

DESARROLLO LOCAL: RUTA HACIA LA EQUIDAD Y APUESTA POR LA JUSTICIA REFLEXIONES PRELIMINARES

**Alberto Enríquez Villacorta
FUNDE**

México, agosto 2005

INTRODUCCION

Para la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) de El Salvador, el desarrollo local es no solamente un fenómeno que está emergiendo con fuerza en casi todos los países latinoamericanos, sino una ruta y una estrategia que cuestiona a profundidad los modelos y estilos de “desarrollo” que se han basado en la desigualdad social y territorial, la concentración en pocas manos de la riqueza y el poder y Estados altamente centralizados, burocráticos y corruptos. Una ruta y una estrategia que contribuye de manera sustantiva a transformar la visión y la forma de construir y hacer país al introducir como factores vertebrales de la gestión del territorio, la concertación de los actores, la participación ciudadana, la descentralización del Estado y el fortalecimiento de los gobiernos locales y regionales.

En esa perspectiva valoramos la importancia de este Taller Regional de Toolkit para América Latina, que coloca como tema central la participación ciudadana como eje de buen gobierno y subraya la importancia que las iniciativas de participación están teniendo en América Latina en los procesos electorales, en la construcción de una nueva gobernabilidad democrática y en la búsqueda de las soluciones a las necesidades de la población desde el ámbito local.

La FUNDE comparte con los organizadores del taller la necesidad de analizar los procesos emergentes de desarrollo local, las iniciativas de participación ciudadana como generadoras de una nueva realidad y cultura democrática y su incidencia en los procesos electorales últimos, con el propósito de conocer mejor la realidad actual de América Latina y contribuir a generar una corriente de pensamiento sistémico latinoamericano en torno al desarrollo local, la participación ciudadana y la construcción democrática.

Agradecemos por ello la oportunidad de participar en esta jornada continental en la Ciudad de México. Queremos subrayar que nuestras reflexiones en torno a la relación entre desarrollo local y equidad son apuntes preliminares y pretenden únicamente aportar insumos para el debate en un tema que es de gran

relevancia y complejidad. Esperamos que este Taller Regional Toolkit México 2005 sea fuente de nuevos insumos, conocimientos y vínculos que fortalezcan nuestro compromiso en la construcción de sociedades y países más equitativos, democráticos y capaces de instalar procesos de desarrollo locales, regionales y nacionales, que incluyan y beneficien a todos los sectores de la población y a todos los territorios.

I. La desigualdad: el mayor obstáculo para el desarrollo en América Latina

América Latina ha iniciado el Siglo XXI en el contexto y bajo la marca de un proceso de globalización que tiene un carácter “incompleto y asimétrico que abre algunas opciones de desarrollo pero restringe y hasta anula otras” (Moncayo, E. 2003).

Las economías latinoamericanas no han venido creciendo al ritmo que se necesitaba, ni que se esperaba. En la década de los 90 su desempeño dejó mucho que desear. En el 2002, su crecimiento económico promedio fue el más bajo desde 1995. A eso hay que sumar las profundas crisis en Argentina y Venezuela y tener en cuenta que incluso Brasil y México vieron reducidos sus ingresos per cápita.

Desde hace casi veinte años, las distintas naciones del continente emprendieron, con mayor o menor vigor y conciencia las reformas estructurales inspiradas en el Consenso de Washington: liberalización, apertura comercial, desregulación, finanzas públicas sanas y de preferencia superavitarias, inflación bajo control, privatizaciones y atracción de la inversión extranjera.

No se puede negar que hubo algunos avances - por cierto muy pocos - en materia de reducción de la inflación y los desequilibrios fiscales o en el incremento de las exportaciones y la inversión extranjera directa. Pero en términos de crecimiento económico, productividad y sostenibilidad, los resultados son desoladores.

Por eso diferentes autores y analistas coinciden en que “luego de la aplicación de las reformas estructurales inspiradas en el llamado Consenso de Washington, América Latina parece encontrarse nuevamente en el punto de partida. La promesa de bienestar asociada a las reformas no se ha cumplido, y son cada vez más los latinoamericanos que cuestionan el modelo de desarrollo vigente por no haber podido reducir los elevados niveles de pobreza y desigualdad que la caracterizan”. (Maldonado, 2002)

Tal vez con la excepción de Chile hasta 1999, ningún país latinoamericano ha podido alcanzar, gracias a estas reformas, la meta para la cual fueron supuestamente diseñadas y puestas en práctica como alcanzar tasas de

crecimiento equivalentes o superiores a las que imperaron durante la llamada industrialización vía sustitución de importaciones.

En consecuencia, ninguno de nuestros países ha podido reducir de manera drástica e irreversible la pobreza, la desigualdad, ni mejorar la calidad y el nivel de vida de la mayoría de su población. América Latina tiene hoy el mayor número de pobres en su historia. Alrededor de 225 millones. Los estimados de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) señalan que en la década de los 80 el 40% de la población latinoamericana estaba por debajo de la línea de pobreza, mientras que en el 2000 era más del 44%. La desocupación abierta pasó en ese período de 6 millones a 18 millones, del 6% al 9% de la población. De la misma forma se deterioró la calidad de los trabajos disponibles. En 1980 el 40% de la mano de obra activa no agrícola trabajaba en el sector informal, en el 2000 era casi el 60%.

Aquí cabe mencionar otra de las peculiaridades de muchos países de la región actualmente, que ha sido señalada por Rubén Kaztman (2001) relacionada con la composición de la actual pobreza urbana que continúa ampliándose y es “la creciente proporción de hogares que habiendo incorporado expectativas en cuanto a la conquista de una ciudadanía plena por medio del trabajo y habiendo desarrollado aspiraciones de consumo propias de la sociedad de su tiempo, ven progresivamente debilitados sus vínculos con las fuentes de los recursos que hacen posible alcanzar esas metas. Han sido seducidos por una sociedad de su tiempo en la que sólo pueden participar simbólicamente no pudiendo superar por sus propios medios los obstáculos para alcanzar una participación material equivalente”.

América Latina sigue siendo también, a estas alturas, el continente con la mayor brecha entre ricos y pobres, el continente líder en desigualdades sociales y desequilibrios territoriales. Una muestra de ello es que en los últimos 20 años subió en la región la distribución de los ingresos “empeorando aún más el coeficiente de Gini. Mientras el Gini de los países más equitativos del mundo como los nórdicos se hallan en 0.25, y el de los países desarrollados en general en 0.30, el de América Latina es casi el doble 0.59, el más elevado del mundo (Kliksberg, 1999).

Como si eso fuera poco, hay que añadir las inequidades de género, edad y etnia, producto de profundas discriminaciones.

Sin embargo, esa no es toda la realidad latinoamericana. En el orden político, la región está registrando cambios y parecería encauzarse hacia nuevos escenarios marcados por la llegada al poder de parte de sectores que, en la mayoría de casos, tienen una orientación política distinta a la que predominó en la década pasada. Este cambio político – que aún no se consolida - se debe, en buena medida, al incumplimiento de las promesas de bienestar asociadas a las reformas y a la frustración generada en gran parte de la población del continente

ante los desnutridos resultados de un proceso por el que se tuvieron que pagar facturas sociales muy elevadas. Por ello, en muchos países son cada vez más frecuentes las movilizaciones, marchas y paros en torno a una serie de reivindicaciones que ponen en jaque a los gobiernos y erosionan aún más la débil estructura institucional que los sostiene. Bolivia, Argentina, Ecuador y Perú son algunos ejemplos.

Por otra parte, también hay procesos democráticos en marcha. En Centroamérica, para citar la región donde trabaja la FUNDE, los enfrentamientos armados dieron paso a través de complejos acuerdos de paz a transiciones democráticas que aunque son aún incipientes y frágiles, no cabe duda que van caminando.

Hay que mencionar también nuevos y vigorosos movimientos sociales como los de mujeres, los sin tierra, el Foro Social Mundial o movimientos ciudadanos que buscan formas nuevas de involucrar a la ciudadanía en los circuitos donde se decide el rumbo de los países y las sub regiones del continente.

Sin embargo, la envergadura de los problemas opaca los avances. Por eso diversos analistas como el ex canciller mexicano Jorge Castañeda, señalan que el dilema es tal que las agencias financieras internacionales buscan desesperadamente una clave para dilucidar el enigma, planteando la necesidad de una segunda generación de reformas, refiriéndose a la gobernabilidad, a reformas del aparato estatal, transparencia, servicio civil, mayor eficiencia en el gasto público, etcétera. Pero la confusa definición de estas "reformas de segunda generación", ha derivado en tiempos recientes a un cuestionamiento a la "calidad institucional" en América Latina.

Para Castañeda (2003) aquí yace el principio de explicación del fracaso latinoamericano de años recientes. En efecto, es probable que las causas profundas de la parquedad de resultados de las reformas económicas no residan en el ámbito macroeconómico, sino en las imperfecciones -o graves defectos- institucionales de los regímenes políticos latinoamericanos, sobre todo ya ahora en condiciones de democracia, condiciones desconocidas para muchos de nuestros países, o vigentes sólo esporádicamente a lo largo del último siglo.

Por años, señala Castañeda, "los países de la región transitaron por la historia con una institucionalidad que podríamos llamar disfrazada: regímenes autoritarios disfrazados de presidenciales, Estados de orden disfrazados de Estados de derecho, imposiciones de un grupo a otro disfrazados de consensos consentidos, la perpetuación de oligarquías en el poder disfrazadas de alternancias formales, regímenes especiales de derechos, de propiedad y fiscales disfrazados de justicia social, congresos impotentes y mal preparados y ejecutivos omnipotentes y tecnocráticos disfrazados de separación de poderes, una presencia y penetración extranjera semicolonial disfrazadas de defensa soberana jurídicista y de nacionalismo folclorista" (Castañeda, 2003).

Este esquema, aplicable de manera variada a cada país en cada periodo histórico, fue diversamente funcional durante décadas. Llegó a poseer virtudes innegables: en países donde obviamente no imperaban circunstancias propicias para la observación estricta de las constituciones liberales inspiradas en la de Estados Unidos y en las ideas de la Ilustración, permitió construir un *modus vivendi* en sociedades fragmentadas, en naciones de formación incompleta, en ámbitos de violencia desbordada. Pero es evidente que ya en condiciones de democracia, y en el mundo globalizado del siglo XXI, esta gran simulación latinoamericana es insostenible. No sólo dejó de ser funcional, sino contraproducente; se transformó en su contrario: de bálsamo fáctico a veneno vivencial.

Por ello, muchos y muchas piensan ya que la asignatura pendiente en América Latina consiste en la ejecución de grandes reformas institucionales, de amplias modificaciones en el funcionamiento de los gobiernos, de las leyes, de los poderes y de las instituciones, no por prurito académico o purismo jurídico-político, sino porque la meta por todos anhelada - el crecimiento económico, la creación y distribución de riqueza, la generación de empleos y de oportunidades - sólo será posible en un contexto de "calidad institucional" superior, de funcionalidad gubernamental superior, de una correspondencia superior entre la realidad y la ley, entre las intenciones y los resultados, entre la letra y los hechos.

Desde esta óptica, la respuesta al desafío del crecimiento económico se encontraría en el terreno de la política. Por una sencilla razón y es que la única manera de avanzar hacia reformas estructurales más profundas o de impulsar una alternativa al Consenso de Washington es a través de instituciones que sean a la vez democráticas y funcionales algo que en América Latina existe escasamente y que urge construir.

En esta realidad latinoamericana, con sus avances y sus problemas, con sus similitudes y diferencias, con millones de gentes sumidas en la pobreza, con brechas sociales y territoriales que claman justicia, con una institucionalidad democrática frágil y en situación de riesgo; pero también con nuevos movimientos políticos y sociales emerge el desarrollo local como un nuevo fenómeno, que cruza el continente con cientos de iniciativas locales que abren espacios de concertación y participación ciudadana, que cuestionan y comienzan a transformar las formas autoritarias de gobernar en municipios y regiones, que van tejiendo nuevas redes sub regionales y regionales y que postulan y ensayan múltiples alternativas para poder dibujar un continente distinto donde los trazos principales vengan dados por la democracia, la equidad, la justicia social y un desarrollo humano y sustentable.

II. El desarrollo local: una nueva manera de hacer municipio, región y país en América Latina

Un primer punto obligado es aproximar un concepto de desarrollo local que nos permita hablar un mismo idioma, establecer códigos comunes y jugar en clave de desarrollo local.

Como planteáramos en Arequipa, Perú, en la I Cumbre Latinoamericana de Desarrollo Local y Descentralización del Estado, “no se trata de construir un concepto en el sentido de precisar una definición de diccionario, sino de delimitarlo de manera que situemos con claridad sus principales componentes y características. Sólo de esta manera podrá guiar nuestra práctica y convertirse en el horizonte de diseño e implementación de políticas y estrategias”. (Enríquez, 2002)

En esa lógica, han venido apareciendo ya algunas características del desarrollo local, en las que coinciden actores, especialistas e instituciones que no sólo son distintos, sino trabajan en contextos diferentes en América Latina, como el PNUD en varios países, el ILPES en Chile, el CLAEH en Uruguay, el CASC en Nicaragua y la FUNDE en El Salvador. Partiendo de ellas, podemos avanzar que el desarrollo local:

- a. El desarrollo local tiene como fin último **eleva de manera creciente y sistemática la calidad de vida** de cada familia, ciudadano y ciudadana que vive en un territorio determinado. Esto supone generar, asegurar y combinar de manera adecuada riqueza y bienestar.
- b. En consecuencia, **el desarrollo local no se puede reducir al crecimiento económico, sino es multidimensional**. Aunque por mucho tiempo el concepto de desarrollo estuvo asociado a la noción de crecimiento económico, las evidencias de que el crecimiento económico no asegura la equidad, ni la calidad del medio ambiente, como tampoco contribuye automáticamente a la superación de la desigualdad, la marginación y la pobreza, se han venido multiplicando de manera exponencial. América Latina es un ejemplo categórico.

El PNUD comprendió esto y así, en 1990 introdujo el concepto de desarrollo humano, que plantea justamente, una nueva perspectiva del desarrollo, que no descarta el crecimiento económico, pero señala que el desarrollo humano es resultado de un proceso complejo en el que influyen y se articulan diversas dimensiones, como las sociales, las económicas, las demográficas, las políticas, las ambientales y las culturales.

- c. De lo anterior se desprende que el desarrollo local no puede ser resultado de un solo actor y por ello, **el sujeto del desarrollo local incluye necesariamente diversos actores**. Por eso, se trata de un proceso de

concertación entre los agentes -sectores y fuerzas- que interactúan en un territorio determinado. El desarrollo local implica, por tanto, la participación permanente, creadora y responsable de ciudadanos y ciudadanas. Este es un factor indispensable pero no suficiente. Es necesaria la participación de otros actores y en consecuencia, la concertación entre el sector gubernamental (local, regional y nacional), el sector empresarial (micro, pequeña, mediana y gran empresa, cooperativas y sector informal) y la sociedad civil (grupos comunitarios, asociaciones de vecinos, organizaciones de mujeres y jóvenes, asociaciones profesionales, asociaciones culturales, etc.).

De esto surge un punto de la mayor importancia para la actuación y la lectura en clave de desarrollo local. No todos los proyectos implementados en un municipio, aunque sean impulsados por la alcaldía, son proyectos que se inscriben en una lógica de desarrollo local. Para que esto sea así, es necesario que las acciones desarrolladas por quienes los impulsan, se orienten a impactar la calidad de vida de los y las habitantes mejorando condiciones materiales y espirituales, contemplen la construcción de la concertación y capital social, se fundamenten en diagnósticos participativos, sean parte de planes y procesos concertados, tengan presupuestos elaborados con una metodología participativa. Asimismo, el enfoque de desarrollo local demanda sistemas efectivos de seguimiento, monitoreo y evaluación que aseguren la auditoría social o contraloría ciudadana.

Hay que tomar en cuenta que la apropiación de este enfoque por los diferentes actores en nuestros países no es fácil, dada la cultura política que enfatiza la exclusión y la confrontación y la herencia burocrática que no solamente permea las entidades públicas, sino también muchas organizaciones ciudadanas.

Si bien son muchos los municipios y regiones que se esfuerzan en nuestro continente por abrir paso a la participación ciudadana y la concertación entre los distintos actores, a veces los esfuerzos no pasan de elaboración de diagnósticos y de diseño de planes que no se llevan a la práctica. Las resistencias son más explícitas y fuertes cuando se trata de asuntos como la participación en la elaboración y ejecución de los presupuestos (tiene que ver con la asignación de recursos) y en la implementación de la auditoría social (tiene que ver con transparencia y rendición de cuentas). La causa principal y más común de estas resistencias es el temor de los gobiernos locales o regionales a perder control y poder. No se dan cuenta que puede suceder todo lo contrario, ya que pueden ganar mayores niveles de legitimidad y con ello elevar su capacidad de negociación.

- d. El desarrollo local no puede ser algo aislado y al margen del resto del país. Está, para poder desplegarse, necesariamente **vinculado a las dinámicas nacionales**. Por una parte, los territorios necesitan del país en su conjunto

para contar con condiciones que exceden sus capacidades y son indispensables para desplegar sus dinámicas endógenas de desarrollo. La participación del Estado, por ejemplo, es insustituible en el manejo del equilibrio macroeconómico, en la integración a la economía internacional y en la implementación de políticas públicas orientadas a crear un entorno favorable y articular los distintos territorios.

Por otra parte, el desarrollo local contribuye al desarrollo del país. Un país que cuente con territorios más desarrollados, articulados e integrados tiene niveles y condiciones de competitividad superior a otro país que aunque sea más grande no los tenga.

En síntesis, una estrategia de desarrollo nacional en el mundo de hoy, orientada a elevar la competitividad del país o incluso de una región supranacional, “necesita del aporte de cada uno de sus municipios y regiones y el desarrollo de éstos necesita del apoyo articulador del país, generando una dinámica en la que ambas dimensiones se complementan sin sustituirse”. (Enríquez, 1999)

- e. Finalmente, **el desarrollo local es un factor que permite también enfrentar mejor los retos de la globalización** y las transformaciones de la economía internacional. “La incorporación al mundo global debe estar acompañada del fortalecimiento de las capacidades de cada uno de los territorios para aprovechar las oportunidades y enfrentar las amenazas que esta situación plantea”. (Enríquez, 1999).

Hay que tener en cuenta que la globalización levanta la importancia de lo local como su correlato necesario. Sólo en apariencia es una paradoja que justo cuando la globalización sugiere un mundo en el que las distancias se acortan o casi desaparecen y para diversos autores se estaría apuntando al “fin de la geografía”, se esté produciendo simultáneamente una recuperación de la dimensión territorial, no sólo en el plano teórico, sino en el de la realidad de las estrategias empresariales y las políticas públicas (O Brien, 1999).

En la medida en que los acelerados y profundos procesos de cambio en el plano tecnológico, económico, cultural y político a escala mundial impactan inevitablemente en los territorios sub nacionales, ambas tendencias, globalización y localización se convierten en dos caras de una misma moneda. Tanto es así “que la valorización de lo local en relación dialéctica con lo global, ha dado lugar a extraños neologismos como global y fragmegración, para tratar de expresar la pertenencia a los dos ámbitos espaciales al mismo campo relacional. La globalización de lo local y la localización de lo global” (Moncayo, 2002).

- e. Lo anterior tiene algunas implicaciones que vale la pena subrayar:

- La necesidad de asumir una nueva manera de comprender y construir los países, haciendo visible el territorio completo con todas sus regiones, municipios y comunidades, y viendo a éstos no sólo como “problemas” o como “fuentes de diversas demandas”, sino también y principalmente, como sujetos y generadores de democracia y desarrollo.
- El reconocimiento de que la realidad es diversa y que en ello descansa parte de su riqueza. Se recupera el valor de las particularidades, potencialidades e identidades territoriales. El desarrollo local se vuelve un instrumento necesario en la gestión de la diferencia. Los procesos regionales y locales, con sus diferencias, pueden y deben ser motores del desarrollo nacional.
- La importancia y urgencia de la construcción de un nuevo Estado que sea democrático y descentralizado, entendiendo la descentralización del Estado como un proceso ordenado y progresivo de transferencias de competencias, responsabilidades, poder de decisión y recursos desde el gobierno central a las entidades estatales subnacionales, así como la apertura de éstas a la participación activa de la sociedad civil. Incluye, en consecuencia, la construcción de todas las capacidades necesarias en las entidades estatales subnacionales.

En esa perspectiva, la descentralización del Estado consiste, esencialmente, en aproximar la gestión pública a la ciudadanía. La vigencia de las políticas de descentralización en el mundo actual se sustenta, justamente, en la necesidad de fortalecer la gobernabilidad democrática, mediante el establecimiento de una relación más directa, participativa y transparente entre la ciudadanía y sus representantes. Se espera, además, que la descentralización contribuya a volver más eficiente al Estado, disminuyendo gastos innecesarios que se generan como producto de la excesiva burocracia.

La descentralización implica, por lo tanto, una reforma democrática del Estado, orientada a superar los esquemas tradicionales de concentración de poder, para pasar a un sistema complejo de instancias interrelacionadas a través de una complementación cooperativa. En un sistema descentralizado, el poder, las competencias y los recursos que corresponden a cada una de sus instancias se distribuyen de modo tal que las decisiones y las acciones públicas se adoptan y se ejecutan en el lugar que permite una relación más directa y transparente con la ciudadanía.

La descentralización debe, además, generar profundos cambios, tanto en la institucionalidad del gobierno nacional, como en la de los

gobiernos subnacionales. Finalmente, descentralizar el Estado no es sinónimo de debilitarlo, ni adelgazarlo. Todo lo contrario, debe llevar a un Estado vigoroso, con capacidad para cumplir su misión.

III. Equidad y Desarrollo Local

La equidad, objetivo, condición y eje vertebral del desarrollo local

En el marco anterior, no es difícil comprender que la equidad es, simultáneamente, un imperativo y una condición del desarrollo local. Parte de la naturaleza misma del desarrollo local, que le viene dada ante todo, por su objetivo de elevar la calidad de vida de la población, de construir un proyecto de territorio donde sus habitantes compartan una mínima calidad de vida que gradualmente vaya mejorando para todas y todos.

La perspectiva del desarrollo local, nos permite dimensionar mejor la envergadura y los alcances de la desigualdad, al colocar a los territorios y sus actores en un primer plano y como sujetos del desarrollo nacional. Esto lleva de inmediato a la constatación de dos grandes obstáculos para poner en marcha procesos de desarrollo local: las desigualdades sociales y los desequilibrios territoriales. Ambos constituyen un común denominador en los países de América Latina.

La desigualdad, la inequidad en términos sociales que se expresa en inequidades específicas como la de género, etnia y edad, se revela entonces como uno de los principales valladares que debe enfrentar el desarrollo local. La situación de pobreza y exclusión experimentada por millones de gentes en los territorios de los países latinoamericanos, que tiene a su base el poder de unos pocos sobre los recursos y sobre las posibilidades de existencia social de otros es un impedimento al desarrollo local.

Desencadenar procesos de desarrollo local necesariamente implica la superación de las desigualdades sociales, por la vía de incluir a los sectores excluidos en calidad de sujetos, en dinámicas de empoderamiento que les permitan obtener acceso y control sobre sí mismos y sobre los medios necesarios para su existencia. Y esto demanda orientar los esfuerzos especialmente hacia la población más excluida, pobre y vulnerable como las mujeres, los niños y niñas y los pueblos indígenas. En otras palabras, la equidad de género, étnica y etárea son inherentes al desarrollo local. No se trata de algo marginal. Las mujeres, los niños y niñas y los pueblos indígenas son indispensables para el desarrollo local. Y se trata de que participen en calidad de sujetos. Esto implica su involucramiento en los procesos de toma de decisiones estratégicas que definen el rumbo del territorio.

El empoderamiento lo entendemos aquí como un proceso de construcción y/o ampliación de capacidades que tienen las personas y grupos pobres y excluidos

para tomar control de sus propios asuntos, producir, crear, generar nuevas alternativas, movilizar sus energías en el respeto a sus derechos, cambiar las relaciones de poder, ganar control sobre los recursos (físicos, humanos y financieros), y también sobre la ideología (creencias, valores, actitudes) discernir como escoger, llevar a cabo estas opciones. Todo ello con el propósito y de cara a convertirse en sujetos del desarrollo local y nacional.

Podemos afirmar que no hay desarrollo local sin procesos efectivos de empoderamiento, pero al mismo tiempo, los sectores empoderados sólo podrán consolidarse y jugar un papel positivo en la medida en que el desarrollo del territorio se va ampliando y va transformando las raíces y las bases estructurales que hicieron posible la pobreza y exclusión social.

El desarrollo local pues, desde su naturaleza multiactoral, resuelve la exclusión incluyendo, a través de la participación y la concertación, que requieren la construcción de espacios, formas y mecanismos concretos. Incluir supone abrir el espacio, no solo a la “voz”, sino a la palabra, la acción política y la incidencia de los sectores excluidos en los procesos de toma de decisiones estratégicas, es decir, aquellas que marcan el rumbo del territorio.

Por ello, en un estudio reciente a nivel latinoamericano impulsado por la Fundación Interamericana, se plantea que “entre las múltiples estrategias para la superación de la pobreza incrementando el peso de las “voces de los pobres”, una muy significativa es la del desarrollo local. Evidentemente en la medida que los espacios locales están vinculados a dinámicas mayores que los determinan, se debe reconocer sus limitaciones. Sin embargo, múltiples iniciativas en diversos países muestran interesantes resultados en términos de desarrollo local, como una estrategia que incorpora efectivamente a los pobres como actores de la política pública y que permite avances y cambios a escala local”.

La multidimensionalidad del desarrollo local complementa y refuerza lo anterior, al romper la vieja dicotomía entre las dimensiones económica y social a través de su articulación como algo fundamental. Esto conduce a buscar para todos los sectores de la población, no solo oportunidades para empleos de calidad y aumento de ingresos, sino el mayor y mejor acceso a servicios básicos como el agua, la educación y la salud.

El desarrollo Local, factor de construcción de la equidad a nivel nacional y regional: superación de los desequilibrios territoriales

El otro gran obstáculo para el desarrollo local son los desequilibrios territoriales, que muestran todos los países en América Latina, dado que la disparidad de las oportunidades que los territorios ofrecen a las personas, las familias y los diversos sectores de la población es un serio impedimento para el desarrollo de los países. Para poner un solo ejemplo, el efecto inmediato de la falta de oportunidades que muchas personas encuentran en sus municipios o regiones

es la decisión de abandonarlos buscando en otras partes esas oportunidades. Las intensas corrientes migratorias que se han desatado durante las últimas décadas ensanchan los cinturones de pobreza de las grandes ciudades y las áreas metropolitanas. Surgen así poblaciones marginales con bajos niveles de identidad y cohesión social. En el mediano plazo, esta situación niega la posibilidad de contar con el aporte de todos los recursos, desde todas las localidades y personas, para disponer de ellos en función del desarrollo nacional. En el largo plazo, estas desigualdades parecen anunciar que los países –en diversos grados, por supuesto - se enfrentan a una inserción fraccionada al mundo global, caracterizada por relaciones de alta violencia social entre los territorios y grupos sociales integrados y los excluidos.

Los graves y profundos desequilibrios territoriales que atraviesan América Latina y cada uno de sus países, no podrán reducirse de manera significativa – como quedó ya debidamente subrayado- , si no es a través de procesos de desarrollo local que se articulen con los procesos nacionales y regionales de desarrollo y permitan a los países y sub regiones una mejor gestión de la globalización.

Construir o reconstruir desde abajo nuestras sociedades implica que las estrategias locales se armonicen y se conjuguen en estrategias de mayor alcance y de ámbito más amplio, que se diseñen en relación con la visión de la situación nacional, continental y mundial y no únicamente en clave localista.

Es importante comprender que la superación de las disparidades territoriales sólo es posible si las sociedades latinoamericanas, al igual que otras sociedades avanzadas del mundo, se lo proponen de manera expresa y actúan en consecuencia. La experiencia parece elocuente en demostrar que no es posible esperar que las libertades y aperturas económicas establezcan, de manera “natural”, mayores equilibrios territoriales, ni que los territorios y los pueblos que han estado abandonados por décadas compitan en pie de igualdad, en economías que han estado históricamente desintegradas.

IV. Fortalecer el desarrollo local y la descentralización del Estado es ganarle terreno a la inequidad y la injusticia.

Si es cierto que el desarrollo local y la descentralización del Estado constituyen una estrategia capaz de avanzar hacia condiciones de mayor equidad y justicia social, pero al mismo tiempo las condiciones de desigualdad, inequidad y concentración de la riqueza y el poder son los obstáculos que impiden o complican desencadenar los procesos de desarrollo local, surge lógicamente el dilema de por dónde romper este círculo vicioso.

Para quienes nos hemos dado cita en este encuentro, esta pregunta es vital. La respuesta no es simple ni fácil, pero está ya sugerida en el enfoque mismo del desarrollo local y va por la ruta de trabajar en tres direcciones:

- **Contribuir a la construcción del sujeto del desarrollo local, un sujeto que es colectivo y concertado.** En otros términos, se trata de apostar a aquellos actores que se vienen revelando como los principales portadores y promotores del desarrollo local, que a nuestro juicio, dadas las evidencias que hemos venido recogiendo, no solo en los países centroamericanos, sino en otras regiones de América Latina, son: la ciudadanía, los gobiernos locales y la pequeña y mediana empresa.

Esto significa, en primer lugar, impulsar la más amplia y creadora participación ciudadana - lo que en nuestros países implica construcción de ciudadanía -. La potenciación de la vida local implica, entre otras cosas, una mayor participación y representación, sobre todo a través de nuevos cauces; destacándose especialmente que la participación es, además, un estilo de gobernar diferente y que implica un desarrollo de la tarea educadora de la ciudadanía local y de su cultura cívica. La representación y la participación ciudadana en la vida local debe ser plural y diversa, como lo es la propia realidad sobre la que la que intentan influir; manifestándose en las diversas fases de la vida pública y de las políticas públicas locales, es decir, no sólo en las fases decisionales sino también, en las de ejecución y en las de evaluación. Este último aspecto adquiere cada día mayor importancia en el control actual de la acción de gobierno, como complemento de la democracia representativa institucional, a fin de poder juzgar tanto su eficacia como su legitimidad.

En segundo lugar, aportar a la transformación y fortalecimiento de los gobiernos locales, que alcanza su máxima expresión en el marco de la descentralización del Estado. Por todas partes se observa una debilidad institucional en las municipalidades. Se trata de que los gobiernos locales dejen de ser simples prestadores de servicios y se conviertan en verdaderos gestores del desarrollo local, lo que requiere de un nuevo perfil de dirigentes. Esto debe ser complementado con esfuerzos orientados a la transformación de la cultura política y administrativa tradicionalmente autoritaria y caudillista de los funcionarios locales; de esta manera se podría ir pasando a una nueva cultura democrática y facilitadora de la promoción del desarrollo local.

En tercer lugar, apoyar el fortalecimiento de los tejidos empresariales locales (micro, pequeñas y medianas empresas), de cara a la generación de riqueza, el fortalecimiento productivo y el aumento del empleo y los ingresos en los distintos territorios.

En cuarto lugar, apoyar los procesos de concertación entre la diversidad de actores locales, fomentando, acompañando y facilitando espacios y mecanismos que los hagan posibles.

Particularmente importante en este esfuerzo de aportar a la construcción y fortalecimiento del sujeto del desarrollo local, es apoyar la formación de un

liderazgo que desde un enfoque de democracia territorial y desarrollo local, contribuya a dar respuestas integrales a los graves desequilibrios y brechas existentes, convirtiéndose en agentes de cambios económicos, políticos, sociales y culturales profundos y sostenidos en un marco democrático que permita la justicia y la equidad social.

El desarrollo local y regional requiere de una masa crítica y del fortalecimiento de la institucionalidad democrática, lo que a su vez demanda transformaciones que solo podrán lograrse si surge un liderazgo capaz de encabezar las concertaciones y la participación de los diversos actores que las haga posibles.

- La segunda dirección de trabajo es la **contribución en el territorio a la apropiación de metodologías e instrumental** que doten a los actores de capacidad concreta para impulsar los procesos de desarrollo local: diagnósticos participativos, planificación estratégica participativa, presupuestos participativos, resolución de conflictos, etc. Esto revela la importancia de la capacitación como complemento a la formación.
- La tercera es tratar de incidir en la **creación e impulso de políticas nacionales para el desarrollo local**. La necesidad de identificar e incidir en nuevos espacios institucionales relacionados con los procesos de descentralización del Estado y el desarrollo local.

Como señalado en su Carta Abierta la II Cumbre Latinoamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local, “La experiencia de estos últimos años en diversos países ha demostrado que el espacio local y regional puede contribuir a promover de manera apegada a la gente y sus problemas, verdaderas estrategias e iniciativas de desarrollo, al mismo tiempo que constituye una excelente escuela de formación cívica, y de construcción democrática. Debido a esto, la promoción del Desarrollo Local debe ser una política de Estado”.

Asimismo afirma que la experiencia también “ha demostrado que las iniciativas de Desarrollo Local necesitan de Políticas Nacionales que las propicien y que entre éstas, la Descentralización del Estado es una condición que tarde o temprano se vuelve indispensable para la sostenibilidad de los procesos de Desarrollo Local”.

No obstante lo anterior, “llama la atención que los avances logrados durante los últimos años en término de Políticas y Estrategias Nacionales de Descentralización y Desarrollo Local son bastante discretos, aunque habitualmente muy cargados de retórica”.

Quiero, finalmente, cerrar estas reflexiones retomando las propuestas de la II Cumbre Latinoamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local a los Jefes de Estado y de Gobierno, contenidas en la misma Carta Abierta, que pueden constituir para nosotros y nuestras organizaciones, un buen programa de trabajo y de compromiso con el impulso del desarrollo local en nuestros países y en el continente:

1. Aprobar políticas nacionales de Descentralización y Desarrollo Local, diseñadas de acuerdo entre los diferentes niveles del gobierno y los actores sociales, estableciendo al mismo tiempo referentes institucionales para su producción.
2. A partir de una redefinición concertada del rol de los gobiernos locales, hacer efectiva la transferencia de competencia de los organismos centrales a los organismos subnacionales del Estado, así como de los recursos para hacerlas efectivas.
3. Fortalecer financieramente la gestión local, incrementando su capacidad recaudatoria, su acceso a los mercados de capital y estableciendo sistemas de transferencia transparentes y efectivos, así como asegurando mecanismos para la superación de los desequilibrios territoriales.
4. Fortalecer las capacidades técnico administrativas de las municipalidades, impulsando procesos de modernización que incluyan el desarrollo institucional y, como complemento, la creación o fortalecimiento de las carreras administrativas municipales.
5. Promover la participación ciudadana, la transparencia en la gestión pública y la creación de espacios y mecanismos de deliberación local como condición indispensable para que la Descentralización contribuya efectivamente a la Gobernabilidad y al Desarrollo Local.
6. Establecer programas de Desarrollo Económico Local transparentes, que estimulen la iniciativa y la cooperación pública, privada y social para la creación de empleo productivo y combate a la pobreza.
7. Integrar e incluir a los territorios y sectores de la sociedad históricamente discriminados por su género, etnia, condición social o edad, de forma que se conviertan en actores del Desarrollo Local.
8. Profundizar las reformas políticas incluyendo a los partidos, de manera que éstos se conviertan en verdaderos promotores del Desarrollo Local y la Descentralización.
9. Crear y desarrollar mecanismos que permitan que los actores locales participen activamente en los procesos de integración regional.

10. Abrir espacios y crear mecanismos para que las y los migrantes participen como actores de los procesos de desarrollo de sus municipios de origen.

En síntesis, el desarrollo local, si bien no puede resolver todos los problemas y desafíos económicos, sociales, políticos y culturales que enfrentan los países de América Latina, se perfila sin duda, como un camino y una estrategia para ganarle terreno a la inequidad y la injusticia, en la perspectiva de transformar los países a partir de la transformación de los territorios.

Por ello, dado que las experiencias de desarrollo local, exitosas y no exitosas, se vienen multiplicando a lo largo y ancho de nuestros países y de nuestro continente, debemos convertirlas en la mejor fuente de aprendizaje y crear más y mejores espacios para intercambiar sobre ellas y desde ellas. Reiteramos por ello nuestro reconocimiento a Toolkit y Equipo Pueblo por hacer posible este encuentro que se inscribe en ese horizonte.

Bibliografía consultada

AROCENA, JOSE: El Desarrollo Local, un Desafío Contemporáneo. Editorial Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela. 1995.

BERVEJILLO, FEDERICO: Reinvención del Territorio. Los Agentes de desarrollo entre el conocimiento y el proyecto colectivo. En Desarrollo Local en la Globalización. CLAEH. 1999. Montevideo, Uruguay.

BOISIER, SERGIO: Palimpsesto de las Regiones como Espacios Socialmente Construidos. ILPES. Documento 88/02. Serie Ensayos. Santiago de Chile.

CABRERO, ENRIQUE: La Nueva Gestión Municipal en México. Análisis de Experiencias Innovadoras en Gobiernos Locales. Editorial Miguel Angel Porrúa. México, D.F. 1996.

CASTAÑEDA, JORGE: La reforma institucional pendiente en América Latina. El País. 11 de febrero de 2003. Madrid, España.

CEPAL: Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile: CEPAL, 2000.

CONFEDELCA I: Desarrollo Local y Descentralización en Centroamérica. Primera Conferencia Centroamericana. FUNDE – FUNDAUNGO. Julio 2002. San Salvador, El Salvador.

DESCO: Tendencias en América Latina a fines del Milenio. Septiembre 1999. Lima, Perú.

ENRIQUEZ, ALBERTO: Desarrollo Local: hacia una nueva forma de desarrollo nacional y centroamericano. Alternativas para el Desarrollo No. 80. FUNDE. San Salvador, El Salvador. Diciembre 2003.

ENRIQUEZ, ALBERTO: La Descentralización del Estado: medio e instrumento para el desarrollo local. Conferencia en Fundación Friedrich Ebert. San Salvador, El Salvador. Agosto 2000

ENRIQUEZ, ALBERTO: Desarrollo Local: elementos para una Agenda Latinoamericana. Conferencia en Asamblea General de ALOP. Antigua Guatemala, Guatemala. 9 de mayo de 2002.

FURLAN, JOSE LUIS: Descentralización y Desarrollo Municipal. Instituto para el Desarrollo Municipal. Febrero de 1995. Buenos Aires, Argentina.

FURLAN J. Y GORROCHATEGUI N: El municipio como instrumento del desarrollo regional y la participación", en Esteso R. y Tocino S. (comp.); Municipio y Región, IIPAS - Fundación Friedrich Ebert. 1989. Buenos Aires, Argentina

KAZTMAN, RUBEN: Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. . CEPAL. Revista de la CEPAL No. 75. Diciembre 2001. Santiago de Chile.

KLIKSBERG, BERNARDO: Desigualdad y Desarrollo en América Latina: la discusión postergada. Reforma y Democracia, (1999) No. 14.

KLIKSBERG, BERNARDO: La discriminación de la mujer en el mundo globalizado y en América Latina. Un tema crucial para las políticas públicas. Revista Instituciones y Desarrollo No. 12 – 13 (2002), Instituto Internacional de Gobernabilidad. Barcelona, España.

MALDONADO ZAMBRANO, STANISLAO: Desarrollo es Equidad: Hacia un Enfoque de Justicia Distributiva para el Desarrollo. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Perú. 2002.

MONCAYO, EDGAR: Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización. ILPES: Serie Gestión Pública No. 27. Diciembre 2002. Santiago de Chile.

PNUD: Informe sobre Desarrollo Humano 2001. New York, 2001.

TORRES, EDELBERTO: América latina y El Caribe: Treinta Consideraciones y una Conclusión, agosto, 1999, Guatemala.

