido social. Un tipo particular de interacción es la red. La identificación de redes, a menudos informales y ligados a las afinidades electivas o a las transacciones de reciprocidad, puede ser una clave importante de la comprensión de ciertos fenómenos.

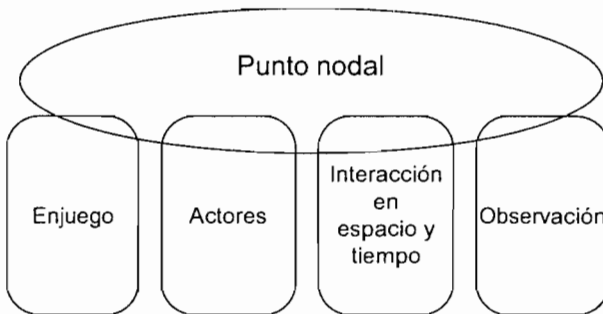
Las combinaciones de estos 4 tipos de interacciones corresponden a distintas relaciones: clientelismo, comercio, familia, etc. Estos tipos deben ser el objeto de un desarrollo teórico a partir de las observaciones de campo.

### 3. 4. Los puntos nodales

Se entiende por puntos nodales, las «interfases sociales» definidas en espacios físicos o virtuales (una mesa de negociación, el consejo comunal, etc.) donde convergen varios problemas, actores, procesos (tiempo y espacio), se toman decisiones, se concluyen acuerdos y se elaboran normas sociales. Es una puerta de entrada interesante para la observación de los procesos de gobernanza.

Este análisis pretende reconocer los puntos nodales formales e informales que forman parte de la trama de espacios decisorios. La identificación de diferentes puntos nodales, su caracterización, las relaciones y sus efectos sobre las variables dependientes permiten analizar las condiciones existentes (favorables o desfavorables) para un proceso de cambio (cuadro 6).

**Cuadro 6 – Puntos nodales**

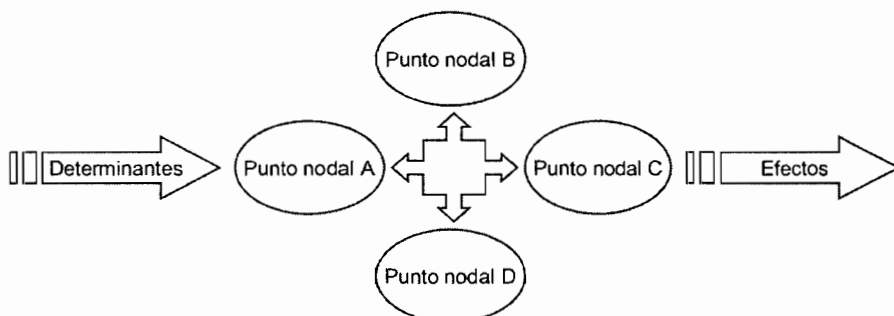


### 3. 5. Los procesos

Los procesos son sucesiones de estados por los que pasa un sistema. Introducen la historicidad de los modelos de gobernanza. De esa forma, es posible para un objeto dado o un punto nodal, identificar secuencias que permitan evaluar la dirección por la cual evolucionan esos procesos y de localizar los factores favorables al cambio. El análisis de los procesos de cambio busca identificar los patrones de evolución de los puntos nodales, la trama de interacciones entre actores y su relación con los cambios de las reglas de juego (cuadro 7).



**Cuadro 7 – Interacción de puntos nodales en un proceso de gobernanza**



## Conclusión

A modo de conclusión, podemos esperar que este modelo constituya un progreso sobre los enfoques anteriores. Por lo menos, intenta transformar un concepto algo vago y a menudo conflictivo, junto a una metodología empírica siguiendo criterios rigurosos. Está siendo sometido a pruebas en varios estudios de caso y todavía debe ser considerado como un trabajo en evolución constante. Se espera así, con esta modesta contribución, poder contribuir a avanzar el conocimiento.

## Referencias citadas

- BEAUD, M., DOLLFUS, O., HUGON, P., GRATALOU, C., KEBABDJIAN, G. & LÉVY, J. (eds.), 1999 – *La mondialisation, les mots et les choses*, 360 pp.; París: Karthala.
- BJÖRK, P. & JOHANSSON, H., 2001 – *Towards Governance Theory: in Search for a Common Ground*; IPSA Annual Conference Papers.
- CHARREAUX, G., 2003 – Le gouvernement des entreprises. In: *Encyclopédie des ressources humaines* (J. Allouche, ed.); París: Vuibert.

- COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995 – *Our global neighbourhood*; Oxford: Oxford University Press.
- COMMONS, J. R., 1934 – *Institutional Economics. Its Place in Political Economy*, 2 vols.; New York: Macmillan.
- EDWARDS, M. & GAVENTA, J. (eds.), 2001 – *Global Citizen Action*, 326 pp.; Boulder: Lynne Rienner.
- GOODIN, R. E. & KLINGEMANN, H.D. (eds.), 1998 – *A New Handbook of Political Science*, 846 pp.; Oxford: Oxford University Press.
- GREENWOOD, D. J. & LEVIN, M., 1998 – *Introduction to Action Research: Social Research for Social Change*, 320 pp.; Thousand Oaks: Sage.
- HÄBERLI, R., THOMPSON, J., GROSSENBACHER-MANSUY, W., BILL, A., SCHOLZ, R. W. & WELTI, M. (eds.), 2001 – *Transdisciplinarity: Joint Problem-Solving among Science, Technology and Society*, 332 pp.; Zurich: Haffmans Verlag.
- HERMET, G., KAZANCIGIL, A. & PRUD'HOMME, J. F., 2005 – *La gouvernance de la mondialisation*, 228 pp.; Paris: Presses de Sciences Po.
- HOLLIDAY, I., 2000 – Is the British State Hollowing Out? *Political Quarterly*, **71**(2): 167-176.
- HUFTY, M., 1999 – Aux racines de la pensée comptable. In: *La pensée comptable : État, néolibéralisme, nouvelle gestion publique* (M. Hufty, ed.): 15-40; Genève/Paris: Institut universitaire d'études du développement, Presses Universitaires de France. Nouveaux Cahiers de l'IUED, n° 8.
- HUFTY, M., BASCOLO, E. & BAZZANI, R., 2006 – Gobernanza en Salud. Un aporte conceptual y analítico para la investigación. *Cadernos de Saúde Pública. Reports in Public Health*, **22**: 109-118.
- JESSOP, B., 1998 – L'essor de la gouvernance et ses risques d'échec. Le cas du développement économique. *Revue internationale des sciences sociales*, **155**: 31-49.
- JOLLIVET, M. & LEGAY, J. M., 2005 – Canevas pour une réflexion sur une interdisciplinarité entre sciences de la nature et sciences sociales. *Natures, Sciences, Sociétés*, **13**(2): 184-188.
- KAUFMANN, D., KRAAY, A. & MASTRUZZI, M., 2005 – *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*; Washington: The World Bank.
- KOOIMAN, J. (ed.), 1993 – *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, 288 pp.; London: Sage.

- KRASNER, S. D., 1982 – Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. *International Organization*, **36** (2): 185-205.
- MARINETTO, M., 2003 – Governing the Centre: A Critique of the Anglo-Governance School. *Political Studies*, **51**: 592-608.
- MERRIEN, F.-X., 1998 – De la gouvernance et des États-providence contemporains. *Revue internationale des sciences sociales*, **155**: 61-71.
- OECD, 2004 – *OECD Principles of Corporate Governance*; París.
- OLIVEIRA BARATA, M. de, 2002 – *Etymologie du terme «gouvernance»*. <europa.eu.int/comm/governance/docs/doc5\_en.pdf>. Consultado en septiembre de 2003.
- OLSEN, J., 1976 – University Governance: non-participation as Exclusion or Choice. In: *Ambiguity and Choice in Organizations* (J. March & J. Olsen, eds.): 277-313; Bergen: Universitetsforlaget.
- POHL, C., 2001 – How to bridge between natural and social sciences? An analysis of three approaches to transdisciplinarity from the Swiss and German field of environmental research. *Natures, Sciences, Sociétés*, **9**(3): 37-46.
- PIERRE, J. & PETERS, B. G., 2000 – *Governance, Politics and the State*, 241 pp.; New York: St. Martin's Press.
- RHODES, R. A. W., 1996 – *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, 235 pp.; Philadelphia: Open University Press.
- PRATS, J., 2001 – *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico*; Interamerican Development Bank. <[http://www.iadb.org/etica/documentos/pra\\_gober.pdf](http://www.iadb.org/etica/documentos/pra_gober.pdf)>.
- ROSENAU, J. N., 1987 – *Governance without Government: Systems of Rule in World Politics*, 317 pp.; Los Angeles: University of South California.
- SABATIER, P. A., 1999 – *Theories of the Policy Process*, 344 pp.; Boulder: Westview Press.
- SMOUTS, M.-C., 1998 – Du bon usage de la gouvernance en relations internationales. *Revue Internationale des Sciences Sociales*, **155**: 85-94.
- SOLÁ, A., 2000 – La traducción de governance. *Puntoycoma*, 65. <[www.europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/65/pyc652.htm](http://www.europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/65/pyc652.htm)>. Consultado en septiembre de 2003.
- WILLIAMSON, O. E., 1979 – Transaction-cost Economics: the Governance of Contractual Relations. *Journal of Law and Economics*, **22**(2): 233-261.

WILLIAMSON, O. E., 1984 – The Economics of Governance: Framework and Implications. *Journal of Theoretical Economics*, **140**: 195-223.

WILLIAMSON, O. E., 1996 – Prologue. The Mechanisms of Governance. *In: The Mechanisms of Governance* (O. E. Williamson): 3-20; Oxford: Oxford University Press.

WORLD BANK, 1992 – *Governance and development*, 61 pp.; Washington: IBRD.

# Un marco para la pluralidad conceptual. Gobernabilidad democrática y capacidades de acción colectiva

Pablo Brugnoni

«Si, en definitiva, me hice sociólogo (como lo indica el decreto de mi nombramiento), ha sido esencialmente con objeto de poner término a estos ejercicios con base en conceptos colectivos, cuyos espectros no cesan de merodear. En otras palabras, tampoco la sociología puede proceder sino de las acciones de uno, de algunos o de numerosos individuos separados. Por eso se encuentra obligada a adoptar métodos estrictamente individualistas».

Max Weber. Carta a Robert Liefmann, 9 de marzo de 1920

## Introducción

El concepto de desarrollo humano, mucho más cerca del sentido común que de la innovación teórica, asume que el objetivo principal de la vida comunitaria es la libertad y dignidad de cada uno de nosotros. El desarrollo humano es el proceso de ampliación de las opciones de la gente, es la progresiva capacidad de llevar el tipo de vida que creemos valiosa (Haq, 1995). El objetivo común, por tanto, no es un ente colectivo o abstracto, como el Estado, el mercado o el crecimiento económico sino la persona humana, los hombres y las mujeres concretos.

Sin embargo, ubicar la libertad individual como motivo de los desvelos teóricos y prácticos no significa asumir una ficción de personas aisladas y egoístas. Disponer, por ejemplo, de la opción de formar parte de la vida comunitaria es también una manifestación de libertad, por lo menos en un doble sentido:

- Porque participar en la sociedad satisface necesidades humanas esenciales, desarrollando identidades y lazos, fortaleciendo la dignidad, la solidaridad, la amistad, los sentimientos de pertenencia, de participación, etc.
- Porque aumenta la posibilidad de acceder a bienes que los individuos puedan considerar valiosos, por medio de la coordinación colectiva.

En este último sentido, el de la coordinación de la convivencia para lograr objetivos comunes, el diálogo sobre las mejores formas que puede adoptar la vida social para la promoción efectiva del desarrollo humano nos ha regalado océanos de tinta. Y lo seguirá haciendo. La pluralidad y el desorden de las perspectivas ya son una marca indeleble de las discusiones sobre el tema. Actualmente, la complejidad del debate sobre el desarrollo de América Latina es especialmente alta. Existen conceptos similares, nociones que tienen «un aire de familia» pero que no presentan con total claridad sus árboles genealógicos. Es difícil, por tanto, su comparación y análisis conjunto. Quizás estamos viviendo una etapa de crisis, las herramientas conceptuales anteriores ya perdieron utilidad, y las nuevas todavía la están adquiriendo.

Quien se asoma a la polémica entre el mercado y el Estado, tema excluyente en años anteriores, lo hace hoy con sentimientos de culpa. Cuando la discusión se plantea frente al auditorio, un fuerte temor al anacronismo invade los espíritus confundidos de académicos y políticos. La distinción que marcó el debate de décadas ahora es insuficiente. El grado de interpenetración de la dimensión local, nacional e internacional de los procesos políticos, así como la dilución de las fronteras entre lo público y lo privado, impide las distinciones analíticas rígidas de antaño.

Por ello se explica la explosión vegetativa de ideas huérfanas de un marco holístico que las cobije intentando explicar el rol de las comunidades, los territorios, el mercado, el Estado, las organizaciones transnacionales, con conceptos tales como capital social, gobernabilidad democrática, economía alternativa y otras nociones que pretenden captar la influencia de la capacidad asociativa para la promoción del desarrollo humano.

Atendiendo a este nuevo escenario continental, con múltiples y nuevos actores y perspectivas, en este artículo se plantea que el concepto de gobernabilidad democrática es el que mejor se adecua a la comprensión integral del tema.

Para ello, se debe recuperar la idea de que gobernabilidad es la capacidad de un sistema social de actuar en forma colectiva, y que la gobernabilidad será democrática cuando esas acciones colectivas se coordinen para alcanzar objetivos construidos en forma participativa y deliberativa y en el marco del respeto a los derechos fundamentales<sup>1</sup>. Los énfasis institucionales, reticulares, economicistas y administrativos que se le han otorgado a la gobernabilidad democrática según sea el momento y el actor que la defina, deben considerarse como lo que son: dimensiones variables que califican al concepto en un tiempo y situación determinados, pero que no lo constituyen.

De acuerdo a nuestra definición, por tanto, un sistema social es gobernable cuando construye por medio de la deliberación pública sus objetivos comunes, tanto a nivel local, nacional e internacional; y, cuando dispone de la capacidad de acción colectiva para alcanzarlos, ya sea por medio de una estrategia jerárquica, heterárquica o armónica de coordinación.

Dentro de este marco se desenfoca el debate de lo público y lo privado, el mercado y el Estado, lo local y lo nacional, para centrarnos, primero, en cómo se construyen en el espacio de deliberación democrática los bienes públicos, cuáles son, en consecuencia, esos bienes comunes que persiguen los distintos colectivos y, por último, cuáles son las posibles estrategias de coordinación para alcanzarlos, más allá de los actores concretos que la llevarán adelante.

A continuación se dibujarán con gruesos trazos los principales cambios en el contexto de la acción colectiva —tanto al nivel mundial como latinoamericano— y en la correspondiente reflexión teórica. Esto nos permitirá comprender el surgimiento de las nuevas perspectivas de análisis y, específicamente, de la noción de gobernabilidad democrática. Para delinear y explicar el concepto se tomarán algunos elementos de la lógica de la acción colectiva y de la teoría de juegos.



<sup>1</sup> Ver la definición de Joan Prats i Català (2001).

## **1. La progresiva complejidad del contexto sociopolítico**

En recientes décadas, desde las ciencias sociales se comenzaron a rechazar varias de las dicotomías simplistas más extendidas: mercado frente a Estado, mercado frente a planificación, lo público frente a lo privado, anarquía frente a soberanía. La coordinación voluntaria de los actores económicos, la planificación estratégica, la emergencia reticular de nuevos actores sociopolíticos, las instituciones internacionales para la coordinación de acciones colectivas, son solo algunos de los elementos que cuestionan radicalmente las simplificaciones anteriores. La perspectiva histórica permite apreciar que se abusó del absolutismo conceptual, y las herramientas de análisis deben adecuarse a una realidad social, política y económica que es nueva, básicamente, en dos aspectos.

### **1. 1. Visión reticular de la política**

El debate politológico sobre la influencia de la sociedad civil en las políticas públicas tuvo, en las últimas décadas, una pronunciada convergencia. Pluralistas, neocorporativistas y neomarxistas abandonaron sus trincheras de antaño y sostienen hoy algunas banderas comunes. El principal lugar de encuentro es la concepción de «redes de políticas» o, en otros términos, de «gobernanza». El aumento del número de las demandas sociales, la descentralización y fragmentación del Estado, la influencia de los organismos internacionales de crédito y los procesos de integración regional son los fenómenos más resaltantes de la vida política actual. Esto implica, por un lado, una mayor complejidad (más actores y con demandas más específicas y subjetivas) y multidimensionalidad (nivel local, gubernamental y transnacional) de la tarea de gobernar, lo que socava la estructura jerárquica tradicional, con una mayor propensión a buscar la cooperación horizontal: entre diferentes departamentos del gobierno, entre éstos y grupos de la sociedad civil, entre técnicos, políticos y grupos sociales, etc. Asistimos, por lo tanto, al proceso de construcción de un espacio de deliberación política en el cual la articulación horizontal y descentralizada surge de una multiplicidad de demandas complejas en un contexto de interpretación de lo público y lo privado, de lo nacional y lo internacional<sup>2</sup>.



## 1. 2. Prácticas de articulación voluntaria

En estrecha relación con el punto anterior, hoy asistimos al predominio de las estrategias heterárquicas, es decir, formas de coordinación social que se basan en la resolución cooperativa voluntaria de los problemas de acción colectiva. Esta emergencia se puede explicar, en términos generales, porque los mercados y los Estados no permiten la coordinación en forma efectiva cuando aumenta la interdependencia y la complejidad<sup>3</sup> y por la necesidad de obtener bienes públicos globales en tiempos de globalización (Kaul *et al.*, 2005). Así, por tanto, la heterarquía aparece desde el rol de las instituciones inter y supra gubernamentales (Keohane, 1988) hasta las posibilidades de articulación local, con las nociones de capital social (Lechner, 1999), economía alternativa (Camacho, 1999), etc.

Pero en América Latina el surgimiento de la heterarquía se remite más específicamente al proceso de reformas económicas en un contexto de baja institucionalidad, que impulsó la coordinación voluntaria como única alternativa frente a la incapacidad y lejanía estatal y la debilidad de los mercados. Feldman señala una serie de características de la arena de decisiones sociopolíticas en el continente:

«primero [...] la falta de jerarquía y de separación nítida entre la arena constitucional y la de la acción colectiva; segundo, [...] la falta de una arena central (y centralizante) de mediación de conflictos, separada de otras, en la cual los actores puedan realizar intercambios de manera rutinaria; tercero, [...] la ausencia de reglas de carácter intertemporal que rigen intercambios entre actores en el proceso de formulación de la ley, que trascienda las mayorías temporales; cuarto, [...] la falta de actores institucionales con capacidad de veto que sean legítimos y ampliamente respetados, entre ellos un poder judicial independiente que acate la regla de *res iudicata*; quinto, [...] (las) agencias públicas que carecen de contornos claros y que por lo tanto no pueden

<sup>3</sup> Tal como señala Jessop (1998): «La economía mundial está siendo modificada por una compleja dialéctica de mundialización-regionalización, lo cual se afirma que ha hecho más difícil para los Estados (nacionales) controlar las actividades económicas dentro de sus fronteras —por no hablar de la dinámica capitalista mundial—. Una vez que la internacionalización de la economía (especialmente entre las economías capitalistas avanzadas) minó la coincidencia relativa de los espacios económicos coherentes y los territorios nacionales, característica del fordismo atlántico, resultó socavada la fe en las capacidades del Estado nacional de gobernar la economía. El aumento consiguiente de la «complejidad no estructurada» de la economía a escala mundial ha desencadenado intentos a distintas escalas espaciales (de lo local a lo planetario) de reimponer alguna estructura y algún orden recurriendo a la coordinación estratégica».

defenderse fácilmente frente a transgresiones de otras, sexto, [...] [la] discrecionalidad generalizada en la aplicación, interpretación y alcance de la ley contraviniendo el espíritu del Estado de derecho, esto es una sociedad de reglas estables y derechos aplicados con imparcialidad a todos los ciudadanos» (Feldman, 2001).

Por tanto, cuando el dogmatismo económico disminuyó sus ímpetus, la política latinoamericana busca su reinención en un contexto de ausencia estatal, debilidad de los mercados y fragmentada sociedad civil. La sociedad debe politizarse y la política socializarse, se postula, así como lo local globalizarse y lo global localizarse. El Estado, el mercado y la heterarquía buscan hoy su lugar, ya no como alternativas absolutas, sino como estrategias complementarias. Es en este nuevo contexto que el concepto de gobernabilidad democrática muestra su ductilidad y pertinencia. El concepto de gobernabilidad ha adoptado múltiples formas desde los años setenta para captar esta realidad en cambio aunque también, lamentablemente, para responder a los intereses de quienes decidieron vestir viejas ideas con una nueva y bien vista etiqueta. El estiramiento conceptual fue un riesgo del que no siempre se salió indemne (Hewitt de Alcántara, 1998). Pero un rápido paseo por las últimas décadas nos muestra que la noción de gobernabilidad democrática, en términos generales, ha demostrado una gran ductilidad para dibujar diferentes realidades, especialmente brindada por su visión holística de la sociedad, que no se aferra a las distinciones conceptuales tradicionales entre público y privado, local, nacional e internacional, Estado y mercado, y otras divisiones artificiosas que marcan un diálogo que, en ese formato, ya está agotado. Esto explica la permanencia y actualidad del concepto, a pesar de las presiones a las que se ve sometido, y justifican su utilización como marco de análisis general para entender la coordinación de acciones colectivas para el desarrollo humano.

## **2. Gobernabilidad democrática como clave conceptual**

El objeto primario de la organización social y política del hombre es la supervivencia, la búsqueda de un marco simbólico y el sustento material de su vida. Tomando como referencia tanto el ambiente externo como el relacional con otros hombres, la organización brinda bienes valorados socialmente. Evaluar las bondades de un sistema de organización social y política, por tanto, nos debe llevar a preguntarnos sobre dos aspectos: ¿cómo se eligen los bienes que perseguirá ese colectivo? ¿Qué capacidad de organización, es decir, de conjugar decisiones y esfuerzos, tiene para obtenerlos?

Estas son las preguntas que porta el concepto de gobernabilidad democrática, que etimológicamente significa habilidad para gobernar (para tomar decisiones colectivas) cuando el soberano es el pueblo. Aquí no hablamos de las formas concretas de la organización. Alude solo a la existencia de un proceso inclusivo de decisión y una manera eficaz de suministrar bienes valorados socialmente. La eficacia no está dada a priori por un tipo de organización, como el mercado o el Estado, sino por la pertinencia de las estrategias utilizadas para alcanzar cada bien concreto, en un momento y lugar determinados. Nos permite, por tanto, desplazar el foco desde los medios a los fines, y desde las formas de organización a las estrategias.

Construido democráticamente un objetivo colectivo, se debe seleccionar una estrategia para alcanzarlo. Si todos los miembros de la comunidad tienen incentivos para aportar recursos para la obtención de ese bien, la necesidad de organización es limitada a una operación administrativa, si se requiriese. Pero el gran motivo de las instituciones sociales y políticas es la existencia de un tipo de bien, los bienes públicos, que a pesar de ser apreciados por el conjunto de los miembros de la organización, no conllevan incentivos individuales para cooperar y, de esa manera, alcanzarlos. A continuación veremos con más detalle estos problemas de acción colectiva, y cuáles son las estrategias para solucionarlos.

### **3. Los bienes públicos y la lógica de la acción colectiva**

La economía neoclásica nos decía que en un mercado perfecto la suma de las decisiones individuales egoístas nos llevarían al mejor resultado colectivo; una «mano invisible» nos traería el bienestar de cada uno de nosotros. Sin embargo, esto es aplicable a la obtención de bienes privados<sup>4</sup>. En algunos casos si cada persona maximiza su beneficio individual sin otra referencia que el mercado surgen dilemas que impiden el logro de bienes potencialmente apreciados por toda la comunidad<sup>5</sup>.

La clave nos la muestra el seminal trabajo de Mancur Olson sobre la Acción Colectiva (Olson, 1971). Ese problema surge, nos dijo, cuando se busca un



<sup>4</sup> Los bienes privados son aquellos de uso exclusivo y excluyente por parte de quienes sostienen, de forma inequívoca, sus derechos de propiedad.

<sup>5</sup> En este trabajo «bienes» significa tanto bienes como servicios. La totalidad de la argumentación que se presenta a continuación puede ser adecuada también ya no a los «bienes» sino a los «males», es decir, a las externalidades negativas de las acciones.

bien público, tal como los faros o las plazas. Un bien público es aquel de cuyo usufructo no se puede excluir a nadie. Todos nos vemos beneficiados de él, trabajemos o no para lograrlo<sup>6</sup>.

El problema de la acción colectiva refiere al fracaso de los individuos egoístas y racionales para obtener un bien público o promover el bien común. Esto ocurre porque cada uno intentará recibir los beneficios del bien público pero sin pagar los costos por suministrarlo. Ser, en definitiva, un *free rider* o «garronero».

Es más ilustrativo el marco de análisis del que nos provee la Teoría de Juegos para presentar el mismo problema (Molinari, 1995). El modelo de teoría de juegos que mejor representa el problema de acción colectiva que mencionamos es el famoso «Dilema del Prisionero»<sup>7</sup>. El juego muestra en forma diáfana cómo la racionalidad individual puede llevar a la peor decisión colectiva. Dos jugadores deben elegir entre dos opciones o estrategias: cooperar o defraudar. Ambos están tentados a defraudar, siendo este resultado final esperado (el equilibrio del juego) el menos conveniente para ambos. Cuando queremos ilustrar un problema de acción colectiva podemos asumir que el juego se desarrolla entre una persona y, como segundo jugador, el resto de la comunidad.

Veamos la estructura de pagos de este juego en el cuadro 1 (conjunto de costos y beneficios obtenidos según cada par ordenado de elecciones. Los números indican los beneficios obtenidos en cada situación; en cada ángulo

●  
<sup>6</sup> Fernando Aguiar define al bien público según dos condiciones: oferta conjunta (el consumo de un individuo no resta al consumo de los demás) e imposibilidad de exclusión (no se puede impedir o regular su usufructo). Dice que el bien público puro cumple estas dos características, mientras que el bien público mixto no se adecua estrictamente a la primera, ya que contempla la posibilidad de colapso (superado un umbral de usufructuarios, se menoscaba el consumo de los demás). En realidad, por tanto, nos interesa la definición de bien público mixto (Aguiar, 1991).

<sup>7</sup> Dixit & Nabeluff (1999) presentan el dilema en forma muy divertida: «El director de una orquesta de la Unión Soviética (durante la era de Stalin) iba viajando en un tren hacia su siguiente concierto y estaba ojeando la partitura de la pieza que iba a dirigir aquella noche. Dos agentes de la KGB vieron lo que leía y, pensando que se trataba de un código secreto, lo detuvieron por espía. Protestó, diciendo que solo se trataba del concierto para violín de Tchaikovsky, pero no le sirvió de nada. Al segundo día de su detención, el que lo interrogaba entró con aire satisfecho y le dijo: 'más vale que lo cuentes todo, porque hemos cogido a tu amigo Tchaikovsky y él ya está confesando'. Supongamos que la KGB tiene de verdad detenido a otro hombre cuyo único delito consiste en llamarse Tchaikovsky, y al cual están sometiendo independientemente al mismo interrogatorio. Si los dos inocentes resisten este tratamiento, los condenarán a cada uno a tres años de cárcel. Si el director hace una falsa acusación contra el desconocido «colaborador», mientras Tchaikovsky se mantiene firme, entonces el director saldrá beneficiado con un solo año de cárcel (y el agradecimiento de la KGB), mientras que a Tchaikovsky le caerá la friolera de 25 años por recalitrante. Por supuesto, los papeles se intercambian si el director no confiesa y Tchaikovsky cede a la presión y le acusa. Si los dos confiesan, entonces a los dos se les aplica la sentencia típica de 10 años».

superior derecho de las celdas se muestran los beneficios de Tchaikovsky, y en cada ángulo inferior izquierdo los del Director):

**Cuadro 1 – Dilema del prisionero**

		TCHAIKOVSKY	
		Cooperar	Defraudar
DIRECTOR	Cooperar	3      3	0      5
	Defraudar	5      0	1      1

Por tanto, si queremos saber qué ocurre si ambos —Director y Tchaikovsky— cooperan, vamos al cuadrante superior izquierdo. Constatamos así que ambos tienen un beneficio de tres unidades. Pero sigamos en el cuadro: si Tchaikovsky coopera pero el Director decide delatarlo y «admitir» que están tramando una conjura, nos vamos al cuadrante inferior izquierdo: el Director logra el máximo beneficio individual del juego (que se señala con 5 unidades) y Tchaikovsky recibe el peor resultado posible, que en el cuadro se señala como 0 unidad de beneficio. En la medida que el cuadro es simétrico, lo mismo ocurre si quien coopera es el Director cuando Tchaikovsky lo delata, lo que se muestra en el cuadrante superior derecho. Si ambos defraudan, el resultado es un magro 1 para ambos.

Podemos ver que si ambos eligen «cooperar», obtendrán la mayor suma colectiva (3 y 3). Ese sería el resultado esperado. Pero: ¿qué decisión tomará cada uno? El jugador Director dirá: si Tchaikovsky coopera, yo gano 3 por cooperar y 5 por defraudar, por tanto, si creo que Tchaikovsky cooperará, yo defraudo. Si Tchaikovsky no coopera, yo gano 0 por cooperar y 1 por defraudar, por tanto, si creo que Tchaikovsky defraudará yo también defraudaré. En suma, según mi cálculo, debo siempre defraudar. Así también razona Tchaikovsky y el resultado del juego es el de la mutua defección. Esto implica, elegir lo que a ambos menos conviene (1 y 1), así como ocurría en todos los otros problemas ya referidos.

#### 4. Formas teóricas de resolución

Existen dos propuestas analíticas primarias de resolución del dilema planteado: la cooperación obligada y la cooperación voluntaria.

#### 4. 1. La cooperación obligada

Ocurre cuando un tercer actor aumenta los costos de la defección<sup>8</sup>. Esto lleva a la creación de una nueva estructura de pagos, de un nuevo «juego», en donde el equilibrio pasa a ser la cooperación. El nuevo juego se representaría en el siguiente cuadro:

Cuadro 2 – Juego del Estado

		JUGADOR COLUMNA	
		Cooperar	Defraudar
JUGADOR FILA	Cooperar	3      3	1      0
	Defraudar	0      1	0      -1

Los números son valores aproximados arbitrarios que sugieren, solamente, los beneficios relativos. En la medida que el tercer actor, como dijimos, carga solamente a quienes no cooperan, los pagos de quienes sí cooperan se mantienen iguales. El tercer actor debe imponerle costos a quienes no cooperan para disminuir sus beneficios de defección a un nivel inferior del señalado para la cooperación. Así vemos que el equilibrio del juego es la mutua cooperación.

#### 4. 2. La cooperación voluntaria

Implica la resolución del dilema sin la intervención de un tercer actor. Dentro de esta clase podemos encontrar dos estrategias diferentes, que llamaremos:

##### 4. 2. 1. Racional estratégica

La racional estratégica mantiene la misma estructura de pagos del juego. Solo es viable esta solución si el juego es iterativo, es decir, si se repite sucesivamente. Promueve la cooperación por medio del reforzamiento de la confianza, la

<sup>8</sup> Cuando mencionamos un «tercer actor» nos referimos a quien no participa del juego planteado, sino que interviene como una parte externa (aunque sean más de dos los participantes del dilema). Ese «tercer actor» también puede aumentar los beneficios de quienes cooperan, no solamente aumentar los costos. En otras palabras, podemos llamarlos «beneficios selectivos».

visibilidad, la proyección de futuro, el diálogo, etc. Es decir, se afirma en la posibilidad de lograr mayores pagos considerando que, a la larga, es más redituable la mutua cooperación<sup>9</sup>. Las principales variables que se consideran son:

- **Visión de futuro.** Para superar un problema de acción colectiva se requiere necesariamente alguna forma de repartir intertemporalmente los beneficios; entonces, cuando me importa solo el presente, o cuando la inestabilidad es tal que las reglas de juego futuras pueden cambiar radicalmente y es altamente probable que me impidan recibir los beneficios de los costos presentes, la cooperación se dificulta.
- **Confianza.** Apostar por el largo plazo requiere tener confianza en los demás, en que no nos van a defraudar, porque si no confiamos, lo más racional es ser uno mismo el primero en defraudar, como se ilustra en el «dilema del cazador».
- **Número reducido de personas.** Los grupos pequeños permiten lograr la confianza, a la vez que hay mayor visibilidad. Esto quiere decir que quien no coopere con el grupo será fácilmente detectado y le sobrevendrá una sanción social. Además, cuando un grupo es más chico, es más significativo el aporte individual para alcanzar el bien colectivo.
- **Valores cooperativos.** Aquí se pueden incluir todas las variables culturales que favorecen la cooperación. Esto implicaría un cambio de las mismas preferencias por un proceso de socialización, sin que este cambio nos separe del individuo concebido como un *homo economicus*. Cuando sí se cuestiona la racionalidad individual, estamos ya en la siguiente estrategia.

#### *4. 2. 2. Cambio en las Preferencias*

En la propuesta de cambio en las preferencias, se modifican los pagos del juego por medio de un cambio axiológico de los actores. Siendo la misma situación,

<sup>9</sup> El dilema del prisionero iterativo nos plantea un juego donde es muy importante la confianza. Algo similar se presenta en el «dilema del cazador». Allí se presenta a un grupo de cazadores que tienen rodeado a un ciervo, al que se aproximan lentamente. Si lo capturan, cada uno recibirá una parte proporcional de la pieza. En ese momento pasa un conejo. Los cazadores deben elegir entre seguir tras el conejo (defraudando a los demás, porque al abandonar su puesto, se escaparía el ciervo) o continuar en pos del ciervo. Todos ellos prefieren una parte de ciervo sobre un conejo entero (aunque el conejo es un bien de obtención más inmediata), pero si sospechan que alguno optará por seguir al conejo, le conviene a él ser el primero en defraudar, para no quedarse sin ninguno de los dos animales. Aquí, la solución del juego depende del nivel de confianza que exista entre los participantes, además de la importancia que le atribuyan al futuro con relación al presente. Es decir, las mismas dos variables fundamentales para solucionar en forma voluntaria el dilema del prisionero iterativo.

los actores valoran desde una nueva perspectiva los costos y beneficios de cada opción. Son propuestas que van desde la incorporación de valores solidarios entre los miembros de una sociedad hasta revolucionarias, que postulan un cambio de hombres y de su racionalidad individual. En todos estos casos, la situación deja de ser dilemática. Puede lograrse apelando a la solidaridad de clase, a una filantropía generalizada, a los valores de una religión, etc.

## **5. Algunas propuestas concretas de resolución**

El primer criterio de división está dado por la existencia o no de problemas de acción colectiva. Si el interés individual motiva a las personas a converger en acciones que promueven la obtención de bienes privados y esto cumple con un interés común, estamos en una situación de armonía. Por tanto, el mercado puede ser visto como una forma anárquica de suministrar bienes privados, que pueden ser portadores de intereses comunes, pero no de bienes públicos.

Cuando se propone acceder a bienes públicos, el Estado ha sido, históricamente, la estrategia más utilizada: un tercer actor, por encima de la sociedad, en uso de su autoridad recauda jerárquicamente recursos y suministra bienes públicos.

La estrategia heterárquica predominante es la estratégica, es decir, aquella que cultiva la proyección de futuro, la confianza, los valores cívicos, etcétera, con el objetivo de que los miembros de un colectivo cooperen pensando en las ventajas de mediano y largo plazo. El concepto de capital social es el más utilizado en esta dimensión. La heterarquía que propugna un cambio en las preferencias es mucho menos frecuente. La experiencia Economía de Comunión del movimiento cristiano de los Focolares, que puede señalarse como una manifestación de la Economía Alternativa, es uno de esos intentos (AA.VV., 1992; Bruni, 2000).

En una simple reseña, podemos decir que desde la década de los setenta, la estrategia jerárquica de resolución de problemas colectivos se puso en cuestión. El Estado, su actor principal, fue vestido de ogro, y el mercado de hada buena. La estrategia anárquica de interacción comenzó a predominar hasta los años noventa, cuando se hizo evidente que el mercado no brinda bienes públicos, necesarios incluso para su propio funcionamiento. En ese momento comienza la proliferación conceptual, oscilando entre las bondades del mercado a las reivindicaciones del Estado, pero con un fuerte surgimiento de las estrategias heterárquicas. En el siguiente cuadro se ubican en forma



arbitraria, con un fin puramente ilustrativo, algunos enfoques y actores que nos permiten atender las dos dimensiones principales: la estrategia utilizada y el nivel en el que se ubica el bien público.

**Cuadro 3 – Estrategias de obtención de bienes públicos**

ESTRATEGIA	APELACIÓN	EJEMPLOS		
JERARQUÍA	RACIONAL INDIVIDUAL	ESTADO	HEGEMONIA INSTITUCIONES SUPRA.	
HETERARQUÍA	RACIONAL ESTRATÉGICA	CAPITAL SOCIAL	INSTITUCIONES INTER.	
	CAMBIO EN LAS PREFERENCIAS		Responsabilidad Social Empresarial Economía Alternativa	
JERARQUÍA	RACIONAL INDIVIDUAL	MERCADO		
NIVEL		← LOCAL	NACIONAL	GLOBAL →

Los matices y énfasis que cada mirada y cada concepto le imprimen al tema es un motivo de saludable debate. Este cuadro solo pretende configurar espacialmente a las perspectivas más significativas (pro-mercado, pro-Estado, las de cuño más imperialista al nivel internacional —hegemónicas— las que propugnan acuerdos supragubernamentales, como la Unión Europea, o intergubernamentales, como el MERCOSUR, etcétera). Su desarrollo amerita ser más amplio y profundo, pero queda fuera de las posibilidades de este ensayo.

Pero este cuadro es suficiente para mostrarnos que esta diversidad de perspectivas tiene un problema, que solo puede ser solucionado con una perspectiva integral: un bien común al nivel local, puede conspirar contra el logro de objetivos al nivel nacional; una estrecha relación de confianza y cooperación en un grupo social puede facilitar los acuerdos colusivos frente a otros. Un grupo mafioso, por ejemplo, puede ser un paradigma de capital social. La progresiva interdependencia, y complejización de temas, niveles y actores en los procesos sociales y políticos deben llevarnos a un análisis complejo, que capte las líneas de comunicación entre el todo y las partes. La especialización y la construcción de conceptos particulares son positivas, en tanto permanezca su orientación holística, y esta atención sistémica se torna

más relevante con la paradójicamente simultánea globalización y explosión de los particularismos.

La gobernabilidad democrática es ese marco de referencia integral que nos permite pensar los problemas actuales en forma integral. Ya la definíamos al inicio como la capacidad de un sistema social de construir objetivos comunes en forma participativa y deliberativa, en el marco del respeto a los derechos fundamentales, y de actuar en forma coordinada para alcanzarlos. Más allá de los niveles y las estrategias específicas, esa capacidad debe dirigirse a resolver dos cuestiones principales (cuadro 4).

**Cuadro 4 – Suministro de bienes públicos**

DELIBERACIÓN DEMOCRÁTICA	Debate y negociación técnica y política sobre los bienes colectivos: ¿Cuáles son los colectivos de pertenencia relevantes para ese grupo de personas? ¿Qué objetivos comunes se buscarán en estos colectivos? ¿Qué tipo de bienes constituyen? ¿Qué estrategia utilizarán para su suministro? ¿Quiénes los financiarán?
PRODUCCIÓN	Financiamiento, según las estrategias de articulación de los esfuerzos elegida para obtener el bien
	Gestión, es la transformación de los aportes en un bien público de manera eficaz y eficiente

### 5. 1. Deliberación democrática

Aquí nos remitimos a la reflexión democrática, que es amplia y data de siglos. La teoría política le ha dado un lugar privilegiado al estudio de las instituciones de la democracia representativa. En el actual contexto sociopolítico aparecen nociones complementarias, como las de «empoderamiento», que subrayan la necesidad de apoyar las capacidades de los grupos más desfavorecidos para expresar su voz y establecer lazos con otros grupos con el objetivo de presionar en las instancias de decisión y autogestionar recursos. Asimismo se amplían los espacios de deliberación no estatales, desde las instancias locales a las internacionales.

Aquí también solo cabe mencionar que el proceso de construcción deliberativa de bienes públicos cumple también con un objetivo paralelo, muy importante en nuestras sociedades fragmentadas: la integración social y política. La participación, el debate informado, el desarrollo informal de normas de diálogo, la negociación de diferencias y el reconocimiento de la

diversidad que implica, son factores promotores de la integración social y de sentimientos cívicos que desde hace décadas están en un continuo proceso de deterioro en el continente<sup>10</sup>.

## **5. 2. Producción**

Como vemos, existen tres estrategias para coordinar las acciones conjuntas: jerarquía, cuando un tercer actor decide con autoridad en nombre del grupo que pretende un bien y obliga a la cooperación (el caso típico es el Estado); heterarquía, cuando los miembros de un colectivo que pretende un bien común desarrollan un pensamiento estratégico basado en la confianza y la proyección de futuro —heterarquía estratégica—, o cultivan relaciones de afecto y solidaridad, civismo, religiosidad, que modifiquen el cálculo racional individual —cambio de preferencias—, y en forma voluntaria toman decisiones conjuntas para su obtención (el caso típico es la Sociedad Civil); y, anarquía, cuando las interacciones están basadas en el interés individual, asumiéndose que esto permite el mejor resultado colectivo —el caso típico es el mercado (Jessop, 1998)—.

Esta división, sin embargo, es un artificio heurístico, en la práctica las estrategias se solapan, refuerzan y movilizan. A modo de ejemplo, para alcanzar el bien público de la seguridad ciudadana se decide desde el Poder Ejecutivo llevar adelante una política pública de seguridad. Es obvia la dimensión jerárquica de dicha política: el Estado debe imponer sanciones a quienes atenten contra ese bien. Solo su legitimidad permite el uso monopólico y sistemático de la fuerza física, y solo su extensión territorial y funcional permite la eficacia de sus acciones. Pero los distintos grupos sociales y políticos, deben alcanzar acuerdos voluntarios («heterárquicos») que apoyen las acciones en la arena parlamentaria. Las comisiones vecinales pueden acordar mecanismos de prevención y alerta temprana con las fuerzas policiales. También se facilitarán ámbitos «anárquicos» donde la armonía nos brindará bienes comunes, acordando con empresas bancarias, aseguradoras, automotoras, etcétera, acciones conjuntas donde cada una de ellas aporta para el bien público buscando alcanzar su interés individual y egoísta. También deberá atender distintos niveles de acción: las nuevas modalidades delictivas, como los fraudes financieros, el terrorismo y el narcotráfico incluyen a una multiplicidad de



<sup>10</sup> Véase, por ejemplo, la información que nos ofrece el Latinobarómetro (s.f.).

actores, y en múltiples esferas: se propondrán desde acuerdos de cooperación de inteligencia internacional hasta acuerdos con las parroquias locales para socializar a potenciales delincuentes.

En suma, este es el análisis que debe llevarse a cabo frente a un fenómeno sociopolítico actual: múltiples actores, múltiples niveles y múltiples estrategias de resolución, siendo el concepto de gobernabilidad democrática el que, por su ductilidad y proyección, mejor se adecua a estas exigencias. Pero esto ya es parte de las conclusiones que se presentan a continuación.

## **Conclusiones**

La noción de gobernabilidad democrática es polisémica. Se ha afirmado que buen gobierno es aquel que confía en la sociedad civil y aprendió que el Estado es un problema insoluble, o que buen gobierno es abrir las fronteras a un mundo promisorio o disponer de instituciones sólidas, y se ha dicho que eso es la gobernabilidad democrática. Esta exagerada ofensiva de las sinécdoques socavó el concepto. Su carga de valor positiva la ha convertido en una etiqueta ideológica casi más que en un concepto con potencialidad heurística para el análisis científico. Pero con tres décadas de uso generalizado, aún permanece en el debate académico. A pesar de todo. Esto nos lleva a indagar sobre cuáles son los aspectos más o menos ocultos, más o menos visibles, que porta este concepto a diferencia de otros, y que lo convierten en una herramienta útil para el análisis de la situación actual más allá de los recurrentes estiramientos conceptuales.

Se nos ocurrieron dos. En primer lugar, el concepto nos permite atender a la configuración reticular de los sistemas sociopolíticos. En segundo lugar, nos permite incorporar no solamente las tradicionales estrategias jerárquicas y anárquicas, sino también las heterárquicas, que han tenido un reciente resurgimiento.

Pero atender a las distintas estrategias de articulación para satisfacer objetivos comunes, exige un análisis más detallado. Para ello utilizamos la perspectiva de los bienes públicos. Esta mirada, que se apoya en el trabajo señero de Olson y en la posterior refinación de la teoría de juegos, es especialmente utilizada en la política internacional para promover el logro de bienes públicos globales o para explicar la pertinencia funcional de las instituciones internacionales.

Esto es así porque en la política internacional no existe un Estado como sí existen al nivel nacional. Por esta razón se deben evaluar diferentes estrategias,

especialmente heterárquicas, de resolución de los problemas de acción colectiva para la obtención de bienes públicos en un mundo globalizado. Mientras que, al nivel nacional —parece suponerse— ya existe un Estado para brindar bienes públicos y un mercado para brindar bienes privados. Esa suposición es, sin dudas, insuficiente. A nivel general, porque el Estado y el Mercado se repliegan y gana terreno la heterarquía. En el caso específico de América Latina porque nunca han existido un Estado y un Mercado realmente eficaces, apelando a la jerarquía, heterarquía y anarquía sin que ninguna predomine, y muchas veces, sin que ninguna funcione. Por ello creemos que el marco teórico de los bienes públicos puede ser una interesante ayuda para repensar la política, el mercado y la sociedad civil en los países del continente, en apoyo de quienes postulan la necesidad de su reinención. Esto es así porque la idea de bienes públicos permite centrarnos en los objetivos del colectivo: en la construcción deliberativa de bienes comunes y su suministro social. Habilita a pensar en un nuevo contrato social construido sobre diferentes niveles de objetivos comunes. Quizás así los regímenes democráticos en el continente nos brinden definitivamente un ámbito de debate y de resolución de los problemas de sus ciudadanos y ciudadanas, cargando de contenido real las opciones políticas.

Por último, se debe reconocer que si decimos que el concepto de gobernabilidad democrática nos lleva a aprehender la actual complejidad de los sistemas sociopolíticos decimos también que los análisis que se realicen con ese enfoque deben ser igualmente complejos. Este marco nos permite incorporar gran parte de la reflexión especializada que existe sobre el tema en tanto es un marco conceptual holístico que necesariamente asume la complejidad y amplitud de su área de estudio. Aquí se planteó que existen múltiples estrategias de intervención, que no se llevan adelante en forma exclusiva, sino en continua interacción. Promover la gobernabilidad democrática seguramente será conformar un debate informado e inclusivo sobre los objetivos comunes, junto a la estimulación del capital social, las capacidades estatales, la eficiencia del mercado, la inserción internacional, etcétera, dependiendo del bien público del que se trate. Todas ellas son herramientas que no demuestran su validez de una vez y para siempre, sino que en cada momento, lugar y circunstancia deben legitimarse y combinarse. Así como existen bienes privados que pueden ser brindados por el juego anárquico del mercado, otros requieren de fuerte legitimidad (por ejemplo, cuando implica redistribuciones de recursos) y por ello solo pueden ser

suministrados por la intervención jerárquica del Estado. Definitivamente, es un abordaje complejo, que si bien se puede operacionalizar y simplificar en cada circunstancia concreta, debe reivindicar su orientación teórica sistémica, sabiendo que las simplificaciones teóricas pueden traducirse en limitaciones políticas, como viene ocurriendo hace décadas en América Latina.

## Referencias citadas

- AA.VV, 1992 – *Economía de Comunión. Propuesta y reflexiones para una 'cultura del dar'*, 137 pp.; Buenos Aires: Ciudad Nueva.
- AGUIAR, F., 1991 – La Lógica de la Cooperación. *In: Intereses Individuales y Acción Colectiva* (Fernando Aguiar, ed.): 7-42; Madrid: Editorial Pablo Iglesias.
- BRUNI, L. (ed.), 2000 – *Humanizar la Economía. Reflexiones sobre la 'Economía de Comunión'*, 160 pp.; Buenos Aires: Editorial Ciudad Nueva.
- CAMACHO, I., 1999 – Economía alternativa en el sistema capitalista. *Revista Acción*, **200**: 121-140; Asunción.
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO, s.f. – *Informe de Prensa*; Chile. <http://www.latinobarometro.org/>
- DIXIT, A. & NABELUFF, B., 1999 – *Pensar estratégicamente*, 416 pp.; Barcelona: Ed. Antoni Bosh.
- FELDMAN, E., 2001 – La evolución de la reflexión politológica sobre la democratización: del cambio de régimen a la arquitectura institucional de governance y la gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo*, **8-9**: 367-384; Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- HAQ, M., 1995 – *Reflections on human development*, 288 pp.; New York: Oxford University Press.

- HEWITT DE ALCÁNTARA, C., 1998 – Usos y abusos del concepto de gobernabilidad. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 155; París: UNESCO <<http://www.unesco.org/issj/rics155/alcantarasp.html#alctle>>.
- JESSOP, B., 1998 – El ascenso del ‘buen gobierno’ y los riesgos de fracaso: el caso del desarrollo económico. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 155; París: UNESCO <<http://www.unesco.org/issj/rics155/jessopspa.html#bjtle>>.
- KAUL, I., GOULVEN, K. L. & SCHNUPF, M. (eds), 2005 – *Financiando bienes públicos globales: Nuevos instrumentos para nuevos desafíos. Un diálogo de política*; UNDP. <<http://www.undp.org/ods/ffd-monterrey-spanish.html>>
- KEOHANE, R., 1988 – *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*, 338 pp.; Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Internacionales.
- LECHNER, N., 1999 – *Desafíos de un desarrollo humano. Individualización y capital social*, 27 pp.; París: BID.
- MAYNTZ, R., 2000 – Nuevos desafíos de la teoría de Governance. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 7: 7-34; Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- MOLINARI, E., 1995 – Entrada. Teoría de los Juegos. In: *Diccionario de Política* (N. Bobbio, N. Matteucci & G. Pasquino, eds.); México: Siglo Veintiuno Editores.
- OLSON, M., 1971 – *The Logic of Collective Action*, 212 pp.; Cambridge: Harvard University Press.
- PAL, L., 1997 – *Virtual Policy Networks: The Internet as a Model of Contemporary Governance?*; Carleton University. <[http://www.isoc.org/inet97/proceedings/G7/G7\\_1.htm](http://www.isoc.org/inet97/proceedings/G7/G7_1.htm)>
- PRATS I CÁATALA, J., 2001 – Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 10, 103-148; Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad.





## **Governance and local participatory democracy: the new paradigms of public action in Latin America?**

David Recondo

In Latin America the concept of «participatory democracy», or rather «citizen participation», first appeared in the second half of the 1980s, at a time when initial steps towards decentralization were being taken. This held true in particular for Brazil and Colombia, but also for Bolivia and Ecuador. In other countries, such as the Central American nations or Mexico, decentralization occurred during the same period, but references to participatory democracy were less explicit. Yet even in the latter cases, decentralization was always presented as a vehicle for greater democratization. Narrowing the gap between citizens and political decisions was considered as a guarantee of both democracy and administrative efficiency. The reasoning behind the decentralization measures was that if citizens were to be involved in decisions concerning the allocation of public funds, then these allocations –since they would correspond more closely to the beneficiaries needs– would appear more legitimate and thus be more efficacious.

The first purpose of this article is to provide some insight into this decentralizing, participatory wave. I will then concentrate on the effects these

measures have had in the indigenous regions of Mexico and Colombia. The reason for choosing this particular context for analysis is the fact that in these areas such decision-making processes existed well before the participatory policies inaugurated in the 1980s. In these cases, the state sought to include traditional practices in the «modern» framework of a decentralized handling of public affairs. Yet, inevitably, the process ran into obstacles: terminology gave rise to contradictory interpretations and procedural misunderstandings. These contradictions and misunderstandings mark the limits of governmental policies designed to «promote» citizen participation; at the same time they account for the innovative situations created when such policies are grafted onto local procedures.

### **1. The State and the promotion of citizen participation: the need for efficiency versus the quest for legitimacy**

In Mexico decentralization first became a subject of political debate in the 1970s, but it was not until the early 1980s that the first reforms went into effect. President Miguel de la Madrid (1982-1988) made of decentralization his primary objective by pushing for amendment of Article 115<sup>1</sup> of the federal constitution and by taking steps to decentralize in the health and education areas. These measure remained, however, largely symbolic, for they were not accompanied by an increase in funds allocated to the federated states and the municipalities. It is only from 1989 on that the federal government undertook a genuine decentralization of its budget. The PRONASOL<sup>2</sup> program of President Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) and the Nuevo Federalismo<sup>3</sup> launched by President Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) entailed

<sup>1</sup> The article of the Mexican federal constitution that determines the organization and attributions of the *municipios* (municipalities) (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2000: 103-110).

<sup>2</sup> *Programa Nacional de Solidaridad* (National Solidarity Program). An anti-poverty program instituted in 1988 by Carlos Salinas de Gortari, intended primarily for the construction of basic infrastructures in the underdeveloped regions (urban or rural) that were most in need.

<sup>3</sup> New Federalism. A national program of decentralization and social policy. Contrary to the PRONASOL that advocated, above all, a form of decentralization that would benefit civil society, the New Federalism program emphasized the reallocation of responsibilities and resources between the three levels of the federation (the central government, the federated states and the *municipios*). The reforms enacted in education and health care were expanded to cover other public programs: social development, agriculture and rural development, ecology and the managing of natural resources, communications and transportation, tourism, energy, and finally agrarian reform. The program provided as well for in-depth reform of the fiscal system so as to ensure a better distribution of the federal budget and grant the states and the municipalities the means to raise tax revenues of their own.

a redistribution of federal government funds of which an ever increasing proportion was administered directly by the municipalities. In Colombia, President Belisario Betancur (1982-1986) instigated the first decentralizing reform. In 1986, the Colombian legislative assembly passed Law 11, that provided for the election of mayors (*alcaldes*) by direct suffrage and enlarged the powers of the municipalities<sup>4</sup>. The law also established a number of procedures based on participation<sup>5</sup>. But it was in 1991, when a new constitution was enacted, that the participatory aspect of reform was given primary importance. Article 1 of the constitution declares that «Colombia is a constitutional social state organized in the form of a unitary republic, decentralized, [...] democratic, participatory and pluralistic» (Constitución Política de Colombia, 1998: 51). The municipalities were granted new powers authorizing them to fix their own administrative rules, raise taxes and control the handling of funds transferred by the central government. In regard to the native communities, Law 60 of 1993 re-established the *resguardos*<sup>6</sup> as a separate «territorial entity», to be administered by the «traditional» authorities in *cabildos indígenas*<sup>7</sup>. The law also provided for the transfer of special funds —via the municipalities or the departments in which the *resguardos* were located— funds that were to be employed as decided by the members of the *cabildos*, in consultation with the inhabitants of each of the territories concerned (Gros, 2001; Laurent, 2005: 343-346).

The evolution was much the same in the two countries, even if the conditions and historical context differed considerably. In Mexico, decentralization was the equivalent of «municipalization», despite the fact that the federated states

●  
<sup>4</sup> Law 11 was enforced beginning with the municipal elections of 1988. Up to then the mayors had been named by the state governors. As for the latter, they were named by the president of the republic up to 1991.

<sup>5</sup> The law created the «local action juntas» (*Juntas de acción local*, JALs) in the recently created inframunicipal subdivisions called *comunas* (in the urban municipalities) or *corregimientos* (in the rural municipalities). The JALs consist of seven members elected by universal suffrage. Among other duties they are expected to propose projects for inclusion in the municipal planning and to supervise the functioning of public services. The law also included provisions for «consultation of the people» and «municipal referendums».

<sup>6</sup> A colonial institution that set aside parcels of land consisting of several hectares; these areas had throughout history been inhabited by a majority of Indians who enjoyed a certain degree of government autonomy, as well as collective control over land use. One or more *resguardos* can be included within one municipality or straddle two municipalities, or even two departments. The number of *resguardos* has constantly risen since they were first written into the constitution. The most recent statistics available list 638 *resguardos* covering nearly 300 000 square kilometres, close to one fourth of the nation's territory (1 141 748 square kilometres).

<sup>7</sup> Indigenous municipal councils.

also benefited from substantial transfers of powers and financial resources (particularly as regards social policies, education and health). In Colombia—at least in those regions where the indigenous population was concentrated—the *resguardos* (the newly created as well as those already in existence that the state officially recognized) were, along with the municipalities, the primary beneficiaries of decentralization in terms of administrative autonomy. In both cases local management of the funds transferred by the central government was to be subject to direct decision-making participation by the inhabitants of the community in question. The institutional context that the law stipulated for this process was the *cabildo abierto*<sup>8</sup> in Colombia and the *Consejo de desarrollo social municipal*<sup>9</sup> in Mexico. Apart from the difference in title, the principles on which these new institutions were based and the ways in which they functioned were similar. The local authorities were called on to organize meetings with all the citizens of their district, including as well delegates of local organizations (associative, cooperative, etc.), and representatives of private companies, government departments or public agencies directly concerned by the funds being transferred (Ministry of Social Development, Health, Public Facilities etc.). These meetings were in most cases held annually. We will return later to the question of how they actually functioned. What is of interest here is to underscore the similitude in terms of the timing of «participatory decentralization» in the two countries and the similitude in terms of the institutional structures adopted.

The similarities were obviously no coincidence. Parallel evolutions taking place in neighboring countries indicate that the movement was widespread and based on a set of common factors. Without going so far as to establish a hierarchy or a relation of cause and effect, two ingredients appear as essential in this process. First of all, in Mexico as in Colombia, the decline in state tax revenues brought about by changes in the global economy (in particular the fall in oil prices that began in the early 1980s) had the effect of «paralyzing» the patronage system that, thanks to the permeability of the dominant political parties, had ensured a form of social mobility and thereby the legitimacy of the regime. In the two countries, patronage—a system of asymmetric exchange of favors within a pyramidal structure—was the principal motor of

●  
<sup>8</sup> Literally «Open Municipal Council». It refers to municipal council meetings that are open to all the inhabitants of the municipality in question.

<sup>9</sup> Council for Municipal Social Development.

integration and political stability. It is this relationship that explains in great measure how, in Mexico, the PRI managed to extend its hegemony over a period of more than 70 years. The lavish oil revenues as well as agrarian reform—or rather the constantly reiterated promise of agrarian reform—enabled the post-revolutionary regime to maintain, over the years, vast «networks» of loyal supporters. In Colombia, even if the regional oligarchies had always been stronger than their Mexican counterparts, the bipartisan system of the National Front<sup>10</sup>, established in 1958, likewise retained its ascendancy by building on a hierarchical network of patronage that linked together local bosses and the leaders of the two parties via a myriad of intermediaries at all levels of the political and administrative structures (Pécaut, 1996).

The change in global economic conditions and the excessive debt burdens of both countries combined to cut off the funding for the patronage network, causing it to «crumble» into a multitude of micro-networks that were barely interconnected (Gutiérrez Sanín, 1996: 46). The restructuring measures advocated by the international financial agencies only accentuated this tendency, since governments, in order to profit from new credits, had to implement «austerity» budgets and privatize a certain number of public or semi-public enterprises which up to then had served as sources of patronage funding. Politics continued to operate on a basically patronage model, but one that was largely dismantled and increasingly incapable of guaranteeing the stability of a hierarchical system that was breaking apart (Gutiérrez Sanín, 1996: 46).

A second factor can shed light on the recourse to decentralization and to procedures that provided for «non-partisan» citizen participation, namely the extensive changes that had affected these two societies. In Mexico, from the 1930s to the 1950s, the state pushed through a developmental program that in a few decades transformed a society that was in majority made up of peasants into an industrialized, urbanized nation. A sizable working class emerged, closely controlled by the PRI. Middle class city-dwellers, who were the primary beneficiaries of the regime, grew in geometric proportions throughout the 1950s and 1960s. The policies in favor of the indigenous population that were instituted as early as the 1940s, contributed to form a new cultivated indigenous elite in quest of qualified jobs and political



<sup>10</sup> The liberal party and the conservative party took turns occupying the presidency and shared the administrative posts between them.

representation. This diversification of Mexican society resulted in the emergence of new social agents that stood outside the corporatist channels of the national populist regime. Confronted by an increasingly closed political system, these protagonists became spokesmen for social reforms and identity claims similar to those of social movements in Northern societies. The demand for democratization was often tinged with a certain «simplistic» ideology in the case of those who claimed to be Marxist but who made a point of indicating their rejection of armed combat. In addition, the movements within the Catholic Church close to the post-Vatican II «option in favor of the poor» also tended to think highly of community organization; they actively supported such organizations in the form of «grassroots religious communities» and looked with favor on the indigenous communities which they found to be animated by the same ideal (Le Bot, 1994). In a convergence of cross-currents, these approaches to politics coincided in the 1980s with the arrival of neo-liberal ideas imported by the new technocratic elite trained in the United States, which were to be taken up by a political class eager to compensate for the erosion of patronage contacts and to find substitutes for the centralized corporatism that they no longer had the means to finance.

In Colombia the situation was quite different: the state had never embodied a national-populist project and therefore had never served as the primary motor of economic development and the (trans)formation of society. The liberal party and conservative party networks of allegiance predated the development of the central government, unlike in Mexico where the state was behind the creation of the PRI. In addition, the disintegration of the patronage system was to a greater degree due to the paralysis of a bipartisan system that was no longer capable of representing a society in the throes of profound change. Another factor should be cited here: the increasing strength of irregular armed forces (guerrillas and paramilitary militia) and their control of whole regions of the nation's territory as well as the exponential increase, from the 1980s on, of trafficking in drugs (the two phenomena being closely linked). The war economy and drugs provided alternative financial resources for patronage networks; the State and the political parties were reduced to competing on an equal footing with others for control of the territory and the monopoly of legitimate violence (Pécault, 2001).

In both cases the end result was similar: a widespread conviction that alternative forms of territorial administration and political participation had to be found. And once again, in each of the two countries, protagonists

whose motives were in no way similar appeared to converge, as if by design, on the same strategic objective: create procedures and forums for collective debate. For some, these innovations would serve as the means to circumvent a swollen and corrupt government; for others, they would provide political institutions with renewed legitimacy. From the point of view of the State itself, the quest for greater efficiency in the management of public funds (do better with less) went together with the aim of winning back a certain measure of legitimacy that the worn-out recipes of patronage were no longer capable of providing. From the point of view of the peripheral «civilian» agents (regional social movements, indigenous organizations, NGOs etc.), the ideal of local democracy, freed from the meddling of a patronage system considered as both unproductive and restrictive, suited their aim of finding better ways to handle the allocation of public funds, however sharply they might be reduced.

Finally, the decision taken by international financial sponsors to upgrade the level of credits and of development assistance contributed to turn the ideal of participatory democracy into a standard model and spread it throughout the Latin American subcontinent in conjunction with the decentralizing reforms and new anti-poverty programs that were being put into effect. One must not, however overestimate the influence of international organizations (the World Bank, the IMF, the IADB and the UNPD) and of multilateral organizations (the EU, the OAS etc.). The latter did play a crucial role in the spread of new standards of «good governance»; the fact that foreign aid was granted only if certain management techniques were adopted did lend these techniques an aura of legitimacy. But it would be a mistake to conclude that the participatory norms and practices were invented out of the blue by these institutional experts and passed on by government elites anxious to find favor with their generous benefactors. The modes and techniques of «governance» were developed through a dialectical process that drew on diverse social and ideological currents (in this case the «grassroots ideology» of «popular» movements of the 1970s and 1980s, the Christian and indigenous neo-communitarian movements, the neo-liberal conception of a «modest», decentralized state and so on) which converged during a period of economic penury, a fact which rendered them all the more pertinent in that they promised both material and symbolic benefits. The international agency experts (some of whom had taken part in the «anti-establishment» movements of the preceding decade) brought with them ideas influenced

by their own experience in the field. Their «recommendations» concerning the advantages —both political and financial— of direct citizen involvement in the administration of the decentralized public budgets were favorably received by top-ranking international civil servants, all the more so since this approach confirmed their own conclusions concerning the paralyzing nature of bloated state governments, and the built-in corruption of its administrators and regional political leaders.

From that point on, the actions undertaken by the international organizations had a snowball effect; decentralization and participation became the twin watchwords that extended to regions that had never known procedures of the kind. Thus it was that the UN pointed to the participatory budgeting process of Porto Alegre as a «best practice», prompting its adoption by several cities in Latin America and elsewhere<sup>11</sup>. The effects of such feedback between local societies and international bodies are legion and cannot be reduced to an idea planted by remote control in people's heads by some special interest group acting in an unequivocal and concerted manner.

## **2. The vicissitudes of participatory decentralization in indigenous regions of Mexico and Colombia**

A comparison between two regions heavily populated by indigenous (the state of Oaxaca<sup>12</sup> in Mexico and the Cauca Department<sup>13</sup> in Colombia) can serve to illustrate the ambiguous results of decentralized participatory policies. In the two cases, the government transferred directly to the municipal authorities (traditional or not) a part of the national budget. The distribution of these funds was to be the subject of consultation between the local authorities and the inhabitants of the communities concerned. In the two countries, these provisions were phrased in terms that vaunted the merits of a diversity of ethnocultural forms of expression, including a diversity of deliberative

●  
<sup>11</sup> Porto Alegre's «participatory budget» was considered by the UN as one of the forty most commendable urban innovations in the world and was singled out by the Habitat II Conference in Istanbul in 1996. This conference included the adoption of participatory budgets as one of its recommendations (Gret & Sintomer, 2002: 65).

<sup>12</sup> Oaxaca is one of the 32 federated states of Mexico; it is situated in southern Mexico, bordering the state of Chiapas. It has a population of 3.5 million of which roughly 50 % (1,2 million) are Indian (INEGI, 2000).

<sup>13</sup> Cauca is of Colombia's 33 departments; it is situated south-west of Bogota and has a population of 1,3 million of which 15 % (190 069) are Indian (DNP, 2001).



practices. In other words, the decisions concerning public spending could be taken in accordance with traditional customs (the *usos y costumbres*). The rules governing these transfers amounted to full-fledged acceptance of the diversity of participatory procedures. As we shall see, however, the terms in which this acceptance was phrased considerably limited the leeway accorded the local authorities and the local population, but it did, nonetheless, produce a new dynamics that re-invented community participatory traditions.

In the Program for National Development 1995-2000, Ernesto Zedillo introduced the New Federalism as «the form of political organization best suited to reinforce democracy, reaffirm national unity and promote a more balanced and just society»<sup>14</sup>. Included in the plan was a revamping of functions, responsibilities and budgetary resources in favor of the federated states and the municipalities. The latter were both to benefit from greater prerogatives in fiscal matters, and in particular the administrative powers of the municipalities were to be reinforced. A decree passed by the federal congress in August of 1997 made of New Federalism the official government program<sup>15</sup>. Unlike the PRONASOL which embodied a form of decentralization that benefited civil society, the New Federalism program emphasized the redistribution of responsibilities and resources between the three levels of government. The reform that had been carried out in education and healthcare was extended to include other areas of public policy: social development, agriculture and rural planning, ecology and the management of natural resources, communications and transportation, tourism, energy, and final agrarian reform. The program also provided for a complete overhaul of the fiscal system so as to ensure an improved distribution of the federal budget and increased opportunities for the states and municipalities to raise their own tax receipts.

The *municipio* deserves particular attention. An increasing number of anti-poverty programs were directly assigned to the municipalities via the Fund for Municipal Social Development (FDSM)<sup>16</sup>. The FDSM took over the core programs that had been included in the Funds for Municipal Solidarity (FMS)<sup>17</sup>, created in 1989. They were designed to finance urban and rural

●  
<sup>14</sup> *Plan nacional de desarrollo 1995-2000*.

<sup>15</sup> *Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000* (Diario oficial de la Federación, Mexico DF, Aug. 1997).

<sup>16</sup> *Fondos de desarrollo social municipal*.

<sup>17</sup> *Fondos municipales de desarrollo*.

infrastructures, which could include such things as opening up a road, building a school, or installing a system for drinking water or irrigation. The mode of operation was relatively simple: in each municipality, the authorities were required to set up a Committee for Municipal Social Development (CDSM)<sup>18</sup> including representatives of the *agencias municipales*<sup>19</sup> along with representatives of local grassroots organizations when appropriate. The mayor presided over the CDSM, which was responsible for consulting the inhabitants of the municipality in order to choose which public works were to be given priority. The projects were chosen from a «menu» very similar to the one established for the FMS, which included a fairly complete list of basic infrastructure equipment that could be financed with FDSM aid. The requirement that the inhabitants of each locality «participate» in the elaboration of the municipal development plan was thus clearly stated but no explanation was furnished as to the exact role this «participation» was to play in the decision-making process. Was it to be simply a question of asking the inhabitants for their opinion, with the municipal authorities—and in particular the mayor—keeping for them the real power of decision? Or was it to be a genuine consultation, with the local authorities obliged to adhere, more or less closely, to the assembly's recommendations? The question remained open. The result in practice was the adoption of a wide range of different procedures, with the collective deliberations accorded differing degrees of importance in the final decision.

In fact, in the indigenous regions of Oaxaca, the CDSM and the collective planning of public works were merely superimposed on the traditional procedures of community assemblies. In other words, it amounted to another name tag that in the first instance did not result in the creation of a new method, but described what the authorities and the community were in the habit of doing. This traditional process of consultation was an inheritance of the colonial period, but one that over the centuries had constantly undergone profound transformations. Contrary to what Indianist rhetoric and a certain school of «engagés» anthropologists would have us believe, the traditional

●  
<sup>18</sup> *Consejo de desarrollo social municipal.*

<sup>19</sup> The Mexican municipalities are subdivided into administrative districts called *agencias municipales* or *agencias de policía*, depending on the number of inhabitants. In the rural municipalities these are most often villages that are independent of the central municipal district. The village inhabitants meet in assembly to choose their authorities, as is the custom in the central administrative districts; neither the mayor nor the councilmen of the central district have any say in the village elections.

forms of deliberation were, from the very beginning, hybrid in nature: the consensus method (*el acuerdo*) derived from the «talk sessions» of African society, was often combined with the principle of majority rule determined by individual voting. The endless discussions between elders, during which everyone spoke at once with the oldest and most respected member assigned to produce a «synthesis» to which all the assembly members could agree this tradition had gradually given way to a more systematic method of deliberation whereby a number of spokesmen or opinion leaders presented their proposals in turn, which were then submitted to general debate until one of them was adopted by majority vote, but not necessarily unanimously. The balance between the consensus principle and the majority vote principle could vary from one assembly to the next, depending on the kind of issue that was to be decided, but unanimity was always an important community ideal. Thus, in regard to questions crucial for the survival of the community, such as the mapping of the land and determination of its use, the authorities and the most prestigious leaders of the community were always called on to seek the solution that would, to the greatest degree possible, take every person's opinion into account. But votes were always taken in the course of debate, even if they were simply a way of ratifying agreements that had already won majority approval. The vote itself could take various forms (by raising one's hand, by marking «sticks» on a blackboard or by means of ballots), but it was almost always public (Recondo, 2007).

The procedures used in assembly decisions have a history that is rarely retraced by ethnologists eager to interpret them as vestiges of a pre-Colombian past. It is, however, perfectly possible to trace how these procedures developed and the uses to which they were put. Consultation as a decision-making method—one limited to the elders or those having occupied posts of responsibility (either religious or civil)—dates from the introduction of the *repúblicas de indios*<sup>20</sup> and the *cabildos*, corporate bodies that were supposed to serve as representatives of the indigenous population and establish liaison with the colonial authorities from the 15<sup>th</sup> century on. For nearly a century the duties that fell to the *cabildos* were monopolized by a noble cast, descendants of former caciques or Indian chiefs. Little by little the category of those who exercised these responsibilities was to be opened to all the adult males of the community, commensurate with their contribution to the financing of



<sup>20</sup> Indian republics. A sort of substitute for the *municipio* in regions where the Indian population is in the majority.

Catholic rites (Chance & Taylor, 1985). The hierarchical relations underwent change and the assemblies gradually began to function as forums for collective decision that were not limited to the authorities. In fact, the latter were no longer chosen by the elders, but elected by all the adult members of the community. It should be added that before decentralization the majority of public works in most of the indigenous municipalities were carried out by the villagers themselves in the form of community service. Widespread poverty contributed, to a considerable extent, to the institutionalization of the «community assemblies» —open to all— as decision-making bodies, to the detriment of the *cabildo* or the council of elders. From the authorities' point of view, a decision was applicable only if the majority of the people were prepared to contribute to its implementation; the participation of community members was thus a way of guaranteeing that they would take part in putting the measures adopted into effect (Recondo, 2007).

But the deliberative procedures that one can observe today in the indigenous communities of Oaxaca also bear the traces of the modifications introduced from 1930 on by school teachers and by the civil servants involved in agrarian reform. The idea of a quorum, the drawing up of an agenda, the election of moderators and assessors at the start of each assembly, and the keeping of minutes were procedures borrowed directly from the post-revolutionary agrarian assemblies set up to manage the *ejidos* or community lands and were similar as well to the procedures governing the assemblies organized by the teachers' union. The ear-splitting cacophony described by the anthropologists gave way to give-and-take exchange of opinions closely controlled by rules of procedure destined to reassure the state representatives as the legality of the decisions taken (Recondo, 2007).

Participatory decentralization was thus grafted onto these deliberative traditions which were already the result of fusions. The CDSM is the equivalent of a *cabildo* sitting in full session. The CDSM convokes the community assembly at the start of each year so as to inform the members of the amount of the annual budget. In certain municipalities, the authorities present their proposals, which are then voted on by the assembly; in other municipalities it is the members themselves who suggest what projects are to be undertaken. In all cases, the projects are listed in order of priority. The decisions are taken by a vote in which all the members take part except for the authorities who preside the meeting. The minutes of the assembly are then

annexed to the description of the projects selected and sent to the central administration for approval.

In Colombia the process was similar. Decentralization took place in two stages. The procedures set up by the 1986 reform (in particular the JALs) were similar to the Mexican CDSMs, the only difference being an increased emphasis on consultation and supervision rather than actual decision taking. Nevertheless, a reform of this nature, as in Mexico, provided the opportunity to introduce—if the local authorities agreed—procedures for *concerted* programming of public funds. But the process was a delicate one, depending to a great degree on the willingness of the mayors, who could, in the last analysis, ignore the recommendations of the *juntas*. Nonetheless, it represented a significant change given the fact that the Colombian government had always exercised highly centralized control. It was not until the new constitution came into effect in 1991 that participatory decentralization became one of the primary elements—at least in symbolic terms—of the country's political system. As mentioned above, the Colombian political system was known from then on as a «participatory democracy». It is, in this regard, the first Latin American country (before even Bolivia and Venezuela) in which citizen participation other than voting was the established norm for governmental procedures on a nationwide level. The methods of democratic participation were stipulated in Article 103 of the constitution: «elections, plebiscites, referendums, consultation of the people, open municipal councils, legislative initiative, and repeal of mandates» (Constitución Política de Colombia, 1991: 51). On the local level it was the open municipal council (*cabildo abierto*) which served as the framework for citizens to share in the decisions taken by the authorities. This disposition went well beyond the former *juntas* since from this point on public expenditures could not be programmed without the local population's agreement. The Colombian reform would appear on the face of it to carry the process further than in the case of Mexico. Citizen participation in decisions was no longer simply an option, with the municipal authorities, promoted to the rank of CDSMs, free to take into account or to ignore the recommendations formulated by the inhabitants summoned to the annual meeting. It would seem then that the standards set by the framers of the 1991 constitution went well beyond what had existed up to then, while in Mexico—at least in the case of the indigenous municipalities—the recourse to the *cabildo abierto* in the form of village assemblies was common practice even before decentralization was inaugurated. The novelty of the

Colombian participatory process was heightened by another key innovation: the official recognition —and the creation as well— of *resguardos*, an institution of colonial origin akin to the Mexican *repúblicas de indios*. The traditional *cabildos* were thus granted a legal status which they did not possess before 1991. Statute 60 adopted in 1963, provided provisional guidelines for the functioning of these «indigenous territorial entities» and in particular for the management of the public funds that were transferred to them. A regional planning law (*ley de ordenamiento territorial*) was supposed to be adopted at the same time, but in 2005, it still has not been passed. The current regulations have nonetheless made it possible for the *cabildos* to manage, via the municipalities or the departmental governments, the funds over which they have sole control and which they can allocate as they please, in the areas specified by the law. As in Mexico a «menu» of acceptable projects is drawn up, but the traditional authorities, within these fairly flexible limits and in consultation with the citizens of the *resguardo*, are free to elaborate their own spending programs. Unlike the Mexican case, it is explicitly stated that «citizen participation» must be implemented in accordance with the traditions of each of the *resguardos* —which means that no standard set of procedures has to be respected—. In a strictly formal sense, the indigenous authorities are not required as in Mexico to «go through the motions» of setting up a CDSM. They have only to transmit their projects to the central administration of the municipality without specifying the manner in which they have been decided on (Laurent, 2005: 340-346).

Actually, in Cauca, the traditional procedures are similar to those of the indigenous *municipios* of Oaxaca. These communities have long been familiar with assembly procedures; the most varied sorts of questions touching on matter of general interest are systematically submitted for discussion. The assemblies thus are broader-based than the *cabildo* which remains a select, collegial group. All the «eligible» adults —including women in most cases— take part. It is these assemblies that decide what projects or public works to finance on the budget allocated to the *resguardo*. The methods of deliberating resemble those employed in the Oaxaca communities; they are derived from the same hybrid origins fashioned over time by successive borrowings and reformulations. Decisions are ratified by a roll call vote after lengthy discussions during which conflicting opinions, sometimes radically opposed, are presented in turn. Even if the idea of a consensus does remain the ideal, majority rule is sufficiently anchored in custom so that in most cases the vote

determines which proposal will be selected rather serving as an indication of unanimous agreement<sup>21</sup>.

### **3. Controlled participation**

Participatory decentralization, in Mexico as in Colombia, suffers from the same shortcomings: not only is there little leeway in choosing what funds are to be spent on, but the higher-level administrative authorities (the state governors in the case of Mexico, the mayors and departmental governors in the case of Colombia) supervise the local authorities (the indigenous *municipios* and the *resguardos*). These two factors considerably limit the control that the assemblies exercise over the decisions to be taken.

Even if, in Colombia, the list of areas in which the funds can be spent is more inclusive, the due dates for payments to be respected and the accounting rules laid down by the central administration create a situation largely similar to that of Mexico<sup>22</sup>. Communities and community leaders end up by preferring expenditures for the construction of public facilities (roads, sewers, water purification plants, electrification, upgrading of public areas etc.) to the detriment of longer-term projects (agriculture, education, marketing of local products etc.). The fact that spending is on an annual basis combined with the difficulties encountered in justifying expenditures for projects the results of which are more uncertain and more difficult to quantify, induce communities to prefer construction projects that can be completed in less than a year. The choice of «short-term hard-built» projects is also due to the fact that the local traditional authorities have mandates that are relatively brief—annual or tri-annual at best—there being no municipal administration capable of following up on long-term planning.

●  
<sup>21</sup> The definitions of citizenship vary from one community to the next. As a general rule, a person is a citizen—which entails both the right and the obligation to attend community assembly meetings—if he is the head of a household—adult or not—having fulfilled the collective community requirements (community work, dues, etc.). The participation of women varies greatly. In certain municipalities they have been citizens since 1930 or 1940; elsewhere it is only recently that they have acquired the right to deliberate and vote in the village assemblies. At present, in Oaxaca women are «active» citizens in 70% of the traditional *municipios* (Velásquez, 1998).

<sup>22</sup> The funds transferred to the *resguardos* are invested in everything from education to the acquisition of new land, including the financing of basic infrastructures, improvement of living conditions, culture, justice, or institutional development. Cf. The official site of the National Planification Department (<http://www.dnp.gov.co/>) under the headings «Desarrollo territorial» and «Diversidad étnica y cultural».

In this regard the case of Colombia is somewhat exceptional: the *resguardo* authorities cannot manage directly the budget that has been transferred. It is the mayor of the municipality in which the *resguardo* is situated—or, if the *resguardo* «overlaps» two departments, the governor of one of the departments—who is entitled to receive and administer the transferred funds. These funds are, to be sure, placed in a separate account and reserved exclusively for each *resguardo*, but the *resguardo* officials cannot dispose of them without the authorization of the mayor or the governor in question. Once the *resguardo* assembly has established its spending program it has to be approved by the mayor. In principle, the latter is supposed only to verify that the planned expenditures fall within the areas specified by law and to make sure that the money has been spent as planned. But *resguardo* officials often complain of the pressure exercised by mayors in regard to the choice of projects or the demands they make for political and/or material favours in return, in classic patronage style. Community spokesmen have been asking, for over ten years, that the *cabildos* and the *resguardos* be placed on the same footing as a municipality and be authorized to handle their budget in a totally independent manner (Laurent, 2005: 343-346).

In addition to the supervision by «higher» authorities, a second factor has acted to «parasitize» participatory procedures, namely widespread patronage, which, in both Mexico and Colombia, still plays the determining role in political relations despite the profound changes which the governments and the regimes of the two countries have undergone. As we have said, even if the patronage networks have to a certain extent been broken up, this does not mean that patronage has disappeared; on the contrary, it has intensified as the «bosses» acquire more autonomy and resources diminish. The participatory provisions were often presented as a way to promote the development of a form of citizenship free from the «shackles» of patronage. It was thought that the deliberative assemblies would provide the solution, since they would bring together autonomous individuals—or at least individuals bound only by horizontal solidarity—who would convince their fellow citizens, or be convinced by them, on the basis of reasoned argument. This ideal, akin to Habermas's model of society, is however far from the realities of the community in which the inequalities of social status and the relations of dependence combine to maintain a dense, fluid network of patronage ties. The forums for participation, in this case the assemblies, are not immune to the unequal balance of power and influence. In fact the combination of decentralization policies and the «bonus» accorded to participatory methods of decision-



making has contributed to further multiply micro-networks of patronage that have found fertile breeding grounds in the relative autonomy of the *unicipos* in Mexico and the *resguardos* in Colombia (Gutiérrez Sanín, 1996).

#### **4. The paradoxical creation of new forums for deliberation**

The joint policies of decentralization and promotion of citizen participation have not, however, had only negative effects on local deliberative procedures. The «vener» of a new terminology when applied to traditional procedures contributed as well to the emergence of a new dynamics of participation and new areas for its implementation.

First of all, in certain cases, the allocation of financial resources, in conjunction with the regulations governing the participatory process, have given new life to participation by transforming the assembly from a gathering reserved for a limited number (elders, municipal officials, males, inhabitants of the central administrative district of the municipality etc.) into one that includes a sizeable number of people who up to then had been excluded from the decision-making process. It is true, for instance, of the *Sierra norte* municipalities in Oaxaca or again the Pacific coast municipalities. In these two regions, the assemblies had been, up to 1990, controlled by the municipal authorities together with a few of the more affluent families with better political connections. The caciques or local «bosses» were commonplace, even if they did not have as much power as their predecessors in the years 1930 to 1970, when the institutionalization of the post-revolutionary regime was in full swing. In addition, the only assemblies that included a majority of the citizens were for the purpose of designating the municipal authorities—once a year (*Sierra norte*) or once every three years (Pacific coast)—. Even in the case of these assemblies the level of attendance was often very low. Most of the time, the assembly served only to ratify decisions that the community leaders and authorities had already taken. It was not then a genuine forum in which decisions were reached through deliberation. Whole sectors of the community were excluded from the assemblies: women, inhabitants of outlying districts, religious dissidents, non-natives). The citizens who had the right to speak and to vote were therefore relatively few in number and did not represent the inhabitants of the municipality as a whole (Recondo, 2007).

The rehabilitation, in 1995, of traditional methods of designating the municipal officials, followed by the «participatory municipalization» of that part of

the federal budget earmarked for the development of basic infrastructures and anti-poverty programs, contributed to revitalize the procedures of the community assemblies. The change did not always come about peacefully. On the contrary, in most cases the marginalized elements of society mobilized to demand the right to examine the way in which the municipal budget was being distributed. The inhabitants of the outlying districts were the most vehement in this regard. In municipalities such as Santiago Ixtayutla in the Pacific region, where the assembly was limited to a dozen or so inhabitants of the central district with close ties to the merchant families, the inhabitants of the outlying districts, who up to then had been penalized by an arbitrary, unfair allocation of public resources, organized a vigorous protest movement in 1998 and 1999 that brought about a radical change in the assembly's prerogatives and mode of functioning (Recondo, 2007).

This example is of interest because of the fact that the struggle for participation in political decisions did not result in the rejection of local traditions but rather a re-invention of those traditions. The «candidates» for inclusion in decision making, contrived new procedures for participation in the name of traditions which they accused their adversaries —the caciques— of having betrayed. Some historians have spoken of «the paradoxical invention of modernity» when describing the ways in which social, cultural or political innovations have often been accompanied by invoking or «recycling» certain values and forms of behaviour anchored in the past, although the past referred to might well have been «reconstructed or simply invented» (Bayart, 1996: 48). This holds true in particular in Europe from the end of the 18<sup>th</sup> century on. The development of the modern state and colonial expansion went hand in hand with «a process of ritualization and formalization» of «fragments of a more or less fantasized past» in both the mother country and the colonies (Bayart, 1996: 49). The same holds true for contemporary Mexico. The insistence on identity recognition and in particular the call for the defence of tradition also contributed to redefine the public arena and transform the political system.

In this connection Santiago Ixtayutla<sup>23</sup> is a particularly interesting example. In protest against the strict control exercised over the decision making by the municipal authorities, more than 2000 inhabitants of the central administrative district and the outlying communities organized to demand that the elections be annulled and that an assembly including «all the citizens of the *municipio*»

<sup>23</sup> A municipality nestled in the mountains close to the Pacific coast.

be held<sup>24</sup>. The novel feature of this movement lies in the fact that the protestors accused the outgoing mayor and his allies —both local and regional— of having «violated community law» in naming his successor<sup>25</sup>. It was said that the mayor who had been designated according to tradition by the elders had been assassinated by bewitchment! In making their claims they were in fact reaffirming that, before the caciques had changed the rules, elections were held as follows: the *elders* named the municipal authorities, taking into account the «career» of those who had already exercised community responsibilities. The choice was then submitted to a village assembly, whose role was to ratify the decisions already taken by the elders rather than to elect other candidates. Nothing new so far. The Ixtayutla procedures resembled those of most of the traditional rural and Indian *municipios*, in which the officials were designated by a relatively small group of elders and central district inhabitants. The protestors seemed to be siding with their adversaries when they declared that «traditionally the Ixtayutla communities do not take part in the election of authorities». «True», admitted one of their spokesmen, «but that's the way it was before the caciques broke community law»<sup>26</sup>. Since then, he went on, the caciques had corrupted the elders by offering them money or other material advantages so as to influence their decisions. In order to put an end to this «corrupt tradition», the protestors proposed that the elections of municipal authorities be accomplished by an assembly including all the communities of the *municipio* and that the *elders* «serve once again as a counsellors to the authorities»<sup>27</sup>. What we have here is a perfect example of «the invention of a tradition» (Hobsbawn & Ranger, 1993). The protestors claim to be the defenders of a tradition that the caciques had «violated», while at the same time inventing another tradition that had little basis in custom. The «general community assembly» is conceived of as a genuine forum for deliberation and election, and the *elders* are merely «counsellors» and not the ones who decide. In other words, recourse to a form of legitimacy based on tradition provided a way to promote far more active and open citizen participation —including that of women— in the election of local authorities (Recondo, 2007).

While, in this case, the conflict was limited to the designation of municipal officials, it formed nonetheless part of a more general dynamic that has redefined

●  
<sup>24</sup> *Noticias* (regional daily), 16 Jan. 1999.

<sup>25</sup> *Cantera*, (regional daily), 18 Jan. 1999.

<sup>26</sup> *Cantera*, (regional daily), 18 Jan. 1999.

<sup>27</sup> *Cantera*, (regional daily), 18 Jan. 1999.

the methods of community decision making. The protest movements have gone beyond election issues to embrace the whole conception of the purpose and functioning of deliberative procedures. In all such cases, decentralization, coupled with the recognition by the government of «traditional forms of participation» have contributed to foster this re-interpretation of political mores so as to make them more participatory (Recondo, 2007).

Similar developments took place in the Cauca region of Colombia. The transfer of funds directly into the hands of the *resguardos* resulted, from the very start, in considerable restructuring within the communities. While the situation varied greatly from one *resguardo* to the next, forums for deliberation took on renewed importance. From that time on investing in the deliberative process was «worth the time and trouble», since it was a matter of selecting which projects and which districts would benefit from the transferred funds. Simultaneously the influx of public money fostered more active competition for election to posts in the *cabildos* or in the associations that grouped together several *cabildos* created so as to share the resources allocated by the central government. The very idea of what constituted power and how it was to be exercised was transformed by these developments. The posts carried with them not only symbolic rewards (prestige) but also material rewards: the indigenous authorities of the *resguardos* were in a position to derive personal profit from transactions (bribes, overbilling in allocating building contracts etc.) with the complicity of the regional authorities (the mayor or department governor) who were in charge of administering the funds. These types of arrangements became common practice once the new administrative procedures were set up (Laurent, 2005: 343-346).

But the influx of money has also stimulated the formation of organizations above the community level. Thus in an area lying north of Popayán, in Cauca, the indigenous authorities created an association of *cabildos* (ACIN, *asociación de cabildos del norte del Cauca*) which included officials of several municipalities (Toribío, Jambaló and Santander de Quilichao) and several *resguardos* of the region. Transmunicipal coordination enabled them to swing the balance of power with the department governor in their favor. In addition, the legal status of the association was such that they could negotiate supplementary budget transfers from the central administration as well as from international organizations such as the IADB or the UNDP. In this Cauca department the indigenous authorities constructed what

councils, and regional councils. Every two years the *cabildos* of each region of Cauca designate the delegates who will sit on the district council; the latter, in turn, choose the delegates who are to become members of the Cauca regional indigenous council (the CRIC). This system, instituted in 1990, now functions smoothly. It facilitates the coordination of projects and public policies that concern the totality of the indigenous districts, making the most of the funds that are transferred without the constraints that the narrowly focused policies of the *resguardos* imposed. At the same time, negotiations are conducted at every level of the pyramid, since the members of the district councils meet in assembly every year and a regional congress is held every four years. The latter provides a fitting occasion for the indigenous authorities to draw up a four-year development plan.

## **Conclusion**

The comparison between the ways in which participatory decentralization has been implemented in the indigenous regions of southern Mexico and southwestern Colombia provides a striking example of the ambiguities inherent in the dissemination of political norms in the contemporary world. On first sight the same hierarchical relations (between the central government and the local governments, but also between the latter and «civil society») and the same provisions for participatory planning of public expenditures appear to have been imposed upon very different existing political procedures. The fact that the conditions set for the distribution of development funds were largely similar could lead one to conclude that the result would conform to a single model with identical decision-making procedures, technical and managerial in nature rather than political. Yet a closer analysis, more alert to disparities, reveals the complex ways in which the new procedures for participation in decision making have been appropriated and developed on the basis of traditional models that are themselves in constant mutation. The development and implementation of participatory procedures then appear as a complex set of interactions between protagonists (on the local, state and international levels) and the wide range of political practices that they bring to bear. Finally, none of those involved emerge unaffected by the hybridization of participatory cultures that these complex transactions produce.

But the comparison also provides a second lesson in the form of a paradox: it is in Colombia, where the official pronouncements concerning «participatory

democracy» are the most eloquent and the most frequent that local decision making is more closely supervised by the higher levels of government; whereas in Mexico, where the purely administrative aspects of decentralization have taken precedence over the participatory element, the municipalities have been able to breathe new life into their deliberating procedures, while maintaining a conventional façade for the benefit of outside observers.

## Referencias citadas

- BAYART, J.-F., 1996 – *L'illusion identitaire*, 306 pp.; París: Fayard.
- DNP, 2001 – *Población y área indígena por departamento*; Bogotá: Dirección Nacional de Planeación (DNP).
- LE BOT, Y., 1994 – *Violence de la modernité en Amérique latine. Indianité, société et pouvoir*, 291 pp.; París: Karthala.
- CHANCE, J. K. & TAYLOR, W. B., 1985 – Cofradías and Cargos: An Historical Perspective on the Mesoamerican Civil-Religious Hierarchy. *American Ethnologist*, **12**: 1-26.
- GRET, M. & SINTOMER, Y., 2002 – *Porto Alegre. L'espoir d'une autre démocratie*, 135 pp.; París: La Découverte.
- GROS, C., 2003 – Demandes ethniques et politiques publiques en Amérique latine. *Problèmes d'Amérique latine*, **48**: 11-29.
- GUTIÉRREZ SANÍN, F., 1996 – Dilemas y paradojas de la transición participativa. *Análisis político*, **29**: 43-64.
- INEGI, 2000 – *XII Censo general de población y vivienda*; México D.F.: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

- LAURENT, V., 2005 – *Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia (1990-1998). Motivaciones, campos de acción e impactos*, 568 pp.; Bogotá: ICANH, IFEA.
- HOBBSAWM, E. & RANGER, T., 1993 – *The Invention of Tradition*, 332 pp.; New York: Cambridge University Press.
- PÉCAULT, D., 1996 – *L'ordre et la violence. Évolution sociopolitique de la Colombie entre 1930 et 1953*, 486 pp.; París: EHESS.
- PÉCAUT, D., 2001 – *Guerra contra la sociedad*, 308 pp.; Bogotá: Espasa.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, 1995-2000 – *Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000)*; México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- RECONDO, D., 2007 – *La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*, 486 pp.; México: CEMCA, CIESAS.
- VELÁSQUEZ, M. C., 1998 – *El nombramiento*; Oaxaca. Documento inédito.





# Gobernanza, desarrollo y ayuda internacional. Una revisión de los debates actuales<sup>1</sup>

Miguel González Martín

## Introducción: la actualidad de la gobernanza en el desarrollo

Durante la última década, el concepto de «gobernanza» ha adquirido una marcada relevancia en el discurso sobre el desarrollo de los países del Sur y en la práctica de la cooperación internacional. Basta echar una mirada a algunos documentos sobre políticas de desarrollo producidos por importantes donantes en los últimos meses, para corroborar tal impresión. Únicamente entre los meses de julio y septiembre de 2006, el Banco Mundial, la Unión Europea y el Reino Unido han publicado sus estrategias, comunicaciones o libros blancos sobre la gobernanza en el desarrollo<sup>2</sup>.



<sup>1</sup> Este artículo sirvió de base para la ponencia en el congreso «Gobernabilidad y Gobernanza de los Territorios en América Latina», celebrado en Cochabamba entre los días 19 y 21 de septiembre de 2006. Una versión muy similar fue publicada en González Martín (2006).

<sup>2</sup> Pueden ser consultadas bajo el título *Strengthening Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption*, en la siguiente página web <<http://www.worldbank.org/html/extdr/comments/governancefeedback/gacpaper.pdf>>. Para la Unión Europea, existe otro texto: *Governance in the European Consensus on Development*, en <[http://www.europe-cares.org/africa/governance\\_en.html](http://www.europe-cares.org/africa/governance_en.html)>; y para el Reino Unido, *Making governance work for the poor* <<http://www.dfid.gov.uk>>.

De modo que la buena gobernanza parece haberse convertido en el último de una larga sucesión de «eslabones perdidos», cuya ausencia explicaría la imposibilidad de los países para desarrollarse y, en cuya mejora, residiría una de las claves para avanzar hacia la consecución de los «Objetivos de Desarrollo del Milenio». En la actualidad, esta idea está fuertemente enraizada en los discursos de los donantes multilaterales, bilaterales y de importantes ONGD, constituyendo una parte sustancial del nuevo consenso que en materia de desarrollo internacional se ha ido fraguando en los últimos años. En consecuencia, es una de las líneas argumentales que mayor influencia está teniendo en la definición de las prioridades, estrategias, actores e instrumentos de la ayuda oficial al desarrollo. Por eso es importante el examen crítico de los supuestos teóricos que sustentan la relación entre desarrollo y buena gobernanza, y de las prácticas de ayuda al desarrollo.

En primer lugar, comenzamos por un breve repaso a la aparición de la gobernanza dentro del debate del desarrollo, tratando de aportar algunos trazos conceptuales a la propia noción de gobernanza. En segundo lugar, revisamos las principales respuestas que se dan hoy a la pregunta de por qué la gobernanza es importante para el desarrollo. En tercer lugar, aportamos unas notas sobre las prácticas que los donantes ponen en marcha, y concluimos con algunas lecciones que los límites de dichas prácticas apuntan para el futuro.

## **1. La emergencia de la gobernanza en el debate sobre el desarrollo**

### **1. 1. Consenso de Washington y las instituciones**

Decir hoy que la gobernanza y las instituciones son importantes para el desarrollo es afirmar una obviedad que prácticamente nadie cuestiona<sup>3</sup>.

●  
<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, la Declaración de Barcelona, firmada por una veintena de los economistas más influyentes del momento en septiembre de 2004, y que recoge siete lecciones aprendidas en los últimos años. Curiosamente, la primera es ésta: «Tanto los principios económicos como la experiencia internacional sugieren que la calidad institucional —como el respeto por el imperio de la ley y los derechos de propiedad, privados y colectivos—, una economía de mercado que mantenga un equilibrio entre mercado y Estado, y la atención a la distribución de la renta son la base de las estrategias de desarrollo con mayor éxito. Además, las instituciones que trasladan estos principios a la realidad y los países en desarrollo deberían trabajar para mejorar los entornos institucionales. Pero las innovaciones institucionales eficaces dependen mucho de la historia del país, su cultura y otras circunstancias específicas. Animar a las naciones en desarrollo a copiar mecánicamente las instituciones de los países ricos —como tienden a recomendar las instituciones internacionales— no garantiza obtener resultados positivos y hasta podría tener efectos contraproducentes» (*El País*, 1-10-2004). Firman la declaración, entre otros, Olivier Blanchard, Ricardo Hausmann, Martín Khor, Paul Krugman, Deepak Nayyar, José Antonio Ocampo, Dani Rodrik, Jeffrey Sachs, Joseph Stiglitz y John Williamson.

Pero esto no siempre ha sido así. Durante la década de 1980 y buena parte de 1990, la estrategia principal desplegada por las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) para lograr el desarrollo de los países pobres se basó en la idea de conseguir que la formación de precios fuera correcta. Es decir, que el mercado funcionara sin trabas ni distorsiones que, entre otros, eran producidas por el Estado y sus políticas intervencionistas. *Getting prices right* condensa la receta dominante durante esa época en los círculos oficiales del desarrollo, sintetizada en el Consenso de Washington, cuyas medidas inspiraron la intervención de las IFI en su actividad de fomento del desarrollo, ligando —vía condicionalidad— sus préstamos a la puesta en marcha de tales políticas.

¿Qué razones explican este cambio de tendencia hacia la consideración de la gobernanza y las instituciones como relevantes para el desarrollo y la reducción de la pobreza? Podemos observar dos tipos de razones: unas que podemos calificar de orden práctico y otras, de índole teórica. En la realidad ambas se presentan inextricablemente unidas pero, a efectos de la exposición, aporta claridad la separación. Las primeras tienen que ver con el hecho de que las políticas del «consenso» no funcionaron. Rodrik (1999) concreta este fracaso en tres cuestiones específicas que llevaron a poner las reformas de gobernanza en la agenda: (i) el fracaso en Rusia de la reforma de precios y de la privatización en ausencia de un aparato de apoyo legal, regulatorio y político; (ii) la decepción con las reformas de mercado en Latinoamérica y la asunción de que tales reformas habían prestado poca atención a los mecanismos de seguridad social y, (iii) la crisis financiera asiática, que muestra que la liberalización por delante de la regulación es un desastre.

En definitiva, tras años de aplicación del «consenso», los frutos prometidos en forma de crecimiento económico no se produjeron, por no mencionar las severas consecuencias sociales que en muchos contextos tuvieron los programas de ajuste. Poco a poco se fue abriendo paso la idea de que lo que fallaba era la falta de consideración de los factores institucionales, cuestión ausente de la formulación de políticas y de la reflexión sobre el desarrollo en círculos oficiales. Los economistas neoclásicos dieron por hecho la existencia en los países pobres de aquellos condicionamientos institucionales necesarios para que el mercado funcione correctamente. Cuestiones como la necesidad de un sistema jurídico que ampare la propiedad privada y haga cumplir los contratos, o de un sistema judicial que resuelva en caso de conflicto sobre lo anterior, fueron elementos cuya ausencia se reveló en el encuentro entre la economía neoliberal y los países en desarrollo.

Hoy se reconoce abiertamente que esa ausencia de consideración de las instituciones y, más en concreto, el debilitamiento del Estado, fue un error. Pero no todos están de acuerdo con el alcance de dicho error. Para algunos se trató más bien de un error de ejecución de las políticas del «consenso», pero no de su contenido esencial. Un autor conservador tan significativo como Francis Fukuyama, argumenta que no había nada malo *per se* en el «consenso». El problema radica, a su juicio, en que se confundieron dos dimensiones de la estatalidad: la fortaleza y el alcance. Queriendo recortar su alcance, algo a su juicio absolutamente necesario, se vio afectada su fortaleza. Lo adecuado hubiera sido recortar su alcance e incrementar su fortaleza. No hacía falta un Estado mínimo, sino un Estado eficaz.

«El resultado fue que la reforma liberalizadora de la economía no pudo dar su fruto en muchos países. Incluso, en ausencia de un marco institucional adecuado, dejó a algunos peor después de la liberalización» (Fukuyama, 2004: 5).

Para otros, el error no fue solo de ejecución, sino también de contenido, al cuestionar algunas de las premisas del «consenso». Según esta opinión, existe la necesidad de regulación estatal en terrenos en los que el mercado libre no es suficiente para promover el desarrollo. Como señala Stiglitz, uno de los autores que podemos situar en esta segunda corriente, el buen funcionamiento de los mercados requiere algo más que una baja inflación, también regulación fiscal, políticas para la competencia, políticas que faciliten la transmisión de tecnología y promuevan la transparencia, etcétera (Stiglitz, 2002). Por último, podemos decir que para otros había un error sobre los fines, concretamente en la idea de equiparar el desarrollo al crecimiento o a la eficiencia económica, y de situar a estos como el fin más importante de la actividad económica.

En el plano teórico debemos señalar la influencia del neoinstitucionalismo, especialmente de la obra de Douglass North, escuela que explica el proceso histórico de avance del mercado como un proceso de perfeccionamiento institucional. Las instituciones importan porque su grado de desarrollo determina el costo de los intercambios. A mayor desarrollo institucional, menores costos y menor incertidumbre. Las instituciones son todas las limitaciones que los seres humanos se ponen a sí mismos, y:

«prohíben, permiten o requieren determinado tipo de acciones importantes para reducir los costes de transacción, para mejorar los flujos de información y para hacer cumplir los derechos de propiedad» (Jütting, 2003: 3).

De esta concepción emana un Estado regulador y árbitro de las reglas del mercado. Nada se infiere, salvo como segunda derivada, de la necesidad de un determinado régimen político como la democracia<sup>4</sup>. Estamos, a lo sumo, en el ámbito de eficacia burocrática y administrativa.

Otra influencia importante debemos situarla en el paradigma del desarrollo humano y en su padre intelectual, Amartya Sen. A su juicio,

«los individuos viven y actúan en un mundo de instituciones. Nuestras oportunidades y perspectivas dependen sobre todo de las instituciones que existen y de cómo funcionan. Las instituciones no solo contribuyen a aumentar nuestra libertad, sin que su papel puede evaluarse de manera razonable a la luz de su contribución a aumentarla» (2000: 178).

Aunque posteriormente profundizaremos en las vinculaciones entre gobernanza y desarrollo humano, es importante traer hasta aquí la mención de esta influencia, porque va más allá del neoinstitucionalismo. Éste, como se ha señalado, se detenía en la pura reforma administrativa, sin considerar el tipo de régimen político.

Sin embargo, podemos decir que la democracia, la participación y los derechos forman parte inherente del enfoque del desarrollo humano. El Estado no solo facilita el funcionamiento de los mercados, sino que vela por el cumplimiento de los derechos y ha de promover el acceso a servicios públicos esenciales. Se trata de un Estado responsable a las demandas de los ciudadanos, articuladas muchas veces en forma de derechos.

## **1. 2. Un concepto difuso**

Vemos, por tanto, cómo el Estado reaparece como un actor importante en el desarrollo después de dos décadas de ausencia. Sin embargo, esta reaparición no es una vuelta al pasado, al Estado desarrollista de los años 1950-1960. Ahora su papel está mucho más matizado. El Estado comparte escenario al menos con otros dos elementos considerados fundamentales: el «mercado» y la «sociedad civil». Y es precisamente de esta reconfiguración sobre el papel del



<sup>4</sup> Como reflejo de esta actitud, comprobamos que en el informe sobre el desarrollo mundial del Banco Mundial de 1997, sobre el papel del Estado, no se toma posición sobre la democracia, al no encontrarse un vínculo claro entre tipo de régimen político y resultados de desarrollo. Esto cambiará en el informe de 2000-2001, al declarar que la democracia es intrínsecamente valiosa para el bienestar humano y un bien en sí mismo.

Estado de donde se toma el término «gobernanza». El término «gobernanza»<sup>5</sup> venía siendo utilizado en diferentes ramas de las ciencias sociales, pero de forma especialmente profusa en la literatura occidental (europea más en concreto), para hacer referencia a la crisis de Estado en diferentes dimensiones: la crisis del Estado social, la impotencia del Estado frente a los poderes globales, regionales y locales, y el borrado de fronteras entre el sector público y privado (Graña, 2005). Así pues, la gobernanza aludiría a formas de gestión del poder más horizontales, donde el Estado comparte poder con el sector privado y la sociedad civil<sup>6</sup>. Según la definición de Hyden *et al.*:

«la gobernanza se refiere a la formación y mantenimiento de las reglas que regulan el espacio público. El espacio donde el Estado y los actores económicos y sociales interactúan para tomar decisiones» (2004: 16).

Probablemente de esta diversa referencia teórica emanen las distintas definiciones teóricas de lo que es una buena gobernanza<sup>7</sup> y las propuestas para la reforma de la misma que se han ido poniendo sobre la mesa en la última década. Algunas, la mayoría, centradas en las instituciones económicas y en los aspectos técnico-burocráticos de los aparatos estatales, intentando hacerlos más eficientes y amigables a los mercados y huyendo de connotaciones políticas. Otras, poniendo énfasis en la importancia de que esas mismas instituciones estén revestidas de legitimidad democrática y sean responsables ante las demandas ciudadanas. Ambas agendas, no

<sup>5</sup> Por falta de espacio no podemos entrar en detalle sobre el concepto de gobernanza y sus diferencias con otros afines, especialmente con «governabilidad», que pese a su diferencia, en el contexto del desarrollo se suele utilizar de manera indistinta a gobernanza (ambos términos son una traducción del *governance* inglés, a pesar de la existencia en dicho idioma de *governability*). Quién desee profundizar en tal cuestión en castellano, puede consultar en la bibliografía las referencias de Hewitt de Alcántara (1998); Prats (2001); Graña (2005) y Campos Serrano ed. (2005). En inglés, el citado trabajo de Hyden *et al.* (2004) sitúa las distintas nociones de *governance* en las diferentes disciplinas, en función de si hacen referencia a «procesos» o «resultados» y a las «reglas» o «dirección y control».

<sup>6</sup> Es interesante observar cómo en la última edición del diccionario de la RAE, el término «gobernanza» es definido en su primera acepción como «arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía». En la edición anterior, la única acepción que aparecía era la que hoy ocupa el segundo lugar: «acción y efecto de gobernar o gobernarse».

<sup>7</sup> La misma imprecisión conceptual que padece la «gobernanza» sufre la «buena gobernanza». En general, si la primera presenta un tono más descriptivo —los procesos institucionales y las reglas de juego para llegar a decisiones—, la buena gobernanza tiende a referirse a las características normativas que ha de tener la gobernanza para alcanzar un resultado deseado —crecimiento económico, estabilidad macroeconómica, reducción de la pobreza, etc.—. Véase la recopilación que hace Grindle (2005) sobre las definiciones de gobernanza y buena gobernanza a cargo de distintas instituciones internacionales y algunos académicos.

obstante, parecen haber ido confluyendo a nivel de discurso. Si nos fijamos en el propio trabajo del Banco Mundial veremos cómo se ha ido produciendo una evolución desde un enfoque más tecnocrático hacia otro donde aparecen cuestiones más clásicas de la democracia liberal, como la transparencia, la anticorrupción o la rendición de cuentas. En los últimos años, «sociedad civil», «empoderamiento», «participación» e incluso «derechos» son términos asumidos por la institución y que van encontrando acomodo en el discurso oficial<sup>8</sup>. Sin embargo, el consenso aparente no deshace las tensiones entre distintas concepciones de gobernanza, que traslucen aquellas otras que se dan entre maneras diversas de entender el papel que Estado, mercado y sociedad han de jugar en el desarrollo de las naciones.

En definitiva, tal mezcolanza conceptual ha acabado haciendo de la gobernanza un latiguillo en la jerga del desarrollo (Cornwall & Brock, 2005), donde cabe casi todo<sup>9</sup> y cuyo significado depende mucho de quién se escucha y con qué otras cuestiones se asocia. Vincular la «gobernanza» a los «derechos de propiedad» o al «clima de inversión»<sup>10</sup> nos sumerge en un mundo de significados muy diferentes de si la vinculamos a la «participación», la «democracia» o los «derechos»; y da lugar a explicaciones diversas de la importancia de la buena gobernanza para el desarrollo. Precisamente esta cuestión es la que abordamos en el siguiente apartado.

## **2. ¿Por qué la buena gobernanza es importante para el desarrollo?**

Vamos a analizar tres razones al uso de la importancia de la buena gobernanza para el desarrollo: la que la vincula al crecimiento económico, la que la liga a la eficacia de la ayuda y aquella que subraya su importancia para el desarrollo humano. Existen otras vías de conexión que ahora dejamos de lado. Así, por ejemplo, una línea que cada vez está ganando más campo de juego sería la referente a la seguridad y la reflexión sobre los denominados «Estados fallidos»<sup>11</sup>.



<sup>8</sup> Puede consultarse el documento del Banco Mundial (2000).

<sup>9</sup> Según Grindle (2002), la agenda de gobernanza no ha dejado de crecer en los últimos años, pasando de 45 a 116 los temas de gobernanza que, según los Informes sobre Desarrollo Mundial del Banco Mundial entre 1997 y 2003, habría que considerar.

<sup>10</sup> Precisamente, en la mejora del clima de inversión es donde el Informe sobre Desarrollo Mundial 2005 sitúa de nuevo la cuestión de la gobernanza, en contraste con el informe 2000-2001.

<sup>11</sup> Quien desee profundizar en esta cuestión puede consultar, entre la mucha literatura existente, el reciente artículo de François & Sud (2006).

## 2. 1. Buena gobernanza y crecimiento económico

La buena gobernanza genera crecimiento económico, el cual a su vez redundará en una reducción de la pobreza. Así de sencillo se podría formular la tesis de los que vinculan la gobernanza y el desarrollo por la vía del crecimiento económico. Si las teorías del crecimiento acuñadas en las décadas de 1950 y 1960 subrayaron la importancia de la acumulación de factores de producción y la mejora de su productividad, no respondieron a la pregunta sobre bajo qué condiciones los países son capaces de tal acumulación (Johnson & Subramanian, 2005). La respuesta a tal cuestión se ha buscado en el ámbito de las instituciones.

En los últimos años han proliferado los estudios empíricos que apuntan a una fuerte correlación entre las instituciones de calidad y el desempeño de un país, en términos de crecimiento económico. Es decir, a mayor puntuación en un determinado ranking de gobernanza, mayor ratio de crecimiento económico, o mayor ingreso *per cápita*. Ahora bien, apuntar la correlación no nos dice nada sobre la causalidad de dicha relación. Tal causalidad puede correr en una doble dirección: podemos entender que es la gobernanza la que determina los resultados económicos, o, al contrario, podemos pensar que son unos buenos resultados económicos los que conducen a la mejora de las instituciones. Incluso, en una tercera opción, pueden existir otros factores ajenos a la gobernanza y al crecimiento económico que conspiren para dar pie a la correlación positiva.

El equipo de investigación del Banco Mundial, liderado por Kaufmann & Kraay (2003), lleva tiempo sosteniendo que la relación de causalidad discurre desde la buena gobernanza hacia el crecimiento económico. Conviene, en primer lugar, mencionar el amplio esfuerzo que este grupo viene realizando en los últimos diez años para medir la gobernanza a través de indicadores de diversa índole, que al final son agregados. En la última revisión de su estudio, publicada este mismo año (Kaufmann *et al.*, 2005), se han revisado datos para 209 países —no todos ellos Estados— utilizando 352 variables extraídas de 32 fuentes separadas de datos, proporcionados por 30 organizaciones diferentes (desde empresas hasta ONG, pasando por instituciones internacionales). Es en este mismo estudio donde apuntan a un claro «dividendo de desarrollo» de la buena gobernanza. Incluso, después de diversos cálculos, se atreven a ponerle una cifra a dicho dividendo: entre el 200 y el 300 %. Esto es, una desviación de un punto a mejor de la gobernanza (poe ejemplo, en el indicador del imperio de la ley) elevará de dos a tres puntos el ingreso *per cápita* a largo plazo.



Los estudiosos del Banco Mundial no están solos en su defensa de que la flecha de causalidad parte de la gobernanza y acaba en el crecimiento. Entre los estudios más relevantes en esta cuestión —que por motivos de espacio no desarrollamos—, están los de Rodrik y los de Acemoglu (Rigobon & Rodrik, 2004; Acemoglu *et al.*, 2004). También son de destacar aquellos otros estudios que, a diferencia de los del Banco Mundial, donde se utilizan indicadores agregados, desagregan algunos de los elementos de la gobernanza (burocracia estatal) y los ponen en relación con el crecimiento económico. Es el caso de Evans & Rauch (1999) y Keefer (2004).

Sin embargo, las tesis anteriores encuentran algunos cuestionamientos importantes en autores relevantes, que desafían la idea de *governance first*, al señalar que la causalidad entre gobernanza y crecimiento económico discurre en el sentido opuesto. Uno de los más conocidos es el análisis de H.-J. Chang, que en un interesante análisis histórico del desarrollo institucional de Occidente en comparación con el discurso dominante actual (Chang, 2002) alcanza las siguientes dos conclusiones más un corolario de política:

- Los países que hoy llamamos desarrollados, en un principio, eran menos avanzados institucionalmente en comparación con los países en desarrollo hoy en similares estadios del desarrollo (no hubieran alcanzado ni de lejos los estándares globales que hoy son obligados a alcanzar los países en desarrollo).
- A pesar de esto, los países desarrollados en sus fases iniciales crecieron mucho más deprisa que los países en desarrollo en las últimas dos décadas, en las que estos países mejoraron mucho sus instituciones. Esto sugiere que, al contrario de lo asumido en el discurso de la buena gobernanza, muchas instituciones, más que abrir camino, vienen después de que se produzca el crecimiento económico.
- A los países desarrollados les llevó largo tiempo desarrollar sus instituciones, así que no es realista exigir a los países en desarrollo que adopten desde ya, o tras cortas transiciones, instituciones acordes con los estándares globales.

El propio Jeffrey Sachs parece que cuestiona la idea de que la gobernanza antecede al crecimiento económico. A la hora de comparar el progreso o retroceso de África en materia de gobernanza con el de otros países, menciona la necesidad de efectuar un descuento por sus bajos ingresos (Sachs, 2004). Es decir, si a la «nota» de África en gobernanza se le resta un factor de descuento por sus bajos ingresos, el resultado es que no hay tanta diferencia con otros países como si no se efectúa el descuento. Incluso, afirma que:

«el diagnóstico estándar es que África sufre una crisis de gobernanza [...] Pero no es cierto. Muchas partes de África están bien gobernadas, incluso aún sumidas en la pobreza. La gobernanza es un problema, pero los retos del desarrollo africano son mucho más profundos» (2004: 120).

El argumento implícito apunta a la consideración de la gobernanza como algo que mejora con el ingreso, y no al revés. Además del cuestionamiento de la dirección de la causalidad entre buena gobernanza y crecimiento, desde una perspectiva de desarrollo más amplia existen otras limitaciones que ahora nos limitamos simplemente a apuntar. En primer lugar, puede estar claro que las buenas instituciones sean cruciales para la creación y florecimiento de mercados y para el crecimiento económico a medio y largo plazo, pero el desarrollo no se identifica automáticamente con éste último (ETEA, 2005). Ni siquiera está claro que el crecimiento económico sea favorable a los pobres (*pro-poor growth*) a no ser que se introduzcan medidas de redistribución (Dagdeviren *et al.*, 2002).

## 2. 2. Buena gobernanza y eficacia de la ayuda

Hacia finales de la década de los noventa se produjo un fuerte cuestionamiento del valor y la eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), en vista de que tras tantos años de desembolso los resultados no eran los esperados. Esta presunta «fatiga de la ayuda» produjo una reacción importante en forma de estudios e investigaciones que trataban de valorar su eficacia y las condiciones en que ésta mejoraba. El enfoque adoptado buscaba básicamente demostrar la conexión entre ayuda y crecimiento económico, y, en segundo lugar, cómo ese vínculo es más sólido cuando los países receptores cuentan con buenas instituciones y buenas políticas. El consenso sobre estas cuestiones ha dado lugar al mecanismo de selectividad para la asignación de ayuda a los países. La cuestión de la gobernanza y la eficacia de la ayuda está llamada a reavivarse en el contexto actual, en el que la AOD comienza a repuntar y es posible que vaya incrementándose en los próximos años, fruto de la agenda de los «Objetivos de Desarrollo del Milenio».

Vemos, por lo tanto, que en buena medida este segundo argumento que relaciona la buena gobernanza con el desarrollo es una variante del anterior, ya que cuentan con el nexo común del crecimiento económico. En el fondo, de lo que se trata es de dar a la ayuda exterior la misma consideración que

a una inversión, y, por lo tanto, los elementos que conducen a la toma de decisión sobre dónde invertir y los que condicionan los retornos de la misma estarán muy presentes en la AOD. Y según el Informe sobre el Desarrollo Mundial del Banco Mundial 2005, dedicado precisamente a la mejora del clima de inversión:

«los gobiernos influyen en estos factores a través de una combinación de sus políticas en áreas particulares [...] y sus comportamientos y características de la gobernanza» (Banco Mundial, 2005: 8).

La literatura sobre los efectos de la ayuda en el crecimiento económico presenta tres tipos de conclusiones diferentes. Para algunos estudios, la ayuda al desarrollo siempre tiene efectos positivos en el crecimiento, independientemente de las características del país receptor. En el extremo opuesto están los que argumentan que la ayuda, como promedio, no tiene impacto alguno, incluso lo tiene negativo sobre el crecimiento económico de los países receptores. Finalmente, la tercera posición es la de los que defienden que el efecto de la ayuda sobre el crecimiento económico dependen de las características del país receptor, principalmente las referentes a la gobernanza. Esta última es la tesis dominante en el Banco Mundial y en la inmensa mayoría de la comunidad de donantes.

Las investigaciones más influyentes a la hora de poner de manifiesto esta tercera tesis han sido las de Burnside & Dollar (2000). La afirmación fundamental, que hoy recaba un amplio consenso, es que la ayuda es eficaz para promover el crecimiento económico y, por consiguiente, para reducir la pobreza. Sin embargo, esta eficacia de la ayuda para promover el crecimiento no es automática sino condicional. Depende de variables internas del país, especialmente de las referentes a la gobernanza y a la estabilidad política. Posteriores desarrollos de esta idea han generado evidencias sobre la relación entre inestabilidad política y efectividad de la ayuda, o sobre el efecto de la democracia en el nexo entre ayuda y crecimiento.

En cuanto a la primera, los resultados señalan una relación negativa significativa en el coeficiente ayuda-inestabilidad política (medida con un índice que recoge los golpes de Estado y los cambios de régimen). Se concluye que la eficacia de la ayuda se ve influida negativamente por la inestabilidad política, la cual también reduce el crecimiento de manera directa, aunque esta última conexión es menos robusta que la primera. En cuanto al efecto de la democracia sobre la relación ayuda-crecimiento, Svensson (1999) señala que

las instituciones democráticas generan controles sobre el poder del gobierno, evitando que estos usen la ayuda de manera inadecuada e incentivando su uso productivo. Midiendo el grado de democracia con los indicadores de derechos civiles y políticos de la *Freedom House*, se ve que tal régimen político impacta positivamente en el crecimiento económico a través de la ayuda, aunque no se puede decir lo mismo del impacto directo entre democracia y crecimiento.

Otra vía de conexión entre la ayuda al desarrollo y la gobernanza la encontramos en el debate sobre la capacidad de absorción de los países receptores. Esta es una cuestión que está cobrando de nuevo actualidad, al hilo de las llamadas a «doblar la ayuda» en el contexto de la lucha por cumplir los «Objetivos de Desarrollo del Milenio». La capacidad de absorción, lógicamente, está relacionada con la capacidad institucional del país, pero algunos estudios están poniendo de manifiesto varias cuestiones estrechamente vinculadas a este asunto (Knack, 2000). En primer lugar, aunque la capacidad de absorción sea buena, la ayuda al desarrollo sigue la lógica de retornos marginales decrecientes, llegando a un punto de saturación de la ayuda donde dichos retornos se vuelven negativos. El punto de saturación se encuentra en algún lugar comprendido entre el 15 y el 40 % del PIB proveniente de la AOD (De Renzio, 2005).

Además de los retornos negativos, también la dependencia de la ayuda contribuye a un empeoramiento de la calidad de la gobernanza y, por consiguiente, a un menor crecimiento económico. La dependencia de la ayuda debilitaría la calidad institucional porque reduce la rendición de cuentas del gobierno a sus ciudadanos, frente a la rendición de cuentas ante los donantes. Porque puede favorecer la búsqueda de rentas y la corrupción, fomentando el conflicto interno por el control de la ayuda; haciendo que la escasa capacidad burocrática instalada en el estado salga hacia la «industria de la ayuda» y aliviando las presiones para reformar políticas e instituciones ineficientes. En definitiva, si la tesis principal es que el impacto de la ayuda en el crecimiento depende del *gap* institucional, Knack observa que éste aumenta con los propios niveles de ayuda.

Sin embargo, este último estudio ha sido contestado por otros posteriores (Ear, 2002; Schneider, 2005), que llegan a conclusiones distintas. El primero, utilizando los indicadores del BM sobre gobernanza, sostiene que la eficacia del gobierno aumentó allí donde fluyó más ayuda (como porcentaje del PNB). El segundo, mantiene que la capacidad del Estado aumenta con la ayuda hasta cierto punto (alrededor del 35 % del PNB). Además,

introduce otra variable —el comportamiento de los donantes, en términos de coordinación y alineamiento con las prioridades del receptor— sobre la que después volveremos.

### **2. 3. Buena gobernanza y desarrollo humano**

Accedemos ahora a un universo de significados sobre la gobernanza y el desarrollo completamente diferentes a los vistos en los dos apartados anteriores, dejando de lado la lógica del crecimiento económico. En esta sección, la gobernanza va acompañada de calificativos como «democrática», «participativa», y vinculada a ideas como «derechos» o «empoderamiento». De hecho, la buena gobernanza es la gobernanza democrática (UNDP, 2002). Un buen punto de partida en esta reflexión es recordar las tres dimensiones que, según Sen (2000), alojan en su seno las instituciones democráticas y los derechos políticos en relación al desarrollo humano. En primer lugar, la gobernanza democrática tiene un valor intrínseco para el desarrollo humano, en cuanto que la participación social y política son valiosas por sí mismas y forman parte de tal idea de desarrollo. Las personas que no pueden participar social y políticamente están sometidas a una privación capital para el bienestar. En segundo lugar, existe un valor instrumental en la gobernanza democrática, ya que permite a los ciudadanos expresar sus demandas ante los gobernantes, de forma que estos han de responder consecuentemente a las demandas de los ciudadanos. En tercer lugar, la gobernanza democrática cuenta con un valor constructivo, en virtud del cual los ciudadanos se involucran en un debate abierto sobre la definición de las necesidades y prioridades sociales. La gobernanza democrática no solo favorece la respuesta a las necesidades sociales, sino que es fundamental para definir las.

Por cuestión de espacio no vamos a desplegar la reflexión sobre los valores intrínseco y constructivo. Nos limitamos a abordar el valor instrumental, en tanto representa una forma muy extendida de vincular gobernanza y desarrollo. La tesis principal de esta relación puede formularse en positivo o en negativo. La formulación positiva diría que «la gobernanza democrática hace que las instituciones sean más responsables ante las necesidades de los pobres». La negativa, por su parte, argüiría que «la falta de gobernanza democrática perjudica de forma especial a los más pobres». Estas mismas ideas, con formulaciones más complejas, pueden encontrarse en numerosos documentos e informes de donantes bilaterales y multilaterales. Veamos brevemente cómo

la mala gobernanza perjudica a los pobres y, al contrario, cómo la buena gobernanza —la democrática, según esta visión— reporta beneficios.

Goetz & Jenkins (2005), al abordar las limitaciones de los mecanismos de rendición de cuentas de los gobiernos a la gente, señalan cuatro formas en que la mala gobernanza exagera las privaciones de los excluidos. Nos limitamos a mencionarlas. En primer lugar, debilita su capacidad para beneficiarse de las oportunidades que ofrece el mercado y de conseguir modos de vida sostenibles. En segundo lugar, la mala gobernanza agrava los obstáculos institucionales que impiden su acceso pleno a los servicios que fortalecen sus capacidades (salud y educación, por ejemplo). En tercer lugar, la pobre gobernanza dificulta su acceso a espacios de habitabilidad mínimamente saludable, recluyéndolos en zonas insalubres. Por último, es fuente de amenaza a su seguridad física —los pobres son presa fácil tanto para criminales como para la policía, y nunca obtienen compensación legal, ya que su acceso a la justicia también se suele ver limitado—. Más aún, cuando los pobres topan contra el muro de las instituciones, su sentimiento de inferioridad se refuerza, y su capacidad de movilización colectiva decrece.

¿Cómo contribuye la gobernanza democrática a revertir esas tendencias? Existen al menos tres argumentos comúnmente barajados.

Al primero de ellos nos podemos referir como «el factor voz». La gobernanza democrática permitiría que la gente pobre exprese sus demandas y se organice para defender políticamente sus intereses. En relación a esta primera, la gobernanza democrática incluye como uno de sus principales rasgos el hecho de que la gente que ostenta el poder está sujeta a la rendición de cuentas. Los mecanismos para ésta permiten que la gente retire su confianza de los políticos que no responden a las demandas populares. Teniendo en cuenta que los pobres son habitualmente las poblaciones mayoritarias en los países en desarrollo, se hallan en situación de beneficiarse del sistema democrático. Por lo tanto, sus demandas, necesidades y prioridades informarán el proceso de elaboración de las políticas, tornando a estas en más beneficiosas para los pobres. Como lo expresó el UNDP (1997), por su propio interés, la voz de los pobres debe ser escuchada en los corredores del poder.

Sin embargo, a pesar de estos principios generales, la realidad es que la gobernanza democrática no tiene un efecto tan directo y automático. La pura existencia de instituciones democráticas no mejora la vida de los pobres.

158 | Este es un enfoque voluntarista que no tiene en cuenta fenómenos como

el de la «captura institucional» o los «sesgos internalizados» en las propias instituciones. La captura institucional describe el proceso por el que los grupos sociales más poderosos adquieren el control de las instituciones para orientar las políticas en su beneficio. Se trata de una influencia indebida —no siempre ilegal— en las instituciones, que hacen de estas servidoras de intereses de grupos particulares, sean elites nacionales, corporaciones internacionales, etc. Consiguen así orientar las leyes, regulaciones y políticas a su favor. Si éste es un fenómeno no fácil de tratar, los sesgos institucionales hunden sus raíces de forma más profunda en los valores sociales, e incluso pueden ser fenómenos no percibidos como patológicos. Están, por decirlo así, normalizados. Estaríamos ante un sesgo institucional, por mencionar algunos ejemplos, cuando los servicios básicos ofrecidos por el Estado no alcanzan a los pobres de las áreas rurales y se centran en las clases medias urbanas, o cuando hay sistemas de justicia que no consideran el testimonio femenino tan valioso como el masculino, o cuando determinadas lenguas nativas no son permitidas en la relación ciudadano-administración.

Estas cuestiones nos llevan a lo que probablemente se halla en el corazón del tema de los problemas de gobernanza: la distribución de poder en las sociedades. Las instituciones formales reflejan habitualmente tal distribución de poder en la sociedad. Los mecanismos de participación y rendición de cuentas no pueden por sí mismos alterar tal estructura de poder. Centrarse exclusivamente en tales mecanismos puede hacernos olvidar las relaciones de poder asimétricas que se dan en una sociedad, cuya existencia puede socavar cualquier esfuerzo dedicado a mejorar las instituciones democráticas.

Nos quedaba pendiente un tercer argumento, al que podemos aplicar semejantes consideraciones a las anteriores. Dicho argumento aboga por la descentralización política sobre la base de que la proximidad a los ciudadanos favorece la participación, la rendición de cuentas y una provisión de servicios más adecuada y ajustada a las necesidades, que son detectadas con mayor precisión. La descentralización aparece así como automáticamente beneficiosa para los pobres. No obstante, diferentes estudios de caso (Osmani, 2000; Crook & Sverrinsson, 2003) remarcan la idea de que la descentralización en ocasiones puede conducir al reforzamiento del poder de las élites locales, que capturan fácilmente las instituciones a ese nivel. Según tales investigaciones, la condición de beneficiosa para los pobres de las instituciones descentralizadas se incrementará allí donde existan grupos políticos favorables a los pobres que ofrecen apoyo externo a los grupos locales para hacer frente a las elites poderosas.

A pesar de que la buena gobernanza desde el paradigma del desarrollo humano ha dado pie a prácticas centradas en las instituciones formales (programas de apoyo electoral, de fortalecimiento parlamentario, de acceso a la justicia, de fortalecimiento de las capacidades de las autoridades locales, etc.), también ha contribuido sobremanera a destacar los elementos políticos y de poder como cuestiones centrales de la gobernanza, y a abrir el espacio para la entrada de conceptos como ciudadanía, derechos y empoderamiento. A través de estos, la agenda de gobernanza transita desde una concepción tecnocrática a un enfoque más político sobre el desarrollo. Tal tránsito no es pacífico. La disputa sobre los significados y alcances de los conceptos llega a la idea de «derechos» y «empoderamiento» (Alsop ed., 2004).

### 3. «Ayuda Oficial al Desarrollo» y buena gobernanza

Una vez vistas algunas de las principales formas de comprender la conexión entre buena gobernanza y desarrollo, procede preguntarse qué hacen y qué pueden hacer los donantes internacionales por mejorar la gobernanza de los países receptores. Los mecanismos puestos en marcha para ello van desde la persuasión y el diálogo político en el marco de instrumentos amplios de cooperación —por ejemplo, las cláusulas democráticas del Acuerdo de Cotonou entre la UE y los países ACP, o el mecanismo africano de *peer review* en el marco del NEPAD (*New Partnership for Africa's Development*)—, pasando por la condicionalidad y la selectividad como formas de incentivar cambios en los receptores de ayuda, hasta el fortalecimiento de capacidades y la asistencia técnica (Neumayer, 2003). La buena gobernanza también aparece entre los puntos principales en algunos instrumentos de ayuda relativamente nuevos, como los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (PRSP, en sus siglas inglesas). Vamos analizar brevemente qué dan de sí algunos de estos instrumentos, los más propios de la AOD.

#### 3. 1. La condicionalidad

Siguiendo a Santiso (2003), podemos definir la condicionalidad como un arreglo mutuo por el que un gobierno adopta o promete adoptar determinadas políticas, en apoyo de las cuales los donantes aportarán cantidades específicas de recursos económicos. Representa un intento de los donantes para usar la ayuda como incentivo para la reforma de políticas e instituciones en los países en desarrollo. Dos características importantes de la condicionalidad



son: su naturaleza *ex ante* y su carácter punitivo. Es decir, las condiciones se establecen antes de acceder a la financiación, y no cumplirlas conduce a que no se desembolse la ayuda

La introducción de las condiciones relativas a la gobernanza forma parte de la evolución de las propias instituciones promotoras de las condiciones (Banco Mundial, FMI, Bancos Multilaterales de Desarrollo), según las ideas que apuntábamos en el primer apartado de este trabajo. Como apuntan Kapur & Webb (2000), éstas no han hecho sino aumentar en los últimos años.

¿Qué eficacia ha tenido la condicionalidad a la hora de inducir el cambio en las políticas y en las instituciones? Diferentes estudios empíricos (Killick, 2004) sugieren que la condicionalidad como mecanismo para «comprar» reformas (no solo de gobernanza, sino también de cualquier otro tipo) no es útil. En el mejor de los casos, las reformas son llevadas a cabo inicialmente, pero son revertidas tan pronto como los gobiernos acceden a los recursos económicos comprometidos. En definitiva, la condicionalidad no es capaz de crear un sistema de incentivos suficiente para inducir a los gobiernos receptores la implementación de reformas que ellos, de otro modo, no perseguirían o lo harían de forma más gradual. Probablemente, la lección más importante que se puede extraer es que ninguna reforma o ningún programa en los que el gobierno receptor no crea será sostenible. De ahí, como veremos luego, se ha pasado a hablar de la importancia de la «apropiación» (*ownership*).

En resumidas cuentas, gobernanza y condicionalidad no casan bien: las formas tradicionales de condicionalidad son estrategias inadecuadas para fortalecer la gobernanza y reformar las instituciones. Proponiendo soluciones técnicas para resolver problemas políticos, el enfoque de las IFI en gobernanza refleja un reconocimiento insuficiente de la dimensión política de la reforma institucional y de la necesaria construcción de coaliciones favorables a la misma. La condicionalidad no puede sustituir el compromiso interno con la reforma a favor de la buena gobernanza. Más aún, contribuye a socavarla y a erosionar la democracia, ya que sustituye a los procesos internos de elaboración de las políticas. Como sentencia Collier, citado en Kapur & Webb (2000), «la extensión de la condicionalidad, de circunstancias ocasionales al proceso general de elaboración de políticas económicas ha implicado una transferencia de soberanía que no solo no tiene precedente, sino que no es tan siquiera funcional». La necesidad desesperada de fondos de un país no da el derecho a las IFI a sustituir con sus juicios «técnicos» los resultados del proceso político nacional.

### 3. 2. La selectividad

El planteamiento de la selectividad nace de la reflexión ya apuntada sobre la eficacia de la ayuda y la buena gobernanza. Su mecanismo es, en teoría, sencillo: se selecciona a aquellos países que ya cuentan con buenas políticas e instituciones (y que son pobres, obviamente), y en función de eso se les compensa con ayuda. De ese modo se incentiva que los gobiernos caminen por la senda de la reforma, sin que, en principio, los donantes se involucren en las opciones políticas internas, como sucedía con la condicionalidad. Posteriormente, se determina si un país se califica o no para la ayuda, sobre la base de tales políticas e instituciones adoptadas. En definitiva, como apunta Santiso (2003), la selectividad es una forma particular de condicionalidad *ex post* que establece un vínculo positivo entre la asignación de la ayuda y el desempeño del país. Su propósito es crear un mecanismo de incentivos que establezca condiciones en términos de resultados, más que rígidas acciones previas y umbrales predeterminados.

Quizás la iniciativa más relevante —que no es la única— de AOD, que aplica la selectividad en los últimos años, sea la *Millennium Challenge Account* (MCA, en lo sucesivo) presentada por el presidente George Bush en el marco de la Cumbre para la Financiación del Desarrollo<sup>12</sup>. Según el compromiso del gobierno estadounidense, en el año 2006, se canalizarán a través de dicho instrumento 5 000 millones de dólares. La MCA planea asignar los recursos a aquellos países que «gobiernen justamente», «inviertan en las personas» y «promuevan la libertad económica». Se siguen dos pasos para determinar qué países se benefician de la ayuda MCA: identificar candidatos en función de las rentas y aplicar los criterios de selección<sup>13</sup>, para ver quién queda calificado para las ayudas. Para ello, los países deben estar por encima de la media de todos los países potencialmente elegibles en el indicador de Control de la Corrupción; y estar por encima de la media de todos los países potencialmente elegibles en, al menos, la mitad de los indicadores de cada una de las tres categorías. De este modo, se garantiza que los recursos se dirigen a países que

●  
<sup>12</sup> Estas fueron las palabras de Bush en Monterrey: «*We must tie greater aid to political and legal and economic reforms. And by insisting on reform, we do the work of compassion. The United States will lead by example. I have proposed a 50-percent increase in our core development assistance over the next three budget years. Eventually, this will mean a \$5 billion annual increase over current levels. These new funds will go into a new Millennium Challenge Account, devoted to projects in nations that govern justly, invest in their people, and encourage economic freedom.*».

<sup>13</sup> Son 16 criterios, 6 de «gobierno justo», 4 de «invertir en las personas» y 6 de «libertad económica», según indicadores diversos (ver nota siguiente).

tienen un buen desempeño en una amplia gama de cuestiones, y en los que la corrupción es baja<sup>14</sup>.

Son varias las limitaciones que apuntan hacia el mecanismo de selectividad<sup>15</sup> como promotor de la buena gobernanza. La primera de ellas es si realmente se está aplicando la selectividad por gobernanza, es decir, si de verdad, y más allá de la retórica, está pesando en la asignación de la ayuda la calidad de la gobernanza de los países. Según el estudio de Neumayer (2003), la mayoría de los donantes no utiliza el criterio de la buena gobernanza como base para la selectividad. La segunda cuestión tiene que ver con la dificultad de diseñar y aplicar criterios consistentes e imparciales para diseñar la calidad de la gobernanza de un país. En realidad, existen pocos países que puedan calificarse de buenos o malos en gobernanza. La mayoría están en medio, en la zona gris. Las circunstancias individuales son muy diversas y, en general, los indicadores utilizados no son capaces de captar toda esa complejidad.

Por otro lado, también se cuestiona la premisa de que la ayuda solo es eficaz en contextos de buena gobernanza. Se argumenta que una cosa es la eficacia de la ayuda para obtener la reforma política y otra es su eficacia para obtener el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. La selectividad puede haber llevado a la exageración de pensar que la ayuda funciona única y exclusivamente en un ambiente de políticas sólidas y de calidad institucional. Sería más adecuado pensar en instrumentos diferentes para situaciones diferentes (Radelet, 2005). Además, la selectividad puede erosionar la apropiación de las reformas por parte de los gobiernos. Esto pasaría cuando los donantes trataran de dar una definición muy detallada de lo que son buenas políticas. Llevado al límite, no quedaría espacio para la apropiación: la ayuda sería asignada a aquellos países que hubieran adoptado las políticas favoritas de los donantes. Esta es la razón por la que se ha de favorecer los resultados sobre las políticas como base para la condicionalidad *expost* (selectividad).



<sup>14</sup> Una excelente fuente de información sobre el MCA se puede hallar en la iniciativa «*MCA monitor*», lanzada por el *Center for Global Development*, de Washington DC, y accesible en la siguiente página web [http://www.cgdev.org/section/initiatives/\\_active/mcamonitor](http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/mcamonitor)

<sup>15</sup> Cercano al mecanismo de selectividad están los sistemas de asignación de la ayuda basados en el desempeño. Estos últimos no son excluyentes, como la selectividad, pero los niveles de ayuda van en función de la calificación obtenida sobre una serie de indicadores donde la gobernanza tiene un peso extraordinario. Es el caso del *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA) del Banco Mundial y que es utilizado por otros donantes bilaterales.

Por último, concentrar la ayuda en los países pobres con buen desempeño deja irresuelta la pregunta de cómo ayudar a los países con mal desempeño. La selectividad calla sobre cómo mejorar las políticas, las instituciones y la gobernanza en estos países, que suelen ser además los más pobres. A lo sumo, y para evitar la crítica de que este mecanismo deja a su suerte a los más pobres, prevé que cierta ayuda sea vehiculada a través de ONG o de autoridades independientes de servicios, lo que a la postre podría suponer un debilitamiento aún mayor de la institucionalidad del país.

### **3. 3. El enfoque de los *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP)**

Descrita muy sucintamente, la idea de los PRSP —que nacen en 1999 vinculados al alivio de la deuda por parte del FMI y del BM— consiste en que el gobierno del país receptor de la ayuda establece, en diálogo con la sociedad civil y para un horizonte temporal de unos tres años, el marco de las políticas que el país llevará a cabo para avanzar en el objetivo general del mecanismo: la reducción de la pobreza. Las beneficios que se alegan a favor de los PRSP son, sustancialmente, dos. En primer lugar, hace que la reducción de la pobreza se sitúe en lo más alto de la agenda política de los gobiernos receptores, superando así limitados enfoques sectoriales del pasado. En segundo lugar, los PRSP tienen su origen en los propios países a través de un proceso participativo. De esta manera, se avanza en la consecución de la «apropiación» de las políticas de desarrollo, que se han visto como imposiciones externas de los donantes, vía condicionalidad de la ayuda.

¿Cómo inciden los PRSP en la buena gobernanza? Lo hacen de una doble manera. Primero, el proceso en sí de elaboración de los documentos puede ayudar a mejorar (o empeorar) la gobernanza en los países, en cuanto se trata de un proceso de definición de las prioridades domésticas y de carácter participado con la sociedad civil y otros agentes no estatales. Debemos, pues, analizar cómo ha sido ese proceso. En segundo lugar, todos los PRSP incluyen en su contenido reformas propias de gobernanza que habrán de llevarse a cabo. Por eso, también hay que analizar el contenido y hacer un juicio sobre lo que los PRSP recomiendan en materia de gobernanza.

En cuanto al proceso, reconociendo que el enfoque de los PRSP ha suscitado algunos niveles de implicación de parte de la sociedad civil —normalmente, menos de los pobres y sus representantes que de ONG urbanas conectadas a ONG internacionales— en los procesos de elaboración de ciertas políticas

contra la pobreza, el esquema aún podría contribuir más hacia la consecución de formas mucho más profundas de rendición de cuentas del gobierno a los ciudadanos. Para ello, tendrá que superar el modelo limitado de consultas con la sociedad civil y caminar hacia procesos más amplios para apoyar la rendición de cuentas a la ciudadanía sin circunvalar los procesos políticos internos. Habría que evitar a toda costa que algunas instituciones importantes de control gubernamental sean «puenteadas», tal y como ha sucedido en la primera fase de PRSP (Booth, 2003; Stewart & Wang, 2003). Hasta la fecha, los PRSP están más cerca del enfoque tecnocrático de la participación, propio de los proyectos del Banco Mundial, que de un enfoque que tenga en cuenta los procesos políticos internos y se inserte dentro de ellos.

En lo que al contenido de los PRSP respecta, se está haciendo notar lo adecuado de adoptar una agenda no tan pretenciosa. Como apunta Grindle (2002), habría que pensar no tanto en términos de «buena gobernanza» sino de «gobernanza lo bastante buena». En la enorme agenda de gobernanza que presentan la mayoría de los PRSP, hay muy pocos criterios de guía para ver qué es esencial y qué no, qué ha de ir primero y qué después, qué se puede conseguir en el corto plazo y qué en el largo, qué es factible y qué no. Si se diera más importancia a dichas interrogantes, el imperativo de la buena gobernanza pasaría de buscar el ideal (que no es sino el reflejo del entramado institucional de los países ricos), a una situación de desempeño gubernamental mínimamente aceptable y a un grado de implicación de la sociedad civil que permita que las iniciativas de lucha contra la pobreza vayan adelante. Esto supone aceptar una comprensión más matizada de la evolución de las instituciones, enraizar la acción en la realidad contextual de cada país y ser explícitos sobre los dilemas que plantea optar por una u otra reforma. Es muy importante analizar qué fruto daría cada reforma en términos de reducción de la pobreza, ya que hay reformas que aún siendo importantes, están débilmente conectadas con la reducción de la pobreza. Por último, sería necesario pensar en el largo plazo y no olvidar la perspectiva histórica del desarrollo institucional.

#### **4. Mirando hacia delante**

Algunas de las reflexiones producidas por el modelo PRSP y su impacto en la gobernanza están dando lugar a un emergente nuevo consenso sobre lo que los donantes pueden y deben hacer en materia de gobernanza en los países

del Sur. Estos párrafos conclusivos quieren recoger los principales contenidos del nuevo consenso en materia de buena gobernanza, que en gran medida se asienta sobre los resultados frustrantes que las prácticas descritas hasta ahora han dado lugar. En general, hoy se tiende a ser mucho más modesto y realista en cuanto a las posibilidades que la cooperación internacional tiene para promocionar el desarrollo en general, y el cambio institucional en particular, ya que se trata de procesos primordialmente endógenos<sup>16</sup>. En materia de gobernanza, los siguientes apartados reflejan algunas de las convicciones que se van abriendo paso sobre las acciones de los donantes.

#### **4. 1. Del formalismo institucional y el normativismo, a la agencia política y al contextualismo**

Los enfoques tecnocráticos, formalistas y universalistas son incapaces de conseguir un cambio institucional sostenible. Es necesario, en primer lugar, contar con una comprensión más matizada de la gobernanza a nivel de cada país. Se precisa un análisis que tenga en cuenta los cambios locales, las prioridades y los incentivos, y que se centre en el funcionamiento real de las instituciones —es decir, qué actores las mueven— más allá de sus marcos formales. Se subraya así que todas las intervenciones en gobernanza son altamente políticas y que las intervenciones externas tienen que estar mucho mejor informadas por un conocimiento de los factores políticos locales. Es necesario conocer las relaciones de poder y los intereses subyacentes en que las instituciones se arraigan.

Hasta ahora, en los esquemas de condicionalidad y selectividad, la asunción ha sido que la mejora de la gobernanza implica la transferencia de burocracias weberianas e instituciones propias de las democracias liberales de los países ricos a los pobres. Los principales obstáculos que afrontan los países pobres serían la falta de recursos, capacidades, conocimiento y «voluntad política». Sin embargo, ahora se está reconociendo la necesidad de un enfoque más histórico y político.

●  
<sup>16</sup> «El desarrollo es algo que viene mayormente determinado por los propios países pobres, y los de fuera solo pueden jugar un papel limitado», señalan Birdsall *et al.* en un artículo cuya traducción ha sido publicada en esta misma revista (2005: 624). Como bien hacen notar Pérez Alcalá & Romero Rodríguez (2005: 658) comentando el artículo anterior, es curioso que autores que han abordado la cuestión institucional en otros trabajos, la omitan de este artículo. Por otro lado, el comentario también señala acertadamente que reconocer los límites de la ayuda externa no implica un menoscabo de su necesidad (2005: 652).

Intentar construir una autoridad pública más efectiva y responsable ante los ciudadanos implica entablar un proceso de negociación e implicación entre quienes tienen el poder estatal y los grupos organizados de la sociedad (Centre for The Future State, 2005). Conseguir una mejor gobernanza requiere lograr un equilibrio entre la necesidad de un control efectivo del Estado y su capacidad de actuar, y la necesidad de mayor rendición de cuentas a los ciudadanos. Esto significa que además de centrarse, por un lado, en empoderar a los actores de la sociedad civil y, por otro, en fortalecer las instituciones públicas; es importante detenerse en la dinámica de la relación entre ambas e incidir en ese enganche. Según Houtzager (2003), la capacidad de los actores sociales y estatales para producir políticas pro-pobre dependen de su capacidad y habilidad para «engancharse» (*fit*). Esto es, depende de los puntos (que son cambiantes en el tiempo y en los contextos), de acceso e influencia permitidos por las instituciones políticas de una nación.

#### **4. 2. De los síntomas de la mala gobernanza a sus causas: gobernanza global**

La mayoría de las intervenciones de gobernanza se han realizado como respuesta directa a algunos problemas percibidos: un parlamento débil, un poder judicial politizado, una sociedad civil fragmentada. Pero ahora se empieza a poner más atención en las causas subyacentes a la mala gobernanza. En perspectiva histórica, a juicio de Moore (2002; 2004), los países más eficaces y responsables surgieron allí donde gobernantes y ciudadanos comenzaron un proceso de negociación sobre los impuestos: los tipos, las cantidades y el uso de los ingresos. Esto supuso un esfuerzo político y organizativo importantísimo, que mejoró la eficacia y la legitimidad de las instituciones. En comparación, muchos países del Sur viven de ingresos no ganados, de forma que tienen pocos incentivos para atender al bienestar de sus ciudadanos y para ser transparentes en el uso del dinero público. Por lo tanto, la pregunta clave sería: ¿cuáles son los factores que reducen los incentivos para que las elites políticas se involucren con sus propios ciudadanos?

Y aquí entra en escena la complicidad de los países ricos en los problemas de gobernanza de los países pobres. Siguiendo al mismo autor, la mala gobernanza en el Sur deriva primordialmente de la forma en que se han creado los estados del Sur y cómo la autoridad política se ha configurado a través de interacciones políticas y económicas con los países más ricos y las redes internacionales políticas y económicas dominadas por el Norte.

Una de las consecuencias de este «desarrollo político tardío» es la aparición de estados rentistas, Estados que no tienen que ganarse su ingreso, pues lo obtienen de esa redes políticas y económicas dominadas por el Norte, a través del comercio de materias valiosas (petróleo u otros minerales), a través de la existencia de paraísos fiscales que ayudan a poner a buen recaudo las fortunas de las elites, o, incluso, a través de determinadas formas de «Ayuda Oficial al Desarrollo». Esto implica que muchas elites del Sur tienen incentivos y margen de maniobra para obtener altos ingresos de estos recursos y, por lo tanto, motivos para retener el poder en sus Estados y la posibilidad para comprar apoyos internos y externos. Así pues, podemos decir que la mala gobernanza global, auspiciada por acción u omisión por los países más ricos, está en la raíz de buena parte de los problemas de gobernanza domésticos. Por eso, los donantes podrían contribuir a la buena gobernanza de los países del Sur no solo financiando programas de asistencia técnica o fortalecimiento institucional, sino analizando cómo determinadas regulaciones internacionales comerciales o financieras (o la ausencia de ellas) impactan en la posibilidad de contar con Estados responsables y capaces, y actuando sobre ellas.

#### **4. 3. Los instrumentos de ayuda y el comportamiento de los donantes pueden ser parte del problema**

Ya apuntamos en una sección anterior la relación existente entre la calidad de la gobernanza, por un lado, los volúmenes de ayuda al desarrollo y, por otro, los comportamientos e instrumentos de los donantes ¿Qué efecto tiene sobre la gobernanza de los países las dinámicas con los donantes y la propia ayuda? Esta pregunta no es superficial, máxime en un contexto en los que parece que la ayuda al desarrollo va a sufrir un incremento importante, especialmente en el caso africano.

En primer lugar, está la cuestión de la dependencia de la ayuda. Como veíamos antes, ésta podría contribuir a un empeoramiento de la calidad de la gobernanza porque reduciría la rendición de cuentas del gobierno a sus ciudadanos, frente a la rendición de cuentas ante los donantes. Una dependencia excesiva puede favorecer la búsqueda de rentas y la corrupción, fomentando el conflicto interno por el control de la ayuda y haciendo que la escasa capacidad burocrática instalada en el Estado salga hacia la «industria de la ayuda», aliviando de ese modo las presiones para reformar políticas e instituciones ineficientes. En definitiva, grandes cantidades de ayuda a lo largo



de amplios periodos de tiempo son problemáticas para la gobernanza porque tienden a debilitar los incentivos para la acción colectiva local, incluyendo los que el Estado tendría para comprometerse con sus contribuyentes.

A todo esto no le resulta ajena la necesidad de coordinación, armonización y alineamiento de los donantes. La ayuda externa debería armonizarse en línea con las prioridades y estrategias negociadas internamente, y garantizarse un mínimo de estabilidad de la ayuda, porque la volatilidad de la misma tiene efectos devastadores sobre los procesos e instituciones locales. Además de la estabilidad, es importante utilizar instrumentos que no socaven las capacidades institucionales. En tal sentido, qué dan de sí instrumentos de ayuda como el apoyo directo a presupuestos, el enfoque amplio sectorial o los marcos de gasto a medio plazo puestos en boga en los últimos años, que tratan de superar la tradicional fragmentación de los proyectos y su difícil encaje dentro de las dinámicas políticas e institucionales de los países (Schneider, 2005). Sería también importante abordar una racionalización de los programas para limitar el número de donantes que operan y exigen cuentas a gobiernos ya sobrecargados. Afortunadamente, esta agenda de armonización y coordinación ya está en marcha, y cuenta incluso con la existencia de indicadores y metas que se quieren conseguir<sup>17</sup>.



<sup>17</sup> Nos referimos a la Declaración de Roma sobre «armonización» (2004) y al encuentro celebrado en París (2005) para darle seguimiento, donde se establecieron algunos objetivos e indicadores en materia de coordinación y armonización. Ver <<http://www.aidharmonisation.org>>. Para una visión crítica de la agenda de armonización desde la sociedad civil, ver ONTRAC (2006: n° 33), en <[www.intrac.org](http://www.intrac.org)>.

## Referencias citadas

- ALSOR, R. (ed.), 2004 – *Power, Rights and Poverty: Concepts and Connections*, 157 pp.; Washington DC: World Bank, DFID.
- ACEMOGLU, D., JOHNSON, S. & ROBINSON, J., 2004 – *Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth*; NBER. Working paper 10481, May.
- BIRDSALL, N., RODRIK, D. & SUBRAMANIAN, A., 2005 – ¿Cómo ayudar a los países pobres? *Revista de Fomento Social*, **60**: 623-641.
- BOOTH, D., 2003 – Introduction and Overview. *Development Policy Review*, **21(2)**: 131-159; Overseas Development Institute.
- BURNSIDE, C. & DOLLAR, D., 2000 – Aid, Policies and Growth. *American Economic Review*, **90**: 847-868.
- CAMPOS SERRANO, A. (ed.), 2005 – *Ayuda, mercado y buen gobierno*, 286 pp.; Barcelona: Icaria editorial.
- CENTRE FOR THE FUTURE STATE, 2005 – *Signposts to more effective states: responding to governance challenges in developing countries*, 54 pp.; Brighton: Institute of Development Studies. University of Sussex.
- CHANG, H. J., 2002 – *Kicking away the Ladder? Policies and Institutions for Economic Development in Historical Perspective*, 187 pp.; London: Anthem Press.
- CORNWALL, A. & BROCK, K., 2005 – *What do Buzzwords do for Development Policy? A critical look at «Poverty Reduction», «Participation» and «Empowerment»*, 348 pp.; Geneva: UNRISD.
- CROOK, R. & SVERRISSON, A., 2003 – Does Decentralization Contribute to Poverty Reduction? Surveying the evidence. In: *Changing Paths. International Development and the New Politics of Inclusion* (P. Houtzager & M. Moore, eds.): 233-259; Ann Arbor: University of Michigan Press. Ann Arbor.
- DAGDEVIREN, H., HOEVEN, R. & WEEKS, J., 2002 – *Redistribution Does Matter*; UNU, WIDER. Discussion Paper n° 2002/5.
- DE RENZIO, P., 2005 – Can More Aid be Spent in Africa? *ODI Opinions*, **30** <[www.odi.org.uk/publications/opinions/30\\_aid\\_africa\\_jan05.html](http://www.odi.org.uk/publications/opinions/30_aid_africa_jan05.html)>.
- EAR, S., 2002 – *Has More Aid Worsened Governance since 1995?*; Berkeley: Department of Political Science of the University of California. <[www.adb.org/Governance/sophal.pdf](http://www.adb.org/Governance/sophal.pdf)>
- ETEA, 2005 – El desarrollo de los pueblos: teorías, propuestas, responsabilidades. *Revista de Fomento Social*, **237**; Córdoba.

- EVANS, P. & RAUCH, J., 1999 – Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of «weberian» state structures on economic growth. *American Sociological Review*, **64**: 748-765.
- FRANÇOIS, M. & SUD, I., 2006 – Promoting Stability and Development in Fragile and Failed States. *Development Policy Review*, **24(2)**: 141-160.
- FUKUYAMA, F., 2004 – *State-building. Governance and World Order in the 21<sup>st</sup> Century*, 137 pp.; New York: Cornell University Press.
- GOETZ, A. M. & JENKINS, R., 2005 – *Reinventing accountability. Making democracy work for human development*, 264 pp.; New York: Palgrave MacMillan. International Political Economy Series.
- GONZÁLEZ MARTÍN, M., 2006 – Gobernanza, Desarrollo y Ayuda Internacional. *Revista de Fomento Social*, **241 (61)**: 25-55; Córdoba: ETEA.
- GRAÑA, F., 2005 – *Diálogo social y gobernanza en la era del «Estado mínimo»*, 70 pp.; Montevideo: Cinterfor, OIT. Papeles de la Oficina Técnica 16.
- GRINDLE, M. S., 2002 – *Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries*, 24 pp.; Cambridge: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- GRINDLE, M.S., 2005 – *Good Enough Governance Revisited*; Cambridge: Harvard University. A Report for DFID with reference to the Governance Target Strategy Paper 2001.
- HEWITT DE ALCÁNTARA, C., 1998 – Usos y abusos del concepto de gobernabilidad. *International Social Science Journal*, **115**; París: UNESCO < <http://www.unesco.org/issj/rics155/alcantarasp.html>>.
- HOUTZAGER, P., 2003 – From Polycentrism to the Polity. In: *Changing Paths. International Development and the New Politics of Inclusion* (P. Houtzager & M. Moore, eds.): 1-32; Ann Arbor: University of Michigan Press.
- HOUTZAGER, P. & MOORE, M. (eds.), 2003 – *Changing Paths. International Development and the New Politics of Inclusion*, 300 pp.; Ann Arbor: University of Michigan.
- HYDEN, G., COURT, J. & MEASE, K., 2004 – *Making sense of Governance. Empirical evidence from 16 developing countries*, 262 pp.; USA/UK: Lynne Rienner Publishers.
- JOHNSON, S. & SUBRAMANIAN, A., 2005 – Aid, Governance and the Political Economy: Growth and Institutions; Maputo. Seminar on Foreign Aid and Macroeconomic Management. Chissano Conference Center, 14-15 de marzo.

- JÜTTING, J., 2003. *Institutions and Development: A Critical Review*. OECD Development Centre. Working Paper nº 210, July.
- KAPUR, D. & WEBB, R., 2000 – *Governance-related Conditionalities of the International Financial Institutions*; Cambridge: UNCTAD, CID Harvard University. G-24 Discussion Paper Series.
- KAUFMANN, D. & KRAAY, A., 2003 – *Governance and Growth: Casualty which way? Evidence for the World, in brief. Growth without Governance*; WBI <<http://www.worldbank.org/wbi/governance/growthgov.pdf>>.
- KAUFMANN, D., A. KRAAY, Y M. MASTRUZZI, 2005 – *Governance Matters IV: New Data, New Challenges*; The World Bank. Accesible en <[www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters4.html](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters4.html)>
- KNACK, S., 2000 – *Aid Dependence and the Quality of Governance: a Cross-Country Empirical Analysis*. World Bank Policy Research Working Paper 2396. Washington DC: World Bank.
- KEEFER, P., 2004 – A review of the political economy of governance: From property rights to voice; World Bank Policy Research. Working Paper 3315.
- KILLICK, T., 2004 – Politics, evidence and the new Aid Agenda, *Development Policy Review*, **22** (1): 5-29.
- MOORE, M., 2002 – «Bad governance» or the development of political underdevelopment? The Institute of Development Studies. Paper presented at the Conference «Towards a New Political Economy of Development: Globalisation and Governance».
- MOORE, M., 2004 – *Democratic Governance and Poverty Reduction*; Brighton: Centre for the Future of the State, The Institute of Development Studies, University of Sussex.
- NEUMAYER, E., 2003 – *The Pattern of Giving Aid: The Impact of Good Governance on Development Assistance*, 136 pp.; Londres: Routledge.
- OSMANI, S. R., 2000 – *Participatory Governance, People's Empowerment and Poverty Reduction*, 28 pp.; UNDP Poverty Elimination Programme.
- PÉREZ ALCALÁ, G.M. & ROMERO RODRÍGUEZ, J. J., 2005 – ¿Cómo ayudar a los países pobres? Un comentario a Birdsall, Rodrik y Subramanian. *Revista de Fomento Social*, **60**: 643-668.
- PRATS, J., 2001 – Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Revista Instituciones y Desarrollo*, **10**: 103-148; Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.

- RADELET, S., 2005 – *From Pushing Reforms to Pulling Reforms: the Role of Challenge Programs in Foreign Aid Policy*; Washington DC: Center for Global Development. Working Paper 53.
- RIGODON, R. & RODRIK, D., 2004 – *Rule of Law, Democracy, Openness and Income. Estimating the Interrelationships*, 28 pp.; Cambridge: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- RODRIK, D., 1999 – *Institutions for High-Quality growth: What they are and how to acquire them*; Washington DC: International Monetary Fund Conference on Second-Generation Reforms.
- SACHS, J., 2004 – *Ending Africa's Poverty Trap*; Columbia University, UN Millennium Project. Disponible en <<http://www.earthinstitute.columbia.edu/about/director/documents/bpea0104.pdf>>
- SANTISO, C., 2003 – *The Paradox of Governance. Objective or Condition of Multilateral Development Finance?*; Washington DC: SAIS. Working Paper Series.
- SCHNEIDER, A., 2005 – Aid and governance: doing good and doing better. *IDS Bulletin*, **36** (3): 90-97; UK: Sussex.
- SEN, A., 2000 – *Desarrollo y Libertad*, 440 pp.; Editorial Planeta.
- STEWART, F. & WANG, M., 2003 – *Do PRSPs Empower Poor Countries and Disempower the World Bank, or Is It The Other Way Round?*; University of Oxford: Queen Elizabeth House Working Paper Series 118.
- STIGLITZ, J., 2002 – *Globalization and its discontents*, 288 pp.; New York: Norton.
- SVENSSON, J., 1999 – Aid, Growth and Democracy. *Economics and Politics*, **11** (3): 275.
- MILLENNIUM PROJECT REPORT, 2005 – *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals* <[http://unmp.forumone.com/eng\\_full\\_report/](http://unmp.forumone.com/eng_full_report/)>.
- UNDP, 1997 – *Human Development to Eradicate Poverty. Human Development Report 1997* <<http://hdr.undp.org>>.
- UNDP, 2002 – *Deepening democracy in a fragmented world. Human Development Report 2002*. Accesible en <<http://hdr.undp.org>>
- WORLD BANK, 1997 – *The State in a Changing World. World Development Report 1997*; Washigton DC: World Bank.
- WORLD BANK, 2000 – *Atacking Poverty. World Development Report 2000/2001*; Washington DC: World Bank.
- WORLD BANK, 2005 – *A Better Investment Climate for Everyone. World Development Report 2005*; Washington DC: World Bank.



**PARTE II**

**SITUACIÓN DE LOS PAÍSES**





# La reconfiguración del pacto territorial en Bolivia

Gloria Ardaya

## 1. Resquebrajamiento del pacto territorial

Una de las expresiones de la crisis de Estado en Bolivia se manifiesta en el resquebrajamiento del «pacto territorial» y en la necesidad de configurar un nuevo modelo de desarrollo nacional donde las regiones adquieran un protagonismo que las habilite para enfrentar la pobreza, la productividad, la competitividad y la globalización. Bolivia vive un proceso de cambio multidimensional. Una dimensión del cambio consiste en la necesidad de reconfiguración de las regiones y una mejor apropiación del territorio cuya forma administrativa actual, son los departamentos.

Pero la búsqueda de un nuevo consenso territorial para la reconfiguración de las regiones requiere de la reestructuración del Estado y su adecuación a las demandas y requerimientos de la población boliviana así como también, de su inserción favorable y positiva en el contexto internacional y la globalización<sup>1</sup>.



<sup>1</sup> La reforma del Estado promovida en 1980 buscó reducir su tamaño al mínimo, su sustitución por el mercado (siempre que fue posible) lo condujo a la pérdida de derechos sociales. Aquí se propone una reforma que haga un Estado fuerte y ágil y, fundamentalmente, que asegure los derechos, capaz de posibilitar innovación gerencial y crear formas administrativas más democráticas, denominadas de cogestión social por ser un ámbito de poder social compartido entre Estado y sociedad (Genro, 1997).

En efecto, a partir del nuevo rediseño del Estado, las regiones deberán conformarse como espacios económicos en búsqueda de la competitividad interna y externa y como sistemas político-administrativos.

Recomponer el nuevo pacto territorial, también significa enfrentar la reconstitución de la institucionalidad estatal y construir proyectos colectivos de transformación y cambio que lleven a valorizar lo público. Entre otras tareas se deberá promover que el Estado retome su capacidad de regulación del territorio, una capacidad de hacer «conducción territorial» tanto como conducción política. Ello tendría que expresarse en una política de Estado acerca del ordenamiento territorial, asunto que no puede entregar al mercado (que no está capacitado para tratar con categorías territoriales) salvo que se acepte un ordenamiento territorial «por omisión». Debe además, responder a las aspiraciones sociales y regionales.

A la Revolución Nacional de 1952 se le puede atribuir la forma del Estado boliviano en el siglo XX, sus logros y sus deficiencias. Lo que ocurrió incluso después de 1985, y aún ahora, no terminó borrando la historia de construcción política y de producción ideológica que generó el Estado de 1952.

Como señala Verdesoto<sup>2</sup>, el desarrollo institucional post-revolucionario fue radicalmente incompleto. Se refugió en la propuesta de representación política a través del «nacionalismo revolucionario» que actuó como forma compulsiva para lograr la homogeneidad política. La homogeneidad política expresada en la castellanización y el mestizaje, fue fuertemente «demandada» por la heterogeneidad social, por la presencia de una formación social «abigarrada», en la expresión de Zavaleta Mercado. Este proceso de homogeneización fue ampliamente repudiado por el nuevo bloque en el poder aunque ya el «mesticidio» se dio en el Censo Nacional de 2001. En efecto, en el Plan Nacional de Desarrollo «Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien», se sostiene que:

«La historia de Bolivia, al igual que la de Latinoamérica, se encuentra marcada por el colonialismo y el neoliberalismo, que impusieron sobre nuestras culturas una forma de civilización ajena que dieron lugar a una larga historia de dominación y exacción económica, sustentada en un patrón de desarrollo primario exportador, coacción que se extiende a las exclusiones culturales, sociales y políticas» (2006).

Con posterioridad al proceso del 52 y, con pocas excepciones, la falta de Estado fue el momento más alto de la ausencia institucional. Esta ausencia restauró y refuncionalizó a los viejos y nuevos actores promoviendo la recomposición de la paradoja señorial o el regreso de comportamientos neocoloniales o poscoloniales de la elite. A su vez, la «plebe en acción» o «la política en las calles», impiden la reconformación de lo público y la transformación de los sectores dominantes dentro de la institucionalidad y de una mínima programación política para el acceso a la modernidad.

Como señala Verdesoto, antes y ahora, la masa movilizada no pudo demandar un Estado basado en instituciones que asienten políticas públicas legítimas, portadoras de la democratización. Al contrario, la consecuencia fue la ausencia estatal que, en su momento, generó despotismos locales a través de caudillos, quienes crearon subsistemas de control en sustitución de la institucionalidad nacional<sup>3</sup>. Desde 1952, la ilegitimidad del viejo orden oligárquico fue reemplazada por la legitimidad de la revolución y de la nación, luego por los «pactos de gobernabilidad» y, ahora por el «Estado Social Comunitario» o la «Revolución Democrático Cultural».

En general, esta legitimidad se cristaliza en la movilización de las masas. De allí no pueden surgir legitimidades nuevas o alternativas. El desarrollo institucional se traba en la pretendida democratización social. Los elementos institucionales del viejo régimen se articularon bajo las perspectivas estratégicas del nuevo orden estatal. Las prácticas de radicalidad dan lugar al clientelismo del co-gobierno; las de la conspiración (revolucionaria) fundamentaron a la inestabilidad; y, la repartición burocrática solventó la necesidad política de acuerdos pero con exclusión de la sociedad. Ahora, se pretende «construir» un nuevo orden democrático que no termina de consolidar una legitimidad frente a la sociedad. Su perspectiva es la de iniciar un proceso de mayor democratización social sin que, aparentemente, apunte a fortalecer la institucionalidad estatal.

Por varias razones, el país no ha logrado (hasta ahora) estructurar una institucionalidad estatal sólida que le permita acometer una consistente modernización económica y estatal que ofrezca salidas al crecimiento y a la distribución. En ese contexto, la condición del advenimiento de una nueva forma estatal es la recreación de la política, esto es, de un sistema político de



<sup>3</sup> De ello, son claros ejemplos, las luchas territoriales que se produjeron en Santa Cruz y otros departamentos del país.

gobierno<sup>4</sup>. La política es la actividad que surge necesariamente de reconocerse múltiples y diversos. Si no fuésemos —y no nos reconociésemos— como un conglomerado de identidades, forma compleja de sociedad, seguiríamos en un estado de naturaleza, esto es, de guerra. Hacer política, desde esa base, es aceptar y conservar la unidad territorial. Bolivia es una unidad territorial —incluso cuestionada— pero independiente de su pasado de centralismo, que si bien produjo distorsiones también produjo una nación. Ahora, existe consenso estatal y social de que el centralismo se agotó irremediablemente. Con la política se busca un orden, un orden nacional y órdenes subnacionales. Un orden ético y órdenes sociales a partir de la reconfiguración de la comunidad política que incluya a bolivianos y a bolivianas.

La política es conciliación de intereses divergentes dentro de cualquier nivel de gobierno. Es la capacidad de concebir una proporcionalidad en la asignación de recursos de poder, como condición de la unidad de la comunidad, no de su homogeneidad.

Por ello, la reconstitución del pacto territorial o la estrategia de descentralización/autonomía son o deben ser, un ejercicio público de la política —en realidad, su única forma—. Reconstruir el Estado y reconfigurar la nación es una tarea difícil. Requiere asumir el carácter multicultural y pluriétnico de la nación. En la actualidad, más difícil aún, es reposicionar a la política y que ésta dirija el debate nacional en torno al tema territorial. La «esperanza» del nacionalismo revolucionario, incluso de la democracia de lograr la homogeneidad social quedó en manos del avance étnico, cultural e institucional del indigenismo y del mestizaje.

En esa dirección es preciso considerar que la nación fue el horizonte de construcción del Estado. El Estado y la nación configuraron los horizontes de lo público. También la globalización —el proceso más reciente que desfigura a la nación y sobredetermina al Estado— aparece como condición de futuro y surge como barrera para la conformación de bloques históricos.

●  
<sup>4</sup> Hace varias décadas, Bernard Crick (1999) nos decía que «la política surge de la aceptación de las limitaciones. Por ello, la política puede ser definida como la actividad mediante la cual se concilian intereses divergentes dentro de una unidad de gobierno determinada, otorgándoles una parcela de poder proporcional a su importancia para el bienestar y la supervivencia del conjunto de la comunidad. La política como la única alternativa al «gobierno por la fuerza», la única que permite simultáneamente la libertad y el orden. La necesidad del compromiso y la permanente lucha por el poder que la caracterizan ofrecen persuasivos argumentos a sus críticos, pero sin ella, estamos perdidos.

Se piensa la diversidad a partir de la política y también la historia desde la política, en la medida en que la historia es la diversidad. Como es común mencionar, los bolivianos/as somos únicos y diversos, asimismo, el Estado de los bolivianos debe ser único e intercultural. Mientras el Estado boliviano construye la interculturalidad —que es un proceso largo y complejo—, debe ser celosamente respetuoso de la diversidad. A su vez, lo fundamental es conservar la unidad del pueblo y su disposición constructiva hacia la representación de sus intereses.

El «mestizaje»<sup>5</sup> ocurrido en el censo del 2001 ha provocado un conjunto de tergiversaciones con relación a la población indígena en el país. Investigaciones realizadas en el país por Seligson (2005) y posteriormente retomadas por Verdesoto & Zuazo (2005) nos indican que un importante aporte es ubicar el caso boliviano dentro de rangos internacionales. Ellos hicieron la comparación con los países andinos en los que se ha realizado una investigación similar (metodológicamente comparable). Estos son: Ecuador y Colombia y la comparación en materia de orgullo nacional (Colombia: 94; Ecuador: 92; Bolivia: 85 en una escala 1-100) mostraría la presencia de un fuerte «pesimismo» dentro del ambiente político boliviano; o, en su defecto, una «fisura» interna.

También, como resultado de varias investigaciones y encuestas de opinión, en Bolivia no existe una opción significativa por el «separatismo», ni una correlación con las regiones (salvo una proporción superior —doble— de personas que aceptan la separación de Santa Cruz (8,9 %) en relación con el resto del país (4,4 %).

En otra dimensión, en Bolivia sube la autoidentificación indígena (1998: 10 %; 2000: 9 %; 2002: 11 %; 2004: 16 %). Esto permite afirmar que la auto-identificación étnica es rápidamente cambiante. No hay diferencias significativas entre identidad nacional e identidad étnica; ni entre ser boliviano y pertenecer a un grupo étnico. La identidad nacional convive con la identidad departamental dentro del mismo sujeto social.

El sentido de pertenencia a culturas particulares, incrementan el nivel de identificación con la comunidad nacional. Identificarse con la «cultura quechua» tiende a incrementar la intensidad del sentido de pertenencia a la comunidad nacional; lo mismo sucede con la «cultura camba», pero no



<sup>5</sup> El término es aporte de Rafael Archondo.

con la «cultura aymara», que no parece tener ningún efecto en el nivel de identificación nacional.

Finalmente, la autoidentificación como originarios o mestizos, difiere notablemente entre el censo y la encuesta. Al presentarse la opción de autoidentificarse como mestizo/cholo, la población boliviana migra hacia esta categoría (61 %).

## **2. La demanda por la reconfiguración territorial**

La Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa fueron un avance significativo en el proceso de descentralización. Especialmente a través de la Ley de Participación Popular se pudo superar la forma incompleta del Estado y que éste llegara a todo el territorio nacional (Ardaya, 2005; FES/ILDIS, 2004). Pese a los enormes avances, como todo proceso, éste es aún precario en la consolidación de una ciudadanía asentada en el territorio y como base social de una institucionalidad mayor. Es preciso por ello, emprender un segundo momento de la descentralización que enfoque especialmente el nivel intermedio o «meso», asignatura pendiente de los procesos mencionados y actualmente, tema de la agenda nacional.

Si bien las demandas regionales tienen larga data en el país, el tratamiento del tema, la profundización de la descentralización y el cuestionamiento al Estado unitario y el centralismo, provoca tensiones e invoca al inconsciente colectivo nacional por el temor a la histórica desmembración territorial. Existe en el país, una desconfianza del centro hacia las regiones y de las regiones hacia el centro, aunque las elites locales y/o regionales hagan parte de proyectos nacionales. El tema geopolítico y nuestras pérdidas territoriales, están en la base de ese temor.

En todo el debate generado, las demandas no buscan renunciar al Estado unitario, congruente con nuestra historia, sino que éste, no necesariamente tiene que persistir como Estado centralizado sino más bien avanzar en procesos de mayor democratización.

El cuestionamiento al centralismo es fruto también del mal funcionamiento de las llamadas prefecturas. Hasta diciembre de 2005 era la representación política directa del gobierno en las regiones. En las regiones, existe consenso de que la reforma de 1994 con relación a la Constitución de 1967, retrocedió y ahora se trata de profundizar el proceso en la nueva Constitución Política del Estado.

Estos elementos confirman que la crisis política sigue mostrando la escasa interacción entre los agrupamientos sociales y el bajo nivel de compromiso entre ellos; la alta desconfianza mutua entre elites; la fractura del pacto territorial; y, el déficit de representatividad de las regiones. De vuelta, la crisis muestra la necesidad de emprender la re-estructuración del Estado en su ámbito funcional —«poderes» y representación— y en su ámbito «relacional» —Estado/sociedad; Estado/economía; Estado/territorio—.

Como se mencionó anteriormente, existe conciencia en el país de que el centralismo se agotó y que es preciso «recomponer el pacto territorial». La reconfiguración o reconstitución de la comunidad política se realizará necesariamente en la Asamblea Constituyente.

También existe la urgencia de lograr la modernización del sistema político entendido básicamente como renovación del sistema de partidos, para que en el futuro, el país pueda sentar las bases de un avance cualitativo de la democracia hacia la deliberación y la tolerancia política (Verdesoto, 2004). En los hechos, en el país no existe un sistema político regional o departamental por el grado de centralidad que demostraron los partidos políticos. Asimismo, los partidos regionales o las agrupaciones ciudadanas e indígenas emergentes, no logran consolidarse todavía como propuestas consistentes para y desde las regiones.

La demanda por la reconstitución de nuevos pactos nacionales o la reconfiguración de la comunidad política a través de una Asamblea Constituyente no es una demanda reciente. Su antecedente más inmediato es la «Marcha por el territorio y la dignidad» organizada por los indígenas de las tierras bajas en 1990, que impulsaron la petición de tierra y territorio. Posteriormente fueron también los indígenas de tierras bajas que, entre junio y julio de 2002, solicitaron a la clase política del país, la necesidad de refundar el país, demanda que solo fue asumida luego de los sucesos de octubre de 2003 y concretada en marzo 2006.

No cabe duda que el tema territorial fue impulsado por los indígenas de las tierras bajas e introducido en la agenda nacional por el Comité Pro Santa Cruz, especialmente luego del Cabildo Abierto de enero de 2004, aunque la demanda era latente en el conjunto de las regiones del país.

En el ámbito territorial/departamental existía y existe el reconocimiento de que las prefecturas no expresaban ni representaban a la región al mismo tiempo que existía una añoranza por las antiguas Corporaciones Departamentales de Desarrollo. Los diversos diagnósticos sobre su funcionamiento la calificaban,

entre otros, como «el eslabón perdido», «gestión emburbujada», «enajenada», «ficticia» (por gasto fuera de sus áreas de competencia), «perdonada» (por omisiones de acción pública), «desvisionada» (del largo plazo), «infraestructuralista», «violada» (por los partidos políticos), «a-empresarial» (su acción no es por resultados), «hermética», autista» y «amiotrófica» (opera con márgenes mínimos) (Ministerio de la Presidencia, 2002).

Otra de las críticas centrales hacia las prefecturas, está relacionada con su deficiente capacidad de intermediación entre los niveles municipal y nacional. En la actualidad, existen algunas propuestas técnicas/ políticas referidas al tema territorial. Las más consistentes son, sin lugar a dudas, la del Comité Pro Santa Cruz, la de los prefectos de los seis departamentos en los que ganó la oposición, la de la Federación de Asociaciones Municipales (FAM), la del Viceministerio de Descentralización y, además, las de otros Comités Cívicos. Las propuestas de los partidos, agrupaciones ciudadanas e indígenas reconocen la necesidad de profundizar la descentralización, pero no aportan con propuestas concretas del rumbo a seguir. Es más, el tema ha sido estigmatizado e ideologizado sin los sustentos técnicos y políticos pertinentes.

En el partido gobernante no se reconoce que la demanda por mayor descentralización y menor centralismo es nacional. La virtud del Comité Pro Santa Cruz es haberla introducido en la agenda nacional<sup>6</sup>.

La «recomposición del pacto territorial» es un tema de la agenda nacional que se ha expresado también en las urnas a través del Referéndum sobre Autonomías Departamentales (Ley 3365) que formuló la siguiente pregunta: ¿Está usted de acuerdo, en el marco de la unidad nacional, en dar a la Asamblea Constituyente el mandato vinculante para establecer un régimen de autonomía departamental, aplicable inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado en los departamentos donde este Referéndum tenga mayoría, de manera que

●  
<sup>6</sup> Al actual Comité Pto Santa Cruz se le atribuyen intereses clasistas y divisionistas sin recordar que patricios cruceños como Plácido Molina, al igual que otro historiador cruceño, Enrique Finot, reafirmaron el destino común de Santa Cruz con Bolivia. Según Rojas, vale la pena también recordar, un cercano antecedente a dicha crucial década en Bolivia, a la voluntad integracionista cruceña, la respuesta que en 1924 ejerció el diputado cruceño Mariano Saucedo Sevilla, ante acusaciones de anexionismo de Santa Cruz con alguna potencia limítrofe y delante de sus pares diputados nacionales de la legislatura extraordinaria de aquel año. «Como protesta de unión nacional dominante, en Santa Cruz, pido me aceptéis declaración franca, leal y patriota: Santa Cruz aspira a ser la capital de Bolivia, no la cola de país vecino» (2003: anexo V). Asimismo, es preciso diferenciar a la agrupación Nación Camba con el Comité Pro Santa Cruz.



sus autoridades sean elegidas directamente por los ciudadanos y reciban del Estado nacional, competencias ejecutivas, atribuciones normativas, administrativas y los recursos económicos financiero que les asigne la nueva Constitución Política del Estado y las Leyes? Los resultados electorales del 2 de julio de 2006, dieron los siguientes resultados:

**Cuadro 1 – El SI y el NO por las autonomías por departamento**

<b>Departamento</b>	<b>SI</b>	<b>%</b>	<b>NO</b>	<b>%</b>	<b>TOTAL</b>
Chuquisaca	59 557	37,77	98 135	62,23	157 692
La Paz	256 664	26,56	709 848	73,44	966 512
Cochabamba	194 461	36,97	331 600	63,03	526 061
Oruro	39 486	24,52	121 564	75,48	161 050
Potosí	51 886	26,88	141 141	73,12	193 027
Tarija	82 972	60,80	53 498	39,20	136 470
Santa Cruz	466 826	71,11	189 622	28,89	656 448
Beni	74 059	73,83	26 247	26,17	100 306
Pando	11 401	57,69	8 362	42,31	19 763
<b>Nacional</b>	<b>1 237 312</b>	<b>42,41</b>	<b>1 680 017</b>	<b>57,59</b>	<b>2 917 329</b>

Fuente: Corte Nacional Electoral (Resultados 2006)

Como se observa en el cuadro precedente, los resultados otorgaron al SI, el 42,41 % y al NO, el 57,59 %. Regionalmente, el voto por el si está localizado en la media luna oriental y corresponde a los departamentos con mayor Índice de Desarrollo Humano (IDH). El voto por el no está localizado en el occidente del país.

Desde nuestra perspectiva, el respaldo a las autonomías fue importante en la medida que fue y es un tema de la agenda reciente y, tuvo en su contra, una enorme campaña gubernamental. Centrada en la confusión y la desinformación. Desagregando los resultados del referéndum por municipios, se destaca que en la inmensa mayoría de los municipios del país, en 239, gana el no, de manera contundente. Cabe suponer, como se verá en el cuadro subsiguiente que el no triunfa fundamentalmente en municipios pequeños e intermedio que corresponden esencialmente a aquellos con menos recursos y más pobres del país.

**Cuadro 2 – El SI y el NO por número de municipios en cada departamento**

Departamento	Municipios en el que gana el SI	Municipios en el que gana el NO	TOTAL
Chuquisaca	3	25	28
La Paz	1	80	80
Cochabamba	1	44	45
Oruro	0	35	35
Potosí	0	38	38
Tarija	6	5	11
Santa Cruz	43	13	56
Beni	19	0	19
Pando	15	0	15
<b>TOTAL</b>	<b>88</b>	<b>239</b>	<b>327</b>

Fuente: Corte Nacional Electoral (Resultados 2006)

Los municipios en los cuales triunfa el SI, corresponden a los departamentos de igual preferencia. Destacan Oruro y Potosí donde el SI pierde en todos los municipios e, inversamente, Pando y Beni, donde el SI gana en todos.

El cuadro siguiente muestra que el SI triunfó en 5 capitales departamentales y obtuvo importante votación en otras tres capitales como es el caso de Sucre, Potosí y Tarija. Destaca la contundencia del NO en la ciudad de Oruro.

**Cuadro 3 – El SI y el NO por ciudades capital de departamento**

Departamento	SI	%	NO	%	TOTAL
Sucre	42 179	46,8	48 018	53,2	90 197
La Paz	162 325	40,6	237 273	59,4	399 598
Cochabamba	116 444	50,7	113 391	49,3	229 835
Oruro	30 301	29,9	71 138	70,1	101 439
Potosí	23 372	40,7	33 998	59,3	57 370
Tarija	49 149	71,5	19 568	28,5	68 717
Santa Cruz	320 549	75,7	102 785	24,3	423 334
Trinidad	26 311	76,4	8 137	23,6	34 448
Cobija	6 281	54,0	5 347	46,0	11 628
<b>Total</b>	<b>776 911</b>	<b>54,9</b>	<b>639 655</b>	<b>45,1</b>	<b>1 416 566</b>

Fuente: Corte Nacional Electoral (Resultados 2006)

Pese a los avances técnicos y políticos en relación al tema de la reforma del Estado, cabe destacar que el tema territorial es escasamente tratado en las propuestas gubernamentales y sociales y, como señalamos a lo largo de la presente exposición, el análisis del territorio es indispensable para la comprensión de la estructuración actual de la formación socio-espacial boliviana y de los cambios presentes y futuros.

Podemos partir del hecho de que toda relación social ocurre en el territorio y se expresa como territorialidad. El territorio es el escenario de las relaciones sociales y no solamente el marco espacial que delimita el dominio soberano de un Estado. El territorio es un espacio de poder, de gestión y de dominio del Estado, de individuos, de grupos y organizaciones y de empresas locales, nacionales y multinacionales.

Como ha demostrado la propia realidad boliviana, lo geosocial es cambiante y requiere permanentemente de nuevas formas de organización territorial. El territorio no es fijo, sino móvil, mutable y, al mismo tiempo, desequilibrado.

En ese contexto, el país debe tener un proyecto, una visión del territorio que se inserte en un proyecto nacional y que al mismo tiempo exprese un claro sentido democrático al dar cabida a la coexistencia de múltiples territorialidades en el espacio del Estado-nación; territorialidades que sean reconocidas y reguladas por la territorialidad estatal como expresión suprema en este ámbito de la existencia ciudadana. Esas múltiples territorialidades no solo deben corresponder al carácter de nuestra formación histórica, multiétnica y pluricultural, sino también a nuestra condición de individuos, colectividades e instituciones, en su dimensión económica, social y cultural. En suma, las territorialidades deben reconocer al Estado y éste a aquellas. Hasta el momento, por las razones mencionadas anteriormente, ello no está ocurriendo.

Como sostienen varios estudiosos del tema y de acuerdo a la experiencia nacional, lo público territorial sirvió y debe servir para el ejercicio de la ciudadanía en el sentido de promover la acción consciente de los individuos para la convivencia social con base en sus derechos y sus deberes. A su vez, la construcción de ciudadanía implica la construcción de territorialidades democráticas. Asimismo, lo privado territorial debe contribuir a la construcción del proyecto nacional en la medida en que no se convierta en obstáculo para el ejercicio de la más amplia democracia nacional.

Se trata, al fin de cuentas, de construir los escenarios más propicios para el ejercicio de la ciudadanía, y en donde ésta se exprese como el poder de los

ciudadanos para controlar la producción social del espacio y del territorio. Todo ello en la perspectiva de consolidar un Estado nacional acorde a los requerimientos de bolivianos y bolivianas y de la profundización de la democracia. La consideración de las autonomías-regiones a través de un proceso de descentralización será la característica más nítida de la reforma del estado que deberá producirse y, por supuesto, un replanteamiento a fondo del Estado-nación.

### **3. Estado y Región**

La Región es el ente público territorial de nivel inmediatamente inferior al Estado. Se espera que al profundizar la relación de la descentralización/autonomías, la región también sea dotada de un nivel de autogobierno político y se reconfiguren las regiones del país. En la actualidad, la Región no tiene reconocimiento en la Constitución o en la ley. Tampoco está garantizada la autonomía, su identidad, competencias y su forma de organización.

Para Milton Santos, las regiones:

«son subdivisiones del espacio geográfico planetario, del espacio nacional o inclusive del espacio local. Las regiones son subespacios de conveniencia y, en algunos casos, espacios funcionales del espacio mayor. Hay que recordar que el todo social no tiene otra forma de existencia que la forma regional, ya sea intranacional o internacional. La región fue en el pasado un sinónimo del ejercicio de una territorialidad absoluta de un individuo, familia o grupo; territorialidad a veces manifiesta a través de ciertas características de identidad, de exclusividad y de límites. Hoy, el número de mediaciones es mucho más grande, lo cual induce a la confusión de que la región ya no existe más» (2000)<sup>7</sup>.

Con la globalización, las regiones hoy son sistemas territoriales abiertos en permanente interacción con otras regiones y entre sí construyen identidades económicas, culturales, sociales y políticas (Por ejemplo, La Paz, Oruro, Norte de Chile, Sur del Perú). Nuevamente Santos resalta el papel de las diversas formas de circulación en esa reorganización de la división internacional del trabajo, sobre todo en lo que toca con la reorganización espacial. El mismo autor señala que la circulación ya no se define por los transportes y las

comunicaciones ya que un nuevo subsistema se levanta y gana un papel rector en las relaciones sociales; este es el subsistema de regulación, sin el cual no se pueden entender los fenómenos espaciales actuales.

Las regiones entendidas con esa doble dimensión de relaciones internas y externas no ocurren por fuera del proyecto nacional de reconfiguración del nuevo Estado y de la redefinición del pacto territorial. Las regiones hacen parte esencial del mismo y a su vez se constituyen en instrumento para el desarrollo de la Nación. Son expresión de la Nación y constituyen posibilidades para su desarrollo en sus múltiples dimensiones. Para que ello ocurra el Estado debe promover la equidad territorial, entendida como el acercamiento a una igualdad de oportunidades de desarrollo regional, y la articulación regional como garantía de construcción del proyecto nacional, así como también, una eficiente representación de las mismas. Estos elementos son aspectos esenciales para la redefinición del pacto territorial.

En la nueva redefinición del Estado es preciso reconocer que las regiones son espacios geográficos, que además de pertenecer a la Nación, tienen un contenido cultural e histórico específico; son espacios de productividad y de ejercicio de ciudadanías diversas. Por ende merecen la mayor protección y estímulo del Estado Nacional para su desarrollo y competitividad interna y externa.

Se prevé que en la nueva Constitución, la Región estará dotada de un Estatuto de Autonomía u otra ley, que formarán parte del ordenamiento jurídico estatal al más alto nivel, estableciendo, al menos, su organización y competencias. Con las autonomías, se producirá la modificación del status de la Región, la que no puede realizarse sin su participación ni sin la participación de la Nación en su conjunto. Es la Nación quien otorgará a las regiones un status diferente, dentro de un mismo Estado, en consonancia con sus particularidades históricas, políticas, sociales o culturales. Ello porque la región expresa una identidad política propia, susceptible de configurarse políticamente de formas muy diversas y a partir de la definición de que las autonomías no implican soberanía<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Para un mayor análisis, véase Ardaya (2005). Los temas de la autonomía son gobierno, legislación y recursos. Implica modelo de gobernabilidad, relación entre funciones y transferencia efectiva de toma de decisiones. Pero existen temas previos como la ratificación de la unidad nacional y sus formas; criterios redistributivos territoriales; separación entre competencias nacionales y autonómicas; procedimiento para las restantes; criterios de estrategia: simétricos y asimétricos; forma de adoptar la autonomía; formas de evaluación de resultados (calidad de vida). La finalidad es el desarrollo equilibrado; la solidaridad; la eficiencia en los servicios públicos; la tolerancia a la diversidad. Se trataría de un régimen limitado para reforzar la unidad nacional y estatal; No establece una soberanía independiente.

En Bolivia es preciso trabajar más activamente el tema regional desde el Estado y desde la sociedad. Ello en un momento de generalizada indisponibilidad contra las políticas públicas y de predominio de desconfianzas mutuas. Pese a ello, es importante que el Estado retome roles y funciones territoriales que correspondan a la modernización de la sociedad (de desarrollo de la competitividad pero también de satisfacción de sus necesidades básicas). Es necesaria la búsqueda de la equidad social y territorial a través de competencias sólidas y equilibradamente consensuadas, en el marco de la soberanía de la Constitución sobre cada una de las partes de la Nación<sup>9</sup>.

No puede reconocerse o constituirse regiones si aquellas no están destinadas al incremento de la competitividad y a la adecuada representatividad de todos los actores locales, sin ninguna exclusión y dentro de la unidad nacional y estatal y su contribución a la solidaridad y a la nación.

Una vez más, se reitera, el país requiere un nuevo Pacto Territorial dentro de la reconfiguración de la comunidad política, asignatura atribuida a la Asamblea Constituyente y que se exprese en política pública ya que la planeación en ese ámbito, es estratégica en el combate a la desigualdad, a fin de garantizar la sustentabilidad de los recursos y el acceso equitativo a los bienes y servicios, a través de un orden en la ocupación del territorio.

Para ello, es preciso avanzar aún más en la consolidación de un diagnóstico territorial de la desigualdad, detallado y riguroso lo que permitiría una adecuada asignación de recursos a regiones atrasadas para el combate de la misma. A pesar de la importancia del territorio en el nuevo pacto, es difícil encontrar actores nacionales o regionales que porten o representen el interés nacional y regional al mismo tiempo. Hasta ahora priman los intereses individuales y/o corporativos, pero no el interés de la Nación.

●  
<sup>9</sup> Entre los principios nacionales del Estado boliviano están: i. UNIDAD: Bolivia, pluriétnica y multicultural, es una sola nación y se organiza como un solo Estado, orden soberano en el que prevalece la legislación nacional; ii. EQUIDAD: Bolivia busca superar la disparidad territorial, entre Departamentos y dentro de ellos con los Municipios, a través de un Fondo Nacional de Equidad Territorial. Tiene como destino a la inversión; es determinado por las diferencias en las cuentas territoriales; es alimentado, entre otras fuentes, por las regalías; iii. RESPONSABILIDAD: Los controles son establecidos por la Constitución y la Ley; El Sistema Nacional de Planificación Estratégica establece un sistema de evaluación del desempeño.

#### **4. Espacio y Territorio: conceptos básicos para la reforma constitucional**

Además del territorio, el espacio y la región son categorías básicas para tener en cuenta en la definición de un nuevo pacto territorial en Bolivia. Existe una enorme producción empírica que muestran que estos conceptos no son absolutos, neutros, ni desprovistos de contenido; por el contrario, el territorio y la región son expresiones de la espacialización del poder y de las relaciones de cooperación o de conflicto que de ella se derivan<sup>10</sup>. Pero como se ha mencionado anteriormente, tanto en la práctica política, como en el análisis académico, estos conceptos—espacio, territorio y región—han sido ignorados o, en el mejor de los casos, se los considera de manera independiente de las relaciones sociales, y desprovistos de significado y significancia sociopolítica y, en muchos casos, se los considera como sinónimos.

La geografía ha realizado importantes aportes en la consideración del espacio, el territorio y la región, y los procesos derivados de sus dinámicas, las que constituyen la esencia de la espacialidad de la vida social. Varios autores (Montañez & Delgado, 1998) nos indican que son formas creadas socialmente; no son meros vacíos, sino que participan activamente en los sistemas de interacción, y son el producto de la instrumentalidad del espacio/poder/saber, que otorga las bases para espacializar y temporalizar el funcionamiento del poder.

El espacio geográfico, de acuerdo con Santos, es un conjunto indisoluble de objetos y de sistemas de acciones. Los sistemas de objetos no ocurren sin los sistemas de acciones y estos últimos no suceden sin los primeros. El espacio es construido históricamente<sup>11</sup>.

Al igual que el espacio, el territorio es una construcción social e implica el conocimiento del proceso de su producción y la actividad espacial de los actores la misma que es diferencial y, por lo tanto, su capacidad real y potencial de crear, recrear y apropiarse territorio es desigual. Siguiendo a los autores mencionados, se sostiene que en el espacio concurren y se superponen



<sup>10</sup> Montañez & Delgado (1998) realizan un detenido análisis bibliográfico de los aportes actuales.

<sup>11</sup> Montañez & Delgado (1998) señalan que «el espacio geográfico hoy es un sistema de objetos cada vez más artificiales, provocados por sistemas de acciones igualmente imbuidas de artificialidad, y cada vez más tendientes a fines extraños al lugar y a sus habitantes. Vivimos en una época en que el número de objetos del espacio geográfico se ha multiplicado exponencialmente: en los últimos cuarenta años vieron nacer sobre la faz de la tierra más objetos que en los anteriores cuarenta mil años» (Santos, 1997; citado en Montañez & Delgado, 1998).

distintas territorialidades locales, regionales, nacionales y mundiales, con intereses distintos, con percepciones, valoraciones y actitudes territoriales diferentes, que generan relaciones de complementación, de cooperación y de conflicto. Asimismo, siguiendo el razonamiento de Montañez, la territorialidad «es el grado de control de una determinada porción de espacio geográfico por una persona, un grupo social, un grupo étnico, una compañía multinacional, un Estado o un bloque de Estados». La misma se refiere al:

«conjunto de prácticas y sus expresiones materiales y simbólicas capaces de garantizar la apropiación y permanencia de un determinado territorio por un determinado agente social, o Estado, los diferentes grupos sociales y las empresas» (Lobato Correa, 1996: 52; traducido y citado en Montañez & Delgado, 1998).

La territorialidad se asocia con apropiación y ésta con identidad y afectividad espacial, que se combinan definiendo territorios apropiados de derecho, de hecho y afectivamente. La superficie de la Tierra está recubierta de territorios que se sobrepone o se complementan, derivando en diversas formas de percepción, valoración y apropiación, es decir, de territorialidades que se manifiestan cambiantes y conflictivas. Las lealtades al territorio nacen del grado de territorialidad, y en un mismo espacio se pueden yuxtaponer varias lealtades a distintos actores territoriales. Por ello, la propuesta del Viceministerio de Descentralización, para crear 42 regiones, no ha tenido eco.

También es preciso considerar que la territorialidad está asociada con el regionalismo (Soja, 1989; citado en Montañez & Delgado, 1998), el cual se basa en una geografía del poder. Siguiendo al mismo autor, se puede argumentar que la territorialidad y el regionalismo segregan y compartimentan la interacción humana puesto que controlan la presencia y la ausencia, la inclusión y la exclusión. Ambos expresan las relaciones de poder y son la base para su espacialización y temporalización. La territorialidad regionaliza el territorio, es decir, lo delimita en divisiones espacio-temporales de actividad y de relación denominadas regiones. Es esa diferenciación regional la que constituye el escenario del regionalismo, expresión de la dinámica del poder entre las regiones.

A pesar de que tales delimitaciones puedan aparecer como rígidas e inmutables, tanto su forma como su dinamismo cambian con el tiempo, dependiendo de la acción humana sobre condiciones espacio-temporales preexistentes.



La desterritorialización —otro concepto clave— se refiere a procesos de pérdida del territorio derivados de la dinámica territorial y de los conflictos de poder entre los distintos agentes territoriales. El territorio se construye a partir de la actividad espacial de agentes que operan en diversas escalas. La actividad espacial (Massey, 1995; citado en Montañez & Delgado, 1998) se refiere a la red espacial de relaciones y actividades, de conexiones espaciales y de localizaciones con las que opera un agente determinado, ya sea un individuo, una firma local, una organización o grupo de poder, o una empresa multinacional. Dado que la capacidad y alcance de la actividad espacial es desigual y convergente en los lugares, la apropiación de territorio y, por consiguiente, la creación de la territorialidad, generan una geografía del poder caracterizada por la desigualdad, la fragmentación, la tensión y el conflicto. También puede ser un espacio de ejercicio de derechos.

Las posibilidades de actividad espacial, y por lo tanto las posibilidades de construcción de territorio, cambian a través de la historia. Lo local no se explica por sí mismo. Por ello, lo global y lo local son elementos constitutivos de la dialéctica del territorio.

Como se observa en estos procesos, el territorio hoy puede formarse de lugares contiguos y lugares en red, y su acontecer puede ser homólogo, complementario y jerárquico como nos lo recuerda Santos. Las nuevas realidades ofrecen nuevas oportunidades, enormes ventajas o nuevos peligros y frustraciones.

Todo lo señalado anteriormente tiene manifestaciones de territorialización y desterritorialización y, por lo tanto, es fuente de conflictos y luchas por el poder. Todo es político y política en el territorio como se observa cotidianamente. Por tanto, también hablamos de construcción y deconstrucción del territorio

Varios autores nos recuerdan que al examinar el problema de la construcción del territorio y de la territorialidad es necesario hacerlo en una perspectiva espacio-temporal o geohistórica; al estudiar estos procesos hay que tener en cuenta las escalas global, nacional, regional y local en que ocurre la dinámica política, los intereses y los conflictos por y en el territorio; los procesos de territorialización y desterritorialización, y reparar en las tensiones entre las distintas escalas. Por supuesto, es pertinente mirar el problema del desarrollo desigual y combinado y sus consecuencias sociales económicas y políticas en la población y el territorio.

## Conclusiones

Los resultados electorales de julio pasado y los problemas actuales que presenta la instalación de la Asamblea Constituyente nos hacen pensar que el debate constitucional sobre el régimen territorial será eminentemente político, aunque no podrá prescindirse totalmente de elementos técnicos.

Hasta la actualidad no existe consenso entre las fuerzas de la oposición y el mayoritario partido gobernante de la necesidad de abordar el tema en la perspectiva del fortalecimiento de la unidad nacional y de la democracia.

A nivel técnico y académico existe una importante y diversificada producción que gira en torno a una evaluación del proceso, las principales dificultades y propuestas de crear un nivel intermedio de gobierno. En general, en aquellos trabajos se recupera los aportes de la Participación Popular y, más recientemente, se trata el nivel meso al que consideran «atrapado» entre el nivel municipal y el nacional —Ministerio de PP, Viceministerio de Descentralización, ILDIS, FUNDAPACC, UCAC, Banco Mundial, etc.—. Sin embargo, esta enorme producción, en general, no es considerada a la hora de tomar decisiones, sino que las consideraciones son políticas.

Existe la propuesta de implantar el régimen autonómico impulsado por los departamentos de la media luna oriental; otros sostienen la creación de tres niveles «equipotentes»<sup>12</sup>. El problema principal aquí es que aún en los Estados más descentralizados, el nivel nacional, precisamente, tiene mayor jerarquía y prelación en cuestiones eminentemente políticas. Ese es el caso español, por citar un ejemplo.

Pero suponiendo que se avanza en la aprobación de las autonomías departamentales y se considera que aquella ya existe en el nivel municipal, no existe una propuesta de inclusión y/o exclusión de las provincias. En general, el tema de la inclusión de las provincias en una u otra propuesta, no ha sido considerado. Entre el Departamento y el Municipio están las provincias, las que han perdido protagonismo a partir de la Ley de Participación Popular. Pero además de las provincias, existen en el país los Territorios Comunitarios



<sup>12</sup> Rojas (2003) sostiene que en el tema de la descentralización, es que duda cabe, el territorio es un factor crucial, para hacer efectiva la vigencia de gobiernos subnacionales. Porque el tema son los niveles de gobierno. De hecho, propiamente hablando, el territorio donde «aterriza» la propuesta de Barrios S. no es «tri», sino uno; lo triple son las jurisdicciones de los tres niveles de gobierno. Solo el aluvión de ímpetus para descalificar a lo que él llama «fundamentalismo municipalista» le impide una redacción más clara y sensata, que podría no ser, en los temas centrales, muy diferente de lo que estamos tratando aquí.

de Origen. Está claro que los TCO en Bolivia no pueden seguir mantenidos en estatuto de «tipo de tenencia o propiedad de la tierra» sino que deben adquirir la condición de jurisdicción político administrativa para que la dimensión productiva y sostenible tenga perspectivas y proyecciones políticas, sostiene Rojas; también están los municipios indígenas o Distritos. A su vez, es preciso considerar para el proceso de reordenamiento territorial, el actual proceso de mancomunidades. En lo que hace a los municipios, rescatamos los avances e institucionalidad logrados, pero es preciso adecuarlo al nuevo diseño en gestación.

Como se observará el proceso recién comienza y para la construcción de un proyecto nacional es preciso reformar las estructuras territoriales reforzando la unidad nacional. Por ello habría que preguntarse ¿Cuál es el proyecto nacional de territorio y de las territorialidades? El proyecto de territorio debe expresar un claro sentido democrático mediante la coexistencia de múltiples territorialidades en el espacio del Estado-nación; territorialidades que sean reconocidas y reguladas por la territorialidad estatal como expresión suprema en este ámbito de la existencia ciudadana. Esas múltiples territorialidades no solo deben corresponder al carácter de nuestra formación histórica, multiétnica y pluricultural, sino también a nuestra condición de individuos, colectividades e instituciones, en su dimensión económica, social y cultural. Para que ello ocurra el Estado debe promover la equidad territorial, entendida como el acercamiento a una igualdad de oportunidades de desarrollo regional, y la articulación regional como garantía de construcción del proyecto nacional. El desarrollo de la Nación desde el punto de vista territorial exige tener en cuenta, entre otras cosas, las siguientes:

- El conocimiento por parte de los nacionales del territorio de su Nación y de sus vínculos históricos con el resto del mundo. Este conocimiento debe conducir a la apropiación del territorio en su sentido más amplio, dentro de una dimensión científica, práctica y afectiva.
- El desarrollo territorial requiere de la aplicación de un ponderado gradualismo, en el marco de las mayores estrategias preventivas.
- Reconocer que las regiones son espacios geográficos, que además de pertenecer a la nación, requieren la mayor protección y estímulo del Estado Nacional para su desarrollo.
- Lo público territorial sirve para el ejercicio de la ciudadanía lo cual implica el ejercicio de derechos y deberes al igual que la construcción de territorialidades democráticas, la producción social, la productividad y la competitividad.

- Al reconocer que el proceso de reestructuración del pacto territorial es político, es preciso iniciar la concertación en aras de lograr los necesarios equilibrios que la Nación requiere.
- Finalmente, un nuevo pacto territorial debe considerar que su objetivo es el fortalecimiento de la democracia y la mejor representación de la diversidad social y territorial en la perspectiva del fortalecimiento de la unidad nacional.

## Referencias citadas

- ARDAYA, G., 2005 – *Informe de gestión*; La Paz: Ministerio de Participación Popular.
- CRICK, B., 1999 – *En defensa de la política*, 248 pp.; Madrid: Tusquets Editores.
- FES/ILDIS, 2004 – *Voces críticas de la descentralización. Una década de Participación Popular. 14 entrevistas a cargo de Diego Ayo*, 361 pp.; La Paz. Colección Descentralización Participación, 7.
- GENRO, T., 1997 – *Porto da cidadania*, 267 pp.; Porto Alegre: Artes e Oficio.
- MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, 2002 – *Estudio de capacidades prefecturales*; La Paz.
- MONTAÑEZ, G. & DELGADO, O., 1998 – Espacio, Territorio y región. Conceptos básicos para un proyecto nacional. *Cuadernos de Geografía*, VII: 1-2.
- REPÚBLICA DE BOLIVIA, 2006 – *Plan Nacional de Desarrollo «Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien»*; La Paz: Ministerio de Planificación para el Desarrollo.

- ROJAS, G., 2003 – *Las prefecturas*; La Paz: GTZ.
- SANTOS, M., 1996a – *De la territorialidad al lugar*, 135 pp.; Barcelona: Oikos-Tau.
- SANTOS, M., 1996b – *Metamorfosis del espacio habitado*, 118 pp.; Barcelona: Oikos-Tau.
- SANTOS, M., 2000 – *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*, 348 pp.; Barcelona: Ariel.
- SELIGSON, M. A., 2005 – *Auditoría de la democracia. Informe Bolivia 2004*; La Paz: Universidad Católica Boliviana.
- ROCA, J. L., 1999 – *Fisionomía del regionalismo boliviano*, 350 pp.; La Paz: Plural.
- VERDESOTO, L., 2004 – *El proceso constituyente en Bolivia. A horcajadas entre la nación y sus partes*, 182 pp.; La Paz: FES/ILDIS. Debate Político 13.
- VERDESOTO, L. & ZUAZO, M., 2005 – *Las instituciones en boca de la gente*, 241 pp.; La Paz: FES/ILDIS.



# Condiciones de la gobernanza y del mejoramiento de la gobernabilidad en Bolivia

Louis Arreghini

## 1. Consideraciones preliminares

### 1. 1. Recursos naturales, recursos humanos, recursos organizacionales

Pierre Veltz (2004) sostiene la tesis que los recursos humanos y sus capacidades organizacionales son más importantes que los recursos naturales. Resume su posición en la fórmula: «No hay otra riqueza que la organizacional». Más allá del carácter un poco provocativo de la fórmula, asumamos, tal como lo hace Pierre Veltz, que la creación de riqueza económica, social o cultural depende de la forma de organización de la sociedad y no de la dotación en factores de producción favorables o de un supuesto talento colectivo innato.

Es una idea no tan nueva pues es el debate que existe, desde hace años, entre economistas y geógrafos. Según el economista Pierre Veltz, una «buena gobernanza» se basa en políticas territoriales destinadas a favorecer la creación de riquezas nuevas ya no como políticas de afectación o de reafectación de riquezas existentes.

Es también el punto de vista de la escuela de economía de la regulación, cuando caracteriza las formas institucionales y analiza sus transformaciones. Esta idea atraviesa igualmente los trabajos de economistas y geógrafos que se interesan en el tema de los distritos industriales, que miden la riqueza de las regiones y las clasifican según su éxito o su fracaso, argumentando que se produce debido a la robustez o la debilidad de sus instituciones, a su flexibilidad o rigidez y a las clases de articulación que las vinculan. Se trata de contratos de objetivos entre actores públicos, de la organización de los procesos colectivos de capacitación, de ahorro sobre los costos de transacción, de confianza entre los actores privados, se asume entonces que hay formas organizacionales que llevan al éxito.

Economía de la regulación, distritos industriales y riquezas organizacionales son paradigmas y conceptos relativos a una estructura, a un sistema de funcionamiento dentro de un país. Describen como un país organiza la explotación de sus recursos, la creación y la redistribución de las riquezas generadas. Mientras tanto, la gobernanza y la gobernabilidad se refieren a una red que difunde mensajes dentro del sistema (órdenes, intercambio de informaciones, toma de decisiones).

## **1. 2. El mito de la fatalidad geográfica**

La segunda idea de Veltz afirma que el desarrollo territorial es el resultado:

«extranjero a cualquiera fatalidad geográfica, de una vinculación exitosa entre actores públicos y privados, respaldados por instituciones idóneas, portadores de proyectos pertinentes y movilizadores» (Veltz, 2004).

Abandonemos la idea que el desarrollo es fruto solo de una buena dotación en factores de producción, que sea la disposición de energía y recursos naturales abundantes o una mano de obra barata. Se lee en textos rigurosos en mejores revistas, se escucha en congresos y talleres mejor frecuentados que el retraso de Bolivia es debido a su geografía, es decir su naturaleza montañosa y mediterránea. Sin extenderse sobre países que se han desarrollado a pesar de limitaciones físicas aún más importantes (aislamiento y latitud extrema de Islandia, Suiza con sus montañas abruptas y su mediterraneidad aguda, Singapur, Estado desprovisto de todo, incluido territorio, etc.) se puede imaginar que culpando a la «geografía» (término cómodo para designar la adversidad de la naturaleza frente al desarrollo de las actividades humanas) es una forma de silenciar las verdaderas causas del retraso de desarrollo de la Bolivia:



- Causas externas: posición de dominado en las relaciones internacionales con los países hegemónicos o las empresas multinacionales (teoría de la dependencia).
- Causas internas: sistema político y económico que genera desigualdad y marginalidad (teorías socioespaciales de la exclusión).

### **1. 3. La gobernanza como sistema de gobierno y la gobernabilidad como condición de la gobernanza**

Lo organizacional es el corazón del éxito de toda sociedad humana. Y cada sociedad vive sobre un territorio, real o ideal tejido de relaciones sociales, de intercambios económicos y culturales al origen de una atmósfera particular que enseña sobre sus oportunidades de éxito, sus bloqueos o sus fracasos. Es el destino de los seres humanos crear riquezas (económica, social o cultural) y organizar su repartición, porque lo organizacional concierne a la esfera política como la económica.

Este artículo trata de revisitar lo organizacional en Bolivia a la luz de los cambios políticos y sociales recientes (Leyes de participación popular y de descentralización de 1990, cambios políticos en curso, el acceso de Evo Morales a la presidencia de la República) a través los deslizamientos y las evoluciones de las prácticas que los conceptos de gobernanza y de gobernabilidad han llevado. Estas políticas serán vistas a través de los filtros de los principales debates suscitados por estos conceptos:

- La cuestión del Estado: ¿debe compartir aún más, dejar sus prerrogativas a los poderes locales en el nombre de la eficacia? ¿O al contrario, debe reforzarse en el nombre de la equidad? La cuestión de la búsqueda de un equilibrio quimérico entre eficacia y equidad tiene una actualidad aguda en Bolivia.
- La cuestión del equilibrio de los poderes y de la cooperación entre instituciones para apoyar las iniciativas privadas dentro del interés colectivo.
- La cuestión territorial y su cristalización a través la elaboración de proyectos territoriales consensuados y movilizadores

De otro lado, se trata también de localizar la ayuda de los conceptos de gobernanza/organización y de gobernabilidad/condiciones para vislumbrar con claridad las vías posibles de una gestión compleja de los asuntos públicos, en un país con fuerte incertidumbre económica y con fuerte inestabilidad política.

Nos centraremos primero en los temas de la legitimidad del poder y de la herencia de la organización territorial del país. Una segunda parte se referirá a la dimensión territorial de la gobernabilidad en torno a la cuestión de la regionalización y de la descentralización. En la tercera parte, se seleccionarán algunos parámetros que influyen sobre la gobernanza (vista como red organizada de toma de decisión política) y la gobernabilidad (vista como modalidades de funcionamiento de la red).

#### 1. 4. Vocabulario, etimología, definiciones

Dentro de este artículo existen definiciones precisas de los conceptos de gobernanza y de gobernabilidad, así como de tipologías del uso de estos términos en sus contextos políticos y operacionales. Les propongo hacer un pequeño viaje etimológico para seguir la evolución de esos términos.

##### 1. 4. 1. De timón (*gouvernail*) a gobierno

Los términos de moda, por motivo de sobreuso, complican las cosas. Es imprescindible definir de lo que estamos hablando. A veces la etimología sirve, a veces no, porque el sentido puede alejarse. En nuestro caso, la ambigüedad de los conceptos de gobernanza y gobernabilidad persiste a causa del renacimiento de su uso. En griego antiguo *Kybernân* (timón) significa pilotar o manejar (un barco o un carro). Platón lo va utilizar como metáfora para significar: «Manejar los asuntos de la ciudad». Desde entonces se derramó la analogía entre el capitán de barco que toma sus decisiones, escuchando distraídamente las opiniones de sus tenientes, y el Príncipe rodeado de sus concejales. A partir del siglo XII, apareció el término francés *governance* que significaba la acción de dirigir o administrar. Después de una bifurcación de empleo (uso territorial para designar un *baillage*, circunscripción del Norte de Francia, y uso doméstico para designar una administración hogareña) no se volvió a utilizar.

##### 1. 4. 2. De gobierno a administración

Mientras tanto, el término *gouvernance* se impuso en el uso francófono contemporáneo después de haberse puesto de moda por el mundo anglosajón en el dominio de la administración de empresa bajo la forma de *corporate governance*. La gobernanza de empresa tiene como propósito situar el consejo

de administración por encima de las contingencias cotidianas de la empresa, asignar el objetivo y fijar las grandes orientaciones estratégicas. Después, la duplicación de los actores que intervienen en el proceso de decisión permitió evolucionar al término, que involucra ahora un juego de actores encargados de vigilar las decisiones y la buena gestión. La idea de «colegialidad» y «control social» hizo su camino.

### *1. 4. 3. De administración a gobernanza*

El término volvió de nuevo al ámbito de la administración pública, pasando por la cumbre de las instituciones internacionales que se encontraron enfrentadas, a partir de los años de 1990, a olas de contestaciones ciudadanas respecto a su proceder.

Los conceptos de gobernanza y gobernabilidad se desarrollaron en este contexto de respuesta a la contestación o al desafecto ciudadano. Por su parte, el Banco Mundial devolvió la pelota en el campo de los contestatarios yuxtaponiendo el adjetivo buena a su concepto de gobernanza y acoplándolo con el concepto de desarrollo. Para ella, una «buena gobernanza al servicio del desarrollo» pasa por una lucha contra la corrupción en todos los mecanismos del poder político de cada país.

La Unión Europea, de su lado, adoptó la nomenclatura porque se percibía cada vez más como una fría máquina sin legitimidad democrática, lejos de las preocupaciones de los ciudadanos europeos básicos. «El libro blanco de la gobernanza europea» resulta de la tentativa de relegitimación de su acción.

Mientras las instancias globales debaten sobre la gobernanza mundial (gestión de los recursos a escala planetaria, organización de las normas del comercio internacional), la gobernanza fue asociada a la transparencia de la acción pública y al acceso del ciudadano a la información.

La ambigüedad se amplió cuando los conceptos de gobernanza/gobernabilidad dejan las esferas de los tomadores de decisión públicos (Estados, instituciones internacionales) y se difundieron a todas las capas de la sociedad. A veces los impugnaron, finalmente se apoderaron de ellos, por los juegos introducidos por la descentralización, y por procesos más informales, para desarrollar circuitos de tomas de decisión no jerárquicos de coordinación de las acciones colectivas (por ejemplo, agrupación de productores para hacer surgir una etiqueta de calidad).

Por otra parte, una tercera fuente de práctica de la gobernanza, que viene también de la acción de agrupaciones ciudadanas, nace de la incertidumbre de los datos científicos y de la obligación de gestionar los riesgos, la complejidad, la incertidumbre. De estas acciones nacieron conceptos como el desarrollo sostenible, el principio de cautela, etc. Acaso de las prácticas que parecen ahora evidentes: acceso a la información, transparencia, rastreabilidad, etc. La idea de una gobernanza ciudadana no jerárquica y no autoritaria se difundió gracias a la revolución tecnológica de información y comunicación cuya red mundial constituye la parte más mediatizada. Las normas de funcionamiento de esta red se establecen a medida de su desarrollo y constituye un potente vector de movilización y debate ciudadano. De allí, un salto hacia la toma de conciencia mundial de los problemas medioambientales. Los ciudadanos, incluso menos informados, ya no aceptan que unas empresas vengan a saquear su lugar de vida sin que se les pida su opinión, y sin que el Estado, que fija normas, logre protegerlos.

Por último, la multiplicación y la complejidad de los problemas que deben regularse (medio ambiente, reglamento económico y comercial, desarrollo rural urbano, empleos, etc.) da una dimensión espacial y territorial a la gobernanza, del ámbito global al local.

#### *1. 4. 5. De gobernanza a gobernabilidad*

Al término de este pequeño viaje semántico-etimológico del concepto de gobernanza, se encuentra el ciudadano básico agrupado en asociación. En Bolivia, se hablará de sociedad civil, comunidad, incluso de territorio. La definición contemporánea de la gobernanza nace de tres tipos de encuentro:

- Entre el ejercicio del poder en sus modalidades políticas y técnicas y el control ciudadano de tal ejercicio.
- Entre las decisiones del gobierno, las necesidades del pueblo y los territorios afectados así como su aspiración para construir su propio destino.
- Entre democracia electiva y democracia participativa.

Niccolo Machiaveli (*Il Príncipe*) afirmaba que un pueblo que conoció la libertad no se controla como cualquier pueblo. Sus palabras mantienen una latente actualidad a pesar de los años:

- El Príncipe debe vivir allí. Es decir, el poder político debe ir a su encuentro, recoger su pulso de manera permanente.
- El Príncipe debe nombrar un gobierno oligárquico. Eso significa desconcentrar las funciones del Estado y organizar la descentralización de las decisiones para responder de la mejor manera a las necesidades del pueblo y los territorios.
- De lo contrario, el Príncipe debe arruinar a este pueblo. En lenguaje moderno, imponer decisiones arbitrarias y utilizar medios de coerción para someter el pueblo y los territorios.

La gobernanza es el encuentro entre la democracia electiva, representada por los gobiernos elegidos (Estado, Departamentos, Municipios), y la democracia participativa donde el ciudadano controla el mandato del cargo electo y éste a cambio, trabaja en la participación del ciudadano. Participación e información son las claves de esta gobernanza que vincula los gobiernos y los ciudadanos, organizados o no, territorializados o no. La definición de Agora21, que se dedica al desarrollo sostenible, resume esta acepción del término «gobernanza»:

«Combinación de democracia electiva, de participación de ciudadanos y de enfoques racionales de la decisión basada en indicadores y evaluaciones. El desarrollo sostenible hace referencia a los métodos que permiten implicar el conjunto de los integrantes. Estas instituciones que combinan democracia participativa y electiva, así como las herramientas de evaluación de las políticas y la transparencia del proceso de decisión conforman el contexto general calificado de buena gobernanza. La información y el acceso del público a la información es así un componente importante que permite aplicar la gobernanza».

Para destacar el sentido de la gobernanza que se distingue del simple Gobierno, he aquí un extracto del diccionario etimológico del *Office Québécois de la Langue Française*:

«La gobernanza, por otra parte, devuelve a un proceso de coordinación que permite al ejercicio poderes políticos, económicos y administrativos efectuarse a todos los niveles de la estructura del sistema nacional, regional y local por actores diferentes que disponen a grados diversos del poder de decisión. Se traduce concretamente, pues, en una mayor participación de la sociedad civil organizada para elaborar decisiones y ponerlas en obra».

Más allá del papel de la sociedad civil, las comunidades y los territorios, existe una cuestión fundamental relativa a la esfera política. ¿La gobernanza y la gobernabilidad conforman juntas una caja de herramientas universal? El enfoque liberal, predicado por el Banco Mundial, tiende a responder afirmativamente ya que no se separa de una visión «gestionista» de la gobernanza: un problema, una solución. No, replican los integrantes de una posición crítica, incluido Michel Foucault (1989), que exigen la reintroducción de la dimensión del poder. Aquellos hacen hincapié en las diferencias culturales que pesan sobre la instauración de una gobernanza viable. Ningún recurso a una caja de herramientas es suficiente. Solo una visión lúcida e integrada puede llegar a una solución global y sostenible. Se trata de demostrar imaginación e innovación para encontrar la cuadratura del círculo de la gobernanza.

Si la gobernanza se refiere a una forma, a una red ordenada de toma de decisión, la gobernabilidad remite a condiciones, a modalidades de funcionamiento de esta red:

- Modalidades técnicas (referéndum, descentralización, articulación, organización del consenso, etc.)
- Parámetros organizacionales (instituciones, regulación de conflictos, etc.)

Analizando estas dimensiones de la gobernabilidad, se podrá definir las variables de ajuste que materializan al tejido de esta gobernanza que une a todos alrededor de la decisión.

## **2. Algunas dimensiones de la gobernabilidad en Bolivia**

### **2. 1. Cuestión de legitimidad**

El sistema electoral boliviano, propicio a alianzas y combinaciones, y el sistema político de partidos, distribuyéndose las carteras como botines electorales, se descreditaban hasta desarrollar una crisis mayor de la representación política en Bolivia. Es también la causa principal de una debilidad del Estado incapaz de tener una presencia fiscal mínima en ciertas partes del país ni de controlar sus propias fronteras, negociando en estado de dominado con los actores globales, aceptando en su seno una cooperación internacional pronto a volverse en «mandamás». El Estado boliviano necesitaba con urgencia relegitimarse, encontrar de nuevo la confianza del ciudadano. Se trata de una verdadera reconquista de credibilidad para ser audible al exterior y para poner

una máquina política administrativa exangüe, recuperar su rol de garante y de protector. Es el desafío del Estado: restaurar sus capacidades de acción y su autoridad. Sin un Estado fuerte e imaginativo que cuenta con instituciones idóneas y flexibles, no se puede hablar de gobernanza.

## **2. 2. Una inversión de perspectiva**

El Estado es el lugar de todas las tensiones. Recibe presiones de arriba, por parte de los actores globales (empresas multinacionales, instituciones internacionales) y recibe presiones desde abajo, con las sociedades territorializadas. Contesta a las presiones con mensajes de seducción:

- A los actores globales, para complacerlos y recibir préstamo e inversión. La degradación permanente de los términos de intercambio debilita más y más la posición de negociación del Estado y amplía las presiones desde arriba.
- A los actores locales en el sentido de su acercamiento, con políticas de descentralización y ordenamiento territorial; con más participación en la toma de decisión. Pero, la debilitación del Estado frente a los territorios y a los sectores sociales no le permite garantizar un proceso de descentralización equilibrado y articulado.

A principios del siglo XXI ocurrió un fenómeno que va ampliándose y que está cambiando el lugar y el papel del Estado. Se trata de la inversión de los términos de intercambio. Muchos recursos naturales no renovables como los minerales metálicos o los hidrocarburos están adquiriendo un valor estratégico más y más importante. Frente a los actores globales, el Estado tiene más poder en las negociaciones, hasta invierte las presiones. Esta fuerza nueva en el ámbito internacional devuelve dignidad y legitimidad a un Estado debilitado al principio del nuevo milenio. ¿El Estado podrá basarse en esta nueva situación para llevar a cabo las reformas territoriales indispensables que preservan la cohesión nacional y promueven la eficacia y equidad en la gestión territorial? Es, sin duda, su nuevo desafío que se resume en dos puntos:

- Separar lo administrativo de lo político. Se necesita de un personal técnico administrativo desconectado de las contingencias políticas, capaz de combinar y organizar las reglas de interrelación entre actores e instituciones que conforman la trama de cualquier forma de gobernanza. Recursos humanos y recursos organizacionales de un Estado territorializado son las claves de un mejoramiento de la gobernabilidad.

- Transformar la sociedad boliviana, de una sociedad multiétnica, que subentiende división y marginalización, a una sociedad multicultural, tejida de lugares y de vínculos.

### **2. 3. El sentido de la organización territorial**

El Estado reconquistando su legitimidad va también a redefinir su rol central en la organización territorial. Volver más atractivos los territorios, más amenos, organizar su gestión, acompañar las iniciativas, liberar las energías, suscitar proyectos territoriales, tales son los sentidos que guían la organización territorial de un Estado. A pesar de una herencia pesada en cuanto a la organización territorial, el debate y la tarea son vigentes pues no pueden sufrir más retraso.

### **2. 4. Una organización territorial histórica pesada**

#### *2. 4. 1. La departamentalización: morfologías departamentales difíciles*

La organización territorial heredada, particularmente la departamentalización, es un factor limitante de la gobernabilidad en Bolivia. Los departamentos presentan una morfología fragmentada, con capitales descentradas que son sinónimo de heterogeneidad socioespacial. La heterogeneidad espacial es un concepto en geografía urbana, pero se puede aplicar también en geografía regional. Se notan las lagunas de organización que representan una heterogeneidad espacial tan grande en los departamentos de Chuquisaca, Potosí y La Paz. A las dificultades de gestión se adjuntan los problemas de acceso por ambos lados, de la autoridad para administrar, de los ciudadanos para ser atendidos. De verdad cuesta entender a los observadores extranjeros, la lógica de organización territorial de los departamentos. No se percibe ningún equilibrio entre realidad geográfica y realidades sociales y culturales que se traduce en una organización territorial armoniosa.

#### *2. 4. 2. Criterios: la geografía, la eficacia administrativa y la cultura*

No basta mencionar que las culturas nativas no fueron un criterio de fijación de límites departamentales. Miremos el mapa del habla quechua. El área central del habla quechua es compartido por cuatro departamentos (Potosí, Chuquisaca, Cochabamba y Oruro). La heterogeneidad socioespacial que



deriva de una morfología espacial compartimentada y una territorialización sociocultural fragmentada dificulta la gestión de las entidades territoriales de nivel meso. ¿Es posible superar estas dificultades?

#### *2. 4. 3. De la dificultad de una reforma territorial*

¿Es deseable y posible una reforma de organización territorial en Bolivia? La organización territorial influye sobre la gobernabilidad, entonces la reflexión sobre su forma tiene sentido pero es imposible ponerse de acuerdo sobre los valores, los objetivos y los medios de una reforma de la organización territorial en Bolivia.

Los debates siempre apuntan sobre la descentralización pero nunca abordan el problema de los límites. Las propuestas de descentralización no faltan (Barrios Suvelza, 2003), enfocándose en el nivel municipal como en el nivel departamental. La sola propuesta de reconfiguración de entidades territoriales subestáticas viene de García Linares (2003). Propone descentralizar en base a criterios de identidades culturales dominantes (áreas culturales aymara y quechua) pero sin cuestionar los límites departamentales.

La cuestión de los límites es sensible y sobrepasa la simple ingeniería de organización estatal. Por ejemplo: las querrelas de límites entre Cochabamba y Beni, las varias fracturas que sufre el país entre lo urbano y lo rural, el oriente y el occidente, la poca cultura de la solidaridad, etcétera. Debatir de límites es como abrir la caja de Pandora, llevar un poderoso tabú que reafirma límites que actúan como verdaderas fronteras en el imaginario.

### **2. 5. La medida de la gobernabilidad**

Los autores Meny & Thenig proponen una tipología que mide el grado de gobernabilidad de un territorio. Esta tipología es producto de un cruce entre los acuerdos sobre los objetivos de la gobernanza y la certeza compartida sobre los medios concretos de su puesta en obra. Resultan cuatro situaciones de gobernabilidad que son el proceso caótico, el proceso pragmático, el proceso negociado y el proceso programado (cuadro 1).

**Cuadro 1 – Criterios de definición de la gobernabilidad**

		<i>Grado de acuerdo los valores y los objetivos</i>	
		Débil	Elevado
<i>Grado de certeza sobre los medios, los hechos y los conocimientos</i>	Débil	<b>Proceso caótico:</b> Evitación; confrontación; descentralización «salvaje»; solidaridad nula, crisis; recurso a la autoridad "providencial"	<b>Proceso pragmático:</b> Empirismo; recurso a los expertos
	Elevado	<b>Proceso negociado:</b> Debates ideológicos; recurso a la experiencia y a la tradición; controversia oficial y compromiso informal	<b>Proceso programado:</b> Rutinas; tecnicización; burocratización; descentralización programada; Planificación, solidaridad territorial

Fuente: Meny & Thoenig (1989)

## 2. 6. Bolivia, país de baja gobernabilidad

Bolivia acumula los criterios que definen un bajo grado de gobernabilidad. Escasos acuerdos sobre los valores y los objetivos entre los actores. Hay fracturas en todos los ámbitos (urbano/rural; occidente/oriente). Por falta de estudios o de consensos, también el grado de certeza sobre los medios y conocimientos es bajo. Bolivia se encuentra con frecuencia en el proceso caótico de gobernabilidad que se traduce localmente en:

- Debilidades estructurales de las instituciones a quienes cuesta cumplir su rol dentro de una trama de gobernanza (soporte, definición, puesta en obra, vinculación).
- Falta de medios y de competencia en la definición de los problemas por arreglar. Por ejemplo, conformarse con un inventario de recursos naturales para realizar un plan de ordenamiento sin prestar atención a los otros recursos, humanos u organizacionales.
- Los actores se oponen al enfoque y los resultados. Los espacios de diálogo no existen realmente y las relaciones permanecen en confrontación.
- La forma de confrontación más apreciada es el bloqueo, una especialidad local que hace huir los talentos y las actividades.
- La descentralización salvaje, a falta de acuerdos sobre los valores, los objetivos y los medios de la gobernanza, llega a reivindicaciones autonomistas fundadas sobre un regionalismo centrífugo.
- Egoísmo territorial que impide lograr una visión común.

### **3. La dimensión territorial de la gobernabilidad: regionalización y descentralización**

#### **3. 1. Poder central y poderes locales**

Históricamente, hay dos tipos de políticas regionales posibles, fundamento de las políticas de regionalización y descentralización en Europa:

- una política de redistribución de recursos y riquezas. Las regiones ricas muestran solidaridad, a través la política estatal o de la cooperación descentralizada, a las regiones más pobres.
- una política de reforzamiento y respaldo a las instituciones territoriales para generar nuevas riquezas.

En Bolivia se necesita aplicar las políticas de primera y segunda generación, redistribuir para borrar la desigualdad y crear nuevas riquezas, porque la solidaridad en sentido único no es sostenible.

#### **3. 2. Descentralización y solidaridad**

Durante mucho tiempo, las regiones de Bolivia han vivido aisladas unas de otras. Cada una forjó su personalidad a solas. El Estado centralizador tampoco tuvo muchas relaciones con las regiones. Es un verdadero desafío la construcción de una organización territorial sobre la base de la descentralización y de la solidaridad territorial.

#### **3. 3. El nivel local de la gobernanza: lo operacional**

La tendencia histórica a nivel mundial de la organización territorial es la descentralización y la participación ciudadana. En los territorios se crean actividades, riquezas y empleo.

### **4. Los parámetros de la gobernabilidad**

#### **4. 1. Las articulaciones verticales y horizontales**

##### *4. 1. 1. El papel central del Estado*

Las articulaciones verticales conciernen la dimensión política de la gobernanza. Se trata de articular diversos niveles de legitimidad democrática.

Esta articulación se basa en la armonización de políticas de planificación y de ordenamiento territorial, así como en políticas de desarrollo.

Las articulaciones horizontales involucran las relaciones de instituciones, de las más formales a las menos formales, y que tienen una dimensión económica, social y cultural. Son las que crean las atmósferas específicas para cada región y le otorgan capacidades de innovación, de creación de recursos inmateriales (capital relacional, relación de confianza, capacidad de cooperación) que son como externalidades inconmensurables pero pueden ser una base potencial de desarrollo sostenible.

#### *4. 1. 2. Un nivel meso de articulación*

El proceso de descentralización en Bolivia favoreció el nivel municipal, descuidando al nivel departamental. Sin embargo, es un nivel de articulación esencial entre el Estado y los municipios. La elección del prefecto al sufragio universal confiere una cierta pero frágil legitimidad democrática al gobierno departamental. Por eso, la descentralización hacia el nivel meso queda pendiente con un verdadero gobierno departamental que se articula con los servicios del Estado y que tiene medios para vincularse con los municipios de su jurisdicción. De la articulación entre los niveles de la organización territorial, del Estado a los municipios y comunidades, pasando por los niveles intermedios, dependerá la calidad de la gobernanza futura de Bolivia.

#### *4. 1. 3. Unidades de base operacional y viable: municipios, comunidades y mancomunidades*

El nivel de base es dónde la vida se expresa, aquí se identifican las necesidades sociales y de organización básica. Aquí se ubican los auténticos promotores de proyectos de desarrollo. También es el nivel operacional de las aplicaciones derivadas de la planificación y del ordenamiento territorial.

### **4. 2. Democracia electiva, democracia participativa**

Los países no pueden funcionar sin delegación de poder a través de cargos electivos. De otro lado, los cargos electivos no pueden encargarse de todos los aspectos de la vida de la gente. Para tener un contacto con la realidad, se debe organizar la democracia participativa, complementaria de la electiva.

Es un proceso histórico. La democracia electiva y la democracia participativa conforman el par imprescindible de la gobernanza del futuro.

## **5. Perspectivas y prospectivas**

En la década de 1990, la elección de una descentralización municipal deja en suspenso la organización territorial de Bolivia, en ausencia de un verdadero nivel intermedio de la cadena de gobernanza. Los conceptos de gobernanza/gobernabilidad, a pesar de su origen controvertido, llegaron a una determinada madurez a través de las prácticas: ayudan a estructurar las problemáticas que el país deberá enfrentar para salir del proceso caótico de gobernanza.

En primer lugar y por orden de prioridad temporal, se trata de restaurar las capacidades de acción del Estado, para que desempeñe plenamente sus papeles de garante, organizador y movilizador de los recursos. Eso pasa, más allá de la escena internacional, por salir del Estado de dependencia. A nivel interno, el reconocimiento de su autoridad a través de la relegitimación de su actuar sobre bases de la transparencia y del control ciudadano, devuelven la confianza y la aceptación de las políticas.

A partir de esta nueva confianza del ciudadano en un Estado que lo asegura, éste puede establecer los mecanismos que van a coordinar la acción de las instituciones centrales, sectoriales y territoriales y más allá las organizaciones territoriales específicas de Bolivia. Estos mecanismos consistirán esencialmente en lugares y momentos de concertación y confrontación, con el fin de llegar a un consenso.

El problema de la responsabilidad debe abordarse. Está claro que el Estado tiene un papel que jugar en este ámbito, pero es más en la práctica, donde debe actuar más que en cualquier normalización de los comportamientos. La cultura de la responsabilidad es un elemento indispensable para salir del proceso de gobernanza caótica.

La última cuestión, vinculada a la responsabilidad, se refiere a la democracia y a los límites de las delegaciones de poder. Confiar la gestión de un bien común a una entidad no elegida puede plantear problemas de deriva antidemocrática. Pero allí, se trata de evitar todo dogmatismo frente a la cuestión y de referirse cada vez, con la vigilancia que se impone, a las situaciones locales particulares a Bolivia.

¿La gobernanza, como red de toma de decisión (Estado-colectividades territoriales-sociedad civil) y la gobernabilidad (como modalidades de gobernanza) son conceptos capaz de sintetizar el desafío de Bolivia a conjugar artes de vivir y artes de producir, liberar las energías, armonizar los desarrollos?  
¿Va a alcanzar un grado de gobernabilidad hasta que los procesos de regulación

parecerán rutinas? ¿Va a probar una vez más que gobernanza y gobernabilidad no son más que conceptos ingenuos que encubren los conflictos irreducibles de los componentes sociales y geográficos del país para conquistar el poder político y económico?

Tal es la problemática para el gobierno a corto plazo y para la Constituyente a mediano plazo: organizar la confrontación de los intereses y opiniones sobre cuestiones que conciernen no solamente la ciencia, sino también los valores que funden el *patchwork* de cosmovisiones de las comunidades (en sentido amplio) que componen Bolivia y que definen sus artes de vivir.

## Referencias citadas

- BARRIOS SUVELZA, F. X., 2003 – *Dictamen especial sobre la descentralización en Bolivia: visión sistémica, relaciones fiscales, reingeniería prefectural*, La Paz: Plural Editores.
- GARCÍA LINARES, A., 2003 – La crisis de Estado. *Tink'asos*, 16: 51-78; La Paz: PIEB
- BECK, U., 2001 – *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, 521 pp.; París: Aubier.
- BENKO, G. & LIPIETZ, A., 1992 – *Les Régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, 424 pp.; París: PUF.
- BENKO, G. & LIPIETZ, A., 1995 – La régulation des espaces aux espaces de régulation. In: *Théorie de la régulation. L'état des savoirs* (R. Boyer & Y. Saillard, eds.); París: La Découverte.
- BENKO, G. & LIPIETZ, A., 2000 – *La Richesse des régions : la nouvelle géographie socio-économique*, 564 pp.; París: PUF. Coll. Économie en liberté.
- GODARD, O., 1993 – *Stratégies industrielles et convention d'environnement. De l'univers stabilisé aux univers controversés*, 251 pp.; París: INSEE méthode.

FES-ILDIS (eds.), 2003 – *La descentralización que se viene. Propuesta para la (re) constitución del nivel estatal intermedio*, 478 p.; La Paz: Plural Editores.

FOUCAULT, M., 1989 – *De la Gouvernamentalité ; cours donné au collège de France en 1978 et 1979*; París: Édition du Seuil.

HUFTY, M., AUROI, C. & DE LA FUENTE, M. (eds.), 2005 – *¿A dónde va Bolivia? Gobernancia, gobernabilidad y democratización*, 217 p.; La Paz: Plural Editores.

MENY, Y. & THOENIG, J. C., 1989 – *Politiques publiques*; París: PUF.

VAN VLIET, G. & MATUS, C., 1982 – *Planificación en sistemas de baja gobernabilidad*; Bogotá: IDRI.

VELTZ, P., 2004 – *Des lieux et des liens. Politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*, 153 pp.; La Tour d'Aigues: L'aube poche essai.

### **Páginas web consultadas**

AGORA 21 – <<http://agora21.org/>>

OFFICE QUÉBÉCQUOIS DE LA LANGUE FRANÇAISE – <<http://www.granddictionnaire.com>>





# El papel del sistema de órganos del poder popular en la gobernabilidad y la gobernanza en Cuba

Alberto C. Averhoff Casamayor

## Introducción

Los términos gobernabilidad y gobernanza, de reciente acuñación, revisten una gran actualidad en el contexto mundial actual y, por ende, en el cubano. El primero de estos términos, en su acepción más común y sintética, es posible definirlo como «cualidad de gobernable» (Biblioteca de Consulta Microsoft Encarta, 2004). Mientras que la gobernanza trata sobre la calidad de la eficiencia en el desempeño de las instituciones. En síntesis, la gobernabilidad y la gobernanza se refieren a «situaciones vinculadas con la gestión política y administrativa de la sociedad y con las modalidades de ejercicio del poder».

Esta capacidad de gobernar en Cuba materializada a través de la gestión política y administrativa del gobierno, persigue como finalidad suprema preservar y dar continuidad a los logros del proyecto emancipador nacional, que contiene los intereses más profundos del pueblo cubano.

«Por ello, la gobernabilidad y la gobernanza en Cuba, como capacidad del gobierno para ejercer el poder de forma continuada asume en sí

tareas defensivas y constructivas de un nuevo orden social cada vez más alejado de la lógica del capitalismo y más cerca del ideal del socialismo del siglo XXI» (Limia David, 1997; García Brigos, 1998; Alonso Freyre, s.f.)

Esto es, la capacidad de gobierno que interesa va más allá del Gobierno como componente del Estado, se trata de una capacidad relativa a la acción del control, fiscalización y dirección del sujeto sobre el cual recae la función social de dirección.

En el trabajo se realiza, básicamente, un análisis de la gobernabilidad y la gobernanza a lo largo del proceso revolucionario cubano, planteando los diferentes estadios por los cuales ha transitado, así como la incidencia actual de los órganos del poder popular en el proceso, particularmente, mediante los Consejos Populares como órganos locales-territoriales de carácter representativo, investidos de la más alta autoridad para el ejercicio de sus funciones, es decir, como expresión genuina de la democracia socialista a nivel local-territorial. El documento se apoya, principalmente, en los resultados del informe de investigación del «Proyecto Crecer en Gobernabilidad», desarrollado por el Centro de Estudios Comunitarios (CEC) de la Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas (UCLV)<sup>1</sup>, por los autores: Dr. Joaquín Alonso Freyre, Dra. Mirtha del Río Hernández, Dr. Iván Santos Vítores, MSc. Leticia Toledo Cabrera, MSc. Roberlando Gómez Ramírez, MSc. Dagoberto Figueras Matos, Lic. Luisa Fajardo Nápoles, Lic. Oscar Díaz Fuentes, Lic. Addiel Pérez Díaz y Lic. Maylen Villamañan Alba bajo el título: «Sistema conceptual para la formación en actividad gubernamental local en las dimensiones económica, política y jurídica».

Los resultados finales del trabajo permiten, de forma generalizada, concluir que es necesario que los Órganos del Poder Popular, especialmente a través de las Asambleas Locales, ubiquen en primer lugar la labor de Control y Fiscalización de los Consejos Populares, elevando la exigencia como Órganos Supremos del Poder del Estado en el territorio en el que se desempeñan. De ahí la necesidad de potenciar el protagonismo de los propios delegados en su accionar como tal y como elementos componentes de los Consejos Populares.



## **1. Desarrollo**

### **1. 1. Análisis conceptual sobre la gobernabilidad y la gobernanza**

El término gobernabilidad recientemente comenzó a utilizarse para referirse a los problemas relativos al ejercicio del gobierno frente al crecimiento de las demandas sociales, bajo la influencia del pensamiento neoliberal; es decir, nace en condiciones de búsqueda de alternativas para el mantenimiento de la dominación del capital en los principales centros del imperialismo, cuando en ellos se debían realizar importantes cambios en las formas de ejercer tal dominación.

En América Latina la entrada al debate se produce a partir de los años de 1980 (durante los llamados procesos de transición democrática), pero en condiciones muy diferentes a las existentes antes del periodo de las dictaduras militares (Castro, 2002). Con el transcurso del tiempo, al término gobernabilidad se le han ido atribuyendo disímiles significados, siendo imposible obtener un concepto único y comúnmente aceptado.

En un inicio los términos de gobernabilidad e ingobernabilidad fueron empleados para referirse:

«al fenómeno de la estabilidad de la economía, a su funcionamiento fluido, según una secuencia que exige el procesamiento mediante las instituciones y los sujetos sociales» (Memorias del Seminario de Partidos Políticos y Gestión Estratégica, 1997: 8-9).

Dentro de las ciencias sociales, en cambio, el término de gobernabilidad se empleó —según las Memorias del Seminario de Partidos Políticos y Gestión Estratégica— para hacer referencia al control político institucional del cambio social transformador; mientras ingobernabilidad, a su vez, definía la pérdida de control gubernamental de los mecanismos o de las fuerzas objeto del gobierno. A pesar de la diversidad de enfoques sobre la gobernabilidad, en todos los casos se hace referencia en el orden conceptual a la capacidad de los gobiernos para ejercer el poder político de forma continuada.

El tratamiento del tema de la gobernabilidad proviene de varias fuentes: la llamada Comisión Trilateral<sup>2</sup>; la comprensión de los procesos de transición a la democracia; su uso por organismos internacionales y la explicación de los procesos de construcción europea.



<sup>2</sup> La Comisión Trilateral se fundó en 1973 como entidad privada integrada por personalidades vinculadas a la banca, los negocios y la vida empresarial en Norte América, Japón y Europa Occidental.

El origen del concepto puede situarse en el informe «Gobernabilidad de las democracias». En él sus autores abordan la necesidad de superar el desajuste existente entre las demandas sociales en expansión y la crisis financiera y de eficiencia que caracterizó al mundo capitalista en 1970. Se entendió entonces que la investigación sobre gobernabilidad debía centrar la distancia entre las demandas sociales y la habilidad de las instituciones públicas para satisfacerlas; de ahí que estableciera una definición de gobernabilidad en sentido amplio como capacidad de las instituciones públicas para hacer frente a los desafíos que confronta, sean éstos retos u oportunidades (Crozier *et al.*, 1975).

Un uso diferente se dio en los trabajos que abordaron la problemática de la transición democrática (O' Donnell, 1979), donde se asume un doble papel de la gobernabilidad; por un lado cuando evita la autocracia y, por otro, cuando logra la expansión de los derechos y oportunidades de las personas.

Una tercera corriente proviene de la utilización del término por las agencias internacionales (Banco Mundial y PNUD) que lo emplean como sinónimo de gobernanza. Estas agencias emplean el término gobernabilidad para referirse a:

- El proceso y las reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados.
- La capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones.
- El respeto de los ciudadanos y del Estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socioeconómicas entre ellos (Kauffman *et al.*, 2000).

La cuarta corriente surge en la década de 1990 durante el proceso de integración europea donde la gobernabilidad de toda la Unión Europea trata de explicarse a partir del concepto de gobernanza, cuando se asume como estructura de toma de decisiones a través de redes multinivel de actores gubernamentales y no gubernamentales. Estas circunstancias aportan una nueva forma de comprender la gobernabilidad y la gobernanza cuando consideran:

- Una nueva conceptualización de la legitimidad de las instituciones políticas fundamentada en la eficiencia de un gobierno, sobre todo para el pueblo más que por o desde el pueblo.
- Una nueva forma de entender las políticas públicas en clave multinivel y de red, donde la formulación y la implementación se producen en arenas y niveles políticos diferentes por actores con distintas capacidades y preferencias.

La gobernabilidad y la gobernanza, como se ha visto, no son conceptos excluyentes sino complementarios. Siguiendo el razonamiento de Strom & Müller (1999), al estudiar la gobernanza se centran los procesos de interacción entre actores estratégicos considerándolos como aquellos que cuentan con recursos de poder<sup>3</sup> suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos (Coppedge, 1996). Es decir, se centran las estructuras sociopolíticas que emergen y gestan tales procesos de interacción. El concepto de gobernanza se convierte entonces en una herramienta analítica y descriptiva para estudiar los patrones de interacción como agentes mediadores y mediatizados enfocando la acción de los actores involucrados.

Extendiendo esta lógica a la gobernabilidad, es necesario entenderla como la capacidad de un sistema sociopolítico de gobernarse a sí mismo en el contexto en que se encuentra. Por tanto se deriva de la correlación entre necesidades y capacidades del propio sistema y se convierte en una cuestión de refuerzo que implica un ciclo de retroalimentación donde la gobernabilidad depende de la calidad de las reglas del juego y actúa sobre ellas reforzándolas.

Así, la gobernabilidad se refleja en el tipo de políticas públicas implementadas, de modo que establece un vínculo no solo entre necesidades y capacidades sino, además, entre necesidades y políticas. Pone en evidencia el sesgo institucional de la política al mostrar cómo la institucionalidad afecta a las políticas y cómo éstas establecen reglas o marcos institucionales para las decisiones colectivas.

El esquema es simple: la gobernabilidad es mediada por las capacidades conferidas por el marco institucional, pero esas mismas capacidades actúan hacia los niveles inferiores en forma de políticas que generan una nueva gobernanza bajo la que interactúan otros actores.

En resumen, desde la perspectiva institucional, la gobernanza aborda la interacción entre actores desde los marcos institucionales en que se produce, mientras la gobernabilidad es la capacidad que dicha interacción aporta al sistema sociopolítico para su propio refuerzo.



<sup>3</sup> Los recursos de poder pueden proceder del control de determinados cargos o funciones públicas (Ejército, legislativo, Presidencia, política económico-financiera, sistema judicial, gobiernos estatales o municipales claves...), del control de factores de producción (capital, trabajo, materias primas, tecnología...), del control de la información y las ideas (medios de comunicación social principalmente), de la posibilidad de producir movilizaciones sociales desestabilizadoras (grupos de activistas) o de la pretendida autoridad moral (iglesias).

La perspectiva institucional aporta una dimensión analítica al estudio de la gobernabilidad porque se fundamenta en reglas que confieren un marco institucional a la interacción de actores (gobernanza) permitiendo captar la correlación entre necesidades y capacidades por un lado, y por otro, entre necesidades y demandas, y formulación e implementación de políticas públicas. Sin embargo, los estudios analíticos llevan connotaciones normativas implícitas. En este caso, la dimensión normativa enfoca la gobernabilidad asociada con mayores niveles de democracia y bienestar estimando que las fórmulas democráticas son las que mejor canalizan las necesidades y demandas ciudadanas; y que el bienestar, entendido como desarrollo humano, es el mejor modo de juzgar la bondad de las políticas públicas. La influencia de las fórmulas democráticas en la gobernabilidad es algo incuestionable a pesar de que puede existir gobernabilidad sin democracia, en tanto un gobierno autoritario posee capacidad de formulación e implementación, sin embargo, no podrá pasar a altos niveles de gobernabilidad mediante el empleo exclusivo de la fuerza.

La complejidad de la gobernabilidad bajo un régimen democrático ha sido tratada por diversos autores que enfocan el asunto no solo en el plano de las acciones gubernamentales, sino que además incluyen una valoración sobre el estado de las instituciones sociales y el vínculo entre el Estado y la sociedad civil. Una democracia es gobernable cuando los gobernantes toman y ejecutan decisiones que son aceptadas por la ciudadanía sin que ésta pretenda cambiar el régimen político, aún cuando tales decisiones la afecten. En este sentido, la gobernabilidad implica estabilidad política de las instituciones democráticas y de los gobiernos en el corto plazo. También se relaciona directamente con la capacidad de las instituciones políticas y sociales para, por un lado, agregar y articular intereses, y por otro, regular y resolver los conflictos entre ellos. Desde una perspectiva de largo plazo y en el contexto económico, político y social, la gobernabilidad se relaciona con la capacidad de los gobiernos para conducir los procesos y actores sociales hacia el desarrollo, la equidad y la consolidación de las instituciones democráticas, resolviendo los conflictos de intereses y valores que surjan en torno a esas metas.

Para Hewitt de Alcántara el significado de la gobernabilidad radica en:

«la creación de consenso u obtención de consentimiento [...] para llevar a cabo un programa en un escenario donde están en juego diversos intereses, implica la creación de estructuras de autoridad en distintos niveles de la sociedad dentro y fuera del Estado, por encima y por debajo del Estado» (s.f.).

A su vez, Pedro M. Martínez señala que la gobernabilidad se da cuando existe calidad en el desempeño gubernamental, considerando las siguientes dimensiones: la capacidad de adoptar oportunamente las decisiones y desafíos que exigen una respuesta gubernamental; la efectividad de esas decisiones; su aceptación social; la eficacia y la coherencia de esas decisiones. De esta manera, la gobernabilidad sería la capacidad de las instituciones gubernamentales y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos y movilizar con coherencia, eficiencia y oportunidad las energías de los integrantes hacia metas preestablecidas (Martínez, s.f.). En otra orientación, Alcántara señala la existencia de tres escenarios para fortalecer la gobernabilidad: organizaciones de gobierno encargadas de vincular la economía y el sector público; organizaciones de gobierno encargadas de vincular economía y política y; la interacción entre la amplia gama de actores pertenecientes a la sociedad civil (Alcántara, 1994).

Puede apreciarse que el fenómeno de la gobernabilidad puede ser abordado desde varias aristas: el grado de eficiencia y eficacia de las instituciones gubernamentales para dar respuesta a las demandas sociales; los niveles de legitimidad y consenso alrededor del sistema político y del régimen de dominación en general; y los niveles de participación política de los ciudadanos en el ejercicio del poder, especialmente en los procesos decisorios. En tal sentido Daniel Filmus afirma que la eficiencia, la legitimación y la participación son los tres pivotes sobre los que se asienta hoy la gobernabilidad de los sistemas políticos (Filmus, s.f.).

Es importante reconocer en la literatura producida sobre «gobernabilidad democrática» una legítima preocupación por el sostenimiento de modelos gubernamentales que conduzcan a la instauración de regímenes autoritarios y en los que se reflejan condiciones sociales donde el contenido de la política está determinado, esencialmente, por los intereses de una élite de poder, por lo que su realización práctica entra en contradicción con los intereses de vastos sectores populares —que con frecuencia adquieren una alta relevancia política—.

En América Latina el tema de la gobernabilidad ha ido adquiriendo una estructura temática que incluye, según Hernán Yanes (1997: 7-14)<sup>4</sup>, las siguientes dimensiones:



<sup>4</sup> Los elementos de contenido sobre la estructura temática, las tendencias y los peligros expuestos en este epígrafe han sido tomados de esta obra.

- La reforma del Estado que incluye la implementación de su descentralización.
- La crisis de representatividad centrada en la crisis de legitimidad, reconocimiento y capacidad movilizativa del sistema de partidos.
- La autonomización, institucionalización y fortalecimiento de los nuevos actores sociales colectivos de la sociedad civil.

Estos temas son abordados según dos tendencias, una de naturaleza normativista y la otra, de naturaleza estructural. En la primera la gobernabilidad se enfoca en términos de relaciones, ante todo institucionales, entre el gobierno y la sociedad civil, asumiendo las crisis como un problema de incapacidad de los gobernantes. En la segunda, se acepta la relación entre el gobierno y la sociedad civil pero se hace un reconocimiento de la agenda social. A pesar de ello, no rompe con la matriz normativista pues subordina los asuntos sociales a los de tipo institucional, es decir, asume que la gobernabilidad pasa primero por la existencia de un modelo de democracia y luego se resolverían los asuntos sociales, que para muchos serían abordados con políticas asistenciales.

El tema de la gobernabilidad se convierte entonces en instrumento para el sostenimiento de un sistema de dominación, en un modo de refuncionalización de los conflictos y no de su resolución. Ello implica la necesidad de desarrollar construcciones conceptuales sobre la gobernabilidad desde la percepción de los sujetos populares para todos los niveles de gestión gubernamental, con énfasis en el nivel local orientado a propiciar una mayor participación de la gente en asuntos que son vitales a su cotidianidad: conciliación de intereses, desarrollo sustentable, medio ambiente, ingresos, recursos y administración.

Para ello resulta imprescindible el logro de una participación que enfrente los intentos de descentralizar a nivel local la ineficiencia de instancias superiores de gobierno, que no constituya una «modernización» que transfiera a la localidad estructuras burocratizadas que nunca han estado al servicio de la población y encargue a la misma enfrentar la solución de los problemas que crea el mercado, junto al abandono por los gobiernos de funciones públicas vitales mediante la privatización de la agenda social.

## **1. 2. La gobernabilidad y la gobernanza en Cuba**

En Cuba, las cuestiones relativas a la gobernabilidad y la gobernanza, y en general a procesos participativos, han sido abordadas por varios autores, sobresaliendo entre ellos, Jesús García Brigos (1992; 1998), Miguel Limia David (1997) y Mirtha Del Río Hernández (2002).



Una de las elaboraciones conceptuales de mayor alcance ha sido ofrecida por Jesús García Brigos. Para él es necesario abordar el estudio de la gobernabilidad desde la perspectiva del análisis de las contradicciones dialécticas de la sociedad. Al respecto afirma:

«en el concepto de gobernabilidad se plasma en general la acción de control y dirección de los sistemas por un cierto agente, a través de la diferenciación más o menos sustancial entre el sistema gobernable, y el elemento actor de la acción. Cuando se ve la gobernabilidad en términos de contradicciones dialécticas para el caso de los sistemas sociales, el contenido se devela asociado al proceso de resolución del sistema de tales contradicciones para el organismo social en cuestión, tanto las internas como las externas; al desenvolvimiento ordenado de dicho proceso en el sentido del aumento de la estabilidad del sistema dado, vinculada al paso a estadios superiores, más aptos para el autodesarrollo» (1996: 14-28).

Otro autor que aporta un análisis de un profundo valor conceptual para los estudios de gobernabilidad es Miguel Limia, en particular, cuando aborda la problemática de los procesos sociopolíticos. La lectura de sus textos en términos de gobernabilidad deja una importante orientación teórica y metodológica imprescindible para la actividad investigativa y para la intervención social. Tal es el caso de las reflexiones que aporta en torno a la dinámica de la sociedad civil cubana mostrando, a través del análisis de los modos de participación, la necesaria correlación que debe existir entre tareas constructivas y defensivas de la nueva sociedad.

Mirtha del Río, en esta misma dirección, analiza cómo en las condiciones actuales, el mantenimiento de la gobernabilidad en Cuba se asocia a la propia capacidad del régimen político, social y económico para reproducirse en sus aspectos más positivos; al perfeccionamiento de la democracia socialista mediante la ampliación y el perfeccionamiento de la participación popular en la gestión estatal, unido a la capacidad del proyecto socialista para sobrevivir y desarrollarse en medio de un mundo globalizado y unipolar (2002: 84).

En este sentido, según la autora, adquiere suma importancia para garantizar la gobernabilidad y la continuidad de la revolución no solo en el corto plazo, sino también y sobre todo a largo plazo, un perfeccionamiento del sistema político cubano que permita el mantenimiento del consenso alrededor del proyecto social, así como de la estabilidad política en el corto y largo plazo; el incremento

de la capacidad del gobierno, a todas las instancias, para dar respuesta eficaz a las demandas y necesidades de la ciudadanía, estrechamente relacionadas con la capacidad del Estado para resolver los problemas económicos que enfrenta; el perfeccionamiento de las instituciones y organizaciones del sistema político de forma tal que sean capaces de convertir en voluntad política los intereses y necesidades de los sectores por ellas representados; el perfeccionamiento e incremento de la participación política de los ciudadanos en los procesos decisorios en todas las instancias de poder y especialmente en las instancias locales y el fortalecimiento de todas las estructuras locales del poder popular como requisito para lograr la eficacia gubernamental a ese nivel, impulsar el autodesarrollo comunitario y ampliar la participación de la población en el diagnóstico, planificación, solución a los problemas de índole material y espiritual que se encuentran en su cotidianidad, desde una mentalidad creadora e innovadora.

Para Cuba preservar y dar continuidad a la Revolución significa defender y realizar un proyecto de emancipación nacional y social que contiene los intereses más profundos de su pueblo. Por ello, la gobernabilidad como capacidad del gobierno para ejercer el poder de forma continuada contiene en sí tareas defensivas y constructivas de un nuevo orden social cada vez más alejado de la lógica de estructuración y funcionamiento del capitalismo y más cerca del ideal socialista.

En ambos casos la capacidad de gobierno va más allá del Gobierno como componente del Estado, se trata de una capacidad relativa a la «acción de control y dirección» que refiere García Brigos, del sujeto sobre el que recae la función social de dirección. Ello significa que en cada sociedad hay diversidad de gobernabilidades. En primer término, la gobernabilidad social de la clase dominante sobre el resto de la sociedad expresada en la acción directiva de los sujetos de política; la gobernabilidad al interior de cada subsistema en que se concreta la dominación, tanto en el orden sectorial, como en los diversos niveles de dirección de la sociedad; y la gobernabilidad específica de la acción colectiva en instituciones como la escuela, la familia, etc. En todos los casos, el análisis en términos de gobernabilidad centra la capacidad de ejercicio del poder de forma continuada para el control y dirección de la acción conjunta de la colectividad correspondiente.

La problemática de la gobernabilidad en Cuba presenta un contenido radicalmente diferente al de otros países del continente por tratarse de una realidad donde la gestión de gobierno tiene como referente la emancipación

nacional y social del pueblo, y no la subordinación a las necesidades de la reproducción del dominio del capital, ni a los dictados del imperialismo y sus organismos internacionales de dominación; lo cual genera un sistema de contradicciones totalmente diferente al que se presenta en otros países.

Ello se ha agravado en el último decenio por las consecuencias del derrumbe del socialismo en Europa del Este y el paso a un mundo unipolar dominado por Estados Unidos, creando condiciones exteriores aún más adversas para el despliegue del ideal emancipador de la Revolución.

La literatura más extendida sobre gobernabilidad traza un vínculo entre necesidades y demandas de la población de una parte y de otra, las capacidades y políticas orientadas a satisfacerlas. El enfoque normativista estima que «una política es buena» cuando se orienta a satisfacer necesidades.

Para el sujeto de política en la sociedad cubana, la cuestión no es tan simple pues la satisfacción de un alto número de necesidades pasa por el propio desarrollo del país en la dirección de construir una nueva sociedad, lo cual no depende de la voluntad de hacerlo ni de la existencia o no de recursos —una parte de ellos deben ser destinados a la defensa del país—. La legitimidad de cualquier decisión al respecto es incuestionable desde el punto de vista de la gobernabilidad aún cuando proponga a la actividad de gobierno un requerimiento superior en el tratamiento de necesidades y demandas de la población. Es, sin embargo, dentro de la propia actividad política donde aparece el mayor reto a la gobernabilidad: el reto de encontrar modos y formas de ejercicio del gobierno que sean coherentes con su contenido popular y con los ideales de la revolución. «La Revolución lejos de restringir la democracia, ha generado formas de participación que con el tiempo se han ido perfeccionando y que exigirán siempre una continua renovación»; como es el caso del Sistema de Órganos del Poder Popular.

«La esencia del sistema político cubano pone énfasis en la incorporación auténtica del conjunto de la sociedad a la toma de decisiones. Por otro lado, el debate de los asuntos de interés público, desde los de trascendencia nacional hasta los locales, contribuye a la unidad y es un punto de partida para la adopción y la aplicación de medidas prácticas» (V Congreso del Partido Comunista de Cuba, 1997: 7).

En Cuba, la dinámica defensiva y constructiva de la nueva sociedad introdujo desde el inicio mismo del proceso revolucionario altos niveles de centralización. Sin embargo, a mediados de los años setenta el paso de

la estructura provisional del Estado revolucionario a la creación de una estructura definitiva y la instauración de una nueva división político-administrativa, se propuso entre otros objetivos, un acercamiento mayor del nivel nacional con la base. Con este propósito, se simplificó la estructura institucional mediante la eliminación de uno de los niveles intermedios —las regiones—, y se le otorgó mayor importancia socioeconómica a las instancias territoriales y facilidades para realizar la planificación, la administración de recursos e incentivar la participación de las masas en la dirección y la gestión económica. Entre los objetivos que se previeron entonces, estaba el de alcanzar una adecuada correlación centralización-descentralización<sup>5</sup>. Sin embargo, durante el proceso de institucionalización desarrollado no se realizaron cambios sustanciales en la redistribución del poder a favor de los municipios ni tampoco fueron significativos los cambios en la gestión como expresión institucionalizada de la toma de decisiones a ese nivel<sup>6</sup>.

Después vino la crisis que tuvo que enfrentar el país durante el Periodo Especial, que se manifestó por la caída abrupta de los principales indicadores económicos y tuvo su impacto en la esfera política, social y espiritual. La inevitable salida de la crisis impuso la necesidad de que (conjuntamente con la redefinición de la estrategia de desarrollo económico y social del país) se redefinieran aspectos clave del ideal socialista y de los procedimientos para materializarlos en la práctica revolucionaria. Los cambios en la dinámica social y los procesos de desestructuración y ruptura de la vida cotidiana (Sotolongo, 2001; Martín Fernández, s.f.) generados en los primeros momentos de la crisis, acentuaron la concentración en manos del Estado de los exiguos recursos disponibles y las posibilidades reales de darle solución inmediata y efectiva a cada una de las necesidades y demandas sentidas de la población, que impactaron en el quehacer del delegado y en su papel de mediador y canalizador de dichas necesidades y demandas (Fajardo Nápoles, 2005). Las potencialidades y aspiraciones surgidas al crear un nuevo eslabón del gobierno —los Consejos populares— y el propósito de hacer realidad el autogobierno socialista fueron quedando relegadas ante la exigencia de atender los urgentes problemas y los conflictos existentes en las circunscripciones de cada localidad<sup>7</sup>.



<sup>5</sup> El Sistema de Dirección y Planificación de la Economía aprobado en el I Congreso del Partido Comunista de Cuba así lo demandaba (Partido Comunista de Cuba, 1975: 161).

<sup>6</sup> Los cambios fueron más tangibles en la gestión empresarial y en algunos sectores de la economía, véase José Luis Martín Romero (2004).

<sup>7</sup> Coincidiendo con lo planteado por García Brigos comenzaron a manifestarse contradicciones entre las dos facetas de los Consejos Populares, la faceta pragmático-cotidiana y la faceta estratégica fundamental

Al retomarlas posteriormente, aparece un conjunto de elementos relacionados con la gestión económica local y las posibilidades de que disponen los delegados para satisfacer necesidades y demandas de la población. Al respecto no es ocioso analizar como en Cuba el tránsito a un nuevo modelo de gestión estuvo signado por el paso de una planificación a partir de balances materiales a la planificación financiera, que en su lógica de construcción incluye el presupuesto de la economía nacional y se orienta a la conjugación del sistema de intereses de la sociedad y que es reflejado en la estrategia de desarrollo económico y social para el periodo.

En este sentido la presentación y propuesta a la Asamblea Municipal del plan económico y del presupuesto municipal está mediada por el estudio de factibilidad, a partir de los recursos disponibles y de los gastos que pueden ser asumidos por el presupuesto de la localidad, y que deberán ser armonizados con el plan económico provincial y nacional y configurado a través de la participación de todos los sectores de la economía.

El paulatino proceso de descentralización en la administración y utilización de los recursos materiales, financieros y humanos por los municipios, y el otorgamiento de atribuciones para confeccionar de abajo-arriba el presupuesto y plan económico en cada municipio —previsto en el mecanismo de planificación—, patentiza la consecución práctica del principio del centralismo democrático en el país. Sin embargo, no siempre en la práctica existe correspondencia entre las demandas de la población con las que decide priorizar la Asamblea Municipal del Poder Popular.

Los procesos de la práctica económica muestran que la conjugación de los intereses sociales, colectivos e individuales y la armonización de los intereses sectoriales y territoriales es uno de los momentos más complejos en las relaciones que se dan entre el entramado institucional, que deben responder a normas, procedimientos, reglamentaciones sectoriales y la emergencia de proporcionar soluciones efectivas a las demandas de la población. Tales mecanismos provocan, a veces, inquietudes en los delegados de las circunscripciones, que sienten no poder satisfacer las necesidades de sus electores por no poder disponer de los recursos para el periodo deseado.

La Asamblea Municipal del Poder Popular (AMPP) recepciona las inquietudes y demandas de la población de cada una de las circunscripciones que integran



como embrión del autogobierno social socialista; véase Jesús García Brigos (1998: 78-79). En este libro se examinan las contradicciones que generan; véase también García Brigos & Martínez Canals (2001).

los Consejos Populares —véase el siguiente acápite—, siendo el Consejo de la Administración del Municipio (CAM) quien en su función, realiza estudios de factibilidad de las demandas, y de acuerdo a las posibilidades de solución, le da prioridades en la propuesta del presupuesto y plan económico del municipio. Antes de seguir su curso, son examinadas en la Asamblea y tienen que ser aprobadas por los delegados.

### **1. 3. Sistema normativo y práctica cotidiana de la actividad de los órganos del poder popular en el gobierno**

El ordenamiento jurídico cubano contiene un gran número de disposiciones normativas que regulan a los Órganos Locales del Poder Popular, entre ellos las Asambleas Municipales, los Consejos Populares y los Delegados de Circunscripción. A partir del año 1976 —con la promulgación de la Constitución Socialista que consagró jurídicamente el proceso de institucionalización del sistema de órganos del poder popular— se procedió a la aprobación paulatina de dichas disposiciones normativas, entre ellas los Reglamentos de las Asambleas Provinciales y Municipales del Poder Popular (APPP y AMPP), la Ley de los Consejos Populares, entre otras.

La regulación jurídica de todo el sistema de órganos de poder en su organización, estructura, funciones y atribuciones, constituye un paso importantísimo en la legitimación legal de dichos órganos, en tanto cuentan ya con el fundamento legal necesario para desarrollar adecuadamente la función de gobierno, función que, en el nivel de base, es desarrollada por el delegado.

La importancia de los delegados dentro del Sistema de Órganos Locales del Poder Popular es notoria. El delegado del poder popular es la institución del gobierno municipal más cercana a la base, constituye la célula básica, el elemento más democrático dentro del Sistema de Órganos del Poder Popular en Cuba, ya que es nominado y elegido directamente por los ciudadanos (electores), sin que revista carácter profesional la función pública que ejerce. La totalidad de los delegados municipales elegidos integran las AMPP, que constituyen desde el punto de vista constitucional:

«el órgano superior local del poder del Estado, y, en consecuencia están investidas de la más alta autoridad para el ejercicio de las funciones estatales en su demarcación, y para ello, dentro del marco de su competencia, y ajustándose a la Ley, ejercen gobierno» (García Brigos, s.f. a, b, c, d).

La Constitución establece que «el mandato de los delegados a las Asambleas Locales es revocable en todo momento» y que estos «cumplen el mandato que les han conferido sus electores, en interés de toda la comunidad, para lo cual deberán coordinar sus funciones como tales, con sus responsabilidades y tareas habituales». De este articulado se deriva que el delegado municipal en nuestro sistema democrático se erige como portador de un mandato que acoge lo más positivo del «mandato imperativo», por el cual está obligado a actuar en nombre de la comunidad, a rendir cuenta de su gestión a quienes lo eligieron, pudiendo ser revocado en cualquier momento de su mandato<sup>8</sup>.

Asimismo la Constitución establece que los delegados están obligados a dar a conocer a la asamblea y a la administración de la localidad las opiniones, necesidades y dificultades que les transmiten sus electores; informar a sus electores sobre la política que sigue la asamblea y las medidas adoptadas para la solución de necesidades planteadas por la población o las dificultades que se presentan para resolverlas; rendir cuenta periódicamente a sus electores de su gestión personal, e informar a la Asamblea o a la Comisión a la que pertenezcan, sobre el cumplimiento de las tareas que les hayan sido encomendadas. A estos deberes, el reglamento agrega: asistir a las sesiones de la Asamblea Municipal y a las reuniones de las Comisiones y Consejos Populares; cumplir los acuerdos de la Asamblea Municipal en cuanto les concierne; cumplir con las informaciones solicitadas por la Asamblea Municipal o el Consejo Popular al que pertenece; integrar el Consejo Popular; gestionar las soluciones y respuestas referentes a los planteamientos formulados por los electores; atender a los electores en despachos programados periódicamente.



<sup>8</sup> En la doctrina política se tratan las diferencias esenciales entre los llamados «mandato imperativo» y «mandato representativo». Las características esenciales del primero son la capacidad de revocación con que cuenta el mandante para revocar al mandatario si no cumple con sus obligaciones, y la obligación de rendirle cuenta de su gestión a quienes lo eligieron. Por su parte el mandato representativo (prevaliente en la democracia liberal) se caracteriza porque el representante actúa en su nombre propio por lo que no puede ser revocado por quienes lo eligieron y la única sanción que pudiera imponérsele sería la no reelección. Por tanto, la duración de su mandato es regulada por la ley y no depende de la voluntad de sus electores. Hoy día la doctrina política (incluso occidental) reconoce la inoperancia de los fundamentos teóricos del mandato representativo, lo que se evidencia en el hecho de que las relaciones entre representante y representado están mediatizadas por un intermediario: el partido político. Los representados no escogen a sus representantes, sino que éste viene presentado y avalado por un partido político, y en realidad no es conocido por sus representados hasta el final del proceso electoral. Por otra parte, aunque el candidato elegido sí cuenta con una serie de instrucciones en su actuación, éstas no han sido formuladas por los mandantes, sino por el partido político al cual pertenece el representante (a través del programa del partido), no pudiendo el elector modificarlo.

El reglamento establece las pautas que rigen las relaciones de los delegados con sus electores. En este sentido preceptúa que el delegado está obligado a mantener un vínculo real, permanente y sistemático con sus electores, atendiendo y viabilizando los asuntos planteados. Tiene la obligación de trabajar constantemente para conocer los problemas que afectan a sus electores y las causas que los generan; así como la de reclamar, cuando sea necesario, a fin de lograr una respuesta rápida y contribuir a elevar su autoridad ante los electores. A su vez establece que el delegado está obligado a reunirse con sus electores por lo menos dos veces al año, con el objeto de rendirles cuenta de su gestión personal. Estas reuniones constituyen además una vía para informar a los electores sobre la situación en que se encuentra la circunscripción, el Consejo Popular, el municipio, la provincia y el país, promoviendo el análisis colectivo en la búsqueda de soluciones con la participación popular.

Para lograr esos resultados el propio reglamento establece que el delegado tiene el deber de obtener los elementos de juicio e informaciones necesarios, con el apoyo que le brinden las asambleas municipal y provincial, a fin de prepararse previamente para desarrollar las reuniones; establecer las coordinaciones pertinentes con las organizaciones de masas de la circunscripción para movilizar a los electores a las reuniones, previo señalamiento de la fecha, hora y lugar; asegurar con el apoyo de las asambleas municipal y provincial, la presencia en las reuniones de los dirigentes de los consejos de la administración, de entidades administrativas, delegados a la Asamblea Provincial y diputados a la Asamblea Nacional, según se consideren necesarios; y esforzarse por convertir las reuniones en un diálogo abierto y útil entre sus electores y él, referido a los principales asuntos a tratar animando la participación real de la población en la solución de los problemas de la colectividad. También establece que entre una y otra reunión, los delegados realizan despachos individuales con los electores de su circunscripción para lo cual se fija un día a la semana para recibir a aquellos electores que le soliciten entrevistas o le hayan escrito planteándole alguna cuestión que él debe atender.

La legislación también preceptúa los derechos de los delegados, indispensables para que puedan cumplir sus obligaciones como representantes de sus electores. Entre estos derechos están:

- participar con voz y voto en las sesiones de la Asamblea Municipal y en las reuniones de las comisiones y Consejos Populares;
- votar en toda elección que celebre la Asamblea Municipal y ser elegido a los cargos que corresponda elegir a dicha asamblea y al Consejo Popular;



- hacer proposiciones, sobre todas en las cuestiones donde la Asamblea Municipal está facultada para adoptar acuerdos;
- dirigir preguntas al presidente, vicepresidente y secretario de la Asamblea, a los integrantes de las comisiones de trabajo, a los miembros del Consejo de la administración municipal y a los directores administrativos de las entidades radicadas en el territorio;
- proponer a la Asamblea Municipal el inicio del proceso de revocación del mandato de otro delegado a la Asamblea Municipal o Provincial, o de un diputado a la Asamblea Nacional, de acuerdo a lo establecido en ley;
- presentar a la Asamblea Municipal la propuesta de revocación de la elección o designación para cubrir los cargos del Estado de su competencia, de conformidad con lo establecido en ley;
- solicitar la inclusión de puntos en el orden del día de las sesiones de la Asamblea Municipal, exponiendo la argumentación necesaria;
- conocer periódicamente informaciones sobre la gestión de la Asamblea Municipal, de su Consejo de la Administración y la proyección de trabajo del territorio que coadyuven a su preparación para el cumplimiento de sus funciones.

Cualquier análisis de las funciones del delegado debe tener en cuenta su inserción en la Asamblea Municipal como Órgano Superior Local del Poder del Estado, y en el Consejo Popular, como órgano más cercano a la comunidad.

El Consejo Popular es definido en la Ley 91 como un Órgano del Poder Popular Local, de carácter representativo, investido de la más alta autoridad para el ejercicio de sus funciones. Se integra por los delegados elegidos en las circunscripciones que comprende, los cuales tienen que ser mayoría, pudiendo pertenecer, además, representantes designados por las organizaciones de masas, las instituciones y entidades más importantes de la demarcación.

La mayoría de los representantes en este órgano deben ser delegados, como representantes directos del pueblo, y su agrupación permite una mayor cooperación y cohesión entre ellos para cumplir sus funciones; y por otra parte, la incorporación al Consejo Popular de representantes de las organizaciones sociales y de masas fortalece el carácter y la esencia popular de este órgano, y condiciona una mayor vinculación entre la sociedad civil y el mecanismo estatal. Además, el hecho de que estos representantes deben residir preferentemente en el área donde actúa el Consejo, favorece su identificación real con los problemas y demandas de la comunidad.

Como órganos más cercanos a la base, los Consejos Populares están en estrecho vínculo con la localidad, lo que les permite tener un acceso directo a los problemas, necesidades y demandas de la población, captando además sus opiniones y sugerencias. Por ello su intervención en la identificación de los problemas y en la búsqueda de alternativas de solución es fundamental.

Entre las funciones y atribuciones que le atribuye la Ley 91 a este órgano están:

- contribuir a fortalecer la cohesión entre los delegados que lo integran, respaldar su trabajo y brindarles apoyo;
- trabajar activamente para cubrir las necesidades asistenciales, económicas, educacionales, culturales y sociales de la población en la búsqueda de solución a los problemas planteados;
- exigir eficiencia en el desarrollo de las actividades de producción y de servicios a las entidades enclavadas en su área de acción y apoyar, en lo posible, a su realización;
- coordinar, cuando resulte necesario, las acciones de estas entidades y promover la cooperación entre ellas;
- controlar y fiscalizar las actividades de las entidades existentes en la demarcación independientemente de su nivel de subordinación;
- promover la participación de la población en la solución de las tareas.

Dentro del Consejo Popular su presidente tiene entre sus funciones:

- Ejercer directamente el control y la fiscalización de las entidades radicadas en su demarcación con independencia del nivel de subordinación.
- Solicitar a las autoridades u organismos competentes, por conducto del presidente de la Asamblea Municipal, la realización de inspecciones o auditorías a las unidades o centros radicados en su demarcación, cuando advierta situaciones que así lo aconsejen.
- Conocer, dar su opinión y promover ante la instancia competente la designación o sustitución de administradores de unidades económicas, sociales y de servicios enclavadas en su territorio.
- Organizar la celebración, cuando sea necesario, de reuniones o despachos con funcionarios de las entidades de la demarcación para conocer, chequear y coordinar actividades.
- Solicitar al presidente de la Asamblea Municipal convocar a dirigentes y funcionarios para analizar el desarrollo de sus actividades en la demarcación,

tratar la atención a los asuntos que no han tenido solución e informarse de algún tema específico.

- Informar al presidente de la Asamblea Municipal sobre sus actividades y dificultades que se le presentan y cuando es posible, proponer la solución o recabar su apoyo para resolverlos.

La atribución del Consejo y de su presidente referida al control y la fiscalización es fundamental dentro de su actividad, por lo que la Ley 91 establece que tienen un carácter popular y se realizan sobre todas las entidades reunidas en su territorio, con independencia de su nivel de subordinación, utilizando métodos como la realización de visitas a los lugares que se determine, de investigaciones para profundizar en asuntos concretos y de encuestas para conocer los criterios sobre las cuestiones que interesan.

Según la Ley, el Consejo Popular convocan reuniones (como regla una vez al mes) de carácter público, excepto cuando por razones debidamente justificadas el propio Consejo decida lo contrario. Deben contar con la asistencia de la mayoría de sus integrantes y con la presencia mayoritaria de los delegados. El presidente puede invitar a las personas que considere necesarias para el análisis de los asuntos y puede convocar a administradores y funcionarios de las unidades radicadas en su área de acción.

La Ley 91 establece que la participación popular constituye la vía fundamental para que el Consejo Popular realice su labor, desde la identificación de los problemas y necesidades y sus posibles soluciones, hasta la adopción de las decisiones, así como en la planificación, desarrollo y evaluación de las principales acciones que se ejecutan en la demarcación.

En cuanto a la atención a la población, el Consejo Popular analiza en sus reuniones los problemas que aquejan a la comunidad y promueve las posibles soluciones con la participación activa de delegados, instituciones, organizaciones de masas y entidades del lugar. Asimismo evalúa la atención que reciben los planteamientos de los electores en las reuniones de rendición de cuentas y en los despachos. Conoce y atiende prioritariamente lo relacionado con la distribución de abastecimientos y la prestación de servicios sensibles a la población.

Es importante señalar que el Consejo Popular en el cumplimiento de sus funciones establece estrechas relaciones con el Consejo de la Administración Municipal como:

«Órgano de Dirección Superior Local dentro de la Administración Municipal, cuya función primordial es dirigir las entidades económicas, de producción y de servicios de subordinación municipal, así como participar en el desarrollo económico y social del territorio» (García Brigos, s.f. a, b, c, d).

Según lo regulado, el Presidente del Consejo Popular mantiene relaciones de trabajo directas con la Administración Municipal, trasladando los planteamientos de la población sobre el funcionamiento de las unidades pertenecientes a las direcciones administrativas, unidades presupuestadas y empresas correspondientes, y éstas crean las condiciones organizativas y dan las facilidades necesarias para que los presidentes y los delegados puedan efectuar contactos con dirigentes o funcionarios para analizar los asuntos que les interesan y conocer las informaciones que requieran para orientar a la población. Asimismo mantienen debidamente informados a los presidentes de los Consejos populares sobre las cuestiones relacionadas con los asuntos que afectan los intereses y necesidades de la población, y en caso que impliquen la adopción de decisiones, se debe oír previamente el parecer de dichos presidentes.

También dicta la Ley que cuando el presidente del Consejo Popular haya realizado todos los trámites posibles en el municipio respecto a planteamientos que afecten los intereses de la comunidad, sin recibir respuesta o la que reciba no resulte convincente, puede dirigirse sucesivamente al presidente de la Asamblea Provincial, al presidente de la Asamblea Nacional y al presidente del Consejo de Estado para informarle de la situación existente, las gestiones realizadas y las consideraciones que tiene sobre el asunto en particular, a los efectos de que procedan.

Como se observa, la institución del delegado de circunscripción cuenta con un sólido sustento legal desde el proceso de su nominación, elección y revocación, hasta sus derechos, deberes y funciones en el tejido de instituciones locales de poder. Es decir, sin duda alguna la legislación contiene normas jurídicas suficientes para el desarrollo de su actividad gubernamental dentro del contexto de la gobernabilidad y la gobernanza.

## **Conclusiones**

sociopolítico la interrelación entre actores para su propio autodesarrollo; mientras que la gobernanza aborda la interrelación entre actores desde los marcos institucionales en que se produce. Por lo tanto, la gobernabilidad y la gobernanza no son conceptos excluyentes sino complementarios.

Los estudios relativos a la gobernabilidad y la gobernanza en Cuba centran su esencia en el análisis de las contradicciones dialécticas de la sociedad, los modos de participación, la necesaria correlación que debe existir entre las tareas constructivas y las defensivas de la nueva sociedad y en la capacidad del régimen político, social y económico para reproducirse en sus aspectos más positivos tales como el perfeccionamiento de la democracia socialista mediante la ampliación y el mejoramiento de la participación popular en la gestión estatal, unido a la capacidad del proyecto socialista para sobrevivir y desarrollarse en medio de un mundo globalizado y unipolar.

Para garantizar la gobernabilidad y la continuidad de la revolución es necesario un perfeccionamiento del sistema político cubano que permita:

- El mantenimiento del consenso alrededor del proyecto social, así como de la estabilidad política en el corto y largo plazo.
- El incremento de la capacidad del gobierno, a todas las instancias, para dar respuesta eficaz a las demandas y necesidades de la población.
- El perfeccionamiento de las instituciones y organizaciones del sistema político de forma tal que sean capaces de convertir en voluntad política los intereses y necesidades de los sectores representados.
- El perfeccionamiento de la participación política de los ciudadanos en los procesos decisorios en todas las instancias de poder y especialmente en las instancias locales.
- El fortalecimiento de todas las estructuras locales del Poder Popular como requisito para lograr la eficacia gubernamental a ese nivel.
- Impulsar el autodesarrollo local-territorial.
- Ampliar la participación de la población en el diagnóstico, planificación, solución de los problemas de índole material y espiritual que se encuentren en su cotidianidad.

La teoría de la gobernabilidad se hace efectiva en nuestras condiciones a través del funcionamiento de los Órganos Locales del Poder Popular y, muy especialmente, mediante el desempeño de los delegados de circunscripción y de los consejos populares, por lo que es necesario sobre la base de su ininterrumpida potenciación perfeccionar, ante todo, su labor de control y fiscalización.

## Referencias citadas

- ALCÁNTARA, M., 1994 – De la gobernabilidad en América Latina hoy. *Revista de Ciencias Sociales*, 8: 7-13; Salamanca.
- ALONSO FREYRE, J., PÉREZ YERA, A., RIVERO PINO, R., ROMERO FERNÁNDEZ, E. & RIERA VÁZQUEZ, C. M., 2004 – *Autodesarrollo Comunitario. Crítica a las mediaciones sociales recurrentes para la emancipación humana*; Santa Clara: Editorial Feijoo.
- ALONSO FREYRE, J., s.f. – *Sistema conceptual para la formación en actividad gubernamental local en las dimensiones económica, política y jurídica*; La Habana: PNCT, Proyecto «Crecer en gobernabilidad», Universidad Central de Las Villas, Centro de Estudios Comunitarios. Informe de investigación.
- CASTRO, J., 2002 – Crisis y gobernabilidad: perspectivas para las reformas de segunda generación. *Contribuciones*, 4: 7-20.
- COPPEDGE, M., 1996 – El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos. In: *Ecuador: un problema de gobernabilidad*; Quito: CORDES, PNUD.
- CROZIER, M. J., HUNGTINTON, S. P. & WATANUKI, J., 1975 – *The Crises of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*; New York: University Press.
- DEL RÍO HERNÁNDEZ, M., 2002 – La participación popular en el proceso de toma de decisiones públicas en el ámbito local comunitario en Cuba. Su Régimen jurídico; Santa Clara: UCLV-UH. Tesis Doctoral.
- FAJARDO NÁPOLES, L., 2005 – Algunas reflexiones sobre el impacto de la reforma económica de los años 90 en las comunidades cubanas: un reto para el trabajo comunitario. In: *Hacia lo comunitario; debate y reflexiones*; Santa Clara: Editorial Feijoo.
- FILMUS, D., s.f. – Educación y gobernabilidad democrática. *Introducción a la Revista Iberoamericana de Educación*, 12 <[www.campus-dei.org/oeivirt/rie/12a01.htm](http://www.campus-dei.org/oeivirt/rie/12a01.htm)>.
- GARCÍA BRIGOS, J., 1992 – Gobernar en el socialismo. Notas para un debate necesario. In: *Ciencia política: indagaciones desde Cuba*: 105-122; La Habana.
- GARCÍA BRIGOS, J., 1998 – *Gobernabilidad y Democracia, los órganos del Poder Popular en Cuba*, 122 pp.; La Habana: Ed. Ciencias Sociales.

- GARCÍA BRIGOS, J., s.f. a – *Los órganos del Poder Popular: forma de organización del Estado socialista cubano* <[www.nodo50.org/cubasigloXXI/politica/brigos3\\_180101.htm](http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/politica/brigos3_180101.htm)>.
- GARCÍA BRIGOS, J., s.f. b – *La estructura del Estado cubano* <[www.parlamentocubano.cu/espanol/historia%20parlamentaria/estructura.htm](http://www.parlamentocubano.cu/espanol/historia%20parlamentaria/estructura.htm)>.
- GARCÍA BRIGOS, J., s.f. c – *Elecciones, parlamento y democracia en Cuba* <[www.parlamentocubano.cu/democracia/parlamento.htm](http://www.parlamentocubano.cu/democracia/parlamento.htm)>.
- GARCÍA BRIGOS, J., s.f. d – *Principios del Estado cubano* <[www.ain.cu/elecciones2007/principios\\_del\\_estado\\_cubano.htm](http://www.ain.cu/elecciones2007/principios_del_estado_cubano.htm)>.
- GARCÍA BRIGOS, J. & MARTÍNEZ CANALS, E., 2001 – *Comunidad y desarrollo. Una experiencia cubana en el área urbana*; La Habana: Comisión Nacional Cubana de la UNESCO. Ponencia presentada al I Taller Intersectorial de Trabajo Comunitario.
- HEWITT DE ALCÁNTARA, C., s.f. – *Usos y abusos del concepto gobernabilidad* <[www.unesco.org/issj/rics/155/alcantarasp.html](http://www.unesco.org/issj/rics/155/alcantarasp.html)>.
- KAUFFMAN, D., KRAAY, A. & LABATÓN-ZOIDO, P., 2000 – *Aggregation Governance Indicators*. Policy Research Working Paper 2195 <[www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/agg\\_ind.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/agg_ind.pdf)>.
- LIMIA DAVID, M., 1997 – *Sociedad civil y participación en Cuba*; La Habana: Instituto de Filosofía. Informe de investigación.
- MARTÍN FERNÁNDEZ, C., s.f. – *Los trabajadores sociales como crítica de la vida cotidiana*. In: *Selección de Lecturas de Psicología Curso de formación de trabajadores sociales*; La Habana.
- MARTÍN ROMERO, J. L., 2004 – *La participación en la Economía. Algunas reflexiones para el debate*. In: *La participación diálogo y debate en el contexto cubano*; La Habana: Centro de investigaciones y desarrollo de la cultura cubana «Juan Marinello».
- MARTÍNEZ, P. M., s.f. – *El municipio, descentralización y democracia*. <[www.governance.com](http://www.governance.com)>
- MEMORIAS DEL SEMINARIO DE PARTIDOS POLÍTICOS Y GESTIÓN ESTRATÉGICA, 1997 – *Memorias*: 8-9; Santiago de Chile: ILPES, Dolmen Ediciones.
- O' DONNELL, G., 1979 – *Democracy and bureaucratic authoritarianism in Latin America*, 325 pp.; Berkeley: Insitute of International Studies.
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA, 1975 – *Informe al I Congreso*: cap. V, «La División Político-Administrativa».

- RAUBER, I., 2001 – Construcción del poder desde abajo: conceptos claves. *Cuadernos de Nuestra América*, XIII-XIV (26-27): 100-129; La Habana.
- SOTOLONGO, P. L., 2001 – ¿Cómo pensar el poder? *Revista Estilos de Pensar*, julio-dic: 27-38; La Habana: Centro de Estudios de la Juventud.
- STROM, K. & MÜLLER, W., 1999 – Coalition Governance Institutions in Parliamentary Democracies. Ponencia presentada en el Workshop 13 'Designing Institutions' en los Grupos de Trabajo conjunto del ECPR. 26-31 de marzo.
- V CONGRESO DEL PARTIDO COMUNISTA DE CUBA, 1997 – *El Partido de la Unidad, la Democracia y los Derechos Humanos que defendemos*, 7 p.; La Habana: Editora Política.
- YANES, H., 1997 – Gobernabilidad. *Análisis de coyuntura*, 1: 59-86; La Habana: AUNA.



# Las prefecturas como nivel intermedio de gobierno: una estrategia de reforma del Estado ecuatoriano en marcha

Gustavo Abdo  
Fidel Falconí

## Introducción

Este artículo sintetiza no solo la visión que sus miembros y técnicos tienen sobre el rol de los gobiernos provinciales, sino sobre la gestión misma iniciada y ejecutada por el CONCOPE<sup>1</sup> para avanzar en la reforma del Estado, y por el posicionamiento institucional y político de las prefecturas como nivel intermedio de gobierno.

No solo se presenta una propuesta viable de reforma del Estado, en tanto se trata de una reseña de los avances logrados y de reflexión sobre temas pendientes a futuro; sino que, en tanto busca propiciar dinámicas de retroalimentación, constituyen un llamado democrático para conocer qué piensan los ecuatorianos y las ecuatorianas, y expertos nacionales e internacionales, de

●  
<sup>1</sup> En octubre de 1969 se constituyó con carácter permanente, el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador, como Institución de Derecho Público encargada de la coordinación, asesoramiento, capacitación, asistencia técnica y representación política de los 22 Gobiernos Provinciales del País.

las tesis propuestas y de los procesos en marcha, para después, en el camino, incorporar cuanto haya de valioso en las ideas y comentarios generados en este diálogo.

Entonces, no es un punto de llegada sino algo más importante: un pluralista punto de partida para consolidar una gestión que ya está dando resultados concretos. Sabemos que en temas tan vitales como la reforma del Estado, de la institucionalización y fortalecimiento del rol del nivel intermedio de gobierno, necesarios para avanzar en el desarrollo del país desde los territorios, es inevitable que se evoquen y esgriman diversas tendencias políticas y conceptuales; las mismas que hay que ponderarlas para tener, en la medida de lo posible, un panorama objetivo de las posiciones ciudadanas ante un temática novedosa y pionera en la construcción de un nuevo modelo de gestión pública descentralizada provincial, territorial y nacional.

Si bien se puede hablar de una problemática nacional y general del Ecuador, es evidente que cada provincia y territorio enfrentan sus propios problemas y tienen sus específicas peculiaridades. Cada región ofrece sus potencialidades y el reto es ponerlas en la escena nacional y global. Cada territorio, sin que muchas veces se haya advertido puntualmente, cuentan con factores constitutivos que lo hacen, sin retórica, único e irrepetible. En este sentido, el CONCOPE ha planteado la necesidad de impulsar un diálogo nacional que se enriquezca con las propuestas y estrategias construidas desde las experiencias provinciales; así como de otras experiencias internacionales impulsadas desde el nivel intermedio de gobierno.

Somos conscientes de que las ideas y propuestas desarrolladas en este documento, trascienden a la institución y a sus expertos y técnicos, porque se nutren de las experiencias exitosas impulsadas desde los territorios<sup>2</sup>, las mismas que habían estado focalizadas, aisladas, con ámbitos de acción de impacto restringido y, por desgracia, poco conocidas.

●  
<sup>2</sup> Para mencionar sólo unas pocas experiencias: las impulsadas por el Gobierno Provincial de Pichincha que asume de hecho competencias en educación (Programa Sílabas), de apoyo al desarrollo económico territorial (creación de los Centros de Gestión Empresarial), de gestión de su territorio (formulación del Plan de Ordenamiento Territorial del Pichincha); las de Tungurahua con su iniciativa de estructurar el Gobierno Provincial alrededor de tres ejes articuladores interinstitucionales e intersectoriales: agua, gente y empleo; las de Azuay con su impulso a los procesos de concertación para la formulación y ejecución de un Plan de Desarrollo Provincial y la elaboración de cuentas provinciales; las de El Oro con el desarrollo de nuevos modelos de gestión para la construcción y mantenimiento de su red vial; las de Los Ríos, provincia pionera en descentralización agropecuaria y en el apoyo a la reconversión productiva y apoyo al desarrollo; son procesos que permiten avizorar el significado de ser Gobierno Provincial y, por lo mismo, el camino de construcción de una nueva institucionalidad que falta por recorrer.

Como CONCOPE, uno de los retos asumidos ha sido el sistematizarlas, aprender de ellas y darles un alcance nacional; ya que solo de esta manera es factible compartir las experiencias, aprender de ellas e incorporarlas, como un afluente, a la corriente que apuesta a la construcción de gobernabilidad democrática, competitividad y equidad, que cada vez crece más.

En el CONCOPE se ha convertido en una práctica corriente no solo compartir ideas e iniciativas para impulsar la reforma política, administrativa y fiscal del Estado, que es aún una asignatura pendiente, sino también experiencias válidas para crear las condiciones de gobernabilidad y desarrollo que, ahora más que nunca, cuando el país reclama un Nuevo Pacto Social y Constitucional, es necesario darlas a conocer.

## **1. El CONCOPE y las prefecturas: entre el presente y el futuro**

Por las características y circunstancias que la mayoría de prefectos y prefectas habían observado en el CONCOPE, estaba claro que para enero del 2005 no existía en la institución un modelo de gestión y de propuestas, programas y proyectos que le «posicionen» adecuadamente ante las propias autoridades provinciales y, mucho menos, ante las autoridades nacionales y la cooperación nacional e internacional.

La propuesta central, la motivación axial, para iniciar los procesos, bajo la modalidad de praxis pensante, fue la de contar con un registro, agregación y sistematización de los conceptos y pareceres predominantes entre prefectos, prefectas, consejeros, consejeras, personal técnico y líderes de opinión en cada provincia. Estos conceptos y demandas específicas deberían servir de base para justipreciar las fortalezas y las debilidades institucionales y sus principales actores y ejecutores, en el marco de la crisis del Estado. Adicionalmente, serían el «piso» (línea base) para levantar una propuesta que llevaría con el transcurso de los meses a buscar la definición, conformación y equipamiento, tanto conceptual como instrumental, de lo que debería ser un Gobierno Intermedio. Es decir, se propició un proceso de retroalimentación entre las prefecturas y el equipo técnico del CONCOPE, que buscó articular las demandas inmediatas de asistencia técnica y capacitación desde las provincias, así como los aportes conceptuales y de «saber hacer» en los territorios, con la visión estratégica del Consorcio, orientada a la consolidación del nivel intermedio de gobierno y la reforma del Estado.

Dadas las características de un trabajo tan amplio y complejo, no solo se buscó que los máximos personeros provinciales se acerquen al CONCOPE, sino que para elaborar y ejecutar la «carta de navegación» se crea el cargo técnico de «oficiales territoriales»<sup>3</sup>, cuya función de arranque fue ir a cada provincia para recoger el aire de ambiente institucional, sus requerimientos y aspiraciones locales, los conflictos interinstitucionales reales y existentes: no supuestos. Parte importante para el diseño de las estrategias de intervención en los territorios, fue la identificación de la desarticulación que se evidenciaba entre los distintos niveles de gobierno, tanto con el Gobierno Central y sus Ministerios como con las municipalidades, juntas parroquiales y otras instancias regionales, así como con el sector privado, las universidades y la sociedad civil; adicionalmente, se evidenció una falta de correspondencia entre la institucionalidad realmente existente en las prefecturas y los roles y funciones que iban asumiendo, de hecho, como nivel intermedio de gobierno.

De forma paralela a este diagnóstico institucional en los territorios, el equipo técnico del CONCOPE debió realizar un análisis detenido del marco legal que norma la gestión de las prefecturas, evidenciando sus limitaciones y potencialidades; debió explicarse, además, por qué el proceso de descentralización de competencias había fracasado; y, paralelamente, empezar a hacer propuestas conceptuales de lo que significa ser Gobierno Provincial, identificando los elementos constitutivos que le dan una identidad específica al interior del Estado.

Así tenemos que como el marco jurídico vigente no establece taxativamente las obligaciones y responsabilidades de los Consejos Provinciales, es impresión general entre todos los especialistas que el espacio de acción de las prefecturas es normado por un «voluntarismo» fragmentado o segmentado, que se limitaba, fundamentalmente, a dotar de infraestructura al área rural:

●  
<sup>3</sup> La función de «oficiales territoriales», fue desempeñada gracias al apoyo del Gobierno Provincial de Pichincha, que facilitó al CONCOPE cinco técnicos bajo la modalidad de comisión de servicios, así como dos vehículos con sus respectivos choferes, con el objetivo de acercar la gestión institucional a los territorios. Se zonificó al país en cinco regiones, bajo el criterio de cercanía y accesibilidad geográfica, y se designó a cada oficial territorial como responsable de cada una de ellas. Sus funciones fueron las de servir de vínculo con la cotidianidad institucional provincial, recoger y procesar sus demandas y sensibilizar a los técnicos locales, previa a la ejecución de los planes y programas propuestos por el CONCOPE. Un agradecimiento institucional a los oficiales territoriales Patricio Carrión, Manuel Cháves, Edwin Miño, Freddy Narváz y Washington Yépez. Así como a Olmedo Cano y Alcides Llumiquinga, responsables de la movilización del equipo a las provincias.

- Construir vías y caminos de segundo orden, casas comunales, sistemas de riego, canchas y aulas escolares;
- Dotar de letrización y de sistemas de agua;
- Intervenir con obras en las ciudades de una manera tangencial (con un criterio a menudo electoral).

Este ambiguo y limitado marco de acción llevaba a pensar que había una incompetencia formal e institucional en los Consejos Provinciales. Esta situación no podía continuar. Si en el país existe la creencia generalizada de que la sociedad ecuatoriana está expuesta a una creciente incapacidad para gobernarse, el CONCOPE tenía, por mandato de los prefectos, que encontrar los nichos para una gestión efectiva y compartida, articulada y consensuada de las prefecturas como nivel intermedio de gobierno, en aras de la gobernabilidad que necesita el Ecuador. La suma de esos nichos nos hizo pensar en el camino, sobre la marcha, en la conformación y el establecimiento de un rol distinto, sustentado en nuevas competencias y responsabilidades, en nuevos modelos de gestión y en una institucionalidad renovada y fortalecida.

El nivel intermedio de gobierno debía encontrar su identidad en ese ámbito de acción que no puede ser abordado eficientemente desde lo municipal o intermunicipal (mancomunidades), porque lo desborda, constituyéndose en retos a ser asumidos por una institucionalidad extramunicipal; pero no la del gobierno central que, por su lejanía de la población, es incapaz de formular y ejecutar políticas públicas que den cuenta de las especificidades territoriales. Si los territorios han sido materia de divisiones políticas y conflictos, es evidente que el centralismo no ha sido capaz de reconocerlos ni mucho menos de administrarlos. El país homogéneo no existe ni por las características de geografía ni por la diversidad de su población. Esto significa que la fortaleza del centralismo representa al mismo tiempo su mayor debilidad. Por ello, el nivel intermedio de gobierno tomó la apuesta para la acción sustentado en una visión territorial, en tanto avala la conocida expresión popularizada por el PNUD: «Hoy día el Estado nacional es demasiado pequeño para las cosas grandes y demasiado grande para las cosas pequeñas».

Si en la Asamblea Constituyente de 1997 se había discutido la posibilidad de eliminar a los consejos provinciales —debate que se zanjó con la resolución, poco salomónica, de restringir su accionar al ámbito rural y de dar a todos los gobiernos locales un mismo nivel de autonomía administrativa y de autoridad,

si que se establezcan niveles de prelación entre ellos<sup>4</sup>—, 10 años después estas instituciones han logrado avanzar en su consolidación y posicionamiento, gracias a la correcta lectura y aplicación de dos leyes expedidas más por la presión social y política, que por la convicción centralista gubernamental: (i) La Ley del 15 %<sup>5</sup> y (ii) La Ley de Descentralización y Participación Popular<sup>6</sup>.

El mejoramiento en el acceso a nuevos recursos por parte de los gobiernos locales, que se da paralelamente al proceso de retirada del gobierno central de los territorios, permitió a los consejos provinciales ir asumiendo competencias de hecho, que les acercó cada vez más a la imagen objetivo de constituirse en el nivel intermedio de gobierno; es así como, paulatinamente, las prefecturas pasan a autodenominarse gobiernos provinciales. Pero este proceso resultaba aún insuficiente e incompleto, quedando pendiente la tarea de formalizar la operación de las competencias asumidas de hecho y ampliar su ámbito de acción futuro, a través de asumir nuevas responsabilidades, de carácter obligatorio y general, sobre las cuales construir capacidades institucionales de nivel intermedio de gobierno.

Precisemos. El Ecuador no es un país con provincias iguales y no ofrece igualdad de oportunidades para todas las provincias, territorios y sociedades.

●  
<sup>4</sup> Si consideramos que el desmoronaje del sistema nacional de planificación centralizado presidido por el CONADE (posteriormente ODEPLAN, actualmente SENPLADES), no fue reemplazado por una institucionalidad diferente de planificación descentralizada; que la nueva constitución dio igual nivel de autonomía y autoridad a los diferentes niveles de gobierno, sin establecer relaciones de prelación y mecanismos de coordinación entre ellos; y, que no se han definido de manera clara las competencias de carácter obligatorio de las instituciones; es posible comprender el actual escenario nacional y provincial, donde prevalece una ruptura o divorcio entre los gobiernos seccionales y el gobierno central: las alcaldías trabajan a espaldas de las prefecturas y viceversa; universidades, direcciones ministeriales y sector privado, sin mecanismo de articulación y vinculación con los gobiernos locales.

<sup>5</sup> La Ley especial de distribución del 15 % establece la obligatoriedad al Gobierno central para la transferencia de ese porcentaje de los ingresos corrientes del presupuesto del gobierno central a los gobiernos subnacionales. El 70 % del monto total será para los municipios y el 30 % para los consejos provinciales. Los recursos entre municipios se distribuyen con base en tres criterios: una alícuota equivalente al 10 % entre todos los municipios; el 40 % en proporción a la población y el 50 % en proporción a la población con NBI. En el caso provincial, se utilizan criterios similares: el 50 % en proporción a la población con NBI, el 10 % en proporción a la superficie y el 40 % en proporción a la población. Desde el año 1997 se estableció un mecanismo de incremento gradual de la transferencia, hasta llegar al porcentaje señalado.

<sup>6</sup> La Ley de Descentralización fue publicada en el registro oficial el 8 de octubre de 1997. Establece una definición de descentralización como transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales.

Sin embargo, con la expedición y puesta en vigencia de las leyes anteriormente mencionadas, a la par que adquieren recursos se institucionalizan. Cobran cuerpo y representatividad. Se visibilizan ante la sociedad ecuatoriana.

Por otro lado, por muchos años los procesos de modernización del Estado fueron entendidos como procesos de desenrolamiento de personal, privatización y, en los pocos casos de transferencia de competencias, de «arranche» de recursos, con el consecuente debilitamiento de los Ministerios. La «privatomanía», que tuvo auge en el Ecuador durante la pasada década de los noventa, llevó a una progresiva y evidente desintitucionalización de todo el sector público. La coincidencia general sobre este proceso es que no solo el Gobierno Central sino todos los Gobiernos Locales fueron afectados por esta embestida neoliberal; el modelo impuesto, en cierta forma, fue un apresurado «injerto conceptual» en aras de achicar el tamaño del Estado, privatizándolo, en beneficio de unos pocos grupos de poder, sin generar y fortalecer los mecanismos y capacidades institucionales que permitan ejercer control y rectoría, para que se respeten las nuevas reglas de juego económicas y políticas.

Respecto al proceso de descentralización, el centralismo que acapara pero no distribuye competencias, había legalizado la fórmula del llamado «uno a uno»<sup>7</sup>, que no promueve la integración sino que profundiza la dispersión, desarticulación y duplicación de esfuerzos entre el gobierno central, los gobiernos intermedios y seccionales. El resultado de este marco jurídico perverso, había sido la frustración y la falta de credibilidad en los procesos de descentralización, ya que muy pocas competencias se habían transferido a unos pocos municipios y ninguna a las prefecturas, dejando intacta la ineficiente estructura del gobierno central.

En este escenario, ningún actor, salvo el CONCOPE, creía que era posible impulsar un proceso coherente de descentralización, de carácter nacional, que involucre a todos los actores en el proceso de negociación. Los procesos iniciados han sido complejos y no exentos de dificultades. El hecho de que una institución como el CONCOPE comenzase a tener una presencia institucional, activa y proactiva en la administración pública ecuatoriana,

●  
<sup>7</sup> La ley de Descentralización y Participación Popular y su reglamento, establece que cualquier Municipio o Gobierno Provincial puede solicitar cualquier competencia a cualquier ministerio, siendo voluntaria para el gobierno local y obligatorio para el gobierno central. Esto genera un escenario que desincentiva el proceso de solicitud de competencias, propicia la duplicidad de funciones e impide avanzar en la construcción de un nuevo modelo de gestión descentralizado de los sectores.

causaba cierto escepticismo e, incluso, temores. Era, en cierta forma, comprensible, para muchos actores y ciudadanos el CONCOPE no había sido sino una instancia burocrática o había estado «invisible»: no se la conocía o no se la valoraba en sus debidas proporciones. Esto se comprobó en varias oportunidades: si bien se solicitaban citas o se remitían propuestas a los diferentes ministerios, las respuestas o no llegaban o eran negativas. Otros temas y actores, en apariencia, tenían mayor importancia para el Gobierno Central y sus dependencias.

Sin ser un hallazgo exclusivo del CONCOPE y de su investigación, las dos primeras conclusiones que surgieron eran evidentes:

- El debilitamiento del sector público no podía continuar. Era indispensable sumar iniciativas y propuestas para gobernar al sistema político ecuatoriano, para construir una nueva institucionalidad, ya sea en su integridad o ya sea con proyectos pilotos y progresivos. La ausencia de una visión y de un quehacer nacional tenía que remediarse de inmediato. Los objetivos había que registrarlos, debatirlos y consensuarlos de manera democrática, bajo el amparo de la Ley.
- Para viabilizar la anterior constatación había que evitar el ejercicio de una cultura política sectaria, para convocar e invitar a un trabajo conjunto, sin prejuicios ni limitaciones, a la mayor parte de actores públicos y privados. La falta de legitimidad o de viabilidad no puede ahondarse ni mantenerse por la falta de diálogo, de ahí la importancia de construir una estrategia integradora, consensuada, con la participación de todos los actores.

Es así como para superar las resistencia al proceso se debió cambiar de enfoque, de estrategia: tenía que superarse el proceso de demanda de competencias «a la carta» de los últimos diez años, donde cualquier gobierno local puede pedir cualquier competencia a cualquier ministerio, por un proceso nacional, de «demanda unificada» de competencias por parte de las 22 prefecturas; tenía que pasarse de la lógica de arranque de competencias hacia una de negociación nacional donde lo medular sea el discutir cómo gestionar eficientemente cada sector en su conjunto; se planteó la necesidad de definir, participativamente, matrices sectoriales de competencias por niveles de gobierno, con la finalidad de «marcar la cancha», delimitando quién hace qué en los territorios; y, a partir de allí, determinar estrategias de fortalecimiento institucional, que garanticen que cada actor pueda cumplir eficientemente con su rol, estableciendo, al mismo tiempo, mecanismos de



articulación interinstitucionales e intersectoriales que generen, a futuro, las mejores condiciones de gobernabilidad y desarrollo. Este cambio de estrategia permitió que, paulatinamente, los ministerios no vean a los Gobiernos Provinciales como enemigos o competidores, sino como aliados estratégicos en la impostergable construcción de una nueva institucionalidad Estatal.

El testimonio es real. En el marco del proceso de descentralización impulsado por el CONCOPE, la organización de diversas mesas de diálogo (desde febrero a noviembre del 2006) y eventos académicos ayudó, de manera paulatina, a superar los recelos de una institucionalidad fragmentada, desarticulada e inestable. La participación creciente de ministros de Estado, subsecretarios, prefectos, representantes a nivel nacional de los gobiernos locales, de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) y del Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAJUPARE), a más de la importante gestión de facilitación del Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM) y de asistencia técnica de la cooperación nacional e internacional, nos pusieron a todos en una posición crítica y democrática que buscaba mejorar, sin sobresaltos, la estructura defectuosa e insuficiente del Estado.

Los límites, las posibilidades legales y las eventuales responsabilidades de cada institución se fueron articulando: era necesario evitar la duplicación de funciones, la dispersión de competencias o el vacío de las mismas, así como el insuficiente o nulo financiamiento para ejercerlas. Porque la democracia moderna no solo exige una descentralización efectiva y activa, sino también la eficiencia en la gestión y la rendición de cuentas ante la sociedad.

Como es lógico, los temores se fueron superando y el CONCOPE obtuvo una credibilidad que se fundamenta mucho más en las coincidencias que en las divergencias. Si la sociedad ecuatoriana no es una sociedad integrada, el CONCOPE ha iniciado un proceso.

## **2. La crisis del Estado central y la propuesta de reforma del nivel intermedio de gobierno**

Frente a la crisis del Estado Central, que tiene como una de sus manifestaciones un progresivo retiro en los territorios, como institucionalidad responsable de garantizar el bienestar de los ciudadanos y promover el desarrollo con equidad, los gobiernos subnacionales, prefecturas y municipios, han asumido

parcialmente estas competencias. Pero estos esfuerzos desde los territorios resultan insuficientes, siendo necesario replantear los roles y funciones de los diferentes niveles de gobierno (central, intermedio y local), fortalecer su institucionalidad y capacidad de gestión, y establecer mecanismos de coordinación y articulación horizontal y vertical.

En este contexto, el CONCOPE viene impulsando varios procesos de fortalecimiento del nivel intermedio de gobierno, siendo uno de los más importantes el relanzamiento del proceso de descentralización, como herramienta de reforma del Estado, que transfiere poder a los territorios y facilita a sus actores trabajar de manera concertada en la promoción del desarrollo con equidad, y abre la oportunidad de avanzar en la formulación y ejecución descentralizada y territorializada de políticas.

La coyuntura actual en el Ecuador se caracteriza por ser de transición, ya que una vez que se concluya el proceso de transferencias de competencias, solicitadas de manera conjunta por los 22 Gobiernos Provinciales del país, el 19 de enero del 2006, las modalidades de gestión centralizada y sectorial, propias de los ministerios de Agricultura, Ambiente, Obras Públicas y Turismo, se volverán obsoletas; por esto es prioritario repensar y redefinir con claridad los roles de los diferentes niveles de gobierno, proponer nuevos modelos de gestión descentralizada de competencias, que establezcan las relaciones y articulaciones verticales y horizontales entre los actores tanto públicos como privados, así como nuevas modalidades de financiamiento. Por ello, el desarrollar modelos descentralizados de gobernabilidad y de gestión, que permitan la formulación de objetivos comunes y su implementación en los territorios, con herramientas e instrumentos para la puesta en escena de políticas públicas, es una apuesta técnica y viable de reforma del Estado.

La realidad de nuestro país evidencia la existencia de organizaciones públicas autárquicas, que no coordinan acciones unas con otras y mucho menos con los actores privados y de la sociedad civil. Municipios, universidades, gremios, consejo provincial, empresa privada, direcciones ministeriales, actúan sin buscar articulaciones con los otros actores, lo que genera ineficiencia y duplicidad de esfuerzos. De ahí que es clave el fortalecimiento el nivel intermedio de gobierno, a fin de que las políticas y los proyectos de desarrollo no queden en iniciativas aisladas, en documentos que no se ejecutan.

En el Ecuador se vienen dando múltiples esfuerzos de planificación: en el caso de las prefecturas, por lo menos 18 de las 22 tiene planes de desarrollo provincial; que en su mayoría no se han implementado. En este sentido, para

que se ejecuten los planes es necesario fortalecer las capacidades institucionales de los territorios e impulsar de manera decidida la descentralización y la reforma del Estado.

La estrategia CONCOPE para la construcción de gobiernos intermedios tiene como orientación la construcción de ciudadanía, a través de transferir poder a los ciudadanos; es decir, a través de impulsar procesos de toma de decisiones participativos, donde a partir de que se empoderen en su capacidad de incidir en las políticas públicas territoriales, se aporte a la construcción de la gobernabilidad democrática. La propuesta es romper el círculo vicioso de desconfianza en las instituciones y la representación partidaria, y superar el déficit de ciudadanía de derechos y de responsabilidades.

## **2. 1. ¿Qué se entiende como gobierno intermedio?**

Para el CONCOPE es la organización política representativa responsable de impulsar el desarrollo de la provincia, a través de la formulación de políticas públicas, la gestión del territorio, la construcción de gobernabilidad entre actores y niveles de gobierno, el fomento del Desarrollo Económico y el Desarrollo Humano Sostenible. Si esta es la imagen objetivo, la realidad de las actuales prefecturas es bastante dispareja: hay algunos que están en tránsito a consolidarse como gobiernos provinciales, el caso de Pichincha o Azuay; hay otros que buscan fortalecerse como prefecturas, la gran mayoría; y otros que muestran, aún, debilidad institucional.

Tomando en cuenta estas disparidades institucionales, el CONCOPE se plantea la necesidad de impulsar ciertos procesos estratégicos que apoyen esta transición: la aprobación de nueva Ley de régimen Provincial; asumir, progresivamente, nuevos roles y competencias a través del proceso de descentralización; el fortalecimiento institucional; y, avanzar en el diseño de una nueva estructura del Estado, sobre la base de un modelo de gestión pública descentralizado.

En la definición de gobierno intermedio tiene gran relevancia la visión territorial. Este concepto es el que aporta a la visión sistémica e intersectorial de la gestión pública a nivel territorial. En este sentido, se define al territorio como el espacio de realización humana, de construcción social; con lazos culturales, políticos, sociales y económicos, que no se limita a la división política del Estado.

En esta definición hay que destacar que la construcción de territorios no se restringe al ámbito provincial o local, sino que se pueden dar articulación de actores para intervenir y gestionar un espacio en función de cuencas hidrográficas, mancomunidades, regiones ecológicas (páramos, manglares, etc.), afinidades culturales y políticas (fig. 1).

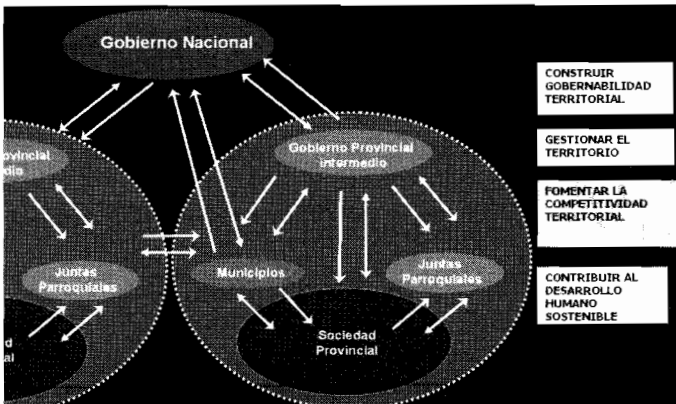
Figura 1 – Elementos de lo territorial



## 2. 2. Cuatro ejes de acción del nivel intermedio de gobierno

Siguiendo esta lógica, se definen cuatro ejes de acción de los gobiernos intermedios: el primero, es la coordinación y articulación de las demandas, que implica cumplir el rol de ordenarlas y sistematizarlas, e incluirlas en una lógica de planificación con visión territorial; también incluye el manejo de cuencas y micro cuencas hidrográficas, donde su función es la de ordenar y articular un adecuado uso y preservación del recurso agua; adicionalmente, es clave su rol en la gestión de riesgos, manejo de recursos naturales y de sistemas de información provincial (fig. 2).

Figura 2 – Rol de los gobiernos intermedios



El segundo eje de acción es el de administrar los recursos públicos y prestar servicios de calidad, para ello debe orientar, promover y articular los esfuerzos territoriales hacia el desarrollo económico territorial; deberá manejar las rentas con transparencia y brindar soluciones rápidas y oportunas a los reclamos sobre administración y funcionamiento de los concejos cantonales; será clave, además, su intervención en la aplicación de modelos de gestión descentralizada de servicios: educación, salud, vialidad, etc.

El tercer eje es la articulación del poder, que es uno de los más relevantes; la propuesta CONCOPE a largo plazo, es que de manera paulatina se transfiera la provisión de servicios para el nivel más cercano de gestión, y que los gobiernos provinciales se centren en la articulación horizontal y vertical de actores, entre diferentes niveles de gobierno y entre actores en el territorio; por lo tanto, su accionar es clave para la conciliación de intereses e integración entre regiones y municipios, la coordinación con el nivel central, la canalización de necesidades de la población, la gestión de recursos y transferencias, y el apoyo a municipios y juntas parroquiales.

El cuarto eje es el de tomar las riendas del direccionamiento del desarrollo y la construcción de gobernabilidad; es esta instancia de gobierno la que más ventajas tiene para generar espacios de construcción de una visión territorial compartida, que sea el norte estratégico que guía efectivamente decisiones económicas y políticas. El reto es construir gobernabilidad desde los territorios, a través de políticas de generación de empleo y de redistribución; la implementación de sistemas provinciales de planificación participativa y la construcción consensuada de agendas provinciales. Los gobiernos provinciales, tienen la potencialidad de liderar la construcción de consensos, establecer sinergias y alianzas, para formular y ejecutar acciones en funciones de objetivos comunes; es el espacio privilegiado de formulación de políticas públicas y de generación de espacios y mecanismos de participación claros y permanentes que las pongan en marcha.

### **2. 3. Las competencias territoriales que se deben construir y fortalecer**

El CONCOPE plantea su estrategia de fortalecimiento institucional de los gobiernos provinciales, a través de la construcción de competencias «fundacionales» en los territorios, como condición necesaria para implementar una nueva gestión del Estado, en la que se asignen roles estratégicos para el nivel intermedio de gobierno.

2. 3. 1. Construir gobernabilidad territorial

La gobernabilidad tiene que ver con la construcción de un pacto social territorial, con la generación de espacios de concertación y diálogo, donde los distintos actores en ejercicio de sus derechos de participación, interactúen entre sí, con la finalidad de llegar a acuerdos ventajosos para las partes; lo que, a mediano y largo plazo, además de ciudadanía, crea capital social, es decir, restablecer la confianza entre los actores (fig. 3).

Figura 3 – Gobernabilidad territorial y niveles de gobierno

INSTITUCIONES		PACTOS SOCIALES	ARTICULACION ACTORES	PARTICIPACION Y CONTROL SOCIAL	DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	CIUDADANIA
REGIMEN AUTONOMO	GOB. PROVINCIAL					
	MUNICIPIOS					
	JUN. PARROQUIALES					
REGIMEN DEPENDIENTE	DIR. EDUC.					
	DIR. AGRIC.					
	ODR'S INIAP					
GOB. CIEN. PROVINCIALES	GOBERNACION					
	CONTROL					
	JURISD.					
ACTORES LOCALES	EMPRESA PRIVADA					
	UNIVERSIDADES					
	PARTIDOS POLITICOS					
	ONG'S					

Los gobiernos intermedios pueden promover la articulación y coordinación de actores, superando las dicotomías entre lo urbano y rural; y, entre lo público y privado. Se pueden impulsar proceso de concertación público-público, articulando iniciativas y el trabajo interinstitucional; también procesos de coordinación público-privado, en pro de la promoción de la productividad y competitividad territorial; y, también, se pueden generar espacios de articulación público-sociedad civil, a través de mecanismos de participación y rendición de cuentas. Un concepto fundamental para impulsar procesos de descentralización y de autonomías provinciales, es el de ejercicio de rectoría y prelación entre niveles de gobierno. En un contexto de autonomías equivalentes, los procesos de descentralización pueden desencadenar más autarquía e ineficiencia; por lo que se requiere definir claramente los roles por niveles de gobierno y definir las articulaciones entre ellos.

2. 3. 2. Asumir administración y gestión territorial

La gestión del territorio demanda la creación de un sistema de planificación descentralizado, donde las funciones de planificación nacional recaigan en el gobierno central, las de planificación provincial en el nivel intermedio y la planificación cantonal en los municipios; estableciéndose mecanismos de retroalimentación y articulación entre los diferentes niveles. Esta es una tarea pendiente, que los gobiernos provinciales pueden contribuir a impulsar, a través de diversas iniciativas exitosas en los territorios, donde han liderado procesos de planificación participativa. Claro está, que hay que reconocer una limitación estructural: son procesos que se sustentan en el liderazgo de los actores y en la voluntariedad de participar, ya que ninguna ley obliga a ninguno a coordinar con los otros. Es decir, son procesos que tienen dificultades para institucionalizarse (fig. 4).

Figura 4 – Actores y gestión del territorio

INSTITUCIONES		PLANIFICACION	SISTEMAS INFORMACION	EVALUACION Y SEGUIMIENTO	PRESERVACION AMBIENTAL	CUENCAS HIDROGRAFICAS	GESTION DE RIESGOS
REGIMEN AUTONOMO	GOB. PROVINCIAL						
	MUNICIPIOS						
	JUN. PARROQUIALES						
REGIMEN DEPENDIENTE	DIR. EDUCACION						
	DIR. AGRIC.						
	ODR S						
	INIAP						
GOB. CEN. PROVINCIAL	SECRETARIA DE PLANIFICACION						
	SECRETARIA DE ECONOMIA						
	SECRETARIA DE AGRICULTURA						
ACTORES LOCALES	EMPRESA PRIVADA						
	UNIVERSIDADES						
	PARTIDOS POLITICOS						
	ONG S						

La gestión del territorio requiere, además, la estructuración de sistemas de información con relevancia provincial, ya que los existentes, en la mayoría de los casos, no son compatibles o su nivel de desagregación no es de utilidad para la planificación provincial o local. Un ejemplo es las encuestas de condiciones de vida, que sólo se aplican en Quito, Guayaquil y Cuenca; o el mal llamado Censo Agropecuario, que fue una encuesta, que da información útil sólo para caracterizar provincias, y sin ninguna relevancia a nivel cantonal; lo mismo sucede con las cuentas provinciales, que son proyecciones de las últimas que se realizaron en 1996, por lo que no dan cuenta de las realidades locales.

Por todo esto, es fundamental el trabajo del CONCOPE y de los gobiernos provinciales por desarrollar sistemas de información, que sirvan como herramientas para planificar el desarrollo y la competitividad con equidad. Muchos de los procesos de construcción de capacidades de gestión, se han ido dando sobre la marcha, un ejemplo es el de manejo de cuencas hidrográficas, dándose diversas iniciativas provinciales de intervención, que han permitido avanzar en la gestión sistémica del territorio.

### 2. 3. 3. Fomentar la competitividad territorial

Uno de los roles centrales identificados por el CONCOPE a ser desempeñado por los gobiernos provinciales es el de promover la competitividad territorial. En el mundo globalizado, con creciente apertura de mercados, existe el consenso de competir territorios más que países; siendo la provincia, una escala territorial un espacio de identidad y de gestión pública, que por historia y distribución política, facilita la intervención en la promoción del desarrollo y la competitividad. El gobierno provincial es la autoridad democráticamente elegida, que puede cumplir el rol de coordinador y articulador, en la formulación y ejecución de políticas de fomento productivo (fig. 5).

**Figura 5 – Niveles de gobierno y construcción territorializada de factores de competitividad**

INSTITUCIONES		TECNOLOGIA	RECURSOS FINANCIEROS	INFRAESTRUCTURA FISICA	CLIMA DE NEGOCIOS	TIC'S	CAPITAL HUMANO
REGIMEN AUTONOMO	GOB. PROVINCIAL						
	MUNICIPIOS						
	JUR. PARROQUIALES						
REGIMEN DEPENDIENTE	DIR. EDUC.						
	DIR. AGRIC.						
	DIR. S.						
GOB. GEN. PROVINCIAL	INIAPI						
	GOB. PROVINCIAL						
	CONSEJO						
ACTORES LOCALES	EMPRESA PRIVADA						
	UNIVERSIDADES						
	PARTIDOS POLITICOS						
	ONG'S						

Roles claves que deberá emprender es propiciar alianzas estratégicas con universidades y centros de investigación, para impulsar la innovación y transferencia tecnológica a los sectores privados, para incrementar la



competitividad regional. Tendrá que apoyar la asociatividad, a través de la aplicación de herramientas como: incubadoras de empresas, cadenas productivas, clusters, apalancamiento de inversiones, entre otras. En coordinación con actores nacionales y locales, deberá ser actor fundamental en el desarrollo de mercados y de instrumentos de fomento productivo, así como de mecanismos de financiamiento territorial y en la construcción de capital social.

*2. 3. 4. Impulsar el desarrollo humano sostenible y el cumplimiento de los objetivos del milenio*

Otro rol, que si bien no es responsabilidad directa de los gobiernos provinciales, puede contribuir de manera significativa a su cumplimiento, son el apoyo al desarrollo humano sostenible y los objetivos del milenio. Cómo puede hacerlo, en primer lugar, a través de su rol central como impulsador del desarrollo económico de sus territorios; en segundo lugar, dotando de servicios básicos a las zonas rurales de su jurisdicción, aunque se ha planteado que este rol, paulatinamente, debería ser asumido por los municipios, a fin de que el nivel intermedio centre su accionar en la competitividad, gestión del territorio y gobernabilidad (fig. 6).

**Figura 6 – Niveles de gobierno y cumplimiento territorializado de ODM´s**

INSTITUCIONES		Pobreza extrema y hambre	Educación	Género	Mortalidad Infantil	Salud Materna	VIH	Medio Ambiente	Desarrollo Local
REGIMEN AUTÓNOMO	GOB. PROVINCIAL								
	MUNICIPIOS								
	JUN. PARROQUIALES								
REGIMEN DEPENDIENTE	DIR. EDUC.								
	DIR. AGRIC.								
	ODR'S INIAP								
GOB. GEN. PROVINCIAS	GOB. REGIONAL								
	CONSEJO								
	PRECIPAL								
ACTORES LOCALES	EMPRESA PRIVADA								
	UNIVERSIDADES								
	PARTIDOS POLITICOS ONG's								

A través de ese rol de promover el desarrollo y de propiciar la gobernabilidad, mediante la generación de espacios de concertación y de la construcción de capital social, puede aportar a la reducción de la pobreza, la generación de empleos e incremento de los ingresos; avanzar en la seguridad alimentaria, a través de la formulación de agendas de desarrollo agropecuario; cuidar de la calidad ambiental, mediante el enfoque de manejo de cuencas y ejerciendo su rol de entidad rectora a nivel provincial del tema ambiental. Además, todos estos procesos, se pueden sostener en una historia común, que refuerce la cultura y la identidad como potencialidades para el desarrollo.

### **3. La descentralización y el proceso de construcción de competencia**

En este proceso de construcción institucional es clave el proceso de transferencia de competencias, ya que en la medida en que se concreten las transferencias es posible avanzar en su consolidación como autoridad provincial: los roles de planificación y rectoría provincial, le dan el estatus de ente rector a este nivel, garantizando niveles de coordinación y articulación de actores locales, construyendo así gobernabilidad.

Esta problemática no es tan fácil de resolverla en la práctica, ya que al tener los Municipios y los Consejos Provinciales autonomías equivalentes, los primeros no reconocen a los gobiernos intermedios como entidad de jerarquía superior en los territorios, y, por lo tanto, no admiten una relación de prelación. Esta constatación, genera serias limitaciones al momento de impulsar procesos de descentralización, ya que un modelo de gestión descentralizada sólo es viables si se reconocen relaciones de autoridades entre los diferentes niveles de gobierno: ministerio, gobiernos provinciales y municipios. Esto ha hecho que se presenten varias alternativas: los propios autores se autorregulan y llegan a acuerdos y consensos voluntarios; se estructura una sistema nacional de planificación descentralizado, donde se establezca los niveles de planificación y los mecanismos de articulación entre la planificación nacional, provincial y cantonal; y, el Ministerio, a través de un acuerdo ministerial elevado a decreto ejecutivo, establece a través de la matrices consensuadas a nivel nacional, un sistema de coordinación, relaciones y prelación entre los diferentes niveles de gobierno, en su sector.

Una herramienta muy poderosa para propiciar la articulación entre actores es la reglamentación de acceso a fondos concursables, en donde se establezca la necesidad de que los proyectos presentados tengan correspondencia con los

planes de nivel superior: los cantonales con el plan de gestión provincial, y los provinciales con el plan nacional.

En lo que se refiere al apoyo al desarrollo productivo y la gestión del territorio, la transferencia de competencias a los territorios, permitirá integrar la planificación a un enfoque territorial, donde la construcción de infraestructura sea parte de una estrategia de ordenamiento territorial con visión estratégica, que busque impulsar el desarrollo de los territorios, garantizando la sostenibilidad y la equidad. Actualmente, la formulación de planes de desarrollo provincial, aparece desarticulada a la formulación de planes de gestión en otros sectores, por lo que no hay un proceso de retroalimentación y potenciación recíproca. Una vez transferida las competencias y diseñado un modelo de gestión adecuado, esta limitación puede ser superada, contribuyendo a la gestión del territorio y a la competitividad. Si partimos de que uno de los roles fundamentales del nivel intermedio de gobierno es asumir la articulación de actores públicos y privados, para construir acuerdos territoriales de apoyo a la productividad con equidad, el contar con nuevas herramientas de gestión y administración descentralizada de competencias, contribuye, sin lugar a dudas, a avanzar en la reforma del estado.

Los gobiernos provinciales pueden acudir a varias opciones para el manejo de las competencias descentralizadas y sus actividades. Pero, antes de entrar a pensar en las alternativas de formas de manejo es necesario, primero, diferenciar éstas de la responsabilidad sobre el manejo de cada competencia.

Una vez que se transfieren las competencias, cada uno de los Gobiernos provinciales es responsable debe asegurar que los servicios implícitos en la competencia estén a disposición de los habitantes a quienes sirve. Es decir, los servicios que preste deben satisfacer las necesidades y expectativas de los habitantes en términos de calidad, cantidad y precio. Estos aspectos deben ser vigilados y garantizados por la organización responsable de la competencia. En el contexto del proceso de descentralización, la transferencia de competencias es sinónimo de transferencia de responsabilidad, hecho que conlleva la rendición de cuentas por parte de la entidad frente a los pobladores beneficiarios de sus servicios.

Una vez que cada gobierno provincial reciba las competencias, deberán organizar su administración y su operación para asegurar la existencia de los servicios: creación de unidades de gestión, con áreas de concesiones, de planificación, operación y fiscalización. El peso específico de cada área dependerá del enfoque que cada territorio quiera darle a su modelo de

gestión: si se tiene un enfoque más orientado a la administración directa, la unidad de operación será la más grande; si hay una orientación que privilegia la operación vía contratación con la empresa privada, las unidades de planificación y fiscalización serán las más fuertes. Las decisiones organizativas que tome cada entidad dependerán de los costos que signifique para ella la implementación de las opciones de manejo y de los enfoques predominantes sobre la responsabilidad de lo público. Un factor decisivo será el acceso de los gobiernos provinciales a los recursos necesarios para la operación; estos recursos son humanos, físicos, infraestructurales, tecnológicos y demás, debiendo crearse un fondo concursable, cuyo reglamento ayudará a poner las reglas de juego del sector.

Además, dependiendo de las condiciones de cada provincia y su mercado, el acceso a recursos puede costar más o menos. Por ejemplo, si la entidad no tiene en su nómina actual un profesional que pueda ejecutar las actividades, y si en el proceso de transferencia de competencias tampoco se transfiere personal con el perfil requerido, será necesario contratar uno, lo que generará en cada una de las instituciones el reto de si puede pagarle o no. En todo caso, no se puede dejar que cada prefectura busque la mejor forma de proveer el servicio e ingeniárselas para encontrar soluciones para atender los requerimientos de los usuarios, sino que debe buscarse mecanismo de financiar al sector y de construir capacidades humanas e institucionales que garanticen la provisión de mejores servicios.

### **3. 1. Situación actual del proceso de descentralización**

El pensar los nuevos modelos de gestión descentralizada requiere tener en cuenta el marco legal y organizacional, que se ha ido configurando desde el retorno a la democracia a partir de 1980.

En lo que se refiere a la estructura del Estado, sobre todo en la década del 90, se da un proceso de rápida desinstitucionalización nacional, de descentramiento, caracterizado por una rápida reducción de la presencia del Gobierno Central y sus instituciones en el territorio nacional; se reduce su capacidad no sólo operativa y de ejecución directa, sino también de su capacidad de formulación de políticas nacionales, de planificación y ejercicio de rectoría.

Por otro lado, la Constitución del 98 fortalece la tendencia de dotar a los gobiernos locales, prefecturas y municipios, con un estatus de autonomías equivalentes, sin establecer mecanismos de coordinación y articulación entre

ellos, y sin ningún tipo de prelación por niveles. Adicionalmente, no contamos con un sistema nacional de planificación, que defina las articulaciones entre niveles de gobierno y entre estos y la sociedad civil y la empresa privada. Actualmente no existe la obligatoriedad de coordinar acciones entre gobierno local y gobierno intermedio, por lo que las articulaciones dependen de la voluntad política de los actores, siendo, por lo mismo, no sostenible a mediano y largo plazo.

Por otro lado, el marco jurídico que norma el proceso de descentralización favorece las negociaciones uno a uno, propiciando que cualquier gobierno local puede solicitar cualquier competencia a cualquier ministerio, siendo obligatoria para el gobierno central y optativa para los municipios y consejos provinciales. Esta lógica, no sólo que ha desestimulando el proceso, sino que se ha convertido en su obstáculo, generando más caos y desgaste institucional. El modelo impuesto no obliga a ninguno de los niveles a repensar la estructura del estado y avanzar en la definición de nuevos modelos de gestión descentralizada de las competencias, donde se definan claramente los roles por niveles de gobierno y sus articulaciones. Los ministerios prácticamente quedan intocados y a nivel de los gobiernos locales, lo que se propicia es la creación de unidades de gestión que operan desarticuladamente de las otras instancias del Estado.

En este contexto, el CONCOPE impulsó una nueva «Estrategia de Descentralización», que respetando la normativa vigente, enfatiza el apoyo político de los prefectos, establece una estrategia clara de negociación, incorpora en la ruta operativa la visión nacional, revisa los instrumentos financieros y busca la inclusión de todos actores en el proceso.

La estrategia implementó dos ideas fuerza; por un lado, construyó una plataforma nacional de negociación de transferencia de competencias por niveles de gobierno, a través de la demanda agregada de todos los consejos provinciales; y, por otro, pasó de una lógica de administración sectorial a una de gestión territorial, orientada a crear gobernabilidad, impulsar la competitividad, fortalecer la gestión del territorio y apoyar el cumplimiento de los Objetivos del Milenio.

Se incorporaron, además, varios criterios de carácter general: consolidar el nivel intermedio de gobierno, identificando roles y funciones de aplicación general y obligatoria a todos los consejos provinciales; establecer una visión de competitividad sectorial de mediano y largo plazo; definir modelos de gestión sectorial descentralizada que permita un adecuado funcionamiento

en la operación de competencias; impulsar el fortalecimiento institucional de los consejos provinciales y de los otros niveles de gobierno; y, e) la construcción de una plataforma nacional para la transferencia de recursos, la identificación de fuentes alternativas de financiamiento y la creación de fondos nacionales concursables.

El proceso de descentralización tiene una ruta legal que se inicia con la presentación de solicitud de transferencias. En el caso del proceso iniciado en enero 19 de 2006, se presentó una única matriz por parte de los Consejos Provinciales, que incluye sólo las competencias descentralizables al nivel intermedio de gobierno; pero, luego, cuando se acuerda la estrategia de negociación entre el Consejo Nacional de Modernización (CONAM), el CONCOPE y los Ministerios, se establece la necesidad de tener un momento en el proceso de negociación, donde se acuerde una matriz nacional, sobre la totalidad de las competencias de los sectores solicitados, a fin de construir un marco nacional general de referencia para los posteriores procesos de descentralización y un sustento sobre el que se construyan los nuevos modelos de gestión descentralizada de sectores, con una visión nacional. Se acuerda, también, incluir en los procesos de negociación a la Asociación de Municipalidades (AME) y la Consorcio de Juntas Parroquiales (CONAJUPARE). Con base a la Ley de Descentralización y su Reglamento se estableció la ruta jurídica de la transferencia de competencias, en ella se establecen cuatro momentos del proceso y sus plazos de cumplimiento, este ejercicio sirvió para organizar y afinar la estrategia de intervención y como un mecanismo para acelerar los procesos de negociación.

### **3. 2. Ruta jurídica del proceso de descentralización**

- Agregación de demandas de CP's. Esta primera etapa incluye la formulación de solicitudes y la declaratoria de capacidad de los CP's. También la autorización a prefectos para solicitar competencias y la presentación conjunta de las solicitudes a los distintos ministerios en el acto de relanzamiento de la descentralización.
- Preparación de la negociación. Llegado a este punto se procura la conformación de equipos de trabajo con la representación política y técnica de los CP's (negociación, asistencia técnica, coordinación, facilitación y veedurías ciudadanas). Además se preparan los insumos para la negociación con el apoyo de la cooperación nacional e internacional: estudios, recursos financieros, modelos de gestión, etc.

- En la negociación se tienen que definir las visiones estratégicas sectoriales e identificar roles por niveles de gobierno y las competencias por sector.
- Una vez que las competencias se hayan transferido a los CP's, se procederá con el fortalecimiento institucional, la gestión de competencias y construcción de capacidades locales. Ello requiere de la adecuación institucional de los CP's para operar las nuevas competencias, la ejecución de programas de capacitación a los mismos funcionarios, la definición de un plan para la operación de competencias y por último, identificar y aplicar modelos de gestión.

#### **4. Avances del proceso de descentralización**

En ambiente se ha establecido una visión consensuada de competitividad sectorial de mediano y largo plazo; se ha definido un modelo de gestión descentralizado ambiental, en el que se identifican posibles fuentes de financiamiento; se ha acordado la matriz de competencias por niveles de gobierno; se ha concensuado un modelo de convenio de transferencia de competencias; se ha elaborado, aprobado y emitido un acuerdo ministerial que formaliza la matriz de competencias y el modelo de gestión descentralizada; y, se han identificado los recursos financieros, humanos, materiales y tecnológicos. El 25 de octubre 18 Consejos Provinciales suscribieron el convenio de transferencia de competencias ambientales. En la actualidad el Ministerio del Ambiente se encuentra preparando un proyecto de Acuerdo Ministerial para ser consensuado con los representantes de los gobiernos provinciales para operativizar el Sistema Nacional Descentralizado de Control Forestal, así como algunos instrumentos para viabilizar la operación de competencias de emisión de licencias ambientales y evaluación de impactos.

En turismo se ha establecido una visión consensuada de competitividad sectorial de mediano y largo plazo; se está elaborando una propuesta de modelo de gestión descentralizado; se ha acordado la matriz de competencias por niveles de gobierno; se ha concensuado un modelo de convenio de transferencia de competencias; y, se han acordado los recursos financieros, humanos, materiales y tecnológicos que serán transferidos. El 25 de octubre 19 Consejos Provinciales suscribieron el convenio de transferencia de competencias de turismo.

En agricultura se ha establecido una visión consensuada de competitividad sectorial de mediano y largo plazo; se ha acordado la matriz de 7 competencias por niveles de gobierno; se ha concensuado un modelo de convenio de transferencia de competencias; se ha concensuado un modelo de convenio de transferencia de competencias y se han iniciado los primeros contactos con las autoridades del nuevo gobierno para retomar y finalizar las negociaciones.

En vialidad, previo al proceso de descentralización, el MOP ha delegado varios ejes viales del sistema nacional a diversos consejos provinciales. Se realizó un inventario vial y se identificaron recursos del sector; se discutió la necesidad de crear mecanismos de financiamiento mediante fondos concursables. Se ha elaborado, aprobado y emitido un acuerdo ministerial que formaliza la matriz de competencias y el modelo de gestión descentralizada. Se han iniciado los primeros contactos con las autoridades del nuevo gobierno para retomar y finalizar las negociaciones.

En educación, no ha sido posible conformar las mesas de negociación, pero por ser un tema de interés mutuo del Ministerio y los Consejos Provinciales, se ha avanzado en varios proyectos urgentes, a través de la firma de convenios específicos, que se detallarán en otro acápite; queda pendiente el inicio de las negociaciones de transferencia de competencias y recursos.

En salud, como el Ministerio se acogió al silencio administrativo, las solicitudes de competencias están en vigencia por el ministerio de la ley.

Hacia el futuro, se propone que los Consejos Provinciales y los Ministerios mantengan sus equipos de negociación, con la finalidad de dar seguimiento al proceso de fortalecimiento institucional, transferencia efectiva y operación de las competencias solicitadas. Esta estrategia busca garantizar la continuidad del proceso y propiciar que la gestión de las competencias en los territorios responda a una visión nacional, respetando las particularidades locales. Se han establecido alianzas estratégicas con varias agencias de cooperación nacional e internacional de apoyo al proceso: GTZ (cooperación alemana), SNV (cooperación holandesa), PNUD (Naciones Unidas), PDDL-INTERCOOPERACIÓN (cooperación suiza), AECI (cooperación española) y CONAM, a quienes les hacemos llegar nuestro reconocimiento.



#### **4. 1. Logros alcanzados**

- Matrices de competencias por niveles de gobierno establecidas de manera concensuada, para los sectores de Vías, Ambiente, Turismo y Agricultura.
- Acuerdos ministeriales formalizando el proceso de negociación de competencias por nivel de gobierno y de convenios de transferencia de competencias y recursos.
- Suscripción de convenios de transferencias de competencias y recursos: Ambiente y Turismo. Por suscribirse: Agricultura, Vías.

#### **4. 2. Acciones futuras**

Se encuentra en estudio y preparación un nuevo paquete de competencias en los sectores de Industrias y Comercio Exterior, Energía y Minería, manejo de: agua, tierra, investigación agropecuaria, crédito agrícola, Bienestar Social, seguridad alimentación, para poner a consideración de los gobiernos provinciales para proceder a iniciar el proceso de descentralización con las distintas carteras de Estado.

#### **4. 3. Acciones pendientes**

- Impulsar la definición de una Política Nacional y de una estrategia de apoyo al proceso de descentralización.
- Establecer mecanismos de apoyo al fortalecimiento de los gobiernos provinciales para que asuman y gestionen competencias descentralizadas.
- Impulsar mecanismos territoriales de discusión y concertación para la adopción del modelo de gestión descentralizado de competencias. (GI, municipios, JP, organizaciones, instituciones, universidades, etc.)
- Negociar con el gobierno nacional, mecanismos de financiamiento para la gestión de competencias territoriales

### **Conclusiones**

Por lo que hemos visto, la coyuntura actual del Ecuador se caracteriza por ser de transición, ya que una vez que se concluya el proceso de transferencias de competencias solicitadas de manera conjunta por los Gobiernos Provinciales,

el 19 de enero de 2006, las modalidades de gestión centralizada y sectorial propias de los ministerios de Agricultura, Ambiente, Obras Públicas, Salud, Educación y Turismo, se volverán obsoletas; por lo que se vuelve prioritario repensar y redefinir los roles de los diferentes niveles de gobierno, así cómo los nuevos modelos de gestión descentralizada, sus relaciones y articulaciones, y, nuevas modalidades de financiamiento.

En este contexto se abre una oportunidad para promover desde el CONCOPE, la inclusión de las políticas públicas como uno de los temas relevantes a ser impulsados de la gestión descentralizada de competencias, donde se redefinan y fortalezcan los diferentes niveles de gobierno: el central en su rol de formulación de políticas nacionales y de rectoría; el intermedio, en su función de articulación de actores en el territorio para promover la competitividad y gobernabilidad, mediante la formulación participativa de políticas provinciales; a nivel local, la operación de las competencias, y espacio de ejercicio de ciudadanía.

Por lo tanto, los procesos en marcha de transferencia de competencias hacia el nivel intermedio de gobierno, es una oportunidad para construir una nueva institucionalidad que permita la articulación de los actores, y la generación de nuevos espacios de participación, que viabilicen la formulación y ejecución de políticas públicas. En el caso específico del nivel intermedio de gobierno, se lo plantea como un espacio de cercanía a la sociedad que puede propiciar su inclusión, en temas de su interés: inserción en el mercado de trabajo, participación en grupos de voluntariado, lucha a favor de temas ambientales, entre otros. El proceso de descentralización impulsado por el CONCOPE, en el que las 22 prefecturas han suscrito convenios de transferencia en Ambiente y Turismo, y en las semanas próximas se suscribirá en Vialidad y Agricultura, puede ser considerado el proceso más importante de reforma del Estado desde el retorno a la democracia, es decir, en los últimos 25 años.

¿Por qué hacemos esta afirmación? En estos cuatro sectores, la autoridad provincial pasa a ser el Gobierno Provincial; por lo tanto, se establecen relaciones de prelación y autoridad entre niveles de gobierno. Al ser la autoridad de la provincia, por ejemplo en ambiente, lo es de todo el territorio, por lo que se supera la limitación impuesta a los gobiernos intermedios de restringir su accionar al ámbito rural de la provincia. Se incrementa la capacidad de formulación de ordenanzas para regular, normar y ejercer rectoría en los sectores transferidos y se avanza en la redefinición del rol del nivel intermedio, planteando la necesidad de pasar de manera progresiva, el paso de entidad

con competencias de construcción de infraestructura y provisión de servicios, que deben ser competencias municipales, a ser la entidad responsable de formular políticas, ejercer rectoría y promover el desarrollo económico territorial. Además se crea el marco institucional adecuado para avanzar en la formulación de políticas con visión territorial, de tal forma que se superen las lógicas sectoriales y se pase a lógicas sistémicas e integradas, en función del cumplimiento de objetivos previamente consensuados. Se incrementa la capacidad del nivel intermedio de gobierno para generar recursos propios, por ejemplo, en lo ambiental; la posibilidad de emitir permisos de explotación forestal, guías de movilización, entre otras. Finalmente, se contribuye a la construcción de ciudadanía fiscal, ya que al ampliar la capacidad de la entidad territorial de recaudar tasas y contribuciones, la población incrementa su nivel de corresponsabilidad con la gestión pública local.

## Referencias citadas

- ABDÓ, G., 2006 – *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Ecuador*, 115 pp.; Quito: Ecuador.
- ABDÓ, G., 2005 – *Evaluación de políticas de fomento productivo en Ecuador: década del noventa*, 165 pp.; Quito: Ecuador.
- AGHON, G., 2005 – *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Análisis comparativo*, 333 pp.; Santiago de Chile.
- BOISIER, S., 1999 – *Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial*, 113 pp.; Santiago de Chile: CEPAL.
- CECENÑA, E., 2001 – La territorialidad de la dominación: Estado Unidos y América Latina. *Revista Chiapas*, 12; México < <http://membres.lycos.fr/revistachiapas/No12/ch12cecena.html>>.
- CENTRO REGIONAL DE COMPETITIVIDAD, 2003 – *Bogotá-Cundinamarca: hacia una ciudad-región competitiva. Bases del plan regional de competitividad 2004-2014*; Bogotá.
- CEPAL, 2004 – *El desarrollo económico local*; Santiago de Chile.
- CEPAL, 2002 – *Globalización y desarrollo*; Santiago de Chile.
- CONCOPE, 2005a – *Estado actual y perspectivas del proceso de descentralización a nivel intermedio*; Quito. Serie Territorio 22(1) < <http://www.concope.gov.ec/?q=node/80/print>>.

- CONCOPE, 2005b – *Territorios competitivos, una propuesta para Ecuador*; Quito. Serie Territorio 22(2) < <http://www.concope.gov.ec/?q=node/80/print>>.
- CONCOPE, 2007 – *La construcción del nivel intermedio de gobierno: el modelo de gestión vial descentralizada*; Quito. Serie Territorio 22(5).
- ENRIQUEZ, F., 2005 – *Proyecto de parques industriales de Quito y la región*; Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- ESCOFET, H., 2005 – *Análisis, evaluación y validación del modelo descentralizado de gestión de la Red Vial Estatal (RVE)*; Quito: CONAM, PAD 1358/OC-EC.
- GATTO, F., 1989 – Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva. Primeras reflexiones sobre sus implicaciones territoriales. *Revista EURE*, XVI (47): 7-34; Santiago de Chile.
- GOBIERNO DE PICHINCHA, 2002 – *Plan General de Desarrollo de Pichincha*, t. II; Quito: Gobierno de la Provincia de Pichincha.
- ILLNER, M., 2003 – Procesos de descentralización y reformas en el gobierno de los países de Europa central y oriental. *Revista Instituto Sociología*, 809: 117-134; Praga: Academia de Ciencias.
- PANADERO, M., CEBRIAN, F. & GARCÍA, M., 1992 – *América Latina: la cuestión regional*, 280 p.; Cuenca: Universidad de Castilla-La Mancha.
- PROYECTO DE LEY PARA EL EJERCICIO DE LAS AUTONOMÍAS, 2006 – Documento elaborado y consensado por la Comisión designada por Alcaldes y Prefectos de Quito.
- SASSEN, S., 2001 – Global cities and global city-regions. In: *Global City-Regions. Trends, theory, policy* (Allen J. Scott, ed.): 78-96; Oxford: University Press.
- SEPÚLVEDA, S., RODRÍGUEZ, A., ECHEVERRI, R. & PORTILLA, M., 2003 – *El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural*, 180 p.; San José de Costa Rica: IICA.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A., 2000 – La política de desarrollo económico local. In: *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: una análisis comparativo* (Francisco Alburquerque, Gabriel Aghón & Patricia Cortés, comps.); Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- VERDESOTO, L., 2006 – El rol de los gobiernos intermedios en la consecución de los objetivos de desarrollo del milenio; Quito: CONCOPE-AECI. Informe de consultoría.

# La gobernabilidad y la gobernanza en Colombia en el marco de los procesos de descentralización y globalización<sup>1</sup>

José Oswaldo Espinosa Cuervo

## Introducción

La gobernabilidad y gobernanza de un determinado territorio o del mundo, depende de la capacidad de los actores e instituciones sociales de plantearse una visión de desarrollo territorial de futuro, de crear las condiciones para gestionarla y movilizar los recursos para su construcción dentro de un marco normativo. Asimismo, se requiere de la capacidad para identificar las probables oportunidades y amenazas que se pueden presentar al realizar alianzas y unir esfuerzos para aprovechar o defenderse de las situaciones, dependiendo si le son favorables o contrarias respecto a la visión planteada.

Este ejercicio de análisis territorial se aborda desde la perspectiva de la gobernabilidad y la gobernanza bajo la concepción de que los territorios son un producto de la construcción social.



<sup>1</sup> Conferencia presentada en el Congreso Internacional sobre Gobernabilidad y Gobernanza de los Territorios de América Latina, realizado en Cochabamba (Bolivia) del 19 al 21 de septiembre de 2006.

En este sentido, la descentralización en el estudio se considera como un medio que fortalece la capacidad de los actores locales, pues los dota de poder (competencias, recursos y gobiernos propios, entre otros aspectos). Sin embargo, estas condiciones por sí solas no son suficientes para generar territorios gobernables, sostenibles, competitivos y equitativos. Se necesita que los gobernantes y gobernados (actores e instituciones) tengan una alta capacidad para comprender la complejidad de sus territorios circunscritos en determinados contextos, construir un proyecto territorial con visión de futuro, orientar todos los esfuerzos en su construcción, consolidar la institucionalidad y los liderazgos, consolidar redes o relaciones entre actores e instituciones para lograr propósitos comunes, fortalecer el desempeño de la gestión pública y los procesos democráticos, rescatar la dignidad del ser humano, y promover el crecimiento espiritual, personal y social. Asimismo, se requiere generar la capacidad de incidir en las agendas de las instituciones y actores de orden superior (regional, nacional y mundial), y realizar alianzas con actores vecinos o mundiales sobre propósitos comunes y que además contribuyan a la creación del proyecto territorial previamente acordado.

## **1. Breve caracterización de Colombia**

Colombia es un país ecuatorial (por la línea del Ecuador que lo atraviesa) y no tropical, como hasta ahora se ha consignado en la literatura y en la cátedra sobre el país. Asimismo, la diferencia horaria entre el día y la noche es mínima y no tiene estaciones. Reconocer la ubicación ecuatorial tiene un valor incalculable porque implica, por una parte, reconocer la identidad como un país diverso; y por otra, profundizar en el conocimiento e investigación sobre el comportamiento de la geografía física, natural y humana. Esto permite el desarrollo coherente como «un país ecuatorial y diverso», tanto en el campo económico, social, cultural, ambiental, político e institucional. También para aprovechar la órbita geoestacionaria para la ubicación de satélites y la explotación del servicio de las telecomunicaciones e información satelital.

La extensión total del territorio colombiano es de 2 0070 408 km<sup>2</sup> aproximadamente, de los cuales 1 141 748 pertenecen al territorio continental y 928 660 aproximadamente a la parte marítima. De acuerdo con el artículo 101 de la Constitución de 1991, forman parte de Colombia: el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la isla de Malpelo y el resto de islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen, el subsuelo, el

mar territorial, la zona contigua, la plataforma submarina, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa. Algunos tratadistas colombianos señalan que el país tiene más territorio que Estado y más Nación que gobierno, siendo una de las principales causas del conflicto las limitaciones del Estado y su institucionalidad para estar presente, de manera permanente, en todo el territorio, ya que existen zonas rurales y selváticas de difícil control.

El país, por su ubicación espacial en la zona del ecuador y atmosférica en la zona de interconfluencia intertropical, cuenta con un clima ecuatorial que presenta una gran diversidad geográfica, natural y cultural. Con menos del 1 % de la superficie terrestre, se estima que Colombia alberga el 10 % de la totalidad de las especies de flora y fauna y más de 80 grupos étnicos diferentes.

Asimismo, el país posee numerosos ecosistemas caracterizados por su diversidad genética y su función reguladora de sistemas hidrológicos mundiales como: el Amazonas y la Orinoquia, e internamente, el Chocó biogeográfico, la región andina con sus valles del Magdalena y Cauca, las regiones costeras del Pacífico y el Caribe que hacen parte del territorio marítimo e insular de país que incluye las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (en el Caribe) y Gorgona, Gorgonilla, Malpelo (en el Pacífico); entre otras islas y cayos. Además, en el territorio nacional se cuenta con una gran variedad de climas y productos agropecuarios y forestales, y al poseer costas sobre el océano Pacífico y el mar Caribe cuenta con ventajas comparativas para aprovechar los recursos marinos y los múltiples flujos de intercambio mundial.

Colombia como país diverso y complejo, con múltiples realidades regionales y locales, es un crisol de iniciativas y de expresiones que se aprecian en el momento de abordar el ejercicio de la democracia, la política, lo público y el mismo desarrollo económico, social, cultural, político institucional y ambiental, en los diferentes niveles de gobierno (nacional, departamental y local) y en particular, en cada espacio territorial. Los extranjeros que visitan a Colombia la consideran como el «paraíso terrenal» en virtud de su clima ecuatorial (sin estaciones), y una geografía bañada por más de mil ríos, dando origen a una gran diversidad que se manifiesta en paisaje y en los seres vivos.

Siguiendo con una caracterización general del país, Colombia presenta grandes desequilibrios regionales. El 70 % de la producción industrial y del sector terciario se origina en las cuatro principales ciudades y capitales de departamento que, conjuntamente, representan 35 % de la población total.

Cerca del 90 % de los tributos y 70 % del gasto se concentran en 40 municipios. Además, de acuerdo con un índice elaborado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para el 2000, el nivel de desarrollo<sup>2</sup> de los 1098 municipios del país presenta importantes diferencias: solo 139 municipios (13 %) tienen un nivel de desarrollo medio alto, mientras la gran mayoría (569, correspondientes al 52 %) presentan un desarrollo medio, y un 35 % (389) evidencian un proceso de desarrollo incipiente.

Por otra parte, existen grandes desequilibrios en el grado de competitividad territorial. Según un estudio adelantado por la CEPAL (2002) para 23 entidades territoriales del país<sup>3</sup>, Bogotá, Valle y Antioquia, en ese orden, son las entidades territoriales en mejor situación competitiva (CEPAL, 2002)<sup>4</sup>. Mientras que los departamentos costeros como Córdoba, Sucre y Chocó ocupan las últimas posiciones con serias debilidades en los diferentes factores de competitividad.

En relación con los aspectos institucionales, Colombia se encuentra organizada como República Unitaria, por lo cual, cuenta con una estructura institucional y normativa central (nivel nacional) que ejerce dos tipos de fuerzas: una centrípeta para mantener la unidad nacional y otra centrífuga —de descentralización política, administrativa y fiscal— para fortalecer las autonomías de las entidades territoriales.

La organización política del Estado colombiano en el territorio comprende 32 departamentos, 1098 municipios, 741 resguardos con autonomía indirecta que dependen de los municipios hasta que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) les permita constituirse como entidades territoriales con autonomía propia. De la misma manera, existe la posibilidad constitucional de crear regiones (agrupación de dos o más departamentos) y provincias (agrupación de dos o más municipios) como entidades territoriales, las cuales dependen para su creación de la voluntad política y la búsqueda de una estructura administrativa que sea fuerte y con bajo costo fiscal.

<sup>2</sup> Tomado del índice de desarrollo municipal elaborado por la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS) del Departamento Nacional de Planeación (DNP) en el año 2000.

<sup>3</sup> 22 departamentos y el distrito capital de Bogotá. El estudio no incluye 9 departamentos correspondientes a las antiguas intendencias y comisarías que existían antes de la Constitución de 1991 y para los que no se disponía de suficiente información.

<sup>4</sup> La metodología de la CEPAL agrupa 140 variables en nueve factores determinantes de la competitividad; los cuales, a su vez, son consolidados en un indicador sintético de competitividad global.



En el cuadro 1 se observan las características diversas de los municipios colombianos y la distribución de los 45,9 millones de colombianos, en cada uno de ellos, evidenciándose el hecho de que más del 56 % de la población está asentada en 53 municipios, siendo el distrito capital de Bogotá la ciudad donde habita la mayor cantidad de gente en Colombia (7,2 millones de habitantes). Bogotá, capital de la república, es una ciudad cosmopolita, ubicada «2 600 metros más cerca de las estrellas» donde se encuentra el gobierno central.

**Cuadro 1 – La diversidad de los municipios colombianos**

Rango de muni. por población	Muni.	Área	Población (2005)	%	% Urbano	Den.	Pob. Resg. (2005) Ind.	Muni. ind.
Entre 1 y 7,2 millones de habitantes	5	656	14 119 938	31	0,98	4 888	-	0
Entre 100 y 750 mil habitantes	48	1 027	11 712 537	25	0,88	1 166	66 996	13
Entre 40 y 100 mil habitantes	115	1 933	6 816 768	15	0,6	247	278 724	39
Entre 15 y 40 mil habitantes	334	1 056	8 261 879	18	0,41	88	266 493	82
Entre 7 y 15 mil habitantes	372	730	4 072 840	9	0,34	56	99 143	67
Menos de 7 mil habitantes	224	268	1 008 362	2	0,29	44	9 283	12
<b>TOTAL</b>	<b>1 098</b>	<b>1 141 748</b>	<b>45 992 324</b>	<b>100</b>		<b>40</b>	<b>720 639</b>	<b>213</b>

Legendas: Muni. = Municipios; Pob. = Población; Den. = Densidad Ind. = Indígenas

Fuente: elaboración propia

A pesar de la diversidad de municipios en cuanto a tamaño, población, ingresos, densidad, dotación de recursos, entre otros; Colombia presenta uniformidad en su organización territorial y no tiene niveles territoriales diferenciados.

Respecto a la simplicidad de este modelo, surgen una serie de inconvenientes, relacionados con la asignación uniforme de competencias y de criterios de organización y de gestión en los municipios y departamentos del país, que no consultan las particularidades territoriales y limitan las potencialidades de las entidades territoriales.

Sin embargo, hay que reconocer que la descentralización ha contribuido a mejorar los niveles de gobernabilidad y la presencia institucional en el territorio nacional, optimizando la prestación de los servicios. En este punto, respecto al número adecuado de municipios en Colombia, el análisis comparado con otros países del continente europeo (ver cuadro 2) permite afirmar que la presencia de municipios en el territorio colombiano es bajo, según el índice de institucionalidad —calculado por el autor—, que corresponde al número de municipios sobre el tamaño del territorio multiplicado por mil [(N° municipios/(Extensión territorial\*1000)]. Dicho índice para Colombia es del 0,96 %, mientras que para países como Francia y Alemania es de 67,19 % y 41,29 %, respectivamente. En relación con la presencia del Estado en sus territorios, son evidentes las marcadas diferencias geográficas, funcionales, culturales e institucionales entre los países europeos y Colombia. Por ejemplo, un país como Francia, cuya extensión territorial continental equivale al 48 % del territorio de Colombia, cuenta con 36 551 municipios, con una extensión promedio de 14,8 km<sup>2</sup>, frente a los 1 098 municipios colombianos, con una extensión promedio de mil cuarenta kilómetros cuadrados.

**Cuadro 2 – La institucionalidad municipal en países europeos y en Colombia**

Característica	Italia	Alemania	Portugal	España	Francia	Colombia
Territorio (km <sup>2</sup> )	301 227	357 046	92 389	504 750	543 965	1 141 748
Costas (km)	4 996	2 389	1 793	4 964	3 427	1 300
Población en millones (año)	57,5 (1997)	82,14 (1997)	9,94 (1997)	40,84 (2001)	58,61 (1997)	42,07 (2001)
Municipios	8 100	14 743	305	8 108	36 551	1 097
Índice de institucionalidad	26,89	41,29	3,30	16,06	67,19	0,96
Área municipal (km <sup>2</sup> )	37,19	24,22	302,91	62,25	14,88	1 040

Respecto a los niveles de organización política administrativa, en los Estados europeos se observa en promedio entre 4 y 6 niveles de gobierno, en cambio, Colombia actualmente cuenta tan solo con tres niveles, como se puede apreciar en el cuadro 3.

**Cuadro 3 – Sistema múltiple de niveles de organización política administrativa en países europeos y en Colombia**

Nivel	Italia	Alemania	Portugal	España	Francia	Colombia
<b>Nacional</b>	Estado nacional	Estado nacional	Estado nacional	Estado nacional	Estado nacional	Estado nacional
<b>Intermedio</b>	20 regiones (especial y comunas)	16 Estados federados (Länder)	2 regiones autónomas insulares / 5 regiones continentales de planificación / 11 provincias	17 comunidades autónomas	22 regiones	32 departamentos
	95 provincias	50 regiones / 323 condados		50 provincias	96 departamentos	
<b>Local</b>	4 distritos	-	22 distritos	-	-	-
	8 100 municipios	16 mil municipios	305 municipios	8 108 municipios	36 551 municipios	1 098 municipios
	-	-	4 207 aldeas	Entidades locales	-	-
	-	-	Feligresías	-	-	-

Fuente: elaboración propia

Para aumentar su gobernabilidad, el Estado colombiano podría promover y reconocer nuevas formas de organización territorial, que faciliten la competitividad, la sostenibilidad y la equidad territorial, así como la presencia del Estado en el territorio. El país podría pasar fácilmente, a tener más de 5 000 municipios y más de 500 entidades territoriales indígenas. Claro está, que para ello, se tendrían que promover nuevas formas de gobierno y administración que no impliquen costos adicionales, como la elección de alcaldes *ad honorem*; la constitución de juntas de acción comunal que hagan las veces del concejo municipal; el ejercicio de competencias y la prestación de servicios públicos mediante esquemas asociativos entre las entidades territoriales.

Así mismo, es preciso que el Estado colombiano promueva la conformación de nuevas formas de organización territorial a nivel de supra-Estados, como lo hizo Europa, y crear, por ejemplo, una gran unión latinoamericana, empezando por la consolidación de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). También, al interior del país, es preciso apoyar los procesos regionales y subregionales, para tener una base competitiva real.

Por otra parte, Colombia deberá abordar el tema del multinivel y las competencias diferenciadas, de acuerdo con las capacidades de las entidades territoriales, así como, las relaciones entre los diversos niveles. Es fundamental buscar la cooperación y el acuerdo de voluntades para garantizar el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Esta es tarea pendiente, y aunque se han presentado 15 proyectos de LOOT al Congreso, ninguno ha sido aprobado. La razón principal es que no hay acuerdo político sobre el modelo de organización territorial que necesita Colombia. En este sentido, el país continuará ajustando las estructuras actuales, mientras se logre un consenso mínimo político sobre el nuevo modelo. Por ahora es urgente promover la asociación entre las entidades para abordar las dimensiones del desarrollo económico, social y ambiental pendientes y tratadas de manera sectorial y fragmentada espacialmente. Con el fin de corregir o evitar las consecuencias adversas de proyectos, que físicamente no se articulan y no funcionan, como los proyectos de infraestructura para la movilidad de pasajeros y de carga, equipamientos de aeropuertos y puertos, centros de formación científica, especialización de zonas para el desarrollo agropecuario, industrial, servicios, ente otros. Asimismo, es preciso promover el manejo del agua y los recursos naturales a través de la planificación y gestión de las cuencas hídricas.

## **2. Marco de referencia conceptual**

Es preciso establecer qué se entiende por democracia, gobernabilidad, gobernanza, descentralización y globalización; examinados como procesos que marcan una tendencia mundial. Así como prospectiva territorial, gestión pública y rendición de cuentas, comprendidos como medios para mejorar el ejercicio del poder en pro del bienestar general, enmarcado en una sociedad global y en una necesidad de buscar la sostenibilidad del planeta y la de sus habitantes; en otras palabras, recuperar el «equilibrio universal»<sup>5</sup> desde cada



<sup>5</sup> El 5 septiembre de 2006, representantes de los pueblos indígenas (kogui, wiwa, arhuaco y kankuamo) de la Sierra Nevada de Santa Marta en el norte de Colombia inician en Washington una visita para

espacio territorial, sin olvidar su corresponsabilidad con la unidad o globo terráqueo. En Colombia, la descentralización ha contribuido a avanzar en la creación de capacidades para el desarrollo endógeno territorial en los municipios y departamentos, a través de medidas como: asignación de competencias y recursos definidos por norma; elección popular de alcaldes y gobernadores, concejales y diputados; elección de representantes de la sociedad civil en diferentes órganos, como concejos de planeación, juntas locales, concejos comunales y juntas sectoriales, entre otros espacios de participación democrática. Además, se han creado mecanismos de participación política como el referendo, la consulta y la revocatoria del mandato. Se han reformado los partidos políticos y la financiación de las campañas, para conformar partidos más amplios y más robustos. El desarrollo de estos instrumentos y mecanismos busca fortalecer el proceso de participación política y la democracia local, departamental y regional.

- La democracia es la doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno y en este sentido, puede ser de carácter representativo y participativo, orientada al consenso, que funciona con información y comunicación entre los gobiernos y los gobernados o ciudadanos. La democracia exige transparencia y respuestas rápidas, adecuadas y eficientes, equitativas e inclusivas, con niveles altos de corresponsabilidad, donde las actuaciones son acordadas mediante contratos sociales, constituciones, leyes, normas, o simplemente acuerdos verbales, pero reconocidos y respetados por las partes. La condición para que funcione la democracia es el respeto a la legalidad, al otro, a la tolerancia, a los valores y al amor, a la vida, a la dignidad humana y a la libertad, incluyendo la religiosa.
- La gobernabilidad se entiende como la capacidad del Estado y de sus entidades territoriales para responder con eficacia y eficiencia a las necesidades sociales e individuales, de manera interactiva y creativa con los sistemas institucionales u organizacionales, para garantizar el bienestar de la colectividad en el territorio (PNUD, 2001: 83). También se puede entender como la capacidad del gobierno para cumplir con sus funciones y competencias, así como para ejercer la autoridad y controlar las acciones de sus gobernados.
- Según la Real Academia Española de la Lengua, la gobernanza es el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo, el logro de un desarrollo



difundir un mensaje de alerta sobre las necesidades del universo y convocar apoyo internacional para constituir un Fondo para la Consolidación Territorial que permita recuperar el equilibrio universal.

económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado. La gobernanza, también se puede concebir como:

«El proceso de decidir, ejecutar, evaluar decisiones sobre los asuntos de interés público, este proceso puede ser caracterizado como un juego de poder, en el cual la competencia y la cooperación coexisten como reglas posibles; finalmente el proceso está afectado por instituciones formales como informales, legales e ilegales, entre otras» (PNUD, 2001: 83).

Un gobierno con alta gobernabilidad es un promotor de las relaciones de gobernanza, de tal manera que la gobernabilidad es una condición para generar gobernanza y a su vez, la gobernanza fortalece la gobernabilidad. En este sentido, hay tendencias de emplear indistintamente los dos términos, aunque realmente son diferentes. En síntesis:

«gobierno se refiere básicamente a las organizaciones y/o instituciones a cargo de garantizar que, las decisiones relacionadas con los asuntos públicos cuenten con los medios necesarios para ser realizados en forma exitosa, y que estas decisiones reflejen cierto equilibrio de intereses. Gobernanza se refiere al proceso de toma de decisiones, de negociación de prioridades, de utilización del poder, y a los valores expresados en el proceso mismo» (PNUD, 2001: 84).

- Otro concepto usualmente empleado como sinónimo de gobernanza es capital social, aunque no es igual ya que capital social se entiende como el conjunto de redes, normas y confianza que constituyen la capacidad, requerida por individuos, grupos, organizaciones y comunidades para avanzar en la construcción de futuros sostenibles. Putnam (1993) define capital social como un conjunto de relaciones y asociaciones horizontales que impactan la productividad de una comunidad; estas asociaciones incluyen las redes de acción ciudadana y también las normas sociales. En este sentido, capital social es una parte de la gobernanza que aporta los elementos de confianza, cohesión y asociatividad, elementos básicos para promover formas de gobernanza democrática. La fortaleza de la gobernanza y del capital social se puede comparar con el sistema inmunológico del cuerpo humano que rodea y ataca bacterias y virus extraños o contrarios al organismo. Fenómenos como el narcotráfico, el terrorismo, el tráfico de especies, la trata de blancas, el tráfico de armas, el cambio climático o efectos invernadero, entre otros, solo es posible manejarlos y/o resolverlos

a través de una corresponsabilidad internacional, nacional y local, en el marco de un compromiso y una democracia planetarios. Las metas del milenio acordadas por las Naciones Unidas son un ejemplo de lo que se puede hacer a nivel planetario si existe consenso y compromiso global.

- La descentralización es la transferencia de una parte de poder, representado en competencias y recursos, desde el nivel nacional hacia las entidades territoriales. Corresponde a una nueva forma de racionalidad burocrática asumida por los Estados modernos (centralistas, federalistas o mixtos) para abordar de manera más eficiente los fines asignados a los Estados, mediante contratos sociales o constituciones políticas. El traslado de competencias a las entidades territoriales desplaza la fuerza de poder hacia los territorios, lo cual a su vez implica la necesidad de crear mayor capacidad local o desarrollo endógeno para que los territorios asuman de manera protagónica el rol de gestor del desarrollo y abandone el papel pasivo de receptáculo de las acciones dirigidas desde el centro.

El papel de la Nación o del nivel central cambia con la descentralización y se vuelve un proveedor de entornos favorables para que las entidades territoriales se desempeñen satisfactoriamente. En este sentido, la Nación está en la obligación de comprender el comportamiento global y actuar en ese entorno, para crear ambientes favorables al desarrollo de sus territorios y sectores o reducir y mitigar los impactos contrarios que se producen con la globalización, como ocurre con la firma de tratados o acuerdos internacionales. En este sentido, los Estados nacionales actuales juegan un papel de interlocutores en el marco mundial, en los grandes bloques, en la globalización y en las dinámicas territoriales de su propio país.

En el desarrollo de su rol, el Estado central o federal se reserva determinadas competencias<sup>6</sup> relacionadas con las políticas de interés general, las normativas referentes a la justicia, la defensa nacional, las relaciones de la dirección general de la economía, los principios generales de la hacienda pública, el régimen monetario, crediticio, cambiario y de comercio exterior, la legislación orgánica y estatutaria, la civil, comercial, laboral, penal y la relativa a los procedimientos judiciales. Asimismo, se reserva como competencias exclusivas de la Nación: el ordenamiento macro del territorio, incluidos los espacios



<sup>6</sup> Las competencias y principios son retomados por el Proyecto ley LOOT 041 de 2001, que aunque no fue aprobado por el Congreso mantiene su validez —a criterio del autor del presente artículo—.

costeros, oceánicos e insulares de soberanía nacional; la protección de las riquezas naturales de la Nación, la conservación de la biodiversidad y de las áreas de especial importancia ecológica; la prevención y control de los factores de deterioro ambiental y el sistema nacional de áreas naturales protegidas; la gestión, uso, aprovechamiento, control y vigilancia del subsuelo, las costas y zonas de bajamar, los terrenos de playa, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa.

Las entidades territoriales de nivel intermedio de la organización territorial tienen como papel fundamental, la administración de los asuntos seccionales; la planificación y promoción del desarrollo económico, social y ambiental; la coordinación y complementariedad de la acción municipal; la intermediación entre la Nación y los municipios y la prestación de servicios, entre otros.

Al municipio, le corresponde la promoción del desarrollo local, ordenar el suelo y el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y la prestación de los servicios públicos, entre otros.

La descentralización, al acercar más a los ciudadanos a las decisiones de gobierno, promueve la transparencia y por tanto, la efectividad en el sector público (Fox & Aranda, 1996). En el fondo, la descentralización tiende a realizar una de las aspiraciones centrales de los gobiernos democráticos. Según la teoría económica y administrativa, la participación y la descentralización pueden aumentar la eficiencia económica y la gestión de varias maneras:

- Haciendo que sean los ciudadanos locales, que soportan los costos de las decisiones sobre el uso de recursos, los que tomen esas decisiones, en lugar de que éstas queden en manos de extraños o de personas locales no obligadas a rendir cuentas (esto es, aumentando la eficiencia al interiorizar los costos y beneficios económicos, sociales y ecológicos).
- Reduciendo los costos administrativos y mercantiles gracias a la proximidad de los participantes locales, el trato con especialistas locales y la disponibilidad de información local.
- Utilizando conocimientos y aspiraciones locales para formular, realizar, administrar y evaluar proyectos en los que las acciones correspondan mejor a las necesidades.



- Situando los actos de gobierno más cerca de las poblaciones se aumenta la eficiencia por cuanto se contribuye a «aprovechar la creatividad y los recursos de las comunidades locales dándoles la oportunidad de participar en el desarrollo».

El ejercicio de un gobierno democrático supone entre otros aspectos, tanto la delegación de la capacidad decisoria a través de la elección de los gobernantes, como la rendición de cuentas de éstos a la ciudadanía y a las instancias de control político y legal. Si bien la rendición de cuentas tiene diversas expresiones, éstas parten necesariamente de una valoración de las acciones del gobierno, y de la disponibilidad y acceso a la información que sobre la misma tengan los encargados de ejercer el control social<sup>7</sup>.

El gobierno colombiano, a través de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS) del Departamento Nacional de Planeación (DNP), en su preocupación por fortalecer la descentralización, la gestión integral de las administraciones municipales, los procesos de rendición de cuentas y la producción de información de la gestión pública de los gobiernos territoriales, ha diseñado una metodología de medición y análisis del desempeño municipal integral, que permite evaluar la gestión de las administraciones locales en los siguientes componentes: (i) el grado de cumplimiento de las metas propuestas en el plan de desarrollo y los logros alcanzados en términos de productos y resultados (eficacia); (ii) el grado de optimización de los recursos disponibles municipales para producir los bienes y servicios en salud, educación, agua potable, entre otros (eficiencia); (iii) el grado de cumplimiento de las competencias y recursos asignados legalmente a las administraciones municipales (cumplimiento de los requisitos de la ley 715 de 2001); (iv) la capacidad administrativa y fiscal; y (v) las variables del entorno, que son exógenas a las administración local y que pueden afectar la gestión de las administraciones, como orden público, relación con el concejo, entre otros.

Con la aplicación de la metodología se elabora un rango de desempeño, que se publica a través de los medios de comunicación para que las administraciones y los ciudadanos estén informados y se produzca un proceso de rendición de cuentas, en primera instancia, por la ciudadanía a las administraciones y, en segunda instancia, por los organismos tutelares o de control de las administraciones.



<sup>7</sup> Los encargados de ejercer el control social incluyen los organismos de control del Estado como la ciudadanía en general.

La globalización se puede concebir como la tendencia de actores, instituciones y organizaciones a manifestarse o expresarse políticamente en una dimensión mundial trascendiendo las fronteras nacionales o territoriales. El primer acontecimiento mundial, del que se tenga conciencia histórica, sucedió en el año 1492, con el primer viaje de Cristóbal Colón a América, dando origen al encuentro entre dos continentes y confirmando la redondez de la tierra. El segundo hecho, se produce en año de 1969, cuando por primera vez el hombre sale del planeta y pisa la luna y al observar la tierra, toma conciencia de que es el único planeta azul en el sistema solar. Esta imagen del planeta azul se constituye en el símbolo que posteriormente se convertirá en la causa de una política mundial o global por la defensa del planeta en la dimensión ambiental o ecológica. Posteriormente, en el año 2000 para celebrar la conmemoración del cambio de milenio más del 50 % de los habitantes del planeta (3 500 millones de personas) estuvieron interconectados a través de los canales de televisión de todos los países del mundo, para apreciar las diversas manifestaciones culturales festejando el cambio de milenio. En este sentido, las tecnologías de información y telecomunicaciones reducen cada vez más las distancias entre países y ciudadanos convirtiendo al planeta en una aldea global. Asimismo se abre la posibilidad a la construcción de la comunidad planetaria.

El 11 septiembre de 2001 se hace visible el poder de las redes globales y el terrorismo en los atentados de las torres gemelas en la ciudad de Nueva York y el 11 de marzo de 2003 en la ciudad de Madrid, confirmando la tesis de la aldea global y la necesidad de la cooperación entre los gobiernos para hacer frente al terrorismo, al narcotráfico, a las enfermedades como la gripe aviar y al atropello de los derechos humanos.

El 5 septiembre 2006, representantes de los pueblos indígenas kogui, wiwa, arhuaco y kankuamo de la Sierra Nevada de Santa Marta en el norte de Colombia inician, en Washington, una visita para difundir un mensaje de alerta sobre las necesidades del universo y convocar el apoyo internacional para constituir un Fondo para la Consolidación Territorial que permita recuperar el equilibrio universal.

Del 19 al 21 de septiembre de 2006 asistimos al Seminario Internacional de Gobernabilidad y Gobernanza de los territorios de Latinoamérica en la ciudad de Cochabamba (Bolivia), para intercambiar experiencias e incidir desde lo Local en lo Global y asimismo, recoger de lo Global pensamientos y conocimientos para aplicarlos o reproducirlos en lo local. En este sentido, la

globalización es un espacio real y virtual que incide en lo local, pero también lo local puede e incide en lo global.

En este sentido, se puede afirmar que los territorios están inmersos en dos procesos: la globalización y la descentralización. El primero es una caja de resonancia donde, de manera positiva, se pueden expresar los territorios y acudir a la solidaridad internacional o captar los conocimientos mundiales para orientar su desarrollo; en la parte negativa, puede sufrir los efectos de las tendencias destructivas mundiales. El segundo proceso, la descentralización, propicia condiciones para que el territorio se desarrolle y actúe de forma proactiva en un mundo globalizado.

En otras palabras, la globalización es un mundo de redes y de interrelaciones mundiales que se generan en los territorios desde lo local, a través de instituciones, organizaciones, empresas y personas. La globalización crea entornos de amenazas y de oportunidades, que dependiendo de las capacidades locales y el grado de vulnerabilidad de éstas y el carácter de las mismas se convierte en riesgo y/o beneficio para los territorios y los ciudadanos.

Según los estudios de los prospectivistas Naisbitt-Aburdene *et al.* (1994), las megatendencias mundiales que podrían o están ocurriendo y que afectan al mundo globalizado y su gobernanza son las siguientes: expansión de la economía mundial, década de las mujeres líderes, crecimiento de la cuenca del Pacífico, estilos de vida global y nacionalismo cultural, privatización de las prestaciones de salud, desarrollo del socialismo de libre mercado, individualismo, era de la biología, resurgimiento religioso, renacimiento de las artes, crecimiento del mercado global, mayor conciencia ambientalista, rentabilidad de los mercados emergentes, cambio de la localización geográfica de las empresas manufactureras, seguridad personal y de las familias, debilidad del dólar, crecimiento de la industria del entretenimiento, desarrollo de la biotecnología, desarrollo de las telecomunicaciones, ¿población más educación?, surgimiento de territorios ganadores y perdedores, era de las alianzas y cooperaciones virtuales, importancia de las ciudades y los territorios con identidad, entre otras.

En este orden de ideas, en el marco de la globalización surgen ciudades de información y del conocimiento, ciudades globales, regiones urbanas, regiones inteligentes, territorios integrados y territorios aislados, que de una u otra manera inciden y/o son afectados por la globalización.

La prospectiva territorial es una metodología social compuesta de una caja de herramientas para conjeturar sobre el futuro de un ámbito espacial determinado mediante la creación de escenarios probables y posibles en un contexto globalizado y descentralizado.

Los ejercicios prospectivos territoriales producen aportes valiosos para orientar el desarrollo de los territorios<sup>8</sup>, como ha sucedido en Colombia, para actuar apropiadamente frente a la globalización, la descentralización, las megatendencias mundiales, los impactos territoriales, la economía, lo social, lo cultural, lo tecnológico, lo ambiental, lo político, entre otras dimensiones del desarrollo. Así como para interactuar, de manera proactiva, en un mundo cada vez más globalizado, abierto al intercambio, pero también cada vez más descentralizados en pequeños archipiélagos o territorios que buscan destacar su territorio enseñando una imagen singular en el espacio regional y global. Por ejemplo, «Bogotá, 2 600 metros más cerca de las estrellas».

La prospectiva territorial en el mundo ha avanzado significativamente. En general se observan tres razones comunes para su uso: i) establecer políticas y estrategias para alcanzar un desarrollo territorial sostenible; ii) capacitar a las instituciones y comunidades en pensamiento y acción proactiva frente al futuro para enfrentar a un mundo en permanente cambio y; iii) atender problemas estructurales como la pobreza y los conflictos internos<sup>9</sup>, que al ser abordados de manera coyuntural se han convertido en problemas crónicos. La experiencia se ha extendido ampliamente en Europa, Estados Unidos, América Latina y Australia. Los métodos son similares pero las condiciones en cada territorio donde ha sido aplicado son diferentes, lo que produce resultados únicos y acordes para ese lugar (Goux-Baudiment, 2001). En Europa son determinantes tres propósitos principales en la prospectiva territorial: la necesidad de aumentar la «gobernanza» urbana (autoorganización, calidad de la decisión pública, aprovechamiento de la inteligencia colectiva), la promoción de la inteligencia económica (competitividad territorial, gestión local-global), y la estimación del potencial de innovación.

●  
<sup>8</sup> Cabe tener presente que un territorio es una construcción social realizada por una red de actores sociales en un espacio dado, que se caracteriza por un sistema de relaciones institucionales, económicas, sociales, políticas y legales, condicionadas por un determinado modelo de desarrollo. Las experiencias de desarrollo regional indican que son dichas capacidades del territorio las que le permiten integrarse, en determinada relación, con el contexto global y en su contexto interno (González Murillo & Espinosa Cuervo, 2004).

<sup>9</sup> En el caso colombiano, las razones de adoptar la prospectiva son principalmente políticas (DNP-DDTS, 2004).

Además de los resultados formales, de los ejercicios de prospectiva territorial se generan procesos de aprendizaje, relacionados con la construcción de capital social y la creación de redes que posibilitan el surgimiento de una sociedad con pensamiento-acción estratégico.

«Aquí el producto, más que un plan de acción, es una preparación calificada para la acción, un aumento de la receptividad a las señales de cambio y una mejora del conocimiento sobre cómo y dónde acceder a recursos esenciales» (Keenan & Miles, 2001).

La elaboración de escenarios con visión de futuro constituye un poderoso medio para la comprensión de la realidad y su transformación, para lo cual presenta, entre otras, las siguientes características: requiere aprehender el mundo con un enfoque holístico o integral; emplea variables cualitativas y cuantitativas, conocidas y ocultas; análisis dinámico de las relaciones con estructuras evolutivas; concepción del futuro como explicación del pasado, aunque múltiple e incierto; método intencional que emplea modelos cuantitativos y estocásticos; requiere de una actitud abierta, proactiva y creadora y una metodología basada en la participación sin exclusión, con libertad de pensamiento; es un ejercicio en primera instancia de divergencia de expresiones donde todos los ciudadanos, organizados o no, opinan sobre cómo se imaginan el futuro a partir de sus experiencias (conocimiento acumulado) y luego viene un proceso de convergencia hasta llegar a escenarios probables y posibles y una apuesta de visión compartida junto a un pacto para su construcción.

Colombia, a través del Departamento Nacional de Planeación, abordó la tarea de formular una visión de futuro de país denominada «Colombia Segundo Centenario 2019». La visión de futuro se sustenta en dos principios —alcanzar un modelo político profundamente democrático sustentado en los principios de libertad, tolerancia y fraternidad y un modelo socioeconómico sin exclusiones, basado en la igualdad de oportunidades y con un Estado garante de la equidad social— y cuatro objetivos —una sociedad con ciudadanos libres y responsables, una sociedad más igualitaria y solidaria, un Estado al servicio de los ciudadanos, una economía que garantice mayor nivel de bienestar— que se concretan en una serie de metas con dos horizontes de planificación para el año 2010 y 2019. Este ejercicio es complementado con un proceso de construcción de la agenda interna por departamentos con el fin de preparar a Colombia para el nuevo escenario de la globalización. La visión 2019 de Colombia está armonizada con las ocho metas del milenio

acordadas por las Naciones Unidas, conformadas por 190 países, incluido Colombia. Las metas del milenio están propuestas para ser cumplidas en el año 2015 y buscan erradicar la extrema pobreza y el hambre; lograr educación primaria universal; promover la igualdad y la autonomía de la mujer; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad ambiental y crear una sociedad global para el desarrollo

En resumen, para abordar la realidad con prospectiva territorial es necesario dar un salto cualitativo en la forma de atender los problemas; para ello se requiere pasar de salidas inmediatas a soluciones estructurales, que solo se pueden concebir en un horizonte de largo plazo, e ir creando las condiciones necesarias para aprovechar exitosamente las oportunidades que ofrece el futuro, así como realizar acciones de protección para evitar los impactos de los posibles eventos negativos. Afortunadamente, en Colombia, diversas instituciones tanto del orden nacional como territorial y del sector público, privado, la academia y la sociedad civil, han venido desarrollando ejercicios de prospectiva<sup>10</sup> que constituyen experiencias innovadoras y que contribuyen a otras entidades para que puedan avanzar en este tipo de ejercicios y ayuden a generar una cultura de pensamiento prospectivo y estratégico en la región y en la Nación para que Colombia y sus territorios construyan el futuro soñado.

## **Conclusiones**

En general, se puede establecer que el desarrollo local es posible en un entorno global y descentralizado propiciando las siguientes condiciones:

- Construyendo la unidad nacional dentro de la diversidad. Desarrollando una cultura de respeto, tolerancia, solidaridad y manejo de la totalidad del territorio de manera integral en sus diferentes componentes. Considerando el territorio como un agente vinculado al desarrollo. Estableciendo una zonificación ambiental nacional que sea atendida por las instituciones y la comunidad. Socializando la «Visión de Colombia 2019» y creando un acuerdo amplio en cuanto al futuro deseado y sus metas.

<sup>10</sup> La prospectiva es un proceso permanente de anticipación y acción que permite generar imágenes de futuro que orienten las decisiones estratégicas, de tal forma que se pueda aprender continuamente de las variaciones locales y nacionales y que, además, permita rectificar las acciones necesarias para el logro de objetivos comunes (Boisier, 1996).

- Promoviendo la interlocución o relaciones intergubernamentales entre lo local, lo regional, lo nacional y lo internacional, teniendo en cuenta que para lograr mayores niveles de desarrollo territorial, se requiere juntar esfuerzos en proyectos de mutuo interés, de propósito general y comunes. Relacionando territorio con gobernabilidad y estableciendo la forma de organización política más adecuada considerando el papel de lo local y lo regional en el desarrollo del país de manera sostenible, gobernable, sustentable y equitativa. Promoviendo regiones económicas para aprovechar economías de escala y de cooperación, formando profesionales y doctorados en los campos en que se especialice la región. Creando fondos para promover la integración regional y dotación de infraestructura, capacitación y formación de empleo, conversión de industrias, innovación y desarrollo regional.
- Colombia, para su articulación exitosa en la globalización, tendrá que concentrar los esfuerzos en temas como: relaciones internacionales; normatividad e institucionalidad; protección y manejo sostenible del medio ambiente; desarrollo científico y tecnológico enfocado a los sectores claves para el desarrollo del país; formación del recurso humano; creación de capital social para la generación de confianza en el empresario colombiano; formación de gerentes y líderes con compromiso social y de cooperación; apoyo y creación de condiciones por parte del gobierno para promover el desarrollo regional y local; inteligencia de mercados y orientación de los sectores a los productos más promisorios; aprovechamiento de la ubicación geoestratégica para liderar procesos de integración latinoamericana; procesos de negociación política, justicia y paz, cooperación internacional para reducir el conflicto armado y sus causas; búsqueda de acuerdos supranacionales para reducir las amenazas contra los Estados y las democracias en temas de terrorismo, narcotráfico, fabricación y tráfico de armas, minas antipersonales, mafias internacionales, desastres naturales, cambio climático, enfermedades, pandemias, lavado de activos, corrupción, violación a los derechos humanos, entre otros; y aprovechamiento de los espacios internacionales para establecer alianzas y acuerdos en los puntos que permitan potenciar el desarrollo endógeno del país y sus territorios.
- El fortalecimiento de las relaciones Estado-ciudadano pasa por fortalecer la descentralización, las autoridades locales, la reelección de gobernadores y alcaldes, la formación de partidos modernos, la rendición de cuentas, el seguimiento y evaluación de la gestión territorial, la transparencia y comunicación entre el Estado y la sociedad para mejorar los niveles de

confianza y gobernabilidad. Fortalecer a los gobernadores y alcaldes en su papel de líderes y promotores del desarrollo local. Adelantar programas de fortalecimiento institucional y promoción de mejores prácticas de gestión pública.

- Por último, la gobernanza territorial se debe concebir como un proceso social que se desenvuelve en forma dinámica en un ámbito espacial y en un contexto mundial, donde los acontecimientos mundiales (de origen natural o antrópico) tendrán efectos sobre los territorios. De la misma manera, la territorialidad local y sus expresiones ambientales, culturales y sociales, podrán tener efectos sobre el mundo. Los efectos de lo local sobre lo global y viceversa dependerán de la magnitud de los eventos y la capacidad de los actores y sus construcciones (físicas y organizativas) en términos de desarrollo endógeno, para incidir positiva o negativamente en el espacio local y mundial.

## Referencias citadas

BOISIER, S., 1996 – *Modernidad y territorio*, 130 pp.; Santiago de Chile: ILPES.

CEPAL, 2002 – *Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia. Informe final*; Bogotá D.C.: CEPAL.

COMISIÓN INTERSECTORIAL PARA LA REDACCIÓN DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – Resumen y conclusiones de la primera fase.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, 1991 – Constitución Política vigente.

DNP, PNUD, ACCI, GTZ, FONADE, 2002 – *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*; tomo IV: 67-73; Bogotá D.C.: Memorias del seminario internacional de la descentralización en Colombia, 6 y 7 de mayo de 2002.



- DNP-DDTS, 2004 – *Propuesta de elementos metodológicos para abordar la formulación de la visión de futuro para Colombia: un nuevo modelo de desarrollo*; Bogotá. Documentos para el Desarrollo Territorial N° 69.
- FOX, J. & ARANDA, J., 1996 – *Decentralization and rural development in Mexico: Community Participation in Oaxaca's Municipal Funds Program*, 94 pp.; San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California.
- GONZÁLEZ MURILLO, H. & ESPINOSA CUERVO, J. O., 2004 – *Prospectiva territorial aplicada en los departamentos de Norte de Santander y Casanare*; Colombia: Universidad Externado De Colombia (UEC). Tesis de Especialización en Pensamiento Estratégico y Prospektiva
- GOUX-BAUDIMENT, F., 2001 – *Quand les territoires pensent leurs futurs*, 160 pp.; L'Aube: Aube Recherche, Regionalisme.
- KEENAN, M. & MILES, I., 2001 – Creación de una visión en las regiones: un marco para la organización prospectiva regional. *THE IPTS*, 59 <<http://ipts.jrc.ec.europa.eu/home/report/spanish/articles/vol59/FR1S596.htm>>.
- NAISBITT, J., ABURDENE, P. & BARRENTINE, P., 1994 – *When the Canary Stops Singing: Women's Perspectives Transforming Business*, 277 pp.; Berrett-Koehler Publishers.
- PUTMAN, R., 1993 – *Making Democracy Work*, 280 pp.; New Jersey: Princeton University Press.

## **Páginas web citadas**

ALCA – [www.ftaa-alca.org](http://www.ftaa-alca.org)

DNP – [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

ENCICLONET – [www.enciclonet.com/portada](http://www.enciclonet.com/portada)



# Perú: surrealismo territorial y ciudadano impresionista

Étienne Durt Vellut

En homenaje a las propuestas magistrales de  
José María Arguedas en «El zorro de arriba y el zorro de abajo»,  
Italo Calvino en «Las ciudades invisibles»,  
Gabriel García Márquez en Macondo y sus encantos,  
Jorge De Chirico en sus perspectivas urbanísticas,  
Jerôme Bosch en su pintura fantasmagórica.

## 1. A manera de introducción, visiones territoriales

El propósito de este artículo es comparar procesos de articulación territorial tanto al interior de los países como en zonas limítrofes, donde la frontera puede significar, a veces, un puente entre países «hermanos» y otras veces, una muralla entre regiones «hermanastras». Siempre se trata de contrastar la propia representación de la gente para su proyección social y económica frente a la percepción externa del planificador por su formación técnica y social. Se trata de cinco casos de América andina, donde los varios niveles de observación corresponden a:

- la ecología para bosquejar el entorno natural y analizar la contaminación y su impacto, dado que los proyectos urbano-industriales se inscriben recién en una agenda ambiental;
- la etnología para encontrar raíces históricas y proyectar perspectivas de sociedad, dado que las estructuras sociales todavía se resisten a integrar las diferencias basadas en etnia, género o generación;
- la economía para ponderar la producción y ubicar los mercados diferenciados, dadas las asimetrías entre consumo local y modelos globales;
- la política para definir relaciones entre administración y gobierno, dado que el último fija las leyes en el marco constitucional, mientras la primera aplica su reglamentación en el diario quehacer ciudadano.

Un recorrido por ciudades y regiones en América andina: reconstrucción de Chimbote con fachadas para lotes pelados; irrigación de Majes (¿integración o contradicción regional?); rompecabezas de Loja con pedazos de otros mundos; pasadas glorias de Potosí y mineros pisados en permanencia; quebrada de Humahuaca: «Keshua potatoes» y educación ambiental.

Entre experiencias personales, siguiendo las huellas de José María Arguedas sobre los encuentros y desencuentros de «zorros de arriba o de abajo», según sus identidades y territorios de origen —costeños, serranos o amazónicos— he seleccionado casos ilustrativos oponiendo territorios nucleados o atomizados por sus actividades y ciudades, introvertidas o extrovertidas. ¿Cómo han quedado las poblaciones entre promesas y realidades? ¿Quién manda a quién? Con este recorrido caleidoscópico dentro del mundo andino, intento ofrecer una suerte de contrapunto entre sueños y pesadillas, tomando en cuenta las responsabilidades tanto de las autoridades —gubernamentales y/o administrativas— como de la ciudadanía dentro de procesos actuales de descentralización del poder político y desconcentración de funciones públicas en América Latina.

Algunos hallazgos actuales sirven para proponer perspectivas «glocalizadas» dentro de procesos contemporáneos de formación del gobierno regional como nivel intermedio entre lo local y lo nacional:

- Red de municipalidades rurales en el Perú.
- Ecoturismo convivial de aventura en el Perú.
- Diplomado en desarrollo local-regional en Ecuador.

- *Ayllus* como subalcaldías y mancomunidades en Bolivia.
- Asociación agroecológica y pedagogía ambiental en Argentina.

## **2. Chimbote. ¿Reconstrucción con urbanismo de fachadas ante lotes pelados? Con el río Santa y su desfogue bajo El Niño (1970-1972)**

### **2. 1. Plan de desarrollo urbano-rural, pesquero-industrial y ambiental**

En Chimbote —antes y después del terremoto que afectó mayormente el departamento de Ancash, el 31 de mayo de 1970— siempre nos encontramos frente a una inmensa barriada; es decir, en esta época, el casco urbano cuenta con un damero de cuarenta manzanas cercado por unos sesenta «pueblos jóvenes» (disfraz militar del presidente Velasco y clerical del obispo Bambarén para identificar *shanty towns*). Para reponerse del cataclismo natural y superar el desastre social, se firmó un convenio entre las Naciones Unidas a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el gobierno del Perú a través de la Comisión de Reconstrucción y Rehabilitación de la Zona Afectada por el terremoto (CRYRZA-PNUD, 1971), siendo ambas partes corresponsables de la elaboración del «Plan de desarrollo de Chimbote y su microrregión». La perspectiva estaba puesta desde el título, en un territorio que cubre los valles bajos de Santa y Nepaí —más amplio que la ciudad y su desarrollo urbano—. De igual manera, los objetivos de dicho plan tenían previstos futuros de corto (1970-1972), mediano (1977) y largo (1990) plazo. Como ensayo de administración regional desconcentrada, se instaló en Huaraz (capital departamental) el Organismo de Desarrollo de la Zona Afectada (ORDEZA), con autoridad en todo el ámbito del departamento de Ancash.

El equipo peruano provenía, en gran parte, del Instituto de Planeamiento de Lima (IPL), mientras que el equipo internacional estaba compuesto sobre todo por la vanguardia de ingenieros y arquitectos, polacos y yugoslavos, que habían colaborado, los primeros en la reconstrucción de *Warszawa* (Varsovia) en Polonia después de la segunda guerra mundial, los segundos en la reconstrucción de Skopje después del terremoto en Yugoslavia. Reiteradamente, la retaguardia del equipo de planificación social y económica insistía en el marco de desarrollo integral y articulado entre ciudad y campo, urbanismo e industria, infraestructura y saneamiento. Todo ello en un contexto signado por los pies forzados del *boom* de la pesca de la anchoveta y su transformación en aceite y harina de pescado, de la siderurgia, de la zona

pantanosas entre la ciudad y su satélite, la urbanización Buenos Aires —hasta allí no alcanzaba ni el olor de las harineras, ni los efluvios de la bahía, y desde allí se podía divisar el Huascarán por una apertura de la Cordillera Negra—.

En estos trabajos se enseñó a rebajar las categorías internacionales para préstamos de vivienda: se pasaba de viviendas de uno a cuatro dormitorios, dentro de casas de uno y dos pisos, a lotes con distintos niveles de servicios:

- con infraestructura de agua;
- con agua y desagüe;
- con agua, desagüe y luz;
- «lotes con fachadas» [sic] para tener veredas y calles alineadas de acuerdo a normas internacionales de urbanismo (¿o de urbanidad burocrática?).

Paralelamente al diseño urbano, un equipo privado, la ONG DESCO, estaba dedicado a la cooperativización de las haciendas afectadas por la reforma agraria en el valle del Santa. Al mismo tiempo pero en altamar, las empresas pesqueras practicaban un saqueo de los recursos ictiológicos por no respetar las vedas ni las normas del Instituto del Mar del Perú (IMARPE) en cuanto a condiciones y volumen de pesca. Ellas reemplazaban la anchoveta por sardina y caballa en la producción de harina (más barato resultaba pagar la multa que dejar la sobrecarga).

Con esta depredación intensiva de los recursos, los propios empresarios llevaron al colapso la industria pesquera en el otrora «primer puerto pesquero del mundo» y alguna vez, «perla del Pacífico». Para redondear el panorama, el horizonte de la ciudad se veía regularmente opacado por los coloreados humos de la siderúrgica nacional, pesada industria instalada a la salida hacia el norte. Mientras tanto, la carretera Panamericana cruza toda la ciudad como si fuera la avenida principal del pueblo y causa regularmente accidentes fatales entre los pobladores.

Todos, sin excepción, pobladores urbanos y periurbanos, industrias pesqueras y siderúrgicas, contribuían a la permanente contaminación de la bahía Ferrol frente a la ciudad, así como los alrededores empleados como botaderos a falta de tratamiento adecuado de los desechos sólidos acumulados al aire libre, al borde de la Panamericana, a la salida norte o hundidos en los pantanos de la entrada sur. La única reserva era el recreo «Los Pinos», con su vivero forestal, su piscina olímpica y su paseo en trencito para los domingos familiares.

Pero, ¿quién vive en esta ciudad fantasma? El caso de Chimbote —entre una caleta de pescadores, una industria pesquera que fue floreciente y una siderúrgica que fue única— se formó como foco de empleo temporal, drenando migraciones de todo el norte del país, y siempre fue un lugar de tránsito. No cuenta con una burguesía local, dado que los cuadros de las empresas laboran allí durante la semana y escapan hacia Trujillo, Chiclayo o Lima, para pasar sus momentos libres en familia. Por otra parte las migraciones propician encuentros y desencuentros entre «zorros de arriba y zorros de abajo» —famosos gracias a la novela póstuma del inolvidable maestro José María Arguedas (1971)—. Este foco de desarrollo se ha vuelto un crisol en función de las olas migratorias, de las parejas disparejas, de las sumas y restas entre pobladores oriundos del piedemonte o de los Andes, con las raíces socioculturales y los sueños o pesadillas de los desarraigados, con la ilusión de trabajar en la pesca o alcanzar algún puesto relativamente estable... hasta la siguiente etapa migratoria.

## **2. 2. Paradojas del desarrollo: dos campañas psicosociales y un cataclismo natural**

En un debate público sobre el futuro de Chimbote se planteó el tema de vivir de lo nuestro, formulado con el lema «Consuma lo que Chimbote produce». El problema se traduce en la cocina y en la mesa cuando habría que escoger para la familia un menú entre harina de pescado o acero procesado. Otra campaña más selecta, fue promovida por el Club de Leones: «Hora peruana, hora exacta». La primera reunión para organizar esta promoción cívica empezó increíblemente con una hora de retraso.

Tras cuernos, palos. El fenómeno de El Niño (FEN) resurgió en 1972 y un día de marzo, los controladores del sector agrario avisaron que el río Santa se desfogaba en el río Seco o Loco, que atraviesa la ciudad por el barrio «21 de abril», instalado en el mismo lecho. Se realizó un sondeo rápido para enfrentar la emergencia. Habían alrededor de tres mil personas que tenían que ser evacuadas para evitar una catástrofe durante la noche, cuando irrumpían las aguas tormentosas. Bajo el mando político-militar del capitán de puerto, se tomaron precauciones en locales públicos, escuelas y parroquias, se requisaron buses y camiones para transporte, se lanzaron proclamas radiales y se procedió durante toda la tarde a la evacuación de las familias amenazadas. Antes de la medianoche, las pequeñas chozas estaban inundadas y las aguas pasaban el

límite, debajo de la Panamericana ya inundada en la zona pantanosa del sur. Al día siguiente, la misma autoridad portuaria entregaba terrenos seguros, en una lotización de emergencia sobre suelos eriazos, a fin de impedir el retorno de las familias al lecho del río Loco (ya no tan Seco). Recuperado lo recuperable del hogar, los infantes de marina procedían a la demolición de las viviendas para evitar mayores problemas. Finalmente, se plantaron arboles en los bordes para preservar el área de nuevas invasiones y de riesgos futuros.

### 2. 3. ¿Quién tiene responsabilidad sobre qué?

¿Qué ha quedado hoy de toda la planificación? El nuevo Chimbote se ha desarrollado como distrito, de manera más articulada, a partir de la urbanización Buenos Aires; mientras que el antiguo casco urbano se ha mantenido y muchas barriadas de antaño se han consolidado como urbanizaciones populares. De las cooperativas agrarias de producción no hay rastros. De la industria pesquera, si hay un fuerte olor es porque hay trabajo. Igual con la siderúrgica, si hay densas humaredas significa producción. Del organismo de desarrollo regional quedan archivos: ¿servirán al actual gobierno regional? Del medio ambiente se habla mucho más, asimismo de la necesidad de articulaciones complementarias, en materia de seguridad alimentaria, y macrorregionales, en materia de infraestructuras viales y energéticas. Los riesgos de cataclismo natural, sea terremoto o «Niño travieso», siguen latentes. ¿Autoridades y población habrán aprendido a tomar precauciones para evitar desastres sociales? Existen mecanismos y ámbitos definidos según se trata de autoridades públicas y privadas:

- El casco viejo sigue como distrito capital de provincia, dentro de una inmensa barriada consolidada por la historia.
- El pueblo nuevo es un distrito autónomo con invasiones nuevas en proceso de futuros asentamientos humanos.
- ¿Se requiere una burguesía local? El sindicato de pescadores de Chimbote y anexos sigue como principal fuerza socioeconómica.
- La administración departamental desconcentrada se ha vuelto «gobierno regional» de Ancash con la política nacional de descentralización que asimila indebidamente una división político-administrativa asumida como herencia colonial, el departamento, y un territorio socioeconómico por construir dentro de una nueva República, la región.



## **2. 4. Hallazgo actual: Red de Municipalidades Rurales del Perú**

A pesar de enredos iniciales entre la organización gremial campesina y la ONG de cooperación internacional, los alcaldes —por consenso— han integrado una misma red, con autonomía y liderazgo respaldados por sus respectivas municipalidades, sobre la base de tres principios de gestión democrática: i) transparencia y rendición de cuentas; ii) participación y vigilancia ciudadana; y iii) concertación para el plan de desarrollo y el presupuesto operativo anual.

Se han realizado intercambios de experiencias y pasantías dentro del país y de los países vecinos como Bolivia y Ecuador, con una gira compartida en Francia, seguida de unos circuitos comunes para acoger a sus pares franceses. Se ha logrado un título aparte en la ley orgánica de municipalidades, pero no tienen ninguna representación en el Consejo Nacional de Descentralización.

## **3. Arequipa. Irrigación de Majes: ¿integración o contradicción regional? Con un curso de agua sometido a múltiples exigencias (1978-1980)**

### **3. 1. Plan de Desarrollo Regional: empleo, empresas y producción ¿articulados?**

El río Majes tiene un recorrido por tres espacios diferentes: el valle alto de Colca con comunidades campesinas y andenería de encaje; el valle medio de Majes con medianas propiedades y ganadería lechera; y el valle bajo de Camaná con producción intensiva de arroz. La promesa del gobierno militar era un vasto programa de desarrollo con impacto en todo el sur del país, comparable al proyecto de San Lorenzo en el norte. La colonización de las pampas de Sihuas y Majes debía ofrecer la irrigación del desierto para generar empleo regional, especialmente para la juventud, producir bienes y servicios para la región y acumular valor agregado desde los mismos productores, aparte de la generación de energía con dos centrales hidroeléctricas para abastecer los espacios fronterizos vecinos de Puno hacia Bolivia y de Tacna hacia Chile (ORDESUR-INP, 1979; Obando, 1982).

Los debates «glocales» promovidos en el grupo de trabajo del Instituto Nacional de Planificación (INP) buscaban identificar la problemática y enfrentarla con la «solucionática» —creación del Sr. Jorge Chávez Quelopana, jefe del INP y General del Ejército—. El marco general era la ampliación de la frontera agrícola

mediante el riego por aspersión o por goteo, a fin de economizar el recurso agua, la generación de empleo incorporando la población rural excedente en los departamentos del sur, e integrando tecnología limpia adecuada a las cédulas de producción agropecuaria y a procesos agroindustriales con servicios apropiados para una agricultura moderna, con circuitos integrados desde mercados regionales hasta el exterior.

### **3. 2. Paradojas sobre mentalidades de desarrollo durante la concepción del programa**

Una persona de la comunidad campesina de Taya vino a la oficina para invitar al equipo y así explicarles las bondades del proyecto de irrigación, dado que toda la comunidad era voluntaria para bajar a las pampas de Majes. Cuando nos presentamos en la comunidad —después de una noche de comisaría a manera de hospedaje, previa a una mañana a lomo de bestia hasta alcanzar Taya, una verde comunidad a 3 300 m.s.n.m.— y luego de las palabras de bienvenida de las autoridades comunales que nos ratificaron la voluntad de marchar hasta el desierto para colonizarlo, el equipo tuvo que explicar que el proyecto aún no era realidad y que solamente consistía en decisión política y estudios de gabinete, mientras que la comunidad tenía ingentes recursos y amplias perspectivas sin necesidad de abandonar sus tierras.

Las organizaciones populares de Arequipa decretaron un paro regional para la defensa del desarrollo del sur. Consecuente con su solidaridad militante con la región, el equipo avisó a su jefe que se iba al paro y que compensaría ese día de ausencia justificada con un fin de semana extra a fin de cumplir con las tareas. A fin de mes, el jefe de personal nos alerta que le piden retener dos días de multa por ausencia injustificada. Nos presentamos en grupo ante la dirección para aclarar todo lo acontecido y aceptamos el día de descuento correspondiente a la ausencia por el paro, dejando mal parado a nuestro excelentísimo jefe. Cuando se intentó explicar los problemas de distribución del agua por la infraestructura mayor de riego, canalizada hacia las pampas, sin menospreciar los requerimientos (tanto para las tierras altas en el Colca como para las tierras planas de Camaná) no se entendía claramente el mensaje. Cuando hablamos de seguridad nacional para la protección de las obras en caso de conflicto de intereses entre comunidades con sus andenes arriba, productores de arroz abajo y colonos en sus parcelas intermedias, se provocó la reacción esperada: «¿qué problema de seguridad: vienen los chilenos?».

Desde el inicio de las obras operaba la Autoridad Autónoma de Majes (AUTODEMA) en calidad de promotora de la irrigación y de fiscal de la constructora Consorcio Majes (MACON), asociando empresas de Canadá, Inglaterra, Sudáfrica y Suecia bajo financiamiento del Banco Mundial, para trazar los túneles con rayo láser en lugar de emplear la mano de obra disponible en toda la región.

Estos fueron los resultados acumulados:

- a nivel local al inicio del siglo XXI, el premio a la mejor empresa recae en el recreo con piscina del Pedregal, el primer centro poblado de la colonización;
- a nivel regional, la cadena del alfalfa a la leche favorece la acumulación monopsonica por la empresa procesadora «Gloria»;
- a nivel nacional, agroexportación de productos no tradicionales como quinua y páprika.

Pero no existe ninguna central hidroeléctrica y tuvo lugar el «Arequipazo» contra la privatización de Charcani. Mientras tanto, se observa una degeneración del empleo regional para cubrir menos de la mitad de la irrigación más cara del mundo, en lugar de haber movilizado masivamente la mano de obra desde las obras faraónicas hasta las faenas de campo diversificadas para bajar los costos de construcción y ampliar la paleta de productos, tanto para el mercado interno como para el exterior.

### **3. 3. ¿Quién beneficia a quién: república independiente o MACROSUR?**

¿Cuál es el modelo actual de desarrollo regional articulado? ¿Dónde ha quedado la Autoridad Autónoma de Majes (AUTODEMA) en todo este proceso? La conciencia regional está concentrada al pie del Misti o se proyecta en el Macro-Sur como lo plantean líderes regionales, dirigentes de las cámaras de comercio e industria y de los colegios profesionales junto con autoridades académicas y políticas, tanto municipales como regionales. Solamente como contrapeso al eje Lima-Callao, un sólido sur puede surgir vinculando:

- las ciudades mayores de Arequipa y Cusco;
- las ciudades intermedias de Quillabamba, Abancay, Sicuani y Puno al interior;
- Puerto Maldonado en Madre de Dios como vía de comunicación bioceánica con Brasil;

- Juliaca como mercado fronterizo con Bolivia;
- Moquegua, Ilo y Matarani como puerto sobre el Pacífico y
- Tacna como puerta fronteriza con Chile.

Es decir, en lugar de la mistificación de «República independiente» crear una macrorregión del surperuano, integrando de manera transversal la vertiente del Pacífico con la cuenca amazónica alrededor de la cordillera y del Altiplano sobre territorios, articulando siete departamentos hoy calificados como regiones, con los brazos abiertos hacia los tres países vecinos y hermanos, con la mirada hacia el continente y especialmente a la comunidad sudamericana de naciones.

### 3. 4. Hallazgos actuales: circuitos de turismo vivencial

Los circuitos del valle del Colca (provincia de Caylloma) y del valle de Cotahuasi (provincia de La Unión) son promovidos por los gobiernos locales, el provincial con sus distritales, y tratan de vincular la naturaleza y la cultura. Estas son algunas características del territorio en el ámbito rural: paisajes del cañón y de la andenería como filigrana a lo largo del valle, vestigios arqueológicos y monumentos coloniales; aguas termales y hospedaje sencillo, con alimentación típica aprovechando recursos de la zona; artesanía y folclore autóctonos con artesanos y artistas locales; caminata o cabalgata, *trekking* o *rafting* y otros deportes de aventura.

Las proyecciones entre los departamentos de Cusco y Apurímac se ubican en:

- Valle de Santo Tomás (provincias de Chumbivilcas, Espinar y Cotabambas).
- Valle del Apurímac camino a Choquequirao (provincias de Anta y Abancay).

Bajo un esquema similar, las municipalidades proponen circuitos alternativos, sea a pie o a caballo, en carro particular o en bus de ruta. El objetivo es el mismo, poner en evidencia los recursos naturales y culturales y mediante iniciativas de la población ofrecer productos y servicios generadores de empleo y de ingresos.

#### **4. ¿Rompecabezas de Loja con pedazos de otros mundos? Al encuentro de dos ríos: Zamora y Malacatos (2000-2004)**

##### **4. 1. Propuestas locales e impactos globales**

La realidad de la provincia de Loja presenta varios mundos asimétricos desde el nivel local hasta el global. En el campo se encuentran múltiples tradiciones, de recolección y pequeña agricultura con los shuars, de ganadería extensiva con los saraguros, de pequeña industria y minería con los mestizos y criollos (Dutan *et al.*, 1994). En la ciudad capital de la provincia se reconoce un mosaico de piezas copiadas de otras realidades, entre castillos medievales, puerta del sol altiplánica y jirafa africana, alternando con parejas representativas de las tradiciones de nativos y de mestizos. Allí surgió el Programa Regional de Desarrollo del Sur (PREDESUR) como iniciativa de descentralización articulada entre las tres provincias de El Oro, Loja y Zamora (Castillo, 2002; CIADLR, 2004). Con la moneda surge un mercado totalmente desigual, dólar versus sucre, agudizando una «stagflación», mezcla explosiva de estagnación con inflación, asociada a la acelerada devaluación del signo monetario nacional.

##### **4. 2. Articulaciones fronterizas**

Esta región pauperizada tiene un fuerte volumen de migraciones externas, principalmente hacia España y Estados Unidos, reemplazadas por los flujos migratorios de mano de obra barata desde el Perú (Durt, 2001; Hocquenghem & Durt, 2002). Barata igual que los «sudacas» en la «madre o madrastra patria», porque trabajan duro para ahorrar en dólares, no gozan de seguridad social ni de leyes laborales y sueñan con regresar a su terruño para invertir en un negocio propio.

Por ambos lados de la frontera, resultan comunicaciones cruzadas con efectos invertidos desde Huancabamba a las islas Galápagos. Bajo la dictadura militar en el Perú, un campesino piurano aprovechaba la feria dominical para votar en las elecciones por el candidato presidencial ecuatoriano, Jaime Roldós. En las islas Galápagos al contrario, con ocasión de la visita del ministro de educación del Ecuador, al momento de entonar el himno nacional, los alumnos cantan «Somos libres, seámoslo siempre...» que escuchan diariamente por los canales de televisión peruanos.

Otros espacios «glocalizados» son el hotel California en Paquisha —obra de un migrante de retorno a su parroquia después de una década de trabajo en España— y el turismo vivencial organizado por una comunidad shuar desde el río Nangaritza hasta la Cueva de los Tayos.

#### **4. 3. ¿Quién explota a quién: cabeza de ratón o cola de león?**

El liderazgo de la burguesía de Loja está en constante competencia con la ciudad vecina de Cuenca. Existen perspectivas de integración mediante una región fronteriza:

- simbólica como la «Casa del Perú» ofrecida por el alcalde Bolívar Castillo en Loja;
- municipal a través de la asociación binacional de alcaldes hermanados desde el sur del Ecuador hasta el norte del Perú;
- académica como varios proyectos de investigación y de educación que podrían generar sinergias entre universidades hermanas;
- real como los variados negocios que cruzan la frontera en pos de las ventajas comparativas y competitivas según el tipo de productos y servicios.

#### **4. 4. Hallazgo actual: diplomado en gestión del desarrollo local-regional**

Del compromiso de la Universidad Nacional de Loja con organizaciones y autoridades locales ha surgido el «Centro de investigación y apoyo al desarrollo local-regional», con un programa de formación junto con servicios de asistencia técnica y asesoría. El centro constituye un puente entre los gobiernos locales y la misma universidad a fin de responder, de manera solidaria, a los requerimientos del ámbito regional en materia de planificación y monitoreo de políticas, seguimiento y evaluación de gestión.

### **5. Glorias pasadas de Potosí y mineros pisados en permanencia. Con el río Pilcomayo trinacional (1995-1997)**

#### **5. 1. El orgullo de haber nacido al pie del «Cerro Rico»**

Otro panorama, bajo las mismas raíces históricas coloniales con proyección neoliberal actual, surge de la realidad boliviana en Potosí, con plata colonial y estaño republicano, frente al eterno valor sustraído a mineros y campesinos,

asentados en territorios originarios étnicos de cara a la promoción rural moderna, con mecanismos de participación popular y ayllus —reconocidos ahora como subalcaldías—. Siguen vigentes los caminos de intercambio hacia el valle de Cochabamba, con camiones reemplazando a los arrieros con recuas de llamas y las cadenas de trabajo para mulas, negros, indios y otros; mientras hoy el trópico de Santa Cruz representa El Dorado para los kollas. Ayer la plata servía para fundir metales en moneda para la Corona, hoy los concentrados valen como mercancía para el mercado mundial.

## **5. 2. Articulaciones migratorias**

Siguen presentes en los campamentos mineros de «Siglo XX» o «Caballo Blanco», las huellas de los dueños tradicionales desde Patiño hasta Sánchez de Losada. Continúan las migraciones del Altiplano al trópico, donde se ventilan competencias entre kollas y cambas. Los antiguos sindicatos de la nacionalización de la Corporación Minera Boliviana (COMIBOL) han pasado la posta a cooperativas mineras. La sequía en consecuencia del fenómeno de El Niño (FEN) en 1983, ha traído una lluvia de acciones de cooperación internacional: Programa de Autodesarrollo Campesino (PAC) con la Unión Europea, con acciones articuladas desde trabajos de infraestructura y de apoyo a la producción agropecuaria, hasta talleres de artesanía textil o de agroindustrias rurales, y formación de cuadros para organizaciones de productores; desarrollo forestal comunal con FAO, promoción a nivel de ayllus y comunidades; trabajos de desarrollo local con DANIDA de Dinamarca; capacitación a nivel municipal para la participación popular; y distintos apoyos puntuales canalizados por ONG regionales.

## **5. 3. Dos bichos raros en el paisaje altiplánico: un elefante blanco y una oveja negra**

Karachipampa es una moderna fundición construida con sólidos créditos de cooperación internacional en los años de 1980, en las afueras de la ciudad al costado del aeropuerto. Nunca ha entrado en operaciones dado que cuando fue terminada la instalación se constató que la fundición de Vinto en Oruro era suficiente para las necesidades del país. ¿OGM o la introducción de un elefante blanco en el Altiplano?

La contaminación del Pilcomayo con relaves mineros desde Potosí afecta secular y permanentemente los tres países de su recorrido: Bolivia, Paraguay y Argentina. Potosí es la oveja negra para todos los pueblos ribereños, pero sigue afectando el agua y el ambiente para vergüenza privada, pero sin sanción para los responsables públicos.

#### **5. 4. ¿Quién paga y quién cobra: administración o gobierno?**

Ayer el ámbito del prefecto correspondía a la representación política del Presidente de la República frente a la corporación departamental como administración desconcentrada. En el intermedio la reforma del Ejecutivo se concentró en tres pilares de desarrollo: económico, humano y ambiental. Reintegró la administración desconcentrada en la misma prefectura. Hoy, desde las últimas elecciones, el prefecto sale elegido democráticamente, ya no es designado «dedocráticamente» y encabeza la descentralización política sobre la base territorial del departamento.

#### **5. 5. Hallazgo actual: ayllus como subalcaldías y mancomunidad municipal**

##### *5. 5. 1. Caso de la participación popular y la gestión territorial por las comunidades*

La ley de participación popular inicial reconocía solamente las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) para incorporarse en los mecanismos de participación ciudadana al gobierno local. A raíz de estudios como los «Atlas del Norte Potosí», se logró reconocer a las autoridades tradicionales de los ayllus como subalcaldes dentro de sus respectivas municipalidades. Así pueden realizar gestiones de acuerdo al mandato expreso de sus propias bases comunitarias. Por otra parte, la misma ley prevé las asociaciones de municipios en mancomunidad para trabajos y acciones que requieren acuerdos y finanzas superiores a las posibilidades de cada municipio en forma aislada. Estos acuerdos se basan en programas y proyectos fundados en planes de desarrollo articulados, convenio por obras conjuntas y servicios técnicos compartidos.



### 5. 5. 2. Caso del Servicio Nacional de Caminos, hoy desconcentrado a nivel departamental

El Programa de Autodesarrollo Campesino (PAC) tenía un importante parque de vehículos y maquinaria para abrir y mantener carreteras y caminos. En lugar de rifar la herencia con una dispersión de los equipos entre todos los municipios, se acordó mantener el *pool* de maquinaria en el propio Servicio Departamental, a condición de fijar en su programación anual la atención a cada una de las zonas priorizadas por los municipios en sus planes de desarrollo local. El Servicio de Caminos pone su personal con los equipos y el *know how*, mientras que los municipios financian los gastos de combustible y repuestos.

## 6. Jujuy. Quebrada de Humahuaca: *keshua potatoes* y educación ambiental con agua escasa (1999-2000)

Pocas diferencias marcan los linderos entre pueblos vecinos: población cetrina, papera, acullicando coca por ambos lados de la frontera. Además de hablar quechua son oriundos de Bolivia. La misma continuidad caracteriza la variedad de paisajes andinos: entre altas montañas y cursos de agua que marcan la vida social y la producción económica —adaptadas a cada uno de los ambientes por las culturas desarrolladas en los pisos de puna, ladera o valle—. Las políticas provinciales consideran la gestión social de la cuenca para usos variados, sea con manejo forestal, cultivos y crianzas con las agroindustrias correspondientes, en conexión con el gobierno de la ciudad y la gerencia de las actividades urbanas, industriales o mineras. Los problemas empiezan o se resuelven de acuerdo a la responsabilidad social, económica y ambiental realmente asumida por cada uno de los diversos actores involucrados.

### 6. 1. Articulaciones fronterizas

Buenos Aires, capital federal, es la gran fuente de poder y puente para articular mercado nacional e internacional, con vinculación especial con la vecina república de Bolivia para reclutar mano de obra barata. La quebrada de Humahuaca, como exponente del mundo andino, cuenta con eximios productores ecológicos difíciles de calificar: «compañero» significa peronista, «camarada» representa al montonero, «hermano» se interpreta como evangélico, «campesino» no se usa (Albeck & González, 1999;

Albeck *et al.*, 1999). ¿Podríamos decir simplemente «amigo»? Lo original del caso es la oportunidad de poner sus productos a la venta en supermercados A1 de Buenos Aires y para no parecer vendedores informales con sus ricos tubérculos andinos (como papas, ocas, ollucos, mashuas, etc.) les pusieron el apodo genérico de *keshua potatoes*, con lo cual los porteños dudaban si eran productos de Miami o de París.

## 6. 2. Un proyecto pedagógico ambientado en el territorio

«Elaboremos entre todos una escuela para todos» es un proyecto realizado por la Escuela Normal «Dr. Eduardo Casanova» de Tilcara con el fin de descubrir el mundo a partir del universo que manejan las familias, los estudiantes y los profesores de la quebrada de Humahuaca. Varios equipos interdisciplinarios de profesores y estudiantes de la escuela normal se han dedicado a observar y estudiar este ambiente con su población para elaborar materiales didácticos de utilidad para las escuelas locales. Como resultado se obtuvieron tres tomos recorriendo la historia, la vida y la lengua en el contexto andino de tres departamentos de la provincia de Jujuy en Argentina:

- *Quebrada de Humahuaca: más de 10 000 años de historia* (Albeck & González, 1999), es un recorrido olímpico por las principales páginas de la historia del mundo que se registran en este territorio a través de sus vivencias.
- *Vivir en la Quebrada de Humahuaca* (Albeck *et al.*, 1999) contiene ocho capítulos que enlazan temas de la vida diaria «para explicar el lugar desde la geología, entender los distintos ambientes de la zona, reflexionar sobre los sistemas productivos, ver los movimientos de población, comprender los espacios urbanos y rurales, abordar el problema del agua y recordar el valor de la tierra». Tiene anexos metodológicos correspondientes al trabajo de campo.
- *Los caminos de la lengua en la Quebrada de Humahuaca* (González *et al.*, 1999) muestra diez capítulos siguiendo el hilo de una serie de siete cuentos y rematando con tres temas sistemáticos para estimular a los profesores a avanzar con investigaciones propias: las lenguas de los antiguos omaguacas; identidad, lengua y cultura; el falso dilema entre oralidad y escritura.

El conjunto de estudios y publicaciones manifiesta el interés de la escuela normal de integrar la escuela en su territorio natural, histórico-social y lingüístico-cultural, para desde allí proyectarse hacia el país y el mundo.

### **6. 3. ¿Quién manda a quién en un gobierno federal?**

Existe una autonomía del gobierno provincial para los asuntos internos específicos dentro de una república federal (Daza, 1999). En la misma línea, el gobierno central asume las políticas nacionales que regulan las relaciones internas, finanzas, justicia y seguridad nacional, con las provincias federadas y relaciones internacionales; cooperación, comercio exterior y defensa, con los otros países. Por otro lado, la autonomía del gobierno municipal corresponde a cada ámbito territorial dentro de la provincia para la gestión local de infraestructuras, energía, producción, educación, salud y servicios.

### **6. 4. Hallazgos actuales: perspectivas ambientales en producción y en educación**

Hay dos líneas de trabajo interesantes para vincular la población con su territorio. Los productores aislados se han dado cuenta que juntos tienen mayor capacidad de negociación y logran mejores precios en función al volumen y a la calidad de sus productos. La «Asociación de productores ecológicos» propone: control de calidad y estudio de mercado para la producción; organización y capacitación para los productores; y prácticas académicas para los estudiantes.

Los maestros de escuela junto con su centro de formación pedagógica han enfocado una educación desde la vida de la misma población y hacia la gestión del propio territorio. «Proyecto de escuela para todos» es una investigación y acción interdisciplinaria para el rescate de la historia y de la cultura local; el reconocimiento de campo y producción de material didáctico; y la aplicación pedagógica en aula y validación de las actividades propuestas.

## **7. A modo de conclusión, perspectivas glocalizadas**

### **7. 1. Desde las sociedades locales**

Ya no existen zonas urbanas y rurales como áreas territorialmente desvinculadas dadas las funciones de intercambios de bienes y servicios, migraciones recíprocas de familias ciudadinas buscando residencia en el ámbito rural y de hogares campesinos buscando empleo en el ámbito urbano; produciendo un fenómeno de rurbanidad, es decir, una trama de poblaciones asentadas sin solución de continuidad entre áreas rurales y urbanas.

Las zonas fronterizas presentan tejidos con efectos múltiples:

- La continuidad sociocultural y la integración económica resultan muchas veces más atractivas por los vínculos tradicionales e identidades similares entre poblaciones vecinas desde países distintos, que con otras regiones nacionales dotadas de otras identidades y articulaciones económicas.
- Las políticas nacionales no siempre se proyectan hacia las periferias, dejando a territorios fronterizos en el limbo.
- Los mercados internos, locales y regionales tienen maneras de integrarse a circuitos nacionales distintos del mercado internacional, manejado desde redes globales.
- Las migraciones, internas o internacionales, afectan siempre los equilibrios dentro de la familia, sea nuclear o extensa: el tejido familiar descansa muchas veces sobre tíos y tías, abuelas o abuelos, para la crianza de los hijos e hijas de la pareja de migrantes. Como envían regularmente remesas para sus parientes e hijos, estas contribuciones llegan a alterar los hábitos de consumo local, pero benefician altamente la balanza comercial nacional por el volumen que representan.

Los proyectos de colonización tienden a canalizar migraciones internas en función de proyectos regionales con resultados diferenciados según el modelo propuesto, con prioridad al uso intensivo de mano de obra o de capital, desde el financiamiento de obras hasta el tipo de empresa rural y el modo de articulación al mercado, con promoción del consumo nacional o de productos de exportación.

## 7. 2. Desde el universo global

Los procesos de descentralización «por agregación desde abajo» tienden a ser mejor percibidos que los procesos de «corte y pegote desde arriba», dejando abierta la cuestión de criterios de descentralización, especialmente para la creación de un nivel «regional» intermedio entre el nivel nacional y el nivel local o municipal.

Combinando factores de población, producción y mercado, cultura y sociedad —tales como peso demográfico propio; variedad y volumen de producción; calidad y cantidad de consumo y venta; reconocimiento de identidades culturales; condiciones de reproducción social y capacidad de acumulación económica— se pueden proyectar imágenes de territorios por

articular de diversas formas, según sus condiciones de atracción o repulsión, de complementariedad o competitividad, finalmente de suma o resta para integrarse en un conjunto territorial mayor.

Las «recetas de ajuste estructural» propuestas o impuestas desde el sistema global, especialmente a través de sus órganos financieros (FMI, BM, OMC), pero también por los canales de cooperación internacional pública—equipada del marco lógico— u ONG privada amparada en FODA, raras veces logran los efectos de compensación social buscados frente al «desbarajuste económico exitoso». Según el punto de observación, cuando el evaluador se sitúa abajo o arriba en la pirámide humana, tiende a percibir directamente el nivel de frustración o de satisfacción de la ciudadanía. Sean poblaciones damnificadas o beneficiadas por estas políticas, los resultados finales apuntan generalmente hacia la privatización de los beneficios y la socialización de las pérdidas.

### **7. 3. Desde el túnel o puente «glocal» entre realidades locales y globales**

Los espacios de concertación pueden abrir caminos a la participación ciudadana a través de mecanismos como planes de desarrollo, presupuestos operativos u otras iniciativas de la población organizada en colaboración con el gobierno municipal. Desde los gobiernos locales se pueden acordar sinergias en función de economía de escala para infraestructuras en materia de energía y agua, transporte y comunicación, cadenas de producción, transformación y comercialización, apuntando a la construcción de mancomunidades municipales como bases de una posible integración regional.

Desde los gobiernos nacionales se puede estimular la construcción de conjuntos a nivel continental con prueba de ensayo de integración a nivel fronterizo, donde las poblaciones están acostumbradas a mirar hacia la otra orilla y cruzar puentes o saltar vallas y crear canales de convivencia.

El papel de la educación resulta fundamental para contar con ciudadanos adaptados a un mundo en cambio permanente, con los pies en su terruño, la cabeza en la *pachamama* y el corazón abierto para recibir hoy el legado de los antepasados a entregar mañana a los herederos.

## Referencias citadas

- ALBECK, M. E. & GONZÁLEZ, A. M., 1999 – *Quebrada de Humahuaca: Más de 10 000 años de historia*, 144 pp.; Salta: Plan Social de la Nación.
- ALBECK, M. E., CUESTAS, C. E., DAMIN, R. D. & GONZÁLEZ, A. M., 1999 – *Vivir en la Quebrada de Humahuaca*, 144 pp.; Salta: Plan Social de la Nación.
- ARGUEDAS, J. M., 1971 – *El zorro de arriba y el zorro de abajo*, 298 pp.; Argentina: Losada.
- CASTILLO, J. B., 2002 – *Descentralización del Estado y articulación del espacio nacional. El caso de la región sur del Ecuador*, 256 pp.; Loja.
- CIADLR, 2004 – *Hacia la elaboración de una imagen compartida de la Región Sur*, 132 pp.; Quito: UNL, IRD, Podocarpus, Abya Yala. Memorias del Seminario Taller.
- CRYRZA-PNUD, 1971-1972 – *Plan de desarrollo de Chimbote y su microrregión*, 10 tomos; Chimbote/Lima: PNUD.
- DAZA, R., 2001 – Los gobiernos provinciales entre la globalización y el desarrollo local. In: *Desarrollo Local. Una respuesta a escala humana a la globalización* (D. Burin & A. I. Heras, eds.): 155-185; Buenos Aires: CICCUS.
- DURT, E., 2001 – ¿Ser o no ser una región fronteriza? *Actualidad Económica del Perú*, **XXIV(220)**: 32-35; Lima: CEDAL.
- DUTÁN ERRAEZ, H., 1994 – *Contextos, potencialidades y estrategias de desarrollo*, 153 pp.; Loja: Federación Unitaria Popular de Organizaciones Campesinas y Populares del Sur (FUPOCPS).
- GONZÁLEZ, A. M., MAMANI, E. del C. & PAZ SOLDÁN, A. M., 1999 – *Los caminos de la lengua en la Quebrada de Humahuaca*; 132 pp.; Salta: Plan Social de la Nación.
- HOCQUENGHEM, A.-M. & DURT, E., 2002 – Integración y desarrollo de la región fronteriza peruano-ecuatoriana: entre el discurso y la realidad, una visión local. *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines*, **31(1)**: 39-99; Lima.
- OBANDO, M., 1982 – *El proyecto Majes*, 110 pp.; Arequipa: Universidad Nacional San Agustín.
- ORDESUR-INP, 1979 – *Plan de desarrollo de la colonización de Majes-Sihuas*, 2 tomos; Arequipa/Lima: ORDESUR.

**PARTE III**

**GOBERNABILIDAD,  
IDENTIDADES Y MANEJO DE  
RECURSOS NATURALES**





# Décentralisation participative et ethnicisation en Bolivie (1994-2005)

Laurent Lacroix

## Introduction

La question de la différence socioculturelle n'est pas nouvelle en Bolivie, pays considéré comme l'un des plus « indien » d'Amérique du Sud. Toutefois, depuis le début des années 1990, l'identification ethnique s'y est généralisée. Celle-ci s'est exprimée notamment par une utilisation accrue du référent identitaire socioculturel tant dans les discours des dirigeants sociaux et politiques (Lacroix, 2005), que dans la presse et les analyses d'un grand nombre d'observateurs concernant des événements locaux ou nationaux (Lavaud, 2005).

L'État bolivien a joué un rôle important dans ce vaste mouvement d'ethnicisation. Les politiques de type « néo-indigéniste » mises en place par le premier gouvernement du président Sánchez de Lozada (1993-1997) ont instauré de nouveaux espaces de représentation, dont l'occupation progressive par des élus issus d'organisations « paysannes », « indigènes » ou « originaires » (trois termes pour un concept identitaire quasi similaire) ont fortement marqué la vie politique bolivienne au cours de ces dernières années.

Nous chercherons, ici, à déterminer les modalités (c'est-à-dire le « comment » plutôt que le « pourquoi ») du mouvement local et national d'ethnisation des espaces politiques et des institutions politico-administratives. Pour cela, nous reposerons notre analyse sur une partie des résultats d'une enquête de terrain réalisée entre 2000 et 2003 en Chiquitanie, région frontalière avec le Brésil, située au nord-est du département de Santa Cruz.

Dans un premier temps, nous reviendrons brièvement sur les principaux acteurs de l'ethnicité en Bolivie pour tenter de comprendre la dimension des politiques néoindigénistes d'État menées dans les années 1990. Ensuite, nous analyserons de manière systématique les espaces participatifs et représentatifs concernés par le processus d'ethnisation afin de mieux saisir les conséquences des réformes politiques sur la modification des frontières identitaires en Bolivie.

## 1. Les acteurs de l'ethnicité

Les mouvements ethniques occupent depuis plusieurs décennies le devant de la scène sociale et revendicative en Amérique latine. Qu'ils apparaissent comme *Indiens*, *Indigènes*, *autochtones* ou *originaires* selon les régions et les périodes historiques, ces nouveaux acteurs majoritairement pacifiques soulèvent et alimentent la question de la (re)définition des sociétés latino-américaines avec leurs propositions multidimensionnelles à la fois culturelles, sociales, économiques et politiques.

La Bolivie n'échappe pas à ce phénomène continental, voire mondial. Ce que certains observateurs appellent le « réveil indien » ou la « réindianisation » pour évoquer l'émergence de nouveaux acteurs socioculturels concorde chaque fois avec des temps forts de l'histoire contemporaine de ce pays que sont la transition démocratique (1978-1982) et la modernisation de l'État (1985, 1994-1996).

Ainsi, peut-on remarquer une coïncidence historique entre l'expression d'une revendication identitaire socioculturelle et la modernisation de l'État à la fin du 20<sup>ème</sup> siècle en Bolivie. Les dynamiques de démocratisation et d'affirmations identitaires s'avèrent concomitantes. Dans un sens, les réformes politiques paraissent favoriser l'émergence et l'expression d'acteurs socioculturels ; dans l'autre, ces acteurs expriment avec force et limpidité leur volonté de s'impliquer dans les projets de rénovation nationale. En cela, ils revendiquent puis assument un rôle politique.

### **1. 1. Reconnaissance de la diversité culturelle, une demande historique**

La première expression d'une indianité renouvelée se manifeste dans la région andine au début des années 1970 avec l'apparition du *katarisme*<sup>1</sup> que l'on pourrait brièvement définir comme un mouvement syndical paysan de type indianiste, ayant surgi en réaction aux politiques d'État assimilatrices et paternalistes héritées de la révolution nationale de 1952 et de la réforme agraire de 1953. Le *katarisme* apparaît sous la dictature du Général Bánzer (1971-1978). Il dénonce l'oppression culturelle des populations définies comme « indiennes » (Manifeste de Tiwanaku, 1973) et propose l'instauration d'un État plurinationnel. Ce mouvement est à l'origine de l'incontournable Confédération Syndicale Unique des Travailleurs Paysans Boliviens (CSUTCB), créée en 1979, dont la création marque un temps fort de la transition démocratique en Bolivie puisque celle-ci se présente comme la première organisation paysanne nationale autonome. Le *katarisme* démontre une forte capacité de mobilisation et d'action jusqu'en 1983. Par la suite, il éprouve d'énormes difficultés à rénover sa plate-forme revendicative dans le nouveau contexte de démocratisation et finit par imploser au fil des échéances électorales.

Au milieu des années 1980, le *katarisme* connaît un net reflux et doit céder l'avant-garde syndicale paysanne aux producteurs de feuilles de coca (*cocaleros*) installés dans le Chaparé et dont les bases hétérogènes (anciens mineurs licenciés puis déplacés à la suite des grandes vagues de privatisation, paysans andins victimes de la sécheresse et sans-terres) tentent de relever le défi identitaire légué par les *kataristes* (Calla, 1993 ; Patzi, 1998). Les *cocaleros* fondent leur mouvement sur la défense de la feuille de coca qui devient rapidement l'un des principaux symboles de la lutte paysanne et socioculturelle puisqu'elle évoque la précarité économique des familles paysannes (la coca constituant un élément primaire de revenu), pose la question de la différence culturelle sous une nouvelle forme (utilisation traditionnelle de la feuille) et sensibilise sur les droits de l'Homme et les droits politiques (militarisation des zones tropicales dans le cadre de la politique d'éradication et persécution des communautés paysannes). Tous les ingrédients sont réunis pour constituer une identité forte et nouvelle, à la fois socio-économique et socioculturelle, qui se distingue de l'andino-centrisme *katariste* subordonné au « classisme » inadapté de la Centrale Ouvrière Bolivienne (Mansilla & Zegada, 1996).



<sup>1</sup> De Tupac Katari qui fut le meneur d'une grande rébellion indienne sur l'Altiplano bolivien en 1781. Sur le mouvement *katariste*, voir entre autres, Lavaud (1982), Pacheco (1992), Le Bot (1994).

Ce déplacement du rayonnement syndical s'accompagne, en particulier sur l'altiplano bolivien, d'une revalorisation des organisations communautaires et territoriales dites « traditionnelles » (c'est-à-dire pré-syndicales) qui auraient été délaissées avec la révolution nationale et la réforme agraire des années 1950 pour intégrer un vaste mouvement homogénéisateur de paysannisation des populations rurales. La remise en cause du modèle syndical, et par conséquent du *katarisme*, s'exprime avec l'émergence du Conseil national des Aymaras, Kechuas, Tupiguaranies unis par ayllus et communautés (AKTUPAC) en 1986 et de la Confédération Unique des Ayllus-Communautés-Capitanías du Kollasuyu-Bolivie (CUAKK-B) en 1987 transformée, depuis, en Conseil National des Ayllus et Markas du Quollasuyo (CONAMAQ) dont la force de mobilisation reste limitée.

Dans certaines régions, on assiste à une dynamique similaire. Dans la province Aroma du département de La Paz le plus célèbre des *kataristes*, Genaro Flores, organise le Cabildo des communautés originaires d'Urinsaya en 1990 après avoir été expulsé de la CSUTCB. Ailleurs, se créent la Fédération des Ayllus du Sud d'Oruro (FASOR) en 1988, la Fédération des Ayllus Originaires du Nord de Potosí (FAO-NP) en 1993, et certains syndicats paysans n'hésitent plus à souligner le caractère ethnique de leur organisation comme la Fédération Syndicale Unitaire des Travailleurs Paysans Originaires de Chuquisaca (FSUTCOCH) ou la Fédération Syndicale des Travailleurs Paysans Originaires de Potosí (FSUTCOP).

La seconde manifestation d'une ethnicité grandissante surgit dans les Basses Terres. Alors que la CSUTCB attire toutes les attentions, les peuples (auto) nommés *indigènes* de l'Est et du Nord du pays s'organisent à leur tour. Dès le « retour de la démocratie » en 1982, ils s'allient en une Confédération Indigène de l'Orient Bolivien (CIDOB), qui insiste sur le respect de la différence socioculturelle et celui des espaces communautaires empiétés ou menacés par divers fronts agricoles. Entre autres nombreuses revendications, la CIDOB réclame des territoires pour les peuples indigènes (qui constitueraient des juridictions spécifiques dans l'organisation politico-administrative de la nation bolivienne), la reconnaissance de la diversité culturelle, l'instauration d'une société plurielle, des droits spécifiques pour les peuples indigènes, notamment dans les domaines de l'éducation (bilingue et pluriculturelle) et de la justice (communautaire).

Ce n'est qu'à la suite d'une marche historique pour le « Territoire et la Dignité » en 1990, que les organisations indigènes des Basses Terres se révèlent véritablement à la société bolivienne (CPIB, 1990 ; Libermann & Godínez, 1992 ; Lehm, 1999). Le succès de cette mobilisation est conséquent. Le gouvernement de Jaime Paz Zamora (1989-1993) reconnaît huit « territoires indigènes » par décrets suprêmes, entérine la Convention 169 de l'Organisation Internationale du Travail sur le droit des Peuples Indigènes, relance le projet de Fonds de Développement des Peuples Indigènes d'Amérique latine et des Caraïbes (FDPI), officialise par décret l'éducation interculturelle bilingue pour toutes les collectivités indigènes, adopte une Loi sur l'Environnement qui reconnaît certains droits indigènes comme la participation, l'administration et l'exploitation des ressources naturelles dans les aires protégées, et autorise la création d'une Garde Forestière Indigène sur les territoires reconnus en 1990.

À force de propositions innovantes et incluanes, la CIDOB s'impose comme une organisation représentative à part entière reconnue par l'État et l'ensemble des acteurs sociaux. À tel point que « le protagonisme dominant dans les mouvements indigènes s'est déplacé géographiquement des Andes à l'Orient » (Calla *et al.*, 2000). À la grande satisfaction de ses affiliées et des organisations andines ayant rompu avec le syndicalisme paysan, indianiste ou non, la CIDOB parvient à hisser les questions de territorialité indigène et du respect de la différence socioculturelle parmi les thèmes prioritaires dans les discussions nationales autour de la redéfinition du rôle de l'État et de la détermination d'un nouvel agenda politique qui s'organisent au début des années 1990. La CIDOB présente un projet de Loi Indigène (1992) dont certaines propositions seront largement considérées par le gouvernement élu en 1993 pour réformer la Constitution et rénover le cadre législatif national.

Le traitement de la question indigène est facilité par une conjoncture particulière marquée par la décennie internationale des peuples autochtones décrétée par l'Organisation des Nations Unies (1992-2002) et par la libéralisation économique et politique des sociétés latino-américaines provoquant un reflux des organisations syndicales et l'émergence simultanée d'acteurs sociaux parmi lesquels les organisations ethniques occupent une place prépondérante. À cela, ajoutons que la présence et l'action du premier vice-président « indien » de la République élu en 1993, le dirigeant aymara et *katariste* Víctor Hugo Cárdenas, se sont révélées importantes dans la considération étatique des revendications ethniques (voir *infra*).

## 1. 2. Politiques et structures néoindigénistes d'État

Le gouvernement du Président Sánchez de Lozada rénove la législation avec la promulgation de plus de deux cents textes entre 1993 et 1997. Parmi ces réformes, la loi de Participation Populaire (1994), la Réforme Éducative (1995) et la Réforme Agraire (1996) sont considérées comme les législations les plus innovantes depuis la révolution nationale de 1952. Elles impliquent une réforme constitutionnelle reconnaissant le caractère multiculturel et pluriethnique de la nation bolivienne, et déterminent un nouveau champ normatif incluant des droits spécifiques pour les populations indigènes s'appliquant dans un mouvement de décentralisation politico-administrative et selon des modes participatifs (Gros, 1999). Les populations indigènes assistent à l'ouverture d'espaces de pouvoir municipaux pour tous les citoyens, à la possibilité d'obtention de terres collectives et à l'acceptation d'une école interculturelle et bilingue. Le caractère « néoindigéniste » de ces réformes ne signifie pas le retour du modèle *assimilationniste*. Bien au contraire, le néo-indigénisme d'État se caractérise par l'insertion d'ajustements destinés aux populations indigènes dans les législations visant à réorienter les politiques générales des nations concernées.

Pour assumer cette *politique ethnique intra-législative*, l'État bolivien crée des institutions spécifiques comme le sous-secrétariat des affaires ethniques (SAE) dépendant du secrétariat national des affaires ethniques, de genre et des générations (SNAEGG) qui lui-même cohabite au sein du Ministère du Développement Humain avec le secrétariat national de la Participation Populaire (Lema, 2001). Ce dernier assume le projet « Soutien aux Peuples Indigènes » (API) chargé de promouvoir les principes de la décentralisation participative auprès des communautés indigènes. En 1995, un « service d'assistance juridique aux peuples indigènes » (SAJPI) est chargé d'enregistrer les communautés indigènes dans le cadre de leur institutionnalisation, et d'instaurer un « système national de formation indigène » accompagnant les candidats indigènes aux élections municipales. Avec le changement de gouvernement national (1997-2002), cette ossature institutionnelle disparaît, remplacée par le Ministère du développement durable et de la planification (MDSP) et le Vice-ministère des affaires indigènes et des peuples originaires (VAIPO). Le gouvernement du Président Bánzer, peu favorable aux réformes, délaisse le processus de décentralisation participative mis en place par l'équipe gouvernementale précédente. Pressé par l'Église et les organismes internationaux, il finit par promulguer la Loi de Dialogue National (2000) dont un des objectifs consiste à :

« instituer le dialogue national comme mécanisme permanent de participation sociale dans le dessein, le suivi et l'ajustement des politiques destinées à la réduction de la pauvreté » (article 1, alinéa f).

Les rencontres multisectorielles municipales, départementales et nationales organisées dans ce cadre provoquent une rupture avec l'esprit des réformes politiques passées. Elles favorisent un retour à la verticalisation des relations entre les organisations sociales et l'État. Elles contribuent également à revitaliser les syndicats nationaux et les comités civiques<sup>2</sup> qui avaient été volontairement affaiblis durant la modernisation de l'État et par l'émergence de nouveaux acteurs représentatifs, généralement locaux, dans le cadre de la décentralisation participative.

Malgré une hausse des budgets de l'éducation et de la santé, cette loi de Dialogue National a contribué à freiner les processus participatifs. Toutefois, elle n'en a pas altéré les principes de la participation populaire, et les dynamiques locales semblent perdurer. Le municipal s'est transformé en scène autonome de la vie politique nationale. Ainsi, les effets des politiques de type néoindigéniste perdurent dans le local malgré les altérations du processus de décentralisation participative au niveau national. Ils ne cessent plus de produire des frontières ethniques qui nécessitent de nouvelles attentions particulières. En d'autres mots, la société bolivienne connaît un élan d'ethnicisation croissant. Des « identités performatives » ont émergé.

## **2. Ethnicisation des institutions et des juridictions locales (1995-2005)**

Qu'ils soient politico-électorales, citoyens ou territoriaux, tous les nouveaux espaces de participation politique et sociale créés par les réformes politiques des années 1990 sont convoités ou investis, et quelques fois conquis par du personnel se revendiquant « indigène ».

### **2. 1. Une indigénisation des organisations paysannes**

La Guerre du Chaco (1932-1935) puis la révolution nationale (1952) accompagnée d'une réforme agraire (1953) constituent des moments forts



<sup>2</sup> Organisation régionaliste dirigée par les élites politiques, économiques et intellectuelles départementales.

de l'histoire bolivienne qui ont contribué à (r)éveiller des identités socio-économiques, notamment paysannes. Ces périodes ont stimulé un vaste mouvement de syndicalisation permettant, dans certaines régions des Basses Terres et dans toutes les Andes, d'institutionnaliser une mobilisation locale jusque-là multiforme.

Les politiques assimilationnistes qui suivent cet élan canalisent l'émancipation amorcée en étouffant les revendications socioculturelles grandissantes par un paternalisme étatique prolongé à l'égard des syndicats paysans. Ce n'est qu'avec le retour à la démocratie (1982) puis, avec la modernisation de l'État (1985-1997), qu'un nouveau mode d'identification et d'expression, cette fois ethnique, devient possible et se voit encouragé.

Dans certaines régions comme la Chiquitanie ou les Andes, le syndicat paysan subit une indigénisation nominale et organique ou assiste à la revitalisation des autorités traditionnelles qui peuvent, dans certains cas et pour diverses raisons, le concurrencer. Ailleurs, où la formule syndicale ne s'est jamais présentée comme pertinente, des groupes revendiquent, au titre de « peuples indigènes », le respect de la différence culturelle et un espace territorial propre.

En Chiquitanie, l'indigénisation des organisations est un phénomène courant. Dès 1995, l'Organisation Indigène Chiquitana (OICH) entre sur la scène revendicative dans le département de Santa Cruz et conclut une initiative amorcée dès 1992 avec la constitution d'un comité chiquitano. Depuis, les organisations locales procèdent progressivement à leur « chiquitanisation ». Par exemple, la Centrale « Intercommunale » des Communautés de Concepción s'est transformée en Centrale « Indigène » des Communautés de Concepción (CICC), la Centrale « Intercommunale » Paysanne de l'Orient de Lomerío s'est convertie en Centrale « Indigène » des Communautés Originaires de Lomerío (CICOL).

La Centrale des Communautés Indigènes Chiquitanas de San José (CCICH-TURUBO) et la Centrale Indigène Chiquitana de Roboré (CICHA-AMANECER) ont procédé à la même transformation, mais ont conservé et intégré leur nom précédent d'association productive. À San Ignacio de Velasco, l'association paysanne « Minga » ne s'est pas convertie en organisation indigène, mais elle a créé non sans mal un bras politique appelé Association des Cabildos Indigènes de San Ignacio de Velasco (ACISIV).



d'une dimension supra-communale<sup>3</sup> qui résulte d'une reconsidération des frontières sociales, ethniques et territoriales. Celle-ci apparaît comme une réponse collective, volontaire et réfléchie, aux changements politiques et législatifs proposés par l'État, notamment dans le nouveau contexte de municipalisation et de territorialisation indigène dont les perspectives dépassent largement l'aire communautaire.

Cette mutation ne se réalise pas sans difficulté. Elle peut engendrer des conflits de compétences ou de représentation avec les autorités communautaires ainsi que des confusions institutionnelles. Il est souvent périlleux de dépasser le seul référent communautaire (voir familial) auquel sont attachées les populations indigènes. Et il semble tout aussi difficile de coordonner des actions intercommunautaires à l'échelle municipale ou régionale.

L'adoption de nouveaux statuts et l'apparition de secrétariats conformes aux catégories indigénistes internationales, comme ceux de la terre et du territoire, du genre, de l'éducation interculturelle, etc. constituent un troisième groupe d'indicateurs révélant un changement des répertoires identitaires, revendicatifs et, en conséquence, celui de l'action collective.

Enfin, l'indigénisation des organisations revendicatives locales engendre un renouvellement du type de dirigeants. Ces derniers sont majoritairement jeunes et sont généralement choisis pour leur motivation, mais aussi pour leur meilleure connaissance du monde extérieur et des législations en cours, et pour leur maîtrise du castillan (ou leur bilinguisme). Tous ces critères sont considérés comme essentiels pour élaborer les bases d'une action collective performante.

Ces modes de sélection pénalisent particulièrement les patriarches et les femmes. Le pouvoir des premiers se voit refoulé dans la seule dimension communautaire provoquant des rivalités de compétences et intergénérationnelles. Quant aux secondes, elles sont peu nombreuses à occuper les directions des organisations indigènes et lorsqu'elles y parviennent, elles sont « reléguées » dans les commissions « secondaires » comme celles du « genre » et de la « santé ».

Les nouvelles générations de dirigeants indigènes reçoivent une formation quasi-continue dispensée par des Organisations Non Gouvernementales. Si cet apport est bénéfique pour la consolidation des organisations



<sup>3</sup> Les « organisations supra-communales » sont la nomination générique pour désigner une grande variété d'organisations indigènes comme les « centrales », les « ayllus », les « sous-centrales », les « capitánías », les (associations de) « cabildos », etc.

indigènes, elle engendre, en revanche, un cercle vicieux qui tend à faire de la professionnalisation un argument de sélection pouvant altérer les principes d'alternance du pouvoir interne. Ajoutons à cela les questions épineuses et souvent entremêlées de l'ingérence des ONG dans les affaires des organisations indigènes et de la politisation des ces dernières, notamment depuis l'ouverture d'espaces décisionnels locaux qui demande un engagement partisan permanent.

En résumé, l'organisation actuelle des populations « indigènes » ou « originaires » de Bolivie est la manifestation d'un processus récent de re-fonctionnalisation et de redéfinition dont l'indigénisation, la supra-communalisation et la professionnalisation constituent trois mouvements à la fois indissociables et interactifs d'une stratégie d'adaptation aux changements socio-politiques nationaux et internationaux.

## 2. 2. Une territorialisation indigène

Depuis la promulgation de la loi de l'Institut National de la Réforme Agraire en 1996, on assiste à un boom des demandes d'aires spécifiques de la part des organisations ethniques en Bolivie. Dans un premier temps, celles-ci se multiplient dans les Basses Terres puis, dans les Andes et les régions frontalières depuis le début des années 2000.

Dix-neuf des quatre-vingt-sept articles de la nouvelle législation agraire évoquent la question « indigène » et « originaire ». Le plus important d'entre eux est sans aucun doute l'article 41 qui reconnaît et définit le droit des peuples et communautés indigènes à être dotés de « Terres Communautaires d'Origine » définies par la loi comme

« des espaces géographiques qui constituent l'habitat des peuples et des communautés indigènes et originaires auxquels ces derniers ont traditionnellement eu accès et où ils maintiennent et développent leurs propres formes d'organisation économique, sociale et culturelle, de sorte qu'ils y assurent leur survie et leur développement ; elles sont inaliénables, indivisibles, irréversibles, collectives, composées par des communautés ou associations de communautés, insaisissables et imprescriptibles » (article 41, 5).

Il existe actuellement trois types de Terres Communautaires d'Origine (TCO) qui correspondent, pour chacun d'entre eux, à un état de situation des demandes d'aires spécifiques indigènes :

### *2. 2. 1. Les TCO titularisées*

Celles-ci sont très peu nombreuses. En 2004, on en comptait trente-neuf sur la centaine de demandes admises par l'État bolivien depuis 1997. Les premiers titres ont été délivrés cette même année aux populations reconnues comme « peuples indigènes » ayant obtenu la reconnaissance de « territoires » spécifiques par décrets suprêmes entre 1990 et 1993. Pour les autres, la titularisation a été obtenue selon la procédure prévue par la législation.

### *2. 2. 2. Les TCO « immobilisées »*

C'est la situation la plus commune. Ces aires, admises et reconnues par l'État, sont théoriquement protégées de toute nouvelle installation ou activité économique en attendant la délimitation et la titularisation des propriétés privées et des aires collectives indigènes dans la zone convoitée. L'interdiction est rarement respectée. Fréquemment des tiers (entrepreneurs, grands propriétaires terriens, colons) y aménagent de nouvelles parcelles d'exploitation, provoquant de nombreux conflits avec les organisations indigènes et retardant inexorablement l'instauration officielle d'un espace collectif indigène. Le délai de l'immobilisation d'une TCO est variable car il dépend d'un ensemble de facteurs divers (techniques, économiques, politiques, conflictuels) inhérents à chaque situation. Toutefois, il apparaît que plus l'immobilisation d'une TCO se prolonge et plus les conflits locaux se multiplient et s'intensifient. Le cas de *Monte Verde* située dans la municipalité de Concepción en Chiquitanie constitue un exemple type de cette catégorie de TCO (Lacroix, 2005).

### *2. 2. 3. Les nouvelles demandes de TCO*

En 1997, les premières titularisations territoriales suscitent de nouvelles sollicitations majoritairement localisées dans de nouvelles régions. Dans le sud de la Chiquitanie, ces demandes sont encouragées par des organisations non-gouvernementales dites « conservationnistes » ou écologistes qui utilisent la TCO comme un espace de protection des parcs régionaux ou nationaux qu'elles sont en charge de gérer. Situées en région frontalière avec le Brésil, ces demandes d'aires indigènes bénéficient généralement du soutien de l'État qui voit là un moyen propice de délimiter plus clairement l'espace national. Dans les Andes, les mouvements simultanés de territorialisation et d'indigénisation ne cessent de se confirmer. En 2002, l'INRA admet

quarante et une nouvelles demandes de Terres Communautaires d'Origine dans cette région (CEJIS, 2002) et estime leur nombre total à cent soixante et une couvrant une superficie globale de cinq millions d'hectares en 2004 (El Diario, 7 avril 2004).

Il est indéniable que la réforme agraire de 1996 génère un vaste mouvement de territorialisation indigène en Bolivie. Les populations rurales vivant en communautés et leurs organisations représentatives procèdent à l'indigénisation volontaire ce qui leur permet de prétendre à un espace d'autonomie. Cet espace est à la fois instrument identificatoire et référent identitaire difficile à obtenir et à s'approprier par le seul biais de la municipalisation proposée dans le cadre de la loi de Participation Populaire.

Les demandes d'aires spécifiquement indigènes semblent croître de manière exponentielle, à mesure que la décentralisation participative s'impose et que les conflits nationaux se multiplient. Pour le seul département de Santa Cruz, les revendications spatiales des organisations indigènes s'élèvent à plus de six millions d'hectares, et recouvrent environ 17,8 % de la région (Inturias *et al.*, 2003). Dans les Andes, la multiplication des demandes territoriales inquiète le vice-ministère des Hautes Terres du ministère des Affaires Indigènes qui dispose d'un budget lui permettant de ne répondre qu'à 20 % des requêtes. Le gouvernement danois, profondément impliqué dans les programmes indigénistes et agraires en Bolivie, projette d'injecter six millions de dollars nord-américains d'ici 2009 pour aider l'État à répondre à la dynamique territoriale andine (El Diario, 7 de avril de 2004).

Néanmoins, malgré l'engouement qu'elle procure, la territorialisation indigène avance lentement. Pour la région des Basses Terres, la confédération nationale indigène CIDOB estime que 8 % des Terres Communautaires d'Origine revendiquées sont totalement ou partiellement titularisées ; 36 % des superficies restent à mesurer et 56 % sont en cours de délimitation interne (<http://www.cidob-bo.org/index.php>). Alors que le temps moyen requis pour homologuer une superficie de trois cents à six cent mille hectares en Amazonie s'élève à quelques mois (Brackelaire, 1992), la titularisation de certaines TCO en Bolivie peut demander plusieurs années, voire plus d'une décennie comme dans le cas de *Monte Verde* en Chiquitanie. Ces délais hors normes sont les conséquences de facteurs multiples comme l'exigence du champ normatif, la prolifération de normes confuses et contradictoires, la radicalisation des acteurs concernés dans les discussions ou encore la gestion chaotique du financement de la réforme agraire.

Les espaces et leurs ressources font l'objet d'une convoitise concurrente croissante. La dotation ou la simple demande de Terres Communautaires d'Origine engendrent des conflits entre les organisations indigènes et les principaux acteurs d'un vaste front agricole en fort développement comme les grands propriétaires, les entreprises d'exploitation (forestières, pétrolières/gazières, minières) et dans une moindre mesure les colons (paysans andins venus s'installer dans les Basses Terres). La multiplication des conflits entre dirigeants indigènes et associations d'entrepreneurs couplés d'une lutte pour le gouvernement municipal contribue à renforcer une bipolarisation locale et régionale.

Ce vaste mouvement, identitaire et territorial, trouve une légitimité au fil des mobilisations multisectorielles pour la défense des ressources naturelles comme la « guerre de l'eau » (2000), la troisième marche indigène « pour la terre, le territoire et les ressources naturelles » (2000) et plus récemment la « guerre du gaz » (2003), qui marquent la vie politique du pays et contribuent à « ethniciser » les discours et les actions collectives.

## **2. 3. Municipalisation et indigénisation**

### *2. 3. 1. Les principes de la loi de Participation Populaire*

À partir de 1994, la Bolivie s'engage dans un vaste processus de décentralisation participative. La loi de Participation Populaire s'avère fondamentale dans la réorganisation politico-administrative engagée. Elle contribue notamment à municipaliser le pays en instaurant la création de trois cent quatorze municipalités délimitées à partir des sections de provinces déterminées dans les années 1950.

La superficie des municipalités est très variable. Dans les Basses Terres, certaines d'entre elles sont plus étendues qu'une région française. C'est le cas de la municipalité de San Ignacio de Velasco en Chiquitanie dont la superficie atteint 47 865 km<sup>2</sup> pour une densité démographique inférieure à un habitant par km<sup>2</sup>. Dans les Andes, les municipalités sont généralement plus réduites et plus peuplées. Quelques-unes sont aussi vastes qu'un département français et comptent plus d'une centaine d'habitants par km<sup>2</sup>. À l'exception des capitales départementales, toutes les municipalités de Bolivie sont constituées d'une capitale municipale et d'un vaste territoire, souvent rural, où sont installés de manière éparse des familles, des communautés, des villages, des entreprises, des domaines privés, etc.

Selon la loi de Participation populaire, 20 % du budget national annuel est redistribué aux municipalités selon la variable unique du nombre d'habitants. En 1999, cette contribution étatique s'élevait à environ trente euros par habitant et par an. D'autres fonds (étatiques ou privés) viennent compléter les budgets municipaux qui doivent respecter des règles strictes en termes de gestion.

Chacune des trois cent quatorze municipalités du pays reçoit des fonds décentralisés de l'État sous la condition d'établir un Programme de Développement Municipal, c'est-à-dire un plan quinquennal de développement et d'investissement. Ce plan doit être, en théorie, élaboré sur des principes participatifs. Il doit impliquer l'ensemble des acteurs organisés, publics ou privés, de la municipalité qui doivent s'accorder sur les priorités de développement, la nature des travaux, les projets, etc. Chaque année, ce plan est réévalué et reconsidéré par l'élaboration d'un Plan Opératif Annuel (POA) soumis aux mêmes conditions. Autre obligation de poids : 85 % des ressources décentralisées provenant de l'État doivent être destinées à la réalisation de travaux et de projets qui améliorent la vie quotidienne des habitants de la municipalité ; les 15 % restants sont réservés aux coûts de fonctionnement institutionnel.

Afin de garantir la planification participative et son exécution, la loi de Participation Populaire prévoit la mise en place de « Comités de Vigilance » dont le rôle consiste à faire respecter l'application des Programmes de Développement Municipal théoriquement élaborés sur les demandes des acteurs locaux et exécuté par la Mairie. Les vigilants ont la possibilité de demander des comptes au gouvernement municipal lorsqu'il suspecte celui-ci de ne pas respecter la loi ou le PDM. Le comité de vigilance se compose de tous les représentants des communautés ou des associations de quartiers ayant le statut d'Organisations Territoriales de Base (voir *infra*) et des districts de la municipalité. La direction du Comité de Vigilance est élue par les vigilants.

Les gouvernements municipaux (au nombre de vingt-quatre avant cette loi) ne sont plus désignés par le président de la République ou les préfets, mais élus par tous les habitants de la juridiction inscrits sur les listes électorales. Cette réorganisation politico-administrative engendre à la fois une universalisation du vote ainsi qu'une désurbanisation des élections locales. Les Gouvernements Municipaux constituent de nouvelles aires de pouvoir à conquérir pour les partis politiques puis, pour les citoyens organisés depuis qu'en juillet 2004, la loi des Regroupements Citoyens et des Peuples Indigènes autorise les

candidatures électorales indépendantes. Avec la loi de Participation Populaire, le pouvoir politique, la gestion municipale et le contrôle social sont accessibles à tous les citoyens<sup>4</sup>.

La décentralisation participative ainsi déterminée repose sur de nouvelles juridictions territoriales intra-municipales et instaure de nouvelles institutions municipales. Les premières peuvent se constituer comme des espaces socioculturels particuliers reconnus comme « indigènes » ou « paysannes ». C'est notamment le cas pour l'organisation territoriale de base et le district municipal. Les secondes, fondamentalement universalistes, connaissent une présence croissante en leur sein de représentants d'organisations indigènes et paysannes supra-communautaires.

**Tableau 1 – L'organisation politico-administrative de type néo-indigéniste définie par la loi de Participation Populaire (1994)**

<b>Les juridictions territoriales intra-municipales de type particulariste</b>		<b>Les institutions municipales de type universaliste</b>
Organisation Territoriale de Base	<ul style="list-style-type: none"><li>- Indigène (communauté rurale)</li><li>- Paysanne (communauté rurale)</li><li>- Urbaine (association de quartier)</li></ul>	Gouvernement Municipal
District Municipal	<ul style="list-style-type: none"><li>- Urbain</li><li>- Indigène (rural ou urbain)</li><li>- Rural</li><li>- Productif</li><li>- Écologique</li></ul>	Comité de Vigilance

Élaboration propre

<sup>4</sup> Ce qui ne signifie pas tous les habitants. Un grand nombre de boliviens ne possèderaient aucune documentation administrative et civile et seraient, par conséquent, privés de citoyenneté.

### 2. 3. 2. *Des juridictions territoriales intra-municipales de type particulariste*

L'institutionnalisation des communautés rurales (paysannes et indigènes) et des associations urbaines constitue une des mesures phares de la loi de Participation Populaire dont l'article premier spécifie que

« la présente loi reconnaît, promeut et consolide le processus de participation populaire en incorporant les communautés indigènes, paysannes et urbaines dans la vie politique et économique du pays ».

Dans chaque municipalité, les communautés paysannes ou indigènes et les associations de quartiers sont juridiquement reconnues comme « Organisations Territoriales de Base » (OTB), juridictions locales qui deviennent les acteurs incontournables de la municipalisation.

Obtenir le statut d'OTB devient obligatoire pour participer au processus de planification participative municipale. Le « Président » de l'OTB est nommé selon les us et coutumes des communautés rurales ou selon les statuts des associations urbaines. Au nom de l'OTB qu'il représente auprès des autorités locales, il participe à la planification participative, contrôle et supervise les prestations de services sur le territoire dont il est responsable. Il doit apporter le bien-être social aux habitants de son OTB et présenter une transparence de fonctionnement. Aujourd'hui, toutes les communautés rurales et les associations urbaines de Bolivie possèdent le statut d'Organisation Territoriale de Base.

La reconnaissance juridique des communautés rurales et leur intégration directe dans la réorganisation politico-administrative du pays portent, en plus de leur effectivité, une charge historique et symbolique importante. Toutefois, l'institutionnalisation en Organisation Territoriale de Base a provoqué deux problèmes majeurs pour les communautés rurales du pays.

Le premier, d'ordre identificatoire, est relatif au caractère de l'OTB attribué au moment de la reconnaissance juridique. En effet, selon la législation élaborée par l'État, une OTB rurale peut-être de nature « indigène » ou « paysanne », mais pas les deux. Or, la différenciation entre la dimension socio-économique et socioculturelle n'est jamais évidente en Bolivie, voire impossible sinon stratégique. Le dilemme « paysannisation » versus « indigénisation » affecte une grande partie des communautés tant dans les Andes que les Basses Terres. Aussi difficile soit le choix d'auto-définition collective, la communauté assume rarement celui-ci.



Dans bien des cas, les autorités municipales chargées d'entériner la catégorisation d'une OTB sont réticentes face à la demande d'indigénisation de la communauté, car cette spécificité juridique permet de demander l'instauration d'un District Municipal Indigène, voire de solliciter une Terre Communautaire d'Origine ; en résumé d'accéder à une autonomie indigène, supra-communautaire et juridictionnelle, à l'intérieur même de l'espace municipal.

Bien souvent, l'attribution du caractère indigène à une OTB fait l'objet de négociations politiques entre la communauté et les élus municipaux au pouvoir. Pour obtenir satisfaction, la première doit généralement s'engager dans des promesses électorales auprès des seconds ou accepter la politisation de son représentant face aux institutions étatiques, le président d'OTB. En 2003, 65 % des Organisations Territoriales de Base sont reconnues comme « paysannes » et 2 % comme « indigènes » (Ayo, 2003). Les recours sont nombreux pour obtenir une indigénisation, notamment en Chiquitanie, exception faite de Lomerío où les vingt-huit communautés de la zone procèdent dès 1995 à leur indigénisation en négociant avec les autorités locales, formant ainsi un espace ethnique propice à la constitution d'un gouvernement municipal indigène (voir *infra*).

Le second problème lié à l'institutionnalisation des communautés rurales est d'ordre organisationnel. La confusion entre l'organisation territoriale (OTB) et l'organisation traditionnelle est telle, que la reconnaissance juridique de la communauté rurale en OTB peut provoquer une duplication interne des charges et de la représentation communautaire. Les conflits de compétences se multiplient entre les autorités traditionnelles et le président d'OTB dans de nombreuses communautés rurales du pays.

En Chiquitanie, toutes les configurations sont expérimentées selon le degré d'interprétation de la loi et l'histoire de la communauté. Soit l'autorité traditionnelle (le *cabildo*) assume la présidence de l'OTB, soit elle se rétracte aux seules affaires internes de la communauté et délaisse difficilement la représentation communautaire au président d'OTB. Dans les nouvelles communautés, établies depuis moins d'une dizaine d'années et dépourvues de *cabildos*, le président de l'OTB est la seule autorité représentative de la communauté.

La loi de Participation Populaire prévoit un deuxième type de juridiction locale accordant la valorisation de la différence socioculturelle : le district municipal.

Les municipalités boliviennes ont été créées sur les anciennes sections de province, déconsidérant les « unités socioculturelles ou géographiques » (Medina, 1997). Une fois la municipalisation du pays établie, certaines de ces unités ont été fractionnées par une ou plusieurs frontières municipales et, en conséquence, sont devenues dépendantes de deux ou plusieurs gouvernements municipaux à la fois.

Pour pallier à cette dislocation imposée, la loi de Participation populaire offre la possibilité aux unités divisées, notamment indigènes, de se constituer en districts municipaux spécifiques définis comme des

« unités administratives et exécutives déconcentrées du gouvernement municipal, intégrées territorialement, dirigées par un *subalcalde*, créées par le gouvernement municipal ».

C'est le maire municipal qui a le pouvoir d'accepter ou de refuser la demande de district et c'est encore lui qui désigne son autorité. Le représentant du district, le *subalcalde*, intègre systématiquement le comité de vigilance au même titre qu'un président d'Organisation Territoriale de Base. Le district doit présenter un « plan de développement de district » élaboré selon des principes participatifs pour être intégré au Programme de Développement Municipal et recevoir une partie du budget municipal déconcentré.

Cinq types particuliers de districts municipaux ont été prédéfinis par la législation de 1994 : les « urbains », les « ruraux », les « productifs », les « indigènes » et ceux « de préservation et écologiques ». Parmi les 1 099 districts recensés en 1998 par l'État<sup>5</sup> (VPPFM, 1998), seuls les districts municipaux indigènes n'augmentent pas en nombre. En effet, ces derniers sont généralement confrontés à une résistance politique de la part des édiles municipaux quant à leur existence et à leur gestion déconcentrée, ainsi qu'à des problèmes de viabilité d'ordre géographique ou stratégique.

L'instauration des districts municipaux indigènes fait bien souvent l'objet de tractations politiques. L'intervention d'organisations non gouvernementales (ONG) est souvent nécessaire pour faire accepter la demande auprès des autorités municipales. Le maire impose régulièrement un subalterne partisan qui limite l'autonomie du district indigène. Il est fréquent de voir le *subalcalde* devenir un simple employé municipal. Lorsque les habitants

du district parviennent à imposer leur propre représentant, le pouvoir de celui-ci se voit limité par la faible (voire inexistante) déconcentration des ressources municipales.

Ajoutons que l'instauration d'un district indigène peut provoquer les mêmes désordres organisationnels que dans le cas où une communauté rurale obtient le statut d'Organisation Territoriale de Base indigène, c'est-à-dire une duplicité des instances représentatives entre le *subcalde* désigné par le maire et l'agent cantonal nommé par le préfet, fonction résiduelle de l'ancien système politico-administratif établi dans les années 1950. Les conflits de compétences sont souvent imprégnés de luttes partisans locales et constituent un obstacle supplémentaire au bon fonctionnement du district municipal indigène.

Finalement, ce dernier ne constitue pas un espace d'autonomie pour les communautés indigènes. Les déconvenues tant participatives que territoriales sont nombreuses. Dans bien des cas, la formation d'un district (indigène) n'améliore pas la vie quotidienne des populations locales. Toutefois, il leur permet d'intensifier les relations entre les communautés, leur organisation supra-communale et le gouvernement municipal. Dans certains lieux, cela constitue déjà une avancée politique et sociale certaine.

Le bénéfice du district municipal dépend de la maturité et de la capacité politique de l'organisation indigène. Les expériences satisfaisantes possèdent la caractéristique commune d'avoir convoité et utilisé le district comme une opportunité secondaire et/ou complémentaire dans le cadre d'une stratégie plus vaste d'émancipation et de participation politique à la vie locale. Dans le cas des *Guaranies Izocoños* (département de Santa Cruz), il permet la gestion d'une aire protégée ; à Lomerío en Chiquitanie, il est le prélude à la création du premier gouvernement municipal indigène autonome.

### *2. 3. 3. Une présence croissante des représentant(e)s indigènes et paysan(ne)s au sein des institutions municipales*

Si la décentralisation participative mise en place par l'État prévoit l'instauration des juridictions territoriales de type particulariste comme l'organisation territoriale de Base ou le district municipal, les communautés indigènes et leurs organisations supra-communautaires comptent un nombre croissant de représentants au sein des institutions municipales que celles-ci soient politiques (gouvernement municipal) ou citoyennes (comité de vigilance).

Les nouveaux espaces spécifiques reconnaissant juridiquement la diversité culturelle n'offrent finalement que peu d'autonomie et les possibilités d'intervenir directement dans la prise de décision au niveau municipal sont réduites. À ces limitations, s'ajoute la volonté des organisations indigènes de participer à la vie locale et plus largement nationale. Ces deux facteurs expliquent en grande partie l'engagement grandissant des représentants indigènes et paysans aux élections municipales et dans les organes de contrôle social déterminés par la loi.

Malgré l'hégémonie persistante des élites locales, le nombre d'électeurs et de candidats indigènes et paysans augmente sensiblement partout en Bolivie et la représentation politique se diversifie à partir des premières élections municipales de 1995 dans le nouveau contexte de décentralisation participative.

Dans certaines municipalités, on assiste à des tentatives de constitution d'une base électorale indigène, inter-communautaire et socioculturelle. Beaucoup échouent, mais certaines réussissent. Parmi elles, citons le cas singulier du *Movimiento al Socialismo (MAS)* qui, crée dans le Chaparé<sup>6</sup> à la fin des années 1990, a su rapidement s'implanter dans les régions rurales du pays (notamment dans les Andes et en Chiquitanie) pour gouverner le pays depuis décembre 2005. En Chiquitanie, dans les municipalités de Concepción et de San José, une base électorale indigène commence à prendre forme à partir de 1999. Grâce à l'élaboration de stratégies globales (politico-partisane, territoriale et citoyenne) et à la création de commissions politiques, deux dirigeants ont été élus maires en 2004 dans une région où les grands propriétaires règnent en patrons.

Toutefois, le nombre de représentants indigènes élus aux élections municipales reste encore très limité dans les Basses Terres. À l'issue du scrutin municipal de 1999, la confédération indigène CIDOB ne recense que trente-quatre édiles affiliés, représentants des organisations indigènes de la région. Parmi ces derniers, vingt-deux sont conseillers municipaux, six sont présidents de conseil municipal, trois sont suppléants, un est secrétaire et deux sont maires (à Urubichá dans la zone Guarayos et à Lomerío en Chiquitanie).

Occuper le conseil municipal se révèle tout aussi difficile que mener une campagne électorale pour y accéder. Les actions ou positions politiques sont bien souvent dictées par les partis aux élu(e)s indigènes et les conseillers « non-indigènes » exercent régulièrement des pressions sur ces derniers ou s'accordent entre eux pour les isoler des décisions importantes ou des postes à haute responsabilité.

Cette marginalisation au sein du conseil municipal s'accompagne généralement d'un délaissement des communautés en termes de développement ou plus directement d'un irrespect du Programme de Développement Municipal (PDM) au bénéfice des bourgs ou des centres urbains. En 2003, on estime que 33 % des Plans Opératifs Annuels du pays suivent la programmation des PDM (Ayo, 2003). Face à cette estimation, la valeur du participatif dans le développement municipal en Bolivie doit sans doute faire l'objet d'un questionnement plus profond.

En Chiquitanie, 80 % des Programmes de Développement Municipal établis à San Ignacio de Velasco et à Concepción pour la période 2000-2004 ne se sont pas réalisés en 2003. Autant dire que peu de communautés indigènes apprécient les bénéfices supposés de la Loi de Participation Populaire. Comme dans la majorité des municipalités en Bolivie, cette situation est due à des problèmes liés à une instabilité politique, à une politisation du développement, à la néo-centralisation locale et/ou au délaissement des communautés rurales.

Dans cette même région, on recense toutefois un contre-exemple : la municipalité indigène de Lomerío (voir *infra*) où le développement municipal est visible malgré la forte concurrence historique existant entre les communautés. Le Programme de Développement Municipal s'est organisé à une échelle municipale et non pas communautaire. Cette décision collective a permis de municipaliser l'identité supra-communale érigée par l'organisation indigène local CICOL et d'éviter la compétition entre les Organisations Territoriales de Base en favorisant la négociation dans la construction d'une collectivité à la fois politico-administrative et socioculturelle (Lacroix, 2005).

Toutefois, un gouvernement à majorité indigène ou paysanne n'assure pas systématiquement un meilleur gouvernement local, une quelconque stabilité politique ou un programme de développement effectif et consensuel. Dans le Chaparé, les puissants syndicats de *cocaleros* imposent leur vision du développement aux gouvernements municipaux qu'ils contrôlent et

n'associent pas certains acteurs locaux impliqués dans le développement alternatif à la feuille de coca (De La Fuente, 2001). Dans la province de Guarayos (département de Santa Cruz), les édiles, tous dirigeants des centrales indigènes, sont impliqués dans des affaires de corruption. Seul le gouvernement municipal indigène de Lomerío en Chiquitanie semble respecter les principes participatifs. Mais ce gouvernement est tout aussi exposé à l'instabilité politique liée aux luttes partisans des dirigeants élus.

Dans le champ du contrôle social, les membres du comité de vigilance, qu'ils soient indigènes ou non-indigènes, sont confrontés à un manque de moyens économiques, de formation et de temps pour assumer pleinement leurs responsabilités. Toutefois, la nécessité d'occuper le comité de vigilance semble chaque fois plus évidente pour l'ensemble des organisations indigènes et paysannes. À Concepción et à San Ignacio de Velasco en Chiquitanie ou à Tapacarí dans le département de Cochabamba, les communautés organisent leur propre comité de vigilance alternatif face à l'inertie du comité officiel à la solde du maire.

En résumé, la municipalisation mise en place dans les années 1990 en Bolivie a favorisé une « indigénisation » lente mais évidente des institutions et des juridictions locales. Ce processus provient à la fois de l'État qui instaure des espaces spécifiques (particularistes) dans la nouvelle organisation politico-administrative du pays comme les Districts Municipaux « Indigènes » et les Organisations Territoriales de Base « Indigènes », et des organisations indigènes elles-mêmes qui, par leurs mobilisations et leurs stratégies, accèdent aux espaces ouverts à tous les citoyens (universels) comme les conseils municipaux et les comités de vigilance.

Les effets directs des politiques d'État néoindigénistes appliquées à partir de 1993 sont d'ordre organisationnel (indigénisation et supra-communautarisation des organisations sociales de défense des intérêts, professionnalisation de leurs directions), territorial (multiplication des demandes de Terres Communautaires d'Origine et territorialisation des peuples indigènes) et politique (instauration de juridictions particularistes et présence croissante des représentants indigènes et paysans au sein des institutions municipales).

**Tableau 2 – Effets des politiques d'État néoindigénistes**

Champs	Organisationnel	Territorial	Politique (sphère décisionnelle)
Effets	Indigénisation Supra-communautarisation  Professionnalisation	Boom de demandes de TCO  Territorialisation  Indigénisation	Espaces particularistes  Espaces universels investis par des dirigeants paysans et indigènes

Élaboration propre

Pour conclure sur ce processus d'indigénisation locale, signalons le cas singulier de Lomerío en Chiquitanie où municipalité et territorialité y adoptent un caractère éminemment indigène. La population de cette micro-région et son organisation représentative locale ont obtenu la création du premier gouvernement municipal indigène autonome<sup>7</sup> de Bolivie reconnu par l'État en 1999 et la titularisation d'une Terre Communautaire d'Origine en 2003. Aujourd'hui, ces deux juridictions se superposent permettant une autogestion indigène d'un espace doublement institutionnalisé, à la fois politico-administratif et territorial (Lacroix, 2005).

### **3. (Ré)apparition des représentants indigènes et paysans dans les hautes sphères politiques nationales (2002-2005)**

La présence croissante des représentants indigènes et paysans dans les sphères décisionnelles ne se réduit pas à la seule dimension locale. Elle se produit également au sein des institutions de l'État et au Parlement. Celle-ci n'est pas nouvelle. Dans les années 1950, la révolution nationale portait de nombreux responsables politiques et syndicaux paysans à des postes importants dans la structure étatique (Gordillo, 2000 ; Lavaud, 2005).



<sup>7</sup> En mars 2001, le gouvernement bolivien, la Banque Mondiale, la Confédération des Peuples Indigènes de l'Oriente Bolivien (CIDOB) et le Conseil National des *Ayllus* et *Markas* du *Quollasuyo* (CONAMAQ) s'engagent dans un projet pilote de création de gouvernements municipaux indigènes. L'accord prévoit la création de dix municipalités indigènes dans la région andine et de dix autres dans les Basses Terres. Toutefois, le projet n'a toujours pas abouti et Lomerío, contrairement à ces « futures » (et hypothétiques ?) municipalités, constitue le premier gouvernement indigène non artificiel, c'est-à-dire n'ayant bénéficié d'aucune aide étatique ou internationale directe pour se constituer.

La décentralisation participative des années 1990 provoque un effet similaire. La municipalisation s'accompagne d'une démocratisation des espaces politiques et administratifs et favorise du même coup l'ascension sociale et politique de dirigeants paysans et indigènes (Lacroix, 2005 ; Lavaud, 2005).

### **3. 1. L'expérience gouvernementale de Víctor Hugo Cárdenas (1993-1997)**

Malgré un reflux symptomatique des syndicats boliviens lié à la difficulté d'adaptation à la libéralisation de l'économie et de la politique à partir du milieu des années 1980, le « katarisme » réapparaît au premier plan sous une version reformulée et réduite lorsqu'en 1993, Víctor Hugo Cárdenas, un de ses fondateurs et idéologues d'origine aymara, parvient à occuper la vice-présidence de la République avec son parti le *Movimiento Revolucionario Tupak Katari de Liberación (MRTKL)* aux côtés du Président Gonzalo Sánchez (MNR).

Depuis la décomposition du « katarisme » en 1985, V. H. Cárdenas a renoncé à l'option politico-syndicale et s'est engagé dans la seule voie électoraliste en s'alliant régulièrement avec des partis traditionnels susceptibles de gagner les élections. Cette stratégie, qui porte ses fruits en 1993, le condamne auprès des groupuscules « kataristes » qui le perçoivent comme un traître à la cause indianiste et l'éloigne de la gauche ouvrière(ist)e avec qui il rompt toute relation considérant celle-ci comme « anti-indigène ». Face à ce changement conséquent initié au début des années 1990, les bases paysannes de la CSUTCB se tournent vers les nouveaux dirigeants Evo Morales et Alejo Véliz qui entrent rapidement dans l'adversité.

Malgré son isolement certain depuis 1993, V. H. Cárdenas reste convaincu de l'opportunité et de l'efficacité de sa stratégie<sup>8</sup> qui lui ont permis de devenir le « premier vice-président indien de la Bolivie ». Si globalement son mandat fût plus symbolique que pragmatique, Cárdenas a pleinement assumé son rôle de second mandataire du pays. Il a démontré sa capacité technique et politique à gouverner. Le respect de son pacte avec le MNR qui a contribué à la stabilité politique, son action discrète (*souterraine* selon ses termes) mais efficace au sein du gouvernement et, sa participation aux grandes réformes



politiques des années 1990 ont transformé son mandat en une expérience historique et exemplaire pour tout le personnel indigène investit, depuis, dans les hautes sphères de l'État.

Depuis cette expérience, à la fois notable et controversée, la scène politique nationale fait l'objet d'un mouvement d'ethnicisation qui se traduit par l'apparition de partis indigènes/indiens ou tout du moins indigénistes/indianistes, par un nombre croissant de parlementaires exprimant une particularité socioculturelle et par la présence accrue de personnel indigène dans les ministères ou les secrétariats d'État, conséquence d'un « indigénisme étatique » effectué par les partis traditionnels, en particulier par le *Movimiento de la Izquierda Revolucionaria* (MIR) face à l'apparition de partis indigèn(ist)es.

### **3. 2. L'émergence de partis indigèn(ist)es**

En 2002, la conjoncture socio-politique paraît favorable pour l'engagement électoral des dirigeants sociaux qui occupent de manière continue le devant de la scène revendicative et protestataire depuis 2000. Les trois secteurs internes de la confédération paysanne unique CSUTCB, respectivement emmenés par Evo Morales, Felipe Quispe et Alejo Véliz, font campagne séparément.

Peu avant les élections municipales de 1999, les producteurs de feuilles de coca se dotent d'un « instrument politique » propre, le Mouvement vers le Socialisme (MAS), conduit par Evo Morales. Cette formation, régionale et sectorielle à ses débuts (*cocaleros* du Chaparé), prend rapidement une envergure nationale pour se présenter lors de la campagne électorale de 2002 comme un large front de gauche réunissant des intellectuels, une part croissante d'organisations indigènes (notamment dans le département de Santa Cruz) et paysannes du pays, la quasi-totalité des organisations de colonisateurs (mineurs et paysans andins migrant vers les Basses Terres à la recherche d'un lopin de terre) et une frange grandissante des dites classes moyennes urbaines.

En 2001, le président de la CSUTCB, Felipe Quispe crée, à son tour et avec quelques compagnons, le Mouvement Indigène Pachakuti (MIP) sur la demande de ses bases les plus fidèles principalement localisées sur l'Altiplano pacénien. L'ex-guerillero, au discours à la fois provocateur et ethno-nationaliste (aymara), crée une surprise en présentant, à ses côtés, une

universitaire quechua, Esther Balboa, comme candidate à la vice-présidence de la République. Le choix de Felipe Quispe se révèle clairement stratégique. Il permet d'abandonner un discours extrémiste finalement peu attractif en temps de campagne électorale et de se présenter comme le bras politique du syndicalisme paysan en recherche de réconciliation avec la population urbaine. L'annonce tardive de la candidature d'Ether Balboa (deux mois avant les élections) marque la fin des discussions entre Quispe et Alejo Véliz autour d'une improbable alliance et, présente le MIP comme une formation politique concurrente du MAS.

De son côté, Alejo Véliz, héritier de l'Assemblée pour la Souveraineté des Peuples (ASP), reliquat d'une tentative avortée d'unification politique paysanne qui eût lieu à la fin des années 1980 au sein de la CSUTCB, s'allie à la Nouvelle Force Républicaine (NFR), un nouveau parti majoritairement composé des secteurs économiques du département de Cochabamba.

À l'issue des élections présidentielles et législatives de 2002, le MAS recueille 20,94 % des suffrages. Il occupe 19,8 % des sièges du Parlement (27/136) et 29,6 % des sièges du Sénat (8/27). Le MIP obtient, pour sa part, 6,09 % des votes et occupe six sièges parlementaires. Malgré son bon résultat (troisième rang avec 20,91 % des voix), la NFR connaît une première crise interne durant le vote parlementaire pour élire le Président de la République<sup>9</sup> entre Gonzalo Sánchez de Lozada pour le parti Mouvement Nationaliste Révolutionnaire (MNR, 22,46 %) et Evo Morales pour le MAS. Le dirigeant paysan Alejo Véliz se voit marginalisé par les fondateurs du parti NFR lorsqu'il annonce son choix pour Evo Morales par solidarité paysanne alors que le mot d'ordre interne prônait l'abstention. Après une cession parlementaire longue de vingt-sept heures, le candidat Sánchez de Lozada est finalement élu Président de la République par le Congrès et reçoit le soutien négocié des principaux partis traditionnels<sup>10</sup>.

En 2002, trente-trois des cent soixante-trois congressistes boliviens revendiquent une identité indigène ou paysanne, soit 21 % des élus nationaux. Jamais les représentants d'organisations paysannes ou indigènes n'ont été si

<sup>9</sup> Selon l'article 90 de la Constitution bolivienne de 1994 et le Code Electoral, « Si aucun des candidats à la présidence ou à la vice-présidence n'obtient la majorité absolue des votes, le Congrès élira par majorité absolue parmi les deux candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix. En cas de ballottage, le vote se répétera trois fois. S'il y a à nouveau ballottage, les candidats qui ont obtenu la majorité simple (relative) des suffrages aux élections générales seront proclamés Président et Vice-Président ».

<sup>10</sup> Sánchez de Lozada : 84 voix ; Evo Morales : 43 voix ; votes blancs : 2 ; votes nuls : 26.

présents au sein du Pouvoir Législatif. Ces représentants appartiennent à différentes formations politiques. Si la majorité représentent le MAS ou le MIP, quelques-uns se présentent avec les partis traditionnels (officiellement deux avec le MNR et la NFR et un avec le MIR) et votent pour le candidat Gonzalo Sánchez de Lozada plutôt que pour Evo Morales.

Parmi ces nouveaux élus, tous sont originaires de la région andine à l'exception d'un seul, le député chiquitano José Bailaba du MAS. Ce dernier, alors âgé de quarante-trois ans, est originaire de la région de Lomerío. Il n'a pas encore vingt-ans qu'il assume des fonctions au sein de sa communauté (*alcalde político*). Il consacre, avec quelques compagnons, le début de sa carrière de dirigeant à rapprocher et unifier les communautés dans le nord-ouest de la Chiquitanie (municipalités de Concepción, Lomerío et San Javier). Dans les années 1980, son activisme l'amène à séjourner quelques jours en prison après avoir refusé d'accomplir la *prestación vial*, un service obligatoire et gratuit d'entretien des routes imposé à tous les hommes chiquitanos depuis les années 1950 et qui bénéficiait le plus souvent aux grands propriétaires plutôt qu'aux collectivités locales. Son arrestation pour insoumission fut couverte par les médias et provoqua un scandale régional qui consacrait momentanément le rebelle en résistant au sein des communautés indigènes environnantes.

En 1994, José Bailaba est le principal instigateur d'une nouvelle commission territoriale indigène nationale, après le rejet du congrès bolivien pour inconstitutionnalité de la « Loi Indigène » présentée par la confédération nationale CIDOB qui proposait d'intégrer la notion de territorialité indigène dans les législations nationales. En 1997, il devient secrétaire de la Participation Populaire à la mairie de Concepción en Chiquitanie. Il est élu président de la Centrale des Peuples Indigènes de Santa Cruz (CPESC) en 1998 et s'implique pleinement dans le conflit territorial local et violent de la Terre Communautaire d'Origine de *Monte Verde* opposant les grands entrepreneurs aux organisations chiquitanas locales. Il participe directement à l'organisation de la quatrième marche nationale indigène qui réclame, à quelques jours des élections présidentielles de 2002, la tenue d'une assemblée constituante. José Bailaba n'est pas le premier député chiquitano. Avant lui, Vicente Pessoa, président de la CIDOB de 1991 à 1994, occupe un siège à la brigade parlementaire de Santa Cruz de 1997 à 2002 avec le MNR. Toutefois, l'élection de Bailaba incarne l'implantation progressive du MAS dans les Basses Terres, notamment en milieu rural ainsi que la participation croissante de dirigeants indigènes non-andins à des échéances électorales.

Ce que de nombreux politologues latino-américanistes nomment une « surprise indigène » s'explique notamment par la conscientisation politique croissante de l'électorat impliqué dans les luttes pour le pouvoir local et dans les mobilisations sociales répétées qui ont marqué le cours des deux dernières années précédant les élections. La stratégie de basculement des demandes sociales dans le champ politique réalisées par le MAS et le MIP a permis d'étendre leur rayonnement électoral. L'éviction de Evo Morales du Parlement au cours du premier trimestre 2002 pour sédition, décision qui a « victimisé » le candidat et stigmatisé son identité « indienne » ainsi que l'intervention de l'ambassade des États-Unis au cours de la campagne électorale appelant la population bolivienne à ne pas élire un producteur de coca ont également favorisé les résultats des formations politiques indigénistes.

Les élections présidentielles et parlementaires de 2002 marquent un tournant dans la vie politique en Bolivie. Après les conflits de 2003 (mobilisation contre le projet gouvernemental d'augmentation de l'impôt sur le revenu en février puis, contre celui d'exporter du gaz brut aux États-Unis et au Mexique par le Chili en octobre), le MAS se présente comme la principale force d'opposition parlementaire et politique du pays (Lacroix, 2004). Il remporte aisément les élections présidentielles de décembre 2005 avec 53,7 % des suffrages exprimés. Il occupe respectivement 54,6 % (71/130) des sièges au Parlement et 44,4 % (12/27) des sièges du Sénat.

Felipe Quispe, le dirigeant du *MIP*, quant à lui, abandonne l'option parlementariste début 2005 pour réinvestir la scène revendicative et y développer un discours de type ethno-nationaliste, quelque peu en marge des préoccupations principales des grandes mobilisations de 2003. Cette stratégie s'avère pénalisante pour sa formation politique qui n'obtient que 2,16 % des voix en 2005 et ne peut renouveler sa présence au Congrès.

Alejo Véliz disparaît, lui aussi, du panorama électoral. Son mandat de député (2002-2005) est marqué par un bras de fer précoce avec la direction de son alliée, la NFR, qui refuse la déclaration d'indépendance politique du dirigeant paysan et accuse ce dernier de transfuge. Véliz parvient toutefois à mobiliser le secteur de la CSUTCB qu'il conduit pour négocier des demandes sectorielles auprès du nouveau gouvernement. En concurrençant momentanément Felipe Quispe et Evo Morales sur la scène revendicative, il perd le soutien de ces derniers dans le conflit qui l'oppose au la NFR. Doublement isolé, Alejo Véliz est condamné à la discrétion jusqu'à la fin de son mandat. Il n'est inscrit sur aucune liste pour les élections de 2005.

### **3. 3. L'indigénisme étatique**

Depuis l'apparition des partis MAS (1999) et MIP (2001), la présence de personnel indigène ou paysan au sein des ministères et de la haute administration étatique n'a fait qu'augmenter.

En 2000, la coalition gouvernementale du Président Hugo Bánzer composée des partis politiques *Acción Democrática Nacionalista* (ADN) et *Movimiento de la Izquierda Revolucionaria* (MIR) crée le Ministère des Affaires Paysannes, des Peuples Indigènes et Originaires. Cette décision surgit à l'issue des grandes mobilisations sectorielles de septembre (Lacroix, 2000) précédées, en avril, par le conflit social autour de la privatisation de la gestion de l'eau à Cochabamba. Elle constitue l'une des soixante et onze mesures de la convention signée entre le gouvernement national et la CSUTCB en octobre 2000.

Wigberto Rivero, sociologue d'origine *tacana*, dirige le nouveau ministère. Ancien directeur de l'Institut Indigéniste sous le gouvernement de Jaime Paz Zamora (1989-1993), ce fidèle partisan du MIR bénéficie du soutien de Felipe Quispe pour sa nomination. Les bonnes relations entre les deux hommes sont de courte durée. Les négociations sectorielles deviennent toujours plus difficiles dans un état de tension général qui ne fléchit pas jusqu'aux élections générales de juin 2002. Trois mois avant la tenue de celles-ci, Wigberto Rivero démissionne à la suite d'une mobilisation des paysans de l'Altiplano (secteur Quispe) et se présente, sans succès, comme prétendant à la fonction de député. En 2003, il essuie un nouvel échec politique lorsque les principales organisations paysannes et indigènes du pays refusent sa candidature au poste de *Defensor del Pueblo* pour sa militance dans un parti traditionnel.

Le président intérimaire et nouveau dirigeant du parti ADN, Jorge Quiroga, invite la dirigeante paysanne Tomasa Yarhui à succéder à Wigberto Rivero. Celle-ci, membre de l'opposition avec le *Movimiento Bolivia Libre* (MBL) accepte à la surprise de la direction de son parti. Tomasa Yarhui est alors âgée de trente-trois ans. Formée à la faculté de droit de l'Université de San Francisco Xavier de Sucre, elle s'impose comme une dirigeante syndicale notable dans le département de Chuquisaca. Entre 1993 et 1995, elle est chargée des relations publiques des provinces de Cordech à l'Institut Polytechnique Tomás Katari. En 1994, elle est récompensée pour son action par la Préfecture et la ville de Sucre et gagne le prix TOYP (*The Outstanding Young Persons of the World*)-Politique en 1996. Jusqu'en août 2001, elle est membre de la direction régionale du MBL, puis conseillère municipale de la ville de Sucre jusqu'à sa nomination ministérielle.

L'invitation du Président Jorge Quiroga obéit, selon l'analyste politique Jorge Lazarte, à « un mouvement forcé par les circonstances électorales » qui se traduit par un ensemble de « changements plus symboliques qu'effectifs » au cours de la campagne (*El Deber*, 6 mars 2002). Tomasa Yarhui est la première *mujer de pollera* à occuper un ministère. Elle tente, au cours des quelques mois dont elle dispose avant les élections, de profiter de sa fonction pour promouvoir la place des femmes paysannes dans la vie politique. De retour à son poste de conseillère municipale, l'ancienne ministre dénonce, par voie de presse, sa marginalisation au sein du MBL. Malgré les tentatives officielles et officieuses d'expulsion de Tomasa Yarhui par les cadres locaux du parti, celle-ci assume sa fonction jusqu'à la fin de son mandat, en décembre 2004. Cet épisode, aussi local soit-il, annonce le début d'une crise profonde au sein du MBL.

À l'issue des élections présidentielles et législatives de 2002, les partis traditionnellement concurrents *Movimiento Nacionalista Revolucionario* (MNR) et *Movimiento de la Izquierda Revolucionaria* (MIR) forment une coalition gouvernementale. Ils sont bientôt rejoints par l'*Unión Cívica Solidaridad* (UCS), le *Movimiento Bolivia Libre* (MBL) et la *Nueva Fuerza Republicana* (NFR). Cette alliance répond à la double nécessité de former un groupe parlementaire majoritaire pour soutenir l'action du gouvernement<sup>11</sup> et de faire front à la forte opposition composée du MAS et du MIP.

À peine le nouveau gouvernement s'est-il constitué qu'il élabore un « projet d'indigénisation de l'État » dont la principale action<sup>12</sup> se traduit par l'ouverture d'espaces ministériels au personnel indigène et paysan. Cette initiative émane de l'état-major du MIR qui, dans les négociations intra-gouvernementales sur la répartition des postes de hauts-fonctionnaires, parvient à placer ses partisans ou à rallier des dirigeants indigènes et paysans (proches) d'autres formations politiques. En août 2002, trois nominations révèlent la nature indigéniste de l'action gouvernementale.



<sup>11</sup> Pour être adoptée, une loi doit être approuvée par le vote des 2/3 du Parlement bolivien.

<sup>12</sup> En octobre 2002, le MIR dépoussière sa thèse électoral(ist)e et récurrente de la « Bolivie Profonde » pour proposer de reconnaître la *Wiphala* (le drapeau multicolore arboré par les bases indigènes et paysannes du MAS et du MIP représentant la diversité culturelle du pays) comme un symbole national. La chambre des députés approuve le projet de loi qui reste sans suite.

De manière plus pragmatique, la coalition gouvernementale s'engage à assumer un « projet d'innovation et d'apprentissage pour le développement des Peuples Indigènes » qui consiste à financer les meilleures propositions présentées par les organisations indigènes nationales. Avec l'aide de la Banque Mondiale, cinq millions de dollars nord-américains devaient être investis pour ce projet d'envergure qui concernait plus de dix mille communautés, mais qui ne fût jamais réalisé.

Le dirigeant aymara Mateo Laura devient préfet du département de La Paz. Ce partisan du MIR, originaire de la communauté de Pacajes, est un ancien membre du parti communiste bolivien formé en ex-URSS et à Cuba. Il devient secrétaire général de la CSUTCB entre 1996 et 1998. Cette désignation symbolique annonce deux autres nominations significatives.

La première est celle d'Esther Balboa comme vice-ministre de l'Éducation initiale, primaire et secondaire. Dès son arrivée, celle qui fût quelques mois auparavant candidate à la vice-présidence avec le MIP envisage de réaliser de profondes réformes pédagogiques destinées à valoriser l'histoire et la symbologie des populations paysannes et indigènes du pays. Elle entre rapidement en conflit avec son supérieur direct, le ministre de l'Éducation partisan du MIR, Issac Maidana, sur des différents personnels et professionnels largement relevés par la presse nationale. Esther Balboa est démise de ses fonctions en novembre. Elle est remplacée par Pánfilo Yapu considéré par le ministre de l'Éducation comme un « autre représentant des peuples originaires » (*La Razón*, 14 novembre 2002), cette fois-ci plus docile.

La seconde de ces nominations fût, sans aucun doute, la plus conséquente. L'ancien président de la CIDOB, Marcial Fabricano, rejoint, à son tour, le gouvernement Sánchez de Lozada pour occuper le vice-ministère des Affaires indigènes et des peuples originaires (co-existant désormais avec le vice-ministère des Affaires paysannes au sein du ministère des Affaires paysannes, des peuples indigènes et originaires). Le dirigeant indigène (Moxeño) a marqué l'histoire de son mouvement. En 1990, il participe activement à la première marche « pour le Territoire et la Dignité ». Dès lors, son activisme prend une envergure chaque fois plus grande.

Il préside la CIDOB de 1994 à 1998, une période faste pour la considération et le traitement des revendications indigènes par l'État et les organismes internationaux. Il abandonne temporairement ses fonctions pour participer aux élections présidentielles de 1997 aux côtés du MBL. L'échec cuisant de cette expérience n'entache guère sa popularité. Par la suite, Marcial Fabricano se conduit en véritable porte-parole de la CIDOB malgré l'élection de nouveaux présidents de l'organisation. De mars à août 2002, il assume une nouvelle fois la direction de celle-ci en remplaçant Nicolás Montero, candidat pour être député avec le MIR.

La prise de fonction ministérielle de Marcial Fabricano accentue considérablement la crise interne au sein du mouvement indigène des Basses Terres. Les premières tensions, d'ordre stratégique et partisan, ont surgi

lors de la seconde marche nationale indigène en 1996. Depuis les secondes élections municipales de 1999 et la troisième marche de 2000, deux groupes se distinguent et s'opposent. La direction de la CIDOB privilégie une démarche dite « institutionnaliste » qui consiste à négocier avec les partis traditionnels (notamment le MNR, le MIR et le MBL) pour s'insérer dans les sphères de l'État et négocier au mieux avec celui-ci. Marcial Fabricano, Vicente Pessoa et Nicolás Montero incarnent ce courant. Les dirigeants de certaines organisations régionales, notamment de la Centrale des Peuples Indigènes de Santa Cruz (CPISC), optent pour une stratégie « intersectorielle » qui recherche un rapprochement primordial avec le plus grand nombre d'acteurs sociaux du pays. La majorité de ces dirigeants sont partisans (comme José Bailaba) ou sympathisants de la formation politique MAS.

La divergence idéologique et stratégique devient évidente au cours de la quatrième marche indigène pour l'Assemblée Constituante en mai 2002 qui, accentuée par la politisation de ses dirigeants nationaux, provoque une crise interne sans précédent au sein du mouvement indigène des Basses Terres (Lacroix, 2005). Le XII<sup>ème</sup> congrès de la CIDOB qui se tient en octobre 2002 à Trinidad (département du Beni) est l'occasion d'une scission historique. Alors que les peuples indigènes doivent élire de nouveaux représentants (Marcial Fabricano occupant le vice-ministère des Affaires indigènes et Nicolás Montero ayant entrepris une carrière politique avec le parti MIR), un conflit éclate entre les deux secteurs de dirigeants s'accusant mutuellement d'intromission politique. Des actes de violence physique et de vandalisme sont recensés, nécessitant l'intervention de la police.

La nouvelle direction de la CIDOB expulse quatre dirigeants de la CPESC pour trahison et déloyauté à leur organisation nationale et sont accusés d'appartenir au MAS. En réponse, la CPESC décide de rompre toute relation avec la CIDOB pour une durée indéterminée. Elle conforme « le Bloc des Organisations Paysannes et Indigènes des Basses Terres » avec le Mouvement des Sans-Terre (MST) et les fédérations de colons andins du département de Santa Cruz qui deviendra, en 2004, le « Bloc Oriente » auquel se rallient des organisations régionales indigènes des départements de Santa Cruz et du Beni<sup>13</sup>, la Fédération Syndicale Unique des Travailleurs Paysans de

<sup>13</sup> L'Organisation Indigène Chiquitana (OICH), la Centrale Native Ayorea de l'Orient Bolivien (CANOB), la Centrale des organisations du Peuple Natif Guarayo (COPNAG), le Conseil des Peuples Yuracaré Mojeños (CPIM) et la Centrale des Femmes Guarayas (CMIG-Ascensión).



Santa Cruz (FSUTCSC) affiliée à la Confédération Syndicale Unitaire des Travailleurs Paysans de Bolivie (CSUTCB), la Fédération des Femmes Paysannes « Bartolina Sisa » du département de Santa Cruz et la Centrale Ouvrière Départementale (COD-SC). Le 10 septembre 2003, l'assemblée de la CPESC émet une résolution qui prononce sa rupture avec la CIDOB<sup>14</sup>.

La rébellion populaire d'octobre 2003 contre l'exportation non concertée de gaz brut vers les États-Unis et le Mexique par le Chili scelle le clivage au sein du mouvement indigène des Basses Terres et l'affaiblit. Dans l'imbraglio politique bolivien marqué par la démission de deux présidents entre 2003 (Sánchez de Lozada) et 2005 (Mesa) et par la lutte qui s'ensuit entre les mouvements sociaux et les secteurs régionalistes pour imposer leur propre agenda politique (Lacroix, 2006), la CIDOB ne parvient pas à reformuler sa plate-forme revendicative et les dirigeants régionaux dissidents se fondent dans un mouvement de type national-populaire autour du MAS.

À l'issue du conflit socio-politique d'octobre, le gouvernement national se recompose sous les directives du nouveau président Carlos Mesa. Marcial Fabricano se voit remplacé par un dirigeant chiquitano sympathisant du MAS, Justo Seoane et le vice-ministère des Affaires indigènes et des peuples originaires devient un ministère à part entière. Le nouveau mandataire est âgé d'une trentaine d'années. Formé à la faculté de droit de l'Université Autonome René Gabriel Moreno (Santa Cruz de la Sierra), Justo Seoane bénéficie, à ses débuts, du soutien conséquent de Vicente Pessoa, ancien président de la CIDOB qui a suivi et incité le jeune Seoane à devenir représentant communautaire puis dirigeant. Après avoir participé, entre 1994 et 1997, à différentes activités au sein de la CIDOB (réforme éducative, promotion de la loi de Participation Populaire), Justo Seoane devient, en 1998, le président de la Centrale Indigène des Communautés de Concepción d'où il est originaire. En 1999, il y est élu conseiller municipal. Son expérience ministérielle s'achève en avril 2004. Il est remplacé par le sociologue Ricardo Calla Ortega dont la nomination est contestée par de nombreuses organisations paysannes et indigènes. Justo Seoane devient maire de Concepción en décembre 2004.

●  
<sup>14</sup> « Nous invitons nos frères des autres peuples et communautés indigènes à lutter pour sauver les organisations du prosélytisme politique et de la corruption, et de s'associer à la construction d'un mouvement indigène sain et autonome » (extrait de la résolution de l'Assemblée de la CPESC, 8 - 10 septembre 2003).

**Tableau 3 – Principaux représentants indigènes et paysans ayant assumé de hautes-fonctions d’État entre 2000 et 2005**

Prénom & Nom	Fonction	Période	Parti	Gouvernement
Wigberto Rivero	Ministre des Affaires paysannes, des peuples indigènes et originaires	10/2000-03/2002	MIR	ADN-MIR (Bánzer)
Tomasa Yarhui	Ministre des Affaires paysannes, des peuples indigènes et originaires	03/2002- 08/2002	MBL -> (ADN)	ADN-MIR (Quiroga)
Marcial Fabricano	Vice-ministre des Affaires indigènes et des peuples originaires	08/2002- 10/2003	MBL -> MIR	MNR-MIR (Sánchez de Lozada)
Esther Balboa	Vice-ministre de l’Éducation initiale, primaire et secondaire	08/2002- 11/2002	(MIP) -> (MIR)	MNR-MIR (S. de Lozada)
Laura Mateo	Préfet de La Paz	08/2002- 10/2003	MIR	MNR-MIR (S. de Lozada)
Nicolás Montero	Candidat à députation Candidat à Ambassade	09/2002 11/2002	MIR MIR	MNR-MIR (S. de Lozada)
Justo Seoane	Ministre des Affaires indigènes et des peuples originaires	10/2003- 04/2004	(MAS)	MNR-MAS (Mesa)
Elsa Guevara	Députée - présidente Ambassadrice	2002 09/2004- 03/2005	MIR MIR	MNR-MIR (S. de Lozada)

Élaboration propre

La passation de pouvoir entre Fabricano et Seoane symbolise l’échec du « projet d’indigénisation de l’État » assumé par le gouvernement bolivien en 2002 et 2003. Elle annonce le déclin du parti MIR qui ne participe pas aux élections présidentielles de 2005 et dont la grande majorité des dirigeants qu’il a promu ont disparu de la scène politique. Seule Elsa Guevara, l’ancienne dirigeante paysanne des vallées du département de Chuquisaca et représentante des députés du MIR au Parlement en 2002, a su renouveler son mandat avec le nouveau parti *Unión Nacional* après avoir été ambassadrice à Cuba de septembre 2004 à mars 2005.

Le caractère éminemment symbolique de l'indigénisme d'État a contribué à renforcer l'attractivité électorale du MAS qui, contrairement au MIP, a su se présenter comme un instrument politique alternatif aux partis traditionnels en combinant une action revendicative dans la sphère sociale et parlementaire dans la sphère politique. Ceci explique, en partie seulement, la victoire du MAS en décembre 2005.

#### **4. De la politisation de l'ethnicité au danger de l'ethnicisation de la vie politique**

Si la différence socioculturelle constitue une revendication historique et bien présente en Bolivie, l'État, en tentant de répondre de manière conséquente à cette demande, a favorisé ou tout du moins accéléré, un vaste mouvement d'ethnicisation tant locale que nationale par des politiques de type néo-indigéniste au cours des années 1990. Les réformes ont ouvert de nouveaux espaces décisionnels, politiques, citoyens et territoriaux et engendré, par la même occasion, une modification significative des frontières sociales, politiques et culturelles.

La modernisation de l'État s'accompagne d'une ethnicisation croissante des identités collectives et d'une politisation des discours liée au renouvellement de celles-ci permise par les politiques néoindigénistes. L'absence d'approfondissement des processus de décentralisation participative et, par conséquent, de la démocratisation, est susceptible, à terme, de provoquer des désillusions collectives et de nouvelles frustrations notamment au sein des populations indigènes dont la situation de précarité sociale, économique, politique et culturelle semble vouloir perdurer. Les conflits sociaux qui se sont succédé depuis 2000 (grandes mobilisations sociales contre la privatisation de la gestion de l'eau et l'exportation non concertée de gaz brut, conflits agraires et territoriaux, discussions autour des politiques énergétiques) ont été propices à l'émergence de discours identitaires de type ethnique, régionaliste et (ethno)nationaliste antagoniques tant sur les politiques nationales que sur les projets sociétaux.

Dans le cadre actuel de la nouvelle Constitution, le gouvernement de Evo Morales se trouve face au défi majeur de ne pas engager la Bolivie dans une ethnicisation de la vie politique et des institutions tout en garantissant l'ensemble des droits à la différence socioculturelle et en assurant une lutte contre toute forme de discrimination.

## Referencias citadas

- AYO, D., 2003 – El proceso municipal en proceso. Pantallazos y sugerencias de la Participación Popular. *In: Participación Popular: vivencias y perspectivas* (Fernando Antezana, comp.): 209-249; Cochabamba: CEPLAG.
- BRACKELAIRE, V., 1992 – La problématique des terres indiennes d'Amazonie. *Problèmes d'Amérique latine*, 7: 99-121; París: La Documentation Française.
- CALLA ORTEGA, R., 1993 – Hallu hayllisa huti. Identificación étnica y procesos políticos en Bolivia. *In: Democracia, etnicidad y violencia* (Carlos Iván Degregori, coord.): 57-81; Lima: IFEA, IEP.
- CALLA ORTEGA, R. & MOLINA BARRIENTOS, R., 2000 – Los pueblos indígenas y la construcción de una sociedad plural. *In: Movimientos indígenas y pactos de género* (Calla Ortega, Molina Barrientos & Salazar de La Torre): 27; La Paz: PNUD, IDH. Cuaderno de Futuro 5.
- CENTRO DE ESTUDIOS JURÍDICOS E INVESTIGACIÓN SOCIAL (CEJIS), 2002 – *Tierras Comunitarias de Origen. Saneamiento y Titulación. Guía para el Patrocinio Jurídico. Algunas enseñanzas de la experiencia*, 110 pp.; Santa Cruz de la Sierra: CEJIS, IWGIA.
- CENTRAL DE PUEBLOS INDÍGENAS DEL BENI (CPIB), 1990 – Bolivia. Marcha Indígena de la Amazonía. *Anuario Indigenista*, XXXIX: 139-142.
- DE LA FUENTE, M. (comp.), 2001 – *Participación Popular y Desarrollo local. La situación de los municipios rurales de Cochabamba y Chuquisaca*, 393 pp.; Cochabamba: PROMEC, CEPLAG, CESU, UMSS.
- GORDILLO, J. M., 2000 – *Campesinos Revolucionarios en Bolivia. Identidad, territorio y sexualidad en el Valle Alto de Cochabamba (1952-1964)*, 281 pp.; La Paz: Promec, Universidad La Cordillera, Plural, UMSS.
- GROS, C., 1999 – Ser diferente por (para) ser moderno, o las paradojas de la identidad. Algunas reflexiones sobre la construcción de una nueva frontera étnica en América latina. *Análisis Político*, 36: 3-20.
- INTURIAS, M. L., LEDEZMA, J. M. & VELARDE PÉREZ, L., 2003 – *Un espacio en construcción. Hacia la gestión territorial de la tierra comunitaria de origen Parapitiguasu*, 174 pp.; Santa Cruz/La Paz: PIEB, UAGRM, CEDURE. Coll. Investigaciones regionales del PIEB.
- LACROIX, L., 2000 – *La démocratie en Bolivie : entre dialogue et répression*. Article diffusé sur le réseau RUMBOS.

- LACROIX, L., 2004 – Un parti politique au cœur de la transnationalité latino-américaine : le Movimiento al Socialismo (MAS) en Bolivie. *In: Actes du colloque international « Les intégrations régionales : quelles dynamiques transfrontalières et transnationales ? Les enseignements du Bassin de La Plata dans le Mercosur »* ; Université de Toulouse Le Mirail, IPEALT, Réseau Cuenca del Plata. 1, 2 et 3 juillet 2004.
- LACROIX, L., 2005 – Indigènes et Politique en Bolivie. Les stratégies chiquitanas dans le nouveau contexte de décentralisation participative, 575 pp.; Paris: IHEAL. Thèse de doctorat.
- LACROIX, L., 2006 – Bolivie : refondation du modèle politique national et tensions politiques. *In: Observatoire des changements en Amérique latine, Amérique latine 2006*; Paris: Ed. La documentation Française (in press).
- LAVAUD, J.-P., 1982 – *Identité et Politique : le courant Tupac Katari en Bolivie*, 63 pp.; Paris: CREDAL, ERSIPAL. Document de travail 24.
- LAVAUD, J.-P., 2005 – L'ethnicisation de la vie politique bolivienne. *LAZOS, Bulletin de liaison bolivianiste*, 7: 91-99.
- LE BOT, Y., 1994 – *Violence de la modernité en Amérique latine. Indianité, société et pouvoir*, 291 pp.; Paris : Karthala, CNRS.
- LEHM ARDAYA, Z., 1999 – *Milenarismo y movimientos sociales en la Amazonia Boliviana. La búsqueda de la Loma Santa y la Marcha Indígena por el Territorio y la Dignidad*, 151 pp.; Santa Cruz de la Sierra: APCOB, CIDDEBENI, OXFAM AMERICA.
- LEMA GARETT, A. M. (ed.), 2001 – *De la huella al impacto. La Participación Popular en municipios con población indígena (Urubichá, Gutiérrez, Villa Montes)*, 316 pp.; La Paz: PIEB. Serie Investigación 13.
- LIBERMANN, K. & GODÍNEZ, A. (eds.), 1992 – *Territorio y Dignidad. Pueblos indígenas y medio ambiente en Bolivia*, 174 pp.; La Paz: ILDIS, Nueva Sociedad.
- MANSILLA, H. C. F & ZEGADA, M. T. (eds.), 1996 – *Política, Cultura y Etnicidad en Bolivia*, 123 pp.; La Paz: CEBEM, CESU, UMSS. Serie Fenómenos de colonialismo interno. Documentos de Investigación 2.
- MEDINA, J., 1997 – *Poderes locales. Implementando la Bolivia del próximo milenio. Protocolos de gestión de un Subsecretario*, 517 pp.; La Paz: Ed. Fondo Editorial FIA, Semilla, CEBIAE.
- PACHECO, D., 1992 – *El indianismo y los indios contemporáneos en Bolivia*, 395 pp.; La Paz: HISBOL, MUSEF.

PATZI PACO, F. (ed.), 1998 – *Insurgencia y sumisión. Movimientos indígena-campesino contemporáneos (1983-1998)*, 90 pp.; La Paz: ILDIS, UMSA.

VICEMINISTERIO DE PARTICIPACIÓN POPULAR Y FORTALECIMIENTO MUNICIPAL (VPPFM), 1998 – *Participación Popular. Una evaluación: aprendizaje de la Ley (1994-1997)*; 317 pp.; La Paz: Edición Muela del Diablo.

# Propuestas autonómicas y crisis de gobernabilidad en Bolivia en un contexto de globalización y etnicidad

Pablo Regalsky

## Introducción

El enfoque tradicional para entender la gobernabilidad como la capacidad para solucionar conflictos en un marco institucional dado, que estaría formado por «partidos políticos, agencias de desarrollo, gobiernos o administraciones públicas» (Prats, 2004), es insuficiente para entender la dinámica boliviana y deberá ceder terreno frente a un tipo de análisis que permita complejizar los procesos políticos ubicándolos dentro de marcos más amplios<sup>1</sup>.

Desde fines de 1970, el extraordinario desarrollo político del país ha ido reflejando, de una manera particularmente aguda, la evolución y el resultado de una serie planetaria de crisis económicas y alternativas políticas encadenadas (Ugarteche, 1997) que últimamente han derivado en una declinación

●  
<sup>1</sup> El Banco Mundial se refiere en los siguientes términos a la problemática presente por la falta de desarrollo de las instituciones. «*This helplessness subjects them to rudeness, humiliation, shame, inhumane treatment, and exploitation at the hands of the institutions of state and society*» (Banco Mundial, 2000: 35). Lo que hasta hacía poco se entendía como un proceso gradual de incorporación de los pobres en los beneficios del desarrollo a través del crecimiento, se encuentra ahora con obstáculos políticos inesperados.

hegemónica global. La existencia de esta crisis hegemónica global ha dado lugar a distintas interpretaciones. Una de las más difundidas la entiende en el marco de un «choque de civilizaciones» (Huntington, 1996), mientras que el fenómeno conocido como «globalización» es interpretado como evidencia de esta declinación expresada en una descentración de los procesos de acumulación (Friedman, 1998; Arrighi & Silver, 2005). También pueden encontrarse quienes sostienen que la crisis civilizacional estaría derivando en un «descenso en el tribalismo» (Williams, 2006). Finalmente, hay quienes reconocen que los nacionalismos eran novedades del siglo XIX y que hoy están surgiendo nuevas entidades globales como el movimiento indígena en el continente americano (Niezen, 2000) y el islamismo en Asia, Europa y África que cuestionan la soberanía del Estado-Nación.

## 1. El ejercicio del control estatal sobre el territorio

El Estado boliviano perdió, en buena medida, el control social sobre el espacio rural en el Occidente andino a partir de 1979 como consecuencia de la ruptura del Pacto Militar Campesino (PMC). Hasta 1953 el sistema de control social y político sobre la población rural era ejercido a través de los miembros de la clase propietaria, dueños de latifundios o de minas. Operando en un estilo de autoridad carismática y localizada y fuera de marcos institucionales o legales pero en estrecha alianza con diversos niveles estatales, compensaban la debilidad del Estado boliviano disponiendo de cierto control social disciplinario sobre la mano de obra indígena dentro de las haciendas y las minas de su propiedad. Ese gobierno indirecto latifundiaro-minero se revierte y transforma, luego de la revolución de 1952, cuando aparecen los esbozos de gubernamentalidad que son ya usuales en Occidente (Foucault, 1991).

Pese al esfuerzo por reclasificar la población —desaparece el indio del vocabulario estatal y en su lugar se establecen políticas de clase— y por establecer formas de socialización y disciplinamiento por la extensión masiva de la escolarización, hay un fenómeno paradójico y que retrotrae a la historia colonial. Comienzan a reaparecer los gobiernos indirectos indígenas, esta vez bajo las nuevas denominaciones sindicales comunitarias-campesinos, y bajo la cubierta de políticas corporativas ejercidas tanto desde el gobierno civil movimientista<sup>2</sup> como en los posteriores gobiernos militares (Yashar, 1999)

<sup>2</sup> Me refiero al MNR (Movimiento Nacionalista Revolucionario) que sube al gobierno «empujado» por la revolución de abril de 1952.



y bajo la cobertura de un Pacto Militar Campesino que los invisibilizaba bajo un orden jerárquico y hacía imposible visualizar ese proceso de creciente autonomía. Ya en 1952 se había dado el fenómeno temporal de gobiernos locales ejercidos a través de milicias mineras con características de poder territorial local dual, respecto al gobierno ejercido desde La Paz, las prefecturas y subprefecturas por el MNR (Dunkerley, 1987; Zavaleta Mercado, 1987). Los gobiernos locales campesinos fueron temporalmente subordinados al Estado a través del proceso de cooptación de líderes —facilitado por la distribución de títulos individuales de propiedad de tierras de la Reforma Agraria, firmados por el Presidente en persona, primero bajo el MNR y desde 1964 por el gobierno militar de Barrientos (1964-1969)—.

En el gobierno de Barrientos se intenta instalar el mencionado orden de tipo corporativo en el área rural que subordinaba a las comunidades rurales al control vertical de los coordinadores, que ejercen el mando del Pacto Militar Campesino. El funcionamiento de dicho Pacto, vertical y autoritario, no permitió identificar que había en marcha otro proceso subterráneo y molecular hacia la autonomización de las comunidades rurales. Otro poder territorializado que se estableció con la Revolución de 1952, el del movimiento minero y que según Zavaleta y otros llegó al nivel de un poder dual, primero fue aislado del movimiento campesino a través de la reforma agraria preventiva y a la vez neutralizado por las milicias del MNR, para luego ser aplastado por la vía militar en 1967.

Este es el periodo (1952-1974) en el cual se construye por primera vez en el periodo republicano y con cierto éxito, un Estado revigorizado que adquiere carácter hegemónico como depositario de una emergente conciencia de Nación boliviana. La reconstrucción nacional del Estado republicano poscolonial suponía una efectiva integración cultural, un proceso de homogenización cultural que integre los pueblos indígenas y originarios en torno a una nueva conciencia de Nación. En este sentido, por primera vez se desarrolla un sistema escolarizado de forma general en las comunidades rurales que intenta imponer coercitivamente la difusión del idioma castellano como única lengua oficialmente reconocida, que difunde la versión de la historia propia de los vencedores criollos y que promueve un concepto de autoridad abstracta estatal en desmedro de los conceptos paternalistas de autoridad familiar y comunitaria vigentes en las comunidades rurales, con el objetivo de desintegrarlas (Carnoy, 1974; CSUTCB, 1991).

Este periodo nacionalista coincide con el periodo global de descolonización posterior a la Segunda Guerra Mundial, que establece una única forma de organización del Estado en todos los continentes: el Estado-Nación para todo el orbe como articulador de la malla del mercado mundial (Wallerstein, 1999). La imposición del Estado-Nación como institución política poscolonial, sin tener en cuenta la debilidad de desarrollo de una élite nacional capaz de dirigir un proceso de homogenización cultural, condujo a un periodo de desorden generalizado, sobre todo en el continente africano. El nacionalismo boliviano de 1940-1950 coincide y es influido por el desarrollo de la ola de experiencias nacionalistas en varios países latinoamericanos —como Argentina, Brasil, Chile, Perú, etc.— que expresan también un vacío de poder en el momento de transición hegemónica, entre la retirada del imperio británico y la consolidación de la dominación americana en las áreas de influencia que van dejando los ingleses en Latinoamérica. Hasta aquí hemos tratado de mostrar que los procesos de construcción institucional del estado boliviano tienen que ver con dinámicas y procesos globales que en el caso boliviano adquieren formas particularmente agudas dadas las peculiaridades de las relaciones de fuerza y la historia particular de la constitución de las élites y de las organizaciones indígenas y movimientos sociales en Bolivia que hemos estudiado en otro lugar (Regalsky, 2003).

Es por esa constitución particular de las relaciones de fuerza en Bolivia entre las clases dominantes que no logran asegurar su dominio territorial con respecto a los movimientos sociales, los pueblos indígenas y las comunidades; y la capacidad de estos movimientos para transformarse en procesos nacionales, que el momento del Estado nacionalista dura muy poco. A la ruptura del PMC en 1979, los sindicatos campesinos comienzan nuevamente a ejercer un auténtico rol de gobierno indirecto local al margen de la institucionalidad del Estado (Rivera, 1984; Regalsky, 2003). Lo que determina que esta pérdida estatal del control social sobre el espacio rural se transforme en una crisis de la forma nación del Estado boliviano es el hecho de que esas comunidades comienzan un proceso de etnificación y recomposición de sus espacios de poder locales como parte de movimientos que a la vez adquieren carácter nacional y de clase. Este proceso puede ser mejor explicado si no se acude a un marco histórico restringido artificialmente a las fronteras nacionales puesto que las peculiaridades bolivianas solo estarían reflejando de una manera especial lo que se está dando de manera generalizada y en todo el planeta en el marco de un proceso global de declinación de hegemonía que implica la crisis de la forma nación del Estado (Friedman & Chase Dunn eds., 2005).

## **2. Reformas del Estado: inclusión política indígena y politización de la diferencia cultural**

La construcción de fronteras étnicas que tiene lugar desde abajo a partir de mediados de los años 1970, primero en la forma de ejercicio de gobiernos comunales indirectos de facto y luego potenciadas por la acción ideológica encabezada desde las entidades matrices indígenas (CSTUCB, CIDOB)<sup>3</sup> representa un desafío planteado a las formas culturalmente homogeneizantes del Estado-Nación. Aquello que Anderson denomina «una expresión alterada de la conciencia», una «anomalía» y que hasta pocos años antes eran formas que se daban como incuestionables en la conciencia nacional (Anderson, 1993: 15) es ahora un objeto de discusión y de rechazo por grandes masas de la población. La erección de fronteras étnicas comunitarias puede ser entendida como un proceso de creciente politización de la diferencia cultural (Smith, 1986). Esas fronteras encierran nuevas jurisdicciones que se ejercen desde una normativa paralela a la del Estado.

Las condiciones básicas de gobierno en la forma Estado-Nación se dan a través de la imposición de la homogenización cultural por parte de una minoría étnica y de un sistema de ciudadanía ciego, en teoría al menos, a la diferencia cultural y social a través del cual se establece una desagregación social e individuación que desconoce la existencia de sujetos colectivos (Bourdieu, 2005). A diferencia de las formas de gobierno por recurso a la diferencia que fueron establecidas por los imperios coloniales multinacionales hasta antes del siglo XIX, el sistema de ciudadanía supone la igualdad de todos como individuos ante la ley, la existencia de una sola ley en el territorio nacional y el no reconocimiento de sujetos colectivos.

El creciente espacio político que generan los gobiernos indirectos comunitarios indígenas y campesinos supone el principio del fin de aquella forma de gobierno cuyas herramientas fundamentales son la homogeneidad cultural y el monismo jurídico (Assies *et al.*, 1999). Reaparecen los sujetos colectivos indígenas y comunitarios campesinos con jurisdicción propia y que reclaman su propio territorio. La creciente fragmentación del espacio político-cultural nacional genera condiciones de ingobernabilidad (visto desde arriba) de los espacios locales que, de esta manera, van a determinar de manera fundamental los sucesos en los siguientes treinta años.



<sup>3</sup> El CSUTCB es la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia. El CIDOB, la Confederación Indígena de Bolivia (inicialmente llamada Central Indígena del Oriente Boliviano).

La ley de participación popular de 1994 (LPP) intentó responder a esa creciente etnificación y cuestionamiento del Estado-Nación por parte de las organizaciones indígenas y campesinas. Con el propósito de desmontar los mecanismos comunales de gobierno indirecto, intenta resolver las superposiciones de las diversas jurisdicciones comunitarias con la estatal a través de la municipalización del espacio rural, extendiendo la jurisdicción municipal por encima de las comunidades rurales e indígenas. La ley reconoce la personería jurídica de las comunidades campesinas e indígenas por primera vez desde el famoso decreto bolivariano que dispone su extinción legal en 1825 y promueve un proceso de modernización e integración en la vida nacional (De la Fuente, 2001). Sin embargo, a la vez, establece una forma única de institucionalidad política estatal uniforme y homogénea dentro de la cual tendrán que operar los agentes políticos.

La LPP tiene éxito en incorporar, como parte de esos agentes políticos, una capa bastante extensa de dirigentes campesinos indígenas a la administración municipal que se constituye como un espacio de intermediación de la esfera gubernamental con las comunidades en un intento de penetración de las mismas por parte del estado (Blanes *et al.*, 2000). La LPP es una respuesta estatal y de gubernamentalidad a la insurgencia indígena que, habiendo llegado a un pico en 1992 de una manera que conmueve el conjunto de Latinoamérica, puso en alerta a las elites criollas (Van Cott, 2000).

Las movilizaciones indígenas de 1992 fracasaron en el intento de conformar una Asamblea de Nacionalidades en la línea de la institucionalidad colonial entendida como «República de Indios». La idea dominante en la CSUTCB y la CIDOB parecía encaminarse a establecer otro Estado, paralelo al estado criollo, con sus propias instituciones educativas, sus propias normas y su propio ordenamiento territorial, superpuesto al ordenamiento reglamentado desde el derecho positivo existente. Se producen a partir de allí una serie de acontecimientos que tienen lugar en el nivel más coyuntural de las relaciones de fuerza a medida que el escenario de crisis se va configurando.

La movida política de la ley PP consiste en que por un lado reconoce la personería jurídica de las comunidades indígenas y campesinas, pero por el otro les revoca a éstas las funciones jurisdiccionales que ejercían de hecho. La incorporación de los dirigentes medios provinciales campesinos e indígenas en la estructura de gobierno municipal provoca un proceso de fragmentación en la hasta entonces sólida estructura piramidal de las organizaciones campesinas. La relativa desintegración de las llamadas entidades matrices campesinas e

indígenas que tenían el rol de establecer cierta unidad de dichos movimientos por encima de las diferenciaciones étnicas y locales, sin embargo, no significa que el Estado recupera el espacio rural dentro del proceso de gobernabilidad manejado por los partidos políticos entonces llamados «sistémicos». La pérdida de poder de las mencionadas entidades matrices indígenas campesinas conduce por un lado a la exacerbación del localismo y el faccionalismo pero paralela y paradójicamente coincide con el surgimiento de un movimiento político campesino que rápidamente adquiere envergadura nacional y arrastra sectores medios y urbanos hacia lo que parecería ser una salida radical a la crisis de Estado (Regalsky, 2006).

La crisis de Estado tiene varias vertientes que sintetizo aquí desde una interpretación de los tres niveles de relaciones de fuerza que define Gramsci, los cuales, por falta de espacio y necesidad de síntesis deberé combinar sin delinear previamente sus características propias.

«Ocurre una crisis que algunas veces dura décadas. Este lapso excepcional de duración significa que se han revelado contradicciones estructurales incurables [...] Estos esfuerzos incesantes y persistentes [*por curar estas contradicciones*] [...] forman el terreno de lo coyuntural y es sobre este terreno que las fuerzas de la oposición se organizan» (Regalsky, 2006: 409).

El nivel más profundo o de larga duración es el constituido por los procesos de estructuración de las clases, capas y sectores sociales en función de la armazón productiva del país y su ubicación en relación al mercado mundial. El nivel intermedio lo constituyen los procesos más políticos en los que estas clases y grupos sociales se posicionan en busca de hegemonía en relación a la sociedad, el estado y las estructuras de poder con sus partidos y organizaciones. Finalmente hay un nivel de inmediatez política que (Gramsci, 1984) denomina el de las «relaciones de fuerza político militares»; es el nivel de la coyuntura política donde las clases y capas sociales se desenvuelven en el escenario de las crisis y la confrontación directa.

¿Cuáles son las condiciones que, en ese nivel intermedio de la configuración de las relaciones de fuerza entre las clases que menciona Gramsci, han dado lugar a los enfrentamientos de los últimos cinco años?

### 3. Estabilidad neoliberal (1985-1999) y crisis de Estado (2000- 2005)

Pese a (o quizás debido a) que facilita estas novedades político institucionales, la ley de participación popular fracasó en neutralizar la movilización directa y confrontacional de los movimientos sociales y no pudo encauzarlos hacia un proceso de fortalecimiento de la institucionalidad estatal. Por el contrario, una coalición social sin precedentes en la historia del país se configura a partir de la Guerra del Agua en el año 2000 entre los sectores urbanos bajos y medios afectados por el proceso de ajuste estructural ligándolos de hecho a los movimientos indígenas y campesinos que venían en ascenso desde los años de 1980. Esa coalición social de hecho da por tierra a la fase de gobernabilidad y al programa de gobierno establecida por el pacto de los sectores dominantes, dando también fin a la posibilidad de un gobierno directo de las elites.

Aquella fuerte y —en términos bolivianos— relativamente estable coalición de elites con apoyo de clases medias establecida a partir de 1985 estaba basada en —y unida por— un programa de ajuste estructural, de liquidación del sector estatal de la economía y de garantías a la inversión extranjera que lograría el consenso general ciudadano necesario para la actuación de los denominados pactos. Pero sobre todo, ese consenso de los sectores dominantes con el apoyo de las clases medias estaba dirigido a desarticular al movimiento obrero que pusiera al país en situación de poder dual entre 1984 y 1985. Ese programa de acción era el que daba coherencia a las formas institucionales que hicieron viable el funcionamiento de la democracia parlamentaria en Bolivia desde 1985 hasta el año 2000. Contrariamente al pensar de los institucionalistas, no fue la «forma institucional» del Pacto por la Democracia en 1985 lo que aseguró la gobernabilidad, sino la base social y el consenso logrado a través de un programa político. Fue la decisión política de disciplinar a la clase obrera y restaurar la autoridad del estado lo que aseguró la fuerza de dichos pactos. Pese a las continuas y amplias movilizaciones a las cuales apeló en ese entonces la COB<sup>4</sup> apoyada por la CSUTCB, el bloque social dominante no ofreció fisuras.

A partir de la Guerra del Agua ese programa pierde el consenso de las clases propietarias, como vemos en el caso de los sectores campesinos regantes que tradicionalmente eran baluartes de los partidos del Pacto por la Democracia. El éxito logrado por una coalición de clases subalternas que se opone a la privatización del agua en Cochabamba y que se expresa a través de la entonces

<sup>4</sup> Central Obrera Boliviana, fundada inmediatamente después de la revolución de abril de 1952.

muy popular, Coordinadora del Agua, provoca una crisis de confianza en la viabilidad del programa neoliberal como fundamento programático de los pactos interpartidarios, rompiéndose entonces el bloque sin fisuras que había permitido el desempeño eficaz de esos pactos. El hecho de que las clases propietarias medias empiecen a desertar de ese programa de modernización y el creciente repudio a las prácticas corruptas de las élites políticas carcomen entonces la viabilidad hegemónica de dichas élites en control del Estado.

A consecuencia de la crisis de dicho pacto (el Acuerdo Patriótico y sus diferentes variantes de acuerdos interpartidarios que le aseguran mayorías parlamentarias al gobierno de turno) y de su programa, el funcionamiento eficaz de la institucionalidad estatal queda paralizada a partir del año 2000. Sin embargo no hay que confundir la crisis de los pactos interpartidarios con la crisis del Estado. Lo que hizo inviables los pactos interpartidarios no era simplemente una cuestión de caída de la imagen pública de los partidos<sup>5</sup>. Tampoco se trataba de la incapacidad propia de los partidos políticos bolivianos para ejercer la representación política (Mayorga, 2005). Aquí es cuando podemos verificar las limitaciones del enfoque subjetivista-institucionalista.

Cuando ponemos el acento en las conexiones entre el proceso de crisis estatal y la crisis de hegemonía global no estamos pretendiendo establecer alguna forma de determinismo. Lo que vemos es que las particularidades bolivianas y la debilidad sempiterna de su Estado ahora debe enmarcarse en una declinación de hegemonía global siendo ese el proceso que va a marcar la dinámica de los acontecimientos. Marcar la dinámica de los acontecimientos nacionales no quiere decir determinar sus resultados ni condicionar teleológicamente el proceso, pero sí nos permite establecer herramientas heurísticas para entenderlo. Si no entendemos esa declinación de hegemonía global que marca la crisis de los Estados-Nación a escala planetaria, no podríamos medir la diferencia abismal que hay entre la crisis de Estado en la revolución de 1952 que da lugar a un proceso nacionalista en el cual encuentra su apogeo el Estado-Nación, con respecto a la actual crisis de Estado donde más bien la forma Estado-Nación entra en declive.

Los movimientos sociales se politizan como consecuencia de la incapacidad del estado de dar concesiones parciales que permitan mantener dichos movimientos en el marco de la demanda sectorial. La radicalidad con la que los gobiernos han acometido las reformas estructurales ha llevado

<sup>5</sup> La credibilidad de los partidos políticos había caído al 6 % en 2002 (Prats, 2004).

a dichos movimientos a plantear alternativas al sistema político aún en forma embrionaria. Las demandas de transformaciones dentro del modelo «neoliberal» de control de los recursos chocan contra la muralla de piedra de los pactos de gobernabilidad.

Una vez lograda la primera victoria de los movimientos sociales en la Guerra del Agua en el año 2000, y frente a la necesidad del Estado de recuperar ese terreno perdido, las demandas se elevan a la cuestión de la configuración territorial del Estado: quiénes controlan qué recursos en qué territorios. Esto ya se avizora en las demandas de reconocimiento territorial que aparecen en la marcha de los pueblos indígenas de tierras bajas que sale del Beni y llega a La Paz en setiembre de 1990 y logra la dictación de los decretos de reconocimiento territorial.

Las elecciones de junio de 2002 son cuestionadas por la Tercera Marcha Indígena, esta vez demandando la convocatoria de la Asamblea Constituyente. Febrero de 2003 es testigo de la crisis de institucionalidad de Estado que deriva en los enfrentamientos entre la policía y el ejército. Las sublevaciones urbanas y rurales en octubre de ese año dejan la partidocracia y su credibilidad casi destruída, y con el presidente artífice de las reformas estructurales en fuga. Amenazada de colapso total con los movimientos sociales que tienen lugar entre mayo y junio de 2005, la institucionalidad estatal es salvada momentáneamente de su ruina por el MAS, partido nacido del movimiento campesino cuyo líder exige una convocatoria a elecciones y que, en los hechos, logra renovar el mandato del sistema político estatal y lo reconstituye en el presente periodo 2006-2011 (Regalsky, 2006).

Se abre entonces una extraña lucha: por un lado quienes surgieron como partido político «antisistémico» a partir de los movimientos indígenas y campesinos, y que son elevados al gobierno en diciembre de 2005 con un mandato de transformar el Estado, interpretan ese mandato en el sentido del fortalecimiento institucional dentro de la ley, es decir, dentro del actual marco de Estado-nación (Seleme, 2006). La derecha tradicional desplazada del control del gobierno, en cambio, interpreta el ascenso al gobierno del MAS como el preludio de una transformación radical de la configuración territorial y se lanza al atrincheramiento de sus posiciones en la llamada Media Luna formada por los departamentos del oriente, norte y sur del país.



#### **4. El cambio de las coordenadas geopolíticas en Bolivia**

El actual proceso de avance y lucha por las autonomías, unas a nivel departamental y otras a nivel de los territorios indígenas, está por llevar el conflicto jurisdiccional generado por los mencionados gobiernos comunitarios indígenas y campesinos a un nuevo terreno, aún desconocido pero cuyas consecuencias pueden preverse si se cuenta con un marco teórico y una metodología de análisis adecuados. Un marco puramente preceptivo o normativo como el que proveen diversos análisis institucionalistas desde las ciencias políticas es insuficiente para entender este proceso.

Parece haber asombrosas similitudes y, por supuesto también diferencias notables, entre el proceso de crisis y reconfiguración territorial que vive en este momento Bolivia y lo ocurrido en tiempos de la Guerra Federal de 1899. Como en ese periodo, estamos viviendo la culminación de un proceso de globalización y expansión imperial teñidas fuertemente de ideología liberal. Como en ese periodo, estamos observando un auge de discursos racistas y de supremacía civilizatoria blanca y occidental, expresados dentro del país en los recientes sucesos de Cochabamba en enero de 2007<sup>6</sup> y en forma global como parte del resurgimiento del fundamentalismo cristiano.

Como en tiempos de la guerra federal, se está produciendo desde hace un par de décadas el desplazamiento del eje geopolítico nacional como consecuencia de la inserción de los sectores propietarios e intermediarios del capital en nuevas áreas productivas y extractivas. El actual desplazamiento, es bien sabido, es desde el occidente minero al oriente petrolero y agroexportador. Este cambio no solamente se relaciona a las modificaciones en la configuración de los centros de poder político y económico nacional, sino que además tiene que ver con el surgimiento de Brasil como potencia regional sudamericana. Aunque la salida al Pacífico sigue siendo importante para las exportaciones mineras, las coordenadas exportadoras se desplazan en la actualidad hacia la cuenca atlántica y a un relacionamiento estrecho con la economía brasileña (y también colombiana) con las exportaciones de gas y derivados de la soja.

¿Cuales serían las diferencias? Hay dos grandes: La primera tiene que ver con el contexto globalizador: mientras la expansión de las rutas marítimas, el telégrafo, el ferrocarril y el capital financiero de fines de siglo XIX tenía las características de una expansión civilizatoria en ascenso cuyo resultado

●  
<sup>6</sup> Consúltese la edición de *Los Tiempos*, el 12 enero de 2007. Véase también en <[http://www.lostiempos.com/noticias/21-01-07/21\\_01\\_07\\_locl.php](http://www.lostiempos.com/noticias/21-01-07/21_01_07_locl.php)>.

fue la total mundialización de la civilización europea, la actual expansión globalizadora tiene características profundamente diferentes.

En el aspecto financiero se trata hoy de una expansión básicamente especulativa y no productiva del capital, que se limita a consolidar grandes monopolios globales que aseguren retornos financieros aceptables. En lugar de asegurar la concentración de la actividad manufacturera global en los grandes centros industriales, hoy esos grandes centros se desindustrializan, mientras los capitales productivos se descentralizan. La mitad de la producción global y del intercambio internacional parte de países no metropolitanos.

De hecho el proceso de globalización actual se estaría presentando como una crisis del proceso de crecimiento del capital en Occidente y su descentración hacia el Oriente. La consecuencia aparece como crisis de hegemonía de la civilización de occidente reflejada en el fenómeno del resurgimiento del islamismo y en la creciente incapacidad de ejercitar el dominio occidental sobre zonas claves de producción petrolera del planeta. Pero la crisis de hegemonía ha tenido otra cara, y es en el mismo patio trasero de lo que se consideraba la potencia hegemónica desde mediados del siglo XX, y esta cara la constituye el surgimiento vigoroso de los movimientos indígenas latinoamericanos.

Aquí se puede marcar la segunda diferencia con el periodo de la guerra federal de 1899 y el paralelo levantamiento indígena de Zárate Willka. El alzamiento de Zárate Willka se dio en el marco de una expansión civilizatoria de Occidente de un alcance y velocidad que no tenía precedentes. El momento actual de la confrontación entre los insurgentes indígenas y las elites vinculadas globalmente estaría marcado por una relación de fuerzas en inversión: la globalización sería aquel punto de inflexión en el que anteriores civilizaciones han comenzado su declinación (Friedman & Chase Dunn, 2005).

## **5. Los tres niveles de propuesta autonómica**

De allí que los tres niveles de autonomía a los que aludimos no tienen que ver con una re-organización racionalizada del Estado (Barrios Suvelza, 2002) sino con una aguda confrontación social y crisis de Estado. Un conflicto cuya resolución derivará de las tensiones en correlación aún por definirse.

Un nivel de autonomía territorial nominalmente reconocido por el Estado es el municipal. Tiene que ver con el proceso establecido por la ley de participación popular en la relación contradictoria del Estado con las comunidades

campesinas indígenas. Aquí se hacen evidentes las tensiones entre el intento de penetración estatal a las comunidades, de manera de imponer el actual marco monista de derecho positivo, con respecto al proceso de construcción de fronteras étnicas correlacionadas con un pluralismo jurídico fáctico. No obstante dicho reconocimiento de autonomía municipal también está en contradicción con el establecimiento del sistema de regulación SIRESE o ley de superintendencias que recorta las competencias municipales a un mínimo.

Los pueblos indígenas en su propuesta dirigida a la Asamblea Constituyente (Pacto de Unidad, 2006) consideran la existencia de autonomías municipales dentro de la figura que proponen de «autonomía indígena», la que se organiza tanto en el nivel local como intermedio. El nivel local supone la constitución de municipios indígenas, aunque ese nivel local asumiría o se construiría siguiendo aquellas formas de organización política que mejor concuerden con los usos y costumbres, «el proceso de reconstitución de las naciones originarias y pueblos indígenas en base a sus territorios ancestrales», las «ecorregiones con base cultural indígena originaria y campesina» (Pacto de Unidad, 2006: 7) y según cada pueblo específico lo determine. El principio subyacente es el de «autodeterminación y autogobierno para definir sus sistemas jurídicos, elegir autoridades y estructuras de gobierno» (Pacto de Unidad, 2006: 9). La propuesta indígena considera la necesidad de creación de «autonomías interculturales urbanas» para los niveles locales en las ciudades y conglomerados pluriculturales. Estas autonomías locales interculturales servirían de base para la constitución de regiones interculturales autónomas.

Es conveniente notar que hay algunas nociones contradictorias entre diferentes organizaciones que han tomado parte en la redacción de la mencionada propuesta indígena campesina, puesto que estas nociones intervienen en el tema de la consideración de las autonomías urbanas. En el caso de CONAMAQ<sup>7</sup>, que dice no representar a campesinos sino a naciones originarias, está claro que no acepta partir de criterios de estratificación social que diferencien a los campesinos de quienes son vecinos de pueblos, sino que asimila ambos en una sola categoría de autoadscripción étnica.

En cambio las categorías sociales son básicas para los miembros de la CSUTCB y los colonizadores de la CSCB<sup>8</sup>. Para los sindicatos campesinos, es clave el tema de la diferenciación social entre los pueblerinos criollos y

<sup>7</sup> Consejo Nacional de Ayllus y Markas Aymara Quechuas.

<sup>8</sup> Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia.

a quienes ellos reivindican como originarios, que son básicamente los campesinos comunarios que viven y se sujetan a una autoridad originaria o sindical campesina, viven bajo las normas que dicta la comunidad y no abarca aquellos que viven integrados en ciudades bajo sistemas legales y de autoridad no originaria aún cuando se auto-adscriban a la categoría de «originarios».

Este es un tema que no ha sido aún siquiera discutido en profundidad dentro de cada organización y sobre el que hay una gran polémica tanto dentro como fuera de las organizaciones indígenas. La mayor parte de los intelectuales que se adscriben a la categoría de originarios o incluso aquellos que no siéndolo han trabajado arduamente en el tema de la identidad, se adscriben por lo general a la primera posición, esto es, que la auto-adscripción es suficiente referente para determinar si la persona o la colectividad es parte de un grupo indígena u originario.

Desde mi punto de vista y tomando en cuenta la necesidad de establecer parámetros de reorganización territorial, si no existe autoridad territorial indígena reconocida por la población o por lo menos, si no hay trazos de que la población misma esté organizando una estructura de autoridad territorial que se atenga a normas orales, sería muy arbitrario identificar esa población como parte de sistemas de organización territorial y de autoridad autónoma indígena. Es por esto que el actual mapa de las Tierras Comunitarias de Origen demandadas por los pueblos indígenas y las comunidades campesinas originarias a partir de la Ley INRA (1996), es un necesario elemento de partida para una reconfiguración territorial. Esto no significa que no pueda darse un proceso en el que poblaciones urbanas se incorporen voluntariamente a estructuras de ese tipo o incluso las construyan, sin embargo no veo indicios de que se esté dando dicho proceso de construcción de autoridad territorial indígena en conglomerados urbanos o suburbanos.

El proceso autonómico indígena apunta al control de los pueblos sobre sus recursos naturales como parte de la ruptura de «la verticalidad del actual Estado, su estructura de poder, permitiendo la construcción de un nuevo Estado desde abajo, desde las bases» (Pacto de Unidad, 2006: 7). Esto supone que las autonomías disponen de competencias para la administración, uso y manejo sustentable de recursos naturales renovables de acuerdo a usos y costumbres. En el caso de los recursos naturales estratégicos, dispondría del derecho de consulta y veto frente a su exploración y explotación.

La reconfiguración territorial del país daría entonces lugar a un Estado Plurinacional que no solo reconoce la existencia de pueblos y naciones diferentes en su seno, sino el derecho de los mismos a su autogobierno por medio de sistemas de autoridad y de justicia de diseño propio. La organización político territorial plurinacional supone no solo el reconocimiento de la diferencia cultural sino el establecimiento de un pluralismo jurídico como la base de sus sistemas de representación y gobernabilidad.

La propuesta autonomista de la denominada «media luna» va en dirección contraria a la posición representada por los pueblos indígenas. Consiste en defender la actual organización mono cultural del estado, ratificando la actual configuración territorial del estado en departamentos pero poniendo en marcha un proceso de descentralización política conforme las recomendaciones de los organismos multilaterales. En segundo lugar se propone consolidar el dominio sobre los procesos regionales de control de población y de recursos por parte de las élites en función de su rol de intermediación a los capitales transnacionales.

Si bien en apariencia, serían las élites regionales las beneficiarias de este esquema, en la práctica se trata de reconfigurar el eje geopolítico nacional de manera que el centro de poder se traslade al oriente, donde tienen el mayor peso las empresas petroleras y agroindustriales ligadas al mercado o a los capitales brasileños. En los hechos este diseño va en función al proyecto hegemónico brasileño sobre el Oriente boliviano.

La otra razón fundamental para que el comité cívico cruceño proponga que la administración de los recursos naturales no se ejerza desde una administración central ubicada en La Paz y proponga un manejo descentralizado en nombre de mayor eficiencia y participación democrática, se debe sencillamente a que en las condiciones políticas y sociales actuales, esa administración central en el Altiplano está sometida a enormes presiones de la población indígena y de los sectores subordinados, presiones que las elites consideran inaceptables para un manejo racional de los asuntos del Estado.

La organización autonómica supondría —en el peor de los casos desde su punto de vista esto es, en caso que las presiones indígenas y de campesinos no sean neutralizadas— una zona de refugio desde el cual las élites dispondrían de la administración de la mayor y mejor parte de los recursos materiales del país (tierra, recursos hidrocarburíferos, capital) posiblemente en función del proyecto hegemónico brasilero al cual se someterían a fin de preservar su rol

intermediario. Esta forma de organización les permitiría consolidar formas de control social sobre la mano de obra indígena que no solo les asegure la continuidad de extracción de excedente económico, sino consolidar su dominación política en dichas regiones autónomas. Política y militarmente, dicha consolidación de poder regional y el estrechamiento de lazos con el expansionismo geopolítico brasileño y multinacional a través de Petrobras y de los capitales sojeros colombianos y brasileños le permitiría sentar las bases para pelear el próximo traslado del centro político y sede de gobierno de La Paz a Santa Cruz.

Los supuestos tres niveles de autonomía territorial, es decir, la autonomía municipal, la autonomía indígena y la autonomía departamental en realidad se sintetizan en dos proyectos políticos antagónicos.

## Referencias citadas

- ANDERSON, B., 1993 – *Comunidades Imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, 315 pp.; México: FCE.
- ARRIGHI, G. & SILVER, B., 2005 – Polanyi's «Double Movement». The Belles Epoques of British and U.S. Hegemonies Compared. *In: Hegemonic Declines. Present and Past* (J. Friedman & C. Chase Dunn): 153-201; London: Paradigm.
- ASSIES, W., VAN DER HAAR, G. & HOEKEMA, A. eds., 1999 – *El reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*, 558 pp.; Michoacán: El Colegio de Michoacán.
- BANCO MUNDIAL, 2000 – *World Development Report 2000*; Washington: World Bank.
- BARRIOS SUVELZA, F. X., 2002 – *El Estado tri-territorial. Una nueva descentralización para Bolivia*, 191 pp.; La Paz: FES-ILDIS.

- BLANES, J., SÁNCHEZ SERRANO, R. & ARIAS VEIZAGA, R., 2000 – *Mallkus y Alcaldes. La ley de la participación popular en comunidades rurales del altiplano paceño*, 123 pp.; La Paz: PIEB, CEBEM.
- BOURDIEU, P., 2005 – The Mystery of Ministry: from Particular Wills to the General Will. L. In: *Pierre Bourdieu and Democratic Politics* (L. Wacquant): 54-63; Cambridge: Polity.
- CARNOY, M., 1974 – *Education as cultural imperialism*, 378 pp.; New York: McKay.
- CSUTCB, 1991 – Hacia una Educación Intercultural Bilingüe. Propuesta Educativa de la CSUTCB. *Jayma, Raymi*, 15: 2-25; La Paz.
- DE LA FUENTE, M., 2001 – *Participación popular y desarrollo local. La situación de los municipios rurales de Cochabamba y Chuquisaca*, 393 pp.; Cochabamba: EDOBOL.
- DUNKERLEY, J., 1987 – *Rebelión en las venas. La lucha política en Bolivia (1952-1982)*, 265 pp.; La Paz: Quipus.
- FOUCAULT, M., 1991 – Governmentality. In: *The Foucault effect* (G. Burchell & C. Gordon): 87-104; Chicago: Chicago University Press.
- FRIEDMAN, J., 1998 – Transnationalization, socio-political disorder, and ethnification as expressions of declining global hegemony. *International Political Science Review*, 19 (3): 233-250.
- FRIEDMAN, J. & CHASE DUNN, C. eds., 2005 – *Hegemonic Declines. Present and Past. Political Economy of the World System Annuals*, 252 pp.; Boulder: Paradigm.
- GRAMSCI, A., 1984 – *Antología*, 285 pp.; México: Siglo XXI.
- HUNTINGTON, S., 1996 – *The Clash of Civilizations*, 367 pp.; London: Simon and Schuster.
- MAYORGA, R. A., 2005 – La crisis del sistema de partidos políticos y el experimento del gobierno sin partidos en Bolivia. *Futuros*, III (9) <[http://www.revistafuturos.info/futuros\\_9/pp\\_bolivia1.htm](http://www.revistafuturos.info/futuros_9/pp_bolivia1.htm)>.
- NIEZEN, R., 2000 – Recognizing Indigenism: Canadian Unity and the International Movement of Indigenous Peoples. *Comparative Studies in Society and History*, 42 (1): 119-148.
- PACTO DE UNIDAD, 2006 – *Propuesta de las Organizaciones Indígenas, Originarias, Campesinas y de Colonizadores hacia la Asamblea Constituyente*; Sucre: Asamblea Nacional de Organizaciones Indígenas, originarias, Campesinas y Colonizadores de Bolivia.

- PRATS, J., 2004 – Perfiles Nacionales de Gobernabilidad. Perfil de Gobernabilidad de Bolivia <<http://www.iigov.org/tiig/attachment.drt?art=62925>>.
- REGALSKY, P., 2003 – *Etnicidad y clase: el Estado boliviano y las estrategias andinas de manejo de su espacio*, 226 pp.; La Paz: Plural.
- REGALSKY, P., 2006 – Bolivia indígena y campesina. Una larga marcha para liberar sus territorios y un contexto para el gobierno de Evo Morales. *Herramienta*, **10 (31)**: 13-38.
- RIVERA, S., 1984 – *Oprimidos pero no vencidos*, 201 pp.; La Paz: CSUTCB, HISBOL.
- SELEME, S., 2006 – Derechos indígenas y autonomías departamentales. *T'inkazos*, **9 (20)**: 13-40.
- SMITH, A., 1986 – *The ethnic origin of nations*, 336 pp.; Oxford: Blackwell.
- UGARTECHE, O., 1997 – *El falso dilema. América Latina en la economía global*, 264 pp.; Caracas: Nueva Sociedad.
- VAN COTT, D. L., 2000 – *The friendly liquidation of the past: the politics of diversity in Latin America*, 360 pp.; Pennsylvania: University of Pittsburgh Press.
- WALLERSTEIN, I., 1999 – *El Moderno Sistema Mundial*, 512 pp.; México/ Madrid: Siglo XXI.
- WILLIAMS, H., 2006 – *The descent into tribalism*; London: The Guardian.
- YASHAR, D., 1999 – Democracy, indigenous movements and the postliberal challenge in Latin America. *World Politics*, **52 (1)**: 76-104.
- ZAVALETA MERCADO, R., 1987 – *El poder dual*; Cochabamba: Los amigos del libro.



# Descentralización y gestión de los riesgos «naturales» en la capital de Nicaragua

Sébastien Hardy

## Introducción

Las autoridades nicaragüenses presentan el proceso de descentralización de Managua como medio para instaurar un nuevo modo de gobernanza, capaz de responder a los retos que enfrenta la capital nicaragüense. La descentralización no parece desembocar en la creación de instrumentos institucionales con miras a adaptarse a los cambios y anticipar los problemas; tampoco establece ningún proceso de coordinación entre los protagonistas públicos y privados que se dedican a la realización de proyectos urbanos colectivamente negociados. Alegando la necesidad de modernizar la gobernanza, las autoridades nicaragüenses modificaron la escala de gestión urbana ofreciendo la autonomía municipal a dos barrios pobres de la capital nicaragüense: Ciudad Sandino y El Crucero. De tal manera que no optaron por un acercamiento de los territorios urbanos dentro de un conjunto metropolitano, sino por sus divisiones. Esta descentralización territorial plantea la cuestión de los criterios adoptados y sus pertinencias. Su análisis revela lo que está en juego a niveles no reconocidos, que superan el interés en mejorar la gobernanza urbana.

En este proceso de descentralización, el caso de Ciudad Sandino es especialmente cuestionable. Se trata de un barrio nacido en 1969, a raíz del desplazamiento de los damnificados de una inundación del lago Xolotlán y que desde entonces no cesó de acoger nuevos damnificados. Hasta cierto punto, las manifestaciones de los riesgos llamados «naturales» en los territorios urbanos de Managua son la causa de una proscripción a Ciudad Sandino de una parte de los habitantes vulnerables de Managua ¿En la actualidad, su reconocimiento como municipio no lo consolida paradójicamente en el papel de territorio caracterizado por los riesgos? ¿La descentralización no refuerza su vulnerabilidad territorial?

La descentralización plantea los retos de la gestión de los riesgos «naturales» y sus efectos sobre el objeto ciudad. Efectivamente, Managua aparece como un contraejemplo de reforma municipal por la descentralización. Pero la descentralización no muestra los medios de una mejor gestión de los riesgos a escala de la metrópoli nicaragüense ni a escala local. No favorece la coordinación de las acciones para aumentar la eficacia de la gestión de los riesgos. Finalmente, pone en duda la mejora de la gobernanza urbana.

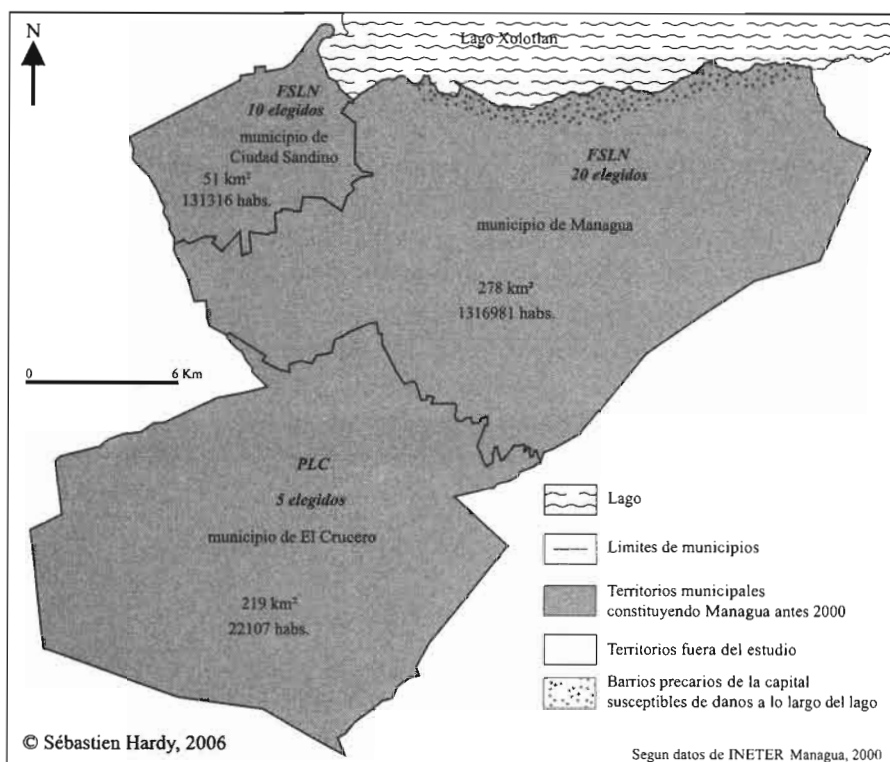
## **1. Facetas políticas de una descentralización**

### **1. 1. La descentralización, su teoría y su realidad**

Con objeto de refundir la gobernanza urbana para mejorar la gestión de la metrópoli nicaragüense, el 15 de diciembre de 1999, la cámara de diputados adoptó una propuesta de ley relativa a la división de Managua en tres municipios distintos. Dicha ley autoriza la formación de dos nuevas entidades municipales, Ciudad Sandino y El Crucero, por el desmantelamiento territorial de Managua (fig. 1). La más pequeña dimensión municipal debe concretar las exigencias de la buena gobernanza, favoreciendo una mayor proximidad de los poderes y protagonistas, así como una mayor rapidez y flexibilidad de las decisiones. Pero el análisis revela que la descentralización de medios a los dos nuevos municipios sigue siendo, en realidad, muy poco significativa para enfrentar sus nuevas responsabilidades.

Este fraccionamiento del territorio metropolitano parece haber sido hecho sobre todo para sacar del juego de las elecciones municipales al candidato de los «conservadores» (Colectivo, 2000: 3) —quien, después de la descentralización territorial, reside fuera de Managua—. La descentralización territorial ofrece también la ventaja de aumentar el número de mandatos

para los dirigentes de los partidos más importantes, y finalmente de diluir el potencial electoral que adquiere el alcalde de la capital (Huáscar, 1999: 1) por su representatividad nacional. Es uno de los componentes del pacto político entre el Frente Sandinista y el Partido Liberal —partidos que se comparten las responsabilidades del poder— que permite entender los límites territoriales elegidos para la reforma de la gobernanza urbana. Los criterios utilizados para determinarlos no fueron técnicos, sino netamente políticos. Esta descentralización manifestada responde a los objetivos electorales de los dos grandes partidos políticos nicaragüenses que se comparten las palancas nacionales del poder. Corresponde a una estrategia de adaptación de parte de los dos grandes partidos políticos, pero que finalmente favorece a una determinada recomposición de los papeles y contenido de la acción política.



**Figura 1 – Nuevos municipios nacidos del recorte del municipio de Managua en 2000**

¿Más allá de lo que está en juego a niveles políticos, la descentralización responde realmente a las necesidades de los habitantes? ¿El pretexto mencionado de modernizar la gobernanza urbana no disimula un caso de fragmentación institucional de los gobiernos urbanos entre el rico municipio de Managua y dos nuevos municipios pobres, desplazando de hecho la pobreza fuera de la capital y con ella la población vulnerable a las amenazas naturales? ¿Esta postura de nueva gobernanza urbana no causa, por el contrario, una pérdida de visión coherente de adaptación del conjunto metropolitano, mientras que los testimonios de daños vinculados a los riesgos «naturales» son numerosos?

## **1. 2. Una descentralización sin los instrumentos para responder a los retos urbanos**

En la Managua de antes de la descentralización, la existencia de un único gobierno urbano garantizaba una determinada solidaridad entre los ciudadanos, permitiendo la redistribución territorial de los recursos del municipio (cuadro 1). Todo indica que ahora las cargas para los nuevos municipios de Ciudad Sandino y de El Crucero son más importantes que las rentas (cuadro 2). Bajo la perspectiva de la elección gestora, la autonomía de Ciudad Sandino significa la pérdida de las redistribuciones por reajustes financieros entre los barrios ricos y los barrios pobres de la capital (Huascar, 1999; Colectivo, 2000), que habían permitido su equipamiento en las décadas de 1980 y 1990. La descentralización refuerza así la pobreza de los territorios con escasos recursos (Bravo, 2000: 3), además la ley de creación de los nuevos municipios no fue seguida de ninguna medida complementaria destinada a transferirles recursos (Huáscar, 1999: 2).

Las observaciones prueban, por otra parte, que la calidad de los servicios en Ciudad Sandino está en disminución y que las diferencias socioespaciales con Managua se exageran. El paso de los nuevos límites municipales se traduce en «una exacerbación de los efectos de la segregación en el acceso a los equipamientos y a los servicios urbanos» (Dureau *et al.*, 2004: 144). Cada entidad municipal tiene a su cargo la planificación del uso del suelo y la definición de las grandes líneas del desarrollo urbano, mientras que los nuevos municipios no se prepararon en absoluto. En vista de los daños vinculados a los riesgos «naturales», la ausencia de cualquier control del desarrollo urbano, en territorios donde las infraestructuras son muy defectuosas, es preocupante. La visión de conjunto de los territorios urbanos de Managua, que los distintos gobiernos municipales habían mantenido hasta hoy, se disuelve ¿Los ciudadanos hallan ventaja en esta situación de fragmentación?

**Cuadro 1 – Características de los nuevos municipios**

	<b>Ciudad Sandino</b>	<b>Managua</b>	<b>El Crucero</b>
<b>Población total</b>	6,23 %	92,41 %	1,36 %
<b>Superficie</b>	8,27 %	53,13 %	38,60 %
<b>Viviendas residenciales</b>	0,89 %	99,11 %	0 %
<b>Viviendas tradicionales y populares</b>	7,27 %	92,24 %	0,49 %
<b>Viviendas progresivas y espontáneas</b>	7,36 %	92,16 %	0,48 %
<b>Contribución de la población a los recursos de los municipios</b>	2,75 %	95,99 %	1,26 %

Fuente: Bravo (2000)

**Cuadro 2 – Principales recursos de los municipios metropolitanos en 2001 (en córdobas)**

	<b>Ciudad Sandino</b>	<b>Managua</b>	<b>El Crucero</b>
<b>Impuestos sobre las ventas</b>	4 336 337	203 805 008	1 529 207
<b>Matriculaciones y licencias</b>	498 251	28 136 867	95 617
<b>Bienes inmobiliarios</b>	306 084	29 112 891	198 532
<b>Patente</b>	194 178	9 538 728	133 332
<b>Aseo público</b>	231 533	13 116 041	63 383
<b>Otros impuestos</b>	614 087	31 531 399	222 856
<b>Total</b>	6 180 470 <b>435 857 \$</b>	315 240 934 <b>22 231 378 \$</b>	2 242 927 <b>158 175 \$</b>

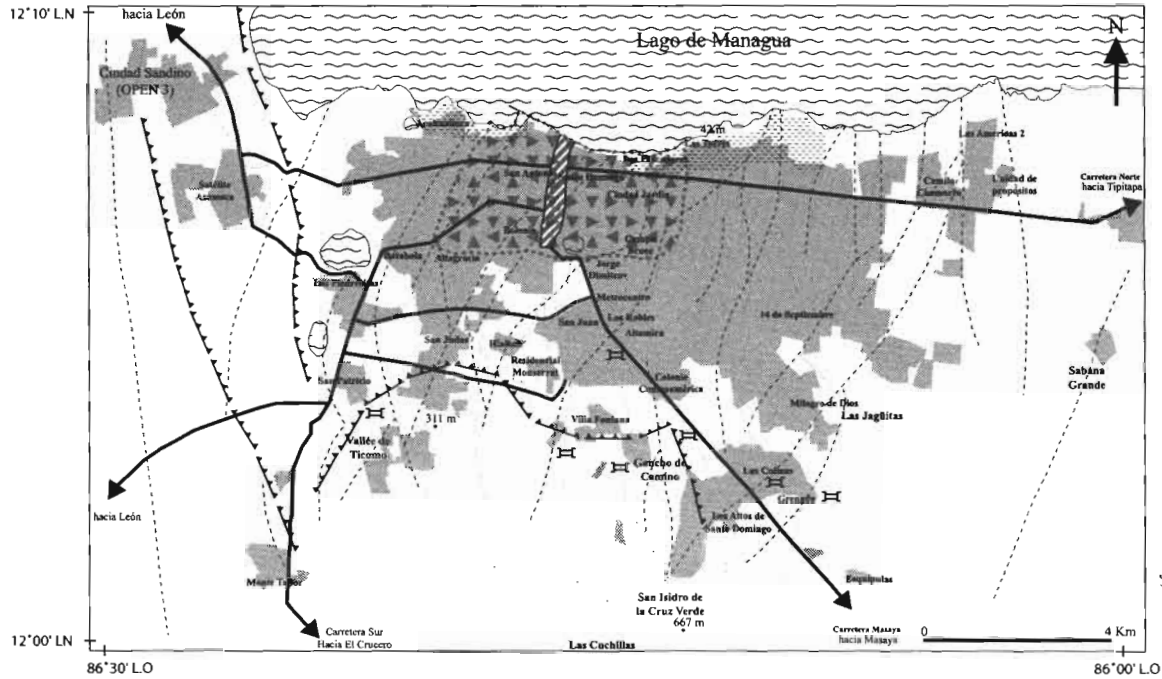
Fuente: Bravo (2000)

## **2. Descentralización y políticas de gestión de los riesgos**

### **2. 1. Las dos velocidades de la gestión de los riesgos «naturales» en Ciudad Sandino**

La mayoría de los habitantes de Ciudad Sandino está más bien satisfecha por la descentralización. En efecto, estos habitantes pobres (130 000 habitantes) se benefician de la creación de nuevos servicios dentro de su municipio, antes localizados en Managua y que los obligaba a costosos desplazamientos. La mayor proximidad de los poderes y protagonistas les favorece, permitiéndoles al mismo tiempo operar un mejor control sobre las elecciones políticas y sus efectos (Robins, 2002).

Sin embargo, conviene analizar la reacción de las poblaciones acomodadas de Ciudad Sandino, instaladas en el barrio residencial de Satélite Asososca desde 1973 (figura 2). La fijación, en 2002, de Satélite Asososca al municipio de Ciudad Sandino, y ya no al de Managua, obliga a sus habitantes a mirar de manera diferente su lugar de residencia. Temen, en adelante, la disminución del valor de propiedad de su tierra, de tener que llevar las cargas financieras de los otros barrios de Ciudad Sandino y dejar de beneficiarse con servicios eficaces. El equipo sandinista encargado del nuevo municipio de Ciudad Sandino parece estar consciente de lo que está en juego y de la necesidad de tener en cuenta las aspiraciones del conjunto de los ciudadanos. De esta manera, las nuevas autoridades invitaron a las familias del barrio de Satélite Asososca a reflexionar sobre las políticas y los recursos del municipio. La población de Satélite Asososca aceptó pagar más sobre los servicios públicos que el resto de las poblaciones del municipio de Ciudad Sandino. Por otra parte, los impuestos de propiedad de la tierra del barrio aumentaron. En contrapartida, las autoridades se comprometieron a ofrecerles servicios que estén a la altura del esfuerzo financiero concedido. Por ejemplo, las calles asfaltadas del barrio se reparan regularmente al acercarse las lluvias del invierno (Hardy, 2003: 279). Gracias a sus infraestructuras de calidad, Satélite Asososca nunca ha tenido que deplorar graves daños vinculados a los riesgos «naturales», contrariamente a Ciudad Sandino. Al implementar una política urbana a dos velocidades, diferenciando sus territorios, las autoridades del nuevo municipio tenderían a reforzar aún más el diferencial de vulnerabilidad en su territorio. La nueva gobernanza urbana favorece la coordinación de acciones para la gestión de los riesgos «naturales», pero solamente al servicio de un número limitados de habitantes de Ciudad Sandino. Sus objetivos no se discuten y no se definen colectivamente.



© Sébastien Hardy, 2006

- |                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1) Factores naturales de los procesos de daños</p> <ul style="list-style-type: none"> <li> Lago</li> <li> Aumento de la declividad</li> <li> Cauces</li> <li> Fallas</li> </ul> | <p>2) Factores antrópicos de daño</p> <ul style="list-style-type: none"> <li> Territorios urbanos en 2001</li> <li> Bolsona</li> <li> Carretera</li> <li> Micro presa</li> </ul> | <p>3) Consecuencias de los riesgos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li> Zona urbana afectada por el aluvión de 1876</li> <li> Campos de refugiados 1931 y 1972 transformados en barrios permanentes para los habitantes pobres</li> <li> Territorios damnificados en 1972, cerrados por Somoza apropiados por el Estado sandinista y ocupados por residentes pobres hasta la mitad de los años 1990</li> </ul> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

**Figura 2 – Manifestaciones de los riesgos llamados «naturales» en la capital nicaragüense**

## **2. 2. La gestión de los riesgos «naturales», un tema que exagera las tensiones locales**

Aunque no son la causa, los cambios vinculados a la redefinición del territorio urbano de Managua que afectan la gestión urbana y las formas de gobierno favorecen y acentúan la fragmentación urbana, indisociable de la reorganización y la recomposición de los poderes urbanos (Jaglin, 2001: 244; Dubresson & Jaglin, 2004). El proceso de descentralización refuerza también el diferencial de vulnerabilidad entre los habitantes, inscribiendo mucho más profundamente los efectos de los riesgos «naturales» en los territorios. En efecto, aquí nos damos cuenta de que las disparidades espaciales vienen a redoblar y acentuar desigualdades económicas y sociales difícilmente superadas por la ideología de la pequeña dimensión que, se supone, concreta algunas de las exigencias de la «buena gobernanza» (Dubresson & Fauré, 2005: 10). A nivel local, la descentralización no parece favorecer una mejora en la gestión de los riesgos «naturales» y de sus efectos. Por el contrario, tiende a acentuar los factores de vulnerabilidad.

Las trayectorias bastante similares de la mayoría de los habitantes de Ciudad Sandino favorecieron formas singulares de participación popular, prácticas sociales destinadas a hacer frente a la adversidad, en particular a hacer frente a las manifestaciones de los riesgos «naturales». Pero un análisis de las modalidades de reorganización territorial después de los daños causados por el huracán Mitch, en 1998, dibuja los límites de la participación popular. En efecto, la gestión de los riesgos «naturales» no está siempre incluida dentro de un proyecto colectivamente negociado. A pesar de las demostraciones, los procesos de coordinación son siempre defectuosos.

Esta situación tiene consecuencias en términos de gestión de los riesgos «naturales». En 1998, 1 271 familias son damnificadas por el desbordamiento del lago Xolotlán causado por las precipitaciones del huracán Mitch. Se les desplaza e instala de urgencia en Ciudad Sandino (Traña Galeano, 2000: 242-243). Los proveedores de fondos financiaron la construcción de viviendas que dan nacimiento al barrio Nueva Vida. Al alojar al conjunto de los damnificados en bastantes buenas condiciones materiales, los protagonistas públicos pretenden reducir las críticas de incompetencias, tanto en el escenario nacional como internacional, en la gestión de la catástrofe. Sostenidos por las autoridades públicas de Managua, los habitantes de Nueva Vida tienen prácticas sociales que difieren de las de la mayoría de los habitantes de Ciudad Sandino que no disimulan su hostilidad. Las tensiones revelan el



desmoronamiento de una identidad colectiva basada en la exclusión fuera de la ciudad, desencadenada por los riesgos «naturales» y que implicaba una fuerte territorialización de los vínculos sociales. El fenómeno de agregación de damnificados de las distintas catástrofes de Managua, que hasta el presente había salido bien —las familias se agrupan por barrios de origen y reproducen la disposición de las viviendas de los barrios de donde proceden—, se interrumpe a partir de 1998. Las concepciones de los dispositivos institucionales para ayudar a los damnificados del huracán Mitch son responsables del proceso de descentralización que acentúa más aún la desaparición de un movimiento colectivo que administraba a su manera las manifestaciones de los riesgos «naturales». El proceso de coordinación de los protagonistas es, en este caso, ampliamente defectuoso y refuerza las vulnerabilidades diferenciales entre los habitantes, en particular, ante las manifestaciones de los riesgos «naturales».

### **2. 3. Descentralización y gestión de los riesgos a escala metropolitana**

El fenómeno de división de los territorios urbanos del antiguo municipio de Managua causa el desplazamiento administrativo de algunos barrios expuestos a los riesgos «naturales», en particular los barrios donde viven habitantes pobres. Esta situación implícita en Ciudad Sandino en su conjunto, cuestiona si la descentralización finalmente no se operó sobre todo con la idea de trasladar hacia los nuevos municipios el mayor número de habitantes pobres, vulnerables a los riesgos naturales. Sería a su manera una política de gestión de los riesgos «naturales».

En este sentido, el alcalde de Managua propuso un programa de erradicación de los barrios susceptibles de daños dentro de los límites del nuevo municipio. Se trata esencialmente de los terrenos inundables situados al borde del malsano lago Xolotlán, ocupados por barrios precarios. Para alojar a los habitantes, el alcalde realizó operaciones de compra de terrenos en Ciudad Sandino, financiadas por la venta de terrenos acondicionados situados en un barrio acomodado de la capital. Paradójicamente, olvida las manifestaciones de los riesgos «naturales» en Ciudad Sandino y, en consecuencia, los daños a los cuales expone a los desplazados. Para comprender mejor los distintos aspectos de esta operación, es necesario referirse al proyecto de recalificación del lago —en particular, gracias a la instalación de unidades para el tratamiento de las aguas—, que dará, a largo plazo, a los terrenos costeros una potencialidad de plusvalías importantes para sus propietarios, el municipio de Managua en

primer lugar. Este tiene además un proyecto de vía rápida costera (Colectivo, 2001: 49) cuyo trazado cruza precisamente los actuales barrios precarios. Por consiguiente, su desplazamiento fuera del municipio aligera a Managua de una carga social, que es también políticamente difícil de administrar, y facilita oportunamente nuevas adaptaciones ¿Este desplazamiento de las familias pobres de los sectores centrales, a partir de un discurso basado en los riesgos «naturales», no es finalmente un medio de rechazar la mezcla social y morfológica en los sectores donde los atractivos son importantes?

Las autoridades municipales de Ciudad Sandino afirman por supuesto no estar de acuerdo en seguir recibiendo poblaciones procedentes de las orillas del lago. Justifican su posición poniendo como excusa la debilidad financiera de Ciudad Sandino y la ausencia de transferencias de recursos en este proyecto, la debilidad de las fuentes de empleos en el seno del nuevo municipio y el poco espacio disponible para construir un nuevo barrio. En esta retórica de la negación, las autoridades municipales de Ciudad Sandino dejan no obstante una puerta abierta a las negociaciones. Desean que la superficie del municipio de Ciudad Sandino aumente, particularmente para que algunas empresas localizadas en el municipio vecino de Mateare se encuentren en el de Ciudad Sandino (Hardy, 2003: 281). Así como el alcalde de Managua, las autoridades tampoco se preocupan de los numerosos testimonios de daños vinculados a los riesgos «naturales» en el territorio de Ciudad Sandino. Estas negociaciones prueban el extraño funcionamiento del reglamento con la instauración de la nueva gobernanza metropolitana. En efecto, hay relaciones entre los protagonistas políticos de los municipios de la metrópoli que permiten la aplicación política en intercambios de asignación de recursos. La descentralización diluye de alguna manera la pobreza y modifica las prácticas y usos de la ciudad, y también acentúa la territorialización de los riesgos «naturales». Las relaciones de proximidad responsables-habitantes, que supuestamente favorecen la descentralización, no desembocan en una mejor gestión de los riesgos «naturales» para los habitantes ni en la disminución de la vulnerabilidad territorial de Ciudad Sandino. En cambio dan resultados a escala metropolitana (Pecqueur, 2001).

## **Conclusión**

Los análisis destacan que la descentralización de Managua implica una pérdida de visión global de adaptación del territorio urbano a pequeña escala. Esta

fragmentación de la visión y la toma de decisiones no incitan el crecimiento coherente de estos territorios que, por el contrario, requieren que los distintos municipios aborden los problemas de frente, como los daños vinculados a los riesgos que son comunes.

Los mecanismos gestores de fraccionamiento amplían la fragmentación urbana. Pedazos de territorio urbano subequipados, muy populares, marcados, caracterizados por las manifestaciones de los riesgos «naturales», son abstraídos de la municipalidad de Managua a fin de hacer municipios autónomos. Estos nuevos municipios son difíciles de administrar, casi desprovistos de recursos propios, puesto que las industrias y las actividades comerciales lucrativas permanecen adjuntas al nuevo municipio de Managua y siguen siendo propicias a los daños. Los riesgos «naturales» desempeñan así un papel en la recomposición espacial de Managua. Los responsables políticos utilizaron Ciudad Sandino para intentar demostrar su aparente capacidad para administrar los riesgos «naturales». Pero en ausencia, voluntaria o no, de concertación con los habitantes, su gestión de los riesgos se ha transformado a menudo en factor de desintegración urbana.

## **Referencias citadas**

- BRAVO, A., 2000 – *Problemas de carácter metropolitano*, 24 pp.; Managua: BID.
- COLECTIVO, 2000 – Después del pacto: la suerte está echada. *Envío*, **214**: 3-14.
- COLECTIVO, 2001 – *Memoria anual 2000*, 135 pp.; Managua: ALMA.
- DUBRESSON A. & JAGLIN, S., 2004 – Gouvernance, régulation et territorialisation des espaces urbanisés. Approches et méthodes. In: *Le territoire est mort. Vive les territoires !* (B. Antheaume & F. Girault, eds.): 337-352; París: Éditions de l'IRD.
- DUBRESSON, A. & FAURÉ, Y.-A., 2005 – Décentralisation et développement local : un lien à repenser. *Revue Tiers-Monde*, **XLVI (181)**: 7-20.
- DUREAU, F., BARBARY, O. & GOUËSET, V., 2004 – *Villes et sociétés en mutation : lectures croisées sur la Colombie*, 370 pp.; París: Antropos, Economica.
- HARDY, S., 2003 – Processus de fragmentation urbaine et risques dits «naturels» dans la ville de Managua (Nicaragua), 412 pp., París: EHESS. Thèse de doctorat.

- HUÁSCAR, E., 1999 – *Propuesta de ley para la división de Managua. Situaciones de las actividades de cooperación técnica*, 3 pp.; Managua: BID.
- JAGLIN, S., 2001 – Villes disloquées ? Ségrégations et fragmentation urbaine en Afrique australe. *Annales de géographie*, **619**: 243-265.
- PECQUEUR, B., 2001 – Gouvernance et régulation : un retour sur la nature du territoire. *Géographie, Économie, Société*, **3 (2)**: 229-245.
- ROBINS, S., 2002 – At the limits of spatial governmentality : a message from the tip of Africa. *Third World Quarterly*, **23 (4)**: 665-689.
- TRAÑA GALEANO, M., 2000 – *Apuntes sobre la historia de Managua*, 280 pp.; Managua: Aldilá Editor.

# Gobernanza de la biodiversidad en la reserva comunal Amarakaeri (Perú)

Jamil Alca Castillo

## Introducción

En el Perú, como en otros países, una de las estrategias para la conservación de los recursos naturales es el establecimiento de Áreas Naturales Protegidas, proceso largo que busca integrar a las poblaciones locales de indígenas y no indígenas. En la Amazonía peruana la integración de estas poblaciones para el manejo de las áreas protegidas se encuentra bajo la categoría de Reservas Comunales, que se basa en un sistema de cogestión y que refuerza el nuevo paradigma de la conservación a nivel internacional.

Teniendo en cuenta que la Cuenca Amazónica Peruana ocupa una extensión de 956,751 km<sup>2</sup>, es decir representa el 74,44 % de la superficie del país, es una zona extensa que cuenta con bosques, hidrocarburos y minerales, entre otros recursos naturales. Toda esta riqueza pone de manifiesto diversos intereses estatales y particulares que la hace vulnerable de tal manera que la superficie deforestada equivale a 7 341 803 ha<sup>1</sup> producida por las diversas actividades extractivas que se realizan.



<sup>1</sup> De acuerdo al mapa de deforestación de la Amazonía peruana en el año 2000 (INRENA, 2005).

Muchos y diversos son los intereses de los actores alrededor del establecimiento de las áreas naturales protegidas, en particular de las reservas comunales y de la gestión de los bosques. Si bien la Ley de Áreas Naturales Protegidas N° 26834 estipula el interés que el Estado peruano tiene por conservar la flora y fauna silvestres a favor de las poblaciones aledañas a las reservas comunales; por otro lado, las poblaciones indígenas han visto en el establecimiento de estas reservas, la posibilidad de reivindicar territorios ancestrales como estrategia de delimitación, protección territorial y acceso a recursos naturales.

A pesar de implementarse estos sistemas de cogestión, el deterioro de los bosques continúa, la presión sobre los recursos se incrementa, los conflictos entre los diferentes actores se agudizan, los intereses económicos de empresas y de extractores clandestinos de recursos se imponen, existe una dispersión y contradicción entre normas e instituciones. Si existen esfuerzos locales, nacionales e internacionales a favor de una cogestión de las áreas naturales protegidas y de las reservas comunales en particular, ¿por qué este manejo aún no es sostenible?

Si bien se presentan esfuerzos considerados para implementar esquemas de cogestión en estos territorios, también aparecen obstáculos que interfieren en su éxito y que desarticulan los mecanismos de control social, lo que nos muestra un problema alrededor de la gobernanza de la biodiversidad, donde se muestran diferentes lógicas sobre un territorio determinado, lógicas que al sobreponerse y oponerse generan situaciones de tensión y se ejercen mayores presiones sobre los recursos naturales.

Es necesario precisar que a partir de las diferentes definiciones de gobernanza, se puede afirmar que es inherente al ser humano en la relación que mantiene con sus congéneres y con la naturaleza, donde se pone de manifiesto su capacidad de proponer, crear y hacer, para que sus condiciones de desarrollo y mejora de su calidad de vida tengan mayores opciones. Todos los actores sociales tienen esa capacidad, más allá del alcance del poder formal; pues en la extracción, uso o manejo de los recursos naturales, las normas o las decisiones tomadas en un nivel nacional o internacional pueden ser eliminadas en un nivel local. En ese punto, la gobernanza alcanzaría al desarrollo de acciones y prácticas no formales, en donde se generan conflictos, pero se presentaría la posibilidad de alcanzar consensos.

En términos generales, la biodiversidad hace referencia complementaria a aspectos de diversidad biológica, social y cultural. En nuestro caso particular el entorno ecológico, socioeconómico y político de la Reserva Comunal Amarakaeri (RCA), las negociaciones y decisiones que se dan respecto al acceso, uso y gestión del territorio, de los recursos naturales y culturales a una escala local, representarían la gobernanza de la biodiversidad de un área natural protegida y la que se desarrolla en un entorno de diferentes incertidumbres.

La Reserva Comunal Amarakaeri (RCA) es un área protegida en beneficio de las poblaciones indígenas aledañas. Ubicada en la Región Madre de Dios al sudeste peruano, viene sufriendo diferentes presiones sobre los recursos naturales, caso que se describe y analiza en el presente trabajo (resultado de un trabajo de campo y una revisión bibliográfica), y que responde a las siguientes interrogantes: ¿cómo se presenta la gobernanza de la biodiversidad en la Reserva Comunal Amarakaeri? ¿Cómo se dio el establecimiento de la RCA? ¿Cuáles son las estrategias para acceder a los recursos naturales dentro de la reserva o en las comunidades beneficiarias? ¿Cuáles son las normas que prevalecen? ¿Qué actores se identifican y de qué manera influyen en la gestión sostenible de la RCA? ¿Qué incentivos generan la conservación o no de los recursos naturales?.

A pesar de la dinámica y relación transversal entre los niveles local, nacional e internacional, en el presente trabajo se pone mayor énfasis en la dimensión local y responde a las interrogantes en cuatro partes. En la primera se abordan los procesos y problemática de la creación de áreas naturales protegidas en el Perú y del establecimiento de las reservas comunales. En la segunda parte se describe y analiza la creación de la Reserva Comunal Amarakaeri y los problemas que surgen a partir de su implementación administrativa, complementado con la descripción de las presiones sobre la biodiversidad que sufre la reserva. En la tercera parte se analiza la influencia determinante de la economía sobre la conservación y las necesidades, las normas y sus consecuencias y la biodiversidad a partir de la actividad maderera y minera en el área. En la última parte se presenta una caracterización de los actores y la configuración social que tienen las comunidades nativas a partir del establecimiento de un nuevo sistema administrativo y de gestión.

## 1. Las áreas naturales protegidas y las reservas comunales en el Perú. Procesos y problemática

En el Perú el marco normativo de reconocimiento de áreas naturales protegidas se remonta a la suscripción de la Convención sobre la Conservación de Bellezas Escénicas y Patrimonio Natural del Hemisferio Occidental o Convención de Washington de 1940. En 1961 se establece el primer parque nacional y en los años setenta recién se consolida la visión y proceso de construcción del sistema peruano de áreas naturales protegidas bajo el Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SINUC) (Suárez de Freitas, 2003).

La normatividad moderna sobre áreas naturales protegidas se basa en el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales<sup>2</sup> establecido mediante Decreto Legislativo N° 613, el 8 de setiembre de 1990, cuyo Capítulo X, «De las Áreas Naturales Protegidas», establece de manera general la obligación del Estado de proteger muestras representativas de los diversos tipos de ecosistemas naturales existentes en el territorio nacional a través del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINANPE). Su fundamento conceptual se basa en los componentes físico, social, elementos de interacción y un cuerpo legal e institucional, donde se establece además las categorías de áreas protegidas.

Este marco normativo e institucional fue consolidado por una serie de decretos y por la Ley de Áreas Naturales Protegidas N° 26834, publicada el 4 de julio de 1997 y su posterior reglamentación en el 2001. De acuerdo a la naturaleza y objetivos de cada área natural protegida se asignan categorías que determinan sus usos, condición legal y finalidades, las que consideran:

- Áreas de uso indirecto: parques nacionales, santuarios nacionales, santuarios históricos.
- Áreas de uso directo: reservas nacionales, reservas paisajísticas, refugios de vida silvestre, reservas comunales, bosques de protección, cotos de caza.
- Áreas en estudio o en transición: zonas reservadas.

De esta forma se identifican diez categorías, nueve claramente definidas y una considerada de estudio o en transición pues es un área que permite la realización de estudios para posteriormente precisar su categoría real. Además la misma ley establece las bases para la creación de áreas de conservación Regional y Privada, sin que éstas sean administradas directamente por el



SINANPE. A partir de esta ley se abren muchas posibilidades para hacer efectiva la participación de la ciudadanía en la administración y gestión de las áreas naturales protegidas, reconociéndose la contribución de las culturas ancestrales a la conservación de la biodiversidad, impulsándose un nuevo enfoque en la relación entre Estado, áreas naturales protegidas y poblaciones indígenas, en la figura específica de las Reservas Comunales. Es el caso concreto de las poblaciones indígenas de la Amazonía peruana, zona donde se establecieron el total de reservas comunales, esta consideración ha seguido un proceso cuyo objetivo fundamental es la reivindicación de sus territorios y lograr el acceso a mayores recursos naturales.

A partir de 1974 bajo la Ley de Comunidades Nativas se reconocen los derechos de propiedad colectiva de sus territorios. Aunque en 1975 la Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 21147, prohibió la titulación de tierras de aptitud forestal ubicadas dentro de los espacios de las comunidades nativas, reservándolas para el Estado, lo que resultó un atropello frontal a los derechos de los pueblos indígenas, ya que por un lado, la economía de los pueblos indígenas en la Amazonía depende en gran parte del uso extensivo del bosque, y por otro lado, prácticamente todas las tierras del gran llano boscoso de la Amazonía son de aptitud forestal y exentas a la propiedad indígena (Smith & Pinedo, 2002).

El establecimiento de las Reservas Comunales es vista como una forma de compensación a la limitación de los derechos territoriales de las poblaciones indígenas, en algunos casos solicitudes de ampliación de territorios de las comunidades nativas de la Amazonía peruana han sido denegadas y posteriormente en estas mismas zonas se han establecido reservas.

Dichas zonas son consideradas como áreas reservadas para la conservación de la fauna silvestre en beneficio de las poblaciones aledañas, para las que dicho producto es fuente tradicional de alimentación, siendo de propiedad del Estado, por tanto de propiedad pública, y el usufructo no comercial es realizado por las comunidades vecinas, lo que genera descontento, desconfianza y una relación tensa entre los diferentes actores sociales —particularmente entre el Estado y las poblaciones indígenas—.

Si bien las reservas comunales les permite a las poblaciones indígenas recuperar territorios ancestrales que no fueron titulados a su favor, limita a la vez la utilización de los recursos naturales.

Aquí el Estado y estas poblaciones comparten la responsabilidad de la administración y conservación, experiencia que está en proceso de implementación, donde juegan un rol fundamental la descentralización y la delegación en el manejo de los recursos naturales. Así existiría mayor autonomía para que las poblaciones indígenas tengan participación en la gestión, contribuyendo al debate sobre la relación entre los objetivos de conservación o del desarrollo sostenible y el rol de los pueblos indígenas y población local en la protección de la biodiversidad o del patrimonio biocultural (Ledec & Goodland, 1988; Colchester, 1995; Borrini-Feyerabend, 1997).

Este proceso que se basa en un nuevo paradigma de la conservación no ha sido muy claro en cuanto a la relación y comunicación de los representantes estatales con las poblaciones locales, asumiéndose en algunos casos, que estas iniciativas son solo una lucha de los dirigentes indígenas; de ahí los inconvenientes que surgen para evitar la deforestación y deterioro de los recursos naturales en estas zonas.

Actualmente se han establecido diferentes reservas comunales en la extensa Amazonía peruana: la Reserva Comunal El Sira (2001), Reserva Comunal Amarakaeri (2002), Reserva Comunal Ashaninka y la Reserva Comunal Machiguenga (2003); aparte de las ya existentes, Reserva Comunal Yanasha y la Reserva Comunal Tamshiyacu Tahuayo. En todas estas áreas se debe enfrentar la presión sobre los recursos naturales ejercida no solo por intereses económicos de actores externos, sino también a presiones ejercidas por las mismas poblaciones indígenas.

El nivel administrativo representa otro obstáculo en la gestión de los recursos naturales en las reservas comunales debido a una sobreposición de poderes y a la falta de una delegación efectiva en la toma de decisiones. Las leyes que predominan son las estatales basadas en el proteccionismo, normas que no son acatadas por sectores de la población de migrantes que buscan asentarse en la Amazonía y por parte de la población indígena que ve en las actividades extractivas una posibilidad de ingreso económico inmediato. Esta situación pone nuevamente en discusión las ventajas y limitaciones de las áreas naturales protegidas y sus nuevos paradigmas, debido a que:

«el resultado de las aproximaciones clásicas de la conservación tienen tendencia a reforzar los antagonismos existentes entre la población indígena y el gobierno, lo que incrementa la alienación y el conflicto antes que resolverlos» (Colchester, 1995).

En respuesta, se ha presentado la oposición de la federación indígena (FENAMAD) contra sistemas preservacionistas, que van incluso contra los intereses de la misma población indígena. Se trató de reivindicar derechos en relación a la participación y toma de decisiones en la administración de estas áreas y se presionó para que se establezca la RCA.

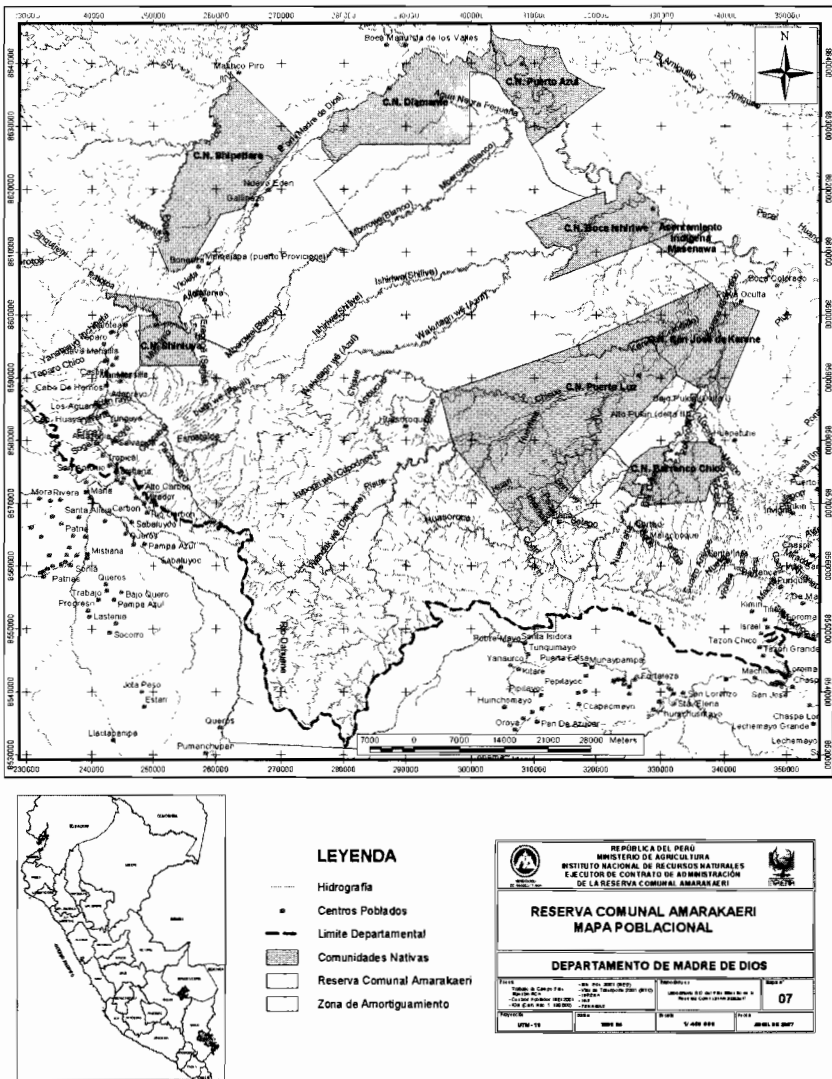
Estos espacios de protección fundamentados bajo la cogestión o el comanejo entre el Estado y las poblaciones indígenas representan nuevos espacios económicos, políticos, ecológicos, sociales y culturales, a partir de los cuales se da forma a una gobernanza de la biodiversidad, donde se asumen nuevas responsabilidades entre indígenas y no indígenas, sector público y privado, en los diferentes niveles (local, nacional e internacional). Se establecen nuevas relaciones para el manejo de recursos naturales y ecosistemas, además del reconocimiento de derechos, de nuevos status políticos y administrativos que repercutirán en la conservación o destrucción del bosque húmedo tropical.

### **3. La reserva comunal Amarakaeri como nuevo paradigma de la conservación. Idas y venidas**

La Reserva Comunal Amarakaeri (RCA) está ubicada en el distrito de Madre de Dios, provincia de Manu, región Madre de Dios, en la parte sudeste del Perú (fig. 1). Fue establecida por Decreto Supremo N° 031-2002-AG, publicado el 11 de mayo de 2002, debido a su gran riqueza biológica y cultural, alta variedad fisiográfica compuesta por terrazas, colinas y montañas, con diversas zonas ecológicas representativas de la selva alta y baja (con elevaciones de hasta 3800 m.s.n.m.).

En 1989, en el VI Congreso de la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD) surgió la propuesta del establecimiento de la Reserva Comunal Amarakaeri, resultado de un continuo y largo proceso. De la alianza entre FENAMAD y la Federación Agraria Departamental de Madre de Dios (FEDEMAD) se tradujo en iniciativa y propuesta canalizada hacia la Región Inka a inicios de 1990 (García, 2003).

En 1991 la Dirección Subregional Agricultura de Madre de Dios concretó convenios de trabajo con la FENAMAD y FEDEMAD. En lo que concierne a FENAMAD, a partir de estos convenios se continuaron con los trabajos de reconocimiento y titulación de comunidades nativas así como los estudios orientados a la sustentación para la propuesta de creación de las Reservas Comunes Amarakaeri y Matsigenka.



**Figura 1 – Ubicación y población de la RCA**  
 Fuente: INRENA (2007)

Las titulaciones de tierras no aseguraban sino una pequeña parte de los territorios indígenas donde se reproduce la fauna esencial para la caza y pesca. En 1991, FENAMAD con el apoyo de un equipo de profesionales contratados por el Gobierno Regional Inka presentó a la Dirección Subregional Agricultura la Propuesta para el establecimiento como Reserva Comunal AmaraKaeri, en beneficio de las comunidades indígenas y de agricultores colindantes (García, 2003).

Esta propuesta en adelante no solo fue defendida por FENAMAD, sino que contó con el apoyo de FEDEMAD, del Consejo Harakmbut, Yine, Matsiguenka (COHARYIMA) conformada a partir de 1992 y de otras organizaciones no gubernamentales. En este proceso se hizo frente a invasiones de madereros y mineros ilegales, como también a la presencia de empresas mineras y de hidrocarburos. Protestas y conflictos agilizaron el establecimiento de la reserva.

En el año 2000 se establece la Zona Reservada Amarakaeri por D.S. N° 028-2000-AG y posteriormente, en mayo de 2002, se crea la Reserva Comunal Amarakaeri la que cuenta con una superficie de 402 323,62 ha. (16 803,38 ha menos de las que contaba la Zona Reservada Amarakaeri —419 139 ha— por existir en ellas catorce concesiones CINACC, 12.OCT.2001, en D.S. N° 031-2002-AG). Su creación se fundamenta en el Artículo 68° de la Constitución Política del Perú, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, la Ley de Áreas Naturales Protegidas y el Código del Medio Ambiente, entre otras.

Se reconoce por ley que el mantenimiento y desarrollo de los valores culturales de las comunidades nativas harakmbut, es de gran interés cultural y ecológico porque la RCA representa un centro de gran diversidad biológica (según Decreto Supremo de establecimiento de la RCA), y es un lugar de refugio de variadísimas especies de flora y fauna (entre ellas especies endémicas como el Lobo de Río —*Pteronura brasiliensis*—), que por su ubicación entre cuatro importantes áreas naturales protegidas de la Amazonía Peruana y un área natural protegida boliviana es parte del Corredor Biológico Vilcabamba -Amboró y por encontrarse en área de transición entre ecosistemas andinos y amazónicos conforma una región especial de alta biodiversidad.

El objetivo del establecimiento de una Reserva Comunal es asegurar la conservación y la estabilidad de tierras y bosques, de tal forma que se mantenga un equilibrio ecológico y una gestión y uso sostenible con un medio ambiente adecuado para el desarrollo de las comunidades beneficiarias (Ley de Áreas Naturales Protegidas, 1997), y esto redundaría en la conservación de recursos naturales. Sin embargo a la fecha esto no sucede, dado que la deforestación se incrementa por las actividades de extracción maderera, las actividades mineras y la colonización aumentan.

A partir de 2002, año del establecimiento de la reserva, se viene implementando el sistema de gestión bajo la cooperación de *Global Environmental Fund* (GEF-PNUD) y su aporte de 1 millón de dólares, por lo que se nota lo

determinante del apoyo externo. Se implementa de esta manera una nueva forma de organización con el fin de establecer y legalizar la cogestión de la RCA, determinada por el Régimen Especial para la Administración de las Reservas Comunales (Resol. Intend. N° 019-2005-INRENA-IANP) donde se estipulan los lineamientos para el funcionamiento del sistema de gestión de las reservas comunales.

En el caso de la RCA se tienen las siguientes proyecciones:

- Consolidar la organización de los beneficiarios y gremios a los que pertenecen.
- Contar con instrumentos de gestión apropiados e implementados (personal, equipos, infraestructura, etc.).
- Seguridad territorial de la RCA y tierras aledañas (comunidades / zona de amortiguamiento), que permitan rescate y desarrollo de los valores y cultura de los involucrados.
- Beneficios económicos de la RCA, que les ayude a vivir mejor en armonía con la naturaleza y equidad entre los humanos.
- Sostenibilidad financiera para ser un modelo de ANP coadministrado por indígenas.
- Buscar apoyos para la investigación y monitoreo.

Las comunidades nativas beneficiarias de la Reserva Comunal Amaraeri son ocho; cuya población es parte de las etnias harakmbut, yine yamis y matsiguenkas (ver cuadro 1).

Una población aproximada de 1 605 indígenas, que ocupan una extensión de 154 652 ha. Esta población está facultada para realizar un uso tradicional de la reserva (402 323,62 ha). La Comunidad Nativa de Qeros se ubica en el distrito de Kcosñipata, provincia de Paucartambo de la región Cusco, mientras que las otras siete corresponden a la Región Madre de Dios. Una novena comunidad beneficiaria viene a ser Puerto Azul, cuya extensión territorial es de 16 400 ha y su reconocimiento legal está en proceso.

Los representantes de estas comunidades vienen a conformar el Ejecutor de Contrato de Administración (ECA) —representantes directos de los beneficiarios—, organismo que estará a cargo de la administración de la reserva comunal, mientras que el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) está representado por el Jefe de la Reserva Comunal. El ECA y

**Cuadro 1 - Comunidades beneficiarias de la Reserva Comunal Amarakaeri**

Comunidad	Grupo étnico	Población	Territorio Total ha	Ubicación	
				Distrito	Provincia
Qeros (Cusco)	huachipaeris	25	2 924	Kcosñipata	Paucartambo
Shintuya	harakmbut	264	5 670	Manu	Manu
Shipetiari	matsiguenkas	100	26 807	Manu	Manu
Diamante	yines	324	15 811	Madre de Dios	Manu
Boca Ishiriwe	harakmbut	60	16 600	Madre de Dios	Manu
San José de Karené	harakmbut	380	26 604	Madre de Dios	Manu
Puerto Luz	harakmbut	392	56 873	Madre de Dios	Manu
Barranco Chico	harakmbut	60	3 363	Madre de Dios	Manu
<b>TOTAL</b>		1 605	154 652		

Fuente: Rey Fernández (2005). Elaboración propia.

el INRENA firmarán el Contrato de Administración de duración indefinida. Además un Comité apoya en la gestión de la Reserva Comunal, de esta forma se cuenta con representantes del sistema de gestión en los niveles regionales y locales.

Este proceso de implementación genera una serie de problemas con la población, principalmente por el desconocimiento sobre los beneficios económicos concretos que ofrece la creación de una reserva comunal y por las restricciones que se imponen. Otro inconveniente lo representa la sostenibilidad del sistema de gestión de la RCA debido a la reducción de presupuestos para la administración de las áreas naturales protegidas en todo el país<sup>3</sup>, la alternativa que se plantea para la captación de fondos entre otras es la actividad ecoturística. Para el caso de la reserva se trata de consolidar la Empresa de Turismo Indígena Wanamei.

Estas dificultades y deficiencias generan incertidumbre en la gestión de la Reserva Comunal Amarakaeri, pues se teme por la continuidad y el soporte económico que se necesita para la implementación del sistema de gestión (el aporte del PNUD concluye en el 2007), lo que representa otro reto para el Estado y particularmente para la población indígena que aspira alcanzar una gestión sostenible de la reserva comunal.



<sup>3</sup> El PROFONANPE es la institución encargada de la administración del Fondo Nacional para la Áreas Naturales Protegidas por el Estado.

### **3. 1. Las presiones sobre la biodiversidad de Amarakaeri**

El potencial de recursos de alto valor comercial con el que cuenta la RCA en sus suelos, subsuelos y diversidad biológica representa un espacio de luchas violentas y de conflictos por el control y acceso a éstos, perjudicando la estabilidad social, económica y cultural.

La problemática de la reserva se acentúa cada vez más en relación a quiénes, cómo, cuándo, dónde y por qué tienen derechos de propiedad, uso, usufructo o manejo de los recursos naturales en general y los recursos forestales y mineros en particular, y sobre quiénes deben hacer en el futuro la cogestión de la RCA. Mientras eso se decide, el desbosque se incrementa debido a diferentes actividades desarrolladas no solo por propios pobladores indígenas forzados a participar en la economía de mercado, sino ante todo por actores no indígenas externos a la reserva como colonos y otras poblaciones locales que buscan comerciar productos que extraen de la zona.

Las poblaciones empobrecidas no encuentran opciones institucionales para un desarrollo local sostenible, y a pesar de las leyes para ello, no hay sistemas de cogestión entre organizaciones locales e indígenas para un manejo concertado y claro. La opción de una cogestión de la reserva dirigida hacia la protección territorial y la conservación de recursos naturales es un objetivo abstracto que las poblaciones locales no han comprendido ni acatado, lo que conduce a una creciente pérdida de la cobertura forestal y la diversidad cultural dentro y alrededor de esta área protegida.

En estas condiciones se presentan diferentes amenazas que ejercen presión sobre los recursos naturales que se tienen en la Reserva Comunal Amarakaeri. En primera instancia se identifica un frente maderero cuya mayor incidencia se da por los sectores oeste y norte donde prima la extracción ilegal. El frente minero ejerce presión por el sector sur y el este de la reserva, aquí también la actividad minera es ilegal. Por otro lado la presencia de colonos en toda la zona, quienes se dedican a actividades agrícolas y extractivas, y además tienen gran influencia en los cambios sociales y culturales que se generan en las comunidades nativas. Un cuarto frente es ejercido por el Gobierno Regional de Madre de Dios que tiene el objetivo fundamental de construir una trocha carrozable que cruza por el medio de la RCA, lo que permitiría la conexión comercial entre la zona y la capital de la Región pero que generaría graves impactos ambientales. Por último, la concesión otorgada por el Estado peruano para la explotación de hidrocarburos del Lote 76 que se encuentra dentro del territorio de la reserva (fig. 2).



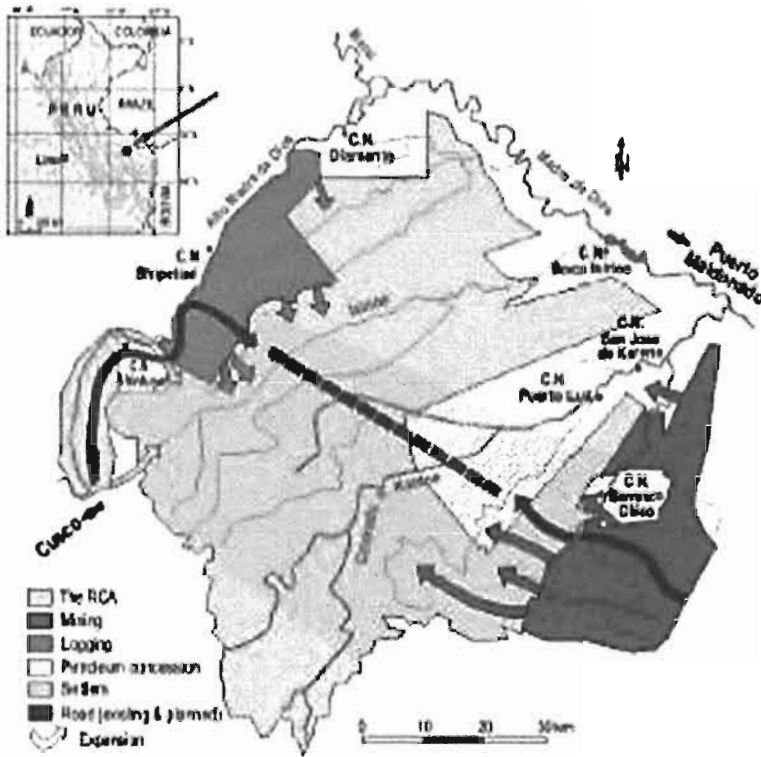


Figura 2 – Mapa de la reserva comunal AmaraKaeri y las diferentes presiones económicas

Fuente: *Mountain Research and Development* (2005)

Estas presiones tienen como base fundamental la dimensión económica que confirma la afirmación de Pearce respecto a que los intereses económicos y el beneficio monetario generan acciones que degradan el bosque (Pearce, 2002). Por ello, las estrategias de conservación y uso adecuado de los recursos naturales y particularmente de los bosques tienen muchos obstáculos.

#### 4. La economía sobre la conservación, las necesidades sobre las normas. Algunos aspectos sobre las actividades extractivas

##### 4. 1. Los rezagos del boom maderero

Los bosques en el Perú están regidos por la Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 27308 del año 2000, reglamentado por D. S. N° 014-2001-AG. La aplicación

de la ley, la gestión y la administración de los recursos forestales están a cargo del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), que es además (como se mencionó anteriormente) el ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINANPE); representa entonces el ente ejecutor. Mientras que el Ministerio de Agricultura es el órgano normativo y promotor del uso sostenible y conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, el que decide las políticas públicas.

Esta ley forestal<sup>4</sup> está orientada a la protección del recurso forestal, aunque también hacia una explotación económica racional, evidenciando por tanto una contradicción y en la práctica, mayores desventajas para una mayoría de la población dedicada a la pequeña extracción maderera. La utilización del recurso forestal en las Comunidades Nativas está estipulado en el subcapítulo VI sobre el Aprovechamiento de Bosques de Comunidades Nativas y Campesinas. Se tiene entonces un marco normativo legal que faculta la extracción forestal en territorios de comunidades nativas amazónicas para diferentes fines.

Las comunidades nativas tienen preferencia para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales existentes en sus territorios debidamente reconocidos, pero cualquier aprovechamiento solo procede a expresa solicitud de tales comunidades. En estos territorios se otorgan permisos de extracción forestal, como también permisos para el aprovechamiento de los árboles y arbustos que son arrastrados por los ríos como consecuencia de la erosión de sus orillas. Son denominados bosques comunales y no pueden darse en concesión. La extracción del recurso forestal con fines de autoconsumo y otros usos (usos rituales, construcción o reparación de viviendas, cercados, canoas, trampas y otros elementos domésticos) no necesitan de permiso ni autorización.

Pero estas normas y consideraciones no son tomadas en cuenta, pues existe una tala ilegal del recurso forestal por propios actores sociales locales, como por externos a las comunidades y a la reserva comunal, quienes invaden y degradan estos territorios.

En los últimos años, el recurso forestal abundante viene siendo extraído de forma ilegal normalmente por los sectores oeste, norte y este de la reserva, y se produce una acelerada pérdida de estos recursos, destrucción de paisajes,

●  
<sup>4</sup> Establece el ordenamiento forestal considerando diferentes categorías como: a) bosques de producción: bosques de producción permanente y bosques de producción en reserva; b) bosques para aprovechamiento futuro, subdivididos en plantaciones forestales, bosques secundarios y áreas de recuperación forestal; c) bosques en tierras de protección; d) áreas naturales protegidas; e) bosques en comunidades nativas y campesinas; f) bosques locales.

erosión y compactación de los suelos. Esto se relaciona al empobrecimiento cada vez mayor de los pobladores rurales indígenas y no indígenas, quienes se vieron sujetos a argollas de comerciantes y transportistas que los someten a un uso a corto plazo y depredador de los recursos forestales, y a un sistema laboral de endeude que mantiene a la mayoría de los habitantes en la pobreza.

Además que la ley no se ajusta a las realidades de las comunidades de la Amazonía peruana, puesto que para la obtención de un permiso de extracción se debe cumplir con una serie de requisitos administrativos, económicos y técnicos que están fuera del alcance de las comunidades, lo que dirige a esta mano de obra al sector informal e ilegal.

El aspecto administrativo no ha sido ajeno a esta problemática puesto que al entregarse permisos de extracción forestal e incluso concesiones forestales se produjo una sobreposición de derechos. Estos permisos y concesiones se superpusieron a predios particulares, territorios comunales e incluso a localidades que repentinamente se veían parte de una zona de extracción. Problema que no solo concernía al INRENA, sino también a otros ministerios, por el trabajo sectorizado que realizaban.

A partir del año 2001 hasta la fecha, en la zona de la RCA y la provincia en la que está ubicada (ámbito Tambopata-Manu), las especies de mayor extracción forestal para madera fueron: Moena amarillo (*Aniba gigantifolia*) 33 314,58 m<sup>3</sup>; Pumaquiro (*Aspidosperma macrocarpon*) 32 583,83 m<sup>3</sup>; Cedro (*Cedrela odorata*) 43 610,30 m<sup>3</sup>; Tornillo (*cedrelinga cateniformis*) 166 472,69 m<sup>3</sup>; Pashaco (*Schizolubium parahybum*) 31 707,653 m<sup>3</sup>; Caoba (*Swietenia macrophylla*) 48 589,32 m<sup>3</sup>.

Entre estos años se viene aprovechando las especies de menor calidad que representan aproximadamente 135 especies, haciendo un total de 141 especies forestales que han arrojado al mercado controlado la cantidad de 602 945,318 m<sup>3</sup> (Ministerio de Agricultura, 2005). Al contrario, la gran parte de la madera que se extrae de la zona no es contabilizada pues no se tienen reportes oficiales debido a la actividad ilegal, no se tiene por tanto un control adecuado ni exacto sobre las proporciones y cantidades reales que se extraen.

De las nueve comunidades nativas definidas como beneficiarias de la Reserva Comunal AmaraKaeri y una en proceso de legalización territorial, solamente la Comunidad Nativa de Boca Ishiriwe tiene actualmente Permiso de Extracción Forestal otorgado por el INRENA, lo que muestra el grado de informalidad que se presenta.

En muchas de las comunidades como es el caso de la C.N. de Shintuya ya no se encuentran especies maderables de alto valor económico en su territorio titulado, siendo las especies corrientes las más explotadas. Anteriormente la comunidad contaba con permiso de extracción forestal que no fue bien administrado, las hojas de cubicación (HC) y las guías de transporte (GTF) no fueron bien utilizadas y se tuvieron problemas con la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT).

Generalmente, si un maderero ilegal no dispone de permiso para extraer madera en una zona específica, opta por comprar el GTF y el HC de otros madereros (en este caso de las comunidades nativas) alterándolos de tal forma que pareciera que tiene el permiso adecuado para realizar sus actividades económicas. El fenómeno de la ilegalidad, también ocurre a la inversa; es decir, cuando un maderero tiene el permiso forestal adecuado en una zona, pero decide extraer madera fuera de los límites del espacio autorizado, envía a sus equipos de trabajo a dichas zonas y registra información falsa o distorsionada en sus propias GTF y HC (Bedoya Garland & Bedoya Silva-Santisteban, 2005).

El sistema de extracción incluía a personajes externos a la comunidad bajo la categoría de invitados, personas que eran invitadas, valga la redundancia, por los propios pobladores indígenas. Se establecían contratos verbales en los que la comunidad y los indígenas eran, normalmente, los perjudicados.

Actualmente la actividad se hace más difícil: se tienen que recorrer grandes distancias, se deben salvar los peligros de la geografía accidentada y los precios son bajos. Las expectativas de algunos extractores indígenas están puestas en la Reserva Comunal Amaraakeri que representa el próximo frente de extracción. Si bien estas leyes tienen aciertos respecto al ordenamiento para la gestión del recurso forestal, tienen también desaciertos que son:

«debilidades que afectan a las poblaciones indígenas y pobladores locales, en la medida que no ofrece alternativas para que los pobladores disminuyan la presión sobre el bosque y se dediquen a otras actividades, por esta razón, las prohibiciones de prácticas depredatorias podrían quedar solo en teoría» (Huertas, 2003).

En el caso de la región de Madre de Dios y particularmente de la RCA, «una cosa es la realidad geográfica con toda su riqueza y otra muy distinta la realidad social, que muestra pobreza y sobre todo, marginación social» (Rey Fernández, 2005) a consecuencia de una falta de planificación económica extractiva. Además también el desconocimiento y la falta de capacitación de

las poblaciones locales producen un sistema de prácticas contraproducentes a la conservación. Esto genera conflictos entre los diferentes actores sociales e incrementa las prácticas clandestinas de extracción forestal, la degradación de los hábitats y la presión sobre el recurso. Por otro lado es importante reconocer cuáles son las etapas y procesos mediante los cuales se transmiten y asimilan las normas legales forestales y de conservación.

#### **4. 2. La actividad minera y el creciente individualismo**

Desde sus inicios, la minería en Madre de Dios ha estado vinculada a las poblaciones amazónicas en la medida que los mineros no tenían reparo en ingresar a territorios indígenas para explotar el mineral (Urteaga Crovetto, 2003). Esta relación siempre ha supuesto procesos de abuso, engaño y subordinación de los indígenas; lo que generó reacciones encontradas.

La incursión de los pueblos indígenas en la minería (sobre todo artesanal) forma parte de un proceso mucho más complejo de colonización y políticas de «integración» y «exterminio» hacia estas poblaciones (Urteaga Crovetto, 2003). Una larga historia de conflictos se ha presentado en esta relación minería-población indígena, teniendo actualmente mayor incidencia por los sectores sur y sudeste de la Reserva Comunal Amaraakaeri, incluyendo la zona de amortiguamiento.

Las comunidades nativas beneficiarias de la RCA directamente impactadas por la actividad minera son Barranco Chico, Puerto Luz y San José de Karené. La extracción fluvial dio paso a la extracción de oro en los bosques lo que genera un impacto negativo e irreversible en el ambiente.

La extracción minera es facultada por concesiones que otorgan a su titular un derecho real fundamentado en la Constitución Política del Perú y la Ley Orgánica para el aprovechamiento de los Recursos Naturales N° 26821. En el Código Civil peruano se reconoce la concesión como bien inmueble, y el Texto Único Ordenado de la Legislación Minera extiende el concepto de concesión a cuatro tipos: minera, de beneficio, de labor general y de transporte minero (Urteaga Crovetto, 2003). Como en el caso del desconocimiento o mal conocimiento de las normas que regulan la extracción forestal, ocurre lo mismo con la normatividad que permite la extracción minera.

Para explicar la realidad actual de la situación indígena relacionada a la actividad minera tomamos el caso de la Comunidad Nativa de Puerto

Luz. Ubicada al sudeste de la Reserva Comunal Amarakaeri, cuenta con aproximadamente 392 pobladores que no realizan un uso tradicional directo de la reserva por lo extenso de su territorio comunal y por estar absorbidos en la actividad minera, la que realizan en la zona de amortiguamiento de esta área protegida.

Entre los años 2002 y 2003 se vivió un auge maderero en la comunidad. Los pobladores e invitados extrajeron miles de pies tablares de caoba cuyo precio por pie tablar alcanzó los 8 nuevos soles (equivalente a \$ 2,48), posteriormente el precio descendió y la actividad económica predominante desde entonces es la extracción minera.

La actividad minera es la principal actividad económica, de manera complementaria, la agricultura, actividades de caza y pesca. La comunidad cuenta con una pequeña escuela que cubre el nivel primario. Para culminar los estudios secundarios los niños y adolescentes se van a estudiar a la localidad de Boca Colorado o a Puerto Maldonado (capital de la región). Este es un indicador importante puesto que a mayor número de integrantes de la familia que migran, se ejerce mayor presión sobre los recursos naturales, particularmente sobre el recurso minero.

¿Por qué describir a este nivel las actividades extractivas y cómo éstas determinan en la gobernanza de la biodiversidad de la reserva comunal? Al identificar a nivel local, tanto actividades extractivas madereras como mineras, sus sistemas y dinámicas, se identifican las actividades ilegales que tienen una fuerte repercusión en la conservación o la gestión de un área protegida, se describe el nivel del poder denominado de facto, la realidad de poblaciones que no participan en la elaboración de las normas formales estatales pero que son determinantes en su aplicación y contradictoriamente decisivas en su éxito o fracaso.

¿Cómo acceden al recurso minero los indígenas de la comunidad nativa? Los pobladores tienen que obtener la posición física (ganar la posesión) del terreno y realizan una prospección del recurso en el bosque. Una vez en el terreno se delimitan y marcan los accesos y caminos de tal forma que los demás reconozcan que es un terreno trabajado por lo que deben de respetar la zona. Identificada y marcada la zona se procede a traer invitados es decir personas externas a la comunidad.

Los invitados, quienes normalmente son migrantes procedentes de las zonas andinas de las regiones de Cusco, Puno, Apurímac y otras; ubican

sus campamentos en las áreas de extracción, acompañados de «maraqueros» quienes portan los tubos extractores (maracas) para conducir el material a las gravas (máquinas) para la limpieza del oro, de manera general los métodos que se utilizan en la extracción minera son manuales y mecanizados utilizando desde carretillas hasta cargadores frontales y retroexcavadoras.

Personas de origen andino viven y trabajan en una especie de desierto árido expuesto a altas temperaturas, donde se observan pequeñas lagunas formadas por los residuos con agua contaminada. En estas zonas se extrae el material a 4 ó 5 metros bajo tierra en el bosque amazónico donde se pierde constantemente la cobertura forestal. El precio del gramo de oro es atractivo para estos extractores que normalmente trabajan de forma ilegal, siendo el precio actual: 65 nuevos soles por gramo (equivalente a \$20,19).

Los acuerdos o contratos entre indígenas e invitados son verbales, reproduciendo en la mayoría de los casos una dinámica de engaños y aprovechamiento. Estos espacios de negociación y decisión lo representan la comunidad, la localidad más cercana (Delta 1) y las zonas de extracción (la cumbre, sectores como Huamaní y Setapo). Normalmente el invitado tiene que pagar un «alce» a la semana, es decir, de una semana de extracción un día de producción le corresponde al indígena, lo que varía de acuerdo a las negociaciones individuales que se realizan —quien comercializa el oro normalmente es el varón—.

Un acuerdo en Asamblea Comunal de la Comunidad Nativa de Puerto Luz estipula que cada poblador podría tener un máximo de tres invitados. Sin embargo, esta norma local no se respeta, como muchas otras, mostrando de esta forma una desorganización comunal. De esta forma se presentan reajustes sociales y cambios de tipo en la estructura social<sup>5</sup> de las comunidades nativas, puesto que cada vez se pierde legitimidad por el incremento del individualismo y la búsqueda de un beneficio económico, ingreso que en la mayoría de los casos no es bien administrado —siendo el consumo de alcohol una de las causas—.

●  
<sup>5</sup> Radcliffe-Brown define dos tipos de cambio social: reajuste y cambio de tipo. El primero trata de un reajuste en el equilibrio de una estructura social. El otro, trata de un cambio que, cuando se ha desarrollado lo suficiente, obliga a la sociedad a pasar de un tipo de estructura social a otro (Nisbet *et al.*, 1988).

## 5. Los actores sociales

Los actores sociales o *stakeholders* son las partes implicadas (Hufty, 2004) que tienen ingerencia en lo que denominamos gobernanza de la biodiversidad y pueden ser identificados de manera general en tres niveles: local, nacional e internacional. Son quienes tienen determinación y decisión en el acceso, propiedad, control y gestión de los recursos naturales que se encuentran en la Reserva Comunal Amarakaeri, participan entonces en los «enjeux de la biodiversité» (Aubertin & Vivien, 1998) —lo que está en juego en relación a la biodiversidad—; cada uno de ellos posee diferentes recursos y estrategias que benefician o no la conservación de los diferentes recursos naturales y culturales dentro de la RCA.

A un nivel local, como se viene mostrando, en lo que respecta a las actividades madereras y mineras, se pueden diferenciar los siguientes:

- Concesionarios anteriores sobre tierras comunales y la reserva, lo que ha generado conflictos y sobreposición.
- Concesionarios en petición.
- Informales o ilegales, pueden ser indígenas y no indígenas. En el caso de los actores no indígenas su condición ilegal es facultada por la modalidad de «invitados».

La organización comunal es representada por la Junta Directiva de cada comunidad nativa, siendo la Asamblea el máximo ente de decisión sobre los diferentes aspectos socioeconómicos que rigen en cada uno de los territorios comunales. Este tipo de organización ha sido otorgada y reconocida por el Estado a lo que se reconoce como un enfoque corporativista donde se dota a las comunidades de una organización política autónoma de autogobierno (Gray, 2003).

Los intereses individuales cada vez más se sobreponen a los intereses colectivos, se vienen presentando casos en que la legitimidad de estas organizaciones sufre debilitamiento. Un porcentaje de la población indígena no asiste a la convocatoria que realizan las autoridades locales por lo que se toman decisiones parciales y no participativas. La influencia de las personas ajenas a las comunidades es permanente, además de los medios de comunicación y el flujo constante de migración.



incluyendo a las beneficiarias de la RCA. El Consejo Harakmbut, Yine, Matsiguenka (COHARYIMA) es la organización que representa de manera directa a las comunidades nativas beneficiarias de la RCA. La federación o el consejo son organizaciones indígenas, que aunque no gobiernan de manera directa, representan a las comunidades teniendo en cuenta los principios organizativos de ubicación y procedencia étnica de la población.

En los últimos años la relación entre las organizaciones y la población ha sido tensa, lo que no posibilita un trabajo mancomunado y una comunicación adecuada que permitan cumplir con los objetivos no solo de reivindicaciones territoriales sino también sociales. Estas organizaciones son percibidas por una parte de la población como entes ajenos a la realidad de las comunidades nativas a las que representan debido a que no han generado aún una mejora en la condición socioeconómica de la población indígena.

### **5. 1. Una configuración social particular**

Con la implementación del Sistema de Gestión de la RCA se ha establecido una organización administrativa. El Régimen Especial para la Administración de las Reservas Comunales considera desde los Jefes de áreas locales o estatales, el Ejecutor de Contrato de Administración, el Comité de Gestión, hasta la implementación de un sistema de guarda parques; con la presencia del PNUD/GEF esta organización se torna más complicada.

Las personas que trabajan entorno a este sistema de gestión, como es normal, perciben un salario. En el caso de los representantes de las poblaciones indígenas y particularmente de los trabajadores indígenas como los guarda parques, los jefes o coordinadores adjuntos quienes son de las mismas comunidades nativas, ha generado un descontento en la población que no participa de estos beneficios. Los denominan «funcionarios» y su rol es cumplir con los objetivos de conservación de la reserva comunal.

Esta situación genera una configuración social particular a un nivel local entorno al acceso y utilización de los recursos naturales, por lo que se pueden identificar facciones o grupos a favor o en contra de la implementación y conservación de la RCA, esta configuración social particular es temporal en relación al proyecto del PNUD/GEF y de carácter permanente en relación a la estructura administrativa implementada por el INRENA —es el caso de los guardaparques indígenas—. Por un lado se tiene a los conservacionistas,

población que integró los objetivos de la reserva comunal y que participan en las actividades alternativas como el ecoturismo, además de los denominados «funcionarios» quienes deben de cumplir con los objetivos para los que fueron contratados. La segunda facción contraria vienen a ser los extractivistas, quienes ven en la reserva comunal una zona de extracción de recursos y una gran posibilidad de ingresos inmediatos, esperando un ordenamiento económico que los beneficie. En este sentido normalmente no se reconoce los beneficios de la reserva, por el contrario es percibida como obstáculo y restricción, de tal forma que no se comprenden ni respetan los objetivos de conservación, esta categoría de área protegida no es asimilada como propia por una parte de la población local. Otra pequeña facción se mantiene al margen de estas discusiones.

Estas expectativas e intereses de los diferentes actores muestran la concepción que tienen sobre su territorio y sobre los recursos naturales, es decir la consideración y la contradicción entre la naturaleza percibida como espacio de vida o como recurso económico (Orellana, 1995; Alca, 2004).

Indudablemente estas percepciones distintas generan entredichos y malos entendidos entre la población local, asumiéndose muchas veces que son la inequidad en el acceso a los beneficios y el exacerbado interés de obtener beneficios económicos los que generan conflictos, falta de cohesión social y mayor presión sobre los recursos que se tienen en la Reserva Comunal Amarakaeri.

### **A manera de conclusión**

La creación de reservas comunales en la Amazonía peruana muestra la emergencia del nuevo paradigma en la conservación de áreas naturales, pues integra la diversidad cultural y la diversidad biológica, y se reconoce el aporte que dan las culturas o grupos étnicos tradicionales a la gestión sostenible de los recursos naturales, pero que aún debe de hacer frente a diversos obstáculos que no permiten alcanzar los objetivos por los cuales estas áreas fueron establecidas (a partir de acuerdos sociales y reformas normativas).

El caso concreto de la Reserva Comunal Amarakaeri muestra el proceso y las dimensiones económicas, sociales y políticas a las cuales debe de hacer frente una nueva estrategia de cogestión de un área natural protegida y en el que se presenta la colaboración y relación existente entre los diferentes niveles como el local, nacional e internacional, desarrollándose una nueva dinámica en la

relación entre pueblos indígenas y Estado, cuya experiencia debe de ser aún fortalecida bajo procesos de descentralización y participación.

La predominancia de una economía de mercado en la que las poblaciones indígenas están integradas genera una mayor presión sobre la biodiversidad de la reserva, es decir sobre la diversidad biológica y la diversidad cultural. En los sistemas de toma de decisiones que permiten o no el acceso a los recursos naturales, lo que genera conflictos entre los actores internos y externos, que está relacionado además, a la construcción cultural que tiene cada actor del territorio en el que se desarrolla.

Las normas y el establecimiento de nuevas instituciones no son mecanismos suficientes para controlar la presión sobre los recursos naturales particularmente el recurso forestal y el recurso minero. La imperiosa necesidad del ingreso económico inmediato genera estrategias individuales en la extracción de recursos, lo que tiene gran repercusión en la degradación del ambiente, en la desestructuración social de las comunidades y en la transformación de sus valores culturales.

Bajo estas condiciones la gobernanza de la biodiversidad en la Reserva Comunal Amarakaeri muestra diversas incertidumbres propias de un proceso de implementación y nueva experiencia en donde el nivel local juega un rol preponderante en la conservación o no de los recursos naturales y culturales en esta zona.

## Referencias citadas

- ALCA, J., 2004 – Conflictos alrededor de la explotación forestal en la zona de transición del Parque del Manu. Caso Pilcopata (Perú). *In: Gobernabilidad social de las áreas protegidas y biodiversidad en Bolivia y Latinoamérica* (Delgado & Mariscal, eds.): 125-152; Bolivia.
- AUBERTIN, C. & VIVIEN, F. D., 1998 – *Les Enjeux de la Biodiversité*, 112 pp.; París: Economica.
- BEDOYA GARLAND, E. & BEDOYA SILVA-SANTISTEBAN, A., 2005 – *Trabajo Forzoso en la Extracción Maderera en la Amazonía Peruana*; Ginebra: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, OIT, Programa Infocus para la Promoción de la Declaración, Programa de acción especial para combatir el trabajo forzoso.
- BORRINI-FEYERABEND, G., 1997 – *Manejo participativo de Áreas Protegidas: adaptado el método al contexto*; Gland: Unión Mundial para la Naturaleza.
- COLCHESTER, M., 1995 – *Nature sauvage, nature sauvée ? Peuples indigènes, zones protégées et conservation de la biodiversité*; Genève: Institut de Recherche des Nations Unies pour le Développement Social (UNRISD), WWF, World Rainforest Movement.
- GARCÍA, A., 2003 – FENAMAD 20 años después. Apuntes sobre el Movimiento Indígena Amazónico en Madre de Dios. *In: Los Pueblos Indígenas de Madre de Dios. Historia, etnografía y coyuntura: 274-309*; Lima: FENAMAD, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA).
- GRAY, A., 2003 – Gobierno indígena en Madre de Dios en los pueblos indígenas de Madre de Dios. *In: Los pueblos indígenas de Madre de Dios. Historia, Etnografía y Coyuntura: 353-372*; Lima: FENAMAD, Grupo Internacional de Trabajo Sobre Asuntos Indígenas (IWGIA).
- HUERTAS, B., 2003 – La extracción forestal y los pueblos indígenas en aislamiento de Madre de Dios. *In: Los Pueblos Indígenas de Madre de Dios. Historia, etnografía y coyuntura* (Beatriz Huertas Castillo & Alfredo García Altamirano, eds.): 353-372; Lima: FENAMAD, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA).
- HUFTY, M., 2004 – *La gouvernance. Vers un cadre conceptuel*; Genève: Institut universitaire d'études du développement (IUED-IP8).

- INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES (INRENA), 2005 – *Mapa de Deforestación de la Amazonía Peruana 2000*; Lima: Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), Embajada Real de los Países, Programa de Fortalecimiento de Capacidades Nacionales para Manejar el Impacto del Cambio Climático y la Contaminación del Aire (PROCLIM).
- LEDEC, G. & GOODLAND, R., 1988 – *Wideland: Their Protection and Management in Economic Development*; Washington D.C.: The World Bank.
- NISBET, R., KUHN, T. & WHITE, L., 1988 – *Cambio Social*, 256 pp.; Madrid: Alianza Editorial.
- ORELLANA, R., 1995 – *Aproximaciones a un marco teórico para la comprensión y el manejo de conflictos socioambientales*, 23 pp.; Bolivia: CERES, FTTP.
- PEARCE, D., 2002 – How valuable are the tropical forests? Demonstrating and capturing economic value as a means of addressing the causes of deforestation; París : Institut de développement durable et des relations internationales (IDDRI). Séminaire de l'environnement et du développement durable, 5 décembre 2001.
- REY FERNÁNDEZ, P., 2005 – Las comunidades nativas en el Alto Madre de Dios. *Revista Estudios Amazónicos*, **II** (3): 13-38.
- SMITH, R. C. & PINEDO, D., 2002 – *Comunidades y áreas naturales protegidas en la Amazonía Peruana*, 29 pp.; Zimbabwe. 9<sup>na</sup> Conferencia Bienal de la IASCP, 19-21 de junio.
- SUÁREZ DE FREITAS, G., 2003 – La gestión de las áreas protegidas peruanas en el marco de las nuevas tendencias mundiales. *Revista INRENA*, **4**; Lima.
- URTEAGA CROVETTO, P., 2003 – *La problemática minera y los pueblos indígenas en Madre de Dios (Perú)*; Lima: Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD), OXFAM AMERICA.



# ¿Cómo revertir la tragedia del Choré? Gobernanza de tierra y de bosques en una frontera política interna

Thomas Siron

## Introducción: la tragedia del Choré

A inicios del siglo XX, Erland Nordenskiöld describía el espacio que abarca hoy la Reserva Forestal del Choré, entre los ríos Ichilo y Pirai, como un inmenso llano casi imposible de acceso por lo tupido de sus bosques y por sus combativos habitantes sirionó (Nordenskiöld, 2003 [1911]: 186-196)<sup>1</sup>. Ahora, ellos han sido «reducidos» y esta rica jungla ha sido «valorizada» por los agentes de la economía nacional e internacional, mientras que el Estado buscaba «integrar» el territorio nacional y promovía el asentamiento en las «tierras bajas» de la población excedente de las «tierras altas». Hoy, la Reserva del Choré abarca el norte de las provincias Ichilo y Santa Rosa del Sara, que, como todo el norte integrado del departamento de Santa Cruz, son áreas de colonización andina, y es la arena de múltiples conflictos por la apropiación de sus tierras y sus bosques. Si se toma la noción de «gobernanza de los recursos»



<sup>1</sup> Hasta en la década de 1980, los llamados «bárbaros» seguían siendo una amenaza y un freno a la «colonización» a profundidad de la zona.

de manera normativa (como sinónimo de gestión sostenible y equitativa), no existe tal cosa en el Choré. Al contrario, tomando esta noción de manera descriptiva, la «gobernanza real» que emerge de las prácticas de los actores y de sus relaciones, presenta los síntomas de lo que se caracterizó como la «tragedia de los comunes» (Hardin, 1968).

Teóricamente, la Reserva Forestal tiene un propietario que regula la explotación de sus bosques: el Estado. El decreto de creación de la Reserva instauró una «frontera legal» entre área de aprovechamiento agrícola y área de aprovechamiento forestal, es decir entre formas aceptables de propiedad y de uso de los recursos naturales. Pero en los hechos, la Reserva es un bien «abierto» a la sobreexplotación de sus bosques y al avance continuo e irreversible de la frontera agrícola. La expresión más visible de esta «tragedia» es la deforestación (asociada con pérdida de biodiversidad, falta de regeneración de los suelos, desarreglos del régimen de lluvias, etc.). Así, en la parte sudeste de la Reserva, donde se presentan las mayores y más antiguas presiones, entre 1970 y 2004, la tasa de deforestación fue de más de 40 % de la cobertura boscosa original (Tapia Daza, 2005). La causa principal de esta tragedia es, aparentemente, la formación de asentamientos de «colonos» andinos dentro de la Reserva.

Me centraré también sobre este fenómeno, pero desde otra perspectiva: si la colonización genera efectivamente deforestación, la solución a la deforestación no puede ser externa a su causa. Por ejemplo, tratando de mantener una frontera legal impermeable entre agricultura y actividad forestal, entre acceso a tierra y a bosque, es decir, cambiando el carácter deforestador del proceso de colonización. Desde hace tiempo las políticas públicas y proyectos de desarrollo superaron la idea de parques y reservas excluyentes de las actividades productivas humanas y buscan una combinación entre explotación forestal y agrícola y conservación de los recursos, tipificando más finamente las áreas por vocaciones de uso y tratando de internalizar criterios de sostenibilidad en las prácticas productivas y extractivas. En este artículo, trato de poner de relieve los cambios institucionales que implica esta reorientación en las formas de apropiación y aprovechamiento de los recursos naturales desde la perspectiva de los colonos, de sus propios fines, valores y formas de organización. Trato aquí de articular un enfoque «institucional» y un enfoque «procesual».

- Hacemos una analogía entre la fábula de la «tragedia de los comunes» y la deforestación de la Reserva del Choré, cuyo actor principal son los «colonos» que se instalaron en la Reserva e hicieron retroceder sus límites.



Según esta fábula, todo bien de acceso abierto está destinado a ser acabado rápidamente si los usuarios actúan racionalmente, es decir si cada uno busca maximizar sus beneficios y minimizar sus costos, actuando de manera solitaria sin coordinación con los demás. En esta situación, cada uno tiene interés en usar el recurso lo más que pueda porque mientras se beneficia integralmente de la satisfacción, es la colectividad quien asume los costos de la pérdida del recurso. El usuario, como miembro de la colectividad, solo asumirá una pequeña fracción de las externalidades negativas de su uso indiscriminado. El resultado cuando todos actúan así es que el grupo de usuarios termina con los recursos y se perjudica él mismo.

Hay tres grandes tipos de solución a esta tragedia: la imposición a la masa de los usuarios de sanciones e incentivos por una autoridad externa, típicamente el Estado, para favorecer comportamientos respetuosos del bien común; la instauración de derechos de propiedad individual y de un mercado eficiente que permita la mejor asignación de los recursos desde el punto de vista económico (e incite a a sus propietarios a usarlos de manera sostenible); el fortalecimiento de los colectivos de usuarios para que ellos mismos controlen y gestionen el recurso que usan, tratando de hacer de ellas «instituciones de recursos de acervo común, robustas y autogestionarias» (Ostrom, 2002).

Estas tres estrategias de sostenibilidad difieren en cuanto al «sujeto» más adecuado para una gestión sostenible y eficiente de los recursos (y entonces al tipo de intervención adecuado para favorecerla): en el primer caso, los poderes públicos, representantes y garantes del bien público, impondrán el respeto a normas formales de sostenibilidad; en el segundo caso, el *homo economicus*, movido por intereses individuales canalizados por los mercados, es el agente de la sostenibilidad por tanto que se le permita moverse en un mercado bien institucionalizado; en el tercer caso, las comunidades de usuarios, que tienen un conocimiento práctico de los recursos que manejan y son las primeras interesadas en su gestión sostenible, comparten con el Estado y el mercado el poder normativo sobre la propiedad, la asignación y el uso de los recursos. A pesar de sus diferencias, las tres estrategias presentan como condición de una gestión sostenible de los recursos cambios institucionales que promueven la seguridad en el acceso a los recursos, siendo la instauración de derechos de propiedad su forma más «institucionalizada» (en una perspectiva «propietarista»), así como una coordinación entre actores que permita controlar a un nivel colectivo las externalidades producidas por los usos individuales.

- Si el fenómeno central de la deforestación es la «colonización» de la Reserva por «migrantes andinos»<sup>2</sup>, no se lo puede analizar de manera dicotómica como un conflicto entre campesinos en búsqueda de tierra para cultivar y reproducir su economía familiar y un Estado que fomenta la explotación capitalista del bosque. Me parece que hay que ver la «colonización» como un proceso social «estructurante» a través del cual los hombres de una sociedad dada instauran a través de su movilidad un orden social apropiándose de un espacio, administrándolo como su «territorio» por medio de las instituciones que se dan e integrándolo en un orden político mayor (estatal en este caso). Desde este punto de vista, el Choré es una «frontera política interna» (Chauveau *et al.*, 2004): un espacio percibido como un «vacío institucional» y «conquistado» por grupos de personas «expulsadas» de sus comunidades de origen que constituyen en este nuevo medio natural y social «entidades socio-políticas nuevas». De manera coherente con la noción de «frontera política interna», Graham Thiele describe «la dinámica del asentamiento campesino» en Santa Cruz (1995) como una dinámica de escisión de los jóvenes y de los sin tierra que salen de sus comunidades (de tierras altas o bajas) y forman nuevas organizaciones que se integran en un orden político común, tejido con aquéllas y con el Estado. Desde su creación en 1966 hasta la fecha, siempre se fueron creando nuevos asentamientos en la Reserva, obteniendo después de muchas luchas y movilizaciones, su reconocimiento y luego su legalización<sup>3</sup>. La presencia de la Reserva forestal del Choré en un área de colonización campesina generó una contradicción en el proceso de frontera interna al enfrentar las dos instituciones político-territoriales, Estado y comunidad campesina, que se reproducen y se expanden en dicho proceso. En mi opinión, esta contradicción pone de relieve ciertas características del proceso de frontera en cuanto a la construcción política subyacente a las interacciones entre Estado y comunidades, en el establecimiento de un gobierno de los recursos y de los hombres en un espacio determinado.

<sup>2</sup> Hay que recordar aquí que la mayor parte de la deforestación en Santa Cruz y en el país no se debe a los colonizadores, que alimentan los modestos mercados internos de alimentos, sino a las empresas agrícolas que producen soja para la exportación (en la llamada «zona de expansión» al este de Santa Cruz) y, en menor medida, a las empresas ganaderas (Pacheco, 2001: 29).

<sup>3</sup> En 2001, se estimaba que unas 7 500 familias estaban asentadas dentro de la Reserva, después de su creación y sin beneficiarse entonces del argumento de la anterioridad como en el caso de otros parques y reservas (Salvatierra, 2001).

En este artículo, veremos cómo campesinos y Estado negocian alrededor de la frontera legal y política del Choré, los primeros para garantizar la continuidad del proceso de frontera interna y el segundo, para guardar de alguna manera, el control normativo de su territorio y ajustar la regulación formal a la regulación social del acceso a la Reserva que construyen los campesinos<sup>4</sup>. Veremos cómo la «gobernanza real» de la Reserva propicia un espacio abierto a varias formas de apropiación ilegales de sus recursos. Sin embargo, al contrario de otros usos ilegales, la apropiación campesina del Choré implica un orden normativo y un trabajo organizativo en el cual veremos, en un segundo punto, el terreno de los cambios institucionales que, favoreciendo seguridad en el acceso a los recursos y acción colectiva en su manejo, dan ciertas condiciones para una gobernanza sostenible del Choré. Ésta pasa, como veremos con el caso de uno de los «nuevos asentamientos» de la Reserva, por instaurar una nueva articulación entre regulación formal y regulación social del acceso al Choré y del uso de sus recursos. Al contrario de la negociación sobre la frontera legal que depende de la correlación de fuerzas, esta rearticulación entre comunidades y Estado alrededor de la gobernanza de un espacio, lo que pasa por una definición política común, es antes de todo un fenómeno de legitimidad en la producción de un orden común.

## **1. ¿Tierra o bosque? La frontera negociada de un bien «abierto»**

El Choré es la arena sociolegal de un conflicto multiforme entre campesinos y Estado, entre campesinos y madereros, entre categorías diferenciadas de campesinos, entre gente del pueblo y gente del campo, etc. El «trasfondo» de este conflicto no es solo la competencia directa entre diversos «grupos de interés» por acceder a un recurso económico vital a la reproducción ampliada de la economía familiar para los unos y a la acumulación capitalista empresarial para otros, sino también la instauración de un control político del espacio. Este control pasa, además de la apropiación directa del recurso «en el terreno», por la organización del grupo de interés y por las mediaciones que establece con los poderes públicos, en la esfera política, haciendo reconocer su derecho a acceder al recurso no solo para sí pero en bien de la colectividad nacional (lo que el Estado codifica como Función Económica Social). En

●  
<sup>4</sup> Por regulación social de la tenencia, se quiere expresar la idea de que el control sobre un recurso depende más del reconocimiento social local que confiere legitimidad a la posesión y a la persona que posee dicho bien (*entitlement*) que del título de propiedad oficial (*title*) (van der Haar, 2000).

este plan, la tragedia del Choré y la contradicción interna del proceso de frontera plantean un problema de «definición política del espacio»<sup>5</sup>, que es también definición legítima de quien ocupa el espacio y de cómo y para qué usa sus recursos.

Veremos en un primer punto que el desfase entre gobernanza formal y gobernanza real del Choré es tal que este espacio queda indefinido políticamente y por lo tanto ingobernable. En un segundo punto, veremos como la negociación de la frontera del Choré entre Estado y organizaciones campesinas acerca formalmente la definición legal del espacio con su ocupación real pero sin llegar a una definición política común y sin establecer los cambios institucionales necesarios para una regulación efectiva.

### 1. 1. ¿El Choré, «tierra de nadie»?

En 1996, un gobierno militar creó por Decreto Supremo la Reserva Forestal del Choré, la primera del país, con una superficie inicial de 900 000 hectáreas. Hasta ahora, los campesinos no pueden recibir dotación de tierras dentro de la Reserva porque se trata de tierras fiscales de vocación forestal. La ley forestal de 1974 instauró entonces una exclusión tajante entre derechos agrarios y derechos forestales, prohibiendo que un propietario agrario explote comercialmente el bosque de sus tierras (lo que cambió la ley forestal de 1996).

El Estado trató de hacer respetar esta frontera espacial y jurídica tajante, usando la ley y la fuerza, aunque de manera hierática y sin lograr imponer su propia definición política del espacio. Así, después de un primer periodo de permisividad oficial respecto a la formación de los primeros asentamientos en la Reserva, se anuló por decreto en 1975 (justamente periodo de ruptura del Pacto Campesino-Militar y de radicalización del autoritarismo dictatorial de Banzer) los títulos acordados (y otros documentos pudiendo interpretarse como reconocimiento de un derecho) por el CNRA y el INC<sup>6</sup> en la Reserva. Eso no

●  
<sup>5</sup> «Las fronteras son creadas política y culturalmente a través de un trabajo de definición política del espacio geográfico. La historia de las fronteras es entonces la de una negociación social y política de definiciones, de límites, de lo que es accesible y de lo que es fuera de alcance» (Wardell & Lund, 2004: 117).

<sup>6</sup> El Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y el Instituto Nacional de Colonización (INC) eran los organismos estatales encargados de aplicar la Reforma Agraria, pero fueron «intervenidas» en 1992 ante la evidencia de corrupción en el proceso de dotación. En 2000, el DS 25839 dice que «documentos, títulos y resoluciones de dotación de tierras que hubiesen extendido el Servicio Nacional de Reforma Agraria o el Instituto de Colonización en la Reserva Forestal «El Chore», con posteridad a su creación, se encuentran viciados de nulidad absoluta, por haberse tramitado en contravención de lo establecido por

impidió la entrada de un número mayor de gente (la colonización espontánea es muy fuerte en los años de 1970), y provocó una mayor politización del proceso de colonización, imbricándose lucha por la tierra y resistencia política contra un poder estatal antisindical y contrario a los campesinos. Entre 1980 y 1986, el ejército estuvo presente en un sector de la Reserva para desalojar a los ilegales y por lo menos frenar las entradas (Soria Martínez, 1996), mientras que se abrían negociaciones complicadas sobre la determinación de una «línea roja» entre zona forestal y zona agrícola con la mediación de varias ONG. La idea era hacer de los asentamientos ya establecidos los guardias de la Reserva contra nuevos entrantes (Davies & Johnson, 1995). Sin embargo, la «línea roja» negociada no está considerada como una frontera por los campesinos, sino más bien como un reconocimiento de su «posición», destinado a ser rebasado. Por ejemplo, los miembros del asentamiento estudiado tomaron tierra dentro de la Reserva ignorando que había Reserva. Muchos sabían de una «línea roja», pero sin saber realmente lo que ella delimitaba porque en la zona los nuevos asentamientos siempre se fueron formando y se desarrollaron más allá de esta línea, sin mayores problemas respecto a la zona vecina donde hubo militarización. Después, obtuvieron gracias a movilizaciones que recogiera la línea para poder legalizarse (proceso de saneamiento en curso después del 2000 y ahora casi terminado hasta la línea roja actual). Ellos se enteraron de la existencia de la Reserva Forestal una vez que entraron en las tierras y haciendo las investigaciones sobre su situación legal para buscar la consolidación de su asentamiento.

A pesar de sus redelimitaciones y cambios en su definición legal, la Reserva seguía siendo concebida como un espacio impermeable. Al ser construido como objeto de políticas públicas, la defensa del medio ambiente justificó la idea de una frontera tajante, ya no entre agricultura y explotación forestal, sino entre zona habitada por el hombre y naturaleza virgen. Así, en 1992, año de la Ley General de Medio Ambiente, que sigue la Pausa Ecológica Histórica de 1990 y retoma las prescripciones internacionales en materia



el Decreto de creación de la Reserva Forestal y su posterior ampliación». En 1996, la ley 1715 crea, entre otras instituciones de regulación agraria, el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) como el ente estatal encargado de realizar el saneamiento de todas las propiedades agrarias en el país, de identificar las tierras fiscales y de revertir al Estado las propiedades que no cumplen con la Función Económica y Social (FES), para que sean destinadas prioritariamente —aunque la definición de la FES, la identificación y destinación de las tierras fiscales fueron y siguen siendo objeto de intensas controversias a lo largo de la implementación y de las numerosas reformas de la ley y de su reglamento— a ser dotadas a campesinos e indígenas sin tierra o con tierra insuficiente (dotación que alimenta procesos político-sociales diferentes, como la «colonización» y la reconstitución de territorios tradicionales).

de conservación (Hufty & Botazzi, 2005), un decreto amplió la Reserva de 180 000 ha (alcanzó entonces 1 080 000 ha), prohibiendo dotación y adjudicación de tierra así como toda forma de aprovechamiento forestal, caza y pesca. Pero este exclusivismo ecológico fue de corta duración y en 2001 otro decreto declaró 41 235 487 ha como tierras de producción forestal permanente en el país (entre las cuales el Choré), que trata sin embargo de conciliar explotación y conservación al pretender «fijar una frontera a la deforestación y degradación de los recursos forestales del país, facilitando su control y monitoreo».

Pero al mantener su referencial de exclusividad entre tierra y bosque, el Estado no pudo establecer una regulación efectiva del acceso a los bosques y de su conversión a la agricultura, y la distancia entre lo formal y lo real fue aumentando. Por una parte no se pudo mantener esta frontera tajante entre acceso a tierra y aprovechamiento del bosque porque en los hechos los avances de la agricultura y de la explotación forestal se imbricaron. Al promover la apertura de una vía de ferrocarril para sacar madera (con la justificación no cumplida de vincular los departamentos de Santa Cruz y del Beni), la misma explotación forestal favoreció la penetración de los campesinos proporcionando trabajo a los primeros colonos, y habilitando nuevos espacios con posibilidad de «sacar producto». La explotación forestal en el norte de Santa Cruz, caracterizada por su alta selectividad (concentración de la explotación forestal sobre unas pocas especies valiosas como la mara) y por la ausencia de prácticas de gestión forestal, se desplazó rápidamente hacia el Beni, dejando bosques empobrecidos donde los colonos hacen sus «chacos» (parcelas de roza y quema) sus parcelas, vendiendo eventualmente los árboles maderables a los «tronqueros» (Pacheco, 2001). Siendo el Estado el propietario de los árboles, se supone que campesinos y tronqueros le pagan patentes, sin embargo mucha madera es sacada clandestinamente (*El Deber*, 28/02/2005) y los colonos no aceptan fácilmente el control de «la forestal» ni los «planes de desmonte» que pide la nueva ley forestal de 1996. Ellos se sienten dueños tanto del suelo como de los árboles de su parcela y no conciben esta ficción jurídica que separa la propiedad de los dos recursos (y lo aceptan cuanto menos que la noción de «territorio» se impuso como idea-fuerza en la «ideología» del movimiento campesino indígena).

Así, a pesar de las exhortaciones oficiales, nadie respeta la definición oficial de la Reserva. Tomemos el ejemplo del nuevo asentamiento estudiado. Ahí, los marcadores sobrepuestos de varias olas y formas de apropiación privada

de recursos de la Reserva —machones, huellas de orugas, cadáver oxidado de oruga, restos de rieles, alambres, barbechos, etc.— denotan las prácticas extractivistas, especulativas y productivas que tomaron posesión de este espacio, conectándolo con distintos circuitos de reproducción y de acumulación. Así, lo que está categorizado por el Estado como reserva forestal de producción permanente está visto por los sindicatos campesinos como una reserva de tierras agrícolas para sus hijos (con la idea de evitar el fraccionamiento de sus tierras en herencia y de reproducir el esquema de minifundio vigente en las tierras altas), por los «traficantes de tierra» asociados con «loteadores» como reserva de «tierras de engorde» para movilizar o blanquear su capital, por los agricultores grandes como reserva personal de expansión agrícola comercial (pudiéndose alquilar mientras no se las cultiva, o «prestar» a pequeños campesinos que las chaquean y cultivan hasta devolvérselas listas para ser «desmontadas»), y por los peones agrícolas y segmentos del campesino con muy poca tierra (colonos fracasados o tardíos), como refugio frente a las pocas oportunidades de empleo y el costo de la tierra y del alquiler, etc.

En esta arena, el Estado no aparece como regulador y sujeto de políticas públicas, sino que es ausente o utilizado por los diversos grupos de interés en sus estrategias de acceso. En el caso de nuestro asentamiento, los «campesinos sin tierra» de la zona tomaron tierras puestas en venta dentro de la Reserva misma por un propietario ausentista. Según un testimonio, la familia de este propietario se enriqueció en la zona como rescatista del arroz, antes de instalarse en la ciudad de Santa Cruz. Su hermano fue subcalde de la sección provincial en los años 80 y sin duda sus relaciones políticas le permitieron «aparecer» como propietario de un fondo de 23 230 ha. Este fondo agrupa 5 predios dotados a personas diferentes pero, en un evidente caso de tráfico de títulos aparece como titulario del total con un expediente que corresponde solo a uno de los predios (Salvatierra, 2001). Esos títulos fraudulentos han sido anulados por el Tribunal Agrario Nacional y el INRA certificó al dirigente del nuevo asentamiento, en demanda de dotación de las mismas tierras, que no existe el fundo en cuestión en los archivos de su unidad de saneamiento, y que el propietario solo está en trámite de saneamiento de una parcela ganadera fuera de los límites actuales de la Reserva. A pesar de todo, el falso dueño sigue reivindicando la propiedad del fondo ante las autoridades locales (subprefectura y alcaldía) y apareció una cooperativa que pretende haberle comprado la propiedad y trató varias veces de instalar gente, haciendo venir campesinos del «interior» del país (con engaños se supone).

Este breve panorama da razón a un representante de la Cámara Forestal de Bolivia cuando afirma que «la reserva es tierra de nadie» y al denunciar la actividad de «piratas» y «avasalladores» (*El Deber*, 28/02/2005). Pero sustenta también a los dirigentes del nuevo asentamiento en cuestión cuando dicen haber sustraído el monte que tomaron a la «depredación». Lo paradójico de esta situación es que ni el Estado ni los campesinos se satisfacen de esta situación de desfase entre lo formal y lo real que hace de la Reserva la «tierra de nadie». Su interés común es establecer un gobierno sobre este espacio, lo que pasa por una definición política común o por lo menos compatible de dicho espacio. Pero el marco político de su interacción, establecido por las categorías del Estado, sigue generando estrategias antagónicas.

## **1. 2. El círculo vicioso de la negociación de la «permeabilidad» de la frontera del Choré**

Por una parte el Estado pretendió solucionar el desfase entre gobernanza formal y real del Choré refinando las categorías formales de la reserva para salvar el concepto de una frontera tajante acomodándola a las posiciones campesinas existentes, pero sin establecer una regulación efectiva ni emitir «señales» coherentes a los actores. Por otra parte, los asentamientos campesinos siempre se orientan a su legalización, buscando el reconocimiento estatal desde su propia convicción de su legitimidad, obligando al Estado a adaptar su marco legal a la dinámica del asentamiento campesino.

Viéndose incapaces de imponer una frontera impermeable y dándose cuenta que no corresponde con la realidad, los agentes estatales trataron de adecuar, en el área de mayor presión, la regulación formal a la situación real para controlarla. Ahí, el concepto de «reserva» evolucionó desde una perspectiva combinando conservación y explotación forestal empresarial hacia una perspectiva de desarrollo local sostenible que combina agricultura y forestería y reconoce la legitimidad de los asentamientos campesinos.

En 2000, el Decreto Supremo 25839 reconoce de manera excepcional derechos agrarios en la parte sudeste de la Reserva (211 632 ha), y procede a una clasificación fina de la misma, ajustándola a las «nuevas condiciones económicas sociales presentadas»<sup>7</sup>. Se establece una «Unidad de Uso

<sup>7</sup> El DS dice que «corresponde al Estado, mediante el instrumento legal respectivo, determinar la regularización del derecho propietario sobre las tierras poseídas en virtud al cumplimiento de las funciones



Agroforestal Intensiva» (AF), recomendando que sea una zona reservada para «reasentamientos campesinos bajo sistemas sostenibles», y 6 otras categorías de uso según las situaciones específicas (ganadería intensiva o extensiva, combinada con conservación o con manejo de fauna, agricultura extensiva combinada con conservación, etc.). El decreto retoma estas categorías del Plan Local de Uso del Suelo (PLUS) del departamento de Santa Cruz, aprobado por decreto en 1995, y dice que el saneamiento agrario (iniciado en todo el país desde la ley INRA de 1996) debe «considerar» sus «recomendaciones de uso». El PLUS plantea una sustitución gradual de la agricultura de tumba y quema por sistemas agroforestales con prácticas de conservación que eviten la degradación de los suelos. Se prevé rotación de cultivos, plantación de cortinas rompeviento, plantaciones forestales, actividades de investigación y extensión agroforestal, etc. Pero estas recomendaciones no se ejecutaron (Tapia Daza, 2005)<sup>8</sup>, y para los campesinos, las categorías del PLUS son seguramente más importantes en tanto que elemento de consolidación legal de sus asentamientos que como un instrumento de gestión sostenible, concepto todavía poco «socializado»<sup>9</sup>.

Así, después de una fase de conflicto y represión para mantener la idea de una frontera impermeable y tajante entre agricultura y bosques, se diluye esta frontera en un laberinto de categorías administrativas y una cadena de planes de gestión, que aumentan de manera general los costos de transacción del acceso a los recursos<sup>10</sup>. La respuesta burocrática que consiste en la proliferación de categorías jurídicas excepcionales que condicionan el acceso a los recursos, y de instancias e instrumentos de planificación por otro, que condicionan su uso, puede evadir el problema al tratar de encasillarlo. Por otra parte, el Estado no se presenta como un actor unificado para hacer respetar sus propias categorías, sino que entre instancias y escalas de gobierno, existen muchas tensiones. Hay



social y económico-social previstas por el artículo 2 de la Ley 1715», pero que «a partir de la fecha de aprobación del presente Decreto Supremo queda terminantemente prohibido definir excepciones de la misma naturaleza en toda la extensión de la Reserva Forestal del Chore».

<sup>8</sup> Un Plan de Ordenamiento Territorial fue elaborado en 2001 para aplicar y especificar el PLUS en la Unidad Agroforestal, pero no ha sido socializado con las comunidades (Trenier & Magariños, 2001).

<sup>9</sup> Según Pacheco (1999), la creación de la Unidad Agroforestal fue producto de una alianza entre campesinos e instituciones locales de desarrollo para hacer reconocer la vocación agrícola de la zona, aceptando en la negociación su limitación por un marco forestal (en la práctica pocos se involucraron en actividades forestales). Por parte de las autoridades públicas, la idea era de hacer de la Unidad una zona de amortiguamiento para frenar la incursión de colonos en la reserva (Davies & Johnson, 1995).

<sup>10</sup> Pacheco (2006) alude al aumento de los costos de transacción como un límite a la aplicación de los instrumentos de planificación que propone la nueva ley forestal.

un conflicto de competencia y de territorio administrativo entre instituciones agrarias que tratan las demandas campesinas, e instituciones forestales que tratan las demandas de los forestales (Trenier & Magariños, 2001). Por otra parte, existen entes administrativos autónomos de los Ministerios, que son las Superintendencias agraria y forestal, las cuales supervisan los procesos de dotación de tierra y de concesión de bosque, vigilando que respeten su vocación de uso. Esta doble dualidad entre instancias y entre campos de administración puede generar interferencias y hasta contradicciones en el aparato estatal, sobre todo cuando los sectores sociales cuyas demandas se debe conciliar están en fuerte pugna y cuando se cuenta con recursos limitados y condicionados a los planes de la Cooperación y Organismos internacionales. Hay que añadir por fin que la descentralización confiere competencias al municipio en la administración de recursos, y que esta escala de política local es muy conflictual e inestable y es otra fuente de interferencias. La afirmación luego de una escala departamental de poder político complica aún más el proceso de administración de los recursos.

La respuesta estatal al desfase entre lo formal y lo real es también una respuesta a las demandas campesinas de legalización, que podemos concebir como estrategias de control de la clasificación legal de las tierras, condición de la continuidad del proceso de frontera interna. Si al nivel de mayor institucionalización de la frontera, obtuvieron cambios en la extensión de la Reserva y en su definición legal, a nivel micro-institucional también lograron «permeabilizar» la Reserva al avance de la frontera agrícola (en el futuro y no solo de sus posiciones presentes). Es el caso con el control de los desmontes, que determina la conversión de los bosques en tierra agrícola. La reglamentación de desmontes y quemas controladas (Resolución Ministerial N° 131/97) indica que para obtener una autorización de desmonte, se debe hacer, entre otros requisitos, un Plan de Ordenamiento Predial (POP) y un Plan de desmonte (IDRC/CRDI, 2006)<sup>11</sup>. Pero en 1999 una resolución de la Superintendencia Agraria levantó el requisito del POP y en las movilizaciones nacionales del 2000, los campesinos y colonizadores obtuvieron el Decreto Supremo 25847 que levantó la exigencia de plan de desmonte debajo de 5 ha, medida muy criticada por la Corporación Forestal Boliviana (CFB) que



<sup>11</sup> Se indica en este documento y en el artículo de Pacheco otro aspecto de la negociación de la frontera: los municipios (a través de sus Unidades Forestales) se interesan más en controlar los desmontes ilegales, es decir en cobrar por ellos, que en controlar las actividades forestales informales porque no perciben un beneficio directo de los remates de madera decomisada.

representa los intereses de las empresas forestales (Pacheco, 2001: 41). Por estas facilidades legales, los pequeños colonos se liberan del control público y se cortan pedazos de frontera. Otro ejemplo, dado también por Pablo Pacheco, muestra como las organizaciones campesinas tratan de controlar, o por lo menos influenciar, el proceso de categorización jurídica de las tierras que define que uso y que usuario son legítimos en un espacio dado. Se trata del tema esencial de la localización de las tierras fiscales para su posterior asignación a diversos usos, agrícolas o forestales. El reglamento de la ley agraria comprendía un procedimiento para «certificación de disponibilidad cierta de tierras fiscales» que pretendía facilitar la delimitación de tierras forestales fiscales por una revisión en gabinete de los derechos agrarios y forestales inscritos y la realización de visitas de campo. Presiones campesinas obtuvieron que el Decreto 25848 en el año 2000 cambiara este reglamento a favor del proceso de saneamiento agrario, apropiado en este caso como un instrumento campesino de categorización del suelo: tierras pueden ser declaradas fiscales solo después del saneamiento agrario y ser reconocidas como forestales solo si no han sido objeto de demanda de dotación.

En los dos casos, la estrategia campesina pasa por hacer prevalecer, sobre el derecho forestal, el derecho agrario, en cuya letra prevalecen los intereses campesinos desde la Reforma agraria y que es objeto de un trabajo constante de interpretación por parte de las organizaciones campesinas y de sus asesores. Logran así la continuidad de la dinámica del asentamiento y del proceso de frontera interna.

En este proceso, los campesinos andinos amplían un «orden normativo» que contribuyeron a crear pero que está íntimamente articulado a la reproducción misma del Estado post-revolucionario, orden que se puede resumir con la noción de Reforma Agraria. Esta noción sintetiza un principio de posesión agraria que figura en la Constitución Política del Estado —«la tierra es de quien la trabaja»— con una secuencia institucional que se repite formalmente desde 1953: organización sindical de los campesinos para ser reconocidos por el Estado y negociar por medio de sus dirigentes y apoderados los trámites de personería jurídica y de dotación de tierras, y luego de apertura de caminos, de instalación de una escuela, puesto de salud, etc. Eso es «la demanda» de la clase campesina, más allá de sus divisiones políticas: reconociendo el poder normativo último del Estado y la necesidad de su protección, pero teniendo su propia versión y convicción de su legitimidad y practicando una concepción militante del derecho ciudadano, las organizaciones campesinas

lo obligan a reconocerlas y a atenderlas. Los asentamientos ilegales del Choré no pueden conformarse con la clandestinidad y orientan la mayor parte de su acción colectiva hacia el reconocimiento estatal.

Existe así una dialéctica contradictoria y conflictiva de reproducción y expansión entre Estado y comunidades campesinas, que al oponerse y negociar constituyen un orden político que los articula, incluso en el Choré donde el Estado trató de cerrar la frontera agrícola, y en cualquiera parte donde impiden lo que los campesinos consideran como las legítimas aspiraciones de su clase<sup>12</sup>.

Así, para volver a la parte «institucional» de nuestro enfoque, la primera respuesta a la «tragedia de los comunes» (la imposición de normas externas por una autoridad legítima y su aplicación sin discutir mucho por los usuarios) es un fracaso ya que no existe tal autoridad externa legítima para normar el espacio y capaz de hacer respetar estas normas. Siendo la acción colectiva que garantiza la posesión de recursos, a modo de regulación social, la segunda estrategia mencionada (un mercado bien institucionalizado que coordine eficientemente las acciones individuales) tampoco parece realista<sup>13</sup>, lo que nos orienta hacia la tercera vía de salida de la tragedia del Choré, la del fortalecimiento de los colectivos de usuarios.

## 2. ¿Hacia una política de cambio institucional en la frontera agrícola?

Los asentamientos ilegales de la Reserva enfrentaron a la vez los problemas tradicionales de la colonización (falta de infraestructuras, de capital, de mano de obra, etc.) y su situación de ilegalidad (represión, trabas en la consolidación legal, etc.), por lo que la exigencia de inversión individual en «la organización» fue grande. La colonización es ante todo una acción colectiva, y más que eso, es un movimiento social en perpetuo proceso de institucionalización. Para



<sup>12</sup> Para un análisis detallado de un proceso de frontera interna imbricado en una política de Reforma Agraria con el caso de México, véase Léonard (2004).

<sup>13</sup> El ejemplo de tráfico de tierra que evocamos más arriba apoya la idea de que el mercado no puede ser eficiente y transparente en la regulación del acceso a la tierra si está en desfase con los principios centrales de la regulación social («la tierra es de quien la trabaja»), manipulando en este caso los procedimientos legales de reconocimiento de derechos, y si se desarrolla anteriormente al establecimiento de derechos legítimos sobre la tierra, producto en este caso de una acción colectiva campesina y no de una norma estatal.

ilustrar esta idea y ver lo que tiene que ver con la tragedia del Choré, presento aquí brevemente el caso de uno de los nuevos asentamientos de la Reserva. La institución comunal es un dispositivo de gobierno de los recursos y de los hombres al mismo tiempo (Chauveau *et al.*, 2005). En nuestra hipótesis, para salir de la tragedia del Choré tal como la formulamos (pasar de un bien abierto depredado a un bien común regulado), se trata de construir este dispositivo y de integrarlo en un orden institucional y político más amplio que lo oriente hacia una gestión sostenible de los recursos que controla.

En las palabras de Mary Douglass (2004 [1987]: 53-54), el desafío de la institución comunal es de generar un bien común (la organización, sus normas, su territorio, etc.) a partir de la suma de los intereses individuales (en el orden de los cuales el axioma más probable es: «no hagas lo que tu vecino puede hacer en tu lugar») y superándolos, estableciendo un «sistema de confianza mutua» (en el orden del cual cuanto más gente participa, más beneficio saca cada uno). El pasajero clandestino de la paradoja de la acción colectiva descrita por Mancur Olson había sido el mismo egoísta racional que el depredador irreflexivo de la tragedia de los comunes de Hardin. Se trata de un proceso complejo que podemos expresar en términos cognitivistas como el paso de un «grupo latente» de egoístas interesados a un grupo solidario que «genere su propia visión del mundo y desarrolle un estilo de pensamiento que nutre esquemas de interacción» (Douglass, 2004: 64), y en términos institucionalistas como el paso de «un grupo que empieza con un conjunto de reglas de acceso abierto y contempla la adopción de su primer conjunto de reglas que limitan el acceso» (Ostrom, 2002: 57). Eso es el camino del cual propongo mostrar ciertos jalones en la historia de uno de los nuevos asentamientos de la Reserva. La elaboración de una estrategia de consolidación del asentamiento (motor local del proceso de construcción de derecho en la frontera) desemboca sobre los conceptos de patrimonio común y de institución comunal autogestionaria. La situación local delicada del asentamiento, su afiliación a un movimiento social nacional y la posibilidad de un nuevo pacto con el Estado central son centrales en esta elaboración.

Para cualquier asentamiento nuevo, la *consolidación*<sup>14</sup> de la tenencia de la tierra es el objetivo principal y tal vez el único motivo de cooperación en el «grupo latente» cuando no existía antes de la toma de tierra. Los tres polos de legitimización de la posesión son la *posición* socialmente reconocida que



<sup>14</sup> Pongo en cursivas el vocabulario local resaltante.

se expresa en el *trabajo* (camino bien mantenido, chacos cultivados) y en la *afiliación* a la Central campesina (que proporciona una arena de resolución de conflictos y puede ser un mediador para obtener recursos públicos), el título o por lo menos la *carpeta* de demanda, y más generalmente *el papel* (planes por ejemplo), y el aspecto de anterioridad, que en el caso del asentamiento en cuestión coincide con la legitimidad de haber *luchado* (arriesgando el desalojo y la pérdida de su *inversión*, etc.), y de *sufrir adentro* en el monte, lejos del pueblo<sup>15</sup>. La posición de nuestro asentamiento es débil respecto a esos criterios. La gran mayoría no reside en el asentamiento, que es todavía un espacio satélite de trabajo y no una comunidad establecida. La multiresidencialidad y multiactividad hacen que el trabajo sea poco intensivo, lo que se ve en el estado de los chacos y del camino. Personas de las zonas les dicen *turistas* porque van y vienen y no se quedan mucho adentro. Así, varios grupos que dicen haber formado sindicatos y haber sido reconocidos por la Central campesina pretendieron, después de recorridos de reconocimiento y de mediciones, que *quedaba espacio* libre para ellos en el territorio demandado por la comunidad, y tomaron posición. Los nuevos entrantes se justifican por la *ausencia de trabajo* en las tierras ocupadas y por su voluntad de *cumplir con la FES* (Función Económico Social). Los miembros del asentamiento aceptan el reproche, pero se justifican *a posteriori* de no haber querido *depreñar el monte*, argumento ecológico débil hasta que se vista de legalismo desde los decretos agrarios de junio del 2006. Así, la rivalidad por acceder a tierras y consolidar su control dentro de la Reserva hizo que los asentados se distanciaran de las categorías sindicales tradicionales (el trabajo de chaqueo



<sup>15</sup> La experiencia de la vida sufrida *adentro* da lugar a la construcción de un «grupo de estatuto» (Weber) a partir de una subclase de campesinos «sin tierra o con tierra insuficiente» según la expresión consagrada, es decir de gente que vive pobremente de la agricultura y ganadería, o que la combina o la reemplaza totalmente con otras actividades (*tener oficio* es un criterio de diferenciación en esta subclase). La vida *adentro en el chaco* los diferencia de la *gente del pueblo*, no de manera esencial y permanente sino de manera situacional y excepcional (lo que no quiere decir que no sea un criterio de diferenciación y de identificación) porque ellos viven también en el pueblo (aunque otro grado de distinción entre gente de pueblo y gente del campo se basa en el origen social y/o en la ocupación presente y no en la residencialidad, uno pudiendo vivir en un pueblo, aunque sea «urbanizado», y considerarse campesino). El *sufrimiento* por las condiciones generales de la vida en el monte se sobrepone y engloba (mientras no se ha *urbanizado* el asentamiento) el trabajo como principio de legitimación de la posesión agraria. Es una base de vivencia común importante en la constitución de una «ideología de lo cotidiano» (Bakhtine) que participa de la construcción de una comunidad más allá del grupo latente interesado en *agarrar un pedazo de tierra*: los vivos que quieren tierra no para vivir y trabajar sino para venderla, dirigentes comerciantes que humillan las bases, son los que se benefician del sacrificio de los que sufren luchando para consolidar la posesión.

como principio supremo de posesión) y reivindicaran una forma distinta de uso de los recursos: asumir el hecho de estar en una Reserva forestal mientras que la primera estrategia pensada (en vista de consolidación legal) consistía en negar la pertinencia de esta categoría con los argumentos que la explotación forestal había *saqueado* el monte de sus recursos maderables y que estas tierras estaban en venta como tierras agrícolas cuando se las ocupó.

La afiliación del asentamiento al Movimiento de los trabajadores campesinos Sin Tierra (MST) y no a la Central Campesina es seguramente un factor de debilidad de su reconocimiento local y al mismo tiempo de discusiones internas: inicialmente, eran 5 *núcleos* asentados en la Reserva como *sindicatos sin tierra*. En 2000, mientras que se organizaba un MST al nivel nacional en coordinación con la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB, nivel mayor de la organización sindical), esos sindicatos se afiliaron a este movimiento que permite legitimar la toma de tierra como lucha por la justicia agraria contra el latifundio y ofrece una plataforma de negociación con el gobierno para obtener la consolidación legal de los asentamientos ilegales. Pero luego, el MST se constituyó como *organización matriz* propia y hasta cristalizó un modelo alternativo de tenencia de la tierra que tiene fuerte resonancia en el contexto local de nuestro asentamiento, modelo que adopta una idea de *colectivismo* frente al *individualismo* que el *sindicalismo* favorecería (sobre todo porque no prohíbe las ventas de tierra). Ante la disyunción normativa y la alternativa de afiliación política, 2 de los 5 núcleos se retiraron del MST y escogieron la afiliación sindical, con su modelo organizativo clásico. En los otros 3 núcleos, hubo discusiones respecto a la alternativa. En dos de ellos se impuso la *visión* nueva mientras que en otro hay un conflicto agudo entre dos «coaliciones de usuarios» (Ostrom, 2002), la más fuerte *tira al lado del sindicalismo*. Del otro lado, se forma dentro del «movimiento comunitario» que es el MST (Le Bot, 1994) una red de militantes *conscientes*: en general son jóvenes que acceden por la primera vez a una parcela y no han sido miembros activos de un sindicato agrario y que se involucran con pasión en el MST, empezando desde sus filas a conocer la política nacional, la historia de las luchas campesinas e indígenas, y a entrever una «carrera» de dirigentes. Ellos actúan como una «comunidad de pensamiento» para el cual la propiedad colectiva y las obligaciones comunales que fundamenta y que la fundamentan benefician a cada uno mejor que la propiedad individual y la libertad de acción individual que permite.

Estos dos puntos circunstanciales van a influenciar, de manera decisiva, la estrategia de consolidación del asentamiento, abriendo la posibilidad de la construcción simultánea de un «pensamiento institucional» (Douglass)<sup>16</sup> y de una «institución de recursos de acervo común autogestionaria» (Ostrom). Otro factor importante viene de los grandes cambios en la regulación formal. Esta vez, no consisten en la proliferación de categorías de uso del suelo, excepcionalmente adecuadas a situaciones locales y en la multiplicación de microfronteras locales, sino en una reorientación de los principios de tenencia agraria<sup>17</sup>. El gobierno actual, «orgánicamente» vinculado con los «movimientos sociales» campesinos e indígenas, se dio la meta de desbloquear el proceso de reversión y distribución de tierras<sup>18</sup>. Fue más allá al promover lo que llamó la «reconducción comunitaria de la reforma agraria», que se tradujo en disposiciones muy bien recibidas por nuestra comunidad (primero los decretos de junio del 2006 y después una ley modificatoria a la ley INRA) y que el MST considera producto de sus planteamientos. En cuanto a la tenencia de la tierra, los grandes principios de dicha reconducción son: toda dotación de tierra se hace colectivamente, en título proindiviso; la tierra no se vende; las tierras forestales pueden ser dotadas a comunidades campesinas, pero la tierra dotada explotada encima de su «capacidad de uso mayor» puede ser expropiada incluso a comunidades campesinos e indígenas (la tendencia de superar la diferencia cognitiva tajante entre tierras agrícolas y bosques está condicionada, en la práctica, a la implementación de actividades agrosilvopastoriles).



<sup>16</sup> Concibo este «pensamiento institucional» no como una ideología en el sentido de un sistema coherente y cerrado de representaciones, en relación de anterioridad con su «realización», sino como un conjunto de principios que guían una acción orientada racionalmente «en fin» y «en valor» (Weber) hacia la construcción y reproducción de una institución que «objetiva» dichos principios, lo que implica un proceso de interpretación de la realidad a través de esos principios y cierta modalidad de «auto-reflexividad» de la acción en su congruencia con los principios y la realidad.

<sup>17</sup> Ostrom (2002) insiste sobre la importancia de los «regímenes políticos más amplios» que influyen decisivamente sobre la «estructura macroinstitucional» que influye sobre los cálculos individuales de costos y beneficios que según la autora determinan su decisión de «invertir en la organización».

<sup>18</sup> La ley agraria 1715 (ley INRA) trató de reafirmar el Estado como administrador de los derechos a la tierra: para recibir una dotación, hay que pedirla al Estado, cumplir con sus requisitos y esperar que identifique las tierras fiscales aptas para agricultura. Rompiendo con la tradición de la Reforma Agraria, se prohibieron los asentamientos espontáneos. Pero a pesar de las promesas obtenidas por las sucesivas movilizaciones, no se identificaron las tierras fiscales a redistribuir y no hubo dotaciones de tierras. Naciendo en reacción contra esta ley, el MST reactualizó, dentro del repertorio de acción campesino, la acción directa por la toma de latifundios. Al mismo tiempo que medio de presión sobre el Estado, la toma de tierra es medio de fundación de nuevas comunidades y motor de una «Reforma Agraria desde las bases» (De Janvry *et al.*, 1998). Los cambios del poder nacional que siguieron la elección de Evo Morales a la Presidencia hicieron que el MST abandone la estrategia de toma de tierra y trate de ser mediador del proceso de Reforma Agraria, organizando grupos de base y apoyando sus trámites de dotación.



Aunque no regule la práctica social, la ley le da «puntos de referencia» (Wardell & Lund, 2004: 118). En nuestro caso, va más allá al dotar de un lenguaje performativo (él de la ley misma) el «pensamiento institucional» que los militantes están cristalizando en su elaboración de una estrategia de consolidación del asentamiento. Estas normas legales reafirman la posición de esta «comunidad de pensamiento» en el debate normativo que divide su asentamiento y facilitan la cristalización del asentamiento en «colectivo de pensamiento» frente a los sindicatos locales que se resisten a reconocerlo totalmente<sup>19</sup>. Ahora, incluso un miembro de *base* (que no forma parte de la red de líderes) contesta a los detractores *sindicalistas* (para concluir una discusión muy concreta que tiene que ver con un litigio entre el sindicato y un propietario privado): «nosotros no somos sindicato, somos comunidad» (la distinción entre sindicato y comunidad es la base crítica del pensamiento institucional de nuestros «neo-comunarios»). Siendo optimistas, podemos ver en esta construcción institucional retroalimentada por conceptos legales los indicios de un nuevo «pacto» entre Estado y comunidades que podría anunciar las nuevas formas institucionales del proceso de frontera política interna.

Así, en su estrategia de consolidación en el marco de la tradición de negociación de la permeabilidad de la frontera de la Reserva, el nuevo asentamiento pasó de la voluntad de obtener un cambio de categorización de las tierras forestales ocupadas a tierras agrícolas a proponer su solución a la tragedia de los comunes, pasando por el argumento de los campesinos guardia bosques (aumentado con el argumento de impedir el tráfico de tierras): la propiedad comunera impediría desmontes masivos al subordinar la estrategia productiva individual a normas comunales que prevén zonas de protección del monte, zonas de desmonte colectivo en tierras aptas, y zonas de chaqueo individual limitado (un especie de PLUS comunal). La ausencia de título de propiedad individual impediría la acumulación de tierra en manos de egoístas para la agricultura comercial, el patrimonio familiar o el tráfico especulativo. Se esboza con el Estado un nuevo pacto alrededor de la propiedad comunitaria como única opción de dotación, en la cual la transferencia de derechos entre Estado y comunidad no es completa: el Estado conserva el derecho de expropiar la tierra dotada si la comunidad no respeta su capacidad de uso mayor, el patrimonio comunal siendo considerado parte del patrimonio nacional y el



<sup>19</sup> Douglass (2004) se presta estas nociones de Ludwig Fleck para analizar como un pensamiento institucional (que guía las percepciones y las elecciones individuales) depende de la solidaridad de un grupo entorno a intereses específicos, y viceversa.

«aprovechamiento» de los recursos naturales condicionado por su «gestión». Este punto, que tiene que ver con las discusiones actuales sobre la ampliación de la noción de Función Económica y Social de la tierra, me parece ser un cambio importante respecto a la ideología campesinista (el trabajo crea el derecho) que fundamenta el derecho agrario y abrir puentes más sólidos entre regímenes de tenencia agraria y forestal y entre estos últimos y el régimen de administración de los recursos, superando la frontera cognitiva al mismo tiempo que legal y espacial entre tierra y bosque. La nueva legitimidad del Estado a los ojos de los campesinos es importante para la aceptación de esos cambios institucionales y la constitución de este pacto que limita la posesión parcelaria campesina insertándola en dispositivos comunales y estatales de control. Ahora, el asentamiento ilegal para el cual su consolidación legal en la Reserva iba a ser un proceso de negociación y de conflicto con la ley tiene una representación orgánica del *proceso legal* como construcción institucional de un «territorio político» (Léonard, 2004), es decir de una comunidad de usuarios bien delimitada (en cuanto a los recursos y las personas que controla)<sup>20</sup> integrada en un orden político mayor del cual reconoce la legitimidad y la autoridad porque le da a ella misma legitimidad y autoridad.

Esta representación nace de la práctica de los líderes jóvenes que están llevando a cabo los trámites legales de dotación en propiedad comunaria para su comunidad: encuentran en estos trámites la manera de objetivar la existencia de la comunidad a los ojos de las bases cuya mayoría sigue siendo «latente» en cuanto a su aceptación de reglas colectivas limitativas y obligatorias (en cuanto a la inversión individual en la organización y al uso de los recursos), y de persuadirlos de los beneficios de estas limitaciones (como las que implica un principio de conservación del monte). En los trámites oficiales, el sujeto es la comunidad y de ahí se derivan reglas prácticas y arbitrajes internos: se amenaza por ejemplo los «disidentes» *sindicalistas* (que no aceptan el título pro indiviso) de *depurarlos* de las *listas de beneficiarios* de la dotación. En fin, la comunidad existe más que sus afiliados en esta interpretación local del proceso legal: La tierra se dota a la comunidad, sin importar quienes son los afiliados e incluso cuantos afiliados hay; la autoridad comunal se encargará

●  
<sup>20</sup> La delimitación del grupo y de su territorio es una de las condiciones que da Ostrom (2002) para determinar y aplicar reglas de acceso a los recursos y formar una «institución de acervo común autogestionaria» (en términos durkheimianos, el cierre del grupo es condición de la autoridad simbólica que confiere lo sagrado y lo sagrado es motor de este cierre institucional: hay que marcar fronteras). De hecho, la pregunta fundamental de «quien entra, quien sale» es el punto de discusión más fuerte en cada reunión mensual del asentamiento en cuestión.

de *llenar* el territorio controlado: afiliados pueden entrar y salir pero *la tierra queda a disposición de la comunidad*, que la afecta a quien considera ser (según las informaciones disponibles y el testimonio del candidato) un *verdadero sin tierra*; el *traspaso* de una parcela se da de preferencia entre familiares directos, no tiene que parecer a una transacción comercial: él que sale solo puede recibir una compensación por sus *mejoras* (casa, plantación, chaqueo). Sin duda, se reinventa una tradición comunitaria erosionada en los sindicatos de las zonas de colonización que no es del todo extraña a los nuevos comunarios, pero lo importante aquí, respecto a nuestra problemática, es que la inversión en una organización que limita la libertad de acción de los individuos en el manejo de los recursos es, en circunstancias dadas, una elección individual de adhesión a un pensamiento institucional en formación.

## **Conclusión**

Respecto al problema de la tragedia del Choré tal como lo planteamos (un bien «abierto» fuera de un marco regulatorio efectivo), vimos que la «gobernanza real» de la Reserva Choré caracterizada por la negociación continua de la permeabilidad de la frontera a actividades ilegales hace muy insuficientes las dos primeras estrategias de resolución de dicha tragedia (imposición del respeto al bien público por una autoridad externa, institucionalización de un mercado eficiente). Sin embargo, vimos en el proceso de «colonización» de la Reserva otra cosa que su efecto de deforestación: la ampliación de un orden normativo campesino portador de relaciones institucionales específicas con el Estado. Pensando que se pueden rescatar de esta construcción institucional principios de control y de gestión de los recursos que sean orientados hacia la constitución de un patrimonio común, buscamos los elementos de una nueva regulación social en el caso de uno de los nuevos asentamientos de la Reserva. Éste fue llevado, por las circunstancias de la elaboración de su estrategia de consolidación, a asumir su posición en una Reserva forestal y a ver en la constitución de un control comunal y estatal de las prácticas productivas individuales una respuesta a la tragedia del Choré (en el marco de la tercera estrategia —la constitución de una institución autogestionaria de patrimonio común— más abierta a considerar condiciones históricas específicas). La construcción de derecho en una frontera política interna puede así generar un «pensamiento institucional» que se enfrente a la «tragedia de los comunes», en ciertas condiciones socio-institucionales que tienen que ver, en este caso, con el desfase del nuevo asentamiento con la regulación social vigente y con los

«puntos de referencia» proporcionados por la legislación y por el movimiento comunitario. Veremos en el futuro si este esbozo de pensamiento institucional, una vez pasado el momento cristizador de los trámites de dotación (el cual permite por primera vez que se imponga una autoridad colectiva en el «grupo latente» de usuarios), alimenta la cohesión del grupo y la capacidad de acción colectiva en la gestión de los recursos, la cual pasa por construir respuestas eficientes ante un entorno complejo en el marco de una *praxis* colectiva de equidad y de sostenibilidad.

## Referencias citadas

- CHAUVEAU, J.-P., JACOB, J.-P. & LE MEUR, P.-Y., 2004 – L'organisation de la mobilité dans les sociétés rurales du Sud. *Autrepart*, **30**: 3-23.
- DAVIES, P. & JOHNSON, J., 1995 – *Buffer zones in lowland Bolivia: conflicts, alliances and new opportunities*, 16 pp.; London: Overseas Development Institute, Rural Development Forestry Network. Network papers 18b.
- DE JANVRY, A., SADOULET, E. & WOLFORD, W., 1998 – *From State-led to Grassroots-led Land Reform in Latin America*; Santiago de Chile: WIDER, FAO. Workshop on Access to Land.
- DOUGLASS, M., 2004 [1987] – *Comment pensent les institutions*; París: La Découverte.
- EL DEBER, 2005 – *Mafia organizada explota madera mara en Choré*. Edición impresa, 28 de enero.
- HAAR, G. van der, 2000 – The contested nature of land tenure regulation. In: *Current land policy in Latin America: regulating land tenure under neo-liberalism* (Annelies Zoomers & Gemma van der Haar, eds.): 271-287; Amsterdam: KIT Publishers, Vervuert Verlag.
- HARDIN, G., 1968 – The tragedy of the commons. *Science*, **162**: 1243-1248.
- HUFTY, M. & BOTTAZI, P., 2005 – Gobernanza de los bosques y conservación en Bolivia. In: *¿A dónde va Bolivia? Gobernancia, gobernabilidad y democratización* (Marc Hufty, Claude Auroi & Manuel de La Fuente, comp.): 149-182; La Paz: IUED, NCCR North South Plural.

- IDRC/CRDI, 2006 – Las Unidades Forestales Municipales (UFMs) <[http://www.idrc.org/es/cv-68173-201-1-DO\\_TOPIC.html](http://www.idrc.org/es/cv-68173-201-1-DO_TOPIC.html)>.
- LE BOT, Y., 1994 – *Violence de la modernité en Amérique Latine. Indianité, société, pouvoir*, 291 pp.; París: Karthala.
- LÉONARD, É., 2004 – Frontière interne, gouvernance locale et production de la culture politique en milieu rural mexicain. La réforme agraire dans le Sud-Veracruz (1920-2000). *Cahier des Amériques Latines*, **45**: 51-74.
- NORDENSKIÖLD, E., 2003 [1911] – *Indios y blancos*; La Paz: APCOB.
- OSTROM, E., 2002 – Reformulando los bienes comunes. In: *El cuidado de los bienes comunes* (Richard Chase Smith & Danny Pinedo Lima, eds.): 49-77; Lima: IEP, IBC.
- PACHECO, P., 1999 – Experiencia de colaboración para el manejo forestal en las comunidades de El Choré. *RURALTER*, **18**: 243-279.
- PACHECO, P., 2001 – Políticas forestales y acceso a los recursos del bosque. In: *Las tierras bajas de Bolivia a fines del siglo XX* (Miguel Urioste & Diego Pacheco, eds.): 25-52; La Paz: PIEB.
- PACHECO, P., 2006 – *Descentralización forestal en Bolivia. Implicaciones en el gobierno de los recursos forestales y el bienestar de los grupos marginados*, 71 pp.; La Paz: Plural Editores.
- SALVATIERRA, H., 2001 – Reserva forestal El Choré. *Artículo Primero*: 72-82.
- SORIA MARTÍNEZ, C. A., 1996 – *Esperanzas y realidades. Colonización en Santa Cruz*, 196 pp.; La Paz: CIPCA.
- TAPIA DAZA, G. S., 2005 – *Deforestación en el área desafectada de El Choré*; Santa Cruz: CIPCA. <<http://www.cipca.org.bo/contenido/index2.php?mc=43&cd=Cipca/notas&ci=Espa%Flol&cod=125>>.
- THIELE, G., 1995 – La dinámica del asentamiento campesino en la frontera agrícola en Santa Cruz. *RURALTER*, **13/14**: 109-146.
- TRENIER, N. & MAGARIÑOS, E., 2001 – *Bosques y medios de vida. Implicaciones para el manejo forestal en una zona de colonización*, 120 pp.; Santa Cruz: CIAT.
- WARDELL, D. A. & LUND, C., 2004 – En Marge de la loi et au coeur de la politique locale. Colonisation agraire des forêts classées au nord Ghana. *Autrepart*, **30**: 117-134.



# **Gestión del agua de la subcuenca del río Amajac (Estado de Hidalgo) considerando su entorno socioeconómico y ambiental**

Griselle Vega Isuhuaylas

## **Introducción**

La cuenca hidrográfica es un territorio delimitado por la naturaleza, específicamente, por las fronteras de las zonas de escurrimiento de las aguas superficiales que convergen hacia un mismo cauce. La cuenca, teniendo en cuenta sus recursos naturales y sus habitantes, posee condiciones físicas, biológicas, económicas, sociales y culturales que le confieren características particulares a cada una (CEPAL, 1994).

El territorio de las cuencas facilita la relación entre sus habitantes —independientemente de la agrupación que tengan dentro de este territorio en comunidades delimitadas por razones político-administrativas— debido a la dependencia común a un sistema hídrico compartido, a los caminos y vías de acceso y al hecho que deben enfrentar peligros comunes (riesgos naturales). Debido a esta interdependencia por el uso del agua, si no existen sistemas de conciliación de intereses entre los habitantes de este espacio se producen conflictos entre ellos.

La gestión del agua, considerando su dinámica en la cuenca hidrográfica, surge como una de las posibles opciones para articular la participación de sus habitantes en materia de gestión ambiental. La cuenca hidrográfica tiene un valor único para la coordinación de actores ligados a un recurso común, como el agua, así como para evaluar los efectos de las acciones de gestión ambiental. La calidad de agua refleja, en gran parte, la capacidad de gestión ambiental dentro de la cuenca. Además, la cuenca es una unidad natural que sirve de base como territorio para articular procesos de gestión que tienden al desarrollo sustentable (Sánchez Ortiz & Sánchez García, 2001).

El análisis de la gestión integrada del agua en la cuenca involucra el análisis del aspecto técnico, además del análisis del aspecto organizacional —en cuanto a relaciones sociales y su entorno—, que buscarán la respuesta a cómo se concilia el aprovechamiento del agua en la subcuenca y cómo manejarlo evitando conflictos y problemas ambientales, fomentando la equidad, que se logra mediante procesos de decisión donde participan y concertan los actores involucrados en este espacio.

A pesar de estos espacios de participación como los Concejos de Cuenca en México (Comisión Nacional del Agua, 1998), y una serie de normas para la gobernabilidad del agua, no siempre son los idóneos dada las diferentes visiones de la administración, uso y manejo del agua de los diferentes actores. Lo que deriva, al final, en una inadecuada gestión del recurso.

Por ello se plantea —a partir del análisis del entorno social, económico, y ambiental en la subcuenca del río Amajac— determinar los procesos de gestión del agua realizada por los diferentes actores, analizando las formas de gestión de la población usuaria de agua, instituciones y Estado, tomando en cuenta las diferentes percepciones respecto a la problemática del agua y al rol que juega cada uno de los grupos dentro de este espacio.

## **1. Participación y concertación para una adecuada gestión del recurso agua**

Dado que el agua es un recurso con gran versatilidad de usos y funciones —cada vez más escaso— y que presenta abundantes externalidades al nivel de las cuencas, su potencial para generar conflictos es ilimitado y de gran magnitud porque puede involucrar desde particulares a municipios, provincias y Estados, instituciones, sectores y naciones. En este escenario, la inexistencia



de un sistema eficaz y oportuno de resolución de conflictos resulta crítico para la gobernabilidad de este recurso. El concepto de gobernabilidad aplicado al agua se refiere a la capacidad social de movilizar energías en forma coherente para el desarrollo sustentable de los recursos hídricos. En dicha definición se incluye además, la capacidad de diseño de normas que sean socialmente aceptadas, orientadas al desarrollo sustentable del recurso hídrico, y de hacer efectiva su implementación por los diferentes actores involucrados (CEPAL, 2003).

El nivel de gobernabilidad de una sociedad en relación con la gestión del agua se ve determinada, entre otras, por las siguientes consideraciones:

- El grado de acuerdo social (implícito o explícito) respecto de la naturaleza de la relación agua-sociedad.
- La existencia de consensos sobre las bases de las políticas públicas que expresan dicha relación.
- La disponibilidad de sistemas de gestión que posibiliten —en un marco de sustentabilidad— la implementación y seguimiento de las políticas.

En todos estos niveles, la participación y concertación son ejes transversales fundamentales para ello. Debe propiciarse los espacios adecuados según la magnitud de la planificación.

### **1. 1. Los espacios de planificación**

Cada espacio de intervención tiene problemas, temas prioritarios y dinámicas organizativas peculiares. Una intervención con enfoque de gestión de recursos hídricos a nivel de cuenca, debe basarse en una estrategia multinivel bien diseñada. Las operaciones en cada nivel de intervención se deben realizar, considerando el principio de la «subsidiariedad» (fig. 1), utilizado para involucrar a los interesados en un tema para la toma de decisiones en el nivel organizativo correspondiente. Se cumple, entonces, que los niveles bajos actúen por sí mismos al máximo y los niveles superiores les dejen actuar, y si es necesario ayudan o suplen en lo que los niveles inferiores no puedan hacer, en la búsqueda del bien común. Es decir, lo más descentralizada posible y lo más centralizada que sea necesario. En otras palabras, el mejoramiento de un canal de riego se debe tratar con el comité de regantes del canal; la gestión de recursos hídricos de la cuenca (asignación de los escasos recursos para la satisfacción de múltiples necesidades) se debe realizar al nivel de la cuenca.

Para la gestión del agua se deben aplicar en todo su proceso dos conceptos: la participación y la concertación, que permitirá construir y trabajar compartida y complementariamente hacia objetivos comunes.

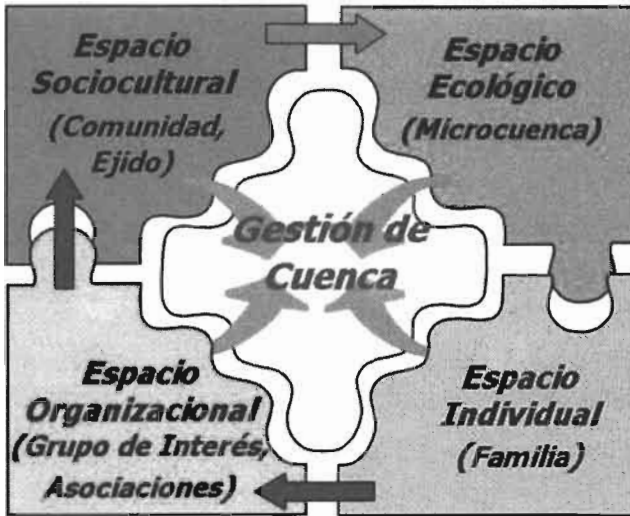


Figura 1 – Estrategia multis espacial correspondiente al principio de «subsidiariedad» (Pronamachcs, 2004a)

La concertación se define como la capacidad del ser humano para ponerse de acuerdo acerca de un objetivo común y contribuir al logro del mismo. Esto implica que cada persona participa conciliando, coordinando, ordenando y complementando acciones que apuntan a lograr el objetivo común; es decir, es parte de la construcción del futuro. Se puede deducir que las personas o representantes de los diferentes grupos o entidades asumirán compromisos si sus intereses están representados o en juego. Por lo tanto, deberían hacerse esfuerzos por consensuar la visión y la manera cómo abordarla; realizando acciones conjuntas para identificar lo que afecta a todos; y, posteriormente, analizar las alternativas de solución con el fin de superar las limitaciones. Todo esto ayudará a reforzar la construcción de una visión integral (PRONAMACHCS, 2004a).

En la concertación es fundamental aceptar y respetar los valores, conocimientos, e intereses diversos de todos los participantes. Las partes son responsables frente a los que representan, al proceso que han acordado establecer y a los plazos realistas para cada acuerdo. Los compromisos de ejecución y monitoreo eficaz son parte esencial de todo el proceso.

Otro pilar fundamental en este proceso es la participación (fig. 2), entendida como la capacidad que tienen los habitantes para formar parte activa de las organizaciones (grupo familiar, microempresa, comunidad, comité de desarrollo). Para algunos, la participación no es un medio, sino un fin relacionado con el «empoderamiento» de ciertos grupos para alcanzar un mayor acceso y control sobre los recursos y la toma de decisiones.

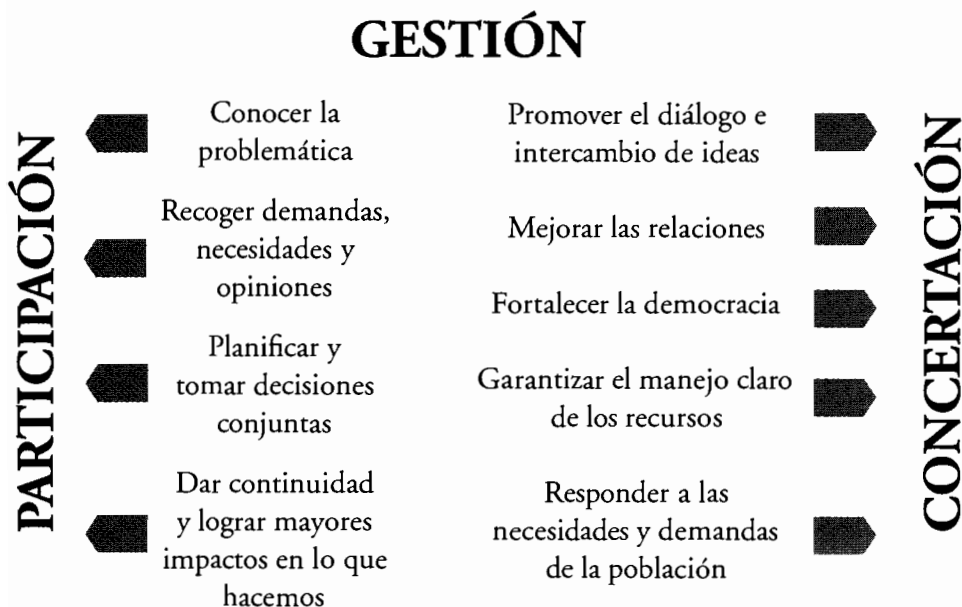


Figura 2 - Pilares de la gestión (PRONAMACHCS, 2004b)

La participación debe ser una oportunidad efectiva, accesible a todas las personas. Además, es preciso que ésta asuma formas diversas: participación en la vida familiar, de calle, de barrio, de ciudad, de país; y también de empresa, de escuela y de universidad; de las asociaciones civiles, culturales, políticas y económicas. La participación es, también, un derecho universal que no puede restringirse por razón de género, edad, color, credo o condición social.

La autogestión es el momento final de la participación donde la población de modo consciente acciona todo el proceso de gestión desde el diseño, la ejecución, la evaluación y retroalimentación de los derroteros de su propio desarrollo. Para llegar a este nivel han pasado un conjunto de aprendizajes que forman sus capacidades, los mismos que se expresan en gestionar su desarrollo (a nivel organizativo, generación de proyectos, ejecución y construcción de visiones compartidas, etc.).

Entonces, para poner en marcha un proceso de gestión de agua en cuencas y microcuencas es necesario fortalecer capacidades de los diferentes actores, por ello un tema importante es la «sensibilización» para motivar la participación efectiva de los actores de la Cuenca, haciendo explícita la responsabilidad de cada uno en el proceso de gestión en diferentes niveles.

## **2. La gestión del agua en la subcuenca del río Amajac**

El agua es esencial para la vida, por ello, su adecuado uso, manejo y preservación hará que la población actual y futura pueda disponer de este recurso en la cantidad y calidad requerida. Si partimos de un esquema país, las dos terceras partes del territorio mexicano son áridas y semiáridas, donde llueve poco, y el mayor porcentaje de lluvias (67 %) se presenta de junio a septiembre, lo que dificulta su aprovechamiento porque se presenta torrencialmente en la mayoría de los casos (CNA, 2005: cap. 3).

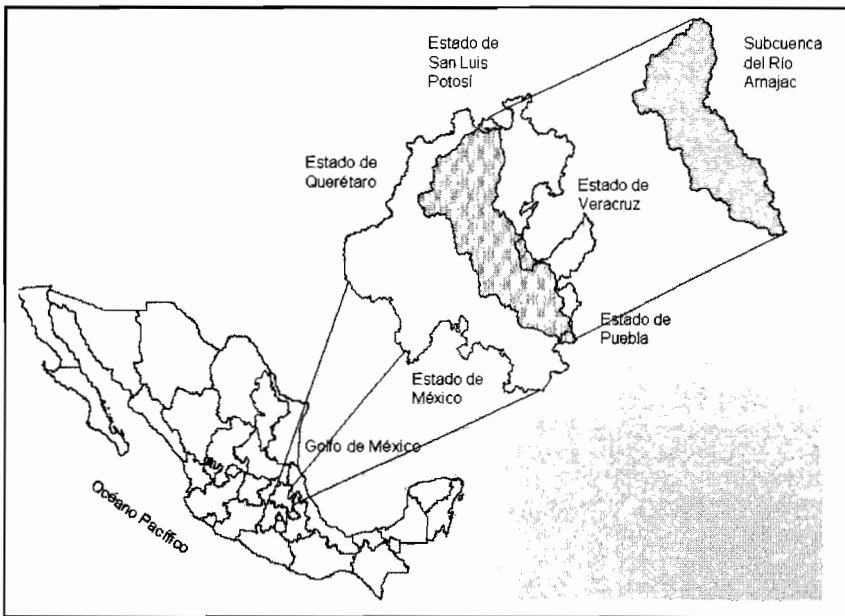
El crecimiento de las regiones del México no ha sido congruente con la disponibilidad de agua: el 77 % de la población vive en las zonas centro y norte del territorio, donde se genera solo el 32 % del escurrimiento natural ocasionado por la lluvia, en contraste a la zona sureste que genera el 68% del escurrimiento y en ella habita tan solo el 23 % de la población. A esto se suma la presencia periódica de huracanes y sequías que provocan muchos daños en varias zonas del territorio.

La escasez del recurso agua, su distribución desfavorable, el desperdicio y la progresiva contaminación, han hecho que en algunas zonas, las fuentes superficiales de abastecimiento sean insuficientes y que existan acuíferos sobreexplotados. Otro problema importante es el relativo uso eficiente del agua. En el riego se aprovecha entre el 35 y 50% del agua suministrada, y en las ciudades las eficiencias en la distribución del agua oscilan entre el 50 y 70 % (CNA, 2005: cap. 4). Además, gran parte de la población desconoce que para recibir el agua que requiere, se tiene que operar, mantener y ampliar una infraestructura que es compleja y costosa.

### **2. 1. Ubicación de la zona de estudio**

La subcuenca del río Amajac se encuentra ubicada en el Estado de Hidalgo, en México, y pertenece al Concejo de Cuenca del Pánuco, región hidrográfica IX-3 (CEA, 2000). Esta subcuenca tiene un área de 6 954 km<sup>2</sup> y es un sistema

de drenaje que ha experimentado una considerable evolución en el tiempo, debido a la gran demanda del recurso hídrico por los mismos usuarios de esta zona. La subcuenca del río Amajac consta de 37 municipios, que están representativamente dentro de la Subcuenca, entre ellos: Chapulhuacán, La Misión, Jacala, Tepehuacán de Guerrero, Tlanchinol, Lolotla, Molango, Tlahuiltepa, Juárez Hidalgo, Zimapán, Nicolás Flores, Eloxochitlán, Cardonal, Metztlán, Atotonilco, Mineral del Chico, Mineral del Norte y Omitlán de Juárez. Los principales cauces son el río Cocula que después se transforma en el río Meztlán y que se une con el río Amajac.



**Figura 3 – Ubicación de la subcuenca del río Amajac (Estado de Hidalgo)**

Fuente: Consejo de Cuenca IX (2000: 1)

Si se analiza la forma de gestión del agua en la subcuenca Amajac, se debe tomar en cuenta tres usos principales (interrelacionados por pertenecer al mismo espacio hidrográfico): agrícola, industrial y doméstico. Se debe tener en cuenta la forma de uso del agua superficial y subterránea, los usuarios que hacen uso de ellas, las formas organizativas y la interrelación entre estas.

### 2. 1. 1. Agua para uso doméstico

Se dispone de pocos volúmenes del vital elemento en las partes altas de la subcuenca donde se inicia la generación de escurrimientos, teniendo que recurrir a la explotación de acuíferos, esta explotación ha sido muy marcada en los últimos años —precisamente, en la zona alta de la cuenca es donde se concentra la mayor cantidad de población—.

En este ámbito, existen varias figuras legales para operar los sistemas de abastecimiento de agua potable a las poblaciones, desde organismos operadores hasta juntas o comités de agua, dependiendo de la importancia o tamaño de las comunidades. A medida que el organismo encargado de prestar los servicios es de mayor tamaño, su estructura es más formal y desde luego afronta la problemática con un mejor apoyo técnico y financiero. Muchos de estos organismos funcionan con el apoyo y orientación de la Comisión Estatal del Agua, encargados de la orientación en aspectos técnicos y normativos. Sin embargo, los estados financieros de los organismos operadores son deficientes debido a la falta de medidores, tomas clandestinas, padrón incompleto de usuarios, alta morosidad, y en general, una organización inadecuada de la población en la zona donde operan estos organismos.

Si hablamos de organización, habría que hacer una diferenciación en las comunidades pequeñas, donde la distribución de agua se realiza a través de comités de agua, formados en cada comunidad. Allí existe mayor organización, voluntad para resolver sus problemas de escasez de agua y de cooperación, solo van a la cabecera municipal para solicitar apoyo cuando la comunidad no puede resolver el problema. Sin embargo, en las cabeceras municipales, la operación y control del agua para uso doméstico recae sobre el gobierno municipal u organismos operadores y esta situación hace que la población se organice muy poco o nada, pues espera que el gobierno municipal u organismo resuelva los problemas sobre el abastecimiento del agua potable, en muchos casos, sin brindar ningún aporte.

Un aspecto interesante a tomar en cuenta es que en la mayor parte de comunidades hay disponibilidad de agua potable, de manantiales pertenecientes a su comunidad o de comunidades aledañas que han otorgado el respectivo permiso de uso de esas aguas. Pero así como hay comunidades que tienen disponibilidad de agua todo el día, existen otras en la misma zona de la subcuenca que tienen agua solo por días, y dentro de esos días, solo una o dos horas, es decir, si bien tienen agua potable, esta es insuficiente para cubrir

las necesidades poblacionales. A veces se soluciona este problema solicitando pipas de agua a la presidencia municipal, que las entrega de manera gratuita; también adquiriendo agua embotellada o en pipas particulares.

Por otro lado, la mayoría de las comunidades de la subcuenca no cuentan con sistema de alcantarillado, y los organismos operadores que generalmente atienden las cabeceras municipales, se encargan de la administración del sistema de abastecimiento y alcantarillado (si es que este último existe). La labor de construcción de alcantarillados y plantas de tratamiento primario recae sobre la Presidencia Municipal (Dirección de Obras Públicas), que en su mayoría carece de presupuesto para realizar este tipo de obras. Cabe resaltar que los organismos operadores están presentes en los municipios de la parte alta de la subcuenca, que es la zona más poblada y con mejor acceso por la cercanía con Pachuca, capital del Estado de Hidalgo.

La mayor parte de las aguas utilizadas son vertidas directamente a las corrientes o a las fosas sépticas, y en muchas comunidades ya están causando problemas de contaminación por su mal diseño, como en el caso del municipio de Juárez de Hidalgo, donde las fosas sépticas están drenando hacia las corrientes contaminándolas. Esto ha ocasionado algunos conflictos con las comunidades a las que les llega el agua contaminada. Asimismo, otro problema que agrava la contaminación de las corrientes es el vertimiento de basura. En ese sentido, los ríos principales de la subcuenca, Amajac y Meztitlán, están contaminados principalmente de bacterias originadas por descargas domésticas que afectan los usos acuícola y agrícola —producción de hortalizas— (Concejo Estatal de Ecología, 2001: 84).

### *2. 1. 2. Agua para uso agrícola*

En la subcuenca del Amajac tenemos dos zonas importantes de agricultura de riego, los distritos de riego: Tulancingo y Meztitlán. El distrito de riego Meztitlán, ubicado en la parte media de la subcuenca, utiliza para riego el agua almacenada en la laguna del mismo nombre, además de bombeos directos del río Meztitlán.

El distrito de riego Meztitlán tiene una superficie de riego de 5 024 ha, organizado en una Asociación de Usuarios que se conforma por un Concejo de Administración y un Concejo de Vigilancia. El primero tiene como función la operación del sistema de riego y la administración y conservación de la infraestructura hidráulica concesionada. De la misma manera, se encuentra

bajo la dirección de un gerente técnico que, como en muchos casos, es un profesional especialista en irrigación. En la época de estiaje, la demanda de riego no es abastecida en este distrito, los usuarios del distrito utilizan las pozas de acumulación de agua. Por ello, los planes de operación son coordinados con la Comisión Nacional de Agua a través de los «planes de riego» para controlar las temporadas críticas.

En cuanto a la contaminación de los cauces, el agua utilizada para riego llega contaminada en época de avenidas ya que arrastra las aguas de descargas residuales, industriales, domésticas y de riego, de la zona alta de la subcuenca. Sin embargo, en época de estiaje, esta agua contaminada no llega porque el cauce principal se seca en el camino, y las aguas que sí llegan son las que provienen de manantiales y afluentes de esta zona intermedia.

Al final de Meztlán, se forma una laguna-presa que tiene dos túneles y un resumidero que, de modo natural, filtra agua todo el año que llega hasta el río Moctezuma. Cuando el nivel de la laguna empieza a crecer trabaja el primer túnel y, en caso de crecientes, el flujo de agua no se puede controlar, lo que trae tanto problemas al distrito como a la parte baja de la cuenca.

Los pobladores asumen que el agua de riego, aguas abajo de la laguna, es más cristalina por el filtro natural de los cerros y, por ello, las aguas contaminadas que pudieran llegar de la zona alta de la subcuenca, como desechos de los sueros de los establos y pesticidas desaparece. Sin embargo, cuando hay vertimiento directo por el túnel se estima que llega el agua contaminada a la corriente, aguas abajo.

Por otro lado, el distrito de riego, Tulancingo, ubicado en la parte alta de la subcuenca se riega con aguas de la presa La Esperanza, con aguas residuales procedentes de la ciudad de Tulancingo y de municipios aledaños que descargan en la corriente principal y con el bombeo de pozos profundos, particulares en su mayoría. Este distrito tiene dos Asociaciones de Usuarios, del módulo riego de aguas blancas y de aguas negras, y de la misma manera que Meztlán, cuenta con un gerente técnico.

Otro tipo de organización es la que se forma alrededor de las unidades de riego, caracterizadas principalmente porque la zona de riego no es amplia como en el caso de los otros distritos. Están a cargo de los propios usuarios y el agua proveniente, en su mayoría, de pozos son utilizadas como riego de «auxilio» para cultivos en época de lluvias. La mayoría se encuentra ubicada en la parte alta de la subcuenca y las que están registradas como tales por la



Comisión Nacional del Agua —es decir, que tienen concesión de agua—, forman parte de los Comités Técnicos de Aguas Subterráneas (COTAS), organizadas por la Comisión Nacional del Agua (CNA).

Sin embargo, existen otras unidades de riego aún no registradas por la CNA, cuya organización está siendo atendida por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) a través de los Distritos de Desarrollo Rural y Consejos de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER). Ellos se encargan, entre otras actividades, de asesorar los permisos de concesión de agua de los agricultores ante la CNA.

Cabe resaltar que, actualmente, algunas organizaciones de las unidades de riego están mostrando inconformidad por la reducción de la concesión de agua de pozo; debido a que la mayor parte de unidades de riego está ubicada en la zona considerada de «recarga de acuífero» de la cuenca y con prioridad para el consumo humano. En las zonas donde no cuentan con agua para riego o pequeños canales de irrigación, la agricultura practicada es la de temporal, complementaria en su economía y básicamente para autoconsumo.

### *2. 1. 3. Agua para uso industrial*

Los mayores volúmenes están concentrados en la zona alta de la subcuenca. La actividad textil y la fabricación de productos lácteos están contaminando las zonas de cultivo y acuíferos y, por consiguiente, las corrientes de agua. A los volúmenes de descarte de las industrias se añaden los proporcionados por los sistemas de drenaje municipales, a través de las redes de abastecimiento para uso público urbano. A los usuarios de agua para uso industrial se les cobra solo la tarifa por uso de agua para industrias, sin embargo no existe un cobro por contaminación de las corrientes. Solo en el área de los municipios de Tulancingo y de Cuahutepec de Hinojosa, se procura cierto tratamiento del agua de drenaje, antes de ser vertido nuevamente a las corrientes. En otros municipios, los organismos operadores se encargan del servicio de alcantarillado de la zona, pero no se realiza el trabajo de tratamiento de aguas por la falta de recursos financieros.

Un aspecto interesante en esta zona es que los usuarios del módulo de riego II de aguas negras de Tulancingo no están de acuerdo con el tratamiento de las aguas residuales que llegan hacia su módulo, pues le quitaría la materia orgánica al agua y sus cultivos se verían perjudicados.

En el análisis realizado, el concepto de cuenca hidrográfica no es manejado por la población que tiene una participación tangencial en el problema del agua, además de escaso conocimiento y conciencia de la contaminación de las corrientes. Los problemas de contaminación de las zonas altas preocupan a zonas aledañas a nivel municipal, autoridades e instituciones, mas no a nivel poblacional. Si consideramos tres factores: i) el recurso agua en la zona alta de la cuenca es limitado; ii) es la zona de mayor consumo de agua por uso industrial, riego y poblacional; y iii) tiene la mayor concentración de población de la subcuenca; entonces se genera toda una problemática en la gestión del recurso ya que las zonas medias carecerán de agua en la calidad adecuada para la población que utiliza el recurso de las corrientes. Por ejemplo, el caso de Meztitlán que se alimenta de las aguas del río del mismo nombre.

Si se continúa con el modo actual de gestión del agua sin planear un uso adecuado entre estos sectores de uso, los municipios y habitantes de la subcuenca Amajac; el agua será más escasa en calidad y cantidad, generándose mayores conflictos que los existentes —por el momento, internos y dentro del ámbito de cada gobierno municipal— entre instituciones, organizaciones y la población usuaria del agua.

### **3. Rol del Estado**

El fundamento legal para el manejo y protección de las aguas de México se encuentra en el párrafo quinto del Artículo 27 Constitucional, que establece que la propiedad de las aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, al igual que la de sus mares territoriales (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2001). A raíz de ello se han promulgado leyes que norman la utilización de las aguas de propiedad nacional hasta llegar a la actual Ley de Aguas Nacionales (LAN), que regula la administración y preservación de las aguas. Sus disposiciones son de orden público y de interés social, por lo que deben ser cumplidas por todas las personas físicas y morales, incluyendo los Estados, dependencias federales y municipios (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2004a).

El Programa Nacional Hidráulico 2001-2006, vigente en México, indica que para los objetivos que se persiguen en el Sector Hidráulico, a través de la Comisión Nacional del Agua, se aplican una serie de principios dentro de los que destacan que el manejo del agua debe realizarse por cuencas hidrológicas y que la participación organizada de los usuarios es fundamental

en este proceso: desde la definición de objetivos, identificación y priorización de la problemática, hasta la implantación de las acciones requeridas, con el convencimiento de la necesidad de las acciones a desarrollar y de los beneficios a generar (Programa Nacional Hidráulico, 2001-2006).

En ese sentido, el Concejo de Cuenca del Pánuco es la instancia de coordinación y concertación entre la Comisión Nacional del Agua (CNA) y entidades de las instancias federal, estatal y municipal, y los representantes de los usuarios del agua, entre los que se encuentran autoridades gubernamentales, agrícolas y empresas prestadoras de servicios de agua potable y alcantarillado (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2004a). Su función principal es la de contribuir a mejorar la administración de las aguas, desarrollar la infraestructura hidráulica y preservar las cuencas hidrográficas. Se espera que sea un foro permanente para el diagnóstico, análisis y jerarquización de los problemas, así como para la propuesta, seguimiento y evaluación de objetivos, metas y programas relativos al agua, es decir, es un espacio que propicia la participación a todo nivel (CNA, 1998). El Concejo de Cuenca del Panuco representa una organización que cubre una extensión de 84 954 km<sup>2</sup> con 4 238 224 de habitantes, donde la subcuenca del río Amajac representa solo el 8% de esta extensión con el 13 % (550 000) de la población total.

Si bien es cierto que para facilitar los niveles de coordinación, el Concejo de Cuenca cuenta con organizaciones auxiliares que se determinan por una extensión menor, como las Comisiones de Cuenca y los Comités de Cuenca; para el caso de la subcuenca en estudio, todavía no existen estas organizaciones auxiliares representativas, solo se cuenta con un Comité Técnico de Aguas Subterráneas (COTA) Tulancingo (CNA, 2003).

Sin embargo, en la estructura del Concejo de Cuenca hay que resaltar que los usuarios de las aguas nacionales que participan deben ser acreditados por la Comisión Nacional del Agua (CNA), debiendo constituirse y acreditarse en grupos organizados y ser reconocidos e invitados por la CNA. El actual diseño del Concejo de Cuenca establece la CNA como una instancia de coordinación y concertación, facultada solo para emitir recomendaciones hacia las instancias gubernamentales y usuarios, sin contar con autoridad para emitir alguna normatividad oficial, ejercer acción legal o jurídica y no suople a ninguna autoridad u organización. Ello descarta la posibilidad de que, según el modelo ideal de gestión los participantes, puedan tomar acuerdos y decisiones a llevarse a cabo.

Entonces, sí existe la necesidad de equilibrar los aspectos técnicos como los sociales para una gestión democrática del agua. Considerar que un usuario realmente participa, significa que es necesario que se involucre en las acciones dentro de su ámbito y sobre todo, ver los mecanismos adecuados para que realmente exista una representación social adecuada que pueda tomar decisiones. Sin embargo, la mayor parte de usuarios del agua realizan el manejo, uso y administración del agua, sin tomar en cuenta el espacio de cuenca y los aspectos de interrelación de manejo de recursos, pues no tienen la visión de este espacio y la interrelación de acciones. Solo toman en cuenta el espacio local, que muchas veces corresponde a un sistema de riego o de abastecimiento de agua.

Con el fin de promover un uso adecuado del recurso, la CNA ha implementado en los municipios el programa «Cultura del Agua», con el que se han conseguido buenos avances en cuanto al cuidado del agua de uso doméstico. Este programa, principalmente enfocado a escuelas, aún no ha entrado en la fase de sensibilización de la sociedad acerca de las interrelaciones con este recurso —sin embargo, este programa puede ser muy útil—.

Por otro lado, si se analiza la Ley de Desarrollo Sustentable, indica que el Estado como tal tiene un gran interés en reconstruir, organizativamente, las comunidades, ejidos y la infraestructura necesaria para la concertación nacional y la formación de frentes comunes ante los procesos de globalización. Por ello hace hincapié en que tanto los ejidos, comunidades y las organizaciones o asociaciones de carácter nacional, estatal, regional, distrital, municipal o comunitario de productores del medio rural, se constituyan de conformidad con las leyes vigentes, que estén sujetos a esa Ley.

Para ese efecto, se tiene la estructura de planeación y coordinación llamados Distritos de Desarrollo Rural (DDR), que son unidades administrativas a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), que determinan el ámbito que cubre cada Distrito de Desarrollo Rural, así como los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER). Estas unidades administrativas son las encargadas de promover la formulación de programas a nivel municipal y regional o de cuencas, con la participación de las autoridades, habitantes y productores. Estos programas deberán ser congruentes con los Programas Sectoriales y el Plan Nacional de Desarrollo (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2001: título segundo, cap. 1, art. 13).

Los DDR tienen como lineamientos: mejorar los niveles de vida de la población rural; fortalecer las organizaciones sociales; y promover la participación activa y conjunta de los agentes económicos y sociales involucrados en el Desarrollo Rural y concertar acciones. Como unidades de desarrollo económico y social circunscrito a un espacio territorial, deben comprender zonas con características ecológicas y socioeconómicas homogéneas para la actividad agropecuaria, forestal, de las agroindustrias y de acuicultura bajo condiciones de riego, de drenaje y de temporal con el objetivo de planear, fomentar y promover el desarrollo rural integral.

Los DDR cuentan con un Concejo Distrital formado por representantes de los Concejos Municipales y representantes CADER. También existen los Concejos Municipales, presididos por el presidente municipal, en el que participan los representantes de las dependencias del municipio. La función principal es la de participar en la detección de necesidades y buscar soluciones conjuntas e integrales al nivel de esos espacios (SAGARPA, 2003).<sup>17</sup>

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) constituye un avance en la incorporación de instancias locales, representativas del poder político (Estados y municipios), del ámbito administrativo (DDR) y del ámbito económico y social (organizaciones privadas y sociales) (IICA, 2003). En esta nueva estructura, ¿son adecuadamente representadas las voces de las comunidades rurales en la formulación de políticas y proyectos frente a los problemas ambientales y en nuestro caso, en la gestión del agua?

En el ámbito de la subcuenca del río Amajac existen 5 DDR y 11 CADER. Cada CADER está a cargo de la organización de, en promedio, 3 municipios, que pertenecen al ámbito de la subcuenca, sin que eso signifique que no tienen bajo su administración más municipios. Si bien es cierto que según la LDRS, estas zonas deben ser congruentes a espacios geográficos de cuencas o ámbitos homogéneos considerando los municipios que la integran, esto no es necesariamente así.

Los CADER tienen a su cargo fomentar los Concejos Municipales de Desarrollo Rural (COMUDER), que son interesantes espacios de concertación y participación para la población municipal, ya que asisten principalmente los delegados y autoridades de las comunidades en general. Sin embargo, en la mayor parte de los municipios, estos espacios son solo utilizados para la discusión sobre el apoyo para las iniciativas productivas por parte del Estado hacia el campo.

Estos espacios podrían ser utilizados para una real concertación entre las diferentes instituciones que laboran en el municipio, así como un espacio de participación de la población para fomentar un real desarrollo del municipio.

Si bien la Ley es un marco democrático de planeación y coordinación, muy poca gente la conoce, acaso por ser relativamente nueva. Sin embargo, es un marco adecuado para fomentar la autogestión de las comunidades y de los actores del medio rural que requieren involucrarse en procesos de discusión y decisiones colectivas como la gestión del agua. Por otro lado, si la estructura de planificación no es operativizada para lo que fue formada, queda en otro intento de generar organizaciones de modo vertical para fomentar una adecuada participación y toma de decisiones de los actores involucrados.

#### **4. Niveles de gestión. ¿Qué está funcionando?**

Si tomamos en cuenta el principio de subsidiariedad y se analiza las diferentes operaciones en cada nivel de intervención, es decir, el compromiso en la toma de decisiones en el nivel organizativo correspondiente, se puede indicar que para el caso de la gestión del agua en la subcuenca del río Amajac existen organizaciones representativas de la población a nivel comunal (como los comités de agua para el uso doméstico elegidos por la población), que gestionan el agua de manera eficiente, solucionando los problemas locales con la participación de la población. Para asuntos que requieren un mayor presupuesto del que pueden disponer con las cuotas de agua, recurren a la Presidencia Municipal. En contraste, dentro de las cabeceras municipales o en las zonas donde la administración recae directamente sobre los organismos operadores y municipios, son estas administraciones las que se hacen cargo de la solución de problemas sin que la población participe de una manera efectiva —hay mayor tasa de morosidad en el pago del servicio de agua y no se llega a una real organización de la población para la participación en la solución de problemas—. Las coordinaciones para el tema de agua de uso doméstico y alcantarillado se realizan con la Comisión Estatal del Agua.

En cuanto a las organizaciones para el uso agrícola de agua, existen los distritos y unidades de riego, así como el comité técnico de aguas subterráneas Tulancingo que abarca más de dos organizaciones locales o comunales, incluso municipales. En el caso de los distritos de riego, no se podría afirmar que son autogestionarios, ya que el sistema, que fue antes manejado por el Estado y que fue transferido a los usuarios, sigue siendo administrado por

las mismas personas que lo manejaban antes de la transferencia (ingenieros y especialistas en riegos). Aún no se ha generado un conocimiento nuevo, ni una transferencia de capacidades para prescindir de personal técnico. Aquí, la CNA es la institución encargada de dar el asesoramiento necesario al personal de los distritos de riego.

Son casos peculiares en la mayoría de unidades de riego, donde son los usuarios los que de manera organizada, operan el sistema que es utilizado como riego de auxilio la mayoría de veces, para apoyar los cultivos en época de lluvias. Estas organizaciones son apoyadas por la SAGARPA, a través de los CADER.

Un tipo de organización intermedio-mayor es el comité técnico de agua subterránea de Tulancingo, que se concibe solo para usuarios de agua subterránea. La forma en la que se constituye es la elección de consejeros de los diversos usos con una reducida concurrencia de los usuarios, lo que genera problemas de legitimidad, además de presentar dificultades como la falta de una visión en común, integración y definición de atribuciones. Esta organización forma parte del Concejo de Cuenca del Pánuco y su formación y funcionamiento es fomentada por la CNA.

En cuanto a organizaciones para el uso de agua para la industria, el tema del abastecimiento es manejado en su mayoría por organismos operadores, que establecen una tarifa. Sin embargo, no hay un control estricto de las descargas por falta de recursos.

Existen problemas que, por ejemplo, involucran a dos o más municipios en el tema del abastecimiento de agua y alcantarillado, o en temas que involucran más de un uso; sin embargo, en su mayoría no se propician las condiciones necesarias de diálogo para buscar soluciones en conjunto, sesgadas por una visión parcial de la sociedad sobre la gestión del agua. Tanto el agricultor que usa el agua para su parcela como el usuario del agua potable afectan a otros pobladores en otros usos con sus descargas de aguas residuales. Sin embargo, esto no es percibido por la mayor parte de los habitantes, ellos se involucran en los problemas directos que afecten específicamente a sus actividades en un ámbito menor (parcelario o local), mas no perciben el problema a un nivel de región.

Si bien se generan espacios de diálogo, participación y búsqueda de consenso como los Concejos Municipales de Desarrollo Rural, a un nivel municipal, y el Concejo de Cuenca, a nivel estatal; tienden a poseer visiones parciales de la

realidad. De la misma manera, si bien hay espacios de diálogo y planeación al nivel del Estado de Hidalgo, no es suficiente para poder lograr una adecuada concertación de acciones con el fin de promover la buena gestión y objetivos comunes entre las instituciones.

Basándonos en el principio de subsidiariedad, la sociedad en sus núcleos básicos de comités de agua, unidades de riego y hasta el nivel intermedio de distritos de riego, gestiona el agua de una manera adecuada, tratando de fomentar la participación de todos los actores. Sin embargo, al pasar a un ámbito municipal, el tema se complica ya que los espacios de concertación generados (COMUDER) no abarcan, en su mayoría, temas de desarrollo rural en los que estaría involucrada la gestión de agua. Ni siquiera se han generado espacios donde los municipios puedan ponerse de acuerdo en una determinada problemática común. Si existen, no son utilizados para ese fin.

Sin embargo, si queremos pasar a un nivel de gestión mayor, será necesario pensar en una organización a nivel de espacios menores —antes de «saltar» a un espacio mayor de subcuenca o cuenca—, que permita, en determinado nivel, una adecuada representación y participación de los actores involucrados, de tal forma que se asegure la representatividad de los actores en los diferentes niveles. Actualmente, los espacios de participación generados, como el Concejo de Cuenca del río Pánuco, tienen limitaciones de participación y carecen de equidad en la toma de decisiones, pues se han realizado desde una visión «sectorial» de la gestión del agua, evitando por su estructura, una real participación de la población además de una adecuada concertación entre población, instituciones y Estado.

Para lograr una adecuada representatividad de los actores en los espacios de participación, las instituciones deben prestar atención sobre aspectos de sensibilización para motivar la participación efectiva de los actores, haciendo explícita la responsabilidad de cada uno en el proceso de gestión, en los diferentes niveles de organización. Para ello existen algunas organizaciones clave y sería necesario identificar otras, además de instituciones que se involucren con este enfoque del desarrollo.

Es necesario, también, que las instituciones centren su atención sobre el fomento de la formación de capacidades, es decir, la socialización de información, habilidades intelectuales y destrezas con el fin de potenciar habilidades en el participante; esto se expresará en la gestión del desarrollo (a nivel organizativo, generación de proyectos, ejecución y construcción de visiones compartidas).



Es necesario plantear si el término «cuenca» (que es el ámbito que maneja el Concejo de Cuenca como tal) es un buen nivel de administración para los usuarios. Quizás, además, de las limitaciones de la Ley Nacional de Aguas para participar, dificulta también la participación por su entendimiento en terminología —ya que es una realidad que los pueblos campesinos no conocen gran parte del territorio comprendido dentro de la cuenca donde viven—, siendo más fácil el entendimiento de su entorno inmediato, ejido, comunidad o terreno privado. Es posible replantear esa situación en espacios de mejor administración, en busca de armonizar la dimensión del territorio con el espacio de comprensión de la población para facilitar su participación.

En ese sentido, la mayor descentralización en los procesos de participación y toma de decisión ha llevado a considerar otro tipo de límites en los procesos de gestión: la frontera de los municipios o comunidades. Esto implica que se otorgue mayor importancia, asesoramiento y responsabilidad a las administraciones municipales, y que el Estado cambie a un rol de «facilitador» de procesos. Los actores comprometidos con las áreas de planificación deberán participar mucho más en los procesos de toma de decisión. Los municipios, en este caso, podrían asumir la función de unidades básicas de desarrollo —con funciones de administración local, poder político y foro de discusión para los actores— tanto para el desarrollo comunal y regional como para la gestión integral del agua de cuencas.

## **Conclusiones y recomendaciones**

Los espacios de participación generados por el Estado, en el caso de los Concejos de Cuencas actuales, no facilitan una representatividad de los usuarios en la toma de decisiones sobre sus espacios por las limitaciones en la participación y representatividad de los actores involucrados en la gestión del agua.

Los DDR, espacios administrativos de fomento al desarrollo, no coinciden con los espacios manejados por los Concejos de Cuenca. De acuerdo a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la delimitación de los DDR debe, en lo posible, coincidir con las delimitaciones hidrográficas. Esto es producto de las diferentes visiones institucionales y arrastra como consecuencia, una diferenciación en cuanto a ámbitos de administración, generando confusión en la población que tiene que adecuarse al funcionamiento de cada institución.

El marco legal que involucra la participación de usuarios debe ser modificado de acuerdo a la situación actual y la descentralización de la gestión del agua es una necesidad urgente. Existe una dirección del Estado a nivel de planeación nacional y definición de políticas y estrategias globales, pero deben ser, hasta cierto punto, flexibles en tiempo y profundidad para la aplicación de las mismas de acuerdo a cada realidad. El actual centralismo impide la riqueza que puede llevar al éxito de un planteamiento de gestión de agua. La autoridad central ha pretendido aplicar acciones, planes y hasta leyes en forma general que pocas veces responden a realidades concretas y terminan en buenas intenciones o fracasos.

Se vuelve necesario plantear si el término «cuenca» y el ámbito que este representa es un buen nivel de administración para los usuarios. Acaso dificulte la participación por su entendimiento en terminología y en espacio, pues la mayoría de la población no conoce gran parte del territorio comprendido dentro de la cuenca, siendo más asequible comprender su entorno inmediato. Es posible que se tenga que replantear en espacios de mejor administración, en busca de armonizar la dimensión del territorio con el espacio de comprensión de la población para facilitar su participación, como espacios de microcuencas o tomar espacios administrativos municipales.

El ejemplo de varias experiencias en América Latina al descentralizar procesos de toma de decisión, ha llevado a considerar el límite municipal o comunal en los procesos de gestión de recursos hídricos. Ello implicaría darle mayor importancia y responsabilidad a las administraciones municipales. Asumiendo funciones de administración local, poder político y foro de discusión para los actores —tanto para el desarrollo comunal y regional como en la gestión integral del agua de cuencas—. En los municipios de la subcuenca existen estos espacios de discusión y concertación, sin embargo, por una visión institucional sectorial, no se aprovechan al máximo.

Teniendo en cuenta que existen algunos espacios de participación y concertación a nivel municipal y comunal que deben ser aprovechados para estos fines, el Estado debe cambiar a un rol de «facilitador» de procesos a través de las instituciones presentes en el ámbito, sensibilizando, capacitando y fomentando la organización a diferentes niveles: intermunicipales, microcuenca, subcuenca, con una visión final hacia la cuenca, con el objetivo de garantizar la información para una participación real y efectiva a los actores involucrados en la gestión del recurso.

## Referencias citadas

- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, 2001 – *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*; México: Comisiones Unidas de Agricultura y Ganadería y de Desarrollo Rural.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, 2004a – *Ley Nacional de Aguas*; México. Texto Vigente. Última reforma publicada Diario Oficial. 29 de abril de 2004.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, 2004b – *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto Vigente*; México. Texto Vigente. Última reforma publicada DOF. 27 de septiembre de 2004.
- CEA, 2000 – *Consejo de Cuenca IX. Estado de Hidalgo*; México.
- CEPAL, 1994 – *Políticas públicas para el Desarrollo Sustentable: la gestión integrada de cuencas*; Santiago de Chile. LC/R.1399.
- CEPAL, 2003 – Una gobernabilidad eficaz para el agua. Acción a través de acciones en Sudamérica; Global Water Partnership. Informe preparado para el III Foro Mundial del Agua Kyoto 2003.
- CNA, 1998 – *Los Consejos de Cuenca en México. Definiciones y Alcances*; México.
- CNA, 2001 – *Programa Nacional Hidráulico 2001-2006*; México.
- CNA, 2003 – *Programa Hidráulico Regional 2002-2006. Golfo Norte Región XI*; México.
- CNA, 2005 – *Estadísticas del agua en México. Capítulo 3: El Recurso Hídrico en México*; México.
- CONSEJO ESTATAL DE ECOLOGÍA, 2001 – *Ordenamiento Ecológico Territorial del Estado de Hidalgo*; México.
- DOUREJANNI, A., 1998 – *Participación Municipal en actividades de Gestión a nivel de Cuencas*; Santiago de Chile: CEPAL.
- IICA, 2003 – *Breve análisis económico de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable*; México.
- KESSLER, A., 1998 – Un enfoque integral y participativo de manejo de cuencas. Lineamientos estratégicos y metodológicos para avanzar hacia el desarrollo sostenible. Un ejemplo de la subcuenca del río Huatanay (Cusco). In: *V Encuentro de la red nacional de manejo de cuencas (REDNAMAC)*; Tacna. 5- 7 de Noviembre de 1998.

- MARAÑÓN, B., 2004 – *La participación social en el manejo del agua subterránea: entre el discurso y la realidad. Hacia una Gestión Integral del agua en México: retos y alternativas*; México.
- SÁNCHEZ, E. & SÁNCHEZ, G., 2001 – La cuenca como unidad de planeación de los recursos naturales para el desarrollo sustentable en México. In: *XI Congreso Nacional de Irrigación. Simposio 5. Manejo Integral de Cuencas*; México.
- SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN (SAGARPA), 2003 – *Ley de Desarrollo Rural Sustentable: responsabilidades y atribuciones*; México.
- PROGRAMA NACIONAL DE MANEJO DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS Y CONSERVACIÓN DE SUELOS (PRONAMACHCS), 2004a – *Gestión Participativa de los Recursos Naturales para el Desarrollo Rural Sostenible*; Perú.
- PROGRAMA NACIONAL DE MANEJO DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS Y CONSERVACIÓN DE SUELOS (PRONAMACHCS), 2004b – *Memorias del IV Reunión Nacional de Coordinadores MIMA*; Perú.

**PARTE IV**

**GOBERNABILIDAD Y CIUDADES**



# Gobernabilidad local: la incorporación de los ciudadanos en la gestión municipal metropolitana

María Luisa García Bátiz

## Introducción

Desde diferentes perspectivas se ha sugerido que el gobierno local, como el nivel de gobierno más cercano a la gente, juega un papel muy importante facilitando las oportunidades para que los ciudadanos actúen en los asuntos relacionados con el desarrollo. Sin embargo, el rol de los gobiernos locales está condicionado por el desarrollo o construcción de capacidades organizacionales para implementar verdaderos esquemas de gestión y planeación participativa.

Bajo la premisa anterior, en este trabajo se analizan las capacidades de las agencias de gobierno, específicamente de los recursos humanos involucrados directamente en la promoción de la participación ciudadana, como elemento que condiciona el cumplimiento del objetivo de incorporar a los ciudadanos en los procesos de gestión municipal. Usando la experiencia de los municipios metropolitanos de la ciudad de Guadalajara se trata de aportar al entendimiento de las oportunidades que tiene la incorporación de la ciudadanía en los procesos de planeación y gestión dentro del avance de la democracia y la gobernabilidad local.

La pregunta fundamental que trata de responder este texto es: ¿cuáles son las capacidades de las agencias gubernamentales para promover la incorporación de los ciudadanos en la gestión y cómo influyen estas capacidades en la promoción de procesos de gestión y planeación participativa?

La respuesta que aquí se presenta corresponde a los resultados preliminares del proyecto de investigación, «Gestión Urbana Participativa: alcances y limitaciones de la participación ciudadana en la zona metropolitana de Guadalajara», que estoy desarrollando como parte de mi trabajo de investigación en el Departamento de Estudios Regionales (INESER) del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara, en México.

El análisis se basa en los resultados preliminares de una entrevista dirigida a conocer las capacidades gubernamentales para promover la participación ciudadana, esta encuesta fue dirigida a los directores de las Direcciones de Participación Ciudadana y a los Coordinadores de los Consejos de Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) de los cuatro municipios que conforman la zona metropolitana de la ciudad de Guadalajara (ZMG): Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá. Se eligieron para el estudio estas agencias ya que son las responsables de promover y facilitar la participación ciudadana en la gestión y planeación municipal. Asimismo, se consideró importante analizar el caso de los municipios de la ZMG porque representan a municipios con una larga tradición urbana, históricamente han concentrado recursos económicos y humanos, por lo que se esperaba encontrar mayores capacidades para desarrollar esquemas interesantes e innovadores de gestión pública.

## **1. Gobernabilidad democrática y capacidades gubernamentales para la participación ciudadana**

En este trabajo y de acuerdo con Prats (2003) partimos del reconocimiento de que la gobernabilidad ha sido entendida de diferentes formas, por diferentes escuelas, en diferentes momentos de tiempo, por lo que no se plantea como tarea de este trabajo abonar a la discusión del concepto en sí mismo, sino que comenzamos entendiendo el concepto de gobernabilidad como la capacidad de formular e implementar políticas públicas por parte de un gobierno en un contexto democrático (Prats, 2003). Desde esta perspectiva la gobernabilidad democrática plantea una forma alternativa de gobernabilidad social que



incluye una modalidad distinta de coordinación de las acciones individuales que privilegia las formas cooperativas y horizontales de producción de políticas públicas (Mayntz, 2000). En otras palabras la gobernabilidad democrática implica poner en marcha un nuevo estilo de gobierno caracterizado por la búsqueda de esquemas de gestión y planeación por consenso donde la inclusión de los actores no estatales en procesos de negociación y consenso es el ingrediente fundamental.

Desde esta perspectiva se sugiere que la participación de la sociedad civil en los procesos de gestión del desarrollo mejora el desempeño de los gobiernos en el logro de objetivos de bienestar social y calidad de vida (Olvera, 2003; Mayntz, 2000; Camou, 2000; Prats, 2000; Tomassini, 2001). La mayoría de los discursos académicos y no académicos sobre este tema, colocan a la calidad de los gobiernos democráticos como el factor que explica la modernización y el desempeño del Estado, por lo que se plantea la necesidad de involucrar a los ciudadanos en los procesos de gestión, planeación y promoción del desarrollo (García Bátiz, 2006).

Sin embargo, en la práctica encontramos que la implementación de ejercicios participativos casi siempre presenta problemas que llevan a obstaculizar el proceso de planeación o gestión<sup>1</sup>. Entonces, ¿qué explica que los gobiernos no logren implementar procesos participativos realmente democráticos? ¿Qué explica el lento avance de la gobernabilidad democrática como nueva forma o estilo de gobierno?

Para Grindle (1997) y sus colegas la respuesta está en la «construcción o desarrollo de capacidades», concepto utilizado para englobar una variedad de estrategias que buscan erigir «buenos gobiernos», más eficientes, más eficaces y responsables socialmente (sensibles). Donde la eficiencia está relacionada con el tiempo y los recursos requeridos para producir o alcanzar objetivos



<sup>1</sup> Algunos de los problemas más señalados se refieren a que la gente no quiere participar, es apática, solo le interesan asuntos muy específicos, los que participan no representan a nadie, que la participación vuelve lenta la toma de decisiones, que no necesariamente mejora el proceso de toma de decisiones, aumenta los costos de la toma de decisiones y muchas veces no se logran los objetivos planteados, entre otros.

<sup>2</sup> Se denominan procesos participativos realmente democráticos a aquellos procesos que:

- Incorporan a los ciudadanos en la toma de decisiones delegando poder y control de proyectos a los ciudadanos (actores), buscando que éstos asuman responsabilidades de gestión e implementación, es decir, desarrollan esquemas de gestión gobierno-ciudadanía.
- Promueven una participación representativa, es decir, buscan la participación de todos los actores involucrados basados en una representación de los diferentes intereses (que pueden tener referentes territoriales, sociales, políticos y sectoriales, entre otros).

específicos; por otro lado, la eficacia nos habla del grado de adecuación de los esfuerzos realizados para la producción de resultados deseables, y finalmente la responsabilidad se refiere a los vínculos entre la comunicación de necesidades (demandas) y la capacidad para atenderlas (oferta).

La perspectiva de la construcción de capacidades apunta en el sentido de que el desarrollo de los recursos humanos, el fortalecimiento organizacional y las reformas institucionales son los puntos focales para que los gobiernos sean eficientes, eficaces y sensibles:

- Con relación a los recursos humanos, el foco de atención apunta hacia la existencia y oferta de profesionales y personal técnico capacitado para desarrollar las actividades que realizan como parte de sus acciones o tareas cotidianas. La capacidad técnica se logra con estrategias de entrenamiento, mejoras salariales, mejoramiento de las condiciones laborales y esquemas adecuados de reclutamiento.
- En el fortalecimiento organizacional, la atención debe ponerse en el impacto que el sistema administrativo tiene sobre el mejoramiento del desempeño gubernamental al desarrollar funciones y tareas específicas. En este punto, las actividades que deben analizarse para conocer las capacidades organizacionales son la estructura organizacional, la cultura organizacional, los incentivos del sistema, la dirección de la organización, la utilización adecuada del personal y la comunicación.
- En cuanto a la reforma institucional, lo importante es el marco institucional que define las reglas del juego en que se desarrollan los esquemas participativos, en este punto se pueden analizar el cambio político y legal y las reformas constitucionales.

Aunque entiendo que la construcción de capacidades para lograr la gobernanza, supone un avance en los tres elementos anteriores, no solo en las organizaciones gubernamentales sino que también incluye a los esfuerzos por fortalecer la capacidad privada y las organizaciones civiles, en el presente trabajo el análisis se enfoca en las capacidades de los recursos humanos que laboran en las agencias gubernamentales encargadas de promover la inclusión de los ciudadanos en los procesos de gestión y planeación urbana en los municipios que conforman la ZMG. Es decir, el debate se dirige a reunir evidencias para mostrar como la falta de capacidades técnicas de los recursos humanos limita la posibilidad de contar con «buenos gobiernos» y bloquea la construcción de la gobernanza o gobernabilidad democrática.

Desde la perspectiva de la construcción de capacidades, el desarrollo de los recursos humanos, en países en desarrollo, apunta a la necesidad de incrementar las capacidades individuales para cumplir con las responsabilidades profesionales y técnicas. Esto supone: mejorar el nivel educacional del personal, favorecer la construcción de experiencia empírica para mejorar la realización de las actividades cotidianas, buscar mejorar las habilidades específicas y adecuadas a las tareas que se deben realizar y mejorar el entrenamiento y las escalas salariales, así como, las condiciones de trabajo.

Lo anterior impacta directamente el mejoramiento del desempeño de los recursos humanos, reflejándose en los siguientes aspectos:

- El conocimiento claro de las responsabilidades correspondientes a la organización.
- La identificación de cuáles son las habilidades necesarias para cumplir con las responsabilidades y tareas asignadas
- La definición de las necesidades de entrenamiento y de los problemas que se deben enfrentar para mejorar la participación ciudadana.

## **2. Capacidades de los recursos humanos para promover la participación ciudadana en la Zona Metropolitana de Guadalajara<sup>3</sup>**

Antes de empezar con el estudio de las capacidades de los recursos humanos, es necesario señalar que el análisis se realiza a nivel municipal ya que en México, legalmente, no pueden existir los gobiernos metropolitanos. Pueden darse esquemas de cooperación y de hecho, en Guadalajara, funciona el Consejo Metropolitano dirigido básicamente a tomar decisiones sobre la construcción



<sup>3</sup> La ZMG es por su dinámica poblacional la segunda ciudad en importancia de México y por su dinámica económica, la tercera ciudad. Históricamente, la ciudad ha concentrado la actividad económica y el poder político del estado de Jalisco. Además, ha sido el centro urbano más importante de una de las regiones más ricas del país, la región occidente. Sin embargo, como todas las grandes ciudades, concentra también graves problemas urbanos compartidos por los cuatro municipios que conforman la ZMG y que han persistido en el tiempo, entre otros problemas sobresalen: la falta de dotación de servicios públicos a grandes grupos de la población, el aumento de las desigualdades intraurbanas, graves problemas de tráfico y transporte, la contaminación del aire, la grave contaminación de las fuentes de agua que dotan del recurso a la ciudad y la amenaza de la escasez de agua potable para hacer frente a las necesidades diarias para el funcionamiento de la ciudad. Ante la persistencia de estos y otros problemas y bajo un contexto nacional y local de cambio político y avance de la democracia se ha reconocido que la participación ciudadana es necesaria para mejorar la eficiencia y eficacia de las políticas dirigidas a solucionar los problemas mencionados.

de infraestructura urbana. Este Consejo no incluye la participación ciudadana, es un Consejo cupular donde las agencias u organizaciones municipales que promueven la participación ciudadana quedan marginadas de este tipo de esquemas de gestión metropolitana.

En este marco, los esfuerzos por incorporar a los ciudadanos en la gestión urbana en la ZMG queda destinada a los esfuerzos que realicen, de manera individual, cada uno de los gobiernos municipales. Al empezar, los entrevistados, sin excepción, reconocieron que no existe, por parte de ellos, ningún esquema de cooperación intermunicipal.

Bajo este contexto y entrando al análisis de las capacidades de los recursos humanos encargados de dirigir los esfuerzos por incorporar a los ciudadanos en la toma de decisiones que, tradicionalmente, había sido tarea exclusiva de los gobiernos municipales tenemos lo siguiente.

## **2. 1. Improvisación en la promoción de la participación ciudadana en los procesos de gestión y de planeación**

Los perfiles profesionales de los entrevistados —que en la mayoría de los casos no son adecuados, por ejemplo, para el caso de las Direcciones de Participación Ciudadana— son: licenciados en Administración (Guadalajara), licenciados en educación primaria o normalistas (Zapopan y Tonalá) y no tiene estudios profesionales (Tlaquepaque). En el caso de los COPLADEMUN, encontramos un médico con doble especialidad, un contador público, un licenciado en Administración de Empresas y un licenciado en Ciencias Políticas. Además, ninguno de ellos recibió capacitación formal y específica (relacionada con las responsabilidades del puesto a desempeñar) al tomar el puesto y su experiencia laboral, en la mayoría de los casos, no apoya el fortalecimiento de capacidades para promover la participación ciudadana. Por ejemplo, con excepción del Director de Participación Ciudadana de Zapopan, el resto tiene una trayectoria corta en la administración pública y casi nula en cuanto a la promoción de la participación ciudadana se refiere (ver cuadros 1 y 2 en anexo).

No hay continuidad de los funcionarios que sustentan el puesto de directores en las organizaciones encargadas de la participación ciudadana en los municipios. En el mejor de los casos, el encargado de COPLADEMUN de Guadalajara tiene desempeñando el cargo de coordinador durante 6 años.

En el peor de los casos, la directora de Participación Ciudadana de Tonalá solo tiene cuatro meses, esto toma mayor importancia cuando tomamos en cuenta que los gobiernos municipales en México duran 3 años en el poder, no hay reelección y que la entrevista se realizó entre julio y agosto del 2006, cuatro meses antes de que los equipos entrevistados terminen su gestión.

## **2. 2. Predominio de una cultura laboral orientada por la competencia y la división de tareas más que por la cooperación**

Una evidencia importante de lo anterior es que, en general y dada la identificación que los entrevistados hicieron de las responsabilidades de sus organizaciones, existe una competencia entre las dos agencias (Dirección de Participación Ciudadana y COPLADEMUN) por la responsabilidad de promover la participación ciudadana en el municipio (ver cuadros 3 y 4 en anexo). No se reconocen claramente sus responsabilidades; por ejemplo, ningún COPLADEMUN reconoce como responsabilidad la Planeación del Desarrollo Municipal. En el mejor de los casos, se han dividido tareas para disminuir los conflictos internos. Pero la intención no es cooperar o trabajar en equipo, lo que se busca con la división de las tareas es no estorbarse.

«[...] sí había mucho la inquietud de quién es quién, pero nosotros hemos marcado una referencia, yo no puedo juntarme con la gente abiertamente, yo mismo me aislo de las reuniones, me provoca estar en una reunión donde hay 200 personas yo me llevo a participación ciudadana, y nada más le entro en el punto que me corresponde y se acabó» (Juan H. Rodríguez Martínez, director de COPLADEMUN del municipio de Zapopan).

«[...] tenemos una coordinación, el área de COPLADEMUN y Participación Ciudadana, ellos son los gestores ante las diferentes dependencias para conseguir programas de apoyo y nosotros es darle la información y organizar a la gente para que puedan adquirir los apoyos de COPLADEMUN [...] básicamente Participación Ciudadana es un enlace entre todas las dependencias y la ciudadanía [...] por ejemplo, en Obras Públicas se nos facilitan los proyectos y presupuestos para nosotros posteriormente hacer un padrón y determinarle a la gente cual es la participación que ellos van a tener para realizar una obra» (Guadalupe Villaseñor, director de Participación Ciudadana del municipio de Tlaquepaque).

### **2. 3. Pobre capacidad técnica para promover la participación ciudadana en el municipio**

Cinco evidencias importantes soportan lo anterior (ver cuadro 5 en anexo). Aunque las organizaciones son relativamente pequeñas, los entrevistados (directores de Participación Ciudadana y COPLADEMUN) no pudieron ofrecer información detallada sobre los perfiles profesionales de sus colaboradores, ya que esta información es manejada por el área de recursos humanos de la Oficialía Mayor de los municipios.

«[...] ahí fallamos cuando por ejemplo aquí me mandan a un médico veterinario que no tiene nada que hacer aquí y ahí fallamos a veces» (Guillermo Dávila Trinidad, Coordinador de COPLADEMUN del municipio de Tonalá).

Los entrevistados reconocieron que no cuentan con la definición formal de los perfiles de los puestos dentro de la organización. Algunas veces, en el mejor de los casos, en la Dirección de Participación Ciudadana de Zapopan se ha trabajado la idea general de que el personal debe tener una formación social (sociólogos o politólogos, entre otras), sin embargo, hasta el momento esta idea no se aplica al contratar al personal.

«[...] no hay un perfil definido, o sea aquí es nada más que tengan mucha sensibilidad, el sentido de orientación a la gente, de orientarlas bien, de saberla como tratar de darle el servicio que realmente se merece y la atención que se merece el ciudadano» (Arturo Esqueda Ramón, director de Participación y Orientación Ciudadana del municipio de Guadalajara).

«[En el reglamento] viene en general más bien como está organizada, el organigrama de la dirección que le corresponde a cada área de la Dirección de Participación Ciudadana [...] no viene el perfil de cada una de las personas [...]» (José Luis Rubio, director de Participación Ciudadana del municipio de Zapopan).

«[...] ¿el perfil laboral de los trabajadores de aquí? [...] eso es Oficialía Mayor quien le asigna a uno el personal [...]» (Rene González Ramírez, director de Participación Ciudadana del municipio de Tlaquepaque).

No se cuenta con políticas de capacitación del personal. Lo que se ofrece, en algunos casos, es la capacitación que brinda la Oficialía Mayor que, en general, versa sobre asuntos administrativos o motivacionales, y la que da la Secretaría

de Desarrollo Social está dirigida principalmente a desarrollar algunas capacidades técnicas tradicionales (georreferenciación) o de administración y desarrollo de los proyectos que la Secretaría implementa con los municipios (podemos mencionar la capacitación desarrollada para el llenado de formatos para participar en fondos federales y la transferencia de información para que se conozcan los programas federales vigentes).

«Si los tenemos de hecho nosotros tenemos reuniones con los asesores primero y todas las actividades de capacitación, en cómputo, en personalidad, en este, que hace el ayuntamiento, procuramos estar mandando al personal en forma constante [...]» (Juan Rodríguez Martínez, coordinador de COPLADEMUN del municipio de Zapopan).

«La que nos dicta primeramente Oficialía Mayor y por otro lado contamos con algunas herramientas que se dan de capacitación a través de SEDESOL [*Secretaría de Desarrollo Social*] [...] acabo de asistir a un seminario a la ciudad de México de Sistemas de Georreferenciación» (Marcos Becerra, coordinador de COPLADEMUN del municipio de Tlaquepaque).

«Viene proporcionada directamente por SEDESOL [*Secretaría de Desarrollo Social*] y COPLADE [*Consejo de Planeación del Desarrollo del Estado de Jalisco*] porque año con año, me imagino, que hay cambios, entonces nosotros tenemos que estar preparados en la forma de elaborar los reportes, en los cambios que hubo [...] El tema, por ejemplo, de este año fue cómo elaborar nuestros proyectos, cómo llevar a cabo nuestro proyecto, no salirnos de los lineamientos específicos que ellos nos están marcando, cómo vamos a atender a la gente. Pos yo creo son completos porque cuando vienes te das cuenta que aprendiste ¿no?, nosotros con toda la gente no hemos dejado de asistir a los cursos» (Guillermo Dávila Trinidad, coordinador de COPLADEMUN del municipio de Tonalá).

«Específicamente en la dirección no, hay un área que más bien depende de la Oficialía Mayor Administrativa, el área de recursos humanos quienes diseñan los cursos, los talleres de capacitación al personal y en general están más enfocados a lo que vienen siendo habilidades administrativas por decir así secretariales, en el manejo de nuevas herramientas de equipo de cómputo, programas de cómputo, atención al público, cómo mejorar su comunicación con el ciudadano pero no

existen programas muy específicos en cuanto a lo que tiene que ver con participación ciudadana, por decirlo así, nosotros tenemos promotores cuya función es motivar la organización de los ciudadanos en formar sus asociaciones de vecinos, no tenemos talleres o cursos enfocados a eso, a preparar a nuestros promotores e irlos actualizando constantemente en mejores técnicas que les permitan motivar y garantizar que el ciudadano cada día se vaya incorporando más en esta participación que requieren los municipios» (José Luis Rubio, director de Participación Ciudadana del municipio de Zapopan).

No se cuenta con políticas de reclutamiento que busquen fortalecer o construir capacidades para promover la participación ciudadana o la planeación participativa.

«No, de igual manera lo hace la Oficialía Mayor Administrativa, ella es la que se encarga del reclutamiento de personal [*ellos se encargan de definir el perfil*] [...]» (Guadalupe Villaseñor, director de Participación Ciudadana del Municipio de Tonalá).

«COPLADEMUN no hace, no hace la contratación en forma independiente [...] nos apoyamos nosotros con Oficialía Mayor Administrativa pero [ésta] es la que nos marca la pauta, yo no puedo como forma independiente, como COPLADEMUN, contratar a alguien sino es a través de la Oficialía» (Guillermo Dávila Trinidad, coordinador de COPLADEMUN del municipio de Tonalá).

«COPLADEMUN no contrata. Eso es obra de Oficialía Mayor» (Marcos Becerra, coordinador de COPLADEMUN del municipio de Tlaquepaque).

«[...] aquí como tener ahorita una política de reclutamiento no se tiene» (Arturo Esquema Ramón, director de Participación Ciudadana del municipio de Guadalajara).

Tampoco se cuenta con esquemas de incentivos ni de mejoras salariales para promover la capacitación continua del personal en ningún tema.

«Todos ganan lo mismo, todos conocen su trabajo, todos saben lo que tienen que hacer, todos saben cuáles son sus obligaciones y se acabó» (Arturo Esqueda Ramón, director de Participación Ciudadana del Municipio de Guadalajara).



«[...] no hay un programa de incentivos de que mientras más te capacites, mientras más hagas mejor tu trabajo vas a ir mejorando tus percepciones salariales esas políticas no existen, existe nada más hasta el momento la contratación, este de acuerdo con el tipo de plaza es la percepción que vas a tener sí, pero no existe un programa de incentivos» (José Luis Rubio, director de Participación Ciudadana del municipio de Zapopan).

#### **2. 4. Visión pobre y distorsionada de las habilidades necesarias para fortalecer y construir capacidades para la promoción de la participación ciudadana en los procesos de gestión y planeación**

Con excepción del Director de Participación de Zapopan que reconoce como una habilidad necesaria el manejo de metodologías y técnicas participativas para la elaboración de diagnósticos participativos, definición de estrategias, elaboración participativa de proyectos y diseño y desarrollo de talleres participativos y del Director de Participación Ciudadana de Guadalajara que identifica la necesidad de habilidades para la negociación y la conciliación; las demás habilidades identificadas son muy generales, entre estas sobresalen el conocimiento de cómo funciona el ayuntamiento, tener sensibilidad para tratar con la gente y tener vocación o espíritu de servicio.

«[...] el funcionario, el que tiene la atención directa con el ciudadano, debe de saber su reglamento hasta donde le permite comprometerse, o hasta donde le permite comprometer a muchos ciudadanos para llevar a cabo esa obra, esa acción [...]» (Miguel Amescua, coordinador de COPLADEMUN del municipio de Guadalajara).

«[...] yo creo que la habilidad tiene que ser en juntar todos los grupos de colonia, tener la capacidad de conjuntar, de investigarlos primero, de detectarlos y de conjuntarlos en un solo equipo para poder lograr lo que es el verdadero sentido de lo que es el COPLADEMUN» (Juan H. Rodríguez Martínez, coordinador de COPLADEMUN del municipio de Zapopan).

«[...] en comunicación, en información a la sociedad, se requeriría tener gente participativa, no solo en las colonias, sino dentro de la misma área, en este caso, por ejemplo, Participación Ciudadana, gente muy movida que ande [...] que ande llueve o truene. De liderazgo por

supuesto que sí, de comunicación, de manejo de gente en el buen sentido de la palabra» (Marcos Becerra, Coordinador de COPLADEUM del municipio de Tlaquepaque).

«Motivacional básicamente motivacional, el saber que estamos para servir que es una gran oportunidad a mí me apasiona mucho mi chamba y eso hace que me entregue, sí me encanta mucho la convivencia con la ciudadanía, me gusta mucho hacerlos sentir de mi familia parte de mí... aquí no hay ni licenciado, ni Don Rene, ni señor director, aquí es Rene y así es como los hemos capacitado a ellos como les hemos dado pláticas motivacionales [...]» (Rene González Ramírez, director de Participación Ciudadana del municipio de Tlaquepaque).

Se menosprecia los conocimientos y habilidades de los ciudadanos. En este sentido se plantea, por un lado, que el principal problema para promover la participación ciudadana en la gestión y la planeación es la apatía y falta de madurez de los ciudadanos. Por otro lado, se identifica como «problema» la falta de capacidades y motivación ciudadana para participar con el gobierno, por ello es muy común que las agencias diseñen y promuevan cursos de capacitación a los ciudadanos y los comités vecinales.

## **Conclusiones**

El análisis muestra que las capacidades de los gobiernos municipales de la ZMG para incorporar a los ciudadanos en los procesos de gestión y planeación son pobres y no se cuenta con estrategias que busquen desarrollar o construir capacidades humanas para avanzar en la gobernabilidad democrática local y mucho menos metropolitana. Lo anterior nos permite creer que los esfuerzos locales por implementar modelos de gestión o planeación participativos parecen responder más a una necesidad política por legitimar las acciones de gobierno que un cambio real en la forma de hacer gobierno.

Las evidencias apuntan hacia la búsqueda de la participación ciudadana en la gestión y planeación como ejercicios en los que hay una improvisación importante de la participación ciudadana, un menosprecio por los conocimientos y habilidades de los ciudadanos y un predominio de una cultura laboral orientada por la competencia y la división de tareas más que por la cooperación intragubernamental para lograr objetivos conjuntos. Asimismo, se presentan como ejercicios promovidos por agencias u organizaciones con

pocas capacidades para la promoción de procesos participativos, donde pesa una visión estrecha sobre cuales deben ser las habilidades de los recursos humanos y una pobre capacidad técnica de los recursos humanos para cumplir con su tarea principal (promover la participación ciudadana en los procesos de gestión y planeación municipal).

Finalmente, podemos decir que la falta de capacidades técnicas de los recursos humanos y la falta de estrategias para mejorar dicha capacidad técnica limitan la posibilidad de contar con «buenos gobiernos» y bloquea la construcción de la gobernabilidad democrática.

### **Anexo**

Los cuadros (del 1 al 5) empiezan en la siguiente página.

**Cuadro 1**  
**PERFILES DE LOS DIRECTORES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA POR MUNICIPIO**  
**DE LA ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA**

Municipio	Tiempo en el puesto	Formación profesional	Experiencia laboral
GUADALAJARA	8 meses	Lic. en Administración	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Dirección de planeación social de la Secretaría de Desarrollo Humano del Estado de Jalisco (4 años). Iniciativa privada</li> </ul>
ZAPOPAN	2,5 años	Lic. en Educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Jefe de Departamento en el Programa Misiones Culturales Rurales (2000-2003)               <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Presidente Municipal de Cuquío</li> <li>➤ Secretario Sindico en el municipio de Cuquío</li> </ul> </li> </ul>
TLAQUEPAQUE	1,5 años	Sin formación profesional	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Director de estacionamientos y estacionómetros Regidor</li> <li>➤ Jefatura de Recursos Humanos de Obras Públicas</li> <li>➤ Supervisor de aseo público de Guadalajara</li> <li>➤ Empleado en el Departamento de Gestión y Vigilancia de Reglamentos</li> </ul>
TONALA	4 meses	Maestra de Educación Primaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Secretaria de un consultorio medico (7 años)</li> <li>➤ Encargada de la oficina de mobiliario y equipo del Ayuntamiento de Guadalajara</li> <li>➤ Encargada de la nómina (verificación de pólizas) de un consorcio privado</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con información de las entrevistas aplicadas para conocer las capacidades humanas gubernamentales para incorporar a los ciudadanos en los procesos de gestión pública (2006)

**Cuadro 2****PERFILES DE LOS COORDINADORES DEL COMITÉ DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL POR MUNICIPIO DE LA ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA**

<b>Municipio</b>	<b>Tiempo en el puesto</b>	<b>Formación profesional</b>	<b>Experiencia laboral</b>
GUADALAJARA	6 años	Lic. en Ciencias Políticas	➤ Participación social
ZAPOPAN	2 años	Médico con doble especialidad	➤ Regidor ➤ Diputado local ➤ Cruz Roja de Guadalajara (10 años)
TLAQUEPAQUE	2,5 años	Lic. en Administración de Empresas	➤ Director en una empresa del ramo de los servicios administrativos ➤ Gerente de servicios del Programa Educon en la Universidad Autónoma de Guadalajara
TONALA	1,8 años	Contador Público	➤ Director administrativo de un programa dirigido a las mujeres en extrema pobreza ➤ Subtesorero del ayuntamiento de Tonalá ➤ Despacho de contadores

Fuente: Elaboración propia con información de las entrevistas aplicadas para conocer las capacidades humanas gubernamentales para incorporar a los ciudadanos en los procesos de gestión pública (2006)

Cuadro 3

**DIRECCIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: RESPONSABILIDADES Y ORIENTACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA POR MUNICIPIO DE LA ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA**

Municipio	Responsabilidades	Orientación
GUADALAJARA	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Brindar atención a la ciudadana</li> <li>➤ Canalizar peticiones ciudadanas</li> <li>➤ Solución de conflictos</li> </ul>	División de tareas
ZAPOPAN	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Promover la participación organizada de los ciudadanos</li> <li>➤ Capacitar a los ciudadanos</li> <li>➤ Gestionar obras y servicios demandados por los ciudadanos</li> <li>➤ Desarrollar programa de apoyo federal</li> </ul>	Competencia
TLAQUEPAQUE	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Ser vinculo o enlace entre la sociedad y las diferentes dependencias del gobierno municipal</li> <li>➤ Generar obras y servicios siendo el primer contacto con los ciudadanos</li> </ul>	División de tareas
TONALA	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Promover la organización para lograr una mejorar calidad de vida</li> </ul>	División de tareas

Fuente: Elaboración propia con información de las entrevistas aplicadas para conocer las capacidades humanas gubernamentales para incorporar a los ciudadanos en los procesos de gestión pública (2006)

**Cuadro 4**

**COMITÉ DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL: RESPONSABILIDADES Y ORIENTACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA POR MUNICIPIO DE LA ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA**

<b>Municipio</b>	<b>Responsabilidades</b>	<b>Orientación</b>
GUADALAJARA	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Dar transparencia al ejercicio de los recursos, especialmente federales</li><li>➤ Involucrar a la sociedad en la toma de decisiones, especialmente en la construcción de obras públicas</li><li>➤ Vincular la parte social, técnica y administrativa para la planeación</li><li>➤ Definir procedimiento para el desarrollo de obras públicas</li><li>➤ Capacitar a los ciudadanos</li></ul>	División de tareas
ZAPOPAN	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Promover la participación social</li><li>➤ Vigilar el uso de los recursos asignados</li><li>➤ Custodiar los documentos oficiales que emanan de las reuniones</li><li>➤ Respetar las decisiones de los ciudadanos</li></ul>	Competencia
TLAQUEPAQUE	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Recibir y canalizar las peticiones de los ciudadanos individuales y organizados para tratar de resolver o satisfacer una necesidad</li></ul>	División de tareas
TONALA	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Vigilar el buen desarrollo de las obras</li></ul>	División de tareas

Fuente: Elaboración propia con información de las entrevistas aplicadas para conocer las capacidades humanas gubernamentales para incorporar a los ciudadanos en los procesos de gestión pública (2006).

Cuadro 5

## CAPACIDAD TÉCNICA POR AGENCIA Y MUNICIPIO DE LA ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA

Municipio	GUADALAJARA		ZAPOPAN		TLAQUEPAQUE		TONALA	
	Participación ciudadana	COPLADEMUN	Participación ciudadana	COPLADEMUN	Participación ciudadana	COPLADEMUN	Participación ciudadana	COPLADEMUN
<b>Definición de perfiles</b>	X	X	*	X	X	X	X	X
<b>Políticas de capacitación</b>	X	X	X	X	X	X	X	X
<b>Política de incentivos económicos</b>	X	X	X	X	X	X	X	X
<b>Políticas de reclutamiento</b>	X	X	X	X	X	X	X	X
<b>Política de mejora salarial</b>	X	X	X	X	X	X	X	X
<b>Identificación de necesidades de habilidades</b>	Negociación Conciliación	X	Metodologías y técnicas participativas Elaboración de diagnósticos participativos	X	X	X	X	X

X = no cuenta con // \* = Cuenta parcialmente con

Fuente: Elaboración propia con información de las entrevistas aplicadas para conocer las capacidades humanas gubernamentales para incorporar a los ciudadanos en los procesos de gestión pública (2006).



## Referencias citadas

- CAMOU, A., 2000 – Gobernabilidad. *In: Léxico de la Política* (L. Baca Olamendi, J. Béxer-Liwerant, F. Castañeda, I. H. Cisneros & G. Pérez del Castillo, eds.): 283-288; México D.F.: FLACSO, SEP-Conacyt, Heinrich Böll Stiftung, Fondo de Cultura Económica.
- GARCÍA BÁTIZ, M. L., 2006 – *Planeación Participativa. La experiencia de la política ambiental en México*, 249 pp.; México D.F.: Plaza y Valdés, Universidad de Guadalajara.
- GRINDLE, M. S., 1997 – The good government imperative: human resources, organizations, and institutions. *In: Getting Good Government. Capacity Building in the public sector of developing countries* (Merilee S. Grindle): 8-20; Oxford: Harvard University Press.
- MAYNTZ, R., 2000 – Nuevos desafíos de la teoría de governance. *Revista electrónica Instituciones y Desarrollo*, 7, noviembre. <[www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/revista/revista7/docs/mayntz.html](http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/revista/revista7/docs/mayntz.html)>
- OLVERA, A. J. (ed.), 2003 – *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, 460 pp.; México D.F.: FCE.
- PRATS, J., 2000 – Gobernabilidad y cooperación en América Latina. *Instituciones y Desarrollo* <[www.iigob.org](http://www.iigob.org) revisado en 20/01/2004>
- PRATS, J., 2003 – El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Instituciones y Desarrollo*, 14/15 <[www.iigov.org/revista/?p=14\\_08](http://www.iigov.org/revista/?p=14_08)>
- TOMASSINI, L., 2001 – Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina. *In: Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina* (Fernando Carrillo, ed.): 78-94; Banco Interamericano de Desarrollo.



# Descentralización y nuevas formas de poder local: problemas de gobernanza en la gestión territorial de los residuos sólidos urbanos en el Gran Buenos Aires

Cecilia Cross  
Ada Freytes Frey

## Introducción

El problema del desempleo como factor de movilización social en Argentina se ha establecido fuertemente a partir de la acción de los movimientos piqueteros<sup>1</sup> en el espacio público (Schuster & Pereyra, 2001; Svampa & Pereyra, 2003). Una característica distintiva de dichos movimientos es que su organización toma como referencia el «barrio». Es decir, el espacio social en que sus participantes viven y desarrollan actividades comunitarias a través de las cuales obtienen los recursos que les permiten subsistir (Merklen, 2005; Freytes Frey & Cross, 2005).



<sup>1</sup> Estos movimientos sociales, surgidos en Argentina hacia mediados de la década de 1990, lograron instalar en la escena pública los dramáticos efectos que sobre el desempleo y la pobreza tuvieron las políticas neoliberales hegemónicas en esa década. La apelación al «piquete» o corte de ruta como herramienta de lucha tuvo mucho que ver en la eficacia política de estas organizaciones, que de este modo lograron convertirse progresivamente en portavoces socialmente reconocidos de un sector social —los desocupados pobres— que se sentía «invisibilizado» y privado del acceso a los derechos políticos y sociales más elementales.

En la medida en que el espacio local se ha convertido en un ámbito de manifestación de conflictos sociales y políticos, han comenzado a plantearse nuevos problemas y demandas —fuertemente asociados a la condición de pobreza de los habitantes de estos barrios— de los que pretendemos dar cuenta a partir de analizar un proceso observado en el marco de un trabajo de investigación-acción<sup>2</sup> financiado por el JACS-SAM del NCCR-NS<sup>3</sup>.

Este trabajo se realizó en zonas periféricas del Gran Buenos Aires, caracterizadas por un alto grado de pobreza estructural y graves carencias de infraestructura. En una de ellas, la gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU) se convirtió en un problema importante de agenda pública, a partir de la movilización y de la organización de los vecinos. Estos conflictos —que también se dieron, con distintas características, en diferentes áreas del Gran Buenos Aires— llevaron al gobierno provincial a plantear un programa de descentralización de la administración de los residuos sólidos urbanos (Programa «Sin Desperdicios»). Dicho programa impulsa la participación de los gobiernos locales, de algunas ONG, y de organizaciones sociales con base territorial en iniciativas de «gestión social» de los RSU, tendientes a su recuperación y reciclado. Nuestra ponencia analiza un proyecto de instalación de una planta social de selección y clasificación de residuos desarrollado en el marco de este programa, examinando cómo los conflictos y negociaciones en torno al mismo han puesto en juego numerosos aspectos que hacen a la configuración y distribución del poder local.

El territorio en el que hemos trabajado está compuesto por distintos barrios ubicados en torno al principal relleno sanitario del CEAMSE<sup>4</sup>, predio que recibe residuos provenientes de 19 municipios del Gran Buenos Aires y de la

<sup>2</sup> Nos referimos al Proyecto PAMS-Sam-R 200, «Establecimiento de mecanismos de articulación entre emprendimientos productivos de trabajadores desocupados en Argentina», dirigido por el Dr. Osvaldo Battistini.

<sup>3</sup> *Joint Areas for Case Studies (JACS)* de Sudamérica (SAM) del *Swiss National Centre of Competence in Research North-South (NCCR N-S)*, programa implementado por la *Swiss National Science Foundation (SNSF)* y cofinanciado por la *Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC)*.

<sup>4</sup> El CEAMSE (Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado) es una sociedad del Estado, en la que participan por partes iguales la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (capital del país) y la provincia de Buenos Aires (la provincia más grande e importante del país). Fue creado en 1977 y desde entonces centraliza la administración del tratamiento de los residuos sólidos urbanos (a través del sistema de rellenos sanitarios) del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), área que abarca la Ciudad de Buenos Aires y los 34 partidos de la provincia de Buenos Aires que rodean a esta última (Gran Buenos Aires o GBA). Vale decir, que el CEAMSE administra la basura que se genera en la zona que concentra el 35 % del total de la población del país y el 40 % de sus industrias (Fuente: CEAMSE <<http://www.ceamse.gov.ar/abre-home.html>>).

ciudad de Buenos Aires, con un promedio de 310 000 toneladas mensuales<sup>5</sup>. La mayoría de sus habitantes—desocupados—vive principalmente de la venta de materiales reciclables que obtienen de dicho relleno, en lo que configura una práctica altamente peligrosa, ilegal e insalubre. Convivir con dicho relleno sanitario implica, por otra parte, subsistir en un territorio profundamente contaminado en lo que constituye claramente un problema de «inequidad ambiental» (Pellow, 2000)<sup>6</sup>. Desde hace varios años una organización barrial que pertenece a uno de los movimientos piqueteros más importantes de nuestro país (organización que llamaremos «21 de septiembre»<sup>7</sup>), ha venido impulsando la movilización de los vecinos en torno a los problemas derivados de los aspectos antes mencionados.

Este tipo de proceso de organización colectiva, sumado a otros que se fueron dando en el Gran Buenos Aires en torno al problema de la basura (por ejemplo, la constitución de asociaciones y cooperativas de «cartoneros»<sup>8</sup>) puso a la luz pública—y obligó a las instituciones políticas a reconocer—las aristas sociales de esta problemática: ante la crisis socioeconómica argentina, son miles las familias que, en las zonas urbanas, viven de la venta de materiales reciclables que obtienen de la basura. Esto complejiza el aspecto ecológico del problema: la necesidad de encontrar modos alternativos de tratamiento de la basura, ante la saturación de los rellenos sanitarios y la persistencia de basurales clandestinos (Gorbán, 2005; Schamber & Suárez, 2002). Esta situación es la que llevó al gobierno provincial a diseñar el programa «Sin Desperdicios», cuyo principal objetivo es generar una gestión social de los RSU que brinde soluciones también al problema ecológico, promoviendo la recuperación y reciclado de los mismos para uso industrial. Así, el programa prevé el apoyo a iniciativas orientadas en este sentido, lideradas ya sea por municipios o por organizaciones sociales locales, priorizando la constitución de redes productivas entre estos distintos actores estatales y de la sociedad civil, con una óptica de desarrollo local. Una línea de acción específicamente impulsada es la instalación de «plantas sociales»<sup>9</sup> para la selección y clasificación

<sup>5</sup> Dato y cifras obtenidas del CEAMSE.

<sup>6</sup> El autor define «inequidad ambiental» como el concepto en que se entrecruzan la calidad ambiental con las jerarquías sociales.

<sup>7</sup> Los nombres de esta organización y de las ONG mencionadas posteriormente son ficticiales, para respetar el compromiso de confidencialidad asumido con ellas.

<sup>8</sup> Los «cartoneros» recogen en las calles papel, vidrio, metales, para su comercialización. Con ello, se diferencian de los «quemeros», que realizan esta actividad en el relleno sanitario (popularmente llamado «la quema», en memoria de los tiempos en que la basura se incineraba).

<sup>9</sup> Las plantas son llamadas «sociales» por contraposición a las plantas privadas de selección y reciclado que se están construyendo paralelamente, vía licitación del CEAMSE.

de los residuos, financiadas en cooperación con el Ministerio Nacional de Desarrollo Social y construidas con el asesoramiento técnico del CEAMSE.

Sin embargo, la incorporación de estos nuevos actores a la toma de decisión acerca de la gestión de los RSU no constituye una respuesta sencilla a los problemas descritos. Por el contrario, la multiplicación de actores, con lógicas e intereses diversos, profundiza dificultades de gobernanza ya existentes y genera nuevos dilemas. Esta es la problemática que abordamos a través del análisis en profundidad de un caso: los procesos de conflicto y negociación en torno al proyecto de construcción de una planta social que será administrada por la organización barrial «21 de septiembre».

El interés de este proyecto particular es la multiplicidad y heterogeneidad de los actores participantes. En tal sentido, consideramos que es un caso estratégico para analizar los problemas de gobernanza que suelen atravesar la implementación de políticas de descentralización democrática, que promueven la participación de nuevos actores locales.

Para realizar la tarea propuesta comenzaremos ubicando nuestra problemática en el marco de los debates contemporáneos en torno a la descentralización, las nuevas formas de poder local y las dificultades de gobernanza asociadas. En ese marco, discutiremos especialmente los instrumentos analíticos utilizados para abordar el estudio de nuestro caso. En tercer lugar, profundizaremos en el análisis del caso, examinando primero los actores involucrados en el proyecto y, en segundo término, sus modos de interacción y las consecuencias que éstos tienen para la implementación del programa «Sin Desperdicios». Finalmente, a modo de cierre, concluiremos con algunas reflexiones para aportar a las discusiones planteadas inicialmente.

## **1. Descentralización, nuevas formas de poder local y gobernanza. Apuntes teóricos**

### **1. 1. Descentralización, desarrollo local y procesos políticos**

En los últimos 20 años, los países en desarrollo han experimentado una masiva tendencia a la descentralización. En el discurso de los gobiernos y de los organismos multilaterales de crédito, en efecto, la descentralización ha sido presentada como una solución para diversos problemas fundamentales: déficits de eficiencia, crisis fiscal, fallas de gobernanza, dificultades de

legitimación de los gobiernos centrales o inclusive inequidad social (Bresser Pereira, 1998; Banco Mundial, 1997; 2000). No obstante, este concepto abstracto esconde diferentes concepciones acerca de los modos concretos que debe adoptar la transferencia de poder desde las autoridades nacionales a los actores e instituciones locales. De hecho, algunos autores hablan más bien de una continua centralización/desconcentración/descentralización (Badía, 2001; citado en Chiara & Di Virgilio, 2005).

La «desconcentración» o descentralización administrativa consiste en la transferencia de decisiones y actividades gerenciales a los organismos administrativos locales, con el fin de mejorar la calidad de las políticas y los servicios públicos (Larson & Ribot, 2005). En este caso, el objetivo de la descentralización es aprehender del mejor modo posible las preferencias e intereses de la población local, llevando el proceso de toma de decisiones a niveles más cercanos a esta última. Esto debería, a su vez, mejorar el control de los ciudadanos sobre la responsabilidad de los funcionarios y el desempeño de sus funciones en términos de *accountability*. Más aún, la descentralización está también considerada como una forma de optimizar la administración pública, evitando la concentración de responsabilidades (y los consecuentes «cuellos de botella») en los ámbitos centrales del Estado.

Sin embargo, en América Latina, la desconcentración ha sido frecuentemente utilizada como una estrategia para reducir el déficit fiscal de los Estados nacionales. En el contexto de las políticas de ajuste estructural, el traspaso de responsabilidades a los gobiernos locales no siempre ha sido acompañado por los recursos financieros necesarios. Esta es la razón por la que algunos autores han señalado que la descentralización ha funcionado como un slogan tendiente a legitimar el empequeñecimiento y desmantelamiento del Estado (Borón, 2000a).

En consecuencia, frente a esta concepción —estrecha, para algunos— de la descentralización existe una segunda —la descentralización política y democrática—, cuyo principal propósito es alentar la participación de la población local en el proceso de toma de decisiones. En esta perspectiva, la descentralización es vista como un proceso orientado a la distribución territorial del poder y a la recreación de la legitimidad del gobierno democrático (Borón, 2000a; Larson & Ribot, 2005). Esto último cobra importancia en América Latina, donde la exclusión de grandes sectores de la población pobre de las decisiones políticas ha erosionado el apoyo popular a la democracia (Borón, 2000b; Przeworski, 1998) y ha generado numerosas experiencias de

movilización de grupos sociales que reclaman una nueva participación. En este contexto, la construcción de mecanismos que permitan la intervención de estos actores sociales en la definición de las políticas públicas resulta central. La política que nos proponemos analizar en este artículo pertenece al segundo tipo, dado que intenta lograr la articulación de los diferentes niveles del Estado, de empresas privadas y de ONG's, pero también de organizaciones de «quemeros» y «cartoneros» para la definición del modelo de gestión de los RSU. A su vez, como hemos indicado, esta política se inscribe en un marco de desarrollo local.

Este último enfoque postula al territorio como eje organizador del desarrollo socioeconómico. Se considera, en efecto, que la clave de este último está en el aprovechamiento y potenciación de los recursos y capacidades locales, para lo cual resulta fundamental favorecer nuevas formas de participación de los actores locales, construir mejores articulaciones entre ellos y facilitar la circulación de conocimiento (Rofman, 2004). De este modo, los espacios de concertación que dan lugar a una nueva institucionalidad local son centrales para este modelo, lo cual supone poner en un primer plano los procesos políticos de interacción entre organismos estatales, organizaciones de la sociedad civil y empresas privadas. No obstante, frente a este tipo de perspectivas, que subraya la importancia de lo local como «protagonista activo» o «sujeto» del proceso de cambio socioeconómico (Rofman, 2004: 107) se plantean distintos núcleos problemáticos.

En primer término, aparece la discusión acerca de la delimitación de lo local. En efecto, algunos autores subrayan la construcción sociohistórica que subyace a la constitución de una «sociedad local» (Arocena, 2002). No a cualquier territorio ni a cualquier población geográficamente situada le corresponde esta categoría.

«En esta concepción, la idea de sociedad local supone cierto grado de autonomía respecto de otras configuraciones sociales supra o extralocales. Es decir, hace referencia a una colectividad asentada en un área territorial delimitada, con cierto nivel de autoorganización y de autoconciencia» (Rofman, 2004: 114).

Lo último remite a la idea de una «identidad local», que involucra la apropiación cultural del territorio y facilita las relaciones y la cooperación entre los actores locales. Sin embargo, otros autores señalan que en los procesos locales intervienen actores que no necesariamente se constituyen en este nivel



(Chiara & Di Virgilio, 2005). Esto se observa claramente si consideramos la ingerencia que tienen en las dinámicas y tramas de relaciones locales ciertos organismos gubernamentales nacionales o provinciales, o bien ONGs que operan nacional o internacionalmente, como veremos en nuestro caso. De esta manera, para estas autoras, es la acción en relación con cuestiones socialmente problematizadas en la escena local lo que define que un actor social sea «local» o, más precisamente, «actor de lo local».

En la misma línea pero radicalizando aún más el argumento (Fraser *et al.*, 2003) señalan, al analizar una experiencia de fortalecimiento comunitario, que en un contexto de globalización, hay actores que operan a una escala supralocal (como las grandes empresas privadas o, una vez más, las instituciones gubernamentales nacionales) que tienen más poder y eficacia en la producción del espacio local que los propios residentes empeñados en proyectos y esfuerzos de desarrollo endógeno. En este contexto, este último tipo de iniciativas funciona a menudo como modo de legitimar decisiones y políticas que son definidas en otros niveles.

Este planteamiento introduce un segundo eje problemático, que tiene que ver con la consideración de los procesos políticos locales. Si bien las interacciones entre actores y la construcción de instancias de articulación entre ellos es una preocupación común a las distintas vertientes del desarrollo local, en los enfoques más economicistas esta dimensión es recuperada como un factor que permite mejoras productivas (Rofman, 2004). En consecuencia, no se profundiza en el análisis de la complejidad de estas dinámicas, que involucran una pluralidad de actores con intereses, puntos de vista y lógicas de acción diferentes y, en ocasiones, inclusive contradictorias. Por el contrario, existen autores dentro de la perspectiva del desarrollo local que ubican en el centro de sus preocupaciones los fenómenos de orden político-institucional (Boisier, 2001; Marsiglia & Pintos, 1997), problematizando «la conflictividad implícita en los procesos de agregación y articulación de intereses» (Rofman, 2004: 113). Esto los lleva a examinar con especial atención los procesos de negociación y concertación entre actores sociales.

Por nuestra parte, sostenemos que este tipo de análisis es fundamental no solo para una mejor comprensión del impacto de los proyectos de desarrollo local, sino también para apreciar el alcance efectivo de las iniciativas de descentralización democrática. En efecto, a menudo existen intereses, lógicas de acción y relaciones de poder que pueden obstaculizar la participación y la distribución de poder que postulan estas últimas.

Generalmente hay muchos actores sociales que intervienen en los procesos de descentralización democrática (por ejemplo, en el caso de la política que analizamos en este trabajo). Esto vuelve la implementación de estas iniciativas extremadamente compleja: las diferentes instituciones y organizaciones generalmente tienen diversos intereses y valores acerca de la transferencia de poder y recursos que deben llevarse a cabo. Esta situación genera conflictos y problemas de articulación que pueden llevar al fracaso de la implementación.

En vistas de esta situación, sostenemos la importancia de examinar los procesos de descentralización desde el punto de vista de la gobernanza. Este concepto nos permite aprehender la complejidad de las dinámicas sociales involucradas en la interacción de los diferentes actores concernidos por una determinada política social.

El concepto de gobernanza ha sido definido de diferentes maneras, dando lugar a profundos debates teóricos. En el marco del IP8 (*Individual Project 8*) del NCCR (*National Centre of Competence in Research North-South*<sup>10</sup>) hemos trabajado para contribuir al desarrollo de un marco conceptual, dejando de lado las preocupaciones normativas por el «buen gobierno» o la «gobernabilidad» (Crozier *et al.*, 1975). En cambio, nos hemos enfocado en la producción de una herramienta analítica que nos permita aprehender el impacto de la intervención de múltiples actores (con diferentes lógicas e intereses) en el proceso de definición e implementación de determinadas políticas y normas (Hufty, 2004; AAVV, 2005). Presentaremos los componentes de esta herramienta que serán utilizados para analizar el proceso de diseño del proyecto de la planta social que hemos estudiado.

<sup>10</sup> El *National Centre of Competence in Research North-South* (NCCR-NS) es un programa implementado por la *Swiss National Science Foundation* y cofinanciado por la *Swiss Agency for Development and Cooperation*. Su preocupación es promover la cooperación internacional en actividades de investigación para alcanzar una mayor comprensión de los síndromes de cambio global, así como para desarrollar soluciones innovadoras para mitigarlos. Durante la primera fase, concluida en 2005, estaba organizado en 8 proyectos individuales, liderados por universidades y centros de investigación suizos. Estos cooperaban con las contrapartes del Sur organizadas en JACS (*Joint Areas of Case Studies*). Como parte del JACS SAM (Sudamérica), hemos trabajado en el tema de gobernanza con el IP8 (a cargo del IUED, *Institut Universitaire d'Études du Développement*).

## **1. 2. Elementos de un marco para el análisis de la gobernanza**

El marco analítico desarrollado propone cuatro elementos constitutivos para pensar la dinámica de la gobernanza: actores, puntos nodales, normas y procesos (Hufty, 2004).

La identificación de los actores constituye el punto de partida de la investigación empírica. La delimitación inicial de la problemática social sobre la cual interviene la política permite individualizar un conjunto de grupos y organizaciones sociales que pueden verse afectados por la misma. Esto sirve de base para una indagación exploratoria, a fin de seleccionar actores con capacidad de interferir o de impulsar la implementación de la política (AAVV, 2005).

Para la caracterización de tales actores, cabe mencionar algunos aspectos relevantes (el listado no es exhaustivo):

- Recursos disponibles (distintas «especies de capital», en el sentido de Bourdieu: recursos económicos, redes de relaciones, poder político, reconocimiento simbólico [Bourdieu & Wacquant, 1995]). Esto nos permite analizar las relaciones de fuerza dentro de los puntos nodales, vale decir, el poder que tienen los distintos actores para imponer sus propios objetivos y definiciones de la situación.
- Objetivos e intereses: que permiten comprender sus apuestas (*les enjeux*).
- Estrategias de acción con respecto a la problemática en estudio: formas de expresión de las demandas, alineamientos que construyen en el punto nodal, caracterización de obstáculos y oponentes.

Un segundo concepto —fundamental— del marco analítico es el de «puntos nodales». Se trata de los lugares de encuentro (materiales o virtuales) entre las lógicas de actores diversos, donde se cristalizan convergencias y divergencias cuya resolución es estratégica para los resultados de la política. En este sentido, la identificación de puntos nodales constituye un momento analítico en el estudio de la gobernanza, que requiere partir de un primer relevamiento de las perspectivas y apuestas de los actores a fin de identificar los conflictos centrales involucrados en la implementación de la política.

A partir de la definición dada surge una serie de aspectos a analizar en la caracterización de un punto nodal: posibles alianzas de intereses tanto favorables como contrarias al proceso de intervención propuesto, asimetrías de poder entre los actores, esquemas de interacción. El estudio de estas cuestiones dinámicas permite comprender en su complejidad el proceso

de producción de normas, la construcción y redefinición de los actores y la formulación y reformulación de la problemática social implicada<sup>11</sup>.

El concepto de «punto nodal» resulta central para el estudio de la gobernanza, en tanto el mismo permite comprender en su complejidad las relaciones entre actores y sus procesos de regulación.

En lo que respecta a las normas (tercer elemento del esquema), dado que se trata de una categoría analítica que ha sido objeto de largos debates en la tradición sociológica, la definición a adoptar es aún motivo de reflexión y debate. Para los alcances de este artículo, baste decir que las normas refieren precisamente a la regulación del comportamiento social, en tantas expectativas colectivas acerca de lo que es un proceder adecuado. Por otra parte, tomamos una acepción amplia, que abarca tanto las normas formales —reconocidas por las autoridades, inscriptas en un cuerpo legal y/o administrativo— como las informales —creadas por la práctica de los actores (Hufty, 2004)—.

Sin embargo, en lo que se refiere a este marco analítico lo importante es poner el concepto en relación con los demás elementos que intervienen en la gobernanza. En tal sentido las normas aparecen en relaciones específicas con estos distintos elementos: en la constitución de los actores, como fuera mencionado; rigiendo las interacciones en los puntos nodales, y finalmente, como lo está en juego (*les enjeux*) en el proceso de cada punto nodal.

En una situación dada coexisten diversos esquemas normativos, sin que pueda establecerse a priori una jerarquía entre ellos. En consecuencia, la aplicación de determinado marco normativo en un contexto concreto es objeto de conflicto entre los actores. A su vez, la relación entre norma y acción no es mecánica, sino que está mediada por la interpretación que el actor hace de la situación (Wolf, 1994). En consecuencia, las normas no pueden ser pensadas aisladas del contexto en que son aplicadas y de los actores que intervienen en el proceso de interpretación, resignificación y jerarquización de las mismas.

En lo que respecta al último elemento mencionado, queda claro hasta aquí que el concepto de gobernanza es netamente procesual. Ahora bien, la reconstrucción del proceso de gobernanza, como regulación de la relación

●  
<sup>11</sup> Es importante subrayar que la definición inicial del problema social y de los objetivos de intervención asociados, puede ser reformulada a partir de estos procesos de interacción entre actores. Asimismo, la constitución de estos últimos, en tanto se trata de actores colectivos también puede variar según como se desarrolle la dinámica de negociación.

entre actores en torno a una problemática social determinada, requiere un momento analítico que reconstruya cómo influyen las dinámicas particulares de cada punto nodal en los resultados del proceso de intervención.

Luego de esta presentación sucinta del marco analítico con el que trabajamos, pasaremos a discutir, a la luz del mismo, las características salientes del proceso de formulación y negociación del proyecto de la planta. A los efectos de este trabajo, nos centraremos en la identificación de los actores y en el análisis de la dinámica de los puntos nodales. El modo en que funcionan normas y procesos quedará subsumido en la presentación de estos últimos.

## **2. El proyecto de la planta social: actores nacionales, provinciales y locales**

Como hemos señalado, el punto de partida para un estudio empírico de los procesos de gobernanza, requiere la identificación de los actores concernidos. En este caso, el gobierno de la provincia de Buenos Aires tuvo un rol central. De parte de algunos de sus funcionarios surgió la iniciativa de transformar la gestión de los residuos creando plantas sociales de clasificación y selección.

Otros actores clave en este proceso son las reparticiones dependientes del gobierno nacional. Aunque este último no tuvo un rol central en el modelo de gestión anterior de los RSU, es responsable de buena parte del financiamiento de esta nueva política.

Los municipios están también concernidos por este proyecto. La política de descentralización puede constituirse en oportunidad para que recuperen cierto control sobre la gestión local de los residuos. Sin embargo, de acuerdo a cómo se planteen las relaciones en el territorio, deben negociar con los movimientos sociales del lugar el control de las plantas. El mismo CEAMSE es un cuarto actor relevante, como institución a cargo y legalmente responsable de la gestión de los RSU. La mayor parte de los aspectos operativos y técnicos en torno a la construcción de las plantas deben ser acordados con esta sociedad estatal, la cual también proveerá los materiales necesarios para que las plantas puedan funcionar.

En el caso del proyecto que estamos analizado, la organización «21 de septiembre» es otro actor central<sup>12</sup>, será la encargada de dirigir la planta,



<sup>12</sup> También la llamaremos «la organización» o «el movimiento» en lo que sigue.

de organizar a los «quemeros» para que puedan constituir un colectivo de trabajo y de garantizar la sustentabilidad económica y social del proyecto en el largo plazo. Esta organización tiene una larga historia de trabajo social en una de las áreas más pobres de la provincia de Buenos Aires. Comenzó sus actividades con la ocupación de los terrenos en los que actualmente se sitúa el asentamiento del mismo nombre, en las inmediaciones de uno de los principales rellenos sanitarios del CEAMSE. Terrenos que anteriormente se utilizaban como vertedero ilegal de residuos.

Como movimiento social, la organización «21 de septiembre» desarrolla distintas actividades sociales y comunitarias destinadas a satisfacer las necesidades básicas de los vecinos. Diariamente proveen dos comidas a 300 niños que viven en condiciones de indigencia, a través de la administración de programas gubernamentales diseñados para tal fin. También distribuyen ropa usada y reparada, y gestionan algunos subsidios al desempleo o la juventud ofrecidos por la administración nacional y provincial.

Dado que el barrio se encuentra situado en las inmediaciones de un relleno sanitario, la mayor parte de sus habitantes son «quemeros» y la organización se ha caracterizado por llevar una lucha constante para protegerlos de los abusos del personal de seguridad y la policía. En este marco ha comenzado a promover la articulación con otros líderes comunitarios y pequeños grupos de «quemeros» (que viven en otros barrios también localizados en torno a este relleno sanitario) con el fin de constituir una «Red de Barrios» para representar los intereses de los «quemeros» frente al CEAMSE y otras instituciones gubernamentales. En vistas de estos antecedentes, la organización fue convocada a participar en el programa «Sin Desperdicios».

A la par de estos actores centrales, aparece un conjunto de actores menores, que cumplen sin embargo roles relevantes en distintos aspectos del proyecto —en particular, en cuestiones técnicas y en la intermediación entre distintos participantes—. Entre ellos se destacan una serie de ONGs, que desarrollan su acción en el ámbito de la política ambiental y/o el desarrollo social. La organización PRONTO es una ONG de origen extranjero orientada a la promoción del desarrollo económico, ambiental y social, a través de acciones de capacitación, asistencia técnica y activación de fondos de crédito. En nuestro país, ha apoyado proyectos en el área de la protección del medio ambiente y el desarrollo eco-sustentable. La ONG RECICLAR, de origen nacional, ha intervenido activamente en el desarrollo de proyectos de plantas recicladoras: en su diseño, promoción, provisión de maquinaria y

capacitación del personal. Ambas ONG tienen estrecho contacto entre sí y con funcionarios de la provincia de Buenos Aires—algunos de los cuales provienen, precisamente, de PRONTO—. Una tercera ONG es PRIMA—también de origen extranjero y dedicada a la cooperación para el desarrollo sustentable en las áreas de agricultura orgánica, turismo sustentable y fortalecimiento de organizaciones comunitarias—, que tiene ya una trayectoria de trabajo conjunto con la organización «21 de septiembre». A partir de esta historia en común resulta altamente confiable para los miembros de la misma y una referencia constante para ellos.

En una función de intermediación aparecen asimismo algunos operadores políticos, con cierta trayectoria en el trabajo territorial y, en algunos casos, con experiencia en proyectos antecedentes ligados al tratamiento y reciclado de residuos sólidos. Dicha trayectoria les asegura, por un lado, relaciones de confianza con la organización «21 de septiembre»—a partir de un origen común de lucha territorial y de defensa de los «cartoneros»— y, por el otro, estrechas vinculaciones con organismos públicos y con las ONG que trabajan en cuestiones ambientales.

Por otra parte, en el marco de esta multiplicidad de actores con intereses diversos (y no siempre transparentes), que manejan conocimientos especializados que superan los saberes poseídos por los miembros de la organización, esta última, en un esfuerzo por mantener su autonomía, ha convocado a técnicos que pudieran asesorarlos en aspectos claves del proyecto—por ejemplo, el montaje y gerenciamiento de una planta<sup>13</sup>—. Nuestro equipo forma parte de este grupo, como veremos más tarde.

Hemos dejado para el final un actor de suma importancia. Se trata del grupo que compone, potencialmente, la «red de barrios» de la cual saldrán los futuros trabajadores de la planta. Son, en general, «quemeros»<sup>14</sup>, gente de los barrios interesados en trabajar en la planta. Sin embargo, están lejos de constituir un colectivo homogéneo, debido a las diferentes trayectorias vitales

●

<sup>13</sup> Asociamos esta apelación a profesionales técnicos con una búsqueda de autonomía por parte de la organización dado que esta última ha recibido numerosos ofrecimientos de asistencia técnica, tanto por parte del gobierno provincial como de otros actores involucrados en el proyecto. En lugar de ello, la organización optó por recurrir a profesionales «independientes», contactados a través de gente de confianza.

<sup>14</sup> Esta es una autodefinición: en el primer taller realizado con ellos, se definieron a sí mismos como «un grupo de quemeros que quieren trabajo digno y se unen en torno a un proyecto de trabajo para que no los traten como a animales».

de cada uno de sus miembros y a los diferentes grados de compromiso y conocimiento de los objetivos sociales y políticos de la organización «21 de septiembre». Respetando su autodefinición, llamaremos a estos actores «el grupo de los quemeros». El mismo está constituido por algunos miembros de la organización; por pequeños núcleos de «quemeros» cuyo vínculo principal es el hecho de ir diariamente juntos a «la quema»; y por otros agrupamientos que no pueden llamarse «organizaciones», dado su alto nivel de informalidad, congregados en torno a punteros o referentes. Estos últimos, a los que llamaremos «líderes barriales», tienen también un peso específico en el desarrollo del proyecto.

Evidentemente, este grupo es fundamental para las posibilidades de concreción del proyecto de la planta. El carácter «social» de la misma y su impacto en las condiciones de vida de los habitantes del barrio, pero también la viabilidad misma del emprendimiento dependen de cómo se defina la participación de los «quemeros». Se trata, no obstante, como lo hemos dicho, de un actor poco institucionalizado, o más bien, de un actor colectivo «en construcción». Uno de los ejes de nuestra intervención estuvo orientado, precisamente, a colaborar en dicha construcción. Una vez identificados los diversos actores involucrados en el proyecto de la planta, pasaremos a analizar los distintos ámbitos de interacción entre los mismos, para ver cómo influyen en la marcha del proceso general.

### **3. Los procesos de negociación y toma de decisiones: multiplicidad de puntos nodales y lógicas en acción**

Desde el inicio de nuestra investigación hemos identificados diferentes puntos nodales, que se ubican a diferentes niveles: la discusión del diseño de la política, las negociaciones entre distintos actores institucionales en torno al proyecto específico de la planta que analizamos en este artículo y, por último, las dinámicas territoriales que involucran a la organización «21 de septiembre» y a los vecinos, potenciales trabajadores de la planta. En lo que sigue, discutiremos cada punto nodal donde se cristalizan, según nuestro análisis, estas interacciones.

#### **3. 1. La negociación general en torno a la política de descentralización**



aspectos sociales, ambientales y comerciales que hacen a la gestión de los residuos sólidos urbanos. En la intersección de estos tres niveles se sitúa lo que está en juego en este punto nodal.

En este, el CEAMSE y las diferentes agencias gubernamentales (a nivel nacional, provincial y local), junto con algunas ONG ambientalistas discuten la implementación de la política en cada municipio. En el marco de esta negociación, sus diferentes intereses y lógicas de acción se ponen de manifiesto, pero la puja central de esta negociación se da en torno a la (re)definición de los aspectos sociales y económicos de la gestión de los RSU.

Como mencionáramos en la introducción, la saturación de los rellenos sanitarios es un punto crítico, tanto desde el punto de vista ambiental como político. En este contexto, reciclar los RSU aparece como la estrategia más adecuada para reducir el volumen de residuos a ser enterrados; no obstante, queda pendiente la definición acerca de quién/es se hará/n cargo del proceso de reciclaje y quién/es y cómo se apropiarán los beneficios de tales actividades.

Estas cuestiones ponen de relieve nuevas dimensiones en torno a la gestión de los RSU, que constituye un negocio millonario del cual quieren ser parte actores privados y públicos.

A su vez, miles de familias pobres subsisten a partir de la venta de material que obtienen en las calles o en la quema, y no pueden ser ignorados en la implementación de cualquier política al respecto. El aumento del conflicto en las inmediaciones de los rellenos sanitarios y el debate público acerca de la recolección informal de RSU en las calles (Gorbán, 2005) son una evidencia en este sentido. Estas aristas económicas y sociales del problema son percibidas y valoradas de distinta manera por los diferentes actores.

Considerando el actual monopolio del CEAMSE en la gestión de los RSU en el AMBA, la participación de otros actores aparece para sus funcionarios como un aspecto a ser controlado y limitado. Pero entre estos actores, los que les provocan un mayor malestar parecen ser los «quemeros» y sus organizaciones. Una larga historia de conflictos y mutuas suspicacias, agravadas por algunos violentos incidentes ocurridos durante los últimos años, hacen difícil de imaginar una cohabitación pacífica entre la empresa y estos trabajadores. No obstante, para algunos gerentes e ingenieros del CEAMSE, este tipo de proyectos es una oportunidad para superar los conflictos permanentes y en este sentido actúan apoyando la iniciativa.

Para el gobierno de la provincia de Buenos Aires, el desafío es encontrar una solución al problema de los RSU que no aumente la conflictividad social. Los funcionarios son conscientes de que el trabajo de los «quemeros» es el último recurso que poseen muchas familias para enfrentar el desempleo y la miseria; entonces su objetivo es no solo superar la disputa en torno a la gestión de la basura, sino crear «trabajo digno» para los «habitantes de los barrios». No obstante, en función de la coyuntura política en cada uno de los distritos y la relación establecida con las autoridades locales, los funcionarios provinciales ofrecen la instalación de plantas de clasificación de residuos a los municipios o a los movimientos sociales de base territorio, de acuerdo al escenario político y las eventuales alianzas que pueden articular. En todo caso, pueden mantener cierto control del proceso —y tratan de ejercerlo al máximo— dado que son quienes administran los recursos materiales, pueden contratar a técnicos con conocimiento especializado y poseen la capacidad de articular la puesta en marcha de los proyectos.

Para los municipios, este proyecto es una oportunidad para recuperar un papel importante en la administración de los residuos, hoy centralizada por el CEAMSE. No obstante, el involucramiento de los movimientos sociales aparece como una amenaza a su autoridad en el territorio y a los beneficios políticos que pueden obtener por la implementación del proyecto. Al mismo tiempo, la creación de empleo y descenso de la inestabilidad social son de por sí beneficios altamente valorados por ellos, aún cuando deban compartir los méritos por su concreción con los movimientos sociales.

RECICLAR y PRONTO tuvieron una activa participación en el diseño del programa «Sin Desperdicios». Los funcionarios provinciales que lo impulsaron son antiguos miembros de estas ONG. Asimismo han buscado mantener su influencia en el proceso de implementación con el fin de convertirse en las principales proveedoras de maquinarias y servicios de capacitación, en forma directa o a través de intermediarios.

Finalmente, el gobierno nacional —representado por el Ministerio de Desarrollo Social— tiene como objetivo prioritario de su política social reemplazar los subsidios al desempleo distribuidos por el programa «Jefes y Jefas de Hogar Desocupados»<sup>15</sup>—que muchas de las familias de los «quemeros»



<sup>15</sup> Estos «planes» entregan mensualmente \$150 (algo así como U\$50) a Jefes y Jefas de Hogar sin empleo y son administrados por el gobierno nacional en cooperación con los municipios (principalmente) y algunos movimientos sociales u organizaciones comunitarias.

perciben— por emprendimientos sociales productivos que permitan la creación de empleos para los actuales beneficiarios. El apoyo económico que brindan al programa se relaciona con este objetivo. Sin embargo, las tensiones políticas entre el gobierno provincial y la administración nacional afectan el proceso de negociación.

La relevancia que los aspectos sociales de la gestión de residuos han adquirido en los últimos años, han constituido a los movimientos sociales y a las organizaciones comunitarias en importantes actores en este esquema, dado que para los actores privados y estatales el conflicto aparece como algo a ser prevenido. En el caso bajo análisis en este trabajo, la capacidad de organización y movilización de los «quemeros» es un aspecto relevante. Como fue mencionado, los barrios involucrados en el proyecto están localizados en las inmediaciones de uno de los principales rellenos sanitarios del AMBA. La mayor parte de sus habitantes subsisten a partir de la venta de materiales que recogen en la «quema» y los conflictos con la seguridad privada contratada por el CEAMSE son permanentes. Por tanto, cualquier proyecto de planta social en este territorio debe contemplar la participación del movimiento social local. La historia de lucha de la organización «21 de septiembre» por los derechos de los «quemeros», la posicionaron como la organización capaz de liderar uno de los proyectos de planta social de la zona.

Estas condiciones sociales, así como los alineamientos políticos de los gobiernos nacional y provincial favorecieron la participación de este movimiento y, por el contrario, bloquearon la participación del gobierno municipal en el proyecto. Por eso, el gobierno municipal no estará presente en las siguientes discusiones. En los apartados siguientes vamos a abordar el estudio de los puntos nodales que reflejan las negociaciones en relación a la implementación de este proyecto específico de planta social.

### **3. 2. La negociación con los gobiernos nacional y provincial**

Al inicio del proceso en el año 2004, este punto nodal se caracterizaba por la participación de unos pocos líderes de la organización «21 de septiembre», algunos operadores políticos y funcionarios provinciales, algunos de los cuales tenían vinculación con las ONG PRONTO y RECICLAR.

Lo que está en juego en este punto nodal es la instrumentación del presupuesto del proyecto en términos del monto requerido y de qué agencias estatales se harán cargo de cada rubro. Esto también supone la discusión del modelo

general de planta, cuántos puestos de trabajo se crearán, y la calidad y cantidad de RSU que serán procesados.

Dado que tanto en el ámbito nacional como en el provincial trabajan equipos con una considerable experiencia en asuntos relacionados con la gestión de los RSU, cada uno de ellos impulsa diferentes modelos para la planta a construir. Cada dependencia busca asegurar su influencia a lo largo de todo el proceso, imponiendo sus propios diseños y definiciones en cada ítem específico (monto de dinero requerido, especificaciones técnicas de las herramientas y maquinarias, cantidad de trabajadores requeridos, régimen legal de tenencia, etc.).

En tanto, para la organización «21 de septiembre» resulta central conseguir el apoyo financiero necesario para poner en funcionamiento la planta lo antes posible. No obstante, necesitan asegurar su sustentabilidad, un número significativo de puestos de trabajo para ofrecer a los «quemeros» y beneficios sustantivos para invertir en sus actividades comunitarias y sociales a fin de fortalecer su posicionamiento como actores políticos.

Luego de esta breve descripción, es necesario considerar que los actores gubernamentales no actúan bajo una misma lógica. Funcionarios de diferentes reparticiones provinciales y nacionales intervienen en esta negociación y sus distintos alineamientos políticos tienen una influencia directa en la confluencia o divergencia de sus intereses<sup>16</sup>. Estas tensiones pueden ser aprovechadas por parte de las organizaciones, pero al mismo tiempo son también una fuente de inestabilidad cuando las alianzas están sometidas a frecuentes cambios y el proyecto depende de las coyunturas electorales.

En efecto, durante el año 2005 los funcionarios del Ministerio de la Producción de la Provincia de Buenos Aires que diseñaron y gestionaron el programa «Sin Desperdicios» fueron cambiados en diversas oportunidades. Si bien estos cambios no afectaron directamente el proyecto de la planta, los líderes de la organización no están seguros respecto a su impacto en el futuro.

Otro aspecto a resaltar antes de avanzar en el análisis de este punto nodal es que la distinción entre estado y sociedad civil no es tan clara como aparece reflejada en ciertas discusiones teóricas. En efecto, como hemos dicho, algunos de los antiguos funcionarios provinciales han trabajado en RECICLAR y

●  
<sup>16</sup> Aunque la administración nacional y provincial pertenecen al mismo partido político, las luchas internas del mismo tienen un rol central en el desarrollo del proyecto, sobre todo en el año 2005 en que hubieron elecciones legislativas en ambos niveles.

PRONTO antes de asumir sus puestos en la administración pública. Una vez en el gobierno tuvieron la oportunidad de implementar las visiones y las estrategias desarrolladas en las ONG. Esto nos da la pauta acerca de la influencia de las ONG no solo en la definición de la agenda pública sino en el diseño de las políticas también.

Al mismo tiempo, el proyecto de la planta contempla la participación activa de estas dos ONG en actividades de capacitación y —en el caso de RECICLAR— en la provisión de maquinaria.

Para finalizar, es necesario recalcar que las interacciones en este punto nodal están caracterizadas por su desarticulación. De hecho, las negociaciones paralelas son habituales lo cual resulta preocupante por tres razones. Primero, porque esto vuelve muy difícil la concreción del proyecto. En segundo lugar, porque esta dinámica resulta muy desalentadora para la organización y el grupo de «quemeros», dado el continuo diferimiento de los plazos. Finalmente, porque al no existir un actor con capacidad para articular este espacio de negociación en toda su complejidad, la propia dinámica del proceso lleva a una suerte de profecía autocumplida acerca de la supuesta incapacidad de los organizaciones de base para gestionar recursos con autonomía del estado estatal. Este hecho adquiere especial relevancia si consideramos que los cambios instrumentados por parte del gobierno nacional en la política social dirigida a asistir a los desocupados pobres descansa en las capacidades de gestión de movimientos como el estudiado para coordinar emprendimientos sociales productivos<sup>17</sup>.

### **3. 3. La negociación técnica con el CEAMSE**

En este punto nodal los actores que intervienen son sobre todo los representantes del CEAMSE, algunos líderes de la «21 de Septiembre», los asesores técnicos del movimiento y la ONG PRIMA. Los acuerdos y conflictos que marcan la negociación son discutidos también por los líderes de la organización con los representantes de PRONTO y RECICLAR.

Las discusiones en este punto nodal se centran en el proceso de construcción de la planta (que será supervisado por el CEAMSE) y los requerimientos técnicos para la misma. Esto es la extensión del terreno que será donado, su ubicación dentro del relleno sanitario, la calidad y cantidad de residuos



<sup>17</sup> Nos referimos al programa «Manos a la Obra», pero también a las cooperativas de autoconstrucción de vivienda, de tendido de redes sanitarias, etc.

que se direccionarán a la planta, el espacio destinado al almacenamiento). Estos aspectos son clave para garantizar una calidad de vida aceptable para los trabajadores y para asegurar la sustentabilidad económica de la planta en el largo plazo. En este sentido, lo que está en juego en este punto nodal es el control del proceso de selección de los RSU, su clasificación y su comercialización.

Con el fin de obtener del gobierno nacional y provincial los recursos financieros necesarios para construir la planta, la organización «21 de septiembre» debe firmar un convenio con el CEAMSE en el que se establezcan los acuerdos en torno a estos detalles técnicos. Dado el monopolio del CEAMSE sobre la gestión y tratamiento de los RSU y la mutua suspicacia que marca su relación con el movimiento, los gerentes de la empresa tratan de mantener el control en el proceso de clasificación y reciclado de los materiales. En consecuencia, intentan introducir en el acuerdo diferentes cláusulas que les permitan asegurar su autoridad para supervisar no solo las definiciones técnicas del proceso de trabajo en la planta, sino también en la comercialización y los resultados financieros.

Por su parte, la organización busca defender su autonomía, especialmente sus derechos para gestionar la planta y para definir el uso social de las utilidades obtenidas. Sus recursos en el marco de esta lucha desigual son su capital político y social: la amenaza de movilizar a los «quemeros» y la presión de los gobiernos nacional y provincial que por sus propios intereses quieren que el proyecto se concrete.

De esta forma, los resultados de estas negociaciones —que se encuentran todavía en curso al momento de escribir este artículo— van a determinar el alcance efectivo del proceso de descentralización, es decir, la verdadera transferencia de poder y recursos a favor de la organización social.

Pero hay un segundo aspecto en juego que tiene un impacto directo sobre la calidad de vida de los habitantes de la zona y la sustentabilidad ambiental del proyecto: la definición de la gestión de los RSU como un problema social o como un negocio privado. En efecto, para abordar el aspecto ecológico del problema de la administración de los residuos el CEAMSE ha construido una enorme planta de clasificación de residuos que será administrada por empresas privadas, las cuales se supone son más «eficientes» pero cuya intervención no permite abordar la dimensión social de la problemática. Por su parte, las «plantas sociales» constituyen un intento de abordar la dimensión social del procesamiento de la basura.

Para terminar de dar cuenta de las interacciones en este punto nodal, es necesario resaltar que los funcionarios nacionales y provinciales, los operadores políticos, y los miembros de PRONTO y RECICLAR pretenden cumplir el rol de asesores de la organización «21 de septiembre», frente a los conocimientos técnicos de los ingenieros y gerentes del CEAMSE. No obstante, estos múltiples actores no siempre tienen las mismas perspectivas respecto a los problemas planteados. De esta forma, el movimiento muchas veces se encuentra atrapado en medio de las tensiones generadas por la oposición de las diferentes lógicas de estos actores. Dada la poca experiencia de que gozan sus líderes en los aspectos referidos a la construcción de una planta y su administración, les resulta muy difícil resolver estas contradicciones.

Esta es la razón por la cual buscan el asesoramiento de profesionales «independientes» o de miembros de ONG que les resultan confiables. En el próximo apartado veremos los límites de esta estrategia, al analizar la dinámica de la relación con estos asesores.

### **3. 4. «La mesa chica»: la organización y sus asesores**

Lo que está en juego en este punto nodal es tanto la formulación de un proyecto propio de planta social por parte de la organización como la definición de estrategias de negociación frente a otros actores institucionales.

Los participantes son algunos líderes de la «21 de septiembre», PRIMA, los asesores técnicos, los operadores políticos y nuestro equipo de investigación. Se trata de «profesionales independientes» y «amigos cercanos» que aportan su conocimiento experto y su experiencia política a la organización. Aunque estos actores son quienes más frecuentemente intervienen en este punto nodal, dado lo informal de las relaciones que la organización mantiene con esta «mesa chica», los límites de este conjunto son vagos y cambian constantemente.

La inestabilidad en este grupo afecta todo el desarrollo del proyecto dado que en este marco es muy difícil establecer competencias claras y realizar una delimitación de atribuciones adecuada entre quienes lo componen. Estas dinámicas obstruyen la posibilidad de establecer una estrategia consistente frente a los demás actores en el largo plazo. Bajo este patrón de relaciones, una importante cantidad de energía es consumida en la afirmación de los compromisos y los lazos dentro del grupo.

Asimismo, los actores participantes, de acuerdo a su experiencia, sus intereses profesionales y sus responsabilidades en el proyecto, tienen distintas lógicas y perspectivas. Por ejemplo, en el caso de nuestro equipo, considerando los objetivos de nuestro proyecto de investigación, nos hemos preocupado por construir capacidades de organización y gestión participativa. La principal preocupación para otros profesionales es, por el contrario, la generación de beneficios económicos como una forma de asegurar la sustentabilidad de la planta y el fortalecimiento de la organización. En la búsqueda de esta meta, no consideran central la participación de los trabajadores en el proceso de toma de decisiones.

Esta diferencia en las visiones, experiencias y competencias entre los asesores podría haber sido una oportunidad para ofrecer un amplio rango de opciones a la organización considerando los diferentes aspectos del proyecto (técnicos, sociales, políticos). No obstante, el patrón de interacción establecido por la organización ha sido el de reunirse separadamente con cada uno dentro del grupo, abordando simultáneamente los mismos tópicos con distintos asesores. Esta actitud no permite la generación de una visión integral del proceso y dificulta la posibilidad de alcanzar una posición sólida e informada para participar en los otros espacios de negociación. Al mismo tiempo, dado que los líderes de la organización no se sienten capaces de sintetizar las diversas lógicas o de elegir entre las diversas opciones que se les plantean, muchas veces se encuentran, una vez más atrapados en medio de las contradicciones entre diferentes concepciones.

Finalmente, otra característica de las relaciones establecidas en la «mesa chica» es que son altamente informales y cargadas de afectividad, lo cual lleva a que los lazos de confianza frecuentemente se rompan, con lo que el grupo de asesores cambia su composición de forma frecuente.

### **3. 5. La organización «21 de septiembre» como punto nodal**

La organización «21 de septiembre», en tanto actor colectivo, se encuentra atravesada por dinámicas internas que condicionan sus formas de participación en los distintos procesos de negociación. Asimismo, las discusiones y actividades que llevan a cabo en relación al proyecto de la planta, afectan la realización de las actividades y por lo tanto a todo el movimiento.

Un punto a resaltar es que dentro de la organización hemos encontrado dos tipos de roles. Por un lado, algunos líderes que se encuentran a cargo de la



discusión del proyecto y por tanto, son quienes efectivamente participan en los puntos nodales antes referidos. Por otro lado, el resto de los miembros de la organización que se encuentran dedicados a las actividades sociales en el barrio (como las encuestas acerca de las condiciones sanitarias, la administración de los programas sociales, los comedores comunitarios, los roperos sociales, la clasificación y distribución de alimentos, etc.).

Esta distribución de responsabilidades no siempre viene acompañada con una adecuada circulación de la información dentro del movimiento, lo que lleva a problemas de coordinación, malos entendidos y conflictos internos. Tomando en cuenta el proyecto de la planta, el riesgo es una vez más la falta de articulación entre los diferentes niveles: los miembros de la organización más activamente comprometidos con las actividades «sociales» no son capaces ni de discutir el desarrollo y los resultados de las negociaciones en torno a la planta con los vecinos, ni de aportar las visiones y demandas de dichos vecinos para que sean consideradas en los otros espacios de negociación.

Además, como frecuentemente ocurre en las organizaciones sociales de este tipo, la «21 de septiembre» posee un esquema de funcionamiento sumamente informal. Si bien hemos podido encontrar una división de los roles entre sus miembros esto no significa la asignación de áreas estables de competencias, especialmente porque un pequeño grupo de participantes tiene que lidiar con una multiplicidad de acciones y que hacerse cargo de las situaciones inesperadas que se plantean a diario. Sin embargo, el proceso de definición del proyecto de la planta requiere en forma urgente una delimitación de responsabilidades y un mecanismo transparente de toma de decisiones. Esto parece ser un aspecto central, no solo por el monto de dinero que la organización tendría que administrar sino por la multiplicidad de actores involucrados en el proceso. Más aún, los miembros de la organización son conscientes de que estas exigencias se multiplicarán cuando la planta esté funcionando.

Hemos podido identificar estos tópicos como resultado de nuestra relación con los diferentes miembros de la organización, de nuestra participación en algunos de los espacios de interacción (tanto en la organización como en los que ésta interactúa con otros de los actores concernidos) y también a partir del trabajo realizado con el grupo de los «quemeros», sobre el que volveremos en el próximo apartado. A partir de este diagnóstico, realizamos talleres<sup>18</sup>



<sup>18</sup> Estos talleres fueron organizados como parte del proyecto PAMS como respuesta a las demandas de la organización. En éstos trabajamos como una metodología participativa con el fin de clarificar los

especiales con los miembros de la organización con el objetivo de abordar las tensiones generadas a lo largo del proceso así como las diferentes perspectivas acerca del rol de la organización en el proyecto de la planta.

Como resultado de estos talleres identificamos que la principal fuente de los conflictos es cómo los miembros de la organización están lidiando con este proceso. Los líderes a cargo de las negociaciones a veces se sienten sobrepasados por las responsabilidades que tienen que afrontar y sufren por no poder afrontar sus antiguas ocupaciones cotidianas. Los otros miembros de la organización también experimentan la ausencia de sus principales referentes como un problema, dado que deben afrontar situaciones conflictivas para las cuales no se sienten preparados.

Este taller, así como el último realizado en conjunto con el grupo de «quemeros» y los miembros de la organización, contribuyó a crear conciencia acerca de la necesidad de mejorar la circulación de la información. Otro resultado positivo del mismo, como analizaremos en el próximo apartado, fue el establecimiento de mecanismos que permitirán extender la participación de otros miembros de la organización y de «quemeros» en las negociaciones con el gobierno y con el CEAMSE. De todas formas, queda pendiente la realización de un trabajo más profundo con la organización que permita mejorar las dinámicas internas de funcionamiento.

### **3. 6. El grupo de los «quemeros»: los futuros trabajadores de la planta**

Como hemos señalado, un rasgo distintivo de este grupo es su heterogeneidad la debilidad de canales que permitan expresar sus demandas y perspectivas acerca del proyecto de la planta. Entonces, los talleres realizados fueron importantes para permitirles expresar sus opiniones, transformándose entonces en un importante punto nodal en el proceso analizado; en efecto, estos talleres constituyeron espacios adecuados para la construcción de acuerdos y la identificación de controversias y para establecer canales de resolución de conflictos que, de otra forma, pueden atentar contra la sustentabilidad de la planta.

Una evaluación del trabajo realizado hasta aquí nos permite declarar que estos talleres fueron de gran utilidad en (al menos) tres sentidos: primero, para

● roles organizacionales, los patrones de comunicación y las expectativas de los miembros en relación al proyecto de la planta.

permitir la expresión de las aspiraciones y puntos de vista de los «quemeros», luego para detectar las fallas en los canales de circulación de la información como una fuente de tensión de cara a todo el proceso, finalmente, para construir mecanismos que permitan profundizar la participación de los «quemeros» en el proceso de toma de decisiones.

En lo que se refiere al primer punto, en el inicio del proceso, los talleres fueron uno de los pocos espacios disponibles para que los «quemeros» pudieran expresar sus perspectivas<sup>19</sup>. De esta forma, durante los talleres pudimos identificar intereses comunes y acuerdos básicos que resultaron centrales para construir la vinculación de los «quemeros» con el proyecto. Además, a partir de lo discutido en los talleres emergieron una serie de aspectos a ser negociados entre los futuros trabajadores. Dichos aspectos, que no fueron considerados en otros puntos nodales, parecían una potencial fuente de conflictos entre los futuros trabajadores, dadas sus diferentes posturas frente a éstos. Algunos ejemplos son: la distribución de las tareas en la planta, la organización jerárquica, la participación de los trabajadores en las decisiones estratégicas (tales como la administración y el destino que tendrían las futuras utilidades, o la incorporación de nuevos trabajadores) y el apoyo que recibirían los trabajadores para atender las cuestiones relacionadas con sus obligaciones familiares.

En cuanto al segundo punto, las fallas en la comunicación atraviesan todo el proceso. Por un lado, las asimetrías en el conocimiento y acceso a la información dificultan el proceso de fortalecimiento de la Red de Barrios. Por otro, la incertidumbre respecto al rol del movimiento en la futura planta —lo cual refleja los conflictos internos, como mencionáramos en el apartado anterior— es una fuente de tensiones y malos entendidos.

Entonces, al principio de nuestro trabajo en relación a la planta, una de las responsabilidades que asumió nuestro equipo fue actuar como difusores de las visiones y demandas expresadas por los «quemeros» en los talleres, en los otros puntos nodales en los que participamos, especialmente en la «mesa chica». Además, dados los problemas para transmitir la información, impulsamos la generación de espacios comunes de trabajo entre los «quemeros» y los líderes y participantes de la organización



<sup>19</sup> Otro espacio de similares características en este sentido fueron las asambleas de la Red de Barrios.

Esto resultó muy interesante, dado que pudimos ver cómo ambos grupos —«quemeros» y participantes de la organización— retomaban los tópicos y conceptos discutidos en los talleres anteriores para construir acuerdos entre sí.

Finalmente, los talleres fueron promovidos también para mejorar el compromiso y la participación de los «quemeros» en el proceso de toma de decisiones en torno al proyecto de la planta. Exploramos y discutimos en un debate ampliamente participativo, diferentes modelos de organización y de toma de decisiones, como resultado de lo cual se llegó a un esquema de elección de delegados que representarían a los futuros trabajadores en cada uno de los espacios de negociación que hemos explorado (particularmente con el CEAMSE y el gobierno nacional y provincial). Otro de los resultados obtenidos fue el fortalecimiento y enriquecimiento de las asambleas de la Red de Barrios, la cual fue valorizada como un espacio de circulación de la información y de toma de decisiones. Los temas y discusiones que en un comienzo fueron abordados en los talleres, fueron desarrollados más profundamente en estas asambleas que tienen lugar en forma semanal.

### **Reflexiones finales**

Planteamos al comienzo de este artículo que nuestro interés era reflexionar, a partir del rico material empírico recolectado en nuestro estudio de caso, acerca de los problemas de gobernanza y la complejidad de los procesos de distribución del poder involucrados en la implementación de políticas de descentralización democrática, que promueven la participación de nuevos actores locales.

En esta línea, un primer punto que queremos destacar es el carácter múltiple y heterogéneo de las dinámicas políticas que operan a nivel local. Frente a los autores que, desde los enfoques de la descentralización y, particularmente, del desarrollo local plantean la necesidad de transformar el territorio en un «protagonista activo» o «sujeto colectivo», nuestro análisis más bien abona el planteamiento de los que ponen en un primer plano los procesos políticos de conflictos y negociaciones entre actores con intereses, lógicas de acción y recursos de poder diversos. La aplicación del marco analítico de la gobernanza a nuestro caso nos ha permitido aprehender la multiplicidad de niveles y temáticas en torno a los cuales se dan tales procesos de negociación, las dificultades de articulación de los mismos y el carácter temporal de los acuerdos y modos de cooperación que se van construyendo.

Asimismo, lo discutido a lo largo del trabajo aporta también evidencia a los planteos que problematizan el alcance de «lo local». En la política de descentralización y desarrollo local examinada tienen un protagonismo activo no solo actores con un anclaje territorial claramente delineado —la organización «21 de septiembre» o, en otras instancias, los municipios—, sino otros que operan a una escala mayor (provincial, nacional o incluso internacional). Si bien la decisión gubernamental de encarar este tipo de acciones obedece a procesos de movilización social con base local, el programa «Sin Desperdicios» es llevado adelante por el gobierno provincial, con una participación importante del Estado nacional —como hemos visto, no solo en la financiación— y una gran ingerencia de ONGs y una empresa interjursdiriccional como el CEAMSE.

Estas instituciones y agentes, precisamente porque cuentan con recursos e influencias que exceden ampliamente el ámbito local, tienen poder para condicionar aspectos estratégicos del proyecto —como son el tamaño y el modelo de la planta, los modos de gestión y comercialización y hasta la propia constitución y organización del grupo local que llevará adelante el emprendimiento—. Asimismo, la actividad que realizan en el territorio estudiado se integra en intereses estratégicos y planes de acción mucho más amplios y complejos, que se despliegan a nivel provincial, nacional o internacional, según el caso. Por último, aún una organización gestada en el plano local —y cuyas tareas se concentran en este espacio—, como es la «21 de septiembre», para ganar capacidad de negociación y mayor control sobre su propio proyecto de mejora de las condiciones de vida barriales debe aprender a manejar y articular una multiplicidad de relaciones por fuera del «barrio»<sup>20</sup>.

Todas estas observaciones ponen en cuestión la idea de «desarrollo local» como un proceso endógeno y territorialmente definido. Por el contrario, el análisis efectuado sugiere que es necesario considerar las interrelaciones entre las dinámicas con eje en lo local y los procesos de conflicto y negociación que tienen lugar a otros niveles, en tanto los modos efectivos de concreción de los proyectos se configuran en estas interrelaciones.

Asimismo, lo expuesto también aporta datos para reflexionar acerca de las posibilidades y límites que involucran los procesos de descentralización



<sup>20</sup> En tal sentido, resulta ilustrativo que los líderes de la organización pasan una parte considerable de su tiempo «fuera del barrio», en tareas de vinculación y negociación que tiene lugar en otros espacios territoriales.

democrática, en términos de la distribución territorial de poder que los mismos postulan. Dichos procesos, en su concepción, suponen la apertura de ciertas instancias de toma de decisión a nuevos grupos locales. No obstante, esta aspiración ideal está mediada en la práctica, como hemos visto en el análisis de caso realizado, por procesos complejos de pugna por el control de las decisiones y la administración de los recursos.

En tal sentido, los actores más poderosos desde el punto de vista político y económico frecuentemente intentan movilizar sus recursos financieros, de autoridad o de conocimientos técnicos para imponer sus perspectivas e intereses, limitando el alcance de la efectiva participación de los actores locales y por tanto de la descentralización misma. En el caso examinado, observamos esto en los esfuerzos permanentes del CEAMSE por mantener un alto nivel de control sobre la planta. Asimismo, algunos funcionarios intentan imponer los plazos de implementación de acuerdo con sus cronogramas políticos o electorales, más allá de los tiempos requeridos para un proceso de toma de decisión realmente participativo.

Esta dinámica conspira evidentemente contra una efectiva redistribución del poder, existiendo grandes riesgos de instrumentalización de la participación de los actores más débiles. Esto ocurre cuando dicha participación se transforma en «virtual», a partir de la imposibilidad de hacer escuchar sus puntos de vista y necesidades. En el caso de la planta, a menudo la organización barrial ha quedado prisionera de las disputas entre distintas dependencias y niveles del Estado. Si bien estas tensiones pudieron a menudo ser aprovechadas por la organización en sus estrategias de negociación y de búsqueda de recursos, son al mismo tiempo una fuente de inestabilidad permanente, en tanto las relaciones entre distintos organismos están sometidas a frecuentes cambios y las líneas políticas dependen de las coyunturas electorales.

Por otra parte, el caso estudiado ilustra un aspecto menos considerado de estos procesos de descentralización democrática, cuando los mismos involucran a organizaciones de sectores extremadamente vulnerables. Como se ha visto en la discusión de los puntos nodales que toman como eje la «21 de septiembre» y el grupo de futuros trabajadores de la planta, los procesos de articulación y constitución de colectivos organizados son particularmente difíciles y frágiles. El alargamiento de los plazos y sucesivas postergaciones de los proyectos produce en los miembros de estas organizaciones un gran desgaste. Esto afecta no tanto a los dirigentes —quienes, generalmente, son militantes con un compromiso de larga data en este tipo de procesos de organización

social—, sino sobre todo a los demás miembros de las organizaciones —y más aún a aquellos que se acercan interesados en la perspectiva de trabajo que abre un emprendimiento productivo particular—.

En la misma línea, la falta de coordinación y las contradicciones entre los organismos estatales responsables de las políticas (aspecto largamente discutido en la bibliografía sobre política social) complica aún más la difícil tarea de negociación, intermediación y gestión social que realizan estas organizaciones. De esta manera, las mismas tienen que asumir tareas que exceden sus capacidades técnicas y organizativas. Este es otro modo de manifestación, más sutil, del «retiro del Estado» propio de las políticas neoliberales: se transfieren tareas complejas de articulación y gestión a las organizaciones sociales, que son las que luego deben pagar por el costo político de los fracasos. Se generan así las condiciones para la constitución de una profecía autocumplida: aquella que predice el fracaso de las organizaciones debido a su falta de capacidad para gestionar recursos con autonomía del aparato estatal.

En resumen, las políticas de descentralización democrática proponen nuevas instancias de participación de la sociedad civil en procesos de toma de decisión, para mejorar las posibilidades de intervenir en problemas sociales complejos —como es el caso que nos ocupa— y también como estrategia de reconstrucción de la legitimidad gubernamental en un contexto de crisis política. No obstante, de nuestro análisis de caso queda claro que los desarrollos concretos que tales políticas habilitan son complejos, en tanto suponen la interacción de una multiplicidad de actores con intereses, lógicas de acción y recursos de poder diversos. Las mismas pueden abrir nuevas posibilidades de acción y negociación a actores subalternos (como por ejemplo, una organización territorial como la «21 de septiembre»), pero a la vez generan tensiones y riesgos que pueden incluso abortar procesos de organización colectiva de los sectores más pobres de la población. Consideramos, pues, que los resultados concretos de tales políticas de descentralización en términos de favorecer la creación de poder local autónomo, dependen de la resolución de los problemas de gobernanza que emergen de la complejidad de los procesos de conflicto y negociación entre actores.

## Referencias citadas

- AROCENA, J., 2002 – *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, 250 pp.; Montevideo: Taurus, Universidad Católica.
- AAVV, 2005 – Documento sobre gobernanza del Seminario de Buenos Aires; Buenos Aires: CEIL-PIETTE (CONICET). Mimeo.
- BANCO MUNDIAL, 1997 – *World Development Report*, New York: Oxford University Press.
- BANCO MUNDIAL, 2000 – *Entering the 21st Century, World Development Report 1999-2000*; Oxford: Oxford University Press.
- BOISIER, S., 2001 – Desarrollo (local) ¿De qué estamos hablando? *In: Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local* (Vázquez Barquero & Oscar Madoery, eds.); Buenos Aires: Homosapiens Ediciones.
- BORÓN, A., 2000a – América Latina: crisis sin fin o fin de la crisis. *In: América Latina 2020: Escenarios, alternativas, estrategias* (López Segre & Daniel Filmus, eds.): 381-397; Buenos Aires: Unesco, Flasco, Temas Grupo Editorial.
- BORÓN, A., 2000b – *Tras el Búho de Minerva. Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo*, 247 pp.; Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- BOURDIEU, P. & WACQUANT, L., 1995 – *Respuestas por una antropología reflexiva*, 229 pp.; México: Grijalbo.
- BRESSER PEREIRA, L. C., 1998 – La reforma del Estado en los años noventa. Lógica y mecanismos de control. *Desarrollo Económico*, **150** (38): 517-550.
- CROZIER, M., HUNTINGTON, S. & WATANUKI, J., 1975 – *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, 212 pp.; New York: Nueva York University Press.
- CHIARA, M. & DI VIRGILIO, M. M., 2005 – *Gestión social y municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*, 231 pp.; Buenos Aires: Prometeo Libros, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- FRASER, J., KICK, E. & WILLIAM, P., 2003 – The construction of the local and the limits of contemporary community building in the United States. *Urban Affairs Review*, **38** (3): 417-445; Sage Publications.



- FREYTES FREY, A. & CROSS, C., 2005 – Movimientos piqueteros y construcción de ciudadanía: lecciones para la democracia argentina; Porto Alegre: Asociación Latinoamericana de Sociología. Ponencia presentada en el XXIV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, agosto 2003.
- GORBÁN, D., 2005 – Formas de organización y espacio. Reflexiones alrededor del caso de los trabajadores cartoneros de José León Suárez. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Tesis de Maestría en Investigación en Ciencias Sociales.
- HUFTY, M., 2004 – La gouvernance vers un cadre conceptuel; Ginebra: Institut Universitaire d' Etudes du Développement. Mimeo.
- LARSON, A. M. & RIBOT, J. C., 2004 – Democratic decentralisation through a natural resource lens: an introduction. *European Journal of Development Research*, **16** (1): 1-25.
- MARSIGLIA, J. & PINTOS, G., 1997 – La construcción del desarrollo local y regional. Actores, estrategias y nuevas modalidades de intervención. *Cuadernos del CLAEH*, **78/79**; Montevideo.
- MERKLEN, D., 2005 – *Pobres ciudadanos: las clases populares en la era democrática: (Argentina, 1983-2003)*, 214 pp.; Buenos Aires: Gorla.
- PELLOW, D., 2000 – Environmental Inequality Formation: Toward a theory of Environmental Injustice. *Revista American Behavioral Scientist*, **43**(4): 581-601; London / New Delhi: Sage Publications, Thousand Oaks.
- PRZEWORSKI, A., 1998 – *Democracia sustentable*, 194 pp.; Buenos Aires: Editorial Paidós.
- ROFMAN, A., 2004 – El conocimiento y la educación en el desarrollo local. *In: Educar ¿para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina*; Buenos Aires: RedEtis (IPE-IDES), MECyT, MTEySS, La Crujía.
- SCHAMBER, P. J. & SUÁREZ, F. M., 2002 – Cirujeo y gestión de residuos. Una mirada sobre el circuito informal del reciclaje en el conurbano bonaerense. *Revista Realidad Económica*, **190** <<http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=703>>.
- SCHUSTER, F. & PEREYRA, S., 2001 – La protesta social en la Argentina democrática. *In: La protesta social en la Argentina. Transformaciones económicas y crisis social en el interior del país* (N. Giarraca & K. Bidaseca, eds.): 41-65; Buenos Aires: Alianza Editorial.
- SVAMPA, M. & PEREYRA, S., 2003 – *Entre la ruta y el barrio: la experiencia de las organizaciones piqueteras*, 230 pp.; Buenos Aires: Biblos.
- WOLF, M., 1994 – *Sociologías de la vida cotidiana*, 223 pp.; Madrid: Cátedra.



# Gobernabilidad y gobernanza en la gestión local. El caso de la política de empleo en Bogotá<sup>1</sup>

William Guillermo Jiménez

## Introducción

Los estudios sociopolíticos han recibido recientemente aportes desde los enfoques de la gobernabilidad y la gobernanza, como conceptos que pretenden dar cuenta de las transformaciones recientes de la función del gobierno en un contexto complejo de globalización y localización. En esta dirección, a los estudios sobre la gobernabilidad que habían aparecido en los años setenta a propósito del informe de la Comisión Trilateral, se suman los desarrollos recientes sobre la gobernanza que se han convertido en una fértil cantera de investigación. Estas dos nociones han tenido diversos usos, algunos de los cuales han permitido legitimar recetas y prácticas para deslegitimar al Estado, fortalecer al mercado y minimizar la democracia y la política. Los planteamientos iniciales sobre la gobernabilidad, por ejemplo,



<sup>1</sup> El presente artículo se inscribe dentro del desarrollo de un grupo de investigación vinculado a la Maestría en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), que coordina el autor y del que forman parte también los profesores Patricia Roncancio Flórez y César Ramírez Chaparro.

postulaban una reducción de las demandas democráticas a fin de garantizar la supervivencia de la democracia liberal (Crozier *et al.*, 1975). Igualmente, las nociones de «buena gobernanza» o «buen gobierno» impulsadas a instancias del Banco Mundial hacen referencia a trabajos próximos del *public choice* y del *New Public Management*, que la conciben como un problema de eficacia de la acción pública. En este uso, la *governance* es pensada contra el gobierno, como una forma de gestión despolitizada que permita un juego más libre del mercado y sus actores. La *governance* remite entonces a la definición de reglas que reduzcan los costos de transacción, aumenten el control sobre la burocracia y mejoren la eficacia de las políticas públicas organizando la competencia entre agencias. En suma, una «buena gobernanza» tan absurda como ilusoria (Le Galès, 2005: 244).

En contravía de los usos y propósitos que acabamos de mencionar, hemos adoptado una perspectiva analítica que permita utilizar y probar estos conceptos con el objeto de estudiar las transformaciones, tanto como las continuidades, en el ejercicio del gobierno y la construcción de las políticas públicas. En este trabajo, se presentan estas nociones y se examina brevemente el planteamiento de que la gobernanza es una exigencia funcional para la gobernabilidad; lo que no implicaría, la superación del gobierno —*government*— sino la transformación del estilo de gobierno.

En este sentido, el objetivo general de este trabajo es realizar aportes que permitan establecer la relación entre una determinada estructura de gobernanza y el mayor o menor nivel de gobernabilidad, que se presenta en la política capitalina de empleo durante 2001-2006. Secundariamente se pretende:

- caracterizar el tipo de estructura de gobernanza que determina las interacciones entre actores públicos y privados en torno a la política de empleo en Bogotá;
- explorar la relación necesidades/capacidades como núcleo central del concepto de gobernabilidad, para el caso de la problemática del desempleo, a partir de los conceptos analíticos de gobernabilidad negativa y gobernabilidad positiva; y
- poner a prueba las elaboraciones teóricas que explican o relacionan los enfoques de políticas públicas y los enfoques sobre la gobernabilidad y gobernanza.

## 1. Gobierno, gobernabilidad y gobernanza

### 1. 1. Sobre el gobierno

El término «gobierno» remite siempre a la idea de dirigir, conducir, liderar. Como fenómeno, el gobierno ha estado presente a lo largo de la humanidad incluso en formas preestatales como la organización gentilicia —*gens*, clan, tribu—, pero serán los griegos quienes acuñarán el término mediante la metáfora del *Kubernao* —conducir la nave o el barco—, lo cual implicaba al menos, llevar el timón, escogiendo la ruta más apropiada para llegar a buen puerto; controlar la tripulación, impidiendo o manejando los amotinamientos; mantener y preservar la carga; y tomar las decisiones necesarias para cumplir los anteriores objetivos<sup>2</sup>. Este concepto básico se ha mantenido hasta la actualidad. Con los romanos la idea persiste pero, a cambio, se utilizarán preferiblemente los términos de administrar o regir —*administratio, rectio*—. Durante la Edad Media, la finalidad del gobierno se concentrará en lograr la obediencia mediante el dominio sobre el territorio, las familias y la propiedad feudal. En las monarquías absolutistas, Estado y gobierno se confunden en la figura del rey: «*L'Etat c'est moi*» decía Luis XIV, debido a la concentración del poder en una sola persona. Sin embargo, la teoría sobre el «arte de gobernar» que aparece luego de Maquiavelo concibe tres tipos de gobierno:

- a nivel moral, el gobierno de sí mismo;
- a nivel económico, el gobierno de la casa; y
- a nivel político, el gobierno del principado.

El buen gobernante debe tener pleno dominio sobre estos tres aspectos<sup>3</sup>. Posteriormente con el arribo de la burguesía al poder, las revoluciones inglesa y francesa y las independencias en Estados Unidos y América Latina, aparece el Estado de derecho que «constitucionaliza» la tridivisión y las relaciones entre los poderes<sup>4</sup>; de esta forma, el gobierno irá a ocupar un lugar dentro

<sup>2</sup> La correspondencia con las funciones del gobierno serían: desarrollo de un proyecto político; mantener el control sobre funcionarios y lograr el favor del pueblo; velar por los intereses generales de la polis; y la conducción política y toma de decisiones fundamentales.

<sup>3</sup> Para Foucault (1991), la aparición del Estado moderno a partir del absolutismo ha generado un proceso de «gubernamentalización» del Estado lo cual significa: preeminencia del gobierno sobre el resto de poderes; un conjunto de instituciones, procedimientos, análisis y tácticas de ejercicio del poder que tiene por objetivo a las personas (población) antes que otras cosas (territorio, propiedad), mediante dispositivos de seguridad; y la aparición del Estado administrativo, el cual recurre a un conjunto de saberes específicos de gobierno, la economía política y la ciencia administrativa.

<sup>4</sup> No es de extrañar que algunos definan al Derecho Constitucional como el encuadramiento jurídico de los fenómenos políticos.

de las tres funciones básicas del Estado constitucional: legislativa, ejecutiva y judicial. Desde un punto de vista funcional, el gobierno tendrá a su cargo tres atribuciones:

- Función política: consiste en la fijación de objetivos a la sociedad mediante un programa o proyecto político, implica las típicas labores de conducción política tales como orientar, influir, decidir e intervenir en asuntos públicos y mediar en la interacción de actores políticos y sociales.
- Función normativa: comprende tareas tales como la iniciativa legislativa, decretos con fuerza de ley, potestad reglamentaria, el control normativo, etc.
- Función administrativa: es el encargado de la actividad práctica y directa que realiza el Estado para cuidar los intereses y proveer los servicios públicos necesarios, procesos estos que se concretan en la formulación y ejecución de políticas públicas.

Desde un criterio orgánico, el gobierno será entonces, la cabeza del poder ejecutivo, que se concreta en el grupo de personas que ocupan los altos cargos de la rama ejecutiva —gabinete de gobierno, presidente y secretarios de Estado, presidente y sus ministros, alcalde y secretarios, gobernador y secretarios, etc.—. De esta forma, el gobierno es una de las manifestaciones más palpables y concretas del Estado, mientras que éste es mucho más abstracto e intangible: «el Estado no se ve, pero se siente». Ahora bien, esta tradición ha sido compatible con la idea de un Estado-nación, la cual en los últimos tiempos se ha visto desafiada por ciertas tendencias:

- Tendencia hacia la desnacionalización de la existencia del Estado, que se comprueba en un «vaciamiento» del aparato estatal nacional, en beneficio de los niveles subnacionales, supranacionales y translocales.
- Tendencia hacia la desestatización de los regímenes políticos, que significa el paso del gobierno a la gobernanza: implica un desplazamiento del papel central de los aparatos estatales oficiales —su hegemonía y estatus central jerárquico—, en beneficio de diversas formas de asociación entre organizaciones gubernamentales, paragubernamentales y no gubernamentales, donde las órganos del Estado actúan con los demás en condición de *primus inter pares*.
- Tendencia hacia la internacionalización del Estado nacional y sus subgobiernos, lo cual se refleja en el intento de combinar el desarrollo económico endógeno con estrategias de promoción de exportaciones (Jessop, 1999).

- Tendencia hacia la performativización en la gestión del Estado, es decir, la acción del Estado y el gobierno guiados por imperativos de desempeño, eficiencia y eficacia en la acción: Estado empresario, nueva gestión pública, «menos Estado y más gobierno»; en fin, es el tema de la gobernabilidad. Con este panorama, podemos ya, abordar la siguiente temática.

## **1. 2. La gobernabilidad**

Desde su aparición como concepto teórico y analítico, la gobernabilidad ha sido usada en contextos diferentes y con significados variados aunque complementarios. En efecto, se ha hablado de gobernabilidad en relación con las reglas del sistema político para resolver conflictos entre actores y para producir decisiones —legalidad—. Se le relaciona, también, con el funcionamiento adecuado de las instituciones y la aceptación ciudadana —legitimidad—. Igualmente, con la respuesta a las demandas sociales —eficacia—; con la generación de consensos y la inclusión de múltiples actores sociales interactuando mediante métodos democráticos —participación— (Gallicchio & Villacorta, 2003)<sup>5</sup>.

Esta diversidad de usos de la gobernabilidad, que oscilan entre la vocación analítica (lo observable, lo que es) y el propósito normativo (lo deseable, lo que debería ser)<sup>6</sup> se encuentran, al menos, entre dos perspectivas diferentes: una que enfatiza en las capacidades gubernamentales<sup>7</sup> y otra que considera la gobernabilidad como una capacidad de la sociedad, que trasciende las capacidades del gobierno<sup>8</sup>. Aún así, pese a la diversidad de usos, consideramos que en esencia la gobernabilidad hace referencia a la capacidad de un sistema político para formular e implementar decisiones públicas, a la tensión entre demandas sociales y las respuestas públicas; esto es, entre las necesidades y las

<sup>5</sup> «La gobernabilidad parece haberse convertido en la última muletilla de la ciencia social, y hasta cierto punto, todo parece ser un problema de gobernabilidad, lo que hace que su utilidad para el analista disminuya, convirtiéndose en un cajón de sastre de límites vagos donde todo cabe y es difícil decir qué se queda fuera» (Prats, 2003: 1).

<sup>6</sup> Como en los trabajos sobre gobernabilidad democrática, que enfatizan en la construcción participativa de las agendas públicas así como el respeto de las instituciones y procedimientos democráticos en el ejercicio del gobierno.

<sup>7</sup> Luciano Tomassini (1998) propone como gobernabilidad la capacidad del gobierno para «compatibilizar» demandas sociales prioritarias con la mayor participación posible en la construcción de la agenda y las decisiones de política.

<sup>8</sup> Prats (2003) considera la gobernabilidad como una capacidad social, como un atributo colectivo de la sociedad.

capacidades. Por lo tanto, un análisis de la gobernabilidad invita a considerar los procesos de construcción e implementación de las políticas públicas.

### 1. 3. La gobernanza

La gobernanza por su parte, se plantea como una noción diferente a la de gobierno —no necesariamente contraria— y hace referencia a «un modo de coordinación social que no presupone ni la autonomía ni aun menos la soberanía de un gobernante público» (Leca; citado en Papadopoulos, 2002: 133). La gobernanza critica la idea tradicional —y jerárquica— de un gobierno central capaz de proveer una dirección a la sociedad a partir de un proceso racional de decisión e implementación de políticas públicas y se presenta como herramienta analítica para la comprensión de las nuevas formas de asignación de objetivos y de toma de decisiones colectivas para una sociedad. De acuerdo con Renate Mayntz, la gobernanza moderna es ante todo:

«un nuevo modo de gobernar [...] más cooperativo, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil» (Mayntz, 2000: 1).

Esto corresponde esencialmente a la «cooperación entre el Estado y la Sociedad Civil para la formulación de las políticas públicas» (Mayntz, 2000: 1). Pese a que no existe un consenso sobre la definición de gobernanza, puede decirse que estos son sus elementos característicos:

- La gobernanza es un concepto más amplio que el gobierno, en la medida en que involucra actores no estatales. La interdependencia entre organizaciones contribuye a opacar los límites entre el sector público, el privado y el voluntario (Rhodes, 1996).
- El paso de una dirección jerárquica de la sociedad —concepción tradicional de gobierno— hacia estilos de decisión más horizontales y cooperativos, que se expresan en diversas estructuras de gobernanza, algunas de las cuales son redes de políticas. En el caso específico de las redes, estas pueden tender a estabilizarse en el tiempo o concretarse temporalmente alrededor de asuntos específicos (Papadopoulos, 2002; Ruano de la Fuente, 2002).
- Los actores en red se relacionan de modo más cooperativo y horizontal, lo que implica la negociación y no la imposición como modo de llegar a acuerdos. Esto no excluye la posibilidad de conflicto, sino la vocación de intercambiar recursos, conciliar intereses y lograr compromisos mutuos.



- Implica una transformación de las estructuras institucionales formales. Las estructuras de gobernanza gozan de diversos niveles de autonomía respecto del aparato político administrativo. No obstante, el Estado conserva una capacidad imperfecta e indirecta para dirigir estas estructuras y fundamentalmente las redes (Rhodes, 1996)
- La «deslocalización» o la gestión en procesos que tienen lugar en múltiples sitios geográficos y en diversos niveles institucionales, como en el caso de la Unión Europea (Hermet, 2004) y otros procesos de integración regional.

## **2. El fenómeno del gobierno en las ciudades**

Las ciudades son un contexto apropiado donde pueden probarse las hipótesis sobre la transformación del rol del gobierno. En efecto, la ciudad se ha constituido en una matriz física y simbólica de modernidad, donde se entremezclan fenómenos de ámbitos mundiales, nacionales y locales, cuyos resultados se concretan y materializan, se «localizan» precisamente, dentro de las ciudades, convirtiéndose en potenciales problemáticas públicas urbanas (desintegración social, pobreza, violencia, desempleo), pero también se convierten en los escenarios ideales para nuevas formas de acción social, reconstitución y articulación de actores colectivos (Rodríguez, 1998). El debate sobre la glocalización aparece en este sentido para indicar que la gestión de lo global se realiza en lo local al ser éste el escenario donde se aplican las políticas de integración y donde se realiza la concertación entre administración pública, actores privados y ciudadanos.

Las ciudades deben asumir nuevas competencias y responsabilidades en la modificación de la base económica, la infraestructura urbana, el mejoramiento de la calidad de vida, la integración social y la gobernabilidad.

«Solamente generando una capacidad de respuesta a estos retos, podrán, por una parte ser competitivas hacia el exterior e insertarse en los espacios económicos globales y, por otra parte, garantizar a su población los mínimos necesarios de bienestar para que la convivencia democrática pueda consolidarse» (Borja & Castells, 1998: 145).

Las ciudades y sus gobiernos emergen, de manera inequívoca, como actores relevantes de la gobernabilidad, pues constituyen el escenario donde se concentran las demandas sociales y los desafíos de capacidad y gestión gubernativa. Las ciudades son el espacio donde a nivel micro y meso se

concentran todos los desafíos de gobernabilidad de nuestro tiempo: la ciudad debe asegurar condiciones mínimas de seguridad, libertad, oportunidades y dignidad humana mediante la garantía de los servicios esenciales sin los que no puede producirse el espacio público ni el sentido de pertenencia (Prats i Catalá, 2000). Para Borja & Castells (1998) está claro que las nuevas competencias y roles de las ciudades no se pueden hacer manteniendo las viejas estructuras organizativas y procedimientos pensados para controlar, antes que para actuar. Se necesita entonces, adelantar una línea de reforma en los siguientes frentes: metropolización del territorio y descentralización de la ciudad; reforma política, que asegure continuidad en las políticas públicas y que supere los enfrentamientos ejecutivo-legislativo; gestión empresarial de los bienes y servicios públicos; aumento de la democracia a nivel local; y la internacionalización de los gobiernos locales.

Para algunos autores, el rol de los gobiernos y de las políticas urbanas adquiere mayor centralidad<sup>9</sup>, pero al mismo tiempo no se trata del gobierno «tradicional» sino de una forma cualitativamente diferente. En otras palabras, la gobernabilidad urbana requiere de modificaciones (en la forma de gobierno de las ciudades que permitan adaptarse a los cambios en el contexto, y que deriven hacia posturas cercanas a la gobernanza, tal como la hemos discutido en las páginas anteriores. Carmen Navarro (2002) señala al respecto, la emergencia de un fenómeno que denomina «nuevo localismo», que postula que en un entorno diversificado y globalizado, el papel de los gobiernos locales no solo no se ve debilitado sino que experimenta un fuerte impulso. Afirma que al contrario de los gobiernos nacionales, los gobiernos municipales no pierden la capacidad para incrementar el bienestar de sus ciudadanos mediante políticas públicas.

El cambio en el rol del gobernante, se presenta como un giro hacia planteamientos cercanos a la idea de gobernanza, ahora aplicada a las ciudades, que no escaparían de esta nueva lógica de acción pública. Desde esta perspectiva, los recursos y la información necesarios para el desarrollo no se pueden concentrar en una autoridad gubernamental central, requiriéndose el concurso de actores y dirigencias locales (Prats i Catalá, 2000). Por lo tanto, el



<sup>9</sup>«Lugares de reagrupamiento de la riqueza mundial, las ciudades son igualmente el lugar del reagrupamiento de las grandes pobreza. Lugares de aculturación y lugares de integración social, las ciudades son el lugar de fracturas sociales, de marginalización, de exclusión y paradójicamente, de aislamiento. Ellas constituyen también el terreno privilegiado de la innovación social y política y el terreno de una nueva reflexión sobre las normas y las prácticas de la acción local de mañana» (Goddard, 1996: 2).

ejercicio del gobierno urbano sobrepasa el marco estrictamente institucional y en cambio, se basa en mecanismos de negociación entre diferentes grupos cuyas relaciones se definen a la vez por la competición y por la negociación: «se abre así una concepción amplia del gobierno de las ciudades: no se puede considerar como si el poder local no esta más que en la alcaldía» (Gaudin; citado en Goddard, 1996: 5).

Al mismo tiempo, el cambio en el rol de las ciudades y en la forma en que se adaptan sus gobiernos, se refleja también en una modificación de las relaciones entre distintos niveles de acción pública, que van mas allá de los procesos de descentralización o transferencia de competencias. El nivel central de los países está sometido a la competencia de otros actores políticos y sociales: grandes empresas, organizaciones internacionales y grandes ciudades —particularmente capitales— que aparecen como actores económicos y fuerzas políticas nuevas. En efecto, la globalización de una parte significativa de los intercambios y las estrategias de localización de las grandes empresas superan los medios públicos clásicos de intervención económica, al mismo tiempo que las «armaduras jerárquicas» tradicionales (Gaudin, 2002).

### **3. Conceptos operativos para estudios de caso**

#### **3. 1. Gobernabilidad analítica negativa y positiva**

Se había definido la gobernabilidad como la relación demandas ciudadanas y respuestas gubernamentales mediante políticas públicas. Debemos ahora establecer conceptos operativos que se derivaran de la gobernabilidad y que nos permitan a la vez, definir una serie de variables e indicadores para el análisis. Para ello, se toma como punto de partida la formulación hecha por Prats (2003) para establecer dos conceptos operativos:

- **Gobernabilidad analítica negativa.** Entendida como la ausencia de ingobernabilidad; la cual se consigue al menos, mediante la formulación de la política de empleo. Esto nos conduce a interrogarnos por el proceso de formulación: ¿cuándo se considera formulada la política de empleo en Bogotá?, ¿Basta para la gobernabilidad negativa, cualquier tipo de formulación? ¿Qué características mínimas debe tener tal formulación de la política para satisfacer la condición de gobernabilidad mínima o negativa?
- **Gobernabilidad analítica positiva.** Se logra mediante la ejecución plena de la política, esto es, formulación más implementación. Sin embargo, vuelven

a surgir ciertas inquietudes e interrogantes al respecto: ¿De qué tipo de implementación estamos hablando?, ¿Basta una implementación exitosa para el logro de los objetivos de la política?, ¿es necesario realizar evaluación a la política para determinar el grado de respuesta o manejo del problema al que responde la política?

### 3. 2. Estructuras de gobernanza

La gobernanza como dimensión de análisis, puede hacerse operativa a partir del concepto de estructuras de gobernanza, es decir, a partir de un concepto que expresa formas y procedimientos para observar rasgos esenciales de una construcción social que tiende a formalizarse en una estructura de su misma naturaleza: social. En efecto, los elementos que acabamos de describir, difícilmente se expresan en una sola estructura que podamos llamar gobernanza, pese a que algunos autores consideren que gobernanza se refiere fundamentalmente a redes interorganizacionales con capacidad de auto-organizarse (Rhodes, 1996). Acogemos el planteamiento de Mayntz (2001) que propone tres tipos diferentes de estructuras:

- Arreglos neocorporativos. Término utilizado para designar las negociaciones institucionalizadas entre el Estado, las empresas organizadas y los trabajadores organizados, sobre temas de política macroeconómica.
- Redes mixtas de políticas. Entendidas como patrones estables de relaciones entre actores interdependientes —públicos, sociales y privados— alrededor de problemas y políticas. Implica intercambios, negociación, conflicto y cooperación en torno de recursos distribuidos de manera asimétrica entre sus miembros. Las redes mixtas de políticas a su vez pueden presentarse como redes de asunto —abiertas—, o comunidades de políticas —redes más cerradas (Zurbriggen, 2002)—.
- Formas de autorregulación de la sociedad, en las cuales ciertos actores corporativos privados cumplen con funciones reguladoras que, en definitiva, son de interés público y les han sido asignadas/autorizadas, implícita o explícitamente, por el Estado. Un fenómeno similar es el de los «gobiernos privados», donde organizaciones del sector privado imponen a sus miembros ciertas normas que sirven tanto a sus propios intereses como al interés público. Sería el caso de normas de calidad o regulaciones de ciertos sectores profesionales.

### **3. 3. Variables e indicadores para el análisis**

Para la elaboración de esta parte, se consultaron diversos estudios que plantearon mediciones de la gobernanza o de la gobernabilidad a través de indicadores y variables (Echebarría, 2004; Whittingham, 2002; Ruano de la Fuente, 2002; Parrado *et al.*, 2005) algunas de las cuales se han recogido en el presente diseño metodológico, pero la mayoría de variables se han construido para el caso. Se debe señalar eso sí, que hemos optado por la construcción de variables e indicadores de carácter idiográfico, antes que indicadores macro o de agregados que se han usado para la construir un ranking mundial sobre gobernabilidad entre países —como los usados por el Banco Mundial<sup>10</sup>—. Algunos estudios citados como los de Parrado *et al.* (2005), han señalado lo inconveniente e inadecuado que pueden llegar a ser este tipo de aproximaciones, ya que en aras de construir cifras agregadas, dejan por fuera las consideraciones sobre el tipo de cultura local y las percepciones de las personas frente a los fenómenos de estudio; por ejemplo, una comparación sobre el nivel de corrupción es engañosa si no se tiene presente que ésta depende del grado de tolerancia-rechazo que presente una comunidad hacia la misma, de este modo lo que podría ser corrupción «gris» en España, podría ser corrupción «blanca» en Colombia. Con estas precisiones, pasemos ahora a analizar la política de empleo e ingresos en Bogotá D.C.

### **4. La política pública de empleo e ingresos en Bogotá (2001-2005)**

No obstante las dificultades y el hecho de existir diversas definiciones sobre política pública (Ham & Hill, 1993), existe un relativo consenso dentro de la comunidad académica en identificar una serie de elementos comunes: un contenido, un programa, una orientación normativa, un factor de coerción y una competencia social (Mény & Thoenig, 1992). Dada la importancia para establecer la presencia o no de una política pública de empleo en Bogotá, tendremos como criterio estas cinco características. De otro lado, el periodo de análisis comprende la alcaldía de Antanas Mockus (2001- 2003) y los tres primeros años de gobierno del alcalde Luis E. Garzón (2004-2005).

●  
<sup>10</sup> Sus estudios manejan 6 indicadores macro sobre la «governance» para 199 países: Estado de derecho, rendición de cuentas, estabilidad política, efectividad del gobierno, calidad de las leyes y control de la corrupción. Estos estudios estuvieron muy activos entre 1996 y 2002; llama la atención el hecho que a partir de 2003 no se hayan actualizados los informes.

#### 4. 1. La política de empleo y la competencia de las ciudades

Tradicionalmente, la política de empleo ha sido pensada dentro del ámbito de la política económica general y dentro de la estrategia de desarrollo nacional, comprendiendo una serie de medidas e instrumentos de tipo macroeconómico —fomento al crecimiento, incremento de la demanda agregada, la inversión, competitividad, etc.—, social —formación laboral, política demográfica— e institucional que afectan el nivel y la calidad de empleo. Según este enfoque:

«[...] el empleo es considerado como una variable residual dentro del funcionamiento de la economía, es decir, que se ajusta de acuerdo a los lineamientos de la política monetaria y fiscal del gobierno de turno» (López & Quiroga, 2000: 45).

No sobra decir que el manejo de la política monetaria y fiscal es de resorte exclusivo del nivel nacional de gobierno, sobre todo en las formas de Estado unitarias y presidenciales. Por lo tanto, este enfoque minimiza el papel que pueden jugar los niveles subnacionales, porque usualmente se supone que estos niveles inferiores no disponen de instrumentos para incidir por sí mismos en la esfera macroeconómica regional, y de otro lado, se confía en que bastan los estímulos de políticas macro para incrementar la productividad y la competitividad para la generación de empleo (Contraloría de Bogotá, 2003).

Lo anterior ha ocasionado que los diferentes planes de desarrollo de Bogotá, no hayan contemplado una política seria sobre el problema del desempleo, relegando esta problemática a un nivel secundario o subsidiario dentro del conjunto de prioridades, siguiendo la mayoría de las veces las orientaciones del nivel nacional. Pero en 2001, la ley 715 establece esta nueva asignación de competencias. Ordena que los distritos, al igual que los departamentos y municipios, deberán «participar en la promoción del empleo y la protección de los desempleados». De otro lado, el problema del desempleo empieza a aparecer con fuerza en las propuestas de los candidatos a la alcaldía de Bogotá en 2003. En adelante, la lucha contra el desempleo es una competencia de todos los niveles de gobierno, coherente con algunos planteamientos de los analistas de la gobernanza, que implican que una mayor cercanía a los problemas implica igualmente una cercanía a los actores y recursos estratégicos para resolverlos (Mayntz, 2000; 2001).

manera expresa— ciertas orientaciones respecto a una política de generación de empleo y oportunidades de ingreso para la población capitalina. De hecho, dicho plan es el primero que en su objetivo general, menciona la palabra «empleo», pues los anteriores planes no lo habían hecho hasta ese momento.

#### **4. 2. Gobierno Mockus: ausencia de una política pública de empleo**

Siguiendo la disertación teórica y conceptual realizada hasta el momento, una vez analizada la información, se puede decir que durante el gobierno del alcalde Antanas Mockus, que no hubo una política de empleo y lo que se desarrolló respecto a esta temática corresponde en el mejor de los casos, a acciones más puntuales relacionadas con políticas de mercado de trabajo. En efecto, tal como se indicó con anterioridad, hasta 2003-2004 la concepción predominante sostenía que la política de empleo era de resorte del gobierno nacional; por lo tanto, los planteamientos realizados en el 2001, año en el cual se discutió y aprobó el Plan de desarrollo de Mockus 2001-2003 no contemplaron una política pública al respecto, no obstante las sugerencias del Consejo Territorial de Planeación Distrital (CTPD)<sup>11</sup>, para incluirla. Ahora bien, desde el punto de vista de la teoría de políticas públicas, se puede precisar que en este caso no se encontraban presentes todos los elementos o características que permiten identificar a una actividad pública como *policy*.

#### **4. 3. Gobierno Garzón: hacia una política integral de empleo**

No obstante la fragmentación en las políticas de empleo en los diferentes niveles de gobierno como resultado de la distribución de funciones y competencias territoriales y la orientación de la política económica general por el gobierno nacional, cada vez más se reconocen las posibilidades de las grandes ciudades, las cuales a través de la gestión y planeación de su territorio pueden tener mayor incidencia que la reconocida en materia económica y por ende, en la generación de empleo, apartándose de la ortodoxia económica al respecto. Para el caso de Bogotá, Carvajal (2004) argumenta dos razones que avalan la capacidad capitalina para realizar una política de empleo, más allá de puntuales acciones sobre el mercado de trabajo:

<sup>11</sup> Órgano consultivo compuesto por delegados de los diversos sectores de la sociedad civil.

- Por las características especiales de la economía bogotana —es autocentrada, cerca del 80 % de lo que se produce se consume allí mismo—.
- Por el peso específico del propio Distrito dentro de la región (su inversión representa entre el 15 y el 18 % del PIB distrital), la importancia de cobertura en servicios públicos, transporte, construcción de vivienda, ordenamiento territorial, salud y educación y en programas de específicos de capacitación laboral y empleo<sup>12</sup>.

Tales diagnósticos parecen haber sido tenidos en cuenta en la formulación de la política de empleo para Bogotá establecida en el Plan de Desarrollo Bogotá sin Indiferencia 2004-2008 y en otros documentos oficiales, en los cuales se expresa la necesidad de contar con una verdadera política de empleo capitalina dirigida a atacar el problema del desempleo. El análisis de la información recolectada permitió determinar que durante 2004 se formuló una política de empleo e ingresos, gracias a una sugerencia de «afuera» del gobierno (el CTPD), la cual quedó oficializada en el Plan de Desarrollo de la ciudad y en la ejecución de determinados programas y proyectos. Además se encontró que estaban presentes los cinco elementos de una política pública. Lo anterior no significa que no haya habido dificultades a la hora de la implementación —debido en gran medida a la multisectorialidad de la política de empleo y a la fragmentación de la acción del distrito Capital en múltiples entidades, lo que ha impedido dar una unidad de criterio al proceso—.

¿Qué procesos y dinámicas generaron resultados dispares en los dos gobiernos distritales frente al tema del empleo? ¿Qué tiene que ver el tipo de estructura de gobernanza presente en cada caso para el resultado final? ¿Existe alguna relación entre la estructura de gobernanza presente y la gobernabilidad generada en el subsistema de la política de empleo? ¿Qué nivel de gobernabilidad se obtuvo en uno y otro caso frente al manejo de la problemática del desempleo? Estas y otras interrogantes son las que pretendemos resolver a continuación.

## 5. Gobernanza y gobernabilidad en el empleo

El estudio realizado determinó que no hubo una formulación e implementación de política pública de empleo durante el gobierno del alcalde Mockus (2001-2003), por lo que los análisis sobre la relación gobernanza-gobernabilidad no

<sup>12</sup> Según un estudio del Departamento Administrativo de Planeación Distrital (2004), un incremento del 100 % en el gasto público distrital en conjunto, incrementa el PIB en 28 % aproximadamente.



se puede llevar a cabo en este periodo, como se había esperado. Por tanto, los alcances del estudio se concentran en establecer y caracterizar la estructura de gobernanza que subyace alrededor de la política de empleo en Bogotá durante el gobierno de Luis E. Garzón y sus relaciones o correspondencia con el tema de la gobernabilidad tanto negativa como positiva en ese mismo campo de intervención pública. Solo en la medida que la información lo permita se realizarán algunas comparaciones entre las dimensiones de análisis presentes en los gobiernos de Mockus y de Garzón. Del análisis de las dimensiones y variables construidas a partir de la información recolectada, tenemos las siguientes aproximaciones.

### **5. 1. Una caracterización de la estructura de gobernanza en la construcción de política de empleo en Bogotá**

- Una diversidad de actores gubernamentales y no gubernamentales involucrados y una evolución hacia la corresponsabilidad en el tratamiento del problema. La lucha contra el desempleo no se adapta fácilmente al modo de intervención sectorial, por lo que se encuentra un grupo amplio y estable de actores alrededor de esta problemática, estructurados alrededor del aparato político-administrativo distrital. Esto podría explicarse, en la medida en que la naturaleza del desempleo encaja en la agenda de diversas entidades distritales, y que igualmente, se convierte en centro de la atención de diversas organizaciones privadas y sociales.
- Al mismo tiempo, existen pocos actores estratégicos con capacidad para participar activamente en la toma de decisiones. Sobre el modo y la intensidad de la participación de los diferentes actores, el estudio revela que si bien en algunos escenarios existe un debate de mayor amplitud, como en el CTPD, el proceso decisorio no incluye sino un número limitado de actores. Por lo tanto, el proceso decisorio aparece limitado a pocos actores que principalmente son organizaciones gubernamentales de la ciudad, si bien existe una relación estrecha, con la Cámara de Comercio de Bogotá, como un socio en la construcción de algunas políticas públicas en la ciudad. Los vínculos con otros actores externos del aparato distrital aún no se hacen claramente visibles.
- El control sobre recursos fundamentales para las políticas como los financieros, organizacionales y de autoridad sigue reposando en los actores gubernamentales del Distrito capital, aunque persiste una relación estrecha

con los sectores gremiales que reposa en la necesidad de coordinar acciones conjuntas con el comercio y la industria de la capital. Mención aparte merece, lo que el estudio revela respecto a la importancia del conocimiento académico y la experticia como recursos, que implica una valorización del rol del académico y del investigador experto como actor dentro del proceso de políticas públicas.

- Un proceso influido por la institucionalidad formal al exterior en términos de competencias y agendas, pero en el que se desarrolla al interior una institucionalidad informal y escenarios *ad-hoc*.
- La coordinación del proceso es asumida por actores gubernamentales, lo que permite revelar las dificultades de coordinación y coherencia internas del aparato político-administrativo. El liderazgo del proceso está en cabeza de los actores gubernamentales, quienes por el momento, organizan y coordinan la participación de todos los actores involucrados. Esto no implica sin embargo que la construcción de la política de empleo en Bogotá sea vertical y basada en la autoridad; en efecto, además de la participación de la Cámara de Comercio, en el gobierno de Luis E. Garzón parece existir una predisposición a considerar favorablemente la participación activa de actores sociales y privados. La coordinación entre los actores gubernamentales no está, sin embargo, exenta de dificultades.
- El tipo de estructura de gobernanza para el caso. El estudio ha permitido identificar elementos tanto de una coordinación jerárquica tradicional como una tendencia desde la administración distrital a considerar favorablemente algunas instancias de participación ampliada y una asociación con la Cámara de Comercio de Bogotá. Del análisis se obtienen las siguientes conclusiones: i) en la medida en que existen pocos actores estratégicos y que estos son fundamentalmente de carácter gubernamental, no parece adecuada la referencia a una estructura societal de autogobierno, una de las tres posibilidades que plantea Mayntz (2001); ii) la estructura no parece corresponder tampoco a un arreglo neocorporativo, aunque el corporatismo podría alentar una discusión acerca de las relaciones de larga data entre la Alcaldía Distrital y la Cámara de Comercio de Bogotá. De otra parte, no parece existir una presencia importante de los actores sindicales, producto de una relación corporativa con la alcaldía, excepto en lo que hace referencia a su participación en el CTPD; iii) excluidas las formas anteriores, el esfuerzo de caracterización nos conduce hacia el concepto de *policy network* —red mixta de políticas—, que propone un marco de

análisis sobre la forma y las condiciones de la interacción de los actores comprometidos en la construcción de las políticas públicas.

Ahora bien, desde el análisis de redes en políticas públicas se ha propuesto que las estructuras de redes se encuentran entre dos polos: las comunidades de políticas y las redes de asuntos. En la medida en que la política corresponde a un área de intervención nueva en el caso bogotano, podría pensarse con Zurbriggen (2003) que es más probable que se estructure una red de asuntos, de características más flexibles, pluralistas y heterogéneas, además de abiertas a la participación de múltiples actores de poder desigual y desigual acceso a recursos. No obstante, tampoco parece ser adecuada esta referencia en nuestro caso, toda vez que encontramos un proceso donde la decisión y gestión están en cabeza de un número pequeño de actores. Parecería entonces que las características de la estructura se acercan más a las de la comunidad de políticas, que se identifican como redes cerradas, con un número limitado de participantes estables, un acceso altamente restringido y que suelen organizarse principalmente en torno de intereses económicos y profesionales. Estas comunidades de políticas tienen un alto grado de institucionalización y estabilidad, toda vez que son más oligárquicas y los miembros tienden a ser estables; la interdependencia es fuerte y existe un alto grado de aislamiento de la red respecto del exterior. Algunas de estas características parecen coincidir en primera instancia con las que hemos observado en el proceso. En efecto, pese a la deliberación amplia, la decisión está circunscrita a un número reducido de actores estables, con alto grado de interdependencia y el marco institucional formal establece fundamentalmente las condiciones de acceso y participación en la construcción de la política de empleo. Sin embargo, esto nos conduce a preguntarnos hasta qué punto puede ser útil la referencia a una red mixta de políticas —incluso una como la comunidad de políticas— en un proceso donde existe una dirección desde actores gubernamentales.

## **5. 2. Niveles de gobernabilidad en la política de empleo**

### *5. 2. 1. Gobernabilidad analítica negativa. Capacidad del gobierno distrital para formular una política de empleo*

En principio, la gobernabilidad en sentido negativo (ausencia de ingobernabilidad) en el campo del desempleo, parece darse por descontada si tenemos en cuenta que el gobierno Garzón ha logrado formular una política pública sobre la materia. Ahora bien, la gobernabilidad en sentido

negativo ofrece al gobierno un margen apreciable de estabilidad y manejo de la situación, bajo el supuesto que se ha logrado un diagnóstico de la situación problemática, que se ha tomado partido por un determinado enfoque para su manejo y, por ende, que se cuenta con una «hoja de ruta» frente al asunto. Sin embargo, al analizar los resultados sobre las variables de la gobernabilidad analítica negativa, éstos no son tan contundentes como para confirmar el supuesto teórico acerca que la simple formulación de la política garantiza la no ocurrencia de la ingobernabilidad. Por ejemplo, en cuanto a aporte de recursos y proyectos presentados, la iniciativa ha quedado en manos del gobierno distrital, aunque se deben reconocer los aportes del CTPD al inicio del proceso; de otro lado, parece existir en los actores involucrados poco conocimiento acerca del contenido, objetivo y acciones de la política pública de empleo, la cual se percibe de manera borrosa o poco identificable. Lo anterior nos hace pensar que no basta únicamente con la formulación de una política para garantizar la gobernabilidad negativa, si esta no se encuentra acompañada de la difusión y publicidad suficientes que permitan la identificación de la misma por parte de los actores relevantes, como por cuenta del público en general. Además, la formulación debe lograr ciertos niveles mínimos de compromiso y aporte de recursos entre los actores que participan en el proceso.

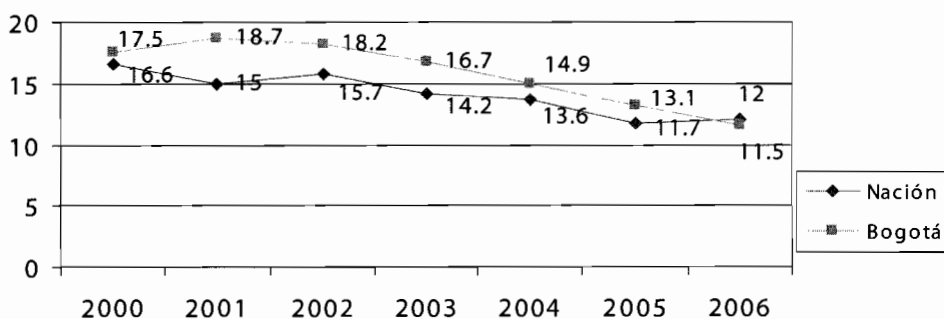
### *5. 2. 2. Gobernabilidad analítica positiva. Han mejorado los resultados y la valoración de las acciones gubernamentales sobre el empleo*

En cuanto a eficiencia, el uso de recursos y el logro de objetivos favorecen más al gobierno de Garzón que al de Mockus, puesto que en éste último no se encontraron proyectos con recursos y objetivos dirigidos específicamente a luchas contra el desempleo y además, las inversiones realizadas fueron poco productivas para la reactivación de empleo. En Garzón, se han identificado programas y proyectos específicos sobre empleo e ingresos con un importante nivel de ejecución presupuestal y de logro de las metas en los dos primeros años.

Respecto a resultados e impacto, se observa una disminución de la tasa de desempleo de 6 puntos porcentuales durante el periodo de estudio, al pasar de 17,5 % (finales 2000) a 11,5 % (2006); durante Mockus se reduce 0,8 % en tres años y con Garzón se ha reducido en 5,2 % en el mismo periodo. Esto podría atribuirse a la política de empleo distrital del último gobierno,

sin embargo, se debe considerar también que esta reducción puede obedecer más bien a la dinámica de la economía nacional. A este respecto, las tasas de desempleo nacional y distrital presentan un comportamiento paralelo siendo más alta la tasa distrital, pero las curvas se van acercando hasta 2006 cuando la tasa nacional es superior por primera vez que la tasa distrital; al observar el cuadro 1, es evidente cómo durante el gobierno Garzón (2004-2006) no solo se acercaron las dos curvas, sino que se cortan; esto sin lugar a dudas, es un resultado más atribuible a las bondades de la implementación de la política de empleo distrital.

**Cuadro 1 – Tasa de desempleo comparativa**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del DANE, Contraloría de Bogotá y DAPD

Con todo, está el hecho de la persistencia de la informalidad y el aumento del subempleo durante todo el periodo de análisis, lo cual señala las limitaciones de las políticas distritales y el hecho de que la creación de empleo, se esté haciendo sobre la base de empleos precarios o de baja calidad.

Finalmente, la valoración de la ciudadanía acerca de las acciones gubernamentales frente al desempleo, favorecen a Garzón frente a Mockus. Si bien el empleo es de lejos el primer problema identificado por la gente, ha bajado un poco su peso relativo en los dos últimos años; además la calificación de las entidades públicas distritales relacionadas con el empleo, ha mejorado un poco más con Garzón; la favorabilidad de los alcaldes ha sido de 50 % en promedio para Mockus y de 70 % para Garzón en los dos últimos años, y la calificación del desempeño de los alcaldes en el tema específico del empleo arroja un puntaje de 2,65 para Mockus y de 3,2 para Garzón, dentro del estudio.

Con los datos analizados, es posible concluir que el nivel de gobernabilidad positiva ha mejorado ostensiblemente con Garzón, en cuanto tiene que ver con el manejo de la temática y problemática del empleo en la ciudad. Sin embargo, los niveles de ejecutoria presentados son todavía bajos, pudiendo calificarse de aceptables aunque no de satisfactorios.

## **Conclusiones**

En primer lugar, sobre el objetivo general del estudio, acerca de establecer la relación entre una determinada estructura de gobernanza y los niveles de gobernabilidad encontrados en la política de empleo distrital, se puede decir que existe una correlación importante entre la forma de conducción política y la formulación e implementación de la política; es decir se evidencia una relación entre la gobernanza y la gobernabilidad tal y como aquí las hemos definido. En efecto, se estableció que no hubo formulación de política de empleo en el gobierno de Mockus (2001-2003) y que en consecuencia, no hubo gobernabilidad —tanto negativa como positiva—, en ese sector del empleo durante el periodo. De otro lado, el estudio dejó claro que en el gobierno de Garzón, al menos durante sus dos primeros años (2004-2006), si existe una política pública sobre el empleo en la ciudad —aunque con dificultades en su formulación e implementación—, lo cual le representa obtener niveles de gobernabilidad aceptables aunque no satisfactorios, en dicho sector como lo demuestran los indicadores y variables. Pues bien, los indicios y la evidencia recogida, permiten concluir que dicha gobernabilidad se obtuvo gracias a la diferente estructura de gobernanza presente en cada periodo de gobierno, pues la inclusión misma de la política de empleo en el gobierno Garzón se debió a la iniciativa de un actor no gubernamental (CTPD), y se acogió gracias a la apertura y concertación que caracterizaron el estilo de gobierno, al menos en su primer momento. El análisis del gobierno de Antanas Mockus indica, por el contrario, un estilo poco abierto a la concertación, como se verificó durante el estudio.

De esta manera, pareciera que una estructura de gobernanza más de tipo moderno, es decir, flexible, más abierta a la interacción y concertación horizontales, eleva o mejora los niveles de gobernabilidad, tanto en su forma negativa como positiva y por lo tanto, el estudio corroboraría las tesis según las cuales la gobernabilidad es una variable dependiente de la gobernanza. Sin embargo, se advierte que estas afirmaciones son validas solo para nuestro

caso específico, una política de tipo social; pero tal vez, en otros campos de intervención pública —por ejemplo, seguridad, movilidad, política tributaria, etc.—, puede suceder lo contrario: que estructuras cerradas de gobernanza produzcan mejores resultados, mejor gobernabilidad. Nuevos estudios al respecto podrán arrojar conclusiones más generales.

En segundo lugar, los cambios más apreciables en las estructuras de gobernanza parecen estar ligados al estilo personal de gobierno del Alcalde mayor, lo cual representa un desafío para la teoría sobre gobernanza y redes de políticas, que sobrevaloran la interacción horizontal de diversos actores más allá de los meramente gubernamentales. En tal sentido, la institucionalidad de las estructuras de colaboración público-privada-social es débil en la medida en que está sujeta a la «dictadura» del gobernante y su estilo de liderazgo. Por supuesto que esta circunstancia avala la hipótesis general de nuestra investigación, pues desde un comienzo se intuía que un cambio en la estructura de gobernanza se desencadenaba por un cambio de gobierno en la ciudad; hipótesis que a su vez descansaba en el inveterado carácter «presidencialista» y «caudillista», en cuanto al ejercicio del poder ejecutivo en Colombia, en todos sus niveles territoriales. El estudio no hace sino corroborar ese carácter a nivel del distrito capital.

Finalmente, el estudio permitió poner a prueba los planteamientos teóricos que relacionan o acercan los enfoques de políticas públicas a los enfoques de gobernabilidad. Por un lado se demuestra la pertinencia de estudiar la gobernabilidad y gobernanza a partir de procesos concretos de políticas públicas, ofreciendo una alternativa a los estudios tradicionales de la gobernabilidad centrados hasta ahora, en el seguimiento de ciertos indicadores macro para realizar comparaciones entre diferentes sistemas políticos —nivel de corrupción, acatamiento a las normas, rendición de cuentas, etc.—. Esta metodología ha demostrado sus limitaciones en la práctica, pues dichos indicadores no tienen en cuenta la dimensión cultural y la idiosincrasia de cada sistema, desvirtuando de este modo, las bondades del método comparado. De otro lado, permite entender a la política pública más allá de un proceso de decisiones y acciones gubernativas, para entenderlas también como el cauce que desencadena procesos de estructuras de gobernanza y condiciones de gobernabilidad; en este sentido, la adopción de una política, puede en sí misma crear o modificar las circunstancias para cambios de gobernanza y generar oportunidades para la gobernabilidad.

## Referencias citadas

- BORJA, J. & CASTELLS, M., 1998 – *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, 418 pp.; Madrid: Taurus.
- CARVAJAL, L. C., 2004 – El reto del desempleo en Bogotá. *Revista Economía Colombiana*, mayo-junio: 102-111.
- CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., 2003 – *De Bogotá a la región. Apuntes para un modelo de desarrollo regional*, 489 pp.; Bogotá.
- CROZIER, M., HUNTINGTON, S. & WATANUKI, J., 1975 – *The crisis of democracy: report on the governability of democracias to the Trilateral Comision*, 224 pp.; New York: University Press.
- ECHEBARRÍA, K., 2004 – Objetivar la gobernanza: funciones y metodología. Una aproximación a la objetivación del análisis institucional a través de indicadores de gobernabilidad. Ponencia presentada al IX Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración Pública; Madrid.
- FOUCAULT, M., 1991 – La Gubernamentalidad. In: *Espacios de Poder*: 9-26; Madrid: Ediciones la Piqueta.
- GALLICCHIO, E. & VILLACORTA, A., 2003 – Gobernanza y Desarrollo Local. Programa de Gestión de las Transformaciones Sociales; UNESCO. Documento de Debate.
- GAUDIN, J. P., 2002 – *Pourquoi la gouvernance ?*, 137 pp.; París: Presses de Sciences Po.
- GODDARD, F., 1996 – Des partenariats dans nos villes pour l'innovation urbaine. Programa de Gestión de las Transformaciones Sociales; UNESCO. Documento de Debate.
- HAM, C. & HILL, M., 1993 – *The policy process in the Modern Capitalist Estate*, 256 pp.; London: Harvester, Wheatsheaf.
- HERMET, G., 2004 – Un régime à pluralisme limité ? À propos de la gouvernance démocratique. *Revue Française de Science Politique*, 54(1): 159-178; París.
- JESSOR, B., 1999 – *Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*, 214 pp.; Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- LE GALÈS, P., 2005 – Gouvernance. In: *Dictionnaire des politiques publiques* (Boussaguet et al., eds.); París: Les Presses de Sciences Po.
- LÓPEZ, I. & QUIROGA, S., 2000 – Política de empleo en Bogotá. *Foro económico, regional y urbano*, 15: 34-45.



- MAYNTZ, R., 2001 – El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista Reforma y Democracia*, **21**: 7-22; Caracas: CLAD.
- MAYNTZ, R., 2000 – Los nuevos desafíos de la teoría de la governance. *Instituciones y Desarrollo*, **7**: 35-52; Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya.
- MÉNY, Y. & THOENIG, J.-C., 1992 – *Las Políticas Públicas*, 271 pp.; Barcelona: Ariel.
- NAVARRO, C., 2002 – Gobernanza en el ámbito local. Comunicación al VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública; Lisboa.
- PAPADOPOULOS, Y., 2002 – Démocratie, gouvernance et « management de l'interdependance » : des rapports complexes. *In: À la recherche de la démocratie. Mélanges offerts à Guy Hermet* (Santiso, ed.): 133-157; París : Khartala.
- PARRADO, S., LÖFLER, E. & BOVAIRD, T., 2005 – Evaluación de la calidad de la gobernanza local: algunas lecciones de la experiencia europea. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, **33**; Caracas.
- PRATS, J. O., 2003 – El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Instituciones y desarrollo*, **14-15**: 239-269; Instituto Internacional de Gobernabilidad <www.iigov.org>.
- PRATS I CATALÁ, J., 2000 – Las ciudades latinoamericanas en el umbral de una nueva época. La dimensión local de la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano. *Instituciones y Desarrollo*, **7**: 53-92; Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- RHODES, R. A. W., 1996 – The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, **44**: 652-667.
- RODRÍGUEZ, A., 1998 – Desafíos para el gobierno de la ciudad en América Latina. *Foro*, **34**: 68-85.
- RUANO DE LA FUENTE, J. M., 2002 – La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico. Ponencia presentada dentro del VII Congreso Internacional del CLAD.
- TOMASSINI, L., 1998 – Gobernabilidad y Políticas Públicas. *In: Fracturas en la Gobernabilidad Democrática* (Urzúa, R. & Agüero, F., eds.): 31-63; Santiago: Universidad de Chile.
- WHITTINGHAM, M. V., 2002 – Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza. Documento presentado al VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración Pública; Lisboa.
- ZURBRIGGEN, C., 2003 – *Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica*; Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya <www.iigov.org/documentos>



# **La experiencia de construcción del control social en el gobierno local: diseño e implementación de una estrategia de contraloría social en el municipio de Quito**

Ximena Ponce León

«La utopía está en el horizonte. Camino dos pasos, ella se aleja dos pasos y el horizonte se corre diez pasos más allá. ¿Entonces para que sirve la utopía? Para eso, sirve para caminar».

Eduardo Galeano

## **Introducción**

La experiencia que se describe surge como una iniciativa de la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción (CMLCC), la cual en el año 2004, solicita al Fondo Justicia y Sociedad de Fundación Esquel (USAID) el apoyo para concretar una iniciativa de control social al interior de esta entidad, con el objetivo de fomentar la transparencia en la gestión del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

El alcalde de Quito fue reelecto en el año 2004<sup>1</sup>, iniciando su segundo periodo como autoridad máxima a inicios del año 2005. La gestión anterior fue promocionada como de carácter participativo y se trabajó fuertemente en la activación de cabildos entre las formas más visibles de participación ciudadana. Con este marco, el gobierno local promocionó fuertemente la elaboración del Plan Estratégico, «Quito hacia el 2025: Equinoccio XXI», mediante un proceso de consultas ciudadanas a actores específicos. En este documento, sección 4.3, se incluye el Programa de Participación y Control Ciudadano, donde se menciona el control social como parte integrante de la gestión del gobierno local. Este documento fue aprobado en agosto del 2004 mediante Ordenanza Metropolitana N° 3531.

Por otro lado, durante la campaña previa a las elecciones de octubre de 2004, el entonces candidato Paco Moncayo presentó su plan de gobierno denominado Plan Bicentenario<sup>2</sup>, en el cual se mencionaba específicamente la propuesta de creación de «veedurías ciudadanas» como uno de los ejes de su gestión.

Con estos antecedentes, la CMLCC hace visible el requerimiento de implantar algún esquema de control social en el gobiernolocal mediante el proyecto «Diseño e Implantación de una Estrategia de Contraloría Social en el Municipio de Quito» ejecutado por un equipo consultor interdisciplinario<sup>3</sup> que inició su trabajo en julio del 2004. Un requerimiento de la CMLCC fue el enfocar el proyecto especialmente hacia los procesos de contratación pública, pues a su juicio se habían convertido en nichos de corrupción.

Resulta interesante resaltar que las propuestas de Control Social van siendo poco a poco motivadas e impulsadas desde la propia institucionalidad (Ponce & Silva, 2005). En este caso, la premisa se cumple, con la pequeña pero importante diferencia de la entidad que la motiva, es decir la CMLCC pertenece a la unidad central administradora del Gobierno Local, constituido además por diversos tipos de entidades, tales como unidades descentralizadas del mismo Municipio, empresas de régimen privado de las cuales el Municipio es partícipe, así como también corporaciones cuya planificación responde a



<sup>1</sup> La contienda electoral en realidad se dio entre dos candidatos. El alcalde Paco Moncayo obtuvo el 55,05 % de los votos, el segundo candidato, quien fue alcalde de Quito en un periodo pasado, obtuvo 36,46 %, los restantes cuatro candidatos obtuvieron bajos porcentajes

<sup>2</sup> Para mayores detalles acerca del plan, consultar la página web <[http://www.quito.gov.ec/plan\\_bicentenario/indbicentenario.htm](http://www.quito.gov.ec/plan_bicentenario/indbicentenario.htm)>.

<sup>3</sup> El equipo estuvo conformado por María Pilar Vela, Roxana Silva y Ximena Ponce, integrantes de la organización no gubernamental ACDemocracia.

las estrategias del Gobierno Local<sup>4</sup>. De esta manera, la expectativa de Control Social desde el Gobierno Local, parte de la unidad que tiene a cargo el aspecto formal del control y que busca aliados en la sociedad civil para poder extenderlo a toda la maquinaria institucional.

## **1. La visión teórica y política y los aspectos metodológicos de la propuesta técnica**

El equipo consultor basó su propuesta técnica en los elementos que se anotan a continuación:

- El papel actual de la democracia como la forma de articulación entre el Estado y la sociedad política, dejando lejos la participación de la llamada sociedad civil organizada.
- El Estado ha demostrado ser un ejecutor de los intereses de grupos de poder reducidos que han desplazado la atención de los de las mayorías, los indicadores de desarrollo del país así lo demuestran<sup>5</sup>.
- Se requiere una visión de corresponsabilidad ciudadana, es decir el reconocimiento de los derechos de los y las ciudadanas, así como también de sus deberes en el funcionamiento del Estado.
- Se plantea que la participación ciudadana sobrepasa el entendimiento de acciones ciudadanas participativas en ciertos momentos o eventos de la gestión pública, y que debe ser una actitud cotidiana que garantizaría que el Estado cumpla con los objetivos de servicio a la ciudadanía.

Con estos preceptos, el control social se definió como la influencia crítica de la sociedad civil en la conducción del Estado. Esta conceptualización enmarcada en los lineamientos del proyecto orientaba entonces, la participación ciudadana en el control de la gestión pública hacia la consecución de su transparencia.

La finalidad planteada fue fortalecer la transparencia en los procesos de contratación de las entidades autónomas del Municipio de Quito, mediante mecanismos de control social a su gestión. A partir de esto, los objetivos específicos que se acordaron fueron:

<sup>4</sup> El organigrama del municipio del distrito metropolitano de Quito se puede consultar en <<http://www.quito.gov.ec/organigrama.gif>>.

<sup>5</sup> Porcentaje de pobreza por NBI (necesidades básicas insatisfechas) en el Ecuador de acuerdo al Censo del 2001 es 61,3 %, el de pobreza extrema es 31,9 % (Unidad de Información y Análisis del Frente Social <[www.frenteosical.gov.ec/siise/siise.htm](http://www.frenteosical.gov.ec/siise/siise.htm)>).

- Definir los mecanismos de control social más idóneos para aplicarse en las empresas y corporaciones municipales.
- Capacitar a empleados municipales en la forma de implantar las herramientas de control social en sus respectivas áreas de trabajo.
- Implementar los mecanismos seleccionados en una corporación y dos empresas municipales.
- Dejar establecido el modelo para replicarlo en otras dependencias.

En términos prácticos, el objetivo general implicaba la creación de una «Caja de Herramientas de Control Social», lo cual fue evolucionando hacia la construcción de un Modelo de Control Social, de la cual la «Caja de Herramientas» fue una de sus partes.

Para cumplir con los objetivos planteados, se definieron los siguientes criterios metodológicos:

- Construcción participativa de la Caja de Herramientas y del modelo de contraloría social a implantarse en el Municipio.
- Definición de responsabilidades y roles individuales y colectivos de los actores del proceso, en el corto, mediano y largo plazos.
- Monitoreo, evaluación y retroalimentación permanentes del proceso, de parte de todos los actores involucrados en el mismo.
- Sistematización y generación de un modelo que permita contar con una propuesta de aplicación que perdure en el tiempo.

## **1. 2. La comunicación como parte fundamental de la estrategia**

Desde la presentación de la propuesta y el inicio de la ejecución del trabajo, el equipo promovió la adopción de una estrategia de comunicación que sea ejecutada durante todo el proyecto. Fundamentalmente la estrategia planteaba el establecimiento de alianzas con actores claves del proceso, entre ellos los medios de comunicación tradicionales y las instancias o equipos de comunicación existentes en la estructura municipal.

La movilización ciudadana puede lograrse sobre la base del conocimiento, que se genera a través de la entrega de información y este era el pilar conceptual de la estrategia de comunicación. Como resultado se esperaba también fortalecer un acercamiento entre la ciudadanía y la administración

municipal, es decir obtener un apropiamiento ciudadano de lo público. Lo indicado es un proceso que conlleva a promover la cultura cívica en el contexto local, donde se establezcan acciones concretas que permitan contar con modelos de comportamiento tendientes a fomentar los valores ciudadanos y a disminuir la desafección por lo público. Otro resultado esperado de los procesos de comunicación era el de lograr el empoderamiento ciudadano en la gestión pública mediante el conocimiento de sus acciones y la exposición pública de las sugerencias y/o hallazgos que desde la sociedad civil puedan realizarse o encontrarse.

## **2. El proyecto en marcha**

### **2. 1. Identificación del marco normativo institucional y general**

Como punto de partida, se analizaron algunos documentos que conformaron el marco para el diseño de los mecanismos de control social en el Municipio. Estos documentos fueron: Percepción de la Ciudadanía de Quito sobre la Corrupción en el MDMQ, el Plan Equinoccio 21, Orgánico Funcional del MDMQ, Ordenanza de creación y funcionamiento de la CMLCC, Constitución del Ecuador y Ley de Acceso a la Información y Transparencia.

### **2. 2. Selección de entidades piloto**

La aplicación de la Caja caería sobre un subconjunto de las entidades municipales, razón por la cual se diseñó una Matriz de Selección de Entidades, la cual contiene criterios ponderados a fin de evaluar la pertinencia, factibilidad y necesidad de aplicar procesos de Contraloría Social en las entidades.

La aplicación de esta matriz se realizó de manera participativa con el equipo técnico de la CMLCC y sus directivos, escogiéndose las siguientes entidades:

- Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable (EMAAP-Q)
- Empresa Metropolitana de Obras Públicas (EMOP-Q)
- Fondo de Salvamento (FONSAL)

### **2. 3. Acercamiento hacia entidades piloto**

Esta acción, a pesar de ser de tipo formal, debía realizarse con suma atención, pues el acercamiento de la unidad municipal que «lucha contra la corrupción», no siempre genera reacciones positivas. Se aprovecharon las ventajas de la citada unidad, como es el prestigio de su máximo directivo, lo cual permitió una buena apertura de las entidades seleccionadas y la determinación de sus autoridades máximas a participar en el programa. Este primer paso, se fue consolidando mediante la firma de convenios con cada entidad a fin de especificar las responsabilidades de las dos partes. Con un manejo comunicacional interno, se logró posicionar a las entidades como un grupo selecto que iniciaba un proyecto de gran expectativa para la gestión municipal.

Un elemento importante que se obtuvo, como resultado de este convenio, fue la designación formal de las contrapartes, aspecto que en la cultura de la institución pública tiene gran trascendencia. El perfil de la persona de contraparte no incluía solamente el ejecutar esta parte del proyecto, sino también la responsabilidad de reproducirlo posteriormente en su entidad y otras que el Municipio o la CMLCC consideraran apropiado.

### **2. 4. Diagnóstico de las entidades**

Una vez preparado el terreno en la formalidad, se hacía necesario conocer mayores detalles del mismo. Para ello, se realizaron acciones de diagnóstico de cada entidad y en especial del proceso de contratación pública: mecanismos, responsables y estado actual. Se aplicaron guías de entrevistas en informantes claves de las entidades, de tal forma que se pudo conocer los nudos críticos en el proceso de contratación pública y perfilar para ellos algunas de las herramientas de contraloría social que serían adecuadas.

El diagnóstico incluyó también el análisis de la normativa nacional e interna de las entidades a fin de conocer el marco legal dentro del cual deberán funcionar las herramientas que se propongan.

### **2. 5. Diseño de la «Caja»**

El término veeduría ha sido el generalmente utilizado cuando se están tratando temas de control social. La propuesta del equipo técnico en este proyecto, se centraba en la creación y/o identificación de otros instrumentos



que permitan que el ejercicio ciudadano de control social pueda concretarse con estos apoyos. Es decir, facilitar el control social mediante herramientas de fácil aplicación y que puedan ser flexibles para su utilización en diversas situaciones. Este fue el criterio predominante que direccionó la etapa de diseño de los instrumentos.

Por ello, la etapa inicial del diseño se centró en una búsqueda de experiencias de control social realizadas a nivel nacional e internacional, así como también de los instrumentos legales que habilitarían la participación ciudadana en el control a la gestión del Estado.

Paralela a esta búsqueda, se realizó un análisis de los diversos conceptos y acercamientos al control social, desde la teoría, a fin de sentar una base conceptual sobre la cual construir las herramientas y que permita razonadamente su adaptación a diferentes procesos. El producto del análisis fue una propuesta de «organización» de las diversas formas de control social que podrían presentarse.

Fue necesario también adentrarse en el proceso que sería sujeto de control, es decir el de Contratación Pública. Fruto de este ejercicio se establecieron cinco etapas que constituyen este proceso, lo cual facilitaría la visión de entrada del control social en cada una de ellas.

En vista que el proyecto debe producir un modelo de contraloría social de aplicación general para los procesos de contratación pública, se consideró importante tener un esquema teórico base para esta propuesta. Por ello, se desarrolló un análisis del proceso de contratación, a fin de esquematizarlo y establecer ciertas definiciones de los subprocesos asociados a él. Por otro lado, se trabajó una propuesta de esquematización de las formas de contraloría social a fin de poder entender diversas categorías dentro de ella, lo que permitió luego hacer un avance teórico mayor.

Con estos dos insumos: Formas de Control Social y Etapas de la Contratación Pública, se trazaron los dos ejes de la matriz denominada «Aplicación de herramientas de control social en el proceso de contratación» que se presenta en el cuadro 1.

En la matriz se puede identificar el nombre de las diversas herramientas que pueden ser apropiadas para determinados momentos de la contratación pública y sirvió como base para el desarrollo del documento «Caja de Herramientas para el Control Social», en el que se definieron cinco secciones.

**Cuadro 1 – Matriz de aplicación de herramientas de control social en el proceso de contratación (Ponce et al., 2005)**

Planificación	Definición de requerimiento	Concurso	Contratación	Ejecución del contrato
Planificación de la gestión Elaboración de presupuesto	Decisión de compra / contratación Definición de términos de referencia	Identificación de proveedores Invitación Publicación Adjudicación	Firma de contrato	Seguimiento
Comparación de precios <i>Contratanet</i> (Guía para el acceso a la información de compras públicas)	Comparación de precios <i>Contratanet</i> (Guía para el acceso a la información de compras públicas)	<i>Contratanet</i> (Guía para el acceso a la información de compras públicas)	<i>Contratanet</i> (Guía para el acceso a la información de compras públicas)	Comparación de precios <i>Contratanet</i> (Guía para el acceso a la información de compras públicas)
Observatorio, Veedurías	Veedurías	Veedurías	Veedurías	Veedurías, Juntas de Vecinos
	Talleres de adquisiciones públicas	Talleres de adquisiciones públicas	Talleres de adquisiciones públicas	Talleres de adquisiciones públicas
Proceso de rendición de cuentas Indicadores de la Gestión Municipal	Proceso de rendición de cuentas	Proceso de rendición de cuentas	Proceso de rendición de cuentas	Proceso de rendición de cuentas
Comités Técnicos Ciudadanos			Compromisos por la honestidad	<i>Check list</i> de ejecución de obras

La primera contiene el marco conceptual del control social, así como también el normativo general, que como se señaló, es de suma importancia. La siguiente sección orienta al usuario/a de la Caja en el marco normativo específico de contratación pública y también incluye una guía para la utilización de la Caja. La tercera parte presenta el detalle de las herramientas: objetivo, descripción, forma de implantación, instrumentos habilitantes y experiencias de aplicación de esta o herramientas similares. Finalmente, la sección cinco contiene información sobre entidades públicas o privadas (ONG) que trabajan en el tema.

## **2. 6. Validación y aplicación de la propuesta de Caja de Herramientas**

La propuesta fue validada con diversos grupos:

- Entidades públicas: aquellas seleccionadas como piloto, la CMLCC y el Área de Desarrollo Organizacional del MDMQ
- Sociedad civil: practicantes del área de control social, ciudadanos/as y organizaciones de ciudadanos/as

Se realizaron talleres específicos por cada grupo para recoger las diversas expresiones y contribuciones a la propuesta. La propuesta, ahora reformulada fue entonces el documento base para ser aplicado en cada institución seleccionada.

Estos talleres fueron muy importantes pues además del objetivo central para el que fueron realizados, permitieron recoger las expectativas y en algunos casos preconceptos en torno a la gestión pública y el control social.

Entre ellos se debe mencionar que la ciudadanía en general tiene una mala imagen del funcionario público y de su institución. Consideran que su gestión es ineficiente y está acompañada de prácticas irregulares. Por su lado, el funcionario público da poca relevancia al aporte que pueda realizar un ciudadano en relación con la gestión institucional y presenta dudas sobre la idoneidad del control social

Dicha identificación inicial habilitó al equipo técnico para realizar una propuesta más cercana de aplicación de herramientas para cada entidad, sobre la base de la cultura institucional y posibilidades prácticas, que también fueron contribuciones provenientes del diagnóstico previo.

Para el mes de noviembre 2004, se inició el proceso de capacitación —etapa inicial de la implantación de las herramientas—. La estrategia utilizada fue la de conformar un solo grupo para ello: funcionarios de entidades piloto y sociedad civil a fin de lograr establecer lazos entre los diversos actores de los futuros procesos de control social. Esta aproximación resultó no ser la mejor, puesto que en esas circunstancias se llegaron a acuerdos hasta cierto punto forzados por la presencia de los demás actores y no por una aceptación real de los mismos.

En todo caso, posteriormente al taller se conformaron los Planes de Implantación de las Herramientas por cada entidad, con el insumo preliminar generado en aquella actividad.

En los planes se detallaba el tema de interés ciudadano, la herramienta a ser aplicada (se detallan por entidad en el cuadro 2) y las responsabilidades para lograrlo. La responsabilidad fundamental de las entidades piloto era la de provisión y/o acceso a información.

**Cuadro 2 – Aplicación de Herramientas por entidad (Ponce et al., 2005)**

EMOP - Q	EMAAP - Q	FONSAL
Junta de Vecinos	Junta de Vecinos - Usuarios	Veeduría Ciudadana
Guía para búsqueda de información de procesos de compras públicas	Guía para búsqueda de información de procesos de compras públicas	Hoja de Chequeo
Taller de Adquisiciones Públicas	Taller de Adquisiciones Públicas	
Pacto de Honestidad <sup>6</sup>	Pacto de Honestidad	

Para la aplicación de las herramientas, el equipo técnico adoptó un rol inicial de liderazgo del proceso, en sus primeras etapas de capacitación específica, preparación y búsqueda de información fundamentalmente. En las etapas intermedias, cuando el grupo ciudadano realizaba sus acciones de control, el rol fue de asesoría fundamentalmente y en cierto modo de facilitador de las relaciones entre la entidad pública piloto y el grupo. Finalmente, al momento de la elaboración de los informes finales o reportes, el rol del equipo fue el de asesor fundamentalmente.

### 3. Creación del Modelo de Control Social para el MDMQ

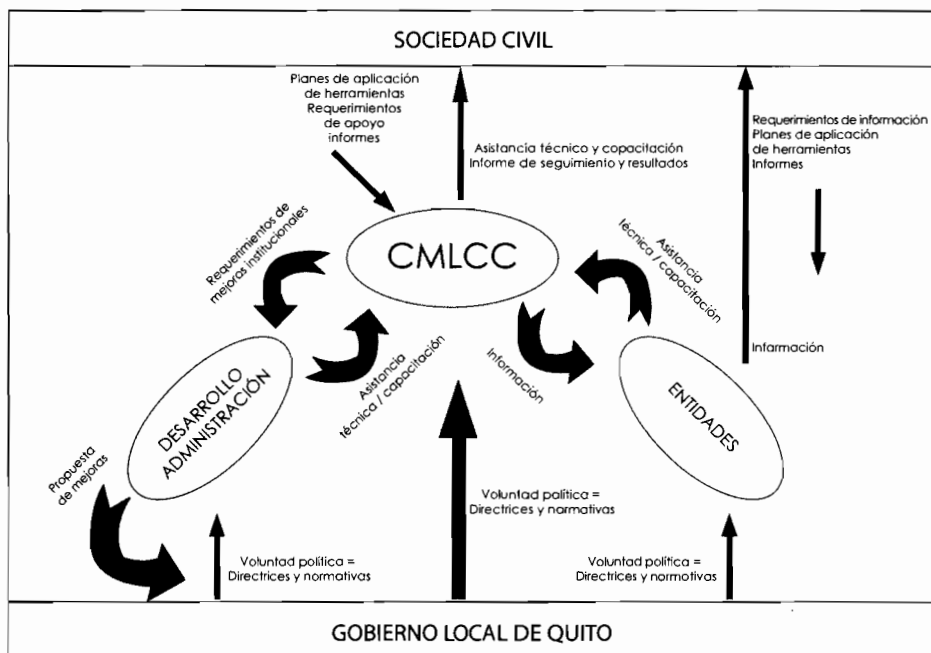
Una vez realizada la aplicación de algunas herramientas, se volvía necesario estructurar un sistema que permanentemente funcione al interior de la institucionalidad del gobierno local. Fundamentalmente, porque los resultados de los ejercicios de participación ciudadana en el control de la gestión pública no deben quedar archivados, sino deben disparar procesos institucionales que acojan las sugerencias y reacciones positivamente frente a ella. Este mecanismo apunta a la construcción de un verdadero sistema de democracia participativa,

<sup>6</sup> Esta herramienta luego se aplicó también para FONSAL.

en donde las acciones ciudadanas de control, fundamentadas en un ejercicio objetivo y en algunos casos con respaldos técnicos en relación al proceso de vigilancia, se reflejen en la toma de decisiones del Gobierno Local.

De manera esquemática la figura 1 presenta el modelo creado, en donde se indican además los actores y sus relaciones. Se encuentran entonces, la Sociedad Civil como la ejecutora de las iniciativas de Control Social, el Gobierno Local de Quito, la entidad promotora de las iniciativas y al mismo tiempo objeto de ellas. Los organismos al interior del Municipio serían:

- Entidades, empresas, corporaciones, administraciones zonales, unidades educativas y otras, que ejecutan en concreto las políticas y directrices del gobierno local y que en definitiva hacen gestión pública local.
- La Dirección de Administración y Desarrollo Institucional, específicamente en su rol de promotora y canal para el mejoramiento de toda la estructura y funcionamiento del Gobierno Local.
- La CMLCC cumple el papel primordial de ser el eje articulador de las iniciativas de Control Social, desde la asistencia técnica, capacitación, así como el soporte a la circulación de la información que se requiera. En definitiva, es el motor del Modelo.



**Figura 1 – Modelo de control social para el MDMQ**  
Concepción esquemática (Ponce *et al.*, 2005)

En las flechas se representan las acciones que realizaría cada actor y el flujo u orientación de las mismas. En la descripción detallada del modelo hace un énfasis particular en lo que se denominó Mecanismos de Inserción Institucional. En ellos se agrupan las formas, procedimientos, condiciones y responsabilidades de los actores del modelo, que garantizarían que las acciones de control social que realiza la ciudadanía, promuevan procesos internos de mejoramiento en los procesos que han sido objeto del control.

#### **4. Reflexiones obtenidas luego de la experiencia**

En esta parte, más que conclusiones del proyecto ejecutado, se comparten algunas reflexiones motivadas a partir de presentaciones públicas de la experiencia y de relecturas de todo el proceso, con la expectativa de aportar a la construcción del control social, su aplicación y el mejoramiento permanente de su práctica.

##### **4. 1. Del control social para la transparencia hacia el control social para el mejoramiento**

La entrada a esta experiencia de control social fue básicamente desde el lado de la transparencia, es decir, considerando que el aporte ciudadano consistiría en lograr que los procesos se realicen sin irregularidades, entendiendo por ellas, cualquier acción cercana a delitos de corrupción. Los resultados concretos de las acciones ciudadanas, sin embargo, aportaron mayormente en el sentido de mejorar los procesos; por ejemplo, se señaló una propuesta sencilla de manejo de materiales de construcción a fin de disminuir el desperdicio, en el ejercicio específico de vigilancia de la Junta de Vecinos al adoquinado de una calle o se diseñaron instrumentos que permitieron clarificar los beneficios / impactos adicionales de los proyectos de la entidad piloto como fue el caso de la Hoja de Chequeo.

Entonces, el criterio del control social como un aporte para mejorar o fortalecer la transparencia en la gestión pública se transformó positivamente en el de un aporte al mejoramiento en general de dicha gestión. Dentro de la teoría de Sistemas de Calidad, se menciona que una de sus herramientas es el Mejoramiento Continuo; en este caso, el control social se convierte en un eje fundamental para ello, desde la perspectiva del usuario (o cliente) del servicio o bien provisto. La mejora puede lograrse vía la transparencia, la eficiencia o la calidad de los bienes o servicios entregados.

#### **4. 2. Promover el interés comunitario sobre el interés particular**

Los ciudadanos siempre tienen intereses particulares y posiciones ideológicas que no necesariamente son unánimes. La virtud de esta aproximación, hasta cierto punto de carácter instrumental, al control social radica en tratar de aislar los intereses individuales y conjugar los colectivos, del grupo o ciudadanía que se vería afectada con aquella acción particular objeto del control social.

En diversos momentos e instancias del proyecto se preguntaba: ¿quién o qué daba la garantía de que el proceso de control social para la transparencia sea transparente en sí mismo? No se puede dar una respuesta determinante a ello, pero la utilización de metodologías y/o herramientas que exijan que exista coherencia entre las sugerencias del grupo de control social, frente a los hallazgos, o la comparación de información con criterios homogéneos, el arrancar el ejercicio de control social contra una propuesta, proyecto o documento de entrada, disminuyen algunos riesgos de subjetivización del trabajo de los grupos ciudadanos.

#### **4. 3. A pesar de su «promotor», la participación ciudadana en el control social desborda lo local**

A pesar de que la iniciativa se genera desde el gobierno local, para obtener mejoras en su gestión, este rol puede ser sobrepasado en la medida en que la ciudadanía reconozca que su ejercicio de control social no tiene fronteras. Quizás los problemas u objetos del control ciudadano son la evidencia de acciones que se han dejado de hacer o se han hecho medianamente desde otras instancias del gobierno, nacional, regional o supranacional. Entonces, el rol del gobierno local pasa de ser usuario de los resultados del control social, en términos de mejorar su gestión, a uno de promotor de la democracia participativa de la sociedad en su conjunto, siendo su responsabilidad en este esquema la de formar ciudadanos conscientes de sus responsabilidades y derechos en la sociedad.

#### **4. 4. El control social: ¿resultado de o mecanismo para la participación ciudadana?**

Esta pregunta surge luego del análisis comparativo de esta experiencia con otras ejecutadas posteriormente, en las cuales, la sociedad civil encuentra un motivo de organización en acciones de control. Entonces el dilema aparece

entre contar primero con una fuerte organización de la sociedad como base fundamental para el control social, y consolidar dicha organización alrededor de acciones concretas.

No hay respuestas fáciles, pero las dos situaciones pueden presentarse y la experiencia nos demostró en el caso de este proyecto, que las iniciativas de control social sirvieron como aglutinadoras de unos grupos sociales que tuvieron una organización momentánea para la ejecución de su acción de supervisión y esta no perduró. Pero lo que se mantuvo fue el interés ciudadano de aplicar esta experiencia en otras situaciones (se generó una demanda de asistencia técnica para otras acciones). De ello se desprende que el ejercicio consolida la ciudadanía entendida como derechos y responsabilidades respecto al funcionamiento de la sociedad. Ahora bien, la participación ciudadana abarca mas allá que solo el control, existen otros momentos de la gestión del Estado como la planificación y la misma ejecución de obras y acciones en donde debe incorporarse también la intervención y aporte ciudadano.

#### **4. 5. El reencuentro de los actores sociales: Estado y sociedad civil**

Se mencionó en párrafos anteriores ciertos paradigmas que estaban presentes, tanto en los funcionarios públicos como en los ciudadanos que participaron en esta experiencia, paradigmas que se repiten en otros espacios fuera del proyecto expuesto. Uno de los hallazgos más motivadores encontrados en este ejercicio fue presenciar este encuentro entre los dos actores, mirar cómo las barreras ficticias inicialmente levantadas fueron destruyéndose con el conocimiento del otro: sus limitaciones y sus potencialidades.

Los dos actores dialogaron y encontraron un espacio de encuentro en el tratamiento del tema en común, cada uno desde su perspectiva y con sus razones, que compartidas contribuyeron a que el ejercicio no caiga en la simpleza de un informe acusatorio como fin único y último, sino en uno de carácter propositivo que presente los hallazgos de ese momento pero también propuestas para que los servicios de las entidades prototipos mejoren.

#### **4. 6. Control social y rendición de cuentas, caras de la misma moneda**

Durante la práctica de Control Social se crea una demanda de información hacia la institución pública para poder evaluar su gestión de una manera objetiva. En algunos casos, la entrega de información se vuelve un



procedimiento tirante dados los prejuicios de entrada que se anotaron previamente. Se tiene, por otro lado, la obligación de la entidad pública de «transparentar» su información, situación que operativamente se vuelve compleja al tratar de atender pedidos aislados de la misma.

Entonces, se identifica la necesidad de establecer una entrega permanente, continua y sistemática de información desde las entidades públicas mediante la implantación de un sistema de rendición de cuentas que no solo «publique» información sino que la procese y agregue valor a la misma a fin de que los ciudadanos conozcamos los avances, logros y dificultades que encuentra la administración para conseguir sus objetivos.

En experiencias posteriores que se presentaron, se encontró que algunas acciones de control social se generaron debido a la deficiente comunicación por parte de la entidad pública, entonces, este acercamiento y conocimiento del otro, se vuelve indispensable.

En síntesis, la experiencia arroja un saldo positivo por el avance conceptual y metodológico logrado. «Bajar» el concepto de control social a un modelo con instrumentos y herramientas para ser aplicado puede ser un aporte importante no porque esta sea la última palabra, sino por el contrario, una de las primeras piedras en la construcción de una democracia participativa que se demuestre en acciones cotidianas. También la consolidación de experiencias de control social en los ejemplos realizados permite ahora tener cierta capacidad en la sociedad civil local para activar procesos similares, que de hecho se empezaron a gestar al finalizar este proyecto.

Se presenta ahora el reto de construir colectivamente otros elementos de participación ciudadana que actúen en sinergia frente la conducción del Estado y potencie a la ciudadanía como actores fundamentales de su gestión.

## Referencias citadas

### Fuentes secundarias

- CUNILL, N., 1997 – *Repensando lo público a través de la sociedad*, 320 pp.; Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Editorial Nueva Sociedad.
- PONCE, X. & SILVA, R., 2005 – *Línea Base del Control Social. Informe Final*; Quito: Banco Mundial Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Plan Bicentenario.
- PONCE, X., SILVA, R. & VELA, M., 2005 – *Modelo de Control Social*; Quito: Fundación Esquel. Proyecto «Diseño de Mecanismos para el Control Social en el MDMQ».

### Normativa relacionada

- Constitución de la República del Ecuador, 1998
- Ley de Contratación Pública, reforma 2001
- Reglamento de Contratación Pública, reforma 2003
- Ordenanzas Municipales del DMDQ

# **La buena gobernanza urbana al servicio de una gestión territorial comunal. El barrio «Hábitat para la Mujer Comunidad María Auxiliadora» (Cochabamba, Bolivia)<sup>1</sup>**

Amonah Achi

## **Introducción**

Las transformaciones urbanas atravesadas por la ciudad de Cochabamba desde el inicio del siglo siempre escaparon a los intentos de planificación de los gobiernos municipales (Solares, 1990). Desde 1985, importantes flujos de inmigrantes llegaron a Cochabamba, provocando un abrupto crecimiento de la demanda de suelo urbano con bajo poder adquisitivo y una multiplicación de los asentamientos ilegales. Ello trajo consigo la constitución del mercado informal de suelo como el principal motor de la expansión urbana. Las normas de este mercado informal se construyen en un «diálogo íntimo, aunque contradictorio» (Fernandes & Varley, 2003) con las normas oficiales, y en particular con el nuevo



<sup>1</sup> Este artículo se nutre de algunos datos y reflexiones de una investigación financiada por el PIEB (Programa de Investigación Estratégica de Bolivia) y el CESU (Centro de Estudios Superiores de la Universidad Mayor de San Simón) realizada por Achi & Delgado (2007).

referente de las políticas urbanas en Cochabamba: la agenda de buena gobernanza urbana del Banco Mundial. Esta agenda se presenta como una reforma de la gestión urbana a través de políticas descentralizadoras y participativas que buscan el «empoderamiento» de la sociedad civil (Organizaciones No Gubernamentales, organizaciones de base y, también, empresas privadas). Otra medida del paquete de buena gobernanza es la política pragmática de «securización» de los derechos de propiedad de los pobres, con el fin de darles mayor autonomía frente a las autoridades y «creando la base para un desarrollo local más democrático» (Deininger, 2004: xix). Se inician en Cochabamba, a partir de 1991 y sobre todo en 1995, olas de regularizaciones masivas («amnistías técnicas») que desembocarán en el año 2004 en un programa nacional<sup>2</sup> financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

Sin embargo, esta doble faceta de la buena gobernanza urbana produjo efectos distintos a los deseados por el Banco Mundial. A partir de la Ley de Participación Popular en 1994, los sectores populares de los barrios periurbanos son integrados formalmente en la arena de la democracia local al ser incluidos en la jurisdicción municipal y al participar en el nuevo modo de designación de las autoridades municipales por elección. Paralelamente, la descentralización administrativa otorga a la Municipalidad la competencia de ordenar su territorio y de financiar obras de equipamiento urbano y servicios básicos, a los cuales los barrios periurbanos (legales pero sobre todo ilegales) acceden por favores políticos más que por derecho. Por fin, la nueva política de regularización masiva de asentamientos ilegales estimula la creación de otros tantos y gana nuevos «clientes» políticos (los barrios periurbanos) al generoso benefactor<sup>3</sup>.

Este artículo intentará describir nuevos modos de acción colectiva que emergen en este contexto de prescripción de «buena gobernanza»: en contraposición con su traducción local corriente de satelización clientelista de los barrios populares por el aparato municipal, el barrio que examinaremos apela a y utiliza los recursos disponibles de los ideales participativos y democráticos de la «buena gobernanza» para construir autonomía y reivindicar otros modos de acción pública.



<sup>2</sup> Para implementar este «Proyecto piloto de regularización del derecho propietario urbano», el Gobierno firma Acuerdos de Responsabilidad Compartida (ARCO) con cinco municipios pilotos, entre ellos Cochabamba.

<sup>3</sup> Existe un estudio en Cochabamba que da indicios del fenómeno, véase Mayorga ed. (1997).

«Hábitat para la Mujer Comunidad María Auxiliadora» es un proyecto de vivienda social dirigido a las familias de menores recursos que han logrado constituir un barrio periurbano «ejemplar» conformado por 373 lotes en el Distrito Municipal 9 de Cochabamba. María Auxiliadora fue fundada en 1999 por una mujer, Rosmary Irusta, cuya rica trayectoria militante la llevó a vincular la violencia intra-familiar con la privación del derecho a la vivienda de las mujeres. Este barrio ha instaurado normas colectivas internas originales (propiedad colectiva de la tierra, prohibición de las «chicherías»<sup>4</sup>, cargo de presidente de la comunidad reservado a las mujeres, etc.) y en siete años de existencia ha obtenido mayores resultados en su urbanización (un tercio de los lotes ya habitados, sistema de agua potable y alcantarillado, regularización del asentamiento, electrificación parcial, transporte, parque infantil, guardería), que otros barrios más tradicionales.

Al detener y movilizar hábilmente capitales simbólicos, sociales y económicos de la «buena gobernanza», este proyecto ha sabido reforzar (dentro del grupo) y promover (hacia el exterior como organización social) una «lógica» colectiva o de reciprocidad<sup>5</sup> frente al Mercado o al Estado. En una primera parte, veremos como María Auxiliadora urbaniza e instituye (en el sentido de establecer normas colectivas) «su» territorio y como sus transacciones con otros actores actuando en diferentes espacios (local, nacional e internacional) contribuyen a esta territorialización. En una segunda parte, exploraremos la cuestión de la producción local, sobre la base legitimadora de las ideologías de circulación internacional (el derecho a la vivienda y a la ciudad; la igualdad de género), de un discurso político propio dirigido a las autoridades nacionales y municipales.

## **1. Urbanizar e instituir su territorio**

Veremos que los éxitos obtenidos en la urbanización del asentamiento (mediante los esfuerzos propios de los vecinos y por la captación de recursos externos) refuerzan las normas colectivas establecidas por la fundadora, según procesos de apropiación heterogéneos.



<sup>4</sup> Locales donde se vende «chicha», una suerte de cerveza de maíz.

<sup>5</sup> Según Polanyi (1983 [1944]), la organización de las sociedades recae en tres principios: el principio de mercado, el de redistribución (Estado), y el de reciprocidad (sociedad civil).

## 1. 1. Urbanizar «su» territorio

El sueño que Rosmary Irusta, la fundadora de María Auxiliadora, ha sabido compartir con los otros miembros de la comunidad —además plasmado en los Estatutos de la Comunidad— es una urbanización completa que cumpla con todos los elementos del derecho a la vivienda digna (en particular, los servicios básicos y sociales, como la educación, la salud y el empleo), a fin de «hacer ciudad» de este pedazo de cerro comprado a crédito por Rosmary.

### 1. 1. 1. Fundación de María Auxiliadora y construcción de las viviendas

A fines de los años 1990, mientras prosperan los asentamientos espontáneos no-autorizados y los casos de loteadores<sup>6</sup> engañosos, las familias que se acercan a la Comunidad María Auxiliadora vacilan entre el miedo a la estafa, la garantía de seriedad que da el respaldo de un sacerdote y las condiciones de compra muy atractivas (el precio de 3 dólares el metro cuadrado para lotes de 200 o 300 m<sup>2</sup>, la inscripción con montos desde 10 Bs., las facilidades de pago a crédito).

Después de un año para el diseño de un plano de urbanización y de arduo trabajo comunitario para limpiar el terreno y abrir calles, se edifican las primeras casas de María Auxiliadora.

«Juan, su esposa y sus tres hijos vivían en alquiler hasta una pelea que tuvieron con el hijo del dueño. Con cierto miedo a la estafa por loteadores y limitados por su poca capacidad de pago, buscaron donde comprarse un lote hasta encontrar María Auxiliadora. Ahí se alojaron un año bajo una carpa, mientras autoconstruían su casa.

Reynalda tenía que esconder a sus nueve hijos para que un propietario acepte alquilarle parte de su casa. Cuando intentó adquirir un lote para por fin tener una casa propia, se hizo robar todas sus economías por un loteador. Llorando llegó a María Auxiliadora: ahí, gracias a las facilidades de pago y durmiendo bajo una carpa, pudo construir ella misma con sus hijos la casa que le da tanta alegría y tranquilidad ahora».

Estos dos ejemplos muestran la precariedad e inseguridad del estatuto de inquilino, una gran motivación para tener su casa propia. A menudo, la situación de las parejas que viven con sus suegros no es mejor, sobre todo para la nuera o el yerno, debido al sentimiento de incomodidad y el hacinamiento.

<sup>6</sup> Persona que se dedica al loteo, es decir, al fraccionamiento ilegal de terrenos usualmente agrícolas.

«Ana María vivía en la casa de sus suegros en Villa Brasil. Escuchó de María Auxiliadora a través de su suegra, una comadre de Rosmary. Se inscribió, pero su esposo la presionó para que se retirara, argumentando que iban a encontrar otro lote en un lugar menos alejado. Después de varios meses, ella se inscribió de nuevo porque no quiso dejar pasar esta oportunidad de tener su vivienda en vez de seguir donde sus suegros o en alquiler».

En pocos casos fueron los hombres los que impulsaron la construcción de una casa y quienes trajeron a su familia a vivir en la Comunidad. De las 108 casas construidas en María Auxiliadora (septiembre de 2006), la mayoría se han realizado con los ahorros de las familias, el *pasanaku*<sup>7</sup> organizado por las mujeres y la ayuda mutua en mano de obra de los futuros vecinos (*ayni*). Adicionalmente, María Auxiliadora se beneficia de crédito para financiar las construcciones, a través de dos ONG (desde 2003 y 2006) —quizás, a futuro, del mismo Programa nacional de Vivienda del Gobierno—. La escasez de créditos implica una selección de los beneficiarios por la directiva de la Comunidad, en función a ciertos criterios, en general, ligados al cumplimiento de las normas colectivas de la Comunidad.

### *1. 1. 2. Saber captar los financiamientos de las ONG: el ejemplo del agua y alcantarillado*

Hasta 2004, el acceso al agua en María Auxiliadora era tan precario como en la mayoría de los barrios de la zona sur de Cochabamba: los vecinos compraban agua de camiones cisternas, con una calidad dudosa y a un precio exorbitante, además de todos los problemas ligados al transporte del agua desde el lugar de compra, la planicie, hasta la vivienda en el cerro. A través de los contactos de Rosmary, una estudiante suiza se interesó en el barrio y facilitó la visita de una ONG suiza.

«En las reuniones que hacíamos, Doña Rosmary nos decía «vayan poniendo cuota para el proyecto de agua, a 20 dólares cada familia». La gente no creía. Habrán hecho caso unas 10 personas. ¡Ni yo he puesto! ¿Agua aquí? ¿Qué va a haber? ¿De dónde? Inclusive en una reunión, una de nuestras compañeras decía: «¿Alcantarillado aquí? ¡Jajaja!»

<sup>7</sup> Ahorro colectivo redistribuido por turno entre todos los aportantes.

[*Cuando vinieron las funcionarias de la ONG suiza*], nos preguntaron que era lo que más necesitábamos. La gente decía: vivienda. Entonces dije: Lo que necesitamos aquí es agua. Casa nos podemos hacer. Y ahí todos acotamos: ¡Agua! ¡Agua de piscina nos traen aquí, agua con pedazos de jabón, con pelo nos traen, por favor, necesitamos agua!» (Ana, actual presidenta de la Comunidad).

La ONG financió, a fondo perdido, el 50% del costo del sistema de agua y alcantarillado. Bien organizados y bien relacionados como para conseguir el apoyo complementario de otra ONG con un crédito que cubra los otros 50% de contraparte<sup>8</sup>, los vecinos de María Auxiliadora concluyeron el proyecto a bajo costo (130 dólares por familia) y corto plazo. Aún falta extender la red de alcantarillado a la mitad superior del barrio —en este entonces vacía de casas—. Muy pocos barrios cuentan con alcantarillado en la zona sur y seguramente ninguno tiene una planta de tratamiento (construida con el trabajo comunitario dominical).

La llegada del agua fue una de las etapas decisivas para que los adjudicatarios de María Auxiliadora pasen de la incredulidad o la cautela a una mayor confianza en el «sueño» de María Auxiliadora (la concretización de todos los elementos de una vivienda digna) como en su promotora, Rosmary.

### *1. 1. 3. El círculo vicioso entre el grado de consolidación física y la urbanización del asentamiento: los ejemplos de la regularización, la electrificación y el transporte*

La condición principal, tanto para el extendido de la red eléctrica y la regularización del asentamiento como para la negociación con las líneas de transporte, es la consolidación física del barrio, entendida como el porcentaje de lotes con casas construidas o como la cantidad de clientes potenciales para el transporte en función del número de familias que realmente viven en el barrio.

En el barrio vecino de María Auxiliadora como en muchos otros, el requerimiento municipal de consolidación física para la regularización suscitó la construcción precipitada de cuartos mínimos sin que eso se traduzca en una mayor cantidad de familias viviendo en el barrio.



Mientras que en María Auxiliadora, los vecinos que ya viven en el barrio (así como la directiva) presionaron con mucha insistencia a los demás adjudicatarios para que construyeran y vinieran a vivir en el barrio. El argumento de muchos reticentes en trasladarse a María Auxiliadora es justamente la falta de transporte, en particular para sus hijos que asisten a la escuela en barrios más céntricos.

Como muchos elementos de la urbanización de un barrio, se trata de un círculo vicioso entre la cantidad de personas viviendo en el barrio y la cantidad de equipamientos del barrio, sean esos obtenidos por esfuerzos propios (si viven en el barrio, son más motivados a esforzarse financiera y físicamente) o por medio de alguna institución (cuyo objetivo es siempre beneficiar a la mayor cantidad de gente). Generalmente, los barrios sufren del síndrome del pasajero clandestino: pocos quieren asumir los costos humanos iniciales de vivir en un barrio sin servicio y esperan a que los primeros mejoren las condiciones de vida antes de trasladarse. Además, la costumbre popular de ahorrar en terrenos convierte esos en «lotes de engorde», de los cuales se espera una plusvalía inmobiliaria antes de una nueva venta, o que son destinados a los hijos todavía jóvenes. En ausencia de un poder coercitivo o de un sentido de solidaridad colectiva, la consolidación física y humana de un barrio puede tardar más de una década. En María Auxiliadora, que goza de estos mecanismos, solo el 28 % de las familias adjudicatarias viven en el barrio después de siete años de existencia.

## **1. 2. Instituir su territorio**

Gracias a su trabajo comunitario y al apoyo de algunas ONG, María Auxiliadora ha podido progresar en su urbanización mucho más rápidamente que otras, lo cual refuerza, dentro de la Comunidad, las normas colectivas de gestión del territorio, que, a su vez, permiten más logros.

### *1. 2. 1. Una comunidad solidaria*

Más que un hecho, se trata de un objetivo repetido en numerosas exhortaciones de la directiva para que las familias participen en las actividades comunitarias. Se pone particular énfasis en el cumplimiento de los trabajos comunitarios (todos los domingos, dos horas) para abrir y mejorar calles, reparar instalaciones de agua, construir las piscinas de tratamiento del agua,

plantar árboles, pero también para ayudar en la construcción de una casa. Si casi todos los residentes trabajan los domingos, menos de la mitad de los externos cumple con esta norma, a pesar de la amenaza de multa (una bolsa de cemento por día no trabajado), razón que motivó a la directiva a llevar un control más estricto de la asistencia a estos trabajos. Aquello afectaría directamente la selección al programa de vivienda del gobierno que se implementará en la Comunidad el próximo año.

Otro criterio tomado en cuenta, para este programa de vivienda pero también para otros beneficios (como los préstamos sobre los fondos generados por la misma comunidad), es la participación en las Asambleas generales, talleres y reuniones de la Comunidad. Por ejemplo, el Comité de Vivienda reúne semanalmente a los residentes (unas sesenta personas; 80 % de mujeres según las listas de asistencia) para discutir los asuntos de la Comunidad, desde los riesgos de inundación y otros daños a la vivienda en época de lluvia, las fallas del sistema de agua, la manera de auto-organizar el recojo de basura, hasta los pequeños robos y las clases de arte a los niños. Es un espacio aprovechado por las ONG's que trabajan en el barrio para dar talleres de capacitación y coordinar con la Comunidad. Además, los jueves en la tarde, se reúnen unas diez a quince mujeres para realizar trabajos de crochet y macramé, con el fin declarado de vender sus productos, pero también y sobre todo para salir de sus casas y compartir entre amigas. Los jueves en la tarde acogen también talleres ocasionales de instituciones traídas por Rosmary, sobre violencia familiar, autoestima femenina, salud reproductiva y otros temas afines. Si existe cierta presión para la participación en estas actividades, los que asisten los jueves lo hacen voluntariamente, y seguramente con gusto, aprovechando la oportunidad para «des-estresarse y reír» (en palabras de Juana, vecina de la Comunidad) y porque son concientes que debe haber unión y participación en la Comunidad para que se siga logrando avances en la urbanización. Incluso se manifiesta la satisfacción de pertenecer a una «comunidad» en el sentido de que cada uno se preocupa por el otro, lejos del aislamiento individual común en los otros barrios.

«Con la directiva anterior, ya no se hacía trabajo comunitario ni ayuda mutua. Con mi marido hemos tenido que construir nuestra casa solos, sin ninguna ayuda. Gracias a Ana [presidenta actual], se ha retomado esto. Yo feliz trabajo para la Comunidad, porque sé que cuando voy a necesitar para mejorar mi casa, voy a poder contar con la ayuda mutua» (Ana María).

«Lo que más me gusta aquí es la solidaridad de la gente, en primer lugar de Doña Rosmary y de nuestros dirigentes. Nos preocupamos los unos por los otros, no se deja a nadie en problemas, ayudamos a los enfermos y otros casos sociales» (Macedonio).

Por ejemplo, la Comunidad se hizo cargo de Hortensia y de sus hijos cuando, abandonada por su esposo y en fase terminal de cáncer, ya no podía sostenerse económicamente: los vecinos que lo deseaban se turnaban para llevarle comida todos los días y ayudarla en sus tareas domésticas; otros la ayudaron con dinero. La acompañaron en sus últimos momentos y pagaron su entierro. De igual manera, Dora fue apoyada por la Comunidad cuando sufrió un accidente de tránsito que rompió sus dos piernas y la dejó inmovilizada por varios meses. La emoción de estas experiencias vividas «desde el corazón» ha logrado, ciertamente, comprometer afectivamente a sus participantes, y hacerles sentir concreta y libremente que eran más que vecinos.

### *1. 2. 2. Violencia conyugal y alcohol*

De la misma manera, una mujer o un niño víctima de violencia puede contar con el apoyo de la comunidad. Cuando sucede algunos de esos casos, alguien siempre llama a Rosmary para que intervenga al instante. Mientras tanto, la presidenta, ayudada por otras mujeres activas de la Comunidad, va a la casa, interpela al agresor y empieza a hablar con la pareja para bajar la tensión y tratar de que dialoguen. A la vez que se trata de ablandar al agresor, se le dice firmemente que no puede seguir agrediendo, que la Comunidad le denunciará antes de que ocurra una catástrofe. A las mujeres violentadas, en ese momento o informalmente en conversaciones posteriores, se les reafirma que la solución no es que se vayan de la casa, propiedad de ellas y de sus hijos antes que del esposo.

En este sentido, la titularidad de la mujer y el respaldo de la Comunidad ayudan mucho a las mujeres, porque si el hombre las golpea regularmente y persiste en la agresión, ella lo bota de la casa y se queda tranquila: no está desesperada de quedarse con él por el problema económico. Esta posibilidad incita al hombre a suavizarse.

«Miguel: Sigue esto de la autonomía de la mujer. Tiene que ser los cónyuges. Porque he visto problemas en la Comunidad y ¡la mujer le bota al esposo!

Sala: Risas

Celestino y otro hombre: ¡Pero es verdad!

Rosmary: No es la idea que la mujer sea la cabeza del hogar. La idea es buscar la conjunción del hombre y de la mujer para ver familias unidas. Tenemos 4 personas en la Comunidad responsables de cuidar y ver las parejas con problemas. Ya no van a estar solos. [...] Es que María Auxiliadora ha nacido como proyecto para mujeres, por esa razón hemos obtenido muchas cosas más rápidamente. Pero no es para echar de lado al hombre.

Celestino: Está bien esta aclaración de Doña Rosmary. Porque hemos visto en parejas jóvenes las mujeres echando al hombre» (Asamblea General de María Auxiliadora del 10 de Septiembre 2006: La lectura del futuro Reglamento de la Comunidad para su aprobación por todos, es interrumpida cuando se toca el tema de la titularidad de la mujer).

La preocupación y el seguimiento se dan también en casos de maltrato a niños. Igualmente, la voz de los vecinos alerta a la directiva (por ejemplo en las reuniones de mujeres los jueves) y los dirigentes empiezan a imaginar la manera de solucionar el problema.

Como medida complementaria para lograr la «erradicación de la violencia intrafamiliar» (Estatutos), se prohíben las chicherías en María Auxiliadora. En acuerdo con el sacerdote de la parroquia y con los asentamientos vecinos, pidieron a la Alcaldía que cerrara estos lugares en la zona (lo que no ocurrió hasta ahora). Mientras tanto, las fiestas de María Auxiliadora ya dejaron de ser celebradas con alcohol.

### *1. 2.,3. Dirigencia de la mujer*

La norma de reservar el cargo de presidente de la Comunidad a una mujer fue producto de la última elección de directiva, en diciembre de 2004. En principio, tuvo la apariencia de un enfrentamiento entre una parte de los hombres —«los más machistas, borrachos y pegadores» según Rosmary— y las mujeres. Los aludidos varones actuaban «echándose a un lado» para no respaldar la elección de una mujer. Según otra interpretación, hubiera sido, más que un conflicto de género, un conflicto entre opositores y partidarios de Rosmary. Dos ONG muy importantes para la Comunidad (gracias a sus financiamientos para el agua y la vivienda) estaban presentes ese día, y apoyaron la candidatura exclusiva de mujeres diciendo que una Comunidad de mujeres, que a este título recibe mucha ayuda, tendría que ser dirigida por

mujeres, y se eligió a una presidenta mujer (ahora estipulado en el Estatuto de la Comunidad: siempre tiene que ser mujer) y a un vice-presidente hombre.

*1. 2. 4. Hacer cumplir la función social del suelo urbano: «construir y venir a vivir»*

La norma colectiva que genera más conflicto en la comunidad es la ausencia del derecho de disponer libremente del lote y de la vivienda que significa la propiedad colectiva de la tierra.

Gracias a la propiedad colectiva de la tierra, se retira este bien de la lógica de mercado, quitándole su valor mercantil de cambio para limitarlo a su valor de uso: a título de comparación, en el barrio vecino, Olmedo, el metro cuadrado ya ha subido a 15 dólares, cuando en María Auxiliadora sigue a 3 dólares. En concreto, la vivienda edificada sobre esta tierra no puede venderse, ni alquilarse, ni darse en anticrético. La idea es que estos bienes cumplan con su función social, el derecho humano a una vivienda digna, y que la familia, y sobre todo los hijos, siempre tengan un techo seguro donde crecer. La mujer es titular de la casa para reforzar la seguridad de la tenencia de la familia y en particular la seguridad de los hijos al tener un techo donde crecer: protege a la mujer, socialmente a cargo de la crianza de los hijos, de un despojo por su pareja en caso de separación o aún de una venta por el hombre sin su consentimiento (por medio de la disposición discrecional de la minuta de compra).

En realidad, las personas que empujaron a Rosmary para que fundara María Auxiliadora tenían intenciones especulativas<sup>9</sup> contrarias a las normas del proyecto y no correspondían al perfil de adjudicatario buscado. Es que al inicio, por la necesidad de pagar rápidamente a los propietarios una buena parte del costo del terreno, Rosmary «cerró los ojos» y aceptó mucha gente que podía pagar al contado el costo del lote (600 dólares) y que así demostraba no ser tan «humilde».

«Creo que en todo ese tiempo, han debido pasar 700 a 800 familias. [...] A los que se han retirado del proyecto, se les ha devuelto todo. Aunque, claro, las Actas dicen que los que se retiran deberían de perder, porque tenemos esta deuda con los dueños quienes reclaman para que terminemos de pagar. De repente en cuatro casos que realmente se ha



<sup>9</sup> Ya tenían casas en otros barrios y no tenían la intención de construir y venirse a vivir en María Auxiliadora.

visto que estas personas tenían dinero, entonces se les ha hecho perder. Pero este dinero ha ido a terminar de pagar el lote de dos niñas de padres fallecidos en un accidente. En otro caso, el dinero ha ido a parar a Hortensia, tenía un cáncer, hicimos las cuentas, tenía una deuda, entonces toda la deuda se borró. Ha muerto ahora ella, sus hijos están quedándose con la casa.

En las cuatro últimas Asambleas Generales de la Comunidad, el tema central y más discutido ha sido la función social del lote. Los vecinos que ya viven en la Comunidad reclamaron a los externos, y en particular a una media-docena de personas que tienen construidas sus casas o que poseen casas en otros barrios, para que vinieran a vivir de inmediato a María Auxiliadora o que abandonaran la Comunidad. En la Asamblea del 9 de Julio 2006, un grupo de tres hombres acusó a Rosmary de estafar a la Comunidad por haber realizado beneficios extraordinarios con el loteamiento<sup>10</sup> y fue hasta reiterar que quería minutas individuales. Los abucheados de la sala les hicieron callar y varias intervenciones pidieron un voto resolutivo que les expulsará de María Auxiliadora. La decisión tomada fue obligar a todas las familias adjudicatarias a venir a vivir en una de las casas vacías de la Comunidad mientras construyen su casa propia, antes de enero 2007.

Los extractos de Asambleas Generales que se presentan aquí muestran el conflicto de interés entre el uso habitacional de propietarios residentes que se desesperan por mejorar sus condiciones de vida cotidiana, y el uso patrimonialista<sup>11</sup> o inversionista<sup>12</sup> del suelo dejado sin función social por propietarios que no participan a este mejoramiento y lo estorban.

Los residentes de la Comunidad se han apropiado del principio de la función social del suelo y la vivienda (evitar los lotes de engorde y los pasajeros clandestinos). La propiedad colectiva de la tierra es el instrumento de coerción que permite a la Comunidad presionar a los individuos que no cumplen esta función social, pero engendra consecuencias de más largo plazo que la



<sup>10</sup> En esta asamblea, Rosmary hizo los cálculos delante de todos del precio de compra del terreno en bruto (216 000 dólares, con 108 000 m<sup>2</sup> comprados a 2 dólares, y 60 000 m<sup>2</sup> comprados a 1 dólar) y del monto que recuperará con la venta de los lotes (259 221,60 dólares por los 86 407,20 m<sup>2</sup> de área útil para lotes vendidos a 3 dólares/m<sup>2</sup>). Eso significa una pérdida de 16 778,40 dólares, que Rosmary explica por no haber calculado correctamente el precio en función del porcentaje de cesión para áreas verdes, más alto que lo prescrito por la normativa.

<sup>11</sup> Considerar el suelo como reserva de valor sin usarlo, para darlo en herencia o venderlo en caso de necesidad.

<sup>12</sup> Comprar un lote para esperar su valorización y revenderlo a mayor precio.

necesidad inmediata de poblar el barrio; en particular, la imposibilidad de vender la casa a futuro. Por medio de la apropiación de la primera, parece que los residentes hayan aceptado la segunda.

En cuanto a la propiedad colectiva, podría ser que las mujeres sean las que más se hayan apropiado de la idea. Si realmente son las que más desearon comprarse un lote para tener su propia vivienda y como la propiedad colectiva protege su tenencia sobre la vivienda, puede ser que la definición, en María Auxiliadora, de la vivienda como «bien doméstico» (el hogar, el techo donde crece la familia) haya logrado convencer y movilizar a un grupo estratégico, las mujeres. Como mujeres, en adecuación con el rol asignado por la división tradicional del trabajo (la reproducción social y biológica), se demarcan de una interpretación mercantil de la vivienda, ligada al rol masculino asignado de sustentador económico de la familia (rol de productor), habilitado e inducido a jugar con las lógicas del mercado.

El respeto, dentro de la Comunidad, de un principio tal como la propiedad colectiva de la tierra, depende en gran medida del respaldo legal o político que pueda obtener afuera, del Municipio y, quizás de manera más probable, del Gobierno nacional cuya política de tierra rural adopta la dotación colectiva de tierra como manera de garantizar su función social y de reafirmar el modo de gestión indígena de los recursos naturales. Proteger la autonomía de la Comunidad en la «regulación social de la tenencia de la tierra» es un impulso más para que las dirigentes de María Auxiliadora busquen influir en las políticas de tierra, politizando y generalizando su experiencia concreta.

## **2. Un discurso político progresista sobre la urbanización**

Antes de profundizar sobre la incursión de María Auxiliadora en la política, reconstituiremos la génesis de este proyecto de vivienda social, para comprender el capital simbólico del cual goza el barrio en el campo de las ideas y actores de la nueva gobernanza. Este capital permite a sus militantes utilizar la arena de las ONG a fin de hacerse escuchar por las autoridades en su petición de políticas nacionales de vivienda y de tierra urbana inspiradas en su experiencia y su denuncia de las prácticas municipales de gestión urbana.

## **2. 1. La génesis y la legitimación del proyecto**

### *2. 1. 1. La carrera militante de la fundadora*

Rosmary fundó la Comunidad María Auxiliadora en 1999 al cabo de una trayectoria de más de veinte años de militancia en torno a la violencia intrafamiliar. Hija de un minero adinerado de Oruro, y aunque todos sus hermanos y hermanas son «profesionales» (abogados, ingeniero, agrónomo, auditora), ella quiso entrar en un convento. Luego se casó con un carpintero y abandonó sus estudios de trabajo social. Se ganó la vida con diferentes actividades comerciales (se define actualmente como cocinera) y de vez en cuando con actividades asalariadas.

Su carrera de militante empezó con una monja de su parroquia que la invitó a acompañarla en sus visitas a las parejas con problemas. Además del seguimiento a parejas, sus vecinos y relaciones la buscan para «recuperar» a niños en dificultades: por ejemplo, acogió un año en su casa a una adolescente que había fugado. Esta experiencia en las comunidades eclesiales de base la llevó a participar en muchas otras instituciones vinculadas a la problemática femenina: la Oficina Jurídica de la Mujer, Marie Stopes (ONG de salud reproductiva), el IFFI (Instituto Femenino de Formación Integral), pero también la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de la cual fue Secretaria General del 2003 al 2006.

Por su desenvolvimiento como presidenta de su Organización Territorial de Base, Rosmary adquirió un conocimiento íntimo y un rechazo vehemente de los mecanismos de la política clientelista en los ámbitos municipales de Cochabamba (bajo las gestiones de la NFR, Nueva Fuerza Republicana).

El elemento que la hizo pasar a un grado más costoso y riesgoso (en tiempo, energía y dinero) en su ciclo de militancia<sup>13</sup>, fue un episodio crítico de coma, a partir del cual Rosmary hizo la promesa a Dios de dedicarle su vida si se recuperaba. De otro lado, su experiencia previa en el fraccionamiento y loteo no-engañoso (ni a los propietarios originales ni a los compradores de lotes) y respetuoso de la norma urbanística del 40 %<sup>14</sup> de cesión obligatoria del terreno en bruto para las áreas de equipamiento y vías, permitió a Rosmary lanzarse en una aventura tan arriesgada.



<sup>13</sup> McAdam (1986) diferencia un militanismo a bajo costo/riesgo de un militanismo con alto costo/riesgo: el pasaje del uno al otro no es necesario y sólo puede resultar de un «proceso cíclico de militanismo y profundización del compromiso personal e ideológico para con este movimiento».

<sup>14</sup> Este porcentaje varía no solo entre distritos sino también entre barrios de un mismo distrito.



Con el apoyo moral de cinco compañeras del IFFI, Rosmary decide en 1992 crear un proyecto de vivienda dirigido a las familias de bajos recursos y sobre todo, a las mujeres jefas de hogar: funda el barrio Yuraq Rumi, en el Distrito 8. Esta experiencia fracasó porque las 40 familias que ahí compraron su lote objetaron la propiedad colectiva. Cuando en 1999, funda la Comunidad María Auxiliadora, había adquirido mayor experiencia.

### *2. 1. 2. Fuente ideológica y legitimación de María Auxiliadora*

«¿Por qué me metí en el tema de la vivienda? Porque las mujeres que visitaba me daban mucha pena, viviendo en un solo cuarto, los niños bajo la cama, no sabiendo donde escapar cuando la pegaba su esposo, teniendo que callarse y no hacer ruido por los dueños.

Pero cambia realmente mucho para una mujer tener su casa. Me dicen los hombres de María Auxiliadora, antes mi mujer no era así, no respondía, no opinaba así. No es cuestión de un feminismo extremo que sería el revés del machismo, sino de igualdad» (Rosmary).

En el transcurso del proceso, Rosmary aprende, de manera autodidacta, a mejorar la legitimación ideológica de su proyecto para enfrentar la hostilidad de la Alcaldía, la incomprensión de muchas instituciones y la necesidad de defenderse frente a las amenazas y a los juicios de los dueños anteriores de los terrenos y de adjudicatarios expulsados por no haber cumplido las normas del proyecto. Es así que busca los consejos de sus amigos y familiares profesionales, lee atentamente la Constitución Política del Estado, el Código Civil y las Declaraciones internacionales de los Derechos Humanos.

La legitimidad de María Auxiliadora se apoya en una legalidad superior a las leyes en la jerarquía del orden jurídico. Es decir, aunque una ley nacional impide la urbanización del suelo «agrícola» del Distrito 9, aunque las leyes nacionales solo prevén el caso de la propiedad privada o del condominio (donde los co-propietarios tienen sin embargo el derecho de vender su bien) para la vivienda urbana, la Constitución Política del Estado respalda la figura de la propiedad colectiva en el respeto a las formas organizativas de la población y somete la propiedad de la tierra a su función social. Rosmary también recurre a los acuerdos y convenios internacionales firmados por Bolivia (las diferentes Declaraciones de Derechos Humanos) que están por encima todavía de la Constitución boliviana.

¿Cómo nació la idea de propiedad colectiva de la tierra? El primer factor es seguramente el conocimiento práctico de las lógicas populares frente a la vivienda y del funcionamiento engañoso y especulativo del mercado informal de tierra en Cochabamba. También, han debido influir la inspiración católica del «comunismo primitivo» y el contexto nacional más amplio de resurgencia de la identidad y de los valores indígenas, contexto que ha dado lugar a la promoción por la Ley INRA (1996) de una forma comunitaria de apropiación colectiva de la tierra (los Territorios Comunitarios de Origen).

## 2. 2. Capital simbólico e interpelación de las autoridades políticas

### 2. 2. 1. Capital simbólico en el campo de la nueva gobernanza

El discurso de Rosmary, apropiado por las líderes de María Auxiliadora, y la práctica de estos principios en la Comunidad corresponden perfectamente al credo ideológico de muchas ONG por los valores progresistas globalizados por el segmento «populista-participativo» del «campo del desarrollo» (Olivier de Sardan, 1998): la visión idealista de la solidaridad de una comunidad sin conflicto y los enfoques de moda como «mujeres en desarrollo», el empoderamiento, la participación «propositiva» de las poblaciones, y la «voz de los pobres» que se muestra en actos como «luchar contra la pobreza». El resultado es que casi veinte ONG e instituciones nacionales como internacionales ven en este barrio un modelo de *best practices* (mejores prácticas) y lo apoyan.

El prestigio de la Comunidad María Auxiliadora recae sobre las ONG que logran asociar sus actividades con este proyecto. Vecinos y dirigentes de María Auxiliadora llegan a veces a sentirse utilizados sin recibir los beneficios correspondientes. La fama de María Auxiliadora es de particular interés para las ONG que han entrado en el enfoque de «incidencia política» (en comparación con el enfoque «tradicional» de contribución al bienestar material y a las necesidades básicas). Por ejemplo, el objetivo de la ONG Red Hábitat de lograr la adopción por el Estado de una Ley que haga realidad el derecho a una vivienda adecuada, solo adquiere alguna legitimidad frente a representantes democráticamente elegidos como son los parlamentarios; y chance de realización, si pregona ser una propuesta de la «sociedad civil» y si puede hacer ostentación de militantes movilizados. Con la moda actual del «enfoque de género», que estos militantes sean mujeres es un argumento más para legitimar esta propuesta.

### *2. 2. 2. La interpelación de las autoridades municipales*

María Auxiliadora utiliza la arena<sup>15</sup> que representan las ONG y otras instituciones de ayuda con el fin de hacerse escuchar por las autoridades políticas. De acuerdo a su «repertorio de acción», María Auxiliadora estaría más cercana al lobby que al movimiento social, porque logra adquirir audiencias con las autoridades no por el número de personas movilizadas en la calle, sino por el manejo de un discurso simbólicamente eficaz, a la manera de un experto en «buena gobernanza».

De hecho, Rosmary inicia el proyecto de manera ferozmente autónoma de las autoridades políticas locales. No quiso entrar en las relaciones clientelistas omnipresentes en la gestión urbana:

«No me gustan mucho las OTB porque son tan corruptas, tan manejadas, no me gustan. Por eso no he querido que sea OTB sino Comunidad, porque una comunidad es solidaria de los demás, porque así lo dice también en la Biblia. [...]

La otra cosa era esa: no meternos con la Alcaldía ni la Prefectura. Queríamos salir adelante solos. Porque además queríamos demostrar el presupuesto que manejamos nosotros. [...]

El Estado tendría que hacerse cargo del derecho a la vivienda, pero la idea es que con costos reales les digamos: Ustedes con tantos millones cuánto han hecho y nosotros con cuántos miles tanto hemos hecho. Y además para cuánta gente. Eso ya vino en el camino» (Rosmary).

Al no participar en este sistema de (mala) gobernanza clientelista y al reivindicar, en su lugar, derechos universales, María Auxiliadora encontró varios obstáculos por parte de las autoridades locales: la Alcaldía trató de derrumbar las primeras casas cuando al mismo tiempo se constituían decenas y decenas de asentamientos en el Distrito 9 en las mismas condiciones de ilegalidad sin ser amenazados. Después, María Auxiliadora tropezó varios años para obtener la energía eléctrica, porque las autoridades no querían reconocer la propiedad colectiva de la tierra:

●  
<sup>15</sup> Neveu define la arena como «un sistema organizado de instituciones, de procedimientos y actores en el cual las fuerzas sociales pueden hacerse escuchar, utilizar sus recursos para obtener respuestas —decisiones, presupuestos, leyes— a los problemas que plantean. [...] Una arena es un espacio de visibilización y de tratamiento de una carpeta considerada como problema social. Las arenas se estriban en procesos de conversión de recursos» (2002: 17; traducción mía).

«Para hacer el diseño urbano, primero fuimos a la Alcaldía: Urbanismo, Planificación, Concejo Municipal, a todos. Queríamos ser legales desde el principio. No me parece justo que vivamos ilegales. Bueno, no somos ilegales porque hemos comprado. Pero nadie nos hizo caso. No puede ser prohibido si tú estás fallando en una parte<sup>16</sup>.

[*Con la campaña electoral municipal de diciembre 2004*], un grupito se hizo NFRista<sup>17</sup> y decían que si nos poníamos con su partido, íbamos a obtener tal cosa y tal cosa, pero es mentira. Es nuestro derecho, ellos tienen la obligación de darnos lo que nos corresponde, no es un favor» (Rosmary).

En 2005, María Auxiliadora sale de su aislamiento político, gracias a la oportunidad abierta por instituciones de la «buena gobernanza urbana» y a la personalidad de su presidenta, Ana, menos penetrada de derechos universales, más pragmática, y por ende más cercana al qué-hacer dirigencial, que Rosmary. Estas dos mujeres fueron invitadas para que presentaran su experiencia en un Seminario sobre el problema de la Inseguridad jurídica predial en Cochabamba, donde exponían también funcionarios municipales y académicos. El reconocimiento del capital moral y simbólico de María Auxiliadora por los actores de la sociedad civil presentes (académicos y ONG's), creó un contexto favorable para que se iniciara una relación mucho más fluida con la Alcaldía: ésta inscribió María Auxiliadora en su programa de regularización de los asentamientos no autorizados; reconoció la propiedad colectiva de la tierra como una figura interesante, y hasta digna de hacer de María Auxiliadora un «barrio piloto» a ser replicado; y eso facilitó la obtención de la energía eléctrica —todo ello con la intención implícita de utilizar la imagen de María Auxiliadora a favor del partido del Alcalde—.

La reputación de María Auxiliadora sigue creciendo en Cochabamba, tanto dentro del círculo de las OTB por sus éxitos rápidos en cuanto a su urbanización, como dentro del ámbito gubernamental (Municipio, Prefectura, Gobierno nacional). Mientras el Prefecto quisiera que la fama de María Auxiliadora

<sup>16</sup> El Distrito Municipal 9 es por ley una zona agrícola no urbanizable, y cualquier asentamiento ahí es considerado ilegal. Sin embargo, es el distrito de segundo mayor crecimiento urbano (12 % entre 1992 y 2001) según la versión 2005 no aprobada del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial, porque constituye la reserva más grande de suelo disponible. Además las serranías del Distrito 9 no son aptas para la agricultura, argumento utilizado por Rosmary para objetar la aplicación uniforme de esta ley.

<sup>17</sup> Partido de la Nueva Fuerza Republicana, que dirigió la Municipalidad de Cochabamba durante 10 años aproximadamente, en torno a un líder populista: el Capitán Manfred Reyes Villa.

recaiga también sobre su bando político, la subalcaldesa del Distrito 9 presta a la Comunidad todo su apoyo y la presidencia de María Auxiliadora sirve como trampolín hacia responsabilidades dirigenciales de mayor alcance (por el momento, la vicepresidencia del Consejo Distrital).

### *2. 2. 3. ¿Hacia un movimiento social de mujeres por un hábitat digno?*

María Auxiliadora ha logrado varios acercamientos al Gobierno nacional. Por ejemplo, a través de ONG del sector habitacional, las dirigentes de María Auxiliadora encontraron a varios Parlamentarios, Constituyentes y al Viceministro de Vivienda, para defender un Ante-Proyecto de Ley de Vivienda y la inclusión del Derecho a la Vivienda en la futura Constitución. Una vez hecho este contacto, lograron convencer al viceministro que la propiedad colectiva de la tierra urbana era una opción viable y comprometerle para que el programa nacional de vivienda se implementara de manera prioritaria en la comunidad.

El objetivo político actual de las líderes de María Auxiliadora es proponer que su experiencia de propiedad colectiva de la tierra sirva de base a la elaboración de políticas que hagan cumplir la función social de la tierra urbana por encima de la dinámica especulativa del mercado de suelo en Cochabamba y otras ciudades. Esta «subida en generalidad»<sup>18</sup> en cuanto a la propiedad colectiva terminó de operarse cuando las militantes de María Auxiliadora se encontraron con académicos y ONG en un espacio de reflexión sobre el derecho a la ciudad y los problemas urbanísticos en Cochabamba: pudieron reubicar su vivencia en el marco más amplio y abstracto de la normativa nacional: el principio de función social de la propiedad, bien definido para la tierra agrícola pero sin aplicabilidad para la tierra urbana por falta de definición adecuada.

De manera paralela y desde 2005, las líderes de María Auxiliadora reciben pedidos de la población que escuchan hablar de ellas (por los medios de comunicación o en seminarios) para que organice otras «María Auxiliadora» en otras ciudades. En octubre 2006, aceptaron apoyar una iniciativa de réplica de su experiencia en Sucre.



<sup>18</sup> «Politizar» una lucha particular en un contexto particular, al lograr extraerse de esa particularidad para proponer principios generales válidos para todos.

Frente a este éxito, Ana, la presidenta de la Comunidad, critica la incapacidad de tantas instituciones que trabajan en el tema de la vivienda desde tantos años y con tanto dinero, y que nunca lograron resultados parecidos a los suyos. Más militantes, más eficaces y más legítimas, las dirigentes de María Auxiliadora quieren protagonizar sus propias acciones a favor del derecho a la ciudad y a la vivienda, y canalizar directamente (en vez de que una ONG reciba fondos para actividades de incidencia política con ellas) fondos de la cooperación internacional.

## **Conclusiones**

María Auxiliadora, como organización que moviliza de manera prioritaria dentro del grupo los medios de concretizar el acceso a la vivienda y de producir un «nuevo orden de vida» en vez de buscar el conflicto frontal con las autoridades políticas, no tiene un uso despolitizado de la autoayuda. Al contrario, la autonomía frente al Estado nacional y local es un rechazo al clientelismo y a la corrupción, pero para reivindicar valores políticos más universales, democráticos y progresistas.

El caso, seguramente excepcional, de la Comunidad María Auxiliadora invita a evitar de tratar las prescripciones internacionales de «buena gobernanza» bajo el ángulo de la pura arma neoliberal que favorece unilateralmente las lógicas del Mercado, pues la propiedad colectiva de la tierra practicada en María Auxiliadora es un modo de gobernanza y gestión del territorio urbano totalmente a contracorriente de los paradigmas liberales, pero en fase con los nuevos movimientos sociales más contestatarios de la actualidad boliviana (García Linera, 2005) y con la voluntad «refundacional» del actual Gobierno cuya reconducción de la reforma agraria de 1953 adopta la propiedad colectiva de la tierra en el ámbito rural.

La principal base del éxito de María Auxiliadora en cuanto a su urbanización es justamente la propiedad colectiva de la tierra. Un medio de otorgar mayor seguridad de la tenencia a la familia en su conjunto (es decir a los hijos, cimiento de la familia<sup>19</sup>), de garantizar la función social de la tierra al aniquilar su valor de cambio y dejarle solo su valor de uso, y de contrarrestar los comportamientos de pasajeros clandestinos que estorban el progreso colectivo.

<sup>19</sup> Según Spedding (2003), más que un parentesco patrilineal o matrilineal en los Andes, se observa que el esposo y la esposa pertenecen a la familia de sus hijos.

Si queda todavía por resolver la cuestión de la apropiación interna de la propiedad colectiva de la tierra, esta forma original de «regulación social»<sup>20</sup> del territorio, ideada para responder a la falta de regulación pública del mercado informal de tierra, es ahora reivindicada por la Comunidad como solución para políticas de ordenamiento territorial socialmente más progresistas.

## Referencias citadas

ACHI, A. (ed.) & DELGADO M., 2007 – *A la conquista de un lote. Estrategias populares de acceso a la tierra urbana*, 187 pp.; La Paz: PIEB.

DEININGER, K., 2004 – *Políticas de tierras para el crecimiento y la reducción de la pobreza*, 240 pp.; Washington/Bogotá: Banco Mundial, Alfaomega.

FERNANDES, E. & VARLEY, A., 2003 – *Ciudades Ilegales. La ley y el urbanismo en países en vías de desarrollo*; Cochabamba: PROMESHA.

GARCÍA LINERA, A., 2005 – *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia. Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política*, 688 pp.; La Paz: Diakonia, Oxfam.

MAYORGA, F. (ed.), 1997 – *¿Ejemonias? Democracia representativa y liderazgos locales: Percy Fernández, Manfred Reyes Villa, Mónica Medina*, 380 pp.; La Paz: PIEB, Sinergia.

McADAM, D., 1986 – Recruitment to High-Risk Activism: The Case of Freedom Summer. *American Journal of Sociology*, 1(92): 64-90.

NEVEU, E., 2002 – *Sociologie des mouvements sociaux*, 126 pp.; París: La Découverte.

OLIVIER DE SARDAN, J.-P., 1998 – *Anthropologie et développement. Essai en anthropologie du changement social*, 221 pp.; París: APAD, Karthala.

●  
<sup>20</sup> Numerosos trabajos de antropología jurídica muestran que el Estado no es la fuente primordial ni determinante de regulación. El enfoque de la «regulación social» de la tierra destaca que los procesos de regulación (la elaboración e implementación de normas para el acceso, el uso, la gestión y la transferencia de la tierra) nacen de la interacción entre el sistema oficial estatal y varias capas de organización social (van der Haar, 2000).

- POLANYI, K., 1983 [1944] – *La grande transformation (Aux origines politiques et économiques de notre temps)*, 419 pp.; París: Gallimard.
- SOLARES, H., 1990 – *Historia, espacio y sociedad: Cochabamba 1550-1950, Formación, Crisis y Desarrollo de su Proceso Urbano*, 2 vols.; Cochabamba: Serrano.
- SPEEDING, A., 2003 – *Breve curso de parentesco*, 97 pp.; La Paz: Mama Huaco.
- VAN DER HAAR, G., 2000 – The contested nature of land tenure regulation. *In: Current land policy in Latin America: regulating land tenure under neo-liberalism* (A. Zoomers & G. van der Haar, eds.): 271-287; Amsterdam: KIT Publishers, Vervuert Verlag.



**PARTE V**

**GOBERNABILIDAD,  
PARTICIPACIÓN Y DESARROLLO  
LOCAL**



# Dependencias municipales relacionadas a la participación ciudadana<sup>1</sup>

Antonio Espinoza Meléndez

## Introducción

En el Perú, la relación entre los gobiernos locales y la participación ciudadana no es reciente, sino que cuenta con numerosas experiencias, sobre todo, desde la gestión de las municipalidades con el apoyo de instituciones de la sociedad civil. Sin embargo, en los últimos años dicha relación se ha expandido e intensificado a partir del marco legal de la participación<sup>2</sup>, donde se estipuló la obligatoriedad de mecanismos y espacios de participación desde los gobiernos locales. Este marco legal propone una nueva forma de administración municipal, entendiendo la necesidad de reconfigurar las relaciones entre sociedad y Estado.

Muchos municipios distritales tuvieron sus primeras experiencias de participación ciudadana a partir de la ley, mientras que otros formalizaron espacios y mecanismos ya establecidos. En general, hubo una transformación

●  
<sup>1</sup> En el marco del proyecto «Construyendo Sistemas de Participación Ciudadana» se logró recoger información de las tres municipalidades que contemplan el piloto (Comas, Ate y San Juan de Miraflores), mediante observaciones de campo, entrevistas no estructuradas y la aplicación de una encuesta.

<sup>2</sup> Principalmente la Ley Orgánica de Municipalidades (ley 27972-2003) y la ley de bases de la descentralización del 17 de julio del 2002 (N° 27783).

de la estructura municipal, adecuándose a los nuevos requerimientos legales, la necesidad de contar con presupuestos participativos, de establecer y validar un Plan de Desarrollo, la elección de representantes y la aparición de espacios de concertación, entre otros. Estas son, pues, funciones y actividades nuevas que fueron asumidas por la municipalidad, lo que reflejó un cambio en su estructura interna.

Aparecieron así las oficinas ligadas a la participación ciudadana en las municipalidades distritales, no necesariamente reconocidas bajo el término «Participación Ciudadana», pero sí asumiendo los requerimientos del marco legal de la participación. En ocasiones, derivaba en la creación de una dependencia nueva o en la transformación de una ya existente. Encontramos gerencias o subgerencias de participación, incluso oficinas independientes, responsables de los principales procesos de participación ciudadana al nivel de gobiernos locales. Podemos decir que los órganos ligados a la participación ciudadana son órganos de línea, cuya responsabilidad principal es ejecutar las políticas de la gestión municipal, por lo tanto son órganos ejecutores y con mayores posibilidades de contacto con la población.

Partimos del supuesto que la realidad municipal es diversa y compleja —no solo entre municipalidades sino también dentro de las mismas oficinas—, por sus funciones se establecen relaciones específicas y directas con diferentes instituciones públicas o privadas y la población misma. Debemos reconocer que la municipalidad no es un espacio de relaciones horizontales, al contrario, su dinámica es altamente jerárquica y burocrática. Aún así, no pretendemos reducir las particularidades e historias locales, comparando de manera inocente sus características, sino más bien enfatizar su heterogeneidad teniendo en cuenta los procesos comunes.

La estructura del texto y la propuesta para el análisis fue identificar, en primer término, las oficinas que han asumido funciones ligadas a la participación ciudadana, para luego profundizar en sus capacidades de coordinación y relación con los espacios de toma de decisión, al interior de la municipalidad. Pretendemos ver cómo estas dependencias canalizan el trabajo con las organizaciones sociales dentro de la misma municipalidad. Reconociendo como elemento importante para esta tarea, las características propias de los empleados y las relaciones establecidas al interior de estas dependencias.

Una idea principal que se desprende de esta propuesta es el hecho de que la adopción de la participación ciudadana desde la municipalidad puede ser

evaluada e identificada a partir de la mirada de su estructura organizativa, y más específicamente, de la ubicación dentro de esta estructura municipal para ver la importancia y conexión, no solo con la alcaldía, sino también con el resto de oficinas de la municipalidad. Finalmente, nos concentramos en las condiciones de trabajo de los empleados municipales de estas dependencias de participación ciudadana, poniendo énfasis en sus percepciones y relaciones entre conceptos como democracia, participación, desarrollo y la gestión de lo público.

### **1. Las relaciones de las dependencias de Participación Ciudadana al interior los municipios**

La aceptación de la participación por marco legal, más allá de las experiencias iniciales llamadas «de avanzada» (Arroyo & Yrigoyen, 2005), nos muestra, en primer término, una mirada no conflictiva de la participación para la labor municipal. Esto no significa la transformación y creación de una municipalidad participacionista, sino una aceptación del discurso del marco legal, adecuándolos a las prácticas tradicionales de las municipalidades. Las municipalidades entonces se enfrentan a estas nuevas condiciones para relacionarse con la población sobre bases tradicionales, dentro de espacios urbanos como Lima metropolitana, con un fuerte componente burocrático. Dentro de esta necesidad, las municipalidades han reaccionado de forma diferente para cumplir con la ley y también para asimilar la participación a su planificación, quehacer y actividades.

Encontramos municipalidades que no han movido su organigrama general, solo han sumado funciones a ciertas dependencias generalmente relacionadas al desarrollo humano, desarrollo social y participación vecinal (sean gerencias o subgerencias). Este es el caso de la municipalidad de Comas. En otras municipalidades, podemos ver un cambio de nombre que evidencia una mirada nueva —es usual encontrar dependencias de participación ciudadana antes llamada «participación vecinal», como es el caso de la municipalidad de Ate—. Otras municipalidades han creado nuevas dependencias, a las que han ordenado dentro de su estructura sobre jerarquías internas, asociadas a dependencias que tienen contacto con la población, principalmente, a través de programas sociales, como en el caso de la municipalidad de San Juan de Miraflores.

La función de fomentar la participación ciudadana alrededor de los mecanismos y espacios propuesto por ley, puede ser asumida por una gerencia, subgerencia u oficina dentro de la municipalidad —sin embargo, estaría demostrando la importancia para el tipo de relaciones que se quiere y los límites de la participación en la toma de decisiones—. Si se trata de generar ciudadanía, urge la necesidad de trabajar relaciones con miradas más amplias (integrales) desde la municipalidad y en ese sentido, las conexiones de los órganos responsables de la participación ciudadana con el resto de la institución es un elemento básico para una verdadera municipalidad participacionista.

En ese sentido, podría considerarse como beneficioso que el órgano responsable de la participación (sea una dependencia de mayor rango en la estructura orgánica) tenga la característica de canalizar la participación dentro de la municipalidad. Esta capacidad de articularse con el resto de la municipalidad es su principal fortaleza, pues la participación urge de la inclusión de otras entidades municipales como las oficinas de planificación y manejo de presupuesto. Dicha inclusión es una de las principales demandas de la población que participa. La creación de instancias nuevas y modelos diferentes a los descritos tienen que ir acompañadas de las funciones que se les asignan y las relaciones formales que se establecen con las demás dependencias. Aunque, si bien es cierto, mucho de su funcionamiento depende de las características personales de quienes comandan estas dependencias.

Las relaciones informales al interior de las municipalidades suelen reconfigurar la postura inicial de las dependencias de participación (siendo mecanismos limitantes o de potenciación de las actividades participativas), pero mantienen un límite de acción siempre por debajo de las relaciones formales establecidas por el organigrama y las funciones municipales —recordemos que la municipalidad es, por naturaleza y tradición, un ente altamente jerárquico y burocrático—. La formalidad se ha convertido en una base muy estable de las relaciones al interior de las municipalidades, además que se sustenta en el poder centralizado alrededor del alcalde.

La primera reacción de las municipalidades frente a los cambios institucionales es ubicar la temática de la participación como un servicio más dentro de la municipalidad, es decir, como parte del abanico de servicios que da la municipalidad a la población. Para ello se establecen en los organigramas, oficinas o dependencias especializadas en participación, reproduciendo de esta forma la tradición segmentaria de las temáticas municipales y la probable desconexión con las demás dependencias. En la práctica, estas dependencias

se encuentran con realidades que sobrepasan sus responsabilidades, frente a lo que se empiezan a establecer nuevas relaciones con el resto de dependencias y se conforma un organigrama informal (Molina, 1993), producto de las actividades participativas. Dicho organigrama intenta resolver la segmentación inicial de la participación, pero se encuentra muy limitado a las relaciones formales internas y a las iniciativas personales de los funcionarios municipales y los alcaldes.

## **2. Empleados municipales**

Una primera mirada a la estructura interna municipal nos revela la lógica centralidad de la figura del alcalde (en la práctica, se evidencia en momentos y temas específicos). Esto no significa que los empleados sean elementos mecánicos que ejecutan acciones pensadas desde la alcaldía; aún dentro de los aparatos más burocráticos, el nivel de acción de los empleados sobre todo de órganos de línea es amplio y por ello, sus percepciones sobre democracia, desarrollo y la gestión de lo público resulta importante para comprender su accionar particular, sin olvidar la estructura a la que pertenecen. Además, estas percepciones parten de una posición diferente para comprender los procesos actuales de transformación de la municipalidad y su relación con la población. Las relaciones al interior de la municipalidad tienen un fuerte componente partidario-político, es decir, alrededor de una agrupación política —esto difiere entre las municipalidades que tienen alcaldes independientes, cuya agrupación no tiene un ámbito de acción fuera del distrito, y los grupos partidarios que tienen ámbitos de acción metropolitanos, regionales o nacionales—. Estos dos grupos tienen relaciones internas y de contratación particulares; para el caso de las agrupaciones con ámbitos de acción mayores a los distritos, tienen conexiones partidarias con otras entidades de la misma agrupación, y que por lo tanto, establece una subred y una lealtad más partidaria según el origen y la antigüedad de la agrupación. En cambio, las agrupaciones más locales que caracterizan a los alcaldes independientes establecen, al interior, lealtades de otro tipo, más funcionales y mecánicas, donde las relaciones se tornan menos institucionales y más funcionales de acuerdo a la realidad local y la circunscripción de las actividades.

Sin duda, se trata de empleados que deben estar comprometidos con las acciones de la municipalidad y con la autoridad o el grupo que les permitió acceder al trabajo. Las relaciones partidarias no solo se dan entre personas con una participación actual o dentro de una militancia formal, sino que son parte

del manejo político, de reconocimientos informales. Vemos así que 65,1 % han participado en un partido político, mientras que el 43,4 % indicó que actualmente participa de manera formal en un partido político<sup>3</sup>.

Junto con estas pautas iniciales otorgadas por la autoridad municipal (componente institucional) coexisten formas de hacer o definir el trabajo, estilos personales relacionados al perfil del empleado municipal y a su forma de comprensión de los procesos (componente personal). El desarrollo de los espacios o mecanismos de participación ciudadana promovidos por la municipalidad se encuentran influidos por estos dos componentes, sobre todo en esa «*participación cotidiana*», la que muchas veces decide las relaciones con la población. Nos referimos a la participación cara a cara, que produce un efecto notable gracias a la actitud del funcionario o empleado responsable de liderar la mayoría de los procesos participativos.

Lo primero que se puede observar de las condiciones de trabajo en las municipalidades es su evidente inestabilidad laboral, mediada por cada periodo electoral y por los diferentes cambios de políticas y de entornos de confianza. Incluso podríamos decir que, a medida que se asume un cargo de mayor responsabilidad en la estructura de la municipalidad, la inestabilidad aumenta, evidenciándose en los diferentes cambios de directores o subdirectores municipales, que son el primer entorno de confianza del alcalde, figura central en las relaciones laborales.

A pesar de la constante inestabilidad laboral que se incrementa a medida que se asuma un cargo de mayor responsabilidad, los ceses por cambio de jefe no son reconocidos como una razón para la salida de la municipalidad, lo cual significa que un cambio en las estructuras más altas no necesariamente afecta las relaciones laborales hacia abajo. Esto refuerza la inestabilidad laboral hacia arriba y lo que, más adelante, llamamos la «red técnica de funcionarios», que salta de municipalidad en municipalidad, dado su mayor dinamismo y reacomodo. Las elecciones vendrían a ser el único caso donde el cambio de la cabeza, en este caso el alcalde, signifique un cambio de personal hacia abajo, pues representa una inestabilidad laboral a mediano plazo para todos (cada periodo electoral) y a corto plazo con mayor incidencia en los cargos de confianza (cambios de política).



<sup>3</sup> La red técnica entre funcionarios municipales que forman una carrera pública informal, esta mayormente compuesta, pero no únicamente, por redes partidarias que se extienden no solo a los militantes formales sino a elementos cercanos a estas redes, podríamos decir que los intermediarios para obtener trabajo en las municipalidades si pertenecen a un partido o agrupación política y que estos administran redes más allá de lo político, alcanzando a profesionales capacitados.



Los periodos electorales traen consigo un cambio de empleados municipales, lo cual no necesariamente significa un cambio en las relaciones municipales, porque ésta se define también por la presencia de las organizaciones sociales y del sector estable de la municipalidad, además de la percepción de política de la sociedad. Por lo tanto, consideramos que existe un estilo de «hacer gestión municipal», que se mantiene a pesar de los cambios luego del proceso electoral y de la manera de trabajar dentro de las municipalidades. Sin menospreciar los estilos personales y las diferencias contextuales entre cada municipalidad.

Los empleados de las oficinas de participación ciudadana, según la encuesta realizada, son empleados no estables, pues los estables se ubican en departamentos administrativos. Para una labor de participación ciudadana caracterizada por el constante contacto con la población se requiere, desde las municipalidades, personas que tengan algún dominio político o capacidad de comunicarse, sin perder la línea propuesta por las autoridades municipales. Son personas con un grado de instrucción elevado, donde el 86 % ha tenido al menos un paso por el nivel superior, sea este técnico o universitario.

Solamente el 16,5 % de los encuestados manifestó estar en el mismo cargo antes de las últimas elecciones e incluso solo el 9 % declaró haber estado en más de dos periodos municipales, incluyendo el actual. Es decir, la encuesta muestra que hay indicios para pensar que sí existe un conjunto de empleados que desarrollan «una carrera administrativa informal» en los municipios, que no necesariamente significa una movilidad laboral ascendente pero sí el acceso a empleos en la administración municipal. Con relación al total de empleados, este grupo se presenta muy reducido en número, solo el 20 % tiene experiencia laboral previa en municipios. Este grupo que se presenta con mayor grado de instrucción, lidera también la demanda de capacitaciones, así tenemos que 43 % se ha capacitado por iniciativa personal, mientras que un 39,5 % ha sido capacitado por encargo explícito de la municipalidad.

En las tres municipalidades vemos que el alcalde no solo es el centro de las relaciones laborales en la municipalidad sino que, para el caso de las dependencias de participación ciudadana, es una fuente directa de trabajo. Un 39,5 % de los empleados de las oficinas de participación respondieron que fueron contratados directamente por el alcalde, siendo la forma de mayor peso en la encuestas, seguida de traslados y recomendaciones con 24,4 % y 23,3 %. Por lo tanto, difícilmente encontramos una continuidad laboral que sobreviva una elección municipal, a pesar de eso creemos que existe una carrera municipal basada en las redes sociales, una red técnica en constante movimiento entre las municipalidades.

Así mismo podemos ver que el discurso técnico tiene bases para reproducirse en los ámbitos de Participación Ciudadana, sustentado en la profesionalización y en la constante búsqueda de la capacitación de parte de los empleados municipales. Esto también lo podemos ver cuando consultamos sobre ¿qué le ha aportado en lo personal su experiencia como funcionario? Allí el principal aporte resulta el acceso a más capacitaciones y mayor conocimiento que fue anotado por el 59,6 % de los empleados municipales, por encima de participar en «la solución de los problemas de mi comunidad» que fue anotada por el 45 % de los encuestados. Estos porcentajes revelan la priorización que tiene el acceso a la capacitación y a información específica para su trabajo en los empleados municipales de las oficinas de Participación Ciudadana, su formación se encuentra por encima de su función de servicio. La mayor capacitación es la que le va permitir seguir en actividad laboral, junto con el establecimiento de redes, es por ello que las capacitaciones son demandadas y valoradas por este grupo de empleados municipales.

## **2. 1. Percepciones sobre democracia**

Como veremos más adelante, la participación como discurso, entendida de manera particular, es percibida como positiva por los empleados municipales. Una manera de llegar a comprender esta percepción es a través de conceptos e ideas relacionadas con democracia, desarrollo y espacio público. Para los empleados municipales, la base de la democracia siguen siendo las elecciones, es decir, el principal mecanismo de democracia representativa es reconocido como muy necesario por el 94,7 % de los encuestados. Además, para el 92,5 % de los empleados es muy necesario, para que exista democracia, la libertad de opinión. Vemos así que la democracia también está relacionada con la libre expresión.

La relación entre democracia y pobreza se encuentra muy presente en los empleados municipales, un 76,8 % de los encuestados indica como muy importante para la democracia que se «acabe con la pobreza». Ello nos remite en las actuales condiciones, según la percepción de los empleados, a una incapacidad de tener un régimen democrático, principalmente, por la existencia de la pobreza. Esta idea se refuerza con los resultados que evalúan de una manera crítica la democracia: para el 73,3 % de los empleados encuestados «hay una democracia pero no funciona bien», apenas un 11,6 % indicó que actualmente «hay una democracia que funciona bien».

Acabar con la pobreza, por lo tanto, resultaría una razón para suprimir un régimen democrático, un 58,5 % de los empleados manifestó estar medianamente de acuerdo con suprimir la democracia si es condición para acabar con la pobreza. Incluso un 30,5 % indicó estar totalmente de acuerdo. La valoración de la democracia también se pone en duda cuando la relacionamos con otro tipo de problemas, como las disputas entre los políticos. Un importante porcentaje (46,1 %) manifestó estar medianamente de acuerdo con que «se suprima la democracia si así se acaban las peleas entre los políticos». Solo el 21,1 % de encuestados se manifestó de acuerdo con esa afirmación.

De acuerdo a estas cifras, existe un umbral democrático muy débil en los empleados municipales, la democracia es prescindible en contextos específicos. No es la base del proceso político, sino solo una parte de él que puede suprimirse para solucionar otra clase de problemas; es decir, para el empleado municipal la democracia comparativamente está por debajo de otros aspectos coyunturales<sup>4</sup>. La ausencia de un rasgo democrático fuerte en los empleados municipales, en teoría, debería afectar la percepción de la participación, pues esta última está emparentada con la idea de democracia.

Considerando que la participación es un proceso relativamente reciente en la mayoría de municipalidades, desde el marco de la ley y no desde las mismas experiencias de los distritos<sup>5</sup>, se puede observar una buena aceptación de los empleados municipales como parte de las buenas prácticas dentro de la municipalidad, llegando a considerarla como necesaria e importante para el distrito. En el discurso de los empleados municipales, la apuesta por la participación es necesaria para la solución de los problemas del distrito, incluso en algunos casos asumiendo los costos (tiempo).

Al ser consultados por las actitudes idóneas que debiera poseer un empleado municipal, en especial uno con poder de decisión, las respuestas fueron: «consultar espacios participativos, aunque los beneficios no se logren inmediatamente», fue anotado como una actitud que debería tener el funcionario municipal por el 76,3 % de los empleados encuestados. Un considerable 38,8 % indicó estar de acuerdo con tomar las decisiones de manera individual y no concertada para la obtención de los beneficios rápidos.



<sup>4</sup> Relacionado a este punto vemos que el gobierno central es percibido con cierta distancia y desconfianza: apenas un 17,9 % lo considera democrático, mientras que un 36,9 % lo considera democrático con rasgos autoritarios y un 44,5 % lo considera autoritario con apariencia democrática.

<sup>5</sup> Cabe resaltar las primeras experiencias de participación ciudadana en gobiernos vinculados a posiciones de izquierda, como fue el caso de Villa el Salvador.

Aún así la tensión entre invertir tiempo en el diálogo frente a la urgencia por decisiones rápidas es permanente.

También podríamos anotar que los procesos participativos son percibidos como lentos pero necesarios para la solución de los problemas del distrito, considerando que nos estamos refiriendo a municipalidades que han tomado la participación dentro de sus líneas de trabajo, aunque en su mayoría son concebidas como un medio para legitimar las acciones encabezadas por la municipalidad, y que se evidencian en su estructura interna y en las actividades que realizan. De ese modo muchas municipalidades manejan sus oficinas de participación ciudadana como dependencias de «colchón» frente a las demandas o como oficinas de relaciones públicas para el distrito, sin que esto afecte el discurso que apuesta por la participación.

Surge además un debate acerca de la eficiencia, donde la municipalidad se puede entender, dentro de su administración, como una institución que presta servicios<sup>6</sup> y la eficiencia por lo tanto tenga un valor muy elevado. En ocasiones, los empleados municipales se enfrentan a la necesidad de tener acciones rápidas debido a las exigencias de las relaciones laborales municipales, que pueden ser por el mismo modelo de prestación de servicios, por algún mandato superior o por la urgencia misma de la población, pues la rapidez también es una demanda de los dirigentes y, a través de ellos, de sus bases. La participación entonces podría ser entendida como un proceso de mutua validación, de parte de la municipalidad legitimando sus decisiones y de parte de los dirigentes, consiguiendo recursos y/o proyectos para su comunidad.

Resulta lógico pensar que la participación ciudadana es entendida de diferentes maneras por los empleados municipales y por los dirigentes; si bien es cierto que ambas posturas reclaman rapidez en las acciones, para los primeros esta rapidez pasa en ocasiones por la toma de decisiones en pocas manos, la necesidad de, en algunos temas, no abrir el abanico de diálogo a muchos actores en busca de beneficios más rápidos. En ese sentido, vemos que el manejo de recursos económicos resulta el más sensible de la relación, no solo para los dirigentes, sino también para los empleados municipales. Tenemos así que el 53,1 % de los empleados respondió a favor de que «las decisiones



<sup>6</sup> Sobre todo en contextos de mayor consolidación, la municipalidad es entendida dentro de un modelo empresarial, donde la prestación de servicios es su único rol frente a la población, formando parte del grupo de instituciones que prestan servicios. El propósito de esta visión es solamente mejorar los servicios y en ese sentido, las ofertas de capacitación en administración municipal enfocan solamente ese aspecto.

administrativas estén en pocas manos para que la institución logre beneficios rápidos». Entonces podemos comprobar que cuando se trata de movimiento económico o presupuestal las actitudes participativas se contraen.

## **2. 2. Percepciones sobre desarrollo**

Las percepciones sobre desarrollo o progreso son las que dirigen muchas acciones de los empleados municipales; no solo a nivel macro al conformar los lineamientos de política municipal, sino en formas de hacer y enfrentar las relaciones. En el caso de los empleados municipales de participación, esto se encuentra en relación directa con las percepciones de participación y democracia, conceptos que se ubican al centro del debate de su trabajo.

Cabe resaltar que el crecimiento económico es, para la mayoría de los empleados, la dimensión o aspecto más importante para alcanzar el desarrollo, esto fue anotado por el 70,6 % de los empleados, seguido por «modernizar la infraestructura urbana», anotado por el 39,4 %. El funcionamiento de un sistema democrático con mayor participación ciudadana fue signado por el 38,4 % de los empleados encuestados.

Las miradas sobre el desarrollo y el progreso muchas veces dependen del ámbito, si es local o si es nacional. Para los empleados municipales, existe una diferencia marcada sobre cuáles son las instituciones y organismos responsables del desarrollo a nivel nacional y a nivel distrital, siendo ámbitos con dinámicas particulares. En ese sentido, vemos que las tres primeras entidades u organizaciones principales encargadas del desarrollo nacional son el gobierno central, que es anotado por el 78,4 % de los encuestados, seguido de la empresa privada, anotado por el 44,31 % de los encuestados, y el capital extranjero anotado por el 34,09 % de los encuestados. Para el caso del desarrollo distrital o local la principal entidad encargada del desarrollo es la municipalidad (91,89 % de los encuestados), seguido de las organizaciones sociales (54,05 %) y finalmente la empresa privada (39,18 %).

Ambas miradas mantienen similitudes que es importante resaltar. Primero ambos ámbitos del desarrollo están siendo comandados por entidades estatales, donde se puede apreciar un mayor peso de la municipalidad a nivel distrital que del gobierno central en el ámbito nacional. Para los empleados municipales de participación, el espacio distrital se presenta más factible al planificar el desarrollo desde lo estatal.

### **2. 3. Miradas sobre la gestión municipal**

Resulta interesante la percepción de las gestiones pasadas por parte del empleado municipal, dada la poca estabilidad de los empleados y la continuidad del trabajo municipal. Según los empleados municipales, la actual gestión se ubica de mejor manera frente a la municipalidad que gestiones pasadas, aunque las cifras no caen en percepciones muy optimistas sino más bien en posiciones moderadas. Tenemos así que la calificación del funcionamiento de la municipalidad en gestiones pasadas fue regular para un 51,9 %, mientras que fue malo para un 43 %. Solo un 5,1 % calificó a las gestiones pasadas de buen funcionamiento. En comparación, el 48,8 % califica positivamente (bueno) el funcionamiento de la municipalidad actual, igual porcentaje hallamos en las calificaciones regulares. No se evidencia un optimismo mayor de la gestión actual sobre la pasada.

Los empleados de la dependencia de participación ciudadana tienen la conciencia que este marco de la participación corresponde a toda una transformación de la labor, que no solo tiene que ver con su oficina sino que deben ser actividades que correspondan a toda la municipalidad. Aunque fuera de la oficina no sea considerado de esa manera, unido a la percepción positiva de la participación ciudadana, nos indicaría que para los empleados, la labor que realizan es muy importante para la municipalidad y no está restringido a una sola área.

En ese sentido, los empleados municipales (65 %) colocan como principal logro de su área como de la municipalidad, «haber conseguido la mayor participación de las organizaciones sociales». De la misma manera, el principal logro del área donde labora resultó, «haber conseguido la mayor participación de las organizaciones sociales» (64 %). Así se comprueba que a nivel del discurso de los empleados municipales, la participación es positiva para la gestión y es el logro más importante: a mayor participación de las organizaciones sociales, mayor legitimidad de las acciones propuestas por la municipalidad. «Haber conseguido mejorar los servicios de la comunidad» es el segundo logro más importante para la gestión municipal (49,6 %) y también el segundo logro más importante para la gestión del área (53 %).

Cabe resaltar también que los mecanismos propuestos por la ley de Participación Ciudadana (PP, CCL, etc.) e incluso los mismos órganos de participación en la mayoría de casos estudiados, se iniciaron en la gestión actual —el cambio surgido al interior de la municipalidad se ha percibido como el principal logro,

una diferenciación positiva para los empleados municipales con relación a las gestiones pasadas—. A pesar de ello, dentro de los cambios producidos por la participación y las nuevas funciones y contextos en los cuales se inserta la municipalidad, la mirada sobre la mejora interna es vista como una preocupación importante para el fortalecimiento de la misma municipalidad. El 90,1 % de los empleados encuestados declararon que es muy importante «mejorar las normas y procesos administrativos», evidenciando el deseo de un proceso de mejora interna ante las nuevas realidades del distrito. Encontramos la mirada de legitimación de las acciones municipales sobre las organizaciones sociales del distrito que son la cara de la población para la municipalidad, donde el 85,9 % calificó de muy importante el «mayor apoyo y atención de las organizaciones como autoridades distritales».

Es muy importante que «todos participen en las decisiones trascendentales del distrito» (83,8 %), pues la perciben como una oportunidad para legitimar su liderazgo y no como algo negativo, en el caso de las municipalidades que de alguna manera asumen el proceso. En ese sentido, la imagen de un funcionario asumiendo una autonomía frente a la toma de decisiones y el cumplimiento de los deberes, no entra en conflicto con esta visión positiva de la participación por parte de la municipalidad. Más o menos importante resultó la «independencia de los funcionarios para tomar decisiones y cumplir deberes» —calificó de muy importante (57,4 %) y de más o menos importante (41,8 %)—.

De ese modo, vemos que la participación requiere actitudes y capacidades personales como la tolerancia y la coordinación y que son asumidas en las respuestas de los encuestados: 71,8 % indicó que es muy importante «tener tolerancia para discutir con quienes piensan distinto a uno pero trabajan por el distrito» y un 74,3 % señaló lo mismo al «coordinar con quienes piensan distinto a uno pero trabajan por el distrito».

Otras opiniones que presentaron importantes porcentajes para el fortalecimiento de la municipalidad fueron: la necesidad de «más disciplina y sanciones» (53,7 %), «mayor coordinación con la municipalidad metropolitana» (59,4 %) y «mayor coordinación con la sociedad civil» (37,7 %).

Si bien todas estas afirmaciones presentan porcentajes significativos, su priorización nos muestra una municipalidad que asume primero una mirada interna para el fortalecimiento de la institución y luego una legitimidad sobre las organizaciones sociales y por ende, sobre la población, donde la

participación es una herramienta. Las relaciones intermunicipales (distritales o metropolitanas) presentan poca importancia para los empleados en el quehacer de la municipalidad.

Podemos decir que lo local, en la percepción de los empleados municipales, no solo es marco de referencia para el trabajo en la municipalidad, sino que sobre todo es la visión de los impactos y las relaciones que tienen y construyen los empleados municipales, que difícilmente actúan teniendo en cuenta procesos fuera del distrito.

También observamos que los empleados encuestados perciben que las necesidades del distrito deben ser enfrentadas con una población organizada. En ese sentido, un 95,5 % de los encuestados declararon que siempre es importante que la población esté organizada para la resolución de los problemas del distrito.

## **Conclusiones**

La aparición del marco normativo legal de la participación ciudadana ha significado para la municipalidad, en el sentido inmediato, la adopción de nuevas funciones y obligaciones; en el sentido último, un cambio en la relación con la población. Dado el corto periodo y la aún inacabada configuración del marco normativo en espacios locales, podemos decir —siendo optimistas— que estamos en un momento de aprendizaje de la participación, no solo para las municipalidades, sino también para la población.

Los primeros cambios en la estructura municipal, producto de estas nuevas funciones y obligaciones, no han llegado a reflejarse en las formas de hacer y ejercer la autoridad municipal. La participación ciudadana no ha sido internalizada por la mayor parte de los empleados y oficinas municipales, los cuales perciben los procesos participativos como formas más cercanas a la idea de «participación vecinal», que en muchas municipalidades es el antecedente inmediato de las oficinas de participación ciudadana. Además el contenido político partidario de las relaciones establecidas al interior de la municipalidad influye severamente en una verdadera adopción de los procesos participativos.

El «vecino», a diferencia del ciudadano, cumple solamente la función de beneficiado de las políticas ejercidas desde la municipalidad, lo que podemos considerar como el nivel más básico de la participación. La participación



ciudadana a diferencia de la vecinal involucra más niveles de participación: el ciudadano ya no solo participa en la ejecución de los servicios, sino también en los procesos de toma de decisión y de planificación: representa un individuo con mayor dinámica frente a la municipalidad debido a la posibilidad de involucrarse en más aspectos de la gestión.

Este cambio de nombre (de vecinal a ciudadana) en los organigramas y planes de acción municipales no ha tenido un reflejo en las formas de actuar y percibir los procesos participativos. Las funciones impuestas por ley entran en conflicto con las formas tradicionales de ejercer el poder, sin que esto se evidencie en las percepciones de los empleados municipales. Entonces las funciones otorgadas a las oficinas de participación ciudadana, en la mayor parte de las municipalidades, no corresponden al sentido último de la ley y quedan solo a nivel de requisitos cumplidos para una adecuada administración.

A pesar de que la heterogénea realidad municipal y distrital, incluso dentro del ámbito de Lima Metropolitana, nos muestra diversas formas de organización y de relación entre municipalidad y población, también nos muestra un estilo común de ejercer el control desde la municipalidad. Podemos decir que existe un estilo tradicional de gestión municipal, sustentado en la estructura de poder centralizada en la figura del alcalde y extendida de manera jerárquica, técnica y burocrática hasta la población. Este estilo tradicional ha sido influido por los procesos de elección política y por las relaciones al interior de la municipalidad y con la población. El rol de la municipalidad construido sobre esa lógica ha sido el de principal y única entidad encargada de lo local.

La apuesta por la participación ciudadana y la emergencia del ciudadano vienen a transformar las formas de autoridad tradicionales, esta vez apoyadas desde la ley, lo cual ha creado en un primer momento —de aprendizaje— numerosos vacíos que, evaluados desde la población, grafican procesos a medias. La distancia entre la población y la municipalidad, que antes se basaba en relaciones jerárquicas, requiere con este nuevo marco de una forma de vinculación más simétrica y horizontal, además de incorporar una mirada más integral ya no sumergida en temas sectoriales.

En líneas generales, podemos decir que las oficinas de participación ciudadana<sup>7</sup> de las municipalidades estudiadas son órganos de línea subordinados a



<sup>7</sup> Se ha identificado dentro de los tres casos estudiados, tres formas o modelos de conexión de las oficinas de participación ciudadana según su ubicación en la dinámica municipal: la «oficina de base», que se encuentra ligada solamente a los asuntos de ejecución de políticas, cumpliendo cabalmente la función

las políticas concebidas por encima de ellas, por lo que su capacidad de acción en un primer momento —en la formalidad— es solo ejecutora y por lo tanto, de relaciones jerárquicas que se reproducen en los espacios de encuentro con la población. En la práctica, muchas de ellas superan este rol inicial al establecer articulaciones dentro de la misma municipalidad y poder extenderse e involucrar al resto de las oficinas en los espacios y mecanismos de participación ciudadana, sin perder su rol de principal responsable.

En los casos estudiados, nos encontramos con municipalidades con articulaciones dirigidas hacia el centro pero, entre oficinas al interior de la institución, percibimos una ruptura interna. La libertad de acción dentro de estas municipalidades es mediada por las formas de relación entre los empleados municipales. Si bien es cierto que existe una coordinación constante entre empleados y autoridades municipales, no abarca todas las acciones de las oficinas municipales. Este margen relativo de libertad deja espacio para los estilos personales y formas particulares de comprensión de los procesos.

La participación ciudadana no contempla esta desconexión interna de la municipalidad, donde cada oficina ha establecido sus propias relaciones con grupos diferenciados de la población del distrito. La propuesta de la participación ciudadana impuesta por el marco legal y demandada por la población requiere una municipalidad compacta en sí misma, es decir conectada internamente para que facilite una adecuada atención de las demandas de la población. No se trata solo de crear mecanismos de articulación entre población y municipalidad, ni de crear espacios desde la población, sino que la estructura de la municipalidad debe considerarse para los procesos participativos.

Desde el planteamiento, las oficinas de participación ciudadana deben tener la capacidad de articularse con el resto de la municipalidad, pues su rol no es sectorial ni específico dentro de la estructura, sino que requiere que las demás oficinas municipales se involucren. En ese sentido, representa una propuesta interesante para el caso de Ate, la conformación de un comité multidisciplinario de apoyo a la gerencia de Participación Ciudadana que es capaz de involucrar a diferentes oficinas de la municipalidad.



de organismo de línea; la «oficina de centro», que a pesar de tener una función de organismo de línea ha logrado ubicarse como eje central de algunas oficinas al interior de la municipalidad; y la «oficina flotante», desconectada formalmente de la municipalidad y sin poder de canalizar la participación dentro de ella.

Por su naturaleza, las formas de articulación dentro de la municipalidad requieren una formalización ya que no pueden ser dejadas solamente a las relaciones personales o informales, pues la estructura limita esos vínculos sobre los reglamentos internos. Solo la autoridad municipal puede subvertir y controlar esas formalidades para los manejos coyunturales. También la desconexión de las oficinas municipales nos indica la importancia de las percepciones de los empleados municipales sobre los procesos participativos pues son la principal cara de la municipalidad en la participación cotidiana (cara a cara), que se propicia en los espacios de contacto con la población y que muchas veces tienen a decidir el éxito de los procesos de participación en el distrito.

Al ubicar el problema de participación ciudadana dentro de todo un proceso al interior de la municipalidad, estamos complejizando la mirada de la voluntad política para los procesos participativos, pues nos acercamos a la articulación interna y las diferenciadas relaciones que establecen las oficinas al interior de la municipalidad.

Reconocemos que el aspecto político-partidario representa para la participación ciudadana un componente importante para el desarrollo de los espacios y mecanismos participativos, así encontramos diferencias en las formas en que se llevan a cabo los procesos participativos, entre aquellos partidos políticos cuyas miradas superan lo local y las agrupaciones locales caracterizadas por su independencia y constante mutación frente a las elecciones.

Estos dos tipos de grupos políticos tienen sus propias formas de relación al interior de la municipalidad, pues la centralidad de la autoridad municipal para los partidos políticos supralocales se somete a otro tipo de autoridad y conexión que va más allá del ámbito local distrital, incidiendo en las formas de contratación y en las lealtades al interior de la municipalidad. En general, esta supracentralidad abastece a la municipalidad de cierto orden en las políticas del distrito y las formas de relación entre los empleados municipales, debido a la coordinación permanente con su centralidad partidaria. En cambio, las agrupaciones locales refuerzan su propia centralidad sobre un solo ámbito territorial, dificultando la conexión de los procesos nacionales a los locales. También, al interior de la municipalidad, las relaciones son de otro tipo, pues poseen una lealtad menos fortalecida y más pragmática, así como las formas de contratación son reducidas básicamente a relaciones personales.

La inestabilidad laboral y las formas particulares de contratación, así como la tradición técnica en la municipalidad han incidido en la constitución de una red técnica de funcionarios municipales, que ejerce una carrera pública municipal informal, basada en sus relaciones y en su nivel profesional. Este grupo realiza constantes saltos de una municipalidad a otra, respondiendo también a la tecnificación del trabajo que involucra los procesos participativos.

En efecto, la participación dentro del marco normativo y legal ha puesto en práctica la aparición de una clase técnica<sup>8</sup>, lo que podríamos considerar como parte de un proceso de tecnificación de la participación, dado la complejidad de mecanismos y del funcionamiento de los espacios de participación. Esta complejidad ha hecho que el discurso técnico, arraigado a la tradición municipal, se ajuste perfectamente a las actividades de la participación desde la municipalidad. La aparición de esta red técnica realiza una carrera pública municipal informal que se sustenta en la necesidad de personal calificado y en las condiciones de trabajo que ofrece la municipalidad.

Una estructura municipal que no articule la oficina de participación ciudadana con el resto de la municipalidad y que además se sustente con mayor fuerza en el discurso técnico, probablemente devendrá en una especie de «pararrayo» frente a las demandas de la población, donde la participación no es canalizada intencionalmente hacia adentro de la institución, sino que la labor de intermediario de la oficina de participación ciudadana entre la población y la municipalidad termina siendo una capa impermeable que limita el involucramiento del resto de la municipalidad. La tecnificación de la participación dado su grado de complejidad ha logrado mantenerla bajo el control de la municipalidad, siendo en la práctica un concepto que, por sí mismo, cae en numerosos vacíos y, por lo tanto, posibilita espacios para entendimientos particulares sobre los procesos.

En la percepción de los empleados de participación ciudadana se manifiesta una aceptación del discurso participacionista como válido y necesario, pero al igual que el planteamiento institucional, y en correlato con éste, vemos que la participación es solo entendida como parte de la ejecución de las acciones propuestas por la municipalidad. La democracia continua siendo percibida principalmente como elecciones y libertad de opinión, puede suspenderse si

●  
<sup>8</sup> Esta red técnica de funcionarios municipales está influida, en parte, por la denominada «Comunidad epistémica descentralista», descrita en el trabajo de Arroyo & Irigoyen (2005), pero manteniendo una independencia de espacios.

con ello se logra la solución de problemas como las disputas entre políticos o la misma pobreza. El umbral de la democracia, bajo la percepción de los empleados municipales, afecta la total comprensión de los procesos participativos concebidos solo como elementos del desarrollo del distrito, sin proponer actitudes democráticas.

Las diferentes respuestas al marco legal/normativo de la participación ciudadana nos muestran que los actores que intervienen desde sus experiencias y motivaciones son importantes para el desarrollo de los procesos participativos. En tal sentido, el empleado municipal representa, para la población, el rostro de la municipalidad en los espacios de participación ciudadana. Su capacidad de acción es mediada por la propuesta de las autoridades municipales en materia de participación ciudadana. Las estructuras municipales rígidas —también por las relaciones construidas alrededor de las agrupaciones políticas— definen, en mayor medida, los límites que las posibilidades de la relación con la sociedad.

## **Referencias citadas**

- ARROYO, J. & IRIGOYEN, M., 2005 – *Desafíos de la Democracia Participativa Local en la Descentralización. Una lectura a partir de doce experiencias*, 207 pp.; Lima: Care Perú, DFID.
- MOLINA, J. L., 1993 – El organigrama informal en las organizaciones. Una aproximación desde el análisis de redes sociales. *Revista Catalana de Sociología*, 11: 65-86.



# Las organizaciones económicas populares y los espacios de concertación para el desarrollo económico local en Lima Metropolitana<sup>1</sup>

Luis Alberto Marín Díaz

## Introducción. Organizaciones económicas populares y procesos de desarrollo económico local

El presente texto es un acercamiento a las organizaciones económicas populares en Lima Metropolitana. La entrada a esas organizaciones económicas parte de una revisión de la existencia y las características principales de los espacios de concertación para el desarrollo económico que se encuentran en Lima Metropolitana, donde participan varias de dichas organizaciones<sup>2</sup>.



<sup>1</sup> Este artículo presenta los resultados de la investigación, «Las organizaciones económicas populares y procesos de desarrollo económico local en Lima Metropolitana», realizada por Luis Marín y Jaime Joseph para el Centro de Investigación Social y Educación Popular Alternativa, a principios del año 2006. Se han obviado valiosos resultados en esta publicación por motivos de espacio, pero esperamos que ilustre muy brevemente algunos de ellos.

<sup>2</sup> Hemos dejado de lado, por cuestiones de formato, un análisis de los resultados de una encuesta aplicada a organizaciones económicas de la metrópoli, en torno a su agenda interna, medios de difusión, participación en la concertación, entre otras cosas. Con dicha información se analizaba las condiciones actuales para la concertación de algunas de estas importantes organizaciones económicas.

La existencia de estos espacios evidencia un nivel creciente de interés de las organizaciones económicas y algunos otros actores, tales como municipalidades y ONG, por la problemática de la gestión local del desarrollo, la orientación de las actividades productivas, las políticas de empleo, la formalización y las demandas que tienen las organizaciones gremiales.

Exploramos la conformación de estos espacios de concertación, sus actores principales, los temas que abordan, sus agendas, etc., y analizamos las formas internas de organización y funcionamiento de los espacios de concertación y sus interrelaciones con otras instancias similares. Creemos que estas dinámicas hacia afuera, sumadas al *background* de las organizaciones participantes, sus dirigentes y la calidad de su participación en espacios como mesas de debate o de concertación por un objetivo definido, son el capital participativo que se necesita para potenciar una articulación metropolitana, que mediante el diálogo procesa las propuestas de los gremios, y propone soluciones a problemáticas comunes que promueven el desarrollo, potenciando las actividades comerciales y productivas. Las múltiples y diversas organizaciones económicas populares encuentran nuevas oportunidades en las experiencias de las mesas de concertación que han aparecido y se han extendido en el país a raíz de la «apertura participativa» (Marín Díaz, 2006: 6) que significó la instauración de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza a nivel nacional, durante la gestión del Presidente Valentín Paniagua. Durante ese gobierno de transición se aprobó la implementación de mesas a nivel nacional. Estas mesas, que son solo un tipo de espacios de concertación, se caracterizan por agrupar a miembros de la sociedad civil, organizaciones sociales, diversas ONG y entidades del Estado para proponer los lineamientos de una nueva política social y plantear una articulación de los programas sociales que haga posible su mayor eficiencia (Béjar, 2001), así como para enfrentar el flagelo de la pobreza —que alcanza ya un porcentaje mayor a 50 % a escala nacional—.

Entendemos por mesas de concertación los espacios públicos, donde los diferentes agentes comunitarios pertenecientes a diversos sectores —instituciones del Estado, gobierno local, miembros de la sociedad civil, organizaciones territoriales, funcionales y económicas— se reúnen en la búsqueda de consensos o acuerdos para tratar problemas comunes y buscar concertadamente las soluciones. Todas las experiencias de conformación de espacios de discusión y diálogo aquí mencionadas han tomado el término de «Mesa» como expresión de la naturaleza de su espacio de concertación.



La constitución de las mesas temáticas para el desarrollo económico local es importante porque constituye un claro indicador de la preocupación por la planificación, el diálogo y la implicancia de actores no necesariamente gubernamentales para la mejora, el apoyo y la difusión y discusión de políticas de generación de empleo y de promoción de las microempresas, que en la actualidad aportan más de 70 % del PBI, siendo a su vez, el rubro donde cada vez más personas encuentran empleo<sup>3</sup>.

## **1. Tipología de las organizaciones**

Para la planificación ordenada e intersectorial por el Desarrollo Económico Local es necesario identificar plenamente a los actores involucrados en estos procesos. Éstos interactúan entre sí en diversos espacios donde confluyen propuestas para mejorar cada uno de los sectores productivos. Se busca además, caracterizar cada uno de los espacios de concertación por el Desarrollo Económico Local que conforman estos actores. Hemos elaborado una tipología que dará cuenta de las particularidades de cada espacio y diferenciará, según sus labores y/o agendas, la naturaleza de cada uno de ellos.

- Espacios de concertación impulsados desde los gobiernos locales donde participan gremios y organizaciones sociales (tipo 1). Los espacios promovidos por los gobiernos locales en general son promovidos específicamente por las gerencias y/o áreas de desarrollo económico de cada comuna. La institución municipal, en principio, tiene un conocimiento de las organizaciones gremiales y/o sectoriales que existen en su jurisdicción, y deben tener un mejor panorama en cuanto a la posible constitución representativa o protagónica de cada sector. Por lo general, estos espacios pueden tener una convocatoria más amplia que incluye en las Mesas de Concertación para el Desarrollo Económico Local a organizaciones funcionales y territoriales.
- Espacios de concertación promovidos por entidades estatales donde participan organizaciones de la sociedad civil (tipo 2). Estos espacios son constituidos con el respaldo de la legislación. La conveniencia de esta situación es que las actividades del espacio están reglamentadas, plenamente identificadas y los actores se rigen e interactúan de acuerdo a lo establecido



<sup>3</sup> Si bien es cierto que el 75,9 % de la PEA se encuentra laborando en una microempresa en Lima Metropolitana, cabe mencionar que la calidad de este empleo es sumamente precaria, es decir, se rebasan las ocho horas de jornada de trabajo y se remunera por mucho menos del salario mínimo vital.

en la ley. La oficialidad de estas instancias asegura una representación mediante procesos de elecciones y respalda la continuidad de los procesos de planificación interna. Las organizaciones sociales que participan en las mismas generalmente son gremios con importante experiencia y que aglutinan a gran cantidad de empresarios.

- Espacios de concertación impulsadas desde las organizaciones no gubernamentales (tipo 3). Las ONG comprometidas con las organizaciones sociales han venido trabajando en el país hace más de treinta años. Desde la crisis económica que marcó el fin de la «revolución velasquista» (1975) las ONG promovieron y apoyaron organizaciones de la sociedad civil para que se encargaran de funciones específicas, como la alimentación de la población mediante comedores populares. El papel de las ONG ha ido cambiando con el correr del tiempo y desde hace mucho se preocupan por las actividades económicas apoyando en diversos temas y procesos a los micro y mediano empresarios. Ahora, con la conformación de las mesas territoriales de lucha contra la pobreza, se han impulsado también mesas de desarrollo económico que agrupan a gremios territoriales y más de una ONG, con la participación del Estado mediante los gobiernos locales y/o el gobierno central en alguna de éstas instancias.
- Espacios promovidos desde las organizaciones de la sociedad civil donde participan representantes del Estado (tipo 4). Las organizaciones de la sociedad civil han tenido gran protagonismo en la consecución de beneficios para los diversos territorios en Lima Metropolitana. Las instancias de concertación por el Desarrollo Económico Local también han sido impulsadas desde este tipo de organizaciones, ya sean organizaciones territoriales, funcionales o gremios y/o confederaciones sectoriales. Cabe mencionar que las dirigencias de estas últimas, muchas veces están formadas por militantes de antiguos partidos políticos, y que de alguna manera rescatan en su actividad las prácticas partidarias que escapan incluso a la preocupación por el desarrollo económico local.

## 2. Niveles de organización

Para tener un mejor panorama de los espacios de concertación por el Desarrollo Económico Local en Lima Metropolitana, nuestra búsqueda se realizó tomando en cuenta el ámbito de acción y/o influencia de cada uno de los espacios. Para la presentación de los mismos, organizamos los espacios

según su ámbito de influencia; primero desde el nivel nacional, presentando luego los de influencia metropolitana, zonal, conal y por último, distrital. A continuación mencionaremos solo algunos ejemplos de los espacios estudiados. Nuestra mirada abarca uno de nivel nacional y luego uno por cada zona o «cono» de Lima. Posteriormente revisamos la experiencia de una mesa zonal, como la mesa de Lomas de Carabayllo.

## **2. 1. Nivel nacional**

La Mesa PyME es una instancia de concertación que agrupa a diferentes instituciones privadas y públicas vinculadas con las actividades económicas. Este espacio está activo desde el mes de diciembre de 1996 y en sus inicios fue promovido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Sin embargo, la institución que es considerada como su principal promotora es el Ministerio de Trabajo y Promoción Social.

Este espacio no es promovido por ONG locales, pero dado que la dirección de este espacio está encargada al Ministerio de Trabajo, podemos decir que es de tipo 3 pues fue promovido inicialmente por los organismos de cooperación. Su objetivo general es el de mejorar la calidad, la eficiencia y la efectividad de la coordinación entre las instituciones integrantes con el fin de fortalecer el desarrollo de las PyME en el ámbito nacional. La estructura orgánica de este espacio está conformada por un Consejo Directivo y una Secretaría Técnica encargada de realizar el seguimiento, monitoreo y difusión de las actividades de los planes anuales y hacer la convocatoria de sus actividades. Para un mejor cumplimiento de las actividades de la Mesa de Coordinación PyME se han creado Comisiones de Trabajo con la finalidad de constituirse en «espacios de debate y acción de los especialistas» en los temas asignados, cuyas conclusiones y recomendaciones deben ser elevadas a la Mesa de Coordinación PyME y pueden constituir acciones y actividades que ella ejecute. Actualmente la Dirección Nacional de la Micro y Pequeña Empresa del Ministerio de Trabajo es el ente que constituye la Secretaría Técnica del espacio.

El mayor logro alcanzado hasta el momento es la concertación intersectorial con respecto a la Ley de la Micro y pequeña Empresa y a su reglamento (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2003). Se podría decir que las fortalezas de este espacio son contar con la participación asegurada del Ministerio de Trabajo, además de la presencia de fuentes cooperantes externas (SWISSCONTACT, AECI, etc). Aunque como ya se ha mencionado

líneas arriba, las fortalezas se ven menguadas por la poca continuidad de los funcionarios del Ministerio de Trabajo, que vendría a ser una de sus principales debilidades. Actualmente, debido a la coyuntura pre electoral y por los inicios de actividades en este nuevo año, los integrantes del espacio recién están coordinando para realizar nuevas actividades. Un trabajo más inclusivo con los consorcios y gremios provinciales enriquecería la mirada sectorial de la Mesa, aunque traería como consecuencia la posible duplicidad en la participación de actores que son parte de los Consejos Regionales de Desarrollo de las MYPE (COREMYPE).

## **2. 2. Nivel metropolitano**

En Lima Metropolitana encontramos la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza como un importante espacio de coordinación intersectorial, aunque no toca exclusivamente el tema de Desarrollo Económico Local. A través de sus comisiones se organiza para la lucha contra la pobreza y la promoción del empleo. Lima Metropolitana tiene el régimen especial de región, con el que no cuenta ninguna otra ciudad en el país.

La Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza es una instancia de concertación de diversos actores sociales (del sector público, de organizaciones sociales, de los organismos no gubernamentales, de gobiernos locales, de organismos de cooperación internacional, de los empresarios y de las iglesias). Fue creada el 18 de enero del 2001 mediante D.S.01 - 2001 - PROMUDEH y la de Lima, el 31 de marzo del 2001. Los objetivos generales de la Mesa son la creación y el fortalecimiento de políticas públicas de lucha contra la pobreza desde un enfoque de desarrollo. Para mejorar los efectos y resultados de sus actividades, la Mesa se ha organizado «conalmente» para cumplir sus objetivos, teniendo cada zona su representante y agenda propia. Revisaremos en más detalle este espacio de acuerdo a su papel en cada nivel de análisis.

## **2. 3. Nivel conal**

Lima Metropolitanase ha dividido en términos prácticos en cuatro grandes zonas, los denominados «conos»: Lima Norte, Lima Sur, Lima Este y Lima Centro. A continuación revisaremos el funcionamiento de las Mesas de Concertación por el Desarrollo Económico Local en cada uno de estos territorios.

### *2. 3. 1. Lima Norte*

El Consejo de Desarrollo Económico del Cono Norte (CODECON) es el espacio que reúne a los funcionarios municipales de las áreas de Desarrollo Económico, a dirigentes de organizaciones sociales, a empresarios y a diversas instituciones públicas y privadas (CODECON, 2002). Este espacio se instituye a mediados de marzo de 2002<sup>4</sup> y tiene como fin promover el desarrollo económico de los distritos que conforman Lima Norte (Ancón, San Martín de Porres, Los Olivos, Independencia, Comas, Carabayllo, Puente Piedra, Santa Rosa, Rímac y Ventanilla). Para lograr sus objetivos, se está llevando a cabo la realización de un Plan de Desarrollo Económico que pretende ser parte integrante del Plan de Desarrollo Integral de Lima Norte, aún en gestación (Alternativa, 2004). La influencia territorial de este consejo se aplica en todo el ámbito de Lima Norte, sin embargo, también participan empresarios de otras partes de la ciudad, lo que indica el potencial de expansión de este espacio desde sus inicios<sup>5</sup>.

Uno de los principales impulsores de la concertación conal es la ONG «Alternativa», a pesar de que las primeras reuniones de las autoridades distritales se dieron por iniciativa de la Municipalidad Metropolitana de Lima<sup>6</sup> en abril de 2001. Han sido los representantes de la ONG los que han promovido la creación de este espacio y han contribuido en su continuidad.

Este espacio pretende buscar soluciones a problemas como la informalidad, el reducido mercado interno, la escasa difusión de los productos y servicios distritales, etc.

Un problema central que enfrenta el CODECON es la falta de reconocimiento formal como espacio de concertación, pues aún no ha sido respaldado por una ley, y siendo así es solo un espacio cívico de concertación. La formalización del mismo permitirá orientar esfuerzos que vayan más allá de iniciativas conales, favoreciendo la coordinación con otras instancias de trabajo o hacia la búsqueda de financiamiento para las futuras actividades del CODECON. En la actualidad sus actividades son financiadas con aportes de sus miembros y mediante auspicios institucionales diversos.



<sup>4</sup> Para ser más precisos, fue el 6 de marzo del referido año el día en que se realizó la presentación pública del CODECON (Ramírez Braúl, 2003).

<sup>5</sup> Incluso forman parte del CODECON empresarios de Lima Sur.

<sup>6</sup> En estas reuniones, la Municipalidad Metropolitana buscaba presentar el proyecto Lima Productiva (<http://www.editoraperu.com.pe/edc/01/07/04/index.html>).

Algunos de sus miembros critican la falta de representatividad de los directivos del CODECON y la desconexión con las verdaderas bases. Es decir, la secretaría técnica se ha alejado de los integrantes ampliados del espacio, dando la impresión de que las actividades y reuniones se llevan a cabo solo por iniciativa de la directiva. Es necesario promover el trabajo en conjunto y de manera constante entre las organizaciones y gremios que conforman el espacio y la directiva, si se quiere llegar a un nivel mayor de articulación en un territorio más grande. A pesar de estas limitaciones, el CODECON es una de las instancias más conocidas y más consolidadas en la ciudad de Lima, y su existencia ha inspirado la realización de labores similares en la parte sur de la ciudad.

### 2. 3. 2. *Lima Sur*

La comisión de empleo, productividad y desarrollo económico de Lima Sur de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLCP) de Lima Sur inició sus actividades el 12 de junio de 2001. Este espacio está formado por diversos tipos de organizaciones y es uno de los más amplios en cuanto a convocatoria se refiere —está formado por asociaciones y/o gremios de mercados e incluye a la Iglesia Católica, ONG's y organizaciones vecinales de Lima Sur—, y posee un ámbito de influencia territorial conal. Los distritos más activos del cono sur son: Chorrillos, San Juan de Miraflores, Villa El Salvador, Pachacamac y Villa María del Triunfo. Cabe mencionar que la mayoría de integrantes de este espacio son mujeres, pues participan las secretarías de desarrollo económico de las organizaciones de mujeres (comedores y vasos de leche). El hecho relevante es que la convocatoria es amplia y abierta, tomando en cuenta el papel de éstas organizaciones funcionales —que tienen que ver también con el Desarrollo Económico Local—, pues buscan mejorar la calidad de vida de las integrantes de estas organizaciones. El objetivo de este espacio es articular iniciativas en temas de Desarrollo Económico Local en el territorio de Lima Sur y elaborar el Plan Conal Concertado de Lima Sur.

Los principales logros de la Comisión de Empleo y Desarrollo Económico Local fueron la creación de los grupos impulsores de Desarrollo Económico Local el año 2003, luego del primer CODESUR<sup>7</sup>. Los gobiernos locales tienen

●  
<sup>7</sup> La Conferencia de Desarrollo Económico de Lima Sur es un evento llevado a cabo por la MCLCP de Lima Sur, donde se buscaba planificar el Desarrollo Económico Local de Lima Sur con la participación de todos los actores (integrantes o no) de la Comisión de Empleo y Desarrollo Económico Local.

una responsabilidad especial en articular a los distintos actores económicos de sus territorios, y comenzar así a trabajar con espacios interdistritales —como la MCLCP— para tener conocimiento de la problemática conal y articular esfuerzos con otros gobiernos locales y organizaciones transdistritales, que potencien cada una de las actividades (talleres temáticos, de capacitación en marketing, exportación, etc.).

Existe una dificultad en coordinar con las comisiones de Lurín y Pachacamac por una cuestión de recursos y de difícil acceso. Este espacio coordina a su vez con otras organizaciones que no pertenecen a su espacio, como el Parque Industrial de Villa El Salvador y con los comerciantes de San Juan de Miraflores que ya han sido integrados el año 2005. La amplia convocatoria da cuenta de su voluntad de ampliar los procesos de concertación a cualquier actor sea este económico o no, sin barreras territoriales. Su convocatoria contribuye a ensanchar la base social y el reconocimiento que este espacio está obteniendo en todo Lima Sur.

Las tres últimas actividades realizadas por este espacio han sido la realización del CODESUR 2005, la elaboración del plan de trabajo del 2006 y participar en el Plan de Desarrollo Integral del Cono Sur, actividad promovida por el Proyecto Pobreza Lima (PROPOLI).

Algunos de los problemas identificados son la débil convocatoria de PyMES, mientras que las grandes organizaciones o gremios exportadores como ADEX no asisten al espacio porque la presencia de la Municipalidad —que de alguna manera da aires de oficialidad a las reuniones— no es constante. Otro de los problemas identificados es la débil conciencia concertadora de los gobiernos locales y de los empresarios, que se ocupan más de actividades de corto plazo con beneficio inmediato que por procesos de más largo aliento.

### *2. 3. 3. Lima Este*

La Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza de Lima Este inició sus actividades en el año 2001. La coordinación estaba a cargo de un funcionario de la municipalidad de Ate-Vitarte. Su ámbito de influencia territorial es el Cono Este. Las entidades que le dan soporte al espacio son nuevamente las ONG, de las cuales dependen en el apoyo técnico y financiero.

Los objetivos de este espacio en su comisión de Desarrollo Económico son concertar por el Desarrollo Económico Local y buscar el fortalecimiento de los actores sociales, así como promover el liderazgo entre los mismos.

Uno de los logros ha sido la realización de encuentros «conales» entre sus integrantes, a mediados del año 2005. Una de las debilidades de este espacio es la inestabilidad que produce el cambio de coordinador (la Mesa ha dejado de funcionar activamente a raíz del cambio de coordinador general). Actualmente asume esa función el señor Vicente Amadeo, gerente de Desarrollo Económico Local de la municipalidad de Ate-Vitarte, por ello el espacio perdió fuerza y suspendió sus actividades, ya que las autoridades se encontraban en pleno proceso electoral.

Otra debilidad patente es la dependencia extrema de la Mesa a las iniciativas de los funcionarios o representantes de la municipalidad de Ate-Vitarte. Por lo demás, esto da cuenta de una escasa voluntad de trabajo concertado más allá de los que participan en el espacio, pues se puede convocar más activamente a integrantes de otros distritos, específicamente a las Gerencias de Desarrollo Económico de las demás municipalidades de Lima Este.

Uno de los logros señalados por el representante de la Mesa fue la priorización e inclusión de proyectos de desarrollo económico local en el Presupuesto Participativo del distrito de Ate-Vitarte. Las proyecciones de este espacio son limitadas, debido a los bajos niveles de participación de actores interdistritales, sobre todo en la zona de Lima Este. Vale preguntarse el porqué de la apatía de las demás municipalidades de Lima Este que —teniendo en este espacio la posibilidad de aunar esfuerzos con uno de los distritos con mayor actividad industrial como es Ate-Vitarte— aún continúan renuentes a incorporarse a esta Mesa y a sus actividades.

#### **2. 4. Nivel distrital**

Las cuatro primeras mesas distritales (Comas, Los Olivos, Independencia, Puente Piedra y San Juan de Lurigancho) son esfuerzos impulsados por las ONG que estuvieron al inicio de cada uno de los espacios, pero que no supieron darle continuidad. Las mesas distritales del Cono Norte se han mantenido mediante la articulación de esfuerzos de ONG's y autoridades locales. Las organizaciones de la sociedad civil han simples espectadores que asisten a eventos diversos convocados desde las municipalidades sin un nivel mayor de protagonismo.

Muchos de estos espacios han buscado reactivarse pero no logran un funcionamiento efectivo. Actualmente, de algunos de estos espacios solo quedan los registros de asistencia, e incluso es difícil conocer qué



organizaciones y/o empresas participaron de los procesos. Muchas de estas experiencias distritales se han ido perdiendo paulatinamente, debido a que los promotores de estos procesos, funcionarios principalmente, están en constante rotación laboral en las distintas áreas o dependencias municipales, lo que muchas veces deja sin brújula cualquier esfuerzo concertador. Este primer paso —la constitución de mesas distritales— ha sido dado por algunos distritos, contando con el impulso de las municipalidades y de otros actores, tales como ONG o empresas privadas. Por motivos de espacio, es todo cuanto mencionaremos aquí sobre el nivel distrital.

## **2: 5. Nivel zonal**

La Mesa de Concertación por el Desarrollo Económico Local de Lomas de Carabayllo está formada por distintos gremios empresariales, por organizaciones no gubernamentales y por la municipalidad distrital, específicamente con su gerencia de Desarrollo Económico. Este espacio de tipo 3 cuenta con los principales promotores que son las organizaciones no gubernamentales. La Mesa de Carabayllo inició sus actividades el año 2004 con cierta irregularidad, pero sus integrantes aún se mantienen en contacto.

La Mesa tiene tres comisiones: Desarrollo Urbano, Medio Ambiente y Desarrollo Económico. La comisión de Desarrollo Económico está formada por el denominado «Grupo Impulsor por el Desarrollo de las Lomas». En esta mesa, la Municipalidad local no participa activamente. El ámbito de influencia solo compete a la zona de las Lomas de Carabayllo. La fortaleza de este espacio es la organización gremial existente: los gremios de Industrias Unidas, ATREM, APEMEI, Cruz del Norte (industriales) están reactivando una central denominada Central Empresarial Interdistrital del Cono Norte (CEID-Norte) y actualmente, como gremio, están acabando un informe sobre la situación económica de las Lomas de Carabayllo. Esta mesa ha convocado a candidatos electorales presidenciales a conocer la problemática de las Lomas de Carabayllo, con el fin de asegurar compromisos (o al menos relaciones) con los futuros gobernantes del país<sup>8</sup>. Este encuentro ha sido iniciativa de los empresarios de las Lomas y trasciende el eje económico para dar paso a actividades políticas, pues se piensa organizar estos encuentros con candidatos de otros partidos políticos.



<sup>8</sup> Este recorrido fue realizado por un representante de Lourdes Flores (Unidad Nacional).

Las últimas actividades de la mesa han sido organizar la Feria Empresarial de las Lomas de Carabayllo (noviembre del 2005) y la capacitación en electricidad y carpintería en SENCICO (en coordinación con Aurora Vivar). Si bien no ha realizado muchas actividades, se estaba reorganizando para llevar a cabo encuentros con todos los candidatos presidenciales, para que se acerquen más a la realidad de las Lomas y puedan dar solución a sus problemas de agua, desagüe y saneamiento. Como vemos, este acercamiento a la esfera política está ligado a resultados concretos, instrumentalizando así la agenda de la Mesa en busca de beneficios de los habitantes y de los que realizan actividades económicas en las Lomas. Uno de los puntos cruciales de la agenda de la Mesa es el cambio de zonificación de las Lomas de Carabayllo. Pretenden que se denomine como zona industrial para fomentar así el desarrollo empresarial. Algunos de los problemas identificados por un participante de la mesa, es que no existe una visión a largo plazo de qué es lo que se quiere llegar a ser, lo que dificulta la elaboración de un plan de desarrollo. Otro problema que perjudica la participación son las condiciones de extrema pobreza en que viven los habitantes, muchas veces la sobrevivencia impide una participación activa de los empresarios y pobladores de las Lomas, pues se abocan preferentemente a trabajar en empresas de subsistencia.

### 3. Conclusiones

#### 3. 1. Reflexión en torno al Foro Metropolitano

La dinámica de la formación de espacios de concertación tuvo una etapa floreciente con el *boom* de la participación. La implementación de la Mesa de Lucha contra la Pobreza dio la oportunidad de rescatar y ampliar experiencias previas al año 2000. A nivel distrital se habían impulsado algunos espacios de concertación y formación de redes no solo para el desarrollo económico, sino también de debate sobre temas de salud, mesas de jóvenes, etc. La mayoría de ellas impulsadas desde las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos locales que entraban en una época de popularización o difusión de la planificación estratégica. De los resultados de nuestro estudio podemos subrayar los siguientes ejes temáticos que deben ser tomados en cuenta en la formación y funcionamiento del Foro Metropolitano<sup>9</sup>:



### *3. 1. 1. Territorio*

En las organizaciones gremiales que conforman los espacios de concertación analizados encontramos que existe una visión territorial muy limitada, es decir; un parcelamiento del territorio en el que se desenvuelven. La organización gremial encuentra sus pares distritales y conforma así una estructura mayor. Sus puntos de referencia son las divisiones territoriales que existen políticamente, es decir, la visión del barrio, distrito y cono. No encontramos muchos casos de visión conal, menos aún de una visión metropolitana que considere la ciudad como algo más allá de un terreno limitado, que amplíe la mirada también a procesos regionales. Se debe tomar en cuenta este punto y fortalecer una visión más integral de la urbe dado que, por ejemplo, los comercios se articulan mucho más allá de los distritos<sup>10</sup>, de acuerdo a sus fuentes de abastecimiento. En resumen, encontramos un manejo del territorio muy deficiente, que se evidencia en la conformación de las mesas o espacios de concertación y en las dificultades en las actividades de las mesas conales o metropolitanas.

Notamos que los procesos de conformación de mesas han estado supeditados a la elaboración de Planes Distritales de Desarrollo. Es decir, suelen aparecer estas mesas en el inicio—o antes—de la elaboración de los planes concertados y luego, al terminar el producto de la planificación, son muchas veces abandonados o disminuye notablemente la participación de los que integraron los espacios. Si se diera una articulación territorial ampliada, sostenida y productiva, los espacios de concertación buscarían aliados para seguir encontrándose y para buscar soluciones a las problemáticas transterritoriales.

### *3. 1. 2. Funcionamiento interno*

Las mesas o espacios de concertación, por su origen, carecen de protocolos compartidos que estandaricen la concertación, en otras palabras, la génesis similar de espacios de concertación—involucrada con procesos de planificación participativa—no es suficiente para asegurar un funcionamiento sostenido, ni mucho menos garantiza que los actores se preocupen legítimamente por la agenda de las mesas.



<sup>10</sup> Los comerciantes de «paraditas» y mercados de Lima Norte, por ejemplo, se abastecen tanto de La Parada (aproximadamente, un 90 %) como de los centros de abasto intermedio (10 %), que a su vez se abastecen de las provincias del país (Méndez, 2003).

La debilidad que trasciende y dificulta las iniciativas sostenidas de articulación de gremios y MyPES consiste en que estas organizaciones o agrupaciones de microempresarios aparecen y desaparecen de la escena local. No existe una articulación metropolitana, ni mucho menos nacional, de empresarios pequeños o medianos debido a la dispersión de intereses, dificultades de asegurar la participación prolongada y comprometida, visiones contrastantes que no valoran en la misma medida el interactuar en un espacio. Como hemos visto en este estudio, uno de los problemas centrales de estas asociaciones es su falta de organización, lo que debilita a mediano plazo su participación en cualquier espacio de concertación. Creemos que la búsqueda de intercambios a nivel de espacios de concertación debe ser acompañada de una labor de forja de redes, que articule los gremios participantes en dichos espacios —y los que no participan también— para asegurar que un espacio de concertación zonal, distrital, conal, metropolitano o nacional, asegure la interacción de sus miembros, la planificación concertada de las actividades de dicho espacio y el fortalecimiento de vínculos intergremiales. El espacio debe servir para el fortalecimiento de flujos comerciales —entre oferentes y clientes—, de información, de socialización de experiencias y lecciones aprendidas, etc.

### *3. 1. 3. Organización externa*

La falta de redes a diferentes niveles es un problema al que se deben enfrentar los actores que propician la concertación. Existe una suerte de vacío a nivel meso que dispersa los esfuerzos de algunas instituciones. Si se pudiera canalizar las diversas ofertas de capacitaciones, asesorías o acompañamiento que brindan las ONG y entidades estatales por medio de un espacio de concertación metropolitano, se contribuiría a concretar una estrategia de redes, sobre todo en los espacios de organizaciones de la sociedad civil.

### *3. 1. 4. Base legal*

Como hemos visto, la constitución de mesas distritales responde a la necesidad de trabajo conjunto entre el gobierno local y las organizaciones en el marco de los procesos de planificación del desarrollo. Estos procesos vinculan necesariamente a la población y sus organizaciones con los gobiernos locales, pues se parte de la construcción de un diagnóstico participativo que obliga a los municipios a registrar a los actores participantes.

Además, la falta de legislación que respalde las iniciativas de conformación de mesas de concertación es un límite para la generación de las mismas. A nivel distrital, son pocas las municipalidades que han respaldado mediante ordenanzas la conformación de mesas de concertación (un ejemplo es la municipalidad de San Juan de Lurigancho), las demás han dejado de reconocer estos espacios como entidades que trasciendan los procesos participativos.

Una instancia sin reconocimiento legal para la concertación enfrenta muchas dificultades. Es la raíz misma de su conformación amparada por ley la que la consolida frente a los actores sociales y le permite ampliar su convocatoria. Espacios públicos como el CODECON también se ven afectados por la falta de respaldo legal. Sin embargo, es solo uno de los primeros peldaños.

En los casos supradistritales el respaldo legal se hace más complicado, pues si bien es cierto que existen instancias de coordinación interdistrital —como el CONORTE— que pueden pronunciarse respecto a mesas interdistritales, todavía no tienen reconocimiento como instancia de gobierno. Son a lo sumo, asociaciones civiles legalmente constituidas.

Pero esta falta de respaldo no solo afecta la constitución de las mesas —pues como hemos visto, estas pueden formarse con o sin sustento legal— sino que afecta directamente las actividades convocadas por las mesas. Muchos actores económicos importantes —como gremios exportadores, por ejemplo— se inhiben de participar en estos espacios debido a su carácter «extra legal»<sup>11</sup>, lo que deviene en detrimento en el efecto de las actividades de cada mesa.

### *3. 1. 5. Relación con el Estado*

La presencia del Estado es muy errática en los espacios de concertación encontrados. No existe un concepto compartido del rol que deben asumir los gobiernos locales o los programas del gobierno central. Se actúa de acuerdo a la coyuntura sin determinada metodología. No existe un plan de acción estandarizado de los diferentes estratos estatales. La existencia de un protocolo de procedimientos de espacios de concertación se hace necesaria para regular, de alguna forma, las iniciativas de los agentes estatales, teniendo en cuenta que dicho procedimiento debe ser concertado con las organizaciones gremiales y otros actores de la sociedad civil.



<sup>11</sup> Algunas veces la mera ausencia de la municipalidad local se interpreta como síntoma de carencia de respaldo legal para el espacio, por parte de los actores económicos.

Las relaciones de los gremios con el Estado no siempre han sido muy fluidas, debido a la falta de compromiso de los representantes del gobierno central y los gobiernos locales. Expectativas que suelen presentarse en la apertura de estos espacios de concertación. Se desacredita el Estado y así cada vez se hacen más difíciles los procesos de concertación, donde se encuentren Estado y sociedad civil.

### *3. 1. 6. Rol ambiguo de las ONG*

Las ONG han acompañado la formación de algunas instancias de concertación presentadas en este estudio. Su papel ha sido de intermediario entre la débil organización de los gremios y el sinuoso camino seguido por los representantes del Estado. De alguna forma, las ONG han orientado, con su experiencia técnica, los procesos de formación de la mayoría de instancias de concertación y han sabido ser interlocutores entre las instancias locales de gobierno y las organizaciones que buscan un acercamiento a sus autoridades, para lograr conjuntamente soluciones a las problemáticas sectoriales.

Sin embargo, la presencia de las ONG en estas instancias suele ser parte —como ya hemos dicho— de actividades de sus proyectos de desarrollo financiados por la cooperación internacional. Su protagonismo es, muchas veces, más sólido que el de muchas autoridades y tienden a sostener muchos de los espacios presentados. Al respecto, debemos preguntarnos lo siguiente: ¿a quién rinden cuentas las ONG, si su participación está orientada por sus propios fines y enfoques? Ellos tienen el beneficio de orientar los fondos de la cooperación a actividades específicas en un territorio determinado. Habría que preguntarnos también, si en la construcción de un Foro Metropolitano con la participación de organizaciones de la sociedad civil, las ONG orientarán sus recursos —humanos y financieros— hacia objetivos que puedan ir mucho más allá de sus territorios, rompiendo de alguna forma, la hegemonía territorial que se mencionó líneas arriba.

### *3. 1. 7. Debilidad del sistema político*

La ausencia de los partidos políticos es un hecho que refleja la percepción que la sociedad tiene respecto a estas mesas. Los grupos políticos, preocupados por sus labores proselitistas, no sienten que este sea un espacio de debate en el que sus programas tengan incidencia, ya que las mesas son vistas como

esfuerzos promovidos —tal como en su mayoría lo son— por los gobiernos locales, identificados ideológicamente con los partidos o movimientos «independientes» que llevaron al poder a los burgomaestres. En otras palabras, los partidos se alejan de estos espacios pues no son terrenos de disputa política que puedan granjear beneficios y/o adeptos para los intereses proselitistas. También es cierto que muchas de estas instancias no acceden a que los partidos como tales participen, pues se quieren prevenir precisamente actividades que «politicen» la promoción del desarrollo económico.

La ausencia de los partidos se siente también en las mesas conales, tales como la MCLCP. Si bien sus dirigentes, provenientes de organizaciones de base de la sociedad civil, pueden estar identificados con alguna causa política, no se caracterizan por hacer política o asegurar la presencia de un partido en específico. Los partidos de esta manera estarían desconectados de estas instancias *meso* de concertación, lo que evidencia una de las características de la crisis del sistema político por las que atraviesa nuestro país: partidos ajenos a la agenda popular que ya no canalizan las demandas de la masa.

Una vuelta de tuerca a las formas de hacer política, a las agendas de los futuros candidatos, debe ser necesaria, impulsada y respaldada por las organizaciones de la sociedad civil y los mismos gobiernos locales. Como vemos, la preocupación por el desarrollo económico de los pueblos no solo se limita a las formas de generar competitividad y aprovechar las oportunidades tomando en cuenta los capitales de recursos (humanos, geográficos, etc.) de un determinado territorio. Se deben tomar en cuenta otros ejes temáticos transversales (salud, educación, medio ambiente, etc.) que son problemas del día a día para cada uno de los protagonistas de los procesos económicos, así como también para los que se encuentran excluidos de cualquier actividad productiva.

La coyuntura electoral para la potenciación de las mesas existentes y la rearticulación de las mesas desactivadas son oportunidades que no se deben dejar de aprovechar. Sin embargo, sería peligroso alinear acciones de esta índole con fines proselitistas a nivel local, pues los compromisos se sujetarían a voluntad de las autoridades o a mecanismos de coacción en busca de un beneficio.

### **3. 2. Sugerencias para fortalecer las organizaciones económicas populares**

En nuestro estudio se han revisado algunas de las condiciones y capacidades en las que se encuentran las organizaciones económicas populares de diversas partes

de la ciudad. Son ellas las que, participando o no en la concertación, juegan un papel importante para un desarrollo económico local que se preocupe por problemas que vayan más allá del eje económico, y que incluyan problemas sociales, educativos, entre otros; para así lograr un desarrollo integral. Son las capacidades y las fortalezas de cada una de estas organizaciones las que deben potenciarse en aras de un proceso de integración intersectorial. Para esto, ensayamos algunas sugerencias que creemos pertinentes para lograr una potenciación de las capacidades de cada organización económica popular.

### *3. 2. 1. Estructuras organizativas*

El análisis de estructuras organizativas de las entidades económicas involucradas en el presente estudio da cuenta de la precaria capacidad de organización de las dirigencias actuales. Muchas de ellas están constituidas por una clase dirigente que trata de diferenciarse de sus bases. El status que brinda el cargo directivo es símbolo de una cuota de poder que los acerca a otros referentes sociales y los aleja de la gran masa a la que representan.

Las estructuras organizativas son muchas veces de carácter familiar e informal, con prácticas de gerencia individual, donde observamos niveles altamente diferenciados y que no necesariamente canalizan las demandas y/o preocupaciones de sus representados. Suele existir una desconexión entre las bases representadas y los representantes de las mismas. La experiencia organizativa de estas dirigencias está constituida por un proceso de acumulación de conocimientos, que si es expuesta a cambios constantes suele perderse o al menos no explotarse en su debida magnitud. Consideramos que las organizaciones económicas deben homogenizar su estructura orgánica, consolidarla mediante estatutos elaborados participativamente y socializar los mismos, para que sean legitimados en el discurso y en la práctica.

Por otra parte, la organización debe estar orientada hacia fuera, es decir; contemplar la posibilidad de generar alianzas con otras instituciones u organizaciones que lleven al beneficio de las bases representadas. En las actividades comerciales, una clase dirigente identificada con los intereses de la organización debe buscar sinergias con organizaciones que resuelvan problemas de abastecimiento, servicios y faciliten el buen desempeño del rubro; lo que implica la relación con entidades estatales y otras organizaciones. La conformación de redes empresariales, como las asociaciones de productores y el fortalecimiento de las mesas de concertación, forman parte de una agenda



específica para fortalecer las capacidades organizativas de los empresarios locales, buscando asistencia técnica permanente para su consolidación y logrando la debida autonomía para su funcionamiento.

No debemos olvidar que estas organizaciones económicas representan una estructura con gran potencial para el desarrollo político de sus miembros, y que este nivel de organicidad se puede llegar a constituir como la base de un proceso de formación política a futuro, pues son sus dirigentes los que constantemente interactúan con otros actores de la sociedad, acceden a capacitaciones, tienen relativo poder como grupo de presión, etc.

### *3. 2. 2. Formas de comunicación*

Las organizaciones económicas deben tener canales de comunicación funcionales a su rubro. Los miembros de la organización deben tener fácil acceso a los canales de comunicación que garanticen un intercambio fluido de información, y que a la vez sea un eficaz medio de difusión externa.

El uso de las tecnologías de la información aún no se ha difundido en estas organizaciones económicas. La falta de acceso a medios electrónicos es una realidad que hay que tener en cuenta si se quiere trabajar con gremios de comerciantes, confeccionistas, carpinteros, etc. En general, se debe garantizar un acceso total o mayoritario de los miembros a los canales de comunicación manejados por la organización, tomando en cuenta que se debe coordinar con otras organizaciones respecto a este punto, para homogenizar canales que hagan posible un intercambio a un nivel territorial mayor.

A su vez, establecer medios de información sobre las condiciones del comercio y producción en el ámbito metropolitano debe ser una preocupación de las organizaciones económicas. Muchas veces sucede que no se tiene adecuada u oportuna información sobre las condiciones de oferta y demanda en el mercado, y no se sabe a ciencia cierta cuáles son los volúmenes de producción necesarios o los nichos de mercado que aún no han sido copados y que potencian la producción de un bien específico y comercialmente exitoso. Esta carencia de información que cuantifique la oferta y demanda limita la productividad de las organizaciones, pues no pueden producir grandes volúmenes y se corre el riesgo de saturar los mercados y perder las inversiones<sup>12</sup>. Respecto a este punto, hay



<sup>12</sup> Tenemos como ejemplo a sujetos que elaboran sus productos más allá del mercado interno, para luego ser protagonistas de marchas y demás manifestaciones, exigiendo que el Estado compre sus productos.

que tener en cuenta que las organizaciones económicas populares no poseen capacidades para generar, administrar, difundir y actualizar información.

### 3. 2. 4. *Infraestructura y equipamiento*

La infraestructura con la que cuentan los comerciantes muchas veces suele ser variada y de diversos regímenes de propiedad<sup>13</sup>. El problema de la ocupación ilegal de suelos es cotidiano para muchas de estas organizaciones económicas. Sin embargo, existen organizaciones que a lo largo de los años ya se han hecho propietarios de los terrenos que ocupan, lo cual les ha permitido dirigir sus recursos a otro tipo de necesidades.

Con todo, las organizaciones económicas deben pasar por varias etapas de acondicionamiento en el mercado, es decir, se deben solucionar los problemas de primer nivel (tenencia del terreno u ocupación legal), para pasar a un segundo nivel de preocupaciones (comercialización y abastecimiento) que les permita reinvertir en sus negocios. Más allá de ello, se debe incidir en el acceso a tecnología y equipamiento, que permita un perfeccionamiento de la producción (por ejemplo en el caso de los carpinteros, metal-mecánicos, etc.) para ofertarla competitivamente en el mercado.

Este acceso a la tecnología y equipamiento, debe estar acorde con las necesidades de un creciente mercado interno, que se incrementa sobre todo en las zonas populares, impulsado por el crecimiento poblacional.

### 3. 2. 5. *Acceso al crédito*

En la actualidad, existen muchos programas de crédito con características flexibles que bien pueden adaptarse a las necesidades de los miembros de las organizaciones económicas populares. Esta apertura crediticia muchas veces está dirigida a emprendedores de negocios, es decir, a personas que recién están iniciando un negocio o comercio. Para los que ya están enrumbados en la aventura empresarial, la oferta de las organizaciones no gubernamentales es primordial para garantizar una mayor cobertura de los llamados microcréditos.

<sup>13</sup> Las organizaciones económicas (tales como comerciantes, vendedores de mercados, etc.) suelen tener vínculos con cooperativas de ahorro, organizaciones no gubernamentales o bancos que financian su infraestructura. Los grandes gremios que han ocupado terrenos particulares ya han resuelto en cierta medida el problema de la ocupación de suelos, pero algunos de ellos se encuentran en proceso de compra de los locales en los que trabajan.

### *3. 2. 6. Informalidad y bajas expectativas de crecimiento comercial*

La informalidad es una realidad que afecta a muchas de las organizaciones económicas de la capital. Los establecimientos económicos locales que funcionan evadiendo impuestos y al margen de las normas legales causan grandes perjuicios a la economía de las comunidades.

Hay unidades económicas que funcionan sin tener licencia de funcionamiento y estarían funcionando al margen del sistema, incluso sin conservar los estándares mínimos de trabajo —muchas veces subempleando y explotando a sus trabajadores—.

Esta informalidad afecta no solo a los entes de gobierno, que no recaudan lo suficiente para gestionar adecuadamente las ciudades, sino que también debilita al mercado interno, pues es la clase trabajadora, subempleada, la que no puede, debido a sus bajos sueldos, adquirir bienes en el mercado. La condición de informales limita el acceso al crédito de las unidades económicas, pues el mercado formal exige ciertos requisitos que un informal no podría cumplir. Así es como para acceder a capital de inversión se recurren a otras fuentes de financiamiento, también informales<sup>14</sup>.

Estas limitaciones impiden que unidades económicas diversas puedan reinvertir en sus propios negocios y así asegurar su crecimiento, lo que estanca el crecimiento y lo limita a los recursos fuera del mercado formal, con el que pueden asistirse los microempresarios. Se sigue en el círculo vicioso de los bajos márgenes de ganancia y el limitado acceso al crédito.

### *3. 2. 7. Limitados vínculos con las instancias de gobierno*

En la actualidad no existe un verdadero vínculo de las organizaciones económicas con las instancias gubernamentales de desarrollo económico de cada localidad. Sin estos canales es muy difícil que desde las organizaciones se construyan propuestas de normatividad que legislen sobre el comercio y se preocupen por el desarrollo de muchas otras actividades económicas. Si bien es cierto que existen algunos espacios de concertación multisectorial en Lima Metropolitana, no son espacios institucionalizados ni reconocidos por todos los gremios. Asegurar la representación de los gremios en estos espacios es una tarea aparte, que se hace más complicada por la poca sostenibilidad

<sup>14</sup> Como pueden ser los prestamistas, quienes prestan dinero en efectivo a cambio de una prenda a manera de garantía y generalmente, con elevadas tasas de interés.

de algunos gremios y/o confederaciones, que surgen, aparecen, desaparecen, se fragmentan, etc. Los vínculos de las organizaciones económicas con los gobiernos locales o con el Estado, ayudaría a fortalecer y mejorar los canales existentes de adquisición de productos estatales. Así como focalizar a intereses específicos la incidencia política que pudieran hacer los gremios respecto a las compras estatales.

### 3. 2. 6. *Identificar mercados*

Lima Metropolitana constituye el mercado más importante del país, tanto por su crecimiento poblacional y la dinámica que se da en sus conos (Joseph, 1999). Estos presentan una demanda diversificada que se encuentra en proceso de crecimiento constante. Las organizaciones económicas tales como gremios, confederaciones, centrales de comerciantes, de productores, etc.; deben apuntar su producción de acuerdo a las características específicas de cada consumidor, ubicándolo en su contexto territorial y tomando en cuenta sus especificidades. Para ello deben dedicar algunos esfuerzos al estudio de sus mercados potenciales, y orientar su producción y/o prestación de servicios a colmar la demanda de dichos clientes. Además, se debe orientar la producción a mediano o largo plazo, cubrir demandas más allá de sus territorios, y plantearse la posibilidad de exportar sus productos —ya que muchas veces el mercado interno es limitado o simplemente no ayuda a generar una sobreganancia que se reinvierta y propicie el desarrollo de las unidades económicas—.

### 3. 2. 7. *Grandes empresas como mercado de destino*

La conformación de *clusters*<sup>15</sup> y cadenas productivas vinculadas a la oferta local es una gran oportunidad que los empresarios y gremios deben aprovechar al máximo. Esta articulación aunada a la articulación con grandes cadenas comerciales y empresas transnacionales de alimentos, supermercados, entre otras, generarían una relación sinérgica estratégica de mutuo aprovechamiento, pues se podría financiar el mejoramiento de tecnologías, la estandarización de patrones de producción y demás actividades.

●  
<sup>15</sup> Los *clusters* o complejos productivos se definen como las aglomeraciones sectoriales o geográficamente delimitadas de empresas y agentes que realizan las mismas actividades o que se complementan, y que mediante la acción conjunta generan importantes economías de escala, economías de aglomeración y de especialización (Galarza, 2002).

Si se dan estas alianzas y se orienta la producción a estas grandes cadenas que aprovechen y potencien la articulación de pequeños productores, se puede garantizar que habrá una producción constante y un mercado de destino seguro y conveniente, que dotará de la estabilidad necesaria para mejorar otros aspectos productivos u organizativos que se detecten en el camino.

## **Referencias citadas**

ALTERNATIVA, 2004 – *Lecturas de la economía del Norte de la Ciudad*; ONG Alternativa.

BÉJAR, H., 2001 – *El caso de la participación de la sociedad civil en las mesas de concertación*; Banco Mundial. Documento del Taller Internacional sobre Participación y Empoderamiento para un Desarrollo Inclusivo. Extraído de <[www.bancomundial.org/foros/bejar.htm](http://www.bancomundial.org/foros/bejar.htm)>.

CONSEJO DE DESARROLLO ECONÓMICO DEL CONO NORTE (CODECON), 2002 – *Órgano de prensa del CODECON*, 1(1).

GALARZA, L., 2002 – *Descentralización, Organización Económica del Territorio y Potencial de Recursos*, 281 pp.; PNUD.

JOSEPH, J., 1999 – *Lima Megaciudad: Democracia, Desarrollo y Descentralización en Sectores Populares*, 252 pp.; Lima: Alternativa y el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).

MARÍN DIAZ, L., 2006 – *Microtendencias y retos en el norte de la ciudad: El caso del Consejo Promotor de las Organizaciones Sociales. Participación Ciudadana en la Gestión Local*; Lima: Instituto de Estudios Peruanos <<http://www.redccs.org.pe/ensayo2/SegundolugarLuisMarin.doc>>.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO, 2003 – Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa y su Reglamento: Ley N° 28015 D..S. N° 009 – 2003 – TR.

RAMÍREZ BRAÚL, J., 2003 – Resumen del Proceso de Concertación por el Desarrollo Económico del Cono Norte y sus perspectivas (a febrero del 2003); Lima: Consejo de Desarrollo Económico del Cono Norte.



**PARTE VI**

**GOBERNABILIDAD E  
INSTRUMENTOS DE  
PLANIFICACIÓN**





# La formulación de planes regionales de desarrollo rural basados en metodologías de planificación territorial participativa

Rogelio Pineda

## Introducción

Aparentemente, el país viene adelantando un interesante proceso de descentralización política, administrativa y fiscal, del cual se desprende una creciente preocupación por los temas de la eficiencia y la equidad de la gestión pública; teniendo como instrumentos la planeación, el control, el seguimiento y la evaluación. En efecto, la descentralización ha producido impactos importantes a escala territorial, con la definición de mayores competencias y recursos, y la elección popular de alcaldes y gobernadores; que exige de las entidades territoriales una modernización institucional de acuerdo a su compromiso más protagónico con el desarrollo de sus territorios (DNP, 1998).

Dentro de esta nueva estructura del Estado y la Nación, la sociedad civil, sobre todo a nivel local, tiene varias responsabilidades en el marco de una democracia participativa. Además de elegir mediante el voto popular a sus gobernantes, tiene la posibilidad (y es su deber) de participar en la identificación de necesidades, potencialidades y restricciones en su territorio para la priorización

de proyectos. Igualmente en la coejecución de algunas estrategias de desarrollo y en la veeduría y evaluación de la gestión de sus gobernantes.

Ha sido el cambio de un Estado centralizado, rígido y de planeación tradicional basado en una constitución política obsoleta de más de un siglo de duración, a un Estado descentralizado, flexible y de planeación participativa. Ello ha trazado el camino hacia un nuevo paradigma de planificación territorial y mejor aún, a la posibilidad de iniciar estos procesos partiendo del reconocimiento de las condiciones locales de los territorios.

Dentro de este contexto, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER)<sup>1</sup> que aborda la ruralidad de forma íntegra, multisectorial y funcional; ha dado un gran paso para propiciar el desarrollo regional en Colombia, fortaleciendo la autogestión y el empoderamiento a partir del reconocimiento de las condiciones locales del territorio. Se están definiendo, construyendo y consolidando las ADR, que se traducen en unidades de planificación con enfoque territorial, donde el instituto propicia sinergias con todos los actores del territorio, en busca de un paradigma de desarrollo deseado, acorde con las restricciones y potencialidades de las regiones. Dado que estas ADR requerían de un instrumento de planificación territorial para su gestión y consolidación, se definieron los PDR, entendidos como las cartas de navegación concertadas en el territorio para guiar el desarrollo de dichas áreas, bajo los preceptos de la equidad, la competitividad y la sostenibilidad. El Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), a través del grupo de Planificación y Desarrollo Territorial, apoyó y acompañó al INCODER, en la formulación de estos PDR; a partir de la implementación de metodologías y herramientas de planificación territorial participativas, esperando haber hecho un esfuerzo juicioso y responsable en traducir y plasmar las demandas y expectativas de las comunidades, acorde con las características de los territorios, y las amenazas y oportunidades del entorno.

## **1. Objetivos**

Diseñar y formular, mediante metodologías de planificación territorial participativas, con los diferentes actores regionales y locales, un Programa de Desarrollo Rural en sus componentes económico, social, ambiental y político-institucional para cuatro Áreas de Desarrollo Rural (ADR).

Estructurar y avanzar hasta el nivel de perfiles, un portafolio de proyectos, que involucre todas las dimensiones del desarrollo antes señaladas y viabilice las condiciones de futuro deseado por los actores sociales de la región. Seleccionar y formular un Proyecto Eje o Región que integre los elementos contenidos en la captura de demandas de las comunidades.

## **2. Áreas de trabajo**

### **2. 1. Región de sustracción forestal del Guaviare**

Esta área de trabajo está ligeramente ubicada hacia el noroccidente del departamento del Guaviare, definida como la sustraída de la Reserva Forestal o Zona de Reserva Campesina, de la cual forman parte los municipios de San José del Guaviare, Calamar y El Retorno.

Dicha zona posee un área aproximada de 434 800 hectáreas, dentro de estas existen aproximadamente 62 000 ha de ecosistemas estratégicos y 6 resguardos indígenas, con una población cercana a los 30 000 habitantes (POT).

### **2. 2. Región de la altillanura en el río Meta**

El Área de Desarrollo Rural está conformado por los municipios de Puerto López y Puerto Gaitán, que forman parte de la subregión del río Meta, junto con los municipios de Barranca de Upia y Cabuyaro.

En esta subregión, el conflicto armado ha generado la migración de colonos a los centros urbanos o a sus lugares de origen, por lo que la población ha descendido aún más. En Puerto Gaitán y Puerto López se encuentran asentados el mayor número de comunidades indígenas del departamento.

### **2. 3. Región suroriente del valle del Cauca**

La región suroriente, objeto de este proyecto, comprende los municipios de Florida, Pradera, Candelaria, Palmira, Ginebra, el Cerrito y Guacarí, que tienen 588 868 habitantes, de los cuales el 38 % es decir 223 769, se encuentran ubicados en el área rural. Tienen un área de 313 900 hectáreas, de las cuales (en algunos municipios) hasta el 83 % están sembradas en caña de azúcar. A excepción de Candelaria que es totalmente plano, todos los demás municipios de la zona presentan diversidad topográfica y bioclimática.

## **2. 4. Región sur del Magdalena**

El área de trabajo está ubicada en la parte sur del departamento del Magdalena. Los municipios que involucra el ADR y que conforman la subregión sur del departamento son: el Banco, Guamal, San Sebastián de Buenavista, San Zenón, Santana, Pijiño del Carmen y Santa Bárbara de Pinto. Los dos últimos municipios son de reciente creación y fueron segregados del municipio de Santana.

## **3. Marco conceptual**

### **3. 1. La descentralización y la planificación territorial en Colombia**

La nueva Constitución recoge este sentimiento descentralizador y sienta las bases para profundizar el proceso. Sin embargo, la realidad ha demostrado que se requiere mucho más que una nueva constitución para alcanzar los objetivos trazados.

Pese a que los pronósticos llevaban a creer que la descentralización en Colombia había de aportar elementos innovadores y de desarrollo regional, tal como lo había logrado en países como España, los resultados, una década después, han sido totalmente diferentes: aproximadamente el 90 % de los municipios están ilíquidos, mientras el 10 % restante mantienen cierto equilibrio (Castillo, 2000).

La Constitución de 1991 no establece realmente un modelo nuevo de descentralización, sino que ordena y profundiza el proceso anterior. En ella se toman en consideración aspectos del modelo agente-principal, en el cual los gobiernos territoriales ejecutan básicamente las políticas diseñadas a nivel central, y del modelo de elección pública local, en el cual las entidades territoriales son autónomas en lo que atañe a la definición de sus políticas y la obtención de recursos. El resultado es un modelo híbrido que, en la práctica, ha dificultado la definición precisa de responsabilidades y la implantación efectiva del proceso.

La solución a este problema debe empezar por la promulgación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, mandato constitucional que está aún pendiente en la agenda legislativa colombiana. Esta ley debería definir claramente el papel que corresponde a cada nivel territorial de manera integral y consistente.

No obstante, ya son muchas las voces que piden la reestructuración de muchos elementos de la Constitución como la organización territorial y los mecanismos de descentralización establecidos, proponiendo volver al «federalismo centralista», cuando elementos de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial como las Regiones Autónomas de Planificación (RAP), las Regiones Territoriales (TER), las áreas metropolitanas y las provincias, aún no han sido analizadas como opciones alternativas de esta organización.

Por otro lado, la asistencia técnica brindada por el gobierno central no ha sido planificada estratégicamente, sino que se ha llevado a cabo casi siempre de manera reactiva, lo cual contraviene el proceso propuesto en la siguiente figura, en donde los diferentes tomadores de decisiones de abajo hacia arriba deben, en un marco descentralizado, proveer información, bases de datos y conocimiento local a los niveles superiores, para que esta sea utilizada en los procesos de definición de políticas y asistencia técnica de arriba hacia abajo en los niveles de toma de decisiones.

### **3. 2. Las áreas de desarrollo rural en Colombia**

#### *3. 2. 1. Proceso de definición inicial de las Áreas de Desarrollo Rural (ADR) en Colombia*

Uno de los objetivos del INCODER es liderar la identificación y consolidación de Áreas de Desarrollo Rural (ADR), con el fin de focalizar la inversión regional en busca de reducir la desigualdad, respetar el ordenamiento territorial, aprovechar el potencial estratégico de la región, convocar la participación de su población objetivo y brindar atención a poblaciones especiales y zonas de conflicto.

Estas ADR se conciben como aquellas regiones o territorios ocupados por comunidades y poblaciones humanas en general, que comparten similares características socioeconómicas, geoproductivas y socioculturales, que le imprimen una relativa homogeneidad o identidad a su interior, permitiendo diferenciarlas de otras limítrofes o separadas espacialmente. Por supuesto, pueden existir dos o más áreas que estando separadas por límites artificiales (político-administrativos) conservan características relativamente homogéneas y para efectos de esta propuesta constituyen una misma región territorio.

Un elemento central de esta propuesta es concebir las áreas y sus poblaciones como dependientes de regiones o territorios que poseen o dependen de una base común de recursos naturales, de los cuales se apropian o ejercen intervenciones antrópicas a diferente magnitud e intensidad de uso. Es decir, las regiones o territorios tienen una relativa homogeneidad en su interior, en tanto que forman parte de sus entornos geográficos y físicos que le imprimen un carácter de unidad, acaso de cierta identidad (zonas agroecológicas o bióticas similares, microcuencas o cuencas, lagos, lagunas y demás cuerpos de agua, área costaneras o de páramos, etc).

### *3. 2. 2. Alcance del concepto de las ADR y fases de construcción*

Las Áreas de Desarrollo Rural son unidades de planificación, que mantienen identidad al compartir características relativamente homogéneas que las diferencian de otras, lo cual permitirá al instituto focalizar sus intervenciones misionales con formas e intensidad diferenciadas, de acuerdo a la dotación de recursos y factores, nivel de desarrollo y tipo de conflictos (ambientales, económico-productivos, sociales o culturales), presentes en estas áreas. De esta forma, la apropiación que las comunidades ejercen sobre estas áreas, sus restricciones y oportunidades, brindarán información fundamental en el proceso de planeación-cooperación para la focalización y diferenciación de las formas de intervención en el desarrollo rural, es decir, con programas integrales de desarrollo rural que aseguren procesos de ordenamiento del territorio, en lo económico-productivo, en lo social, cultural y en lo político.

Conviene precisar que el diseño metodológico de identificación de las ADR contempla tres fases en su proceso de construcción. Una primera fase es realizada a nivel nacional y hace uso de información secundaria generada por diferentes entidades públicas, privadas y mixtas, que en su origen tenía fines o propósitos específicos, en otros, es de carácter general o para propósitos de uso general. En ambos casos se ha determinado que resulta útil para los fines de este trabajo. Las escalas de información son bastantes grandes pues, en algunos casos, las variables se refieren a información que cubre todo un municipio, sin diferenciar entre áreas en su interior, y entre otras, a toda una región o territorio que puede abarcar porciones de uno, dos o tres municipios.

En una segunda fase, el ejercicio amplía las variables y fuentes de información a partir del análisis y evaluación con actores públicos y privados a nivel regional, especialmente con los departamentos (Secretarías de Planeación y de Agricultura), las universidades, instituciones de investigación y desarrollo,

con organizaciones no gubernamentales, gremios y sectores privados presentes en el territorio. La información disponible permitirá trabajar con variables espacializables y con otras que si bien no pueden mapearse, servirán para delinear con mayor precisión la unidad de planificación o área de desarrollo rural, objeto de intervención del instituto.

La tercera fase contempla el diseño y formulación de los programas integrales de desarrollo agropecuario y rural en las áreas priorizadas por el instituto con los entes territoriales y demás actores del nivel regional. Los programas contemplan la construcción de una línea base que incorpora la información básica de los planes de ordenamiento territorial de los municipios, los planes de desarrollo municipales y departamentales, la política agropecuaria y de desarrollo rural (Metaplan y las 15 iniciativas de impacto social) y el plan nacional de desarrollo (manejo social del campo y desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto). La información generada en los procesos de diseño, formulación y ejecución de estos programas, permitirá enriquecer las metodologías, criterios y variables contempladas en el modelo de identificación de Áreas de Desarrollo Rural, además de robustecer los criterios para la priorización ulterior de las mismas.

### **3. 3. El Programa de Desarrollo Rural (PDR)**

El PDR a formularse debía responder claramente a los retos del desarrollo sostenible, en cuanto a la maximización de los beneficios netos del desarrollo económico, sujeto al mantenimiento de los servicios y la calidad de los recursos naturales. Para ello la formulación tuvo en cuenta los siguientes referentes:

- Una Investigación Acción Participativa (IAP).
- Los individuos se deben empoderar del proceso y darle continuidad.
- Se utilizó la metodología CIAT de planificación territorial participativa —VAD: Visión, Acción, Demandas (Beaulieu *et al.*, 2000)—.
- Las zonas piloto de INCODER fueron retomadas como estudios de caso para el CIAT.

Se identificaron, evaluaron y analizaron las potencialidades, restricciones, conflictos y escenarios. Como hipótesis se plantea lo siguiente: el desarrollo regional sostenible solamente se logra a través de un proceso incluyente y participativo, basado en el reconocimiento local y con un apoyo claro y decidido de la institucionalidad público/privada.

Se entiende como desarrollo sostenible aquel que involucra todas las dimensiones o componentes del desarrollo en un territorio (social, económico, ambiental y político-institucional), abordado bajo la teoría de sistemas.

### **3. 4. El proyecto región**

El proyecto región debía cumplir o responder por lo siguiente:

- Amplia cobertura geográfica y de beneficiarios en el ADR.
- Cimentado en la vacación productiva de la región.
- Que potencialice ventajas comparativas y competitivas.
- Que la competitividad sea social y ambiental más que económica.
- Que aproveche una oportunidad clara de rápido desarrollo (no necesariamente un desarrollo productivo).
- Como dos ejes o componentes transversales deben incluirse lo ecosistémico y la seguridad alimentaria.
- Si es productivo en la cadena, identificar alianzas estratégicas, formas asociativas, riesgos, mercados rentables, estrategias de posicionamiento y modelos alternativos.

## **4. Métodos y herramientas**

### **4. 1. Metodología General**

#### *4. 1. 1. Etapa preliminar. Montaje institucional y metodológico*

La primera etapa consistió en la delimitación de la zona, identificación de recursos y actores a involucrar. Igualmente se realizó una recopilación y análisis de información secundaria para definir escenarios preliminares de ordenamiento, con la identificación tentativa de proyectos pertinentes.

#### *4. 1. 2. Caracterización, diagnóstico y línea base. Imagen actual vs. imagen deseada*

La segunda etapa comprendió el levantamiento de la línea base, a partir de un estudio integral de las zonas en sus componentes (ecosistémico, social, económico y político-institucional). Posteriormente, se pudo confrontar la imagen actual del territorio con la deseada.



#### *4. 1. 3. Análisis crítico: restricciones y oportunidades*

En el análisis crítico se definieron tendencias y escenarios de desarrollo en base a los limitantes y restricciones del territorio, así como sus ventajas y potencialidades. Para ello, se dispuso de la información secundaria y primaria obtenida, principalmente en talleres de planificación participativa.

#### *4. 1. 4. Acción y estrategia de desarrollo de la región*

En la etapa final se plasmaron las acciones y demandas (de las comunidades y actores en general) en programas y proyectos. Luego, se definió la estrategia de desarrollo para la región, tratando de llegar a consensos y privilegiando, siempre, acciones de beneficio común o colectivo.

#### *4. 1. 5. Implementación y seguimiento*

Esta metodología fue implementada a través de la realización de una serie de talleres que se describen muy brevemente a continuación:

- Planeación: organización del proceso.
- Taller N° 1. Hacia la formulación del Programa de Desarrollo Rural.
- Capacitación: herramientas y metodologías de planificación territorial e instrumentos de gestión agroempresarial.
- Taller N° 2. Hacia la identificación y formulación de proyectos.
- Taller N° 3. Hacia la búsqueda de sinergias: pactos, compromisos y alianzas público/privadas en torno al PDR.
- Taller N° 4. Socialización de resultados y concertación final del PDR.

La metodología básica empleada para la formulación del Programa de Desarrollo Rural se denomina Metodología de Planificación Participativa VAD (Visión-Acción-Demandas). Esta metodología fue desarrollada por investigadores del CIAT (Beaulieu *et al.*, 2000) y básicamente se centra en la identificación, análisis y formulación de:

- Visión colectiva del territorio y desarrollo que se desea a largo plazo, reconociendo las condiciones actuales, las cuales a su vez se convierten en potencialidades o restricciones para el logro de los propósitos.

- Acciones, programas y proyectos que se definen como el medio para alcanzar el desarrollo deseado a partir de las condiciones actuales. Estas acciones se generan a partir de las demandas genuinas de todos los actores presentes en el ejercicio y para lo cual se hace necesario el desprendimiento de los intereses particulares, buscando y promoviendo siempre lo colectivo.
- Demandas en las que se identifica el actor, endógeno o exógeno, para solicitarle la consecución de determinadas acciones. Esto nos permite saber si el «hacer» está dentro de las capacidades y medios del territorio, o si es necesario recurrir a instancias superiores.

#### **4. 2. Herramientas e instrumentos de apoyo a la toma de decisiones**

Dentro de la presentación completa del Programa de Desarrollo Rural, aparece un directorio que contiene las metodologías y herramientas, desarrolladas y validadas por CIAT, para apoyar procesos de planificación territorial. Estas mismas fueron socializadas y entregadas en el evento de capacitación que aparece descrito ampliamente en este capítulo. Si bien la metodología utilizada en este trabajo es básicamente VAD, creemos de utilidad hacer una breve descripción de cada una de ellas.

##### *4. 2. 1. Metodología de Planificación Participativa (VAD)*

La metodología se sostiene en el desarrollo de una visión común de futuro y parte de establecer relaciones de confianza y reglas claras de trabajo, permitiendo que la población defina fácilmente las condiciones de desarrollo deseadas o la visión de futuro de su territorio, reconociendo las condiciones actuales (potencialidades y limitantes). Igualmente permite priorizar acciones o proyectos, definir metas y asignar responsabilidades.

##### *4. 2. 2. Herramienta de Planificación Participativa (HePP)*

Es una herramienta que facilita la aplicación de la Metodología de Planificación Participativa (VAD). Está compuesta por una sucesión de plantillas o módulos donde se introduce información (a medida que se desarrolla el ejercicio) sobre condiciones deseadas, condiciones actuales, acciones priorizadas a seguir, metas y los conflictos actuales y potenciales identificados entre los diferentes actores.

#### *4. 2. 3. El Sensoramiento Remoto o la Teledetección*

Mediante imágenes de satélite hemos desarrollado una metodología para identificar procesos de degradación de pasturas. Así mismo, hemos realizado cartografía temática y zonificaciones para la formulación de diferentes instrumentos de planificación territorial, como los planes de ordenamiento territorial, planes de desarrollo, planes de desarrollo agrícola comunitario y planes de manejo de áreas de interés ambiental.

#### *4. 2. 4. Sistemas de Información Geográfica (SIG)*

El *Map Maker* es un SIG vectorial de distribución gratuita, disponible en español. Este SIG se caracteriza por su facilidad de manejo en la parte vectorial, también permite leer o desplegar imágenes de satélite como base para generar la información deseada. Por otro lado, el Spring es una SIG Raster/Vectorial de distribución gratuita en español, portugués e inglés. La principal característica de este SIG es el módulo de clasificación de imágenes de satélite, entre otros. Spring, a pesar de ser gratuito o de libre distribución, es un software de SIG muy completo y eficiente para zonificaciones socioambientales y análisis espacial, en general.

## **5. Componentes del plan**

### **5. 1. Diagnóstico**

El diagnóstico para cada ADR fue separado en: diagnóstico participativo obtenido en los talleres de planificación mediante la matriz DOFA (Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas); diagnóstico de la situación y del contexto territorial (con base en las características actuales y potenciales del contexto territorial del ADR); y, diagnóstico integral (caracterización biofísica y socioeconómica).

### **5. 2. Formulación**

La formulación también se ha dividido en cuatro partes. Una primera parte que integra la Visión-Acción-Demandas (VAD) de las comunidades, como las condiciones de futuro deseadas o modelo de desarrollo deseado a largo plazo (15 años). Sumado a lo que ellos creen que pueden hacer para propiciar

ese futuro deseado (acciones), así como lo que requieren de entidades externas o de niveles territoriales superiores (demandas).

La segunda parte corresponde a las demandas realizadas por las mismas comunidades, por mesas temáticas, en la construcción del portafolio de proyectos y del cual posteriormente se definen los proyectos priorizados, formulados como perfiles, y el subproyecto seleccionado como Proyecto Región formulado ampliamente.

La tercera parte de esta formulación corresponde al cruce de demandas del portafolio de proyectos con la oferta institucional expresada en los diferentes planes y programas. Como documento anexo, independiente, aparece la formulación completa del Proyecto Región y los perfiles de algunos subproyectos o proyectos alternos importantes, con una descripción y formulación básica que deberá complementarse una vez adquieran características más relevantes en la región, dadas por la misma dinámica territorial, coyunturas políticas o económicas, iniciativas locales, etc.

### 5. 3. Evaluación

Para la evaluación, el CIAT ha desarrollado una herramienta en *Microsoft Access* para hacer un seguimiento y evaluación a los diferentes procesos o instrumentos de planificación territorial, tanto sectoriales como integrales y a escala local o nacional. Esta herramienta funciona con módulos o plantillas donde se van definiendo cada una de las etapas del proceso de formulación de un plan. Posteriormente se inicia la evaluación o cumplimiento de metas en los diferentes proyectos. Esta herramienta llamada «Seguimiento», queda a disposición de INCODER para emplearla con este PDR.

Una vez que el PDR y su proyecto región sean ajustados totalmente (de acuerdo a la disponibilidad de recursos), nos ofrecemos para adaptarla al PDR, vaciar toda la información en ella y capacitar a los funcionarios en su aplicación, aunque en la capacitación realizada a todos los actores sociales e institucionales que participaron en esta formulación, ya se hizo mención de ella.

## 6. Resultados obtenidos

A continuación se describe brevemente los resultados en términos de tipo de planes, programas y proyectos formulados:

### **6. 1. Subregión sur del Magdalena**

- Nombre del Programa: Programa de desarrollo rural para la subregión sur del Magdalena 2005-2020: «Hacia el desarrollo rural del sur del Magdalena a través de la integración regional».
- Proyecto Eje o Región: Recuperación, protección y explotación sostenible de los recursos hídricos.
- Subproyecto: Piscicultura en jaulas.

### **6. 2. Subregión de la altillanura (Meta)**

- Nombre del Programa: Programa de desarrollo rural para la sub-región de la altillanura (Meta) 2005-2020: «Hacia el desarrollo rural de la altillanura metense mediante la construcción de territorio.
- Proyecto Eje o Región: Producción de concentrados para la cadena avícola-porcícola a partir del cultivo de maíz-soya.

### **6. 3. Zona de reserva campesina del Guaviare**

- Nombre del Programa: Programa de desarrollo rural para la zona de reserva campesina del Guaviare 2005-2020: «Hacia el desarrollo rural del Guaviare a través de sus recursos naturales».
- Proyecto Eje o Región: Agroforestería
- Subproyecto: Arreglos agroforestales con frutos amazónicos y caucho

### **6. 4. Subregión sur del valle del Cauca**

- Nombre del Programa: Programa de desarrollo rural para la subregión sur del valle del Cauca 2005-2020: «Hacia el desarrollo rural del suroriente del valle del Cauca a través de su diversidad ambiental y cultural».
- Proyecto Eje o Región: Ordenamiento hídrico y fortalecimiento organizacional asociado a proyectos de desarrollo productivo.
- Subproyecto: Piscicultura y cultivo de mora.

## Conclusiones

- Se evidencia mucha intervención público/privada en las regiones, generalmente desarticulada, que en muchos casos termina en la formulación y ejecución de proyectos atomizados y de bajo impacto.
- Todas las regiones comparten como problema común, el orden público o el conflicto armado.
- Los procesos de reconversión de economía ilícita a lícita, caso Guaviare, son de alta complejidad y dificultad, pues se valoran principalmente desde el punto de vista de los ingresos.
- El problema común y central a atacar es la pobreza, traducido en términos de desempleo, bajos ingresos familiares y alto índice de NBI. En este sentido, todas las comunidades se inclinaron siempre a la elección y priorización de proyectos de desarrollo productivo.
- En general, fue notoria la preocupación y sensibilidad de las comunidades por los temas ambientales (degradación y pérdida de recursos naturales).
- La falta de relevo generacional, con índices preocupantes de analfabetismo, hace difícil la transferencia y asimilación de tecnología, y en general el acceso a oportunidades de progreso.
- La pérdida de empleo rural complementario, la escasez de nuevas fuentes de empleo y la falta de oportunidades de progreso individual, propiciaron el empobrecimiento, favorecieron el conflicto social, el desplazamiento y la entrada a ilícitos, contribuyendo al desempleo urbano.
- Según esta mirada detallada por las cuatro regiones del país, aparentemente, en Colombia se está propiciando más el crecimiento económico, pero en detrimento de la equidad social y la sostenibilidad ambiental. ¿Estamos hablando realmente de desarrollo sostenible?
- Una de las trabas para la ejecución de los PDR es el acceso equitativo a tierras. En este sentido, el INCODER tiene el protagonismo y la gran responsabilidad a través de las tierras baldías y los predios de extinción de dominio a los narcotraficantes.
- Se sugiere la conformación de un grupo de gestión regional permanente en torno al tema de las ADR, que dinamice y garantice sostenibilidad al proceso desde lo local.

- El paradigma de reconversión y de cambio que requieren las regiones en Colombia, en especial las rurales, en busca del desarrollo sostenible no es un problema técnico y menos un asunto exclusivo de agronegocios. Es un problema social que requiere compromiso de los actores locales, pero también de un decidido apoyo estatal y de las instituciones privadas.

## **Referencias citadas**

- BEAULIEU, N., JARAMILLO, J., LECLERC, G., PABÓN, S., GÓMEZ, D. & QUIRÓS, C. A., 2001 – *Propuesta metodológica para el componente participativo del Ordenamiento Territorial Municipal, basada en el desarrollo de una visión común de futuro*, 16 pp.; Cali: Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT).
- CASTILLO, H, M., 2000 – Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia. Balance de una Década. *In: Seminario Internacional de la Descentralización en Colombia*; Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP), 1998 – *Guía para la Formulación de Planes de Desarrollo Municipal*; Santafé de Bogotá. <[www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)>





## Sobre los autores

### **GUSTAVO ABDO**

Director Ejecutivo del Consorcio de Consejos Provinciales de Ecuador.

E-mail: gabdo@concope.gov.ec

### **AMONAH ACHI**

Miembro del Programa de Investigación Estratégica para Bolivia (PIEB) y del Centro Universitario Superior de Estudios (CESU) de la Universidad Mayor de San Simón (UMSS) en Cochabamba (Bolivia).

E-mail: aamonah@yahoo.fr

### **GLORIA ARDAYA**

Doctora, docente e investigadora del Centro Interdisciplinario de Estudios Sociales (CIDES) de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) en La Paz (Bolivia).

E-mail: gloriaardaya@yahoo.com

### **LOUIS ARREGHINI**

Ingeniero geógrafo del Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD-UMR151) en Bolivia.

E-mail: louis.arreghini@ird.fr

**ALBERTO C. AVERHOFF CASAMAYOR**

Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Facultad de Ciencias Empresariales en el departamento de Economía. Grupo de Estudios de Desarrollo Rural y Cooperativismo (GEDERCO) en Santa Clara (Cuba).  
E-mail: aaverhoff@fce.uclv.edu.cu

**JORGE PABLO BRUGNONI HERNÁNDEZ**

*Program Associate* al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Paraguay.  
E-mail: pablo.brugnoni@undp.org

**JAMIL ALCA CASTILLO**

*Individual Project 8* del *Swiss National Centre of Competence in Research North South* (NCCR / NS). Instituto Universitario de Estudios de Desarrollo (IUED) de la Universidad de Ginebra (Suiza).  
E-mail: jamil.alca@iued.unige.ch

**CECILIA CROSS**

Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL-Piette, CONICET). JACS SAM – NCCR N-S; Buenos Aires, Argentina.  
E-mail: ceciliacross@hotmail.com

**ÉTIENNE DURT VELLUT**

Profesor visitante en la Escuela de Post-Grado de la Universidad Nacional Agraria La Molina (UNALM) en Lima (Perú).  
E-mail: edurt@lamolina.edu.pe

**JOSÉ OSWALDO ESPINOSA CUERVO**

Coordinador del proyecto de profundización de la descentralización de la Dirección Nacional de Planeación (DNP) en Bogotá (Colombia).  
E-mail: jespinoso@dnpp.gov.co

**ANTONIO ESPINOZA MELÉNDEZ**

Investigador de «Alternativa», Centro de Investigación Social y Educación Popular en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Lima, Perú).  
E-mail: fuentesperanza@gmail.com

**FIDEL FALCONÍ**

Director de la Unidad de Desarrollo Económico Territorial del Consorcio de Consejos Provinciales de Ecuador (CONCOPE).

E-mail: ffalconi@concope.gov.ec

**ADA FREYTES FREY**

Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL-Piette, CONICET). JACS SAM, NCCR N-S en Buenos Aires (Argentina).

E-mail: afreytes@sion.com

**WILLIAM GUILLERMO JIMÉNEZ**

Profesor asociado de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) en Bogotá (Colombia).

E-mail: wjimen@yahoo.com.mx

**MARÍA LUISA GARCÍA BÁTIZ**

Departamento de Estudios Regionales (INESER) del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara (Jalisco, México).

E-mail: marial@cucea.udg.mx

**MIGUEL GONZÁLEZ MARTÍN**

Coordinador del área de Acción Política y Redes de la ONGD ALBOAN. Doctorando en el Instituto de Estudios sobre el Desarrollo y la Cooperación Internacional (Hegoa) de la Universidad del País Vasco (Bilbao, España).

E-mail: m.gonzalez@alboan.org

**SÉBASTIEN HARDY**

Geógrafo e investigador del *Institut de Recherche pour le Développement* (IRD-UR 029, « Environnement urbain ») en París (Francia).

E-mail: sebastien.hardy@ird.fr

**MARC HUFTY**

Instituto Universitario de Estudios del Desarrollo (Ginebra, Suiza).

E-mail: marc.hufty@iued.unige.ch

**LAURENT LACROIX**

Sociólogo del *National Center of Competences in Research North-South, Institut Universitaire d'Études du Développement* (IUED) en Ginebra (Suiza).

E-mail: laurentlacroixdefaye@yahoo.fr

**LUIS ALBERTO MARÍN DÍAZ**

Sociólogo perteneciente al grupo «Alternativa», Centro de Investigación Social y Educación Popular (Lima, Perú).

E-mail: lumardi13@yahoo.es

**HUBERT MAZUREK**

Investigador y geógrafo del *Institut de Recherche pour le Développement* (IRD, UMR151) en Marsella (Francia) y del Instituto de Innovación Rural, Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) en Cali (Colombia).

E-mail: h.mazurek@cgiar.org

**ROGELIO PINEDA**

Grupo de Planificación Rural del Instituto de Innovación Rural, en el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) en Cali (Colombia).

E-mail: r.pineda@cgiar.org

**XIMENA PONCE LEÓN**

Asesora en Gobernabilidad y Transparencia del Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV) en Ecuador y vicepresidenta de ORGANIZACIÓN en Quito (Ecuador).

E-mail: xponceleon@yahoo.com

**DAVID RECONDO**

Investigador en Ciencias Políticas de la CERI-Sciences Po/CNRS en París.

E-mail: recondo@ceri-sciences-po.org

**PABLO REGALSKY**

Investigador del Centro de Comunicación y de Desarrollo Andino (CENDA) en Cochabamba (Bolivia).

E-mail: regalsky@gmail.com

**BRUNO REVESZ**

Politólogo y director de investigación del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) en Piura (Perú).

E-mail: brevesz@terra.com.pe

**THOMAS SIRON**

Doctorante en Antropología Social en el EHESS-IRD (Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales) de París (Francia).

E-mail: thomas.siron@laposte.net

**GRISELLE VEGA ISUHUAYLAS**

Estudiante del programa de Doctorado en Estudios de Desarrollo Rural del Colegio de Postgraduados en Montecillo (Estado de México).

E-mail: vegagriselle@colpos.mx

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE  
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA  
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA  
Correo e.: [tareagrafica@tareagrafica.com](mailto:tareagrafica@tareagrafica.com)  
TELÉF. 332-3229 FAX: 424-1582  
DICIEMBRE 2009 LIMA - PERÚ



IFEA  
INSTITUTO FRANCÉS DE ESTUDIOS ANDINOS  
UMFRE 17, CNRS - MAEE



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
COOPÉRATION RÉGIONALE  
PARA LOS PAÍSES ANDINOS

UMSS  
UNIVERSIDAD MAYOR  
DE SAN SIMÓN  
CENTRO DE  
ESTUDIOS SUPERIORES  
UNIVERSITARIOS

IRD  
Institut de recherche  
pour le développement

Empleando perspectivas muy distintas, este libro ofrece una mirada amplia acerca de los enfoques y utilidades que se le han atribuido a la gobernabilidad y a la gobernanza a lo largo del tiempo. Como no existe un consenso, dentro del mundo científico, sobre las definiciones de estos dos términos, no podemos hablar de conceptos sino solo de paradigmas. Los análisis dedicados a cada país de la región muestran el uso de dichos paradigmas en la gestión pública y en la definición de políticas de Estado, donde se desarrolla un panorama muy diverso que cuenta con un instrumento privilegiado: la descentralización. En el caso urbano, las experiencias de gobernabilidad y de buena gobernanza han logrado varios resultados exitosos en la formulación de políticas públicas y en la generación de una ciudadanía basada en la participación de los actores locales.

Esta obra, que reúne 26 artículos, es el punto de partida de un diálogo multidisciplinario que gira en torno a un tema de importancia contemporánea. Constantemente se plantean muchas interrogantes que buscan descifrar la naturaleza de la gobernabilidad y a la vez, son pistas que apuntan hacia nuevos lineamientos de investigación sobre la construcción social de la sociedad.

ISBN: 978-9972-623-65-3



9 789972 623653

#### Últimas publicaciones del IFEA

- *En el corazón del sentido. Percepción, afectividad, acción en los candoshi, Alta Amazonía*  
Alexandre Surrallés  
Coedición IFEA - IWGIA  
Lima, 2009. 384 pp.
- *El regreso de lo indígena. Retos, problemas y perspectivas*  
Valérie Robin Azevedo & Carmen Salazar-Soler (eds.)  
Coedición IFEA - CBC - MASIPO - LISST  
Lima, 2009. 292 pp.
- *Desarrollo y perspectivas de los sistemas de andenerías en los Andes Centrales del Perú*  
Ann Kendall & Abelardo Rodríguez  
Coedición IFEA - CBC  
Lima, 2009. 312 pp.

#### Últimas publicaciones del IRD

- *A carretón y Canoa. La obra del naturalista Luigi Balzan en Bolivia y Paraguay (1885-1893)*  
Clara López Beltrán (estudio, notas y traducción)  
Coedición IFEA - IRD - Embajada de Italia - Plural Editores  
La Paz, 2008
- *Nacimiento de la guerra de guerrilla: El diario de José Santos Vargas (1814-1825)*  
Marie-Danielle Demélas  
Coedición IFEA - IRD - Plural Editores  
La Paz, 2007
- *El espacio musical andino. Modo ritualizado de producción musical en la isla de Taquile y en la región del lago Titicaca*  
Xavier Bellenger  
Coedición IFEA - IRD  
Lima, 2007

#### Últimas publicaciones del CESU

- *La fuerza política de las culturas*  
Fernando Calderón  
Coedición Plural Editores - CESU-UMSS  
La Paz, 2009
- *Antinomias. El azaroso camino de la reforma política*  
Fernando Mayorga  
Coedición CESU-UMSS - DICyT - ASDI  
Cochabamba, 2009
- *Mientras no estamos. Estudio de caso sobre la migración de mujeres-madres de Cochabamba (Bolivia) a España*  
Olivia Román  
Coedición: CESU-UMSS - CIUF - Ciudadanía  
Cochabamba, 2009