

INDICE

Desarrollo económico local y cooperación descentralizada para el desarrollo.

Francisco Alburquerque, pág. 2.

El desarrollo local como ámbito de cooperación para las entidades locales.

Catalina Victory, pág. 14

Crecimiento, desarrollo, democracia y equidad de género, ¿qué se puede aportar desde la cooperación descentralizada?

Magali Pineda, pág. 26

Bolivia con participación popular: un estudio de caso nacional.

Carlos Hugo Molina, pág. 42

Guatemala: construyendo institucionalidad e incidencia social en el ámbito municipal.

Olga Pérez Molina, pág. 63

Democratización del estado: la experiencia del presupuesto participativo.

Raul Pont, pág. 90

DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA PARA EL DESARROLLO

Francisco Albuquerque

1. Globalización y cambio estructural

Abrumados por la carga de la deuda externa (cuyas causas últimas incorporan el rechazo de los principales bancos de los países desarrollados a asumir el riesgo en que incurrieron en el momento de efectuar sus colocaciones de crédito), los países en desarrollo han conocido posteriormente la aplicación de recetarios de ajuste estructural diseñados por los organismos multilaterales financieros con sede en Washington DC (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial principalmente), los cuales han insistido en la necesidad de orientar las economías de dichos países hacia los mercados externos en un contexto de creciente desregulación financiera, mayores exigencias competitivas y la continuidad del proteccionismo agrario por parte de los países más desarrollados, lo cual dificulta en la práctica las exportaciones principales de los países en desarrollo.

En la aplicación de dichos procesos de ajuste se ha hecho un énfasis principal, y a veces casi exclusivo, en los programas de estabilidad macroeconómica, suponiendo que ello era suficiente para asegurar la entrada de capitales externos, lo cual no es tan claro. Asimismo, dichos procesos de ajuste se acompañaron de un conjunto de elementos adicionales que han acabado por profundizar la debilidad de dichas economías, las cuales fueron expuestas a condiciones de competitividad externa de forma drástica, sin los correspondientes períodos de adaptación que les hubieran permitido ir incorporando las innovaciones requeridas en los diferentes procesos productivos. Por otra parte, se ha alentado de forma insensata el desmantelamiento del Estado bajo la suposición de que la iniciativa privada puede asumir las responsabilidades de éste en cuanto al funcionamiento y regulación de la economía y la sociedad en el mundo actual. Toda esta auténtica cruzada fundamentalista, basada en suposiciones no contrastadas en la historia económica, ha acabado por conformar un contexto en el que las dificultades para el funcionamiento de las economías subdesarrolladas se han acumulado considerablemente. En dicho escenario, la cooperación al desarrollo no puede actuar solamente con planteamientos caritativos o solidarios. Se requiere bastante más.

Con todo, es importante subrayar que la principal limitación de los procesos de ajuste estructural aplicados en los países en desarrollo ha sido la de no incorporar las dimensiones propias del *cambio estructural*, esto es, las exigencias de los cambios obligados por la reestructuración tecnológica y organizativa, las nuevas formas de producción y gestión y las necesarias adaptaciones de la Administración y organizaciones públicas.

En lugar de enfrentar todos estos cambios propios de la nueva fase de transición tecnológica en la actual onda larga de desarrollo económico, los planteamientos ortodoxos del ajuste estructural han puesto en primer lugar el discurso de la *globalización*, invitando con ello a un desenfoque no menor del escenario en el que nos encontramos, y colaborando de ese modo a la confusión acerca de la búsqueda de estrategias de desarrollo, las cuales parece que hubieran desaparecido como posibilidad real. Por si fuera poco, desde no pocos ámbitos intelectuales de la izquierda la atención al fenómeno de la globalización parece haberse situado también en un lugar principal o casi exclusivo, en desmedro de un análisis más detenido de la naturaleza real del sistema económico mundial.

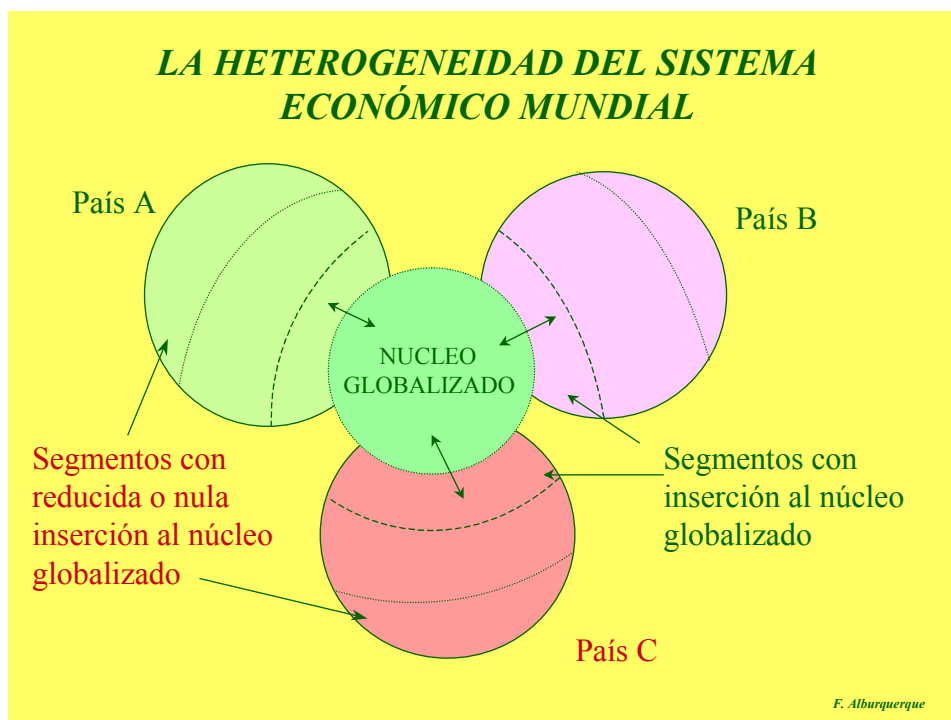
Hay que insistir, sin embargo, en que la creciente apertura y exposición externa de las economías constituye tan sólo un aspecto de la caracterización del sistema económico mundial junto al cual, como veremos de inmediato, se dan otras circunstancias de igual o mayor relevancia, sobre todo para la explicación del funcionamiento del mundo menos desarrollado. En cualquier caso, la creciente globalización económica, financiera y mediática no hace sino exponer en forma mucho mayor la heterogeneidad de situaciones a nivel internacional y al interior de los diferentes Estados, lo cual obliga a una aproximación *territorial* al desarrollo económico, el cual ya no puede seguir siendo enfrentado exclusivamente mediante una visión basada en indicadores promedio agregados y la suposición de que el funcionamiento es regulado tan sólo por los Estados nacionales o por una supuesta e imparables lógica globalizadora.

2. La heterogeneidad del sistema económico mundial

El sistema económico mundial, si es que tal cosa existe como tal, no es un único mercado. Existe un núcleo globalizado de actividades dinámicas, junto a una inmensa mayoría de actividades que se desenvuelven en ámbitos locales, protagonizadas mayoritariamente por microempresas y pequeñas empresas. Alrededor del núcleo globalizado de actividades cuya lógica de funcionamiento es mundial se encuentran segmentos de actividades y grupos vinculados a dicha lógica global. Pero, asimismo, hay también un conjunto importante de actividades que poseen una reducida o ninguna relación con las actividades del núcleo globalizado de la economía mundial (Cuadro 1).

Según datos del *World Development Indicators, 2000* del Banco Mundial, la parte de la producción mundial que es objeto de exportaciones sólo alcanza, en promedio, el 23% en 1988. Ello quiere decir que la producción no comercializada internacionalmente es la gran mayoría de la producción mundial. No todo está tan globalizado, como vemos, ni el mundo es únicamente un solo mercado (Cuadro 2).

Cuadro 1



Del mismo modo, la inversión extranjera directa, esto es, la parte de la inversión extranjera que se concreta en nuevas instalaciones productivas es solamente un 2,2% de la producción mundial, lo que muestra que las decisiones de producción en el mundo no vienen explicadas exclusivamente por las decisiones que protagonizan las inversiones de los grandes grupos extranjeros.

Existe así un desenfoque importante de la problemática de la economía mundial ya que pareciera que primero se ha decidido cual es el tema principal (la globalización) y a continuación se ha pasado a creer en ello. El análisis del mundo en desarrollo queda como anomalía desesperada, poco más. Sin embargo, como podemos apreciar con estos datos básicos, la producción local no es una cuestión marginal, sino la forma normal de funcionamiento de la gran mayoría de la gente en el mundo, una cuestión que desde la perspectiva de la cooperación al desarrollo no puede ser omitida ni dejada únicamente a los planteamientos y políticas asistenciales.

El Cuadro 3 muestra los datos correspondientes a la participación de las exportaciones de bienes y servicios en el producto nacional bruto latinoamericano, la cual es en promedio tan sólo el 15% en 1998. En otras palabras, la producción de ámbito interno en América Latina es aproximadamente el 85% de la producción total. Igualmente, como se aprecia en el Cuadro 4, la inmensa mayoría de las empresas formales existentes en América Latina son micro y pequeñas empresas, las cuales suponen en promedio más del 96% del total de empresas existentes y casi el 57% del empleo.

Cuadro 2

**LA PRODUCCION NO COMERCIALIZADA
INTERNACIONALMENTE ES LA MAYOR PARTE DE LA
PRODUCCION MUNDIAL**

EXPORTACIONES EN PORCENTAJE DEL PNB

	1980	1998
• MUNDO	20	23
• USA	10	12
• REINO UNIDO	27	29
• FRANCIA	22	27
• JAPÓN	14	11
• ITALIA	22	27
• ESPAÑA	16	28
• GRECIA	16	16

**INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA
EN PORCENTAJE DEL PIB**

	1980	1998
MUNDO	0,7	2,2
A. LATINA	0,8	3,5

Fuente: World Development Indicators, Banco Mundial, 2000

**LA PRODUCCION LOCAL NO ES UNA CUESTION MARGINAL,
NI PUEDE DEJARSE UNICAMENTE A LOS PLANTEAMIENTOS
Y POLITICAS ASISTENCIALES.**

F. Alburquerque

La inserción internacional no garantiza suficiente difusión del progreso técnico en los diferentes sistemas productivos locales. Los eslabonamientos productivos con las actividades dinámicas externas son reducidos, siendo limitada la creación neta de empleo cualificado y reducidos los efectos de difusión de innovaciones en la base productiva de cada territorio. Esto hace necesaria una política territorial para el fomento de la innovación productiva y el desarrollo empresarial, así como para la formación de recursos humanos según las necesidades existentes en cada sistema productivo local, y para asegurar las condiciones de sostenibilidad ambiental en las diferentes actividades desplegadas.

Todos los sistemas productivos locales requieren, pues, asegurar la introducción de las innovaciones productivas en su base económica, así como mejoras de competitividad en sus mercados. De este modo, hay que acompañar las políticas de estabilidad macroeconómica y ajuste externo con políticas de desarrollo económico local, a fin de dar adecuada respuesta a los cambios estructurales de la actual fase de transición tecnológica, en el contexto de la globalización y mayores exigencias en los mercados.

Esto no significa que el desarrollo económico local se limite únicamente al funcionamiento de actividades productivas que se realizan en mercados internos. No es así. Algunas de las iniciativas de desarrollo económico local utilizan también las oportunidades de dinamismo externo existentes. Lo importante es saber incorporar ese dinamismo exógeno como parte de una estrategia local de desarrollo.

Cuadro 3

AMERICA LATINA: PARTICIPACION DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS EN EL PNB

Promedio	1980	1998
AMERICA LATINA:	12%	15%

	1980	1998		1980	1998
• Brasil	9%	7%	• Ecuador	25%	27%
• Argentina	5%	10%	• Chile	23%	28%
• Haití	22%	11%	• México	11%	31%
• Perú	22%	12%	• R. Dominicana	19%	31%
• Colombia	16%	14%	• Panamá	51%	34%
• Guatemala	22%	19%	• Nicaragua	24%	39%
• Bolivia	25%	20%	• Honduras	36%	46%
• Venezuela	29%	20%	• Costa Rica	26%	49%
• Uruguay	15%	22%	• Paraguay	43%	68%
• El Salvador	34%	23%			

Fuente: World Development Indicators, Banco Mundial, 2000.

F. Albarquerque

Cuadro 4

IMPORTANCIA DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA EN AMÉRICA LATINA

PAÍSES	EMPRESAS SEGÚN NÚMERO DE EMPLEADOS	NÚMERO DE EMPRESAS (% del total)	EMPLEO (% del total)
ARGENTINA	De 0 a 50	96,5	47,0
BOLIVIA	De 1 a 49	99,5	80,5
BRASIL	De 0 a 49	94,0	37,4
COLOMBIA	De 0 a 49	95,9	66,4
COSTA RICA	De 0 a 49	96,0	43,3
CHILE	De 0 a 49	97,1	74,4
MÉXICO	De 0 a 50	94,7	50,8
NICARAGUA	De 1 a 30	99,6	73,9
PANAMÁ	De 0 a 49	91,5	37,6
PERÚ	De 1 a 50	95,8	40,2
URUGUAY	De 0 a 49	97,9	64,4
PROMEDIO 11 PAÍSES:	MIPES	96,2	56,5

Datos oficiales de mediados de los años 90 sobre establecimientos empresariales formales, a excepción de Argentina, Nicaragua, Panamá y Perú, que se refieren a establecimientos manufactureros

F. Albarquerque

3. Competitividad sistémica territorial y desarrollo económico

La competitividad es la capacidad de mantener y ampliar la presencia en los mercados, lo cual comienza -aunque no concluye- con el logro de los mejores niveles de eficiencia productiva o productividad dentro de la actividad transformadora. Ello es

así porque además de lograr eficiencia productiva es preciso haber incorporado previamente la información de los mercados, apostar por la calidad y la diferenciación del producto y asegurar una atención adecuada a los clientes, entre otras cuestiones básicas.

Tanto la competitividad como el desarrollo son sistémicos, esto es, resultado del esfuerzo organizativo e institucional del conjunto de actores sociales. Por ello no basta únicamente con asegurar las condiciones generales de estabilidad macroeconómica, sino que es preciso introducir las innovaciones productivas y de comercialización apropiadas en el nivel *micro* de cada sistema productivo local, incorporando la necesaria capacidad de gestión empresarial y tecnológica y la integración en redes de cooperación para acceder a la información estratégica o compartir ventajas de la especialización productiva y comercial.

Para ello, es preciso fomentar también la cultura local emprendedora y dotarse de una estrategia de desarrollo territorial. En otras palabras, es preciso actuar en el nivel *meta* a fin de disponer de factores socioculturales y escala de valores favorable a las actitudes innovadoras o emprendedoras. Del mismo modo, para asegurar una actuación en cada ámbito territorial es necesario actuar también en el nivel *meso*, a fin de crear entornos favorables para el fomento del desarrollo local, lo cual exige el fortalecimiento de los gobiernos locales incorporando en ellos la lógica del desarrollo económico local y, sobre todo, abrir espacios de intermediación y cooperación entre actores públicos y privados a nivel territorial, a fin de alcanzar los necesarios consensos para el desarrollo local (Cuadro 5).

Cuadro 5



Cuando se alude a la introducción de innovaciones productivas no solamente me refiero a las innovaciones estrictamente tecnológicas, ya sean de producto o proceso productivo, sino también a las innovaciones de gestión y las innovaciones sociales e institucionales. Son innovaciones tecnológicas de producto, por ejemplo, la incorporación de nuevos materiales, las mejoras en diseño y diversificación de productos, la creación de marcas y la certificación de calidad. Las innovaciones de

proceso productivo se refieren, por su parte, a la incorporación de nuevos equipos, nuevas instalaciones, mejoras en la línea de producción, control de calidad o informatización.

Innovaciones de gestión son las mejoras en la flexibilidad y eficiencia productiva, mejoras en la cualificación de los recursos humanos o en los procesos de trabajo, el acceso a redes de información estratégica o el establecimiento de relaciones de colaboración con proveedores y clientes. Finalmente, las innovaciones sociales e institucionales son también parte esencial de las innovaciones productivas. Me refiero, por ejemplo, a la promoción de actividades innovadoras, el fomento de la cultura emprendedora, la descentralización de decisiones sobre innovación o la concertación de actores públicos y privados.

Como se aprecia, la introducción de innovaciones -una cuestión crucial para el desarrollo económico- no solamente depende de la existencia de empresarios con capacidad emprendedora, sino que requiere la existencia de entornos territoriales innovadores. Así pues, los problemas tecnológicos, la cualificación de recursos humanos y la sostenibilidad ambiental, tres grandes temas del desarrollo económico, sólo pueden tratarse adecuadamente desde el nivel *territorial*.

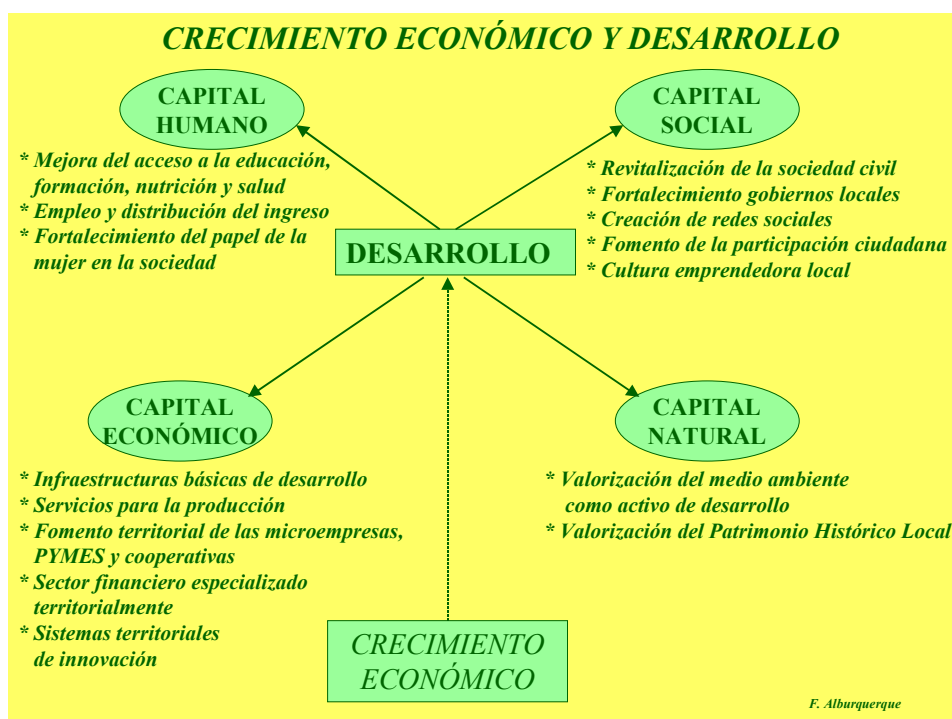
El territorio, por tanto, no puede reducirse a simple espacio abstracto e indiferenciado. En su lugar hay que considerarlo como un actor fundamental de desarrollo, integrado no sólo por el medio físico sino por los actores sociales y sus organizaciones, las instituciones locales, la cultura y el patrimonio histórico local, entre otros aspectos básicos. Todos ellos son importantes en la nueva visión del desarrollo, que incorpora además del capital económico y financiero las diferentes dimensiones del capital humano, el capital social e institucional y el capital natural (Cuadro 6).

4. Empresas, redes y territorio

Anteriormente ya señalé la importancia de las micro y pequeñas empresas desde el punto de vista del empleo y, por tanto, del ingreso. Igualmente, esa presencia es muy importante desde el punto de vista de la presencia difusa de este conjunto de empresas en el territorio, lo cual las hace especialmente importantes para la distribución del progreso técnico a lo largo y ancho del territorio de cualquier país.

Existe, sin embargo, un desajuste importante entre la decisiva contribución de este colectivo de empresas de pequeño tamaño a la economía nacional, al empleo y el ingreso, de un lado, y la fragilidad de las mismas ante las crecientes exigencias competitivas, de otro.

Cuadro 6



De ahí la importancia decisiva de contar con una política territorial de fomento productivo para asegurar la introducción de innovaciones en los diferentes sistemas productivos locales, lo cual constituye una cuestión crucial para el desarrollo económico y social de cualquier territorio.

Sin embargo, conviene señalar que las empresas no están organizadas en censos o catastros, sino en cadenas productivas o “clusters” (agrupamientos o racimos) de empresas, que integran los correspondientes eslabonamientos productivos “hacia atrás” (relaciones con proveedores de insumos y materias primas en general) o “hacia delante” (relaciones con distribuidores, comerciantes y clientes) que dan sentido a la actividad de las mismas. De este modo, la eficiencia productiva y la competitividad no dependen exclusivamente de las empresas contempladas de forma aislada, sino de los agrupamientos o redes de empresas, así como de la capacidad de impulsar innovaciones que posee el territorio donde se localizan esos agrupamientos de empresas.

La identificación territorial de dichos sistemas territoriales de empresas y el detalle de sus eslabonamientos productivos resulta, pues, crucial para poder elaborar estrategias apropiadas de desarrollo local. Por eso se insiste en que el desarrollo local no es lo mismo que desarrollo municipal, ya que las fronteras de los sistemas productivos locales no tienen porqué coincidir con las fronteras político-administrativas de los diferentes municipios.

En ocasiones la base económica local es bastante similar en varios municipios colindantes y, en otros casos, sobre todo en municipios de gran tamaño, es posible identificar diferentes sistemas productivos locales. En el primer caso es necesario alentar la creación de una mancomunidad de municipalidades para abordar de forma conjunta la estrategia de desarrollo local, mientras que en el segundo caso la situación

es bastante diferente. De ahí que se subraye la importancia de la flexibilidad de instituciones e instrumentos para una eficaz política de desarrollo económico local.

En todo caso, como se aprecia, es preciso superar la habitual aproximación sectorial en el análisis de la economía local ya que las actividades productivas reales utilizan insumos que proceden de los distintos sectores económicos y son, todas ellas de naturaleza multisectorial. Por ejemplo, una actividad textil que utiliza materia prima procedente del sector primario la cual es transformada mediante el uso de maquinaria industrial y servicios de diseño e información de mercados, entre otros, no puede ser apreciada en su integridad desde la clásica división sectorial que establecen las estadísticas económicas convencionales al diferenciar de un lado las actividades primarias, las manufactureras y las de los servicios. Dicha clasificación convencional ayuda muy poco a mostrar la naturaleza real de los procesos productivos, de ahí que se precise una aproximación diferente para elaborar los Sistemas de Información Territorial para del desarrollo económico local.

Por otra parte, para el fomento de las microempresas y pequeñas empresas no es suficiente una política genérica de apoyo desde el nivel central del Estado. Se requiere una política activa y concertada entre los diferentes actores, de apoyo a la innovación y desarrollo empresarial de dichas empresas en los diferentes ámbitos territoriales. El diferente perfil productivo en dichos territorios y la complejidad y variedad de las actuaciones de innovación y desarrollo empresarial concretas; así como la necesidad de adecuar la oferta de formación de recursos humanos a las necesidades existentes en los diferentes sistemas productivos locales; y la importancia cada vez mayor de atender a las características medioambientales de cada territorio, obligan a un diseño flexible (esto es, contextualizado según las diferencias territoriales) que debe buscar la cooperación público-privada en cada ámbito local a fin de encarar una adecuada estrategia de desarrollo económico.

5. Los servicios de desarrollo empresarial

Por lo general, las microempresas y pequeñas empresas suelen mostrar grandes dificultades en el acceso territorial a algunos de los servicios a empresas más importantes, como son la información empresarial, la capacitación en gestión empresarial y tecnológica, la capacitación de recursos humanos, la formación en consultoría de empresas, el apoyo a la innovación productiva, la comercialización y fomento de la exportación, la cooperación empresarial y las facilidades para la creación de nuevas empresas, y el asesoramiento financiero para la realización de proyectos de inversión. Todos estos servicios reales a empresas se unen a las dificultades habituales para el acceso al financiamiento, sobre todo el de medio y largo plazo. De ahí que la construcción de una oferta territorial de servicios para el desarrollo de este tipo de empresas de pequeña dimensión sea un aspecto decisivo para el desarrollo económico local (Cuadro 7).

Cuadro 7

La construcción de la oferta territorial de servicios a empresas según el perfil productivo local

LOS SERVICIOS A EMPRESAS

- * ***INFORMACION EMPRESARIAL***
- * ***CAPACITACION EN GESTION EMPRESARIAL Y TECNOLOGICA***
- * ***CAPACITACION DE RECURSOS HUMANOS***
- * ***CAPACITACION EN CONSULTORIA DE EMPRESAS***
- * ***APOYO A LA INNOVACION PRODUCTIVA***
- * ***COMERCIALIZACION Y FOMENTO DE LA EXPORTACION***
- * ***COOPERACION EMPRESARIAL Y CREACION DE EMPRESAS***
- * ***ASESORAMIENTO FINANCIERO EN PROYECTOS DE INVERSIÓN***

El acceso a estos servicios intangibles es una cuestión vital para la eficiencia productiva y competitividad del sistema local de empresas.

F. Albuquerque

Como se aprecia, una política territorial activa para el fortalecimiento de la base empresarial local en relación con la innovación tecnológica, la cualificación de los recursos humanos y el desarrollo sostenible ambientalmente es fundamental para sustentar procesos de desarrollo económico local. Para ello se requiere, sobre todo, una actuación decidida de los diferentes actores locales, públicos y privados, a fin de buscar la óptima vinculación entre los diferentes elementos del sistema territorial de capacitación de recursos humanos y las necesidades del sistema productivo local; así como la construcción de entornos innovadores territoriales basados en la concertación estratégica de los diferentes actores locales.

En todo ello la experiencia acumulada por los Ayuntamientos, Diputaciones y entidades locales en el Estado español durante estas últimas décadas, en la transición democrática tras la dictadura franquista, puede servir de referencia importante para dar contenido a una emergente e importante cooperación descentralizada municipal que bien puede dotarse de este contenido para diferenciar su cooperación del asistencialismo o mercantilismo tan habituales en la ayuda internacional al desarrollo.

Como he señalado, hay políticas decisivas que no pueden hacerse eficiente ni eficazmente desde una óptica genérica ni desde una perspectiva centralista. Requieren su contextualización en cada escenario territorial (social y cultural) concreto, para lo cual se precisa desplegar un ejercicio de concertación de actores sociales en cada ámbito territorial.

6. Importancia de la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales

La descentralización constituye una herramienta muy importante para alentar las iniciativas locales de desarrollo al facilitar la cesión de competencias, recursos y responsabilidades a las diferentes administraciones locales (regionales, provinciales y municipales). Con ello pueden liberarse iniciativas potenciales de desarrollo en cada territorio, a partir de sus recursos endógenos, ejerciendo los actores locales su capacidad para decidir y liderar sus propios procesos de desarrollo.

De este modo la estrategia de desarrollo local se sustenta en tres pilares básicos como son la descentralización y fortalecimiento de las administraciones locales; la creación de entornos territoriales innovadores; y el fomento de iniciativas de desarrollo económico local y generación de empleo y renta, lo cual contrasta con las estrategias tradicionales de desarrollo de carácter centralista, basadas en un diseño sectorial de instrumentos de fomento, con despliegue de políticas compensatorias o asistenciales.

Las políticas descentralizadas poseen, pues, rasgos diferenciales respecto a las políticas centralistas (Cuadro 8). Las políticas descentralizadas se caracterizan por su horizontalidad y carácter indirecto, orientadas a crear oportunidades y un entorno territorial favorable a los emprendimientos innovadores, lo cual las diferencia de los tradicionales subsidios a la producción o el asistencialismo. Igualmente, ello contrasta con el rasgo de verticalidad que caracteriza a las políticas centralistas, las cuales se dictan desde el nivel central del Estado con un carácter generalista, esto es, se suponen válidas para cualquier espacio geográfico, mientras las políticas descentralizadas son selectivas, tratando de adaptarse a los diferentes perfiles productivos territoriales.

Las políticas centralistas piensan la economía nacional básicamente como un conjunto de sectores, mientras las políticas descentralizadas lo hacen pensando la economía nacional como un conjunto de economías locales, lo cual les lleva a añadir una característica adicional reiteradamente citada, como es la concertación de dichas políticas con los distintos actores territoriales.

El respaldo decidido a la descentralización, a fin de dar mayor responsabilidad y competencias a los gobiernos locales para el fomento del desarrollo económico y la creación de empleo en los diferentes ámbitos territoriales; la importancia de la introducción de innovaciones productivas y su difusión en la base productiva y el tejido empresarial de cada territorio; la creación de entornos sistémicos de competitividad territorial y el desarrollo de la oferta apropiada de servicios de desarrollo empresarial para las micro y pequeñas empresas, son todos ejes estratégicos fundamentales de la nueva política económica territorial, que tiene hoy un amplio respaldo en las iniciativas de desarrollo territorial de la Unión Europea.

Cuadro 8

RASGOS DIFERENCIALES EN LAS POLITICAS DESCENTRALIZADAS Y CENTRALISTAS

POLITICAS DESCENTRALIZADAS

- **HORIZONTALIDAD** (Políticas indirectas, orientadas a crear oportunidades y entorno favorables a los emprendimientos innovadores).
- **SELECTIVIDAD** (Según los diferentes perfiles productivos territoriales).
- **TERRITORIALIDAD** (Piensan la economía nacional como un conjunto de economías locales).
- **CONCERTADAS** con los distintos agentes locales.

POLITICAS CENTRALISTAS

- **VERTICALIDAD** (Se dictan desde el nivel central del Estado).
- **GENERALIDAD** (Se suponen válidas para cualquier espacio geográfico).
- **FUNCIONAL/SECTORIAL** (Piensan la economía nacional como un conjunto de sectores).

F. Albuquerque

Como vemos, también en este campo, como en el de la cooperación internacional al desarrollo, es necesario superar los planteamientos asistencialistas y dejar de considerar las actuaciones de ámbito local como temas de menor importancia o protagonizadas por actores empresariales “no viables”, informales o de reducida relevancia. Este tipo de actores empresariales de pequeña dimensión constituyen la inmensa mayoría, no solamente en los países subdesarrollados sino también en las economías desarrolladas. Se trata, por consiguiente, de la parte más numerosa del conjunto de empresas existente las cuales, como se ha insistido, son fundamentales desde el punto de vista del empleo e ingreso de gran parte de la población.

Por ello, una inteligente política de cooperación descentralizada municipal podría incorporar, como se ha señalado, el aprendizaje colectivo acumulado por las entidades locales del Estado español en la transición a la democracia en relación con estos temas, a fin de dar contenido a los programas y proyectos de cooperación descentralizada de forma diferenciada de la cooperación centralista oficial, mediante un enfoque no solamente asistencial o caritativo ante el problema del subdesarrollo y la pobreza.

EL DESARROLLO LOCAL COMO ÁMBITO DE COOPERACIÓN PARA LAS ENTIDADES LOCALES

Catalina Victory

1. Actores y recursos de la cooperación descentralizada

La cooperación para el desarrollo que no corresponde a las instancias del gobierno central se denomina cooperación descentralizada y ésta comprende las administraciones públicas regionales y locales y las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo.

En este trabajo analizaremos sólo la cooperación descentralizada que realizan las entidades locales y que en los últimos nueve años ha ido creciendo y consolidándose, pasando a tener importancia y características propias frente a la cooperación del estado. En estos últimos nueve años la cooperación descentralizada ha pasado de representar 2.821 millones de pesetas en 1991 a más de 30.556 en 1999, es decir, la cooperación descentralizada en estos últimos nueve años se ha multiplicado por 11, pasando a significar para 1999 un 15% del total de la Ayuda Oficial al Desarrollo (cuadro 1).

Cuadro 1

Evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y de la Cooperación Oficial Descentralizada (COD), 1991-1999

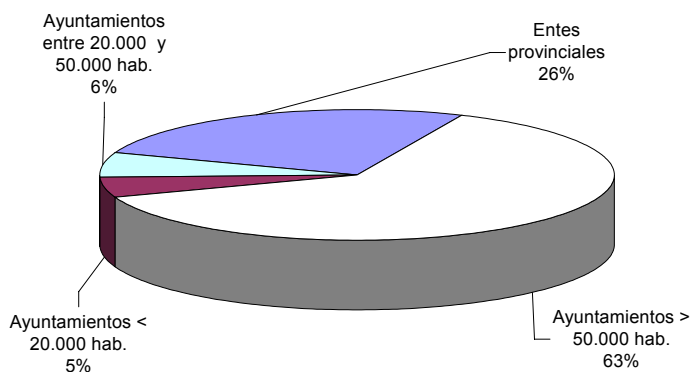
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total AOD (millones ptas)	131.125	155.463	165.853	175.652	167.824	160.106	181.528	205.812	212.939
Incremento AOD (%)		18,56	6,68	5,91	-4,46	-4,60	13,38	13,38	3,46
Total COD (millones ptas)	2.821	3.789	4.185	5.316	14.667	19.380	20.763	28.143	30.556
Incremento COD (%)		34,31	10,45	27,02	175,90	32,13	7,14	35,54	8,57
%COD/AOD	2,15	2,44	2,52	3,03	8,74	12,10	11,44	13,67	14,35
%AOD/PNB	0,24	0,27	0,28	0,28	0,24	0,21	0,23	0,24	0,23
AOD sin COD (millones ptas)	128.304	151.674	161.668	170.336	153.157	140.726	160.765	177.669	182.383
AOD sin COD (%PNB)	0,23	0,26	0,27	0,26	0,21	0,18	0,20	0,20	0,19

Fuente: Carlos Gomez Gil: "La cooperación descentralizada: motor de cambio o espacio de incertidumbre"

El volumen global de esta cooperación descentralizada se concentra en los ayuntamientos de más de 50.000 habitantes que acumulan el 63% del total de la ayuda y en los entes provinciales que representan el 26% de ésta. Prácticamente el 90% del volumen global de esta cooperación es realizada por 119 entidades locales, capitales de provincia y diputaciones (cuadro 2).

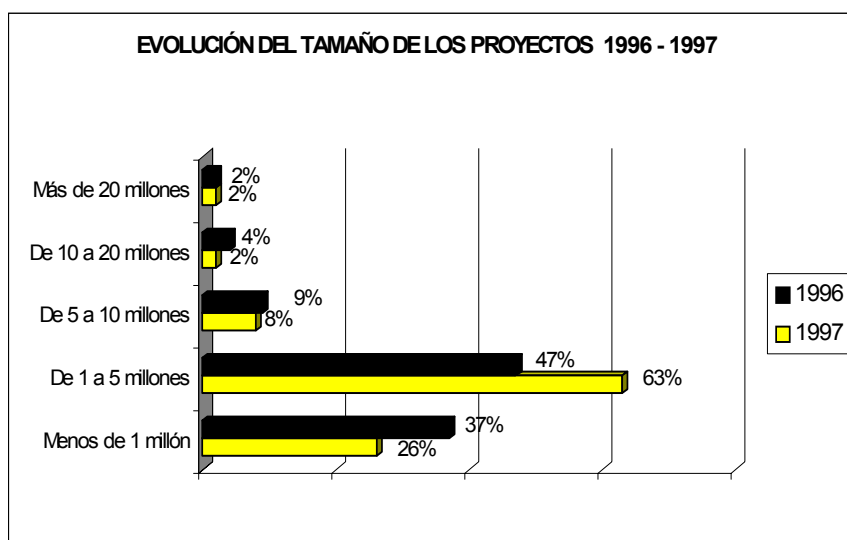
Conviene, no obstante, decir que el número de entidades locales que cooperan en nuestro país equivalen al 40% de las corporaciones locales de más de 5.000 habitantes, representando ello un 70% de la población censada de nuestros municipios.

Distribución de la cooperación según tamaño y tipo de las CCLL



La tendencia mayoritaria en las corporaciones locales consiste en situar la financiación de los proyectos en una franja comprendida entre uno a cinco millones (cuadro 3). Y la ejecución de estos proyectos se lleva a cabo por organizaciones no gubernamentales. La evolución del tamaño de las partidas de los presupuestos municipales desde 1993 a 1998 por parte de las Corporaciones locales es la que se expone en el cuadro 4 y que como puede constatarse son pequeñas en recursos. Las aportaciones que se recogen en estas partidas sólo pueden significar y tener un impacto en políticas de desarrollo si se ejecutan los proyectos de forma coordinada o con asociación de varios municipios.

Cuadro 3



Cuadro 4. Evolución del tamaño de las partidas de los presupuestos municipales

AÑOS	TAMAÑO MEDIO
1993	1,6 millones
1994	1,8 millones
1995	2,3 millones
1996	3,23 millones
1997	3,24 millones
1998	3,8 millones

A pesar de la importancia de las cifras destinadas a la cooperación descentralizada de las entidades locales que representa un 15% del total de la ayuda oficial al desarrollo, tenemos que mencionar que, en los últimos años, se están produciendo desajustes entre la ejecución de los presupuestos y los pagos correspondientes, la no ejecución de muchos proyectos y la simple falta de adjudicación. Estas desviaciones según la Federación de municipios representa aproximadamente un 18% del total de los fondos presupuestados y equivale a una cifra cercana a los 2.500 millones de pesetas para los Ayuntamientos y Diputaciones.

Es obvio que los recursos y actores implicados en la cooperación descentralizada son muchos y dinámicos, sin embargo, podemos ir vislumbrando ya un déficit de políticas y programas para el desarrollo, así como una carencia de planificación de los recursos en base a objetivos claros y continuados para conseguir o posibilitar estrategias o resultados de acción para el desarrollo.

2. Características de la cooperación descentralizada de las entidades locales

Esta cooperación corresponde a la categoría de AOD donde se concentra el 97% del gasto, siendo esta ayuda de carácter no reembolsable. Los sectores de cooperación priorizados son los de infraestructura social y en este ámbito lo relativo a equipamientos sociocomunitarios : atención infantil, promoción de la mujer, promoción laboral, lucha contra la marginación y exclusión social.

En el subsector de Administración Pública, ámbito de la cooperación donde se ha englobado la defensa de derechos humanos, democratización, y los demás aspectos relacionados con esta materia, las corporaciones locales han ejecutado en su mayoría directamente las acciones en coordinación con la sociedad civil, el movimiento asociativo y ciudadano. Subrayar además, la importancia creciente de este subsector que alcanzó en 1997 la cifra de 100 millones de pesetas, un 40% más que el año anterior.

Existen preferencias en los destinos de esta cooperación, siendo América Central el área que más proyectos atrae. Los Países andinos son destinos de interés creciente, habiendo aumentado en los últimos años de manera considerable el número de proyectos ejecutados.

Hay que remarcar que con el crecimiento de los fondos de cooperación, se ha producido un efecto disgregador ampliándose en número los destinos. En el bienio 96/97 para la gestión y ejecución de un monto de 20.000.000.000 de pesetas participaron 987 entidades y se distribuyó la ayuda entre más de 4.000 acciones en 99 países.

Las corporaciones locales ejecutan directamente una escasa porción de sus fondos ya que son las ONGD quienes gestionan el mayor volumen de la cooperación. En general, los proyectos que se ejecutan carecen de una planificación coordinada de actuaciones y acciones y de un objetivo último, que es el de contribuir al desarrollo. Las acciones parciales y fragmentadas definen en buena parte la cooperación que realizan nuestras entidades locales.

Señalar como una de las grandes carencias de la cooperación descentralizada que los municipios no desarrollen y ejerzan la fuerza que tienen como entidades descentralizadas dotadas de autonomía administrativa, política y jurídica para apoyar otras fórmulas de gobierno y administración mucho más cercanas a sus habitantes, entendidas éstas como eficaces respuestas para solucionar problemas que afectan a la vida de sus ciudadanos.

3. El Desarrollo económico local

Los Ayuntamientos de las diferentes CCAA de nuestro país han realizado desde mediados de los años 80 un esfuerzo notable para abordar el desarrollo económico y social en sus municipios, al objeto de dar respuesta a las necesidades de sus ciudadanos. Estos esfuerzos se han expresado en multitud de instrumentos y acciones tanto de carácter político como técnico. Podemos hoy decir, que en nuestros municipios el desarrollo local, la promoción económica, la cohesión social y la concertación público-privada forman parte de la agenda de las políticas públicas. Sin embargo, estas reflexiones, este andar hacia fórmulas más propias del desarrollo no ha sido trasladado al ámbito de la cooperación que nuestros municipios están realizando, por ello vamos a abordar en este apartado qué entendemos por el desarrollo local, y como éste es un ámbito privilegiado para la cooperación descentralizada.

Como bien señala el profesor Francisco Albuquerque, podemos definir el desarrollo económico local como un proceso de transformación de la economía y la sociedad local, orientado a superar las dificultades y retos existentes, que busca mejorar las condiciones de vida de su población, mediante una actuación decidida y concertada entre los diferentes agentes socioeconómicos locales (públicos y privados) para el aprovechamiento más eficiente y sustentable de los recursos endógenos existentes, mediante el fomento de las capacidades de emprendimiento empresarial local y la creación de un entorno innovador en el territorio.

Tiene el desarrollo local obviamente un enfoque desde abajo, que tiene en cuenta los recursos endógenos ante otras teorías del desarrollo que tienen como guía el crecimiento económico cuantitativo. Es importante señalar que este enfoque no cuestiona la necesidad de atender a los equilibrios macroeconómicos.

EL DESARROLLO LOCAL UN ENFOQUE “DESDE ABAJO”

* Preocupación principal por:

- Distribución del ingreso
- Sustentabilidad ambiental
- Calidad de vida
- Relaciones laborales
- Satisfacción de las necesidades básicas de la población

* Estrategias basadas fundamentalmente en la potenciación de los recursos endógenos, sin dejar de aprovechar las oportunidades externas:

- Articulación del sistema productivo local
- Mayor vinculación del tejido empresarial
- Control mayor del proceso de desarrollo por parte de los actores locales

* Impulso de iniciativas de desarrollo local mediante el fortalecimiento de los gobiernos locales y el diseño territorial de las políticas de fomento productivo

Fuente : Francisco Albuquerque

Son factores decisivos para el desarrollo económico local : el territorio, los recursos humanos, la innovación y difusión tecnológica en la base productiva y el tejido empresarial, y el interés por la micro, pequeña y mediana empresa, que constituyen gran parte del tejido empresarial en los diferentes sistemas locales.

El territorio en el desarrollo económico local es considerado como un recurso específico, un actor principal del desarrollo económico y no, únicamente un mero espacio o marco donde se desarrollan las actividades económicas y sociales. El territorio produce efectos y ofrece prestaciones específicas a la economía local y suministra a la producción un entorno con capacidad para generar y mantener ventajas competitivas. Son necesarios para el desarrollo local, entornos innovadores territoriales donde el territorio deja de ser un soporte pasivo de localización de empresas o actividades para convertirse en un actor del desarrollo, facilitador del cambio tecnológico y estimulador de la creatividad empresarial. Podemos enunciar como instrumentos de actuación de este actor del desarrollo: la ordenación del territorio, la planificación estratégica o participativa y el urbanismo.

Los recursos humanos constituyen el elemento motor de una nueva dinámica de desarrollo “ desde abajo”. Su movilización es un factor imprescindible para esta perspectiva. Los actores locales son simultáneamente motor y expresión del desarrollo local, y son, de hecho, los protagonistas de la dinamización de la sociedad local.

La articulación de actores en torno al desarrollo local plantea que definamos tres categorías de actores, cada uno con una dimensión propia: actores ligados a la toma de decisiones, actores ligados a técnicas particulares y actores ligados a la acción sobre el terreno . De la posibilidad de que estos actores protagonicen conjuntamente las acciones en favor del desarrollo, depende esencialmente el éxito de las iniciativas locales.

Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación están alterando sustancialmente la economía y la sociedad contemporánea, requiriendo por ello, cambios o mejoras gerenciales y organizativas en el funcionamiento de las empresas y la administración pública, así como diferentes tipos de involucramiento entre los agentes socioeconómicos e institucionales. Cambios que son a veces, la precondition

para la introducción de las mejoras tecnológicas. En realidad, hay que subrayar que nunca se dan las innovaciones técnicas en el vacío, sino como parte de las transformaciones sociales e institucionales. Por ello, hay que entender el término de innovación tecnológica en su sentido más amplio, es decir, incluyendo los cambios e innovaciones sociales que la acompañan y hacen posible.

La introducción constante de innovaciones tecnológicas y organizativas en la base productiva constituye un elemento determinante del incremento de productividad y competitividad o un imperativo para la organización productiva empresarial. De ahí, la importancia de que la región o municipio asuma un papel activo como agente facilitador del acceso a las innovaciones tecnológicas organizativas y sociales. Aspectos fundamentales para tejidos empresariales mayoritariamente formado por empresas de pequeña dimensión y microempresas, las cuales no pueden acceder por si solas a los servicios avanzados de la producción.

La micro, pequeña y mediana empresa es otro de los factores decisivos para el desarrollo local, no sólo por la importancia de la pequeña producción en términos de generación de empleo e ingreso para amplias capas de la población, sino para lograr una difusión territorial más equilibrada del progreso técnico y el crecimiento económico. Sin una política específica de atención a la problemática concreta de este tipo de empresas en los diferentes sistemas locales, cualquier estrategia de desarrollo económico es muy posible que quede limitada en su alcance.

Las estrategias de desarrollo local conciben al territorio como un agente de transformación social, los recursos humanos como un elemento motor de esa dinámica, la generación y difusión de nuevas tecnologías pilares estratégicos del desarrollo y la pequeña, mediana y micro- empresa un componente para la difusión territorial del crecimiento económico, el empleo e ingreso de amplias capas de la población. En conclusión, el desarrollo económico local no puede ser considerado como un ejercicio de planificación del Estado central ni como fruto de la actuación de las empresas, sino como un esfuerzo organizado de toda la sociedad donde la gestión pública tiene un papel fundamental a realizar.

En las estrategias de desarrollo local se aprecia un mayor interés y preocupación por la satisfacción de las necesidades básicas, la mejora del empleo, ingreso y calidad de vida, así como el mantenimiento de la base de recursos naturales y el medioambiente local. Del mismo modo, frente a una estrategia basada en el apoyo financiero y tecnológico externo se destaca la importancia del esfuerzo endógeno de articulación del tejido productivo y empresarial local, la potenciación de los recursos propios, el involucramiento de las entidades financieras locales y, en suma, la adaptación de innovaciones tecnológicas y organizativas en la base territorial, con un control mayor del proceso de desarrollo por parte de los actores locales.

Estos planteamientos, que distan mucho de constituir un proyecto autárquico, buscan, en suma, difundir el desarrollo, tratando de endogeneizar territorialmente las bases de sustentación del crecimiento económico y el empleo productivo, incrementan las posibilidades de aprovechar las oportunidades de dinamismo externo existentes y suponen, asimismo, una respuesta a las tesis sobre la difusión del crecimiento económico a partir de las grandes empresas y aglomeraciones urbanas. Este planteamiento obliga a una intervención concertada de los diferentes actores sociales subordinados, en favor de una estrategia más integral de desarrollo orientada a garantizar espacios de cohesión social y subsistencia digna para la mayoría de la población.

En conclusión, entre los rasgos comunes del planteamiento del desarrollo territorial destacan :

- Las actividades orientadas a la promoción del potencial de desarrollo endógeno y no sólo a la captación de inversiones foráneas.
- La importancia de la dimensión territorial de la política tecnológica a fin de facilitar el fomento de las potencialidades endógenas de cada zona.
- La atención prioritaria a las pequeñas, medianas y microempresas, lo cual permite introducir criterios de rentabilidad social y generación de empleo e ingreso entre la mayoría de la población, y no sólo guiarse por los estrechos criterios de la rentabilidad financiera inmediata.
- El aseguramiento del acceso a los servicios de desarrollo empresarial en el "entorno" territorial, a las microempresas y PYMES.
- El desarrollo de redes institucionales y acuerdos de cooperación y complementariedad territoriales en la construcción del entorno innovador territorial apropiado.
- Intervención estratégica y proactiva de las administraciones locales.
- La modernización de la gestión pública.
- Construcción de institucionalidad local basada en la cooperación público-privada.

PLANTEAMIENTO INTEGRAL PARA EL DESARROLLO LOCAL

*** EL DESARROLLO ES RESULTADO DEL ESFUERZO ORGANIZADO DE TODA LA SOCIEDAD**

- No es producto de una planificación desde el Estado central
- La empresa no actúa en el vacío

*** NECESIDAD DE REINVENTAR LA GESTIÓN PÚBLICA:**

- Visión de largo plazo
- Concepción integral de la innovación como un proceso de cambio social, institucional y cultural
- Concertación con los diferentes actores sociales territoriales y búsqueda de acuerdos para el desarrollo sostenible y el empleo
- Abandono de la lógica de subsidio e introducción de una cultura innovadora y emprendedora
- Carácter institucional no burocrático, con agilidad y operatividad

*** RASGOS COMUNES DE UN NUEVO PLANTEAMIENTO DE DESARROLLO TERRITORIAL:**

- Las actividades se orientan a la promoción del potencial de desarrollo endógeno y no sólo a la captación de inversiones foráneas
- Importancia de la dimensión territorial de la política tecnológica y fomento de potencialidades endógenas específicas de cada zona o ámbito local
- Atención prioritaria a las PYMES, a fin de introducir criterios de rentabilidad social y generación de empleo, y no solo la rentabilidad financiera inmediata
- Asegurar el acceso territorial a los servicios de apoyo a la producción
- Desarrollo de redes institucionales y acuerdos de cooperación para construir un entorno innovador
- Consideración de la sostenibilidad ambiental de las diferentes opciones productivas

Fuente : Francisco Alburquerque

4. Ideas y propuestas para la cooperación descentralizada de las entidades locales

Una de las tareas que realizan nuestras corporaciones locales es la cooperación y la solidaridad con los países en vías de desarrollo. Existe una aceptación mayoritaria por parte de la ciudadanía para que se dediquen una parte de sus impuestos como contribución a la lucha para combatir las desigualdades Norte-Sur y para el desarrollo. Por ello, es cada vez más necesario plantearse cual es el papel de los municipios en la cooperación y como éstos pueden contribuir al desarrollo.

En el marco de la cooperación descentralizada y por parte de las corporaciones locales un ámbito de actuación es el subsector de administración pública, donde sobre la base del intercambio de experiencias se puede aportar una puesta en común de los nuevos retos del municipalismo, intercambios técnicos y científicos y también la apuesta por la construcción de democracias participativas y fuertes.

En el subsector de administración pública, las corporaciones locales gozan de amplia experiencia en un sin número de áreas que todas ellas contribuyen en gran medida al desarrollo. Entre otras, podemos mencionar la gestión de los servicios públicos básicos a la población como los del agua, transportes, residuos sólidos, aguas servidas, etc, así como la programación y ejecución de proyectos de infraestructuras. En estos momentos donde la globalización está realizando profundos cambios tanto económicos como culturales y sociales, el ámbito local aparece como un espacio privilegiado para emprender y encarar otras formas de desarrollo, que desde abajo y teniendo en cuenta los recursos endógenos posibilita otras prácticas y maneras de hacer, un espacio para reconstruir la política y posibilitar la intervención de la ciudadanía que no participa habitualmente en política.

En el debate abierto sobre el papel de los gobiernos locales, la administración territorial y la descentralización es un espacio idóneo para explorar nuevas vías de participación que favorezcan la implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos, así como un espacio privilegiado para que políticas de desarrollo desde abajo y desde la iniciativa local den respuesta a las exigencias de los ajustes productivos, la exclusión social y la precarización del trabajo.

Es dentro de esta filosofía que la cooperación con una clara especialización tiene que incardinarse y especializarse en lo municipal, con la convicción de que actuar en lo municipal y en concreto en el fortalecimiento institucional municipal es eficaz para el desarrollo. Una cooperación municipal con voluntad clara de movilizar los recursos locales de nuestro país con los de la región latinoamericana, en torno a los objetivos de mayor autonomía municipal, el reconocimiento de las municipalidades como agentes de desarrollo local, la gobernabilidad y la participación popular como eje fundamental de la acción municipal, y la calidad de los servicios públicos y su acceso para la mayoría de la población.

Por todo ello, uno de los retos de las corporaciones locales para contribuir al desarrollo consiste en aportar y poner en común la experiencia municipal que disponen en una serie de terrenos como son, la gestión de los servicios públicos locales, la planificación urbana, la gobernabilidad, la participación y concertación ciudadana, etc, aportaciones todas ellas que pueden ser transmitidas con unos costos no excesivos.

La cooperación al desarrollo exige a nuestras entidades locales un mayor conocimiento de la realidad del país donde se va a intervenir, la definición y ejecución de programas y políticas y una mayor coordinación de los recursos tanto humanos como económicos y técnicos. Estos planteamientos obligan a las entidades locales a

asumir la tarea de la cooperación desde la visión del desarrollo que comporta, además de la coordinación de los recursos, la determinación de estrategias y fijación de objetivos.

Tanto en nuestros países como en los países del Sur, la acción complementaria de las instituciones civiles con los poderes locales constituye un dinamizador y la base de la actuación eficiente en los territorios. Esta valoración de eficiencia, no únicamente hay que aplicarla a los aspectos de inversión económica y infraestructuras, tan frecuentes en las actividades de cooperación al desarrollo, sino también a los aspectos o áreas de carácter político, democratizador y propiciador de los derechos humanos, campañas de sensibilización e incidencia política, educación ambiental, participación ciudadana, etc. El establecimiento de acuerdos, convenios o compromisos con las contrapartes en territorio es otro de los elementos claves para posibilitar o generar el desarrollo desde el ámbito local por parte de la cooperación descentralizada.

El seguimiento y la evaluación de los programas, políticas y proyectos es otro de los instrumentos que coadyuvará a nuestras entidades locales en el quehacer del desarrollo, propiciando una acción menos fragmentada, coherente y sostenible.

Todas estas ideas fueron aportadas en los talleres que se realizaron el pasado 25 y 26 de octubre en Donosti-San Sebastián en la Conferencia organizada por Hegoa y Euskal Fondo. A las preguntas: ¿cómo se puede posibilitar el desarrollo local en los países en vías de desarrollo? y ¿cuáles son los esfuerzos, propuestas y acciones que tiene que realizar la cooperación descentralizada para posibilitar el desarrollo local?, se contestó con innumerables ideas y propuestas que por su interés se transcriben a continuación:

¿Cómo se puede posibilitar el desarrollo local en los países en vías de desarrollo?

- Fortalecimiento de las organizaciones comunitarias para generar condiciones locales al desarrollo. Constitución de foros de articulación de demandas locales. Creación de espacios de participación ciudadana. Impulso de la participación efectiva de todos los actores locales y desarrollo de los procesos democráticos. Promoción de la equidad de género para un desarrollo real. Apoyo a las organizaciones sociales involucradas en el desarrollo local. Organización de los grupos sociales y entidades actuantes en el ámbito local (ONG, asociaciones, instituciones, grupos de mujeres, etc) para optimizar los recursos.
- Fortalecimiento de los gobiernos locales (municipales y provinciales). Impulsar la coordinación institucional entre los diferentes niveles de las administraciones (local, provincial y estatal). Fortalecer el apoyo institucional hacia las administraciones y comunidades locales organizadas. Respaldar la autonomía de las municipalidades. Implementar una política contributiva en el sentido de que las comunidades cumplan sus obligaciones tributarias.
- Capacitación comunitaria y municipal y acompañamiento en dichos procesos. Fortalecer los sistemas educativos. Fomentar la capacitación de la comunidad para el emprendimiento y la iniciativa empresarial.
- Capacitación de los recursos humanos para impulsar los procesos de desarrollo local. Transmisión de conocimientos a todos los niveles. Reducir las actuaciones asistenciales.
- Estudio y diagnóstico de las necesidades principales de la comunidad local teniendo en cuenta la participación local y el respeto de las diferentes culturas.

Canalización de las demandas ciudadanas (sociales, económicas, culturales, de género, etnia, etc) como primer paso para enfrentar la pobreza en los diagnósticos de necesidades de la población municipal. Necesidad de un plan de Desarrollo Local resultado de la participación de la comunidad, que incluya: diagnóstico de la situación, determinación de problemas, áreas críticas, necesidades y establecimiento de prioridades, programa de acciones y proyectos a realizar y medios financieros.

- Fortalecer la asociación municipal para poder abordar problemáticas comunes teniendo como eje el territorio de actuación que comparten. Liderar proyectos de desarrollo regional ya que muchos municipios tienen en común diversos problemas, dentro de una misma planificación estratégica de su territorio.
- Identificación de los recursos y potencialidades productivas locales. Desarrollo endógeno del sector agropecuario, incentivando el uso de recursos genéticos e insumos propios y potenciando los estudios de mercado para el éxito en la venta de los productos obtenidos. Inventario de los conocimientos de la comunidad (cultura, medicina, biodiversidad, tecnología). Impulsar los necesarios cambios en las formas y modos de producción. Investigación de mercados en la búsqueda de oportunidades para la producción local. Apoyo a la comercialización de los productos locales. Necesidad de articular mercados nacionales, regionales y locales con apoyo de instituciones locales, regionales y nacionales. Políticas de salubridad pública (agua, salud, mercados).
- Recursos financieros. Necesidad de desarrollar líneas de microfinanzas para los proyectos locales de inversión.
- Medios para el apoyo a iniciativas locales de empleo. Posibilitar y fomentar la inserción laboral de las mujeres.
- Infraestructuras básicas, sobre todo en los municipios rurales, que son la mayoría: alcantarillado, acueducto, relleno sanitario, baterías sanitarias, escuelas, instalaciones de salud, etc.
- Evaluación de proyectos y programas. Seguimiento de proyectos y programas.

¿Cuáles son los esfuerzos, propuestas y acciones que tiene que realizar la cooperación descentralizada para posibilitar el desarrollo local?

- Poner en el centro de esta cooperación nuestro propio proceso de aprendizaje desde las entidades locales.
- Repensar la cooperación descentralizada, fijando cuál es el papel de los gobiernos municipales, las organizaciones no gubernamentales, los fondos de cooperación, etc.
- Conocer la realidad de la cooperación de/en los ayuntamientos en el Estado español.
- Flexibilidad de la cooperación descentralizada.
- Claridad y transparencia desde el inicio de la ejecución de los programas y proyectos de cooperación.

- Dotar de contenido político a la cooperación descentralizada mediante campañas de sensibilización y denuncia.
- Tener en cuenta las limitaciones existentes de la cooperación en el marco de las relaciones internacionales entre países.
- Evitar la dispersión y concentrar esfuerzos que conllevaría unos mejores resultados de la cooperación.
- Enfoque plurianual de los presupuestos, programas y proyectos de la cooperación.
- Establecer planes de cooperación descentralizada consensuados en los diferentes ámbitos de infraestructuras sociales: salud, género, educación, promoción laboral, etc.
- Apoyar la redacción y confección de diagnósticos para ejecutar programas de desarrollo económico local.
- Asistencia técnica en los procesos para el desarrollo económico local y en las necesidades de gestión municipal (acompañamiento a mancomunidades locales en los procesos de desarrollo económico local con presencia de personal técnico en terreno).
- Personal técnico disponible y formado para contribuir al desarrollo.
- Identificar los recursos que tenemos como entidades locales para la cooperación descentralizada (institutos agrarios, pesca, iniciativas de vivienda, etc....)
- Identificar las contrapartes y establecer relaciones con ellas más horizontales para la ejecución de los programas y proyectos.
- Identificar las contrapartes institucionales. Buscar similitudes entre las contrapartes e incorporar la complementariedad entre instituciones y actores locales.
- Trabajo con ONGD del Norte y del Sur. Proyectos comunes. Redes municipales.
- Movilizar, establecer lazos comunes y trabajos en red de los recursos locales del Norte con el Sur, con sus potencialidades, conocimientos y experiencias.
- Cooperar con municipios con problemáticas similares.
- Insistir en la cooperación con la sociedad civil.
- Plantear la posibilidad de cooperar también en los países del Norte.

Esta aproximación a la cooperación descentralizada para el desarrollo local nos permite proponer y sugerir que el ámbito local favorece y posibilita "las estrategias locales de desarrollo", y que además un sin número de redes tanto de gobiernos locales, movimientos vecinales, comunales, técnicos, etc., están ya en funcionamiento, aunque estén pendientes de solucionar y abordar aspectos de esta cooperación, como ya se manifiesta en las propuestas transcritas anteriormente y planteadas en la Conferencia realizada en Donosti-San Sebastián.

Sin embargo, podemos afirmar que la cooperación descentralizada puede abordar y ejercer de manera relevante una multiplicidad de acciones para contribuir al desarrollo

local, y que es necesario utilizar la fuerza que tienen las entidades descentralizadas como órganos de poder político, económico y administrativo para asumir una bandera de hacer otra clase de cooperación por encima de los intereses geoestratégicos, económicos y comerciales de los estados que condicionan las políticas de cooperación pública. Esfuerzo que es imprescindible realizar con eficacia y eficiencia, reivindicando el derecho al desarrollo, la participación política, los derechos ciudadanos, la solidaridad, la justicia social y la igualdad, en suma realizando una cooperación comprometida con el establecimiento de un marco de relaciones internacionales más justo y provechoso para todos.

CRECIMIENTO, DESARROLLO, DEMOCRACIA Y EQUIDAD DE GÉNERO ¿QUÉ SE PUEDE APORTAR DESDE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA?

Magaly Pineda

“Más de la quinta parte de la población mundial aún vive en la indigencia (con menos de un dólar diario) y aproximadamente la mitad de ella vive por debajo del nivel, apenas más generoso, de dos dólares diarios. La cuarta parte de los habitantes de los países en desarrollo siguen siendo analfabetos. En los países de bajos ingresos, habitados por 2,500 millones de personas mueren más de 100 de cada 1000 niños que nacen, frente a apenas 6 de cada 1000 en los países de altos ingresos, habitados por 900 millones de personas.” (Zedillo, Ernesto 2001)

Con estas alucinantes cifras se inicia el informe que, el 28 de junio recién pasado, rindiera un comité de expertos, coordinado por el ex-presidente mexicano Ernesto Zedillo, al quincuagésimo quinto período de la Asamblea General de las Naciones Unidas, como parte de dar seguimientos a los compromisos que en materia de pobreza y desarrollo planteara la declaración del milenio de las Naciones Unidas y como parte del proceso preparatorio de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo que se celebrará en Monterrey (México) del 18 al 22 de marzo del próximo año.

Continúa, el que ya empieza a ser conocido como “Informe Zedillo” : “...la polarización cada vez mayor entre los privilegiados y los desposeídos ha pasado a ser una característica del mundo en que vivimos. Revertir esa vergonzosa tendencia es el desafío moral y humanitario fundamental de nuestra era. Para los habitantes del mundo rico, también se trata de una cuestión de interés propio bien entendido. En la aldea planetaria, la pobreza de los demás se convierte rápidamente en nuestro propio problema de falta de mercados para nuestros productos, inmigración ilegal, contaminación y enfermedades epidémicas, inseguridad, fanatismo, terrorismo”.

Quisiera detenerme sólo un instante en este último elemento casi premonitorio del Informe. Aunque no existe indicadores de una relación entre pobreza y terrorismo, los terribles acontecimientos del 11 de septiembre parecerían querer mostrarnos cómo ésta puede ser un buen semillero para hacer crecer el odio y el rechazo extremo implícito en esa acción condenable.

Cuando tratamos de mirar lo específico de la realidad de América Latina y el Caribe en el desolado panorama anterior, parecería que podríamos hacerlo con un suspiro de alivio: en nuestro continente la pobreza se redujo de un 41% en la década de los 80 a un 36% en la pasada, el alivio sin embargo significa poco: el número de pobres alcanza la increíble cifra de 211 millones de personas y los datos que muestran que somos la región con mayor inequidad en el mundo permanecen inamovibles. No sólo no se mejoró la distribución del ingreso en la región sino que en algunos países las diferencias entre los que más reciben y lo que menos reciben son peores que en los años 70¹.

Así lo señala la CEPAL en el Panorama Social 2000-2001: “La distribución del ingreso en América Latina destaca en el contexto internacional especialmente por la elevada

fracción de las entradas totales que reúne el 10% de los hogares situados en la parte más alta de la distribución. Con la excepción de Costa Rica y Uruguay, en el resto de los países el 10% de los hogares con más recursos se apropia, a nivel nacional, de más del 30% de los ingresos, y en la mayoría de ellos, exceptuando sólo El Salvador y Venezuela, el porcentaje supera el 35% y en Brasil, el 45%.

Los estudios también muestran que esa situación de desigualdad y polarización extrema se acentuó en los últimos tres años a pesar del crecimiento asombroso de algunas economías como la dominicana y el aumento del ingreso medio de los hogares en varios países de la región. (CEPAL Ibid.)

Los datos anteriores no hacen sino confirmar lo que era una aprehensión en 1995, durante la Cumbre de Desarrollo Social, aprehensión que chocaba con el triunfalismo exultante de los neoliberales que prometían a todos y todas un paraíso de leche y miel por obra y gracia del libre mercado.

La Declaración del Milenio de las Naciones Unidas consensuada con el liderazgo mundial parecería haber sido el resultado de una toma de conciencia de la explosiva situación y de la necesidad de estrategias y soluciones comunes. Los contenidos de la Declaración son además absolutamente coherentes con los del Cumbre de Desarrollo Social que tanto trabajo dio para aprobar en 1995 e incluso se avanzó al poner plazos que en esa época también se rechazaron. Así que además de reducir a la mitad el porcentaje de las personas que viven en la pobreza extrema, de las que padecen hambre y de las que carecen de acceso a agua potable, para el 2015 también se plantearon como meta reducir la mortalidad derivada de la maternidad en tres cuartas partes y la mortalidad de los niños menores de 5 años en dos terceras partes; alcanzar la universalidad de la enseñanza primaria y la igualdad de género en la educación; atacar el VIH/SIDA y mejorar la vida de los 100 millones de habitantes de villas miserias y tugurios.

A pesar del tono optimista de la Declaración del Milenio y la inclusión de los plazos, la verdad es que en lo concreto se ha hecho poco. La cooperación, asistencia o ayuda oficial al desarrollo en todas sus formas (mitigación de desastres, apoyo al desarrollo, modernización) continúa bajando y está muy distante de las demandas del 0.7% levantadas en Copenhague (en 1998 fue apenas de 0.23 % del PNB de los países donantes). Además de la disminución en los fondos, continúan los cambiantes y no siempre bien sustentados criterios que “focalizan” o “priorizan” regiones y países o resurgen las tendencias asistencialistas que se creían en parte superadas.

Es quizás en este contexto donde las experiencias de desarrollo local ya maduras en Europa y tomando cuerpo en algunos países de América Latina, empiezan a ser visualizadas como campos para la experimentación de la esperanza. Es decir apostar por lo local territorial, no como intento de volver a un pasado mejor, sino como construir ¡al fin! bases tan firmes para la democracia, la participación y el desarrollo que el resultado sea naciones y pueblos afianzadas en su identidad, pero conscientes y orgullosos de pertenecer y responsabilizarse por la vida del planeta.

Los informes y estudios del BID, del Banco Mundial y de las agencias de cooperación de muchos países empiezan a destacar estos esfuerzos y lo que hasta ahora era la limitada reflexión y acción de unos pocos empieza a ascender a la categoría de modelo. La fortaleza o no del poder local es ahora asociada a la gobernabilidad, a la

democratización del poder y a la promoción de la ciudadanía. Los énfasis todavía más recientes de “focalizar” las políticas sociales y las acciones de combate a la pobreza, parecerían implícitamente reconocer al espacio local como el ideal para la implementación de estos nuevos enfoques. La realidad es, que en todas partes se está hablando del gobierno y el poder local y que el municipio y los municipios emergen del olvido para convertirse en nuevos y privilegiados actores del desarrollo social.

Aunque coincido con muchos sobre la importancia del espacio local en el impulso de un desarrollo sustentable y sostenido, siempre me gusta llamar la atención sobre los peligros de los análisis unilaterales o de caer en la exaltación de los tiempos aquellos donde considerábamos que sólo lo pequeño era hermoso.

Dos son los problemas que este énfasis en lo local puede acarrear y que me gustaría llamar la atención, el primero está referido a que no podemos olvidar que los problemas y obstáculos que enfrentan los países en desarrollo están, como mostramos anteriormente, ligados a un modelo global impuesto, no sólo por los organismos financieros, sino por *“la mano invisible del mercado”*.

La solución entonces de estos problemas pasa necesariamente por repensar el modelo mismo de desarrollo y en ello coincidimos con la economista y líder política colombiana Cecilia López y con la Iniciativa Feminista de Cartagena cuando señalan en el documento: “¿Qué tipo de desarrollo se debe financiar?” la necesidad de luchar por liberar los esfuerzos de desarrollo de un modelo único, cuya definición es el resultado de una receta de un organismo multilateral o un país poderoso.

Para ello, el documento presentado en la segunda reunión preparatoria de la Conferencia Internacional de Financiación para el Desarrollo en Nueva York, plantea la necesidad de:

- 1) Diseñar estrategias internas de desarrollo, que partan de las características de cada país y de su inserción externa.
- 2) Avanzar en el logro de la equidad social a través de un nuevo contrato social que incluya a todos los sectores.
- 3) Someter a los tecnócratas y a la ortodoxia neoliberal a una supervisión política permanentes, a fin de que se recupere el equilibrio entre crecimiento económico y desarrollo.

Es decir, hacer realidad la consigna :“Actuar localmente, pensar globalmente” si queremos revertir la actual situación de pobreza, exclusión y desigualdad en que se encuentra la mayoría de los habitantes del planeta.

El segundo problema estaría relacionado con los intentos de minimizar el papel de los movimientos sociales en revitalizar y democratizar lo local a través de la participación.

Es indudable que la oleada desconcentradora y descentralizadora que viven los Estados modernos y que parecería ser la tónica del nuevo siglo, tiene fundamentos o por lo menos aceleradores, directamente relacionados con la propuesta neoliberal de achicar el Estado, no sólo privatizando muchas de sus funciones y servicios, sino también transfiriendo mayores recursos y poderes a lo local regional o municipal, pero

de ahí a ignorar el papel jugado por los procesos de impulso de la participación social, que por lo menos en América Latina, han permitido construir un tejido social fuerte, una voz pública deliberante y agendas y demandas de derechos bien definidos, hay mucho trecho.

1. ¿Qué cooperación puede ser la cooperación descentralizada?

Ya hemos visto como al centralismo y la concentración, que caracterizó la organización social en los países de la región (casi siempre como remanente de gobiernos dictatoriales y autoritarios) y la defensa de dicho centralismo, como garantía de la cohesión de lo nacional, han ido surgiendo por presiones múltiples y a veces contradictorias la valorización del espacio local, espacio que Raúl Leis define como *“el ámbito delimitado por factores culturales económicos y/o por una división política administrativa, en la que interactúan actores colectivos e individuales portadores de necesidades e intereses”*.

Leis, al igual que otros muchos autores, diferencia entre espacio local y poder local, refiriendo este último a la capacidad de los actores colectivos e individuales con capacidades y posibilidades para incidir en la realidad en un espacio determinado.

Existen otras muchas y más complejas decisiones de lo local, del gobierno, el poder y la participación local, pero más que en la conceptualización, me gustaría preguntarme si en la necesaria lucha contra la inequidad y la exclusión, la descentralización, como modelo que apunta a romper no sólo la concentración administrativa excesiva que predomina en nuestras sociedades, sino también en acercar a la gente a la participación y al poder, puede ser, además de un espacio más promisorio para avanzar en la construcción de un modelo de desarrollo sostenible y sustentable, un lugar desde donde impulsar procesos de cooperación con mayor éxito que los conocidos hasta ahora.

En primer lugar (aunque sin el marco conceptual y tampoco con el marco legal hoy existente) la cooperación para el desarrollo casi siempre se planteó como objetivo llegar a lo local. Pude comprobarlo personalmente durante más de 15 años de trabajo en Centroamérica. Era muy fácil seguir los diversos y variados rostros de la cooperación por las pequeñas aldeas en las montañas o en los poblados periféricos. Los yacimientos de lo que di en llamar “la arqueología de la cooperación” eran tan evidentes y abundantes que, les aseguro que se podría todavía montar una exhibición: ramos de flores de papel mustios y manchados de excrementos de moscas, el certificado de primeros auxilios ladeado en la pared, helechos en canastas sostenidos por alforjas de complicado macramé, la estufa Lorena convertida en vitrina para los platos y vasos mejores de la casa, los restos de la malla metálica donde estuvo la jaula de conejos o el estanque para las tilapias hoy convertida en criadero de mosquitos.

Esta cooperación, casi siempre de buena fe, pero externa y extraña, que en el caso de las mujeres, por ejemplo, partía de considerarlas amas de casas con mucho tiempo libre y pocos saberes, aún tiene sus adeptos, sólo que ahora algo más sofisticados y masificados: pueblos y familias enteras que son adoptados y sus vidas puestas en Internet para atraer las ayudas, fondos estrictamente destinados a los planes diseñados por el donante (sea del gobierno central o no) cooperantes y voluntarios (del municipio, del ministerio) que asumen una amplia gama de papeles que van, desde conquistadores a lo Cortés a los que aseguran que todos los pobres son buenos o los

misioneros con votos de pobreza y los que se “gozan” la pobreza en technicolor del Sur.

Todavía lo que no es generalizado en la cooperación es precisamente la co-operación y sobre una retórica de horizontalidad y *partnership*, se siguen enviando recetas y estableciendo modas.

Incluso muchos de los recientes requerimientos establecidos en las agencias y los organismos de cooperación bajo los criterios de eficiencia y eficacia o para cuidarse de la corrupción, terminan siendo formas nuevas de garantizar el control absoluto del donante y de imponer sus esquemas.

Hace un tiempo un síndico (alcalde) dominicano me narraba la enriquecedora experiencia que había sido para él interactuar con alcaldes de municipios muy desarrollados, además del deslumbramiento -por los recursos y los avances tecnológicos-, lo que más le había impresionado era la similitud de las tareas, de los retos, de las demandas y de los problemas: igual que aquí, la basura, los recursos, la seguridad de la gente, los mismos problemas, me decía.

Y es obvio que es así, que aunque el paisaje pueda cambiar, ese ámbito político de la cotidianidad que es lo municipal, permite comparaciones y puede ser fuente de fructíferos intercambios. Pero ojo, esa cercanía no lo libera de repetir los errores del pasado.

No tengo una receta y será difícil que alguien pueda elaborarla, de cómo avanzar en identificar formas de cooperación descentralizada, que apunten, no a poner paños tibios a realidades que ya no lo soportan, sino a contribuir a los cambios necesarios, impostergables, por los que las mayorías en los países en desarrollo esperan y luchan impacientes.

Sin embargo, permítanme compartir con ustedes dos trabajos que a mi entender pueden dar pistas interesantes en el proceso de búsqueda de una cooperación, no sólo efectiva (que me suena muy mercantil) sino bastante bien orientada hacia la construcción de un desarrollo con crecimiento, democracia y equidad.

2. Género y gobiernos locales : más allá de los vínculos tradicionales

Patricia Provoste y Alejandra Valdez son dos feministas e investigadores chilenas que realizaron y publicaron un estudio que trató de identificar experiencias e iniciativas innovadoras con y para mujeres en el ámbito municipal en la región metropolitana de Santiago de Chile. Fueron estudiadas 18 experiencias en 12 comunas que iban desde el fortalecimiento de la capacidad organizativa y el liderazgo hasta programas para mejorar la calidad de los servicios de educación y salud

Algunas de las premisas que utilizaron para seleccionar las experiencias santiaguinas pueden ser relevantes para el debate ya que las autoras se basaron en varios criterios para determinar el carácter innovador o no de las experiencias a estudiar.

Cito las palabras de estas investigadoras: “Entenderemos, por medidas de gestión innovadora en un sentido democrático, a aquellas que no sólo persiguen mejorar la eficiencia administrativa y la eficacia social de la gestión de los distintos organismos públicos, sino que además dan espacio a la dimensión activa de la ciudadanía, es decir,

que no sólo garantizan el acceso a derechos sino que facilitan las iniciativas y responsabilidades de todos los involucrados en el área de competencia de esas entidades, logrando establecer puentes entre Estado y sociedad civil, en los sentidos antes mencionados: ejercicio de derechos, asociacionismo, control social de la función pública, influencia en las decisiones municipales y desarrollo de un espacio público comunal”.

Pero más allá de la selección o el concienzudo trabajo de recopilar la información, lo más relevante de este estudio es, que las investigadoras trataron no solo de ver cuáles elementos estaban presentes, sino de establecer algunos indicadores que posibilitaran medir el grado en que esas experiencias contribuían o no a fortalecer la ciudadanía de las mujeres.

Provoste y Valdez utilizaron para su búsqueda el concepto de ciudadanía activa desarrollado por Hannah Arendt, quien considera que es aquella que no sólo interroga las relaciones de dominación, sino que explicita la valoración e importancia del compromiso, la participación y deliberación colectiva de los asuntos que afectan al espacio comunitario.

Esta definición de Arendt se considera como superadora de la visión de la ciudadanía pasiva (usufructo de los derechos otorgados) y está centrada en la noción de “compromiso activo de los iguales en el ámbito público.”

Partían por supuesto de reconocer el relevante y vinculante papel de las mujeres con la municipalidad, pues son ellas no sólo la base de casi todas sus instancias de consulta, en especial en las juntas vecinales, sino también las intermediadoras “naturales” entre el gobierno local y las familias. Intentaron analizar también cuán posible es “sacar” esa relación de la lógica de beneficiarias u objeto de políticas con que son casi siempre visualizadas las mujeres.

Aunque las experiencias fueron más complejas y quizás menos deslumbrantes de lo que pensaban encontrar, la propuesta de indicadores elaborados puede ser de enorme utilidad al momento de pensar, diseñar e implementar acciones y programas locales con perspectiva de género.

El siguiente cuadro muestra el esbozo preliminar de lo que pueden considerarse como indicadores para el desarrollo de acciones innovadoras, con perspectiva de género en el ámbito local.

Indicadores de ciudadanía activa de las mujeres				
Dimensiones	Mecanismos de relación con las/los destinatarios/as		Enfoque de género	
Nombre	Indicador	Información a recopilar	Indicador	Información a recopilar
Asociacionismo	1. Reconocimiento 2. Representatividad	Incorporación de interlocutores organizados a mecanismos de participación Perfiles - Integrantes de instancias asociativas - Perfil Socioeconómico de universo de usuarias/os o destinatarias/os - Proporciones de sexo y grupos de edad en universo.	3. Promoción organizacional de género	Programas para desarrollo de organizaciones con identidad de género - Antigüedad - Cobertura - Recursos
Acceso a decisiones	1. Aporte al empoderamiento	i) ¿Se participa en? - Planificación/evaluación - Revisión de oferta y de modalidades de atención ii) ¿Cómo se participa? - Se recoge información - Se consulta a la gente - Se delibera con la gente iii) Regular/ esporádicamente	2 Mujeres en las decisiones 3 Promoción de liderazgo de mujeres	Porcentaje de mujeres en cargos de decisión involucrado Programas: - Características - Cobertura - Recursos
Ejercicio de derechos	1. Reconocimiento de nuevos derechos	i) Sí/ No ¿cuáles? ii) Medio específico que demuestra la posibilidad del uso del derecho	2. Reconocimiento de derechos de mujeres como género	i) Uso efectivo de ese medio por las mujeres: - Nivel de demanda - Frecuencia de uso ii) Compromisos e instrumentos
Control social de la gestión pública	1. Mecanismos de control	i) ¿Hay rendición pública de cuentas?, ¿Cómo se participa ii) ¿Se procesan quejas y denuncias? Sí/ No: ¿Cómo?	2. Control social de discriminación de género	Canales y medios para denunciar discriminación Sí/ No ¿Cuáles?
Voz pública	1. Articulación de actores 2. Incidencia en la agenda local	Tipo y magnitud de eventos apoyados Incorporación de demandas en agenda pública local	1. Derechos de las mujeres en el debate público	Contenidos y condiciones de género

Como acabamos de ver estamos frente a un importante aporte que intenta incluir aspectos tan complejos, como por ejemplo, el empoderamiento de las mujeres en la acción y participación municipal. Estos indicadores, no sólo se constituyen un auxilio para garantizar el real impacto de futuros proyectos, sino también un desafío para la creatividad y la innovación de la acción social con y para las mujeres.

3. Replicando una experiencia de liderazgo y participación local de las mujeres del Estado español : los Consejos Municipales de Mujeres de la provincia de Puerto Plata

En momentos y espacios disímiles se desarrolló otra experiencia : el trasvase exitoso de la experiencia de promoción de la asociacionismo de mujeres, desarrollada por varios municipios del Estado español, en una provincia de República Dominicana.

En el mes de Septiembre del año 1998, el Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF) en coordinación con el programa de ciudadanía y liderazgo del Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), inicia un proyecto piloto de fortalecimiento del liderazgo de mujeres a través de la creación de consejos municipales.

El acercamiento a los consejos municipales de mujeres de varios municipios del Estado español habían alentado el interés por conocer su aplicabilidad en un país, donde la descentralización y la desconcentración eran -y son todavía- meras figuras y demandas, y cuyos gobiernos locales sufren una de las más fuertes concentraciones del poder y el gasto público en el gobierno central de toda la región.

La selección de Puerto Plata, ciudad turística enclavada en la costa atlántica de la isla, estuvo motivada en los resultados de las elecciones congresionales y municipales realizadas en el mes de mayo de ese mismo año. En éstas resultó electa una mujer como representante al Senado de la República y en cada ayuntamiento de los ocho municipios que conforman la provincia y por la aplicación de la ley de cuota, una mujer electa como regidora (concejala) formaba ahora parte de la Sala Capitular.

Otra razón -más practica- consagró la selección: Puerto Plata no había sido afectada por el Huracán Georges que había devastado la parte Sur del país unos meses antes de ejecutar el proyecto.

El proyecto se abocó en una primera fase a motivar la participación de las mujeres realizando encuentros y reuniones tanto de los organismos de mujeres de los partidos con presencia en el ayuntamiento como con representantes de gremios profesionales, organizaciones de voluntariado y otras instituciones sociales de la provincia. Un taller de dos días alrededor de los temas de autoestima y relaciones entre mujeres creó los canales de confianza y contribuyó a romper los sectarismos y divisiones que parecieron, en un primer momento, ser insalvables.

Cohesionadas, las mujeres iniciaron un proceso de consulta por primera vez en el ámbito municipal que posibilitaría levantar un diagnóstico básico de la situación de las mujeres en cada uno de los municipios, recoger las demandas más sentidas y establecer los planes de igualdad de oportunidades.

Paralelamente a este proceso se desarrolló una intensa acción de lobby con los alcaldes (síndicos) y el resto de los regidores a la vez que se implementaban acciones de cara a las comunidades y en los medios de comunicación. Otras capacitaciones se fueron desarrollando contribuyendo a fortalecer la identidad de los colectivos y a reforzar sus propuestas. Los talleres impartidos trataron sobre Descentralización, Ciudadanía, Género, Salud y Violencia.

En tiempo relativamente corto, los consejos municipales de mujeres eran ya una realidad en toda la provincia convirtiéndose en una red de mujeres muncípes legitimadas y avaladas por las Salas Capitulares de los Ayuntamientos y con autonomía. Las regidoras, fortalecidas por esta constitución, se convierten en asesoras y canalizadoras de los planes y proyectos que se elaboran a favor de las mujeres de cada municipio.

En los estatutos se establece como organismo máximo de los Consejos a la Asamblea General Ordinaria o Extraordinaria quien determina las acciones que conllevan la decisión mayoritaria de las mujeres organizadas y como organismo normativo, se estableció un Consejo Consultivo conformado por 9 mujeres con voz y voto. A este Consejo Consultivo se agregan la regidora y la directora ejecutiva de la Oficina Técnica Municipal que participa con voz pero sin voto. El síndico (alcalde) es miembro ad-hoc.

3.1. Logros obtenidos

Si examinamos los logros obtenidos desde el establecimiento de los Consejos, queda claro como muchos de ellos encajan perfectamente dentro de los indicadores establecidos por Provoste y Valdez.

Al final del proyecto (2000) se contaba en la provincia de Puerto Plata con una red de 240 mujeres sensibilizadas en los problemas de género, municipalidad, descentralización, violencia intrafamiliar, autoestima, liderazgo, ciudadanía, mediante la implementación sistemática de talleres de formación que fueron realizados durante los dos años que duró la ejecución del proyecto.

Quedaron establecidas las Oficinas Técnicas Municipales de la Mujer en los ocho municipios de la provincia de Puerto Plata. En el municipio cabecera, y en Altamira y Guanatico, fueron nombradas por las Salas Capitulares las directoras ejecutivas de estas oficinas, quedando pendientes los restantes municipios.

Se rompió el aislamiento tradicional y la separación entre el trabajo de las mujeres de las provincias o del interior -como decimos en Dominicana- con el movimiento de mujeres, las expresiones organizadas de la sociedad civil y los organismos internacionales y agencias de cooperación casi siempre concentradas en la capital.

Utilizando como plataforma las relaciones de los cerca de 20 años del CIPAF los consejos se pusieron en contacto y en muchos casos desarrollaron acciones con:

- La Oficina Panamericana de la Salud, quien incluyó a la Coordinadora Provincial de los Consejos de Mujeres de Puerto Plata en la Comisión Inter-Institucional de Apoyo al Desarrollo de la Estrategia de Municipios Saludables (CIAPEMS).

- Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas, junto al cual se realizaron exitosos operativos de colocación de raciones alimenticias en barrios marginales de la ciudad de Puerto Plata.
- El Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales de la Pontificia Universidad Católica (PUCMM) ejecutó talleres de formación sobre Educación y Ciudadanía como parte de un programa piloto de esa institución.
- Participación Ciudadana a través del proyecto Democratización de la Cultura y Prácticas Democráticas impartió ciclos de talleres sobre Liderazgo Democrático y Participación Ciudadana.
- El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) a través de los Consejos promovió y logró la aprobación de la Resolución de "Municipios Amigos de la Niñez" en las Salas Capitulares de los ayuntamientos de cada municipio, asumiendo éstos los compromisos que esto implica.
- Miembros de los Consejos asistieron invitadas a la presentación de la experiencia en el Encuentro "Voces Esenciales del Caribe" promovido por el Gobierno de los Estados Unidos y en España (Granada) a la "V Escuela de Verano de Servicios Sociales, 20 Años de Ayuntamientos Democráticos". También les fue otorgada una mención en el Concurso sobre Experiencias de Género en los Gobiernos Locales, celebrado por el Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas (PGU) con sede en Quito, Ecuador.
- También asistieron delegadas de los Consejos de Puerto Plata al Seminario auspiciado por la Federación de Mujeres Municipalistas de América Latina y El Caribe, Capítulo Latinoamericano de la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA) con sede en Quito, Ecuador, quedando electa la Coordinadora de los Consejos Municipales de Puerto Plata como vocal en esta Federación.

Sin embargo y a pesar de este inicio y desarrollo auspiciosos, el final de los fondos del proyecto y la debilidad de los ayuntamientos para dar un apoyo más sostenido, los Consejos han desacelerado el proceso en la provincia de Puerto Plata y prácticamente detenido los trabajos de llegar a dos provincias aledañas y muy pobres : Valverde y Santiago Rodríguez.

Quisiera destacar que se falló en el pronóstico de que tanto la comunidad de ONG, el movimiento de mujeres, las agencias y organismos de cooperación asentados en Santo Domingo dedicarían mas atención y presupuesto a apoyar este esfuerzo nacido en una provincia alejada de la capital y que mostraba tanto vigor y pujanza. En la práctica todas aprendimos que las barreras a la descentralización no sólo son problemas de recursos, de límites administrativos o de política partidaria, sino que también tienen un fuerte arraigo cultural y que superarlo va mas allá de leyes o decretos.

La rica experiencia de los Consejos Municipales de Mujeres, nacidos con vocación de responder a los intereses estratégicos de las mujeres y no sólo a dar respuesta a sus necesidades básicas, con su ejemplo de unidad en la diversidad y con su mostrada capacidad para levantar su voz pública, ha empoderado a las mujeres de la provincia . Ellas se resisten a morir y se han trazado -en el marco de una nueva contienda electoral- la meta de negociar partidas presupuestarias específicas para sus planes de

igualdad de oportunidades, como parte de los prometidos aumentos a los presupuestos municipales.

Fortalecidas en sus liderazgos locales y algunas en el ámbito provincial, varias de sus miembros más activos están ya lanzadas en las luchas por pre-candidaturas en sus partidos y organizaciones de base de cara a las elecciones del próximo año. Parte vital de estos sueños se concentran en la posibilidad de la Construcción de Casas y/o Centros de la Mujer en cada municipio donde puedan funcionar y dar servicios e información sobre Salud sexual y Derechos reproductivos, y la construcción del primer refugio para mujeres víctimas de violencia en República Dominicana.

Porque a pesar de ser , uno de los países con más alto número de asesinatos de mujeres: el pasado año 81 mujeres murieron víctimas de maridos, ex-maridos, novios y ex-novios celosos y hasta hace tres días esta violencia basada en la condición de género ha cobrado ya la vida de 85 mujeres (superando la del pasado año) los mecanismos de protección que contempla la Ley 24-97 sobre violencia intrafamiliar no se han implementado, lo que posibilita que cada año más del 50% de los feminicidios sean muertes anunciadas.

La experiencia de Puerto Plata no sólo nos remite al importante reto que significa promover la ciudadanía activa de las mujeres, como eje fundamental para su potenciación, sino cómo ésta es vital para impulsar el desarrollo local y nacional.

4. Del desarrollo económico local y también el género

Aunque el fortalecimiento de la democracia y la ciudadanía deben, a nuestro entender, formar parte integral y fundamental de la agenda de la cooperación en general y de la cooperación descentralizada en particular, no es menos cierto que se hace necesario también apuntar hacia las iniciativas de desarrollo económico local debido al impacto de las mismas en elevar la calidad de vida de los pobladores.

La crítica a los mini-proyectos productivos y el temor que nos viene o por lo menos a mí desde mi práctica de izquierda, a todo lo que se llama empresarial ha limitado el que el debate sobre y la implementación del desarrollo económico local juegue un papel más preponderante en el desarrollo municipal y en la cooperación descentralizada o no.

Un reciente estudio dado a conocer por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) sobre desarrollo económico local y descentralización aporta a este tema en el mismo sentido que lo hicieron Provoste y Valdez: a partir del estudio de experiencias en desarrollo trata de captar lecciones y recomendaciones para su generalización.

El estudio parte de considerar que el desarrollo económico no fue incluido como un objetivo explícito en los procesos de descentralización, pero que muy rápidamente la crisis económica y las presiones de los diferentes grupos sociales obligan a tomarlos en cuenta.

Basándose en estudios de varias experiencias surgidas en municipios latinoamericanos los investigadores consideran que la mayor parte de éstas tienen como objetivos los siguientes -y cito textualmente-:

- Valorización mayor de los recursos endógenos de cada ámbito local, tratando impulsar actividades de diversificación productiva y promoción de nuevas empresas locales.
- Organización de redes locales entre actores públicos y privados para promover la innovación productiva y empresarial en el territorio.
- Establecimiento de consorcios intermunicipales a fin de incrementar la eficacia y eficiencia de las iniciativas de desarrollo local (para enfrentar las situaciones de “guerra fiscal” entre municipios o para definir unidades territoriales de actuación según los diferentes sistemas productivos locales).
- Búsqueda de nuevas fuentes de empleo e ingreso a nivel local.
- Promoción de actividades de desarrollo científico y tecnológico a nivel territorial.
- Creación de nuevos instrumentos de financiamiento para atender a las microempresas y pequeñas empresas a nivel local (como entidades populares de crédito, o fondos concursables para nuevos emprendimientos productivos locales).
- Superación de las limitaciones del enfoque asistencialista implícito en los fondos de inversión social y en los programas de lucha contra la pobreza, mediante la incorporación de la dimensión de desarrollo productivo local y de apoyo a las microempresas y pequeñas empresas.
- Incorporación de políticas de mercadeo de las ciudades para promover la competitividad sistémica territorial.
- Búsqueda de acuerdos estratégicos en relación con los bienes ambientales y el desarrollo sostenible, como los acuerdos sobre utilización del agua en la experiencia chilena de El Loa o la estrategia de desarrollo sostenible en torno a un paquete natural en la iniciativa de Buena Vista (Bolivia).

Los investigadores consideran que el impulso que algunas reformas legales han dado a la participación social en los municipios y la progresiva descentralización del Estado están creando las condiciones para el desarrollo económico local. La ley de Participación Popular de Bolivia (1994) y la Constitución colombiana (1991) se señalan como dos buenos ejemplos de cómo abrir las puertas a la participación y en especial a la participación en la planificación de los proyectos del municipio y de cómo se pueden crear condiciones para otras intervenciones de carácter económico surgidas tanto desde grupos de autogestión como del empresariado.

Es muy significativo que ninguno de los dos ejemplos, mencionados en el estudio, en su momento fueron por lo menos en sus inicios, apoyados por la cooperación internacional, ya porque fuesen considerados “muy políticos” -que de hecho lo fueron- o muy utópicos.

Casi diez años más tarde, la óptica es muy distinta. En la reforma y modernización del Estado dominicano y en otros muchos países de la región, la cooperación internacional

tanto de organismos multilaterales (BID) como de países (Unión Europa) ha jugado un papel de primer orden en mantener el tema en la agenda nacional y promover los marcos legales para propiciarla. En el caso dominicano, con fondos no reembolsables, el BID está auspiciando, dentro de un programa de fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, el conocimiento y aprobación de una ley de Participación Social y Ciudadanía.

Además de la descentralización el estudio revela la importancia de fortalecer la institucionalidad local y fomentar la articulación entre sociedad civil, sector privado y sector público, elementos éstos muy poco tocados por la cooperación internacional pero quizás de mayor comprensión para la cooperación descentralizada.

El informe confirma cómo el ámbito local es el espacio más propicio para la necesaria complementariedad entre las políticas sociales y las políticas de desarrollo y el grave daño de mantenerlas como compartimentos estancos.

No quisiera terminar la larga cita hecha a este importante estudio comparativo sin poner en clave de género dos de sus recomendaciones de política: alentar una cultura local emprendedora, y la importancia de lograr pactos territoriales supranacionales.

Cuando el asistencialismo no se ha comido aún la creatividad de la gente, afloran las iniciativas productivas que pueden, con el apoyo técnico y la orientación necesaria, transformarse en verdaderas empresas, motores del desarrollo local. Si además somos capaces de reconocer en las mujeres esas capacidades empresariales, resultado de una tradición de administración de presupuestos escasos y de utilizar la imaginación para sortear las dificultades, significa avanzar en reconocer que la equidad de género es fundamental para alcanzar las metas de desarrollo.

La cuestión no es mirar y/o mostrar a las “víctimas”, humilladas y abrumadas, tal como aparecemos las mujeres en algunas de las campañas de recolección de fondos que todavía se realizan en el Norte, visión patriarcal que se expresa en llegar a las pobres con pequeños proyectos, con mini iniciativas -la mayoría condenadas al fracaso-, pero que luego se evalúan como promotoras de autoestima o de ruptura con la timidez frente al espacio público.

Siempre he dicho que existen formas más rápidas y menos costosas de traspasar herramientas de liderazgo a las mujeres que someterlas a jornadas extenuantes en proyectos “productivos” inviables, como los que lamentablemente se han ofrecido y se siguen ofreciendo a las mujeres en el Sur.

Las zonas francas o *maquilas*, a pesar de su realidad de salarios bajos y sobreexplotación, son una clara evidencia del potencial de la fuerza de trabajo femenina y de las posibilidades de insertarse exitosamente en la economía. Miles y miles de mujeres, la mayoría con apenas algunos años de educación básica, están detrás de las etiquetas de prendas de vestir -caracterizadas por su alta calidad-, de las marcas (brands) que son, hoy por hoy, símbolos de status en todas partes.

La necesidad de lograr en el ámbito municipal alianzas duraderas encuentra en las mujeres y en el hecho de que comparten una condición de género social oprimido, las bases “naturales” para consolidarla. La unidad entre mujeres pueden superar lealtades a partidos y dirigentes y por ello hay que trabajar para que se conviertan en una fuerza

activa y líder en la defensa de la continuidad de las políticas en el ámbito local, haciendo posible que los planes de desarrollo económico se enraícen, maduren y den frutos a la comunidad. Sin ellas seguiremos siempre dando pasos para adelante y para atrás.

La tarea no es fácil y en el nivel local con frecuencia se hacen aún más evidentes las debilidades, los atrasos y los cicatrices de un pueblo, por ejemplo en el déficit educativo y en la formación de recursos capacitados.

El ámbito local, si bien propicia el diálogo y la búsqueda de soluciones colectivas, también puede fortalecer liderazgos tradicionales y de larga permanencia, es además un caldo de cultivo para el facilismo y el asistencialismo, en la medida que también los sistemas electorales modernos, en aras de propiciar una mayor relación entre representantes y representados puede abrir puertas, dada la pobreza existente en América Latina a nuevas formas de clientelismo, creando las condiciones para que los medios para alcanzar los votos continúen siendo más atractivos que las medidas para lograr el fortalecimiento de la democracia y el surgimiento de una ciudadanía activa.

Para finalizar me gustaría volver al inicio, al marco algo lúgubre del contexto mundial. La descentralización por sí sola, ni tampoco el aumento puro y simple de los fondos de la cooperación o su descentralización, aseguran que podremos más temprano que tarde revertir el panorama desesperanzador de hoy, ensombrecido por el dolor de las pérdidas de vidas inocentes y las amenazas de nuevas guerras, de más muertes, es necesario entonces, hoy más que nunca, rescatar utopías injustamente sepultadas, de las cuales destaco la solidaridad, con tanta persistencia practicada por ustedes, como una de las que más aporta a nuestra humanización.

Es necesario despertar y hacer florecer aún más la solidaridad en todas sus formas y manifestaciones, desde el abrazo en el dolor, hasta la mano tendida para la ayuda, pero también debemos continuar desterrando aquellos elementos que no corresponden a la esencia del acto solidario: impedir que se ahogue en gavetas de burócratas, que no sea convertida en recetario o se vista de actitudes neo-coloniales.

Es hora de devolver a la solidaridad su sentido original de acción bidireccional, cooperativa, de toma y daca, de compartir y dividir lo que se tiene: unos/unas, amor, tiempo, plata, tecnología. Otros/otras: el mismo amor, un abrazo solidario, un canto, nada material, quizás, pero si la inquebrantable esperanza, la que no derrumban los Mitchs, ni los Georges, ni los terremotos, ni los fanáticos, ni los misiles, la esperanza en un futuro mejor para todas y todos.

BOLIVIA CON PARTICIPACIÓN POPULAR: UN ESTUDIO DE CASO NACIONAL

Carlos Hugo Molina Saucedo

1. El país y el contexto

El presente estudio, considera los aspectos generales, relevantes, y significativos de una investigación efectuada sobre el proceso de Participación Popular en Bolivia. Se busca establecer una relación entre las propuestas teóricas y los avances prácticos considerando el contexto boliviano en el cual se aplica la Ley de Participación Popular, experiencia simultánea de descentralización y participación ciudadana.

El esfuerzo está orientado a estudiar las lecciones aprendidas que las origina, compararlas con las dificultades sociales y políticas en las cuales se aplicó, y regresar al escenario nacional para verificar sus avances. Las particularidades y los componentes generales encontrados, refuerzan el perfil de un Estado con una experiencia municipal y descentralizadora en ejercicio.

Como todo proceso en construcción, los hallazgos no son definitivos y plantean nuevas preguntas e inquietudes; esa quizá es otra de las características de lo que está viviendo Bolivia. El presente documento ofrece las líneas de trabajo con las cuales es posible conocer lo que ocurre, y permite establecer elementos válidos para otras experiencias municipales.

La investigación se realiza desde la perspectiva de la Ciencia Política práctica, fundamentando cada una de las afirmaciones y demostrando su aplicación. La referencia sistemática a normas legales tiene por objetivo ratificar la voluntad política estatal que le dio sustento y establecer la importancia que ese conjunto de disposiciones posee, si se aplican acompañando procesos y reconociendo realidades sociales. La Participación Popular boliviana no es una acción administrativa, aunque existen las normas para reconocerla y fortalecerla, es una acción esencialmente política e ideológica.

1.1. Datos generales

La República de Bolivia, con una población de 8.280.184¹, está dividida en 9 departamentos que se subdividen en 112 provincias y 315 municipios. La autoridad que se encuentra al frente del departamento es el Prefecto, y en la provincia, es el Subprefecto. La división administrativa experimenta un proceso de ajuste ante las nuevas realidades sociales y económicas, y ello se traduce en las tensiones de las divisiones existentes.

Las provincias se dividen en secciones municipales, que corresponden al territorio del municipio.

Departamento	Superficie (km2)	Capital	Nº de Provincias	Nº de municipios
Beni	213.564	Trinidad	8	19

¹ Censo de Población y Vivienda, 2001. El Censo de 1992 arrojó una población de 6.429.792 habitantes. Instituto Nacional de Estadísticas, INE. www.ine.gov.bo

Chuquisaca	51.524	Sucre	10	28
Cochabamba	55.631	Cochabamba	16	44
La Paz	133.985	La Paz	20	75
Oruro	53.588	Oruro	16	34
Pando	63.827	Cobija	5	15
Potosí	118.218	Potosí	16	38
Santa Cruz	370.621	Santa Cruz de la Sierra	15	51
Tarija	37.623	Tarija	6	11
TOTAL	1.098.581		112	315

1.2. El marco jurídico

El proceso de descentralización y participación ciudadana se desarrolla sobre cinco instrumentos normativos:

1. La Constitución Política del Estado (CPE), que consagra la autonomía municipal como la “Potestad Normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencias territoriales”; establece la elección de los concejales por votación universal, directa y secreta por un periodo de cinco años. El alcalde es elegido por mayoría absoluta de votos válidos y a falta de ello, por el consejo en una elección de segundo grado; la CPE incorpora la revocatoria del mandato de los alcaldes y alienta la libre asociación municipal.

La CPE establece que la descentralización administrativa deberá ser regulada por una ley específica en lo relativo a las competencias y asignación de recursos; determina que cada departamento tendrá una autoridad político administrativa designada por el Presidente de la República, y un consejo departamental, cuya conformación y atribuciones, definirá la ley.

2. La Ley 1551 de Participación Popular (LPP), cuyo análisis, desarrollo y evaluación forma parte del presente estudio.
3. La Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales, o Ley SAFCO, sancionada el 20 de julio de 1990, y que establece cómo administrar los recursos públicos y las sanciones para los infractores. Los objetivos de la Ley son el lograr una administración de recursos públicos en función de lo presupuestado; una gestión transparente y documentada; la responsabilidad de los funcionarios públicos sobre la utilización de los recursos y sobre los resultados conseguidos; y una administración con trabas para la corrupción.
4. La Ley 1654 de Descentralización Administrativa (LDA), que establece las competencias, atribuciones y recursos transferidos al departamento, las competencias del Prefecto, las atribuciones, número y forma de designación de los consejeros departamentales.
5. La Ley de Municipalidades (LM), que regula el Régimen municipal establecido por la CPE, y su ámbito de aplicación comprende la organización y competencias de los gobiernos municipales, y el establecimiento de los regímenes de recursos y de control social municipal.

1.3. Marco político de referencia

La historia de Bolivia desde 1952 muestra un itinerario rico en experiencias y matices. El periodo de la Revolución Nacional, conquistó el voto universal, la reforma agraria y la

nacionalización de las minas, sufriendo un quiebre militar en 1964; con algún interregno democrático, desde el 10 de octubre de 1982 se produce la vigencia constitucional plena.

Producto de una crisis institucional, el 9 de julio de 1992 se arriban a importantes acuerdos entre los partidos políticos con representación parlamentaria, estableciéndose una agenda a ejecutarse con carácter de necesidad nacional; una de ellas era la descentralización administrativa.²

La Constitución Política del Estado de 1967 había incorporado la descentralización en su texto y el debate sobre ella se inició formalmente en 1981; la crisis del centralismo político que decidía la vida del Estado desde la capital del país, había generado una crisis de imposible sostenimiento. Se exigía que la sociedad civil democrática fuese reconocida como actor del desarrollo social pues los grupos de poder tradicional expresados en la iglesia, los militares, los empresarios privados y los sindicalistas, habían mantenido la institucionalidad del estado de una manera corporativa, desconociendo a mucho de los actores sociales territoriales. Las organizaciones indígenas y campesinas, eran consideradas ilegales, irregulares, insurrectas y cuantos calificativos suelen utilizarse para descalificar realidades que demandan soluciones.

De la misma manera, la población se había acostumbrado a requerir respuestas del nivel nacional de manera directa, ante la ausencia de instancias subnacionales con capacidad para ello.

Las propuestas de descentralización tenían como base la demanda de transferencia de competencias y recursos desde el nivel central hasta el nivel departamental, nivel territorial intermedio; la elección por sufragio popular del Prefecto y de los consejeros departamentales y la transferencia de mayores recursos a las instancias intermedias de gobierno, que repetían las diferentes propuestas como una reacción contra el centralismo gubernamental, no consideraban la posibilidad de incorporar al municipio como parte de las reformas³; se suponía, siguiendo otras experiencias de América Latina, que luego de lograda la descentralización intermedia, se incorporaría a los gobiernos municipales como actores públicos. La administración del Presidente Gonzalo Sánchez de Losada (1993 - 1997), marca una modificación en el debate tradicional, al proponer la Ley de Participación Popular que reconoce a los municipios como base para descentralizar el país.

La Ley dispone la reorganización del territorio⁴, pero además, define que el trabajo de los órganos públicos responsables de los servicios públicos se ejecuten en relación con la

² Los Acuerdos comprendían:

- a) Reforma Constitucional,
- b) Reforma y modernización del Poder Judicial
- c) Institucionalización del Registro Civil
- d) Reforma del sistema electoral
- e) Reforma educativa
- f) Descentralización administrativa
- g) Elección del Contralor General de la República
- h) Elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia
- i) Ley de Partidos Políticos
- j) Ley de industrialización de la hoja de coca
- k) Juicio de responsabilidades a Luis García Mesa, último militar que quebró el proceso constitucional

³ En esa lógica se aprueba en el Senado Nacional en 1992 un proyecto de Ley de Descentralización que recoge estos aspectos, y que no llega a convertirse en Ley en razón de que el debate que la generó tenía la intención más que de aprobar una Ley, la de dar respuesta de circunstancia a la presión de las organizaciones cívicas que la alentaban.

⁴ Marco General para el Ordenamiento Territorial. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. La Paz, mayo de 1997.

jurisdicción municipal; los órganos del gobierno central responsables de las competencias de salud, educación, saneamiento básico, caminos, deporte y cultura, para citar los más significativos, debieron modificar el sistema de gestión territorial que cada uno de ellos había creado, por la jurisdicción municipal para lograr coherencia de su acción.

Similares dificultades sufrieron las organizaciones sociales, cívicas, sindicales, acostumbradas a organizarse y resolver sus asuntos desde las capitales de departamento; las organizaciones no gubernamentales y la cooperación internacional debieron superar una relación que repetía iguales comportamientos pues el apoyo a los procesos sociales, productivos y de desarrollo, en la mayoría de los casos desconocían al municipio tomando a la comunidad como base institucional.

El nuevo diseño reconoció la existencia de la instancia nacional, departamental y municipal como responsables de administrar recursos, planificar, aprobar y ejecutar presupuestos a través de sistemas nacionales elaborados por los órganos rectores correspondientes, estableciendo la ley SAFCO el andamiaje institucional necesario.⁵

La Participación Popular adquirió la calidad de ley por la necesidad de dotarla de una condición de irreversibilidad que otra medida administrativa, no le garantizaría; el reconocerse las organizaciones excluidas, con sus usos, costumbres, autoridades y mecanismos estatutarios, unido a la transferencia efectiva de recursos y competencias, permitiría que la población tuviese a su favor la posibilidad de hacer respetar su nuevo derecho y su calidad de ciudadano, más allá de los cambios circunstanciales de autoridades políticas.

2. La participación popular y la descentralización en Bolivia

2.1. La participación ciudadana boliviana

El 20 de abril de 1994 se inicia en Bolivia una nueva forma de enfrentar la democracia. En el momento que se aprueba la LPP, se habían recorrido doce años de debate sobre cómo aplicar la descentralización administrativa del estado y se habían presentado 22 proyectos de ley al Parlamento con las más diversas posiciones y enfoques; el denominador común era la falta de voluntad política para aprobarlos, pues más allá de los discursos, el país seguía siendo un estado de centros poblados, de exclusión y de centralismo político.

La Ley se propuso lograr entre sus objetivos filosóficos:⁶

- a) cercanía y presencia ciudadana en los niveles de decisión,
- b) establecimiento de mecanismos de control social,
- c) creación y fortalecimiento de instrumentos para lograr una democracia participativa,

⁵ La Ley, aprobada el 20 de julio de 1990, crea como sistemas integrales:

1. Sistema de Programación de Operaciones
2. Sistema de Organización Administrativa
3. Sistema de Presupuesto
4. Sistema de Administración de Bienes y Servicios
5. Sistema de Personal
6. Sistema de Contabilidad Integrado
7. Sistema de Tesorería y Crédito Público

⁶ Molina, Carlos Hugo: La descentralización imposible y la alternativa municipal. Editorial El País. Santa Cruz, Bolivia, octubre de 1994, segunda edición. Página 118.

- d) fortalecimiento municipal,
- e) potenciación de las comunidades de base en niveles vecinales, campesinos e indígenas,
- f) descentralización y/o desconcentración de la administración pública para lograr justicia y equidad social,
- g) respeto a la diversidad organizativa y social.

2.2. El municipio en Bolivia

Antes de abril de 1994, el municipio estaba encerrado en el "radio urbano", categoría que exigía poseer una población igual o mayor a 2.000 habitantes y que se extendía exclusivamente a la población urbana; esta absurda previsión marginaba al 42 % de la población que vivía en comunidades menores de esa cantidad poblacional, y por ello tenían la calidad de "población rural" careciendo de un gobierno municipal.⁷

El sistema tributario boliviano establecía que el cumplimiento de las obligaciones fiscales se haría efectivo en el domicilio legal del contribuyente⁸; esta definición técnica determinaba que las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, en las cuales tenían su domicilio legal las empresas más importantes de la república, quedaba el 81% de los recursos nacionales asignados a los municipios⁹ y que correspondían a los impuestos nacionales coparticipables¹⁰; de 124 alcaldías existentes en el país por poseer la cantidad poblacional señalada, sólo 24 adquirían la calidad de gobiernos municipales por administrar recursos suficientes para ejecutar las competencias que la Ley de Municipalidades le asignaba; los demás municipios, tenían sólo una referencia geográfica.

La LPP divide el territorio de la república en 315 jurisdicciones municipales y proporciona los instrumentos para que la función pública se democratice en gobiernos municipales¹¹; en materia de ingresos, clasifica los ingresos del estado y establece que "de la recaudación efectiva de las rentas nacionales... el 20% será destinado a los gobiernos municipales"¹² bajo la modalidad de coparticipación tributaria que realiza el estado a favor del municipio para el ejercicio de las competencias definidas por la Ley; para hacerlo efectivo establece un procedimiento automático y cotidiano a favor de cada uno de ellos, en la cuenta abierta en el banco de su elección.

⁷ Censo de Población y Vivienda, 1992.

⁸ Bolivia, La Participación Popular en cifras, 1996. Secretaría Nacional de Participación Popular. Págs. 8 y sgtes.

La Ley 843 de Reforma Tributaria, aprobada en mayo de 1986, inicia un proceso de simplificación, ordenamiento y recuperación del rendimiento tributario por el que se amplía la base imponible hacia la riqueza y el consumo, se reducen los 15 impuestos existentes y las más de 100 rentas destinadas a sólo siete, se simplifica la administración tributaria y se incorpora al sistema bancario al cobro de los impuestos. Esta medida permitió que la presión tributaria ascendía de 2,92 en 1986 a 14,65 en 1995, segundo año de la vigencia de la Ley de Participación Popular, y hoy se encuentre en el 16%.

⁹ El grado de irracionalidad se ampliaba si consideramos, que con las otras seis ciudades capitales de departamento, Oruro, Potosí, Tarija, Sucre, Trinidad y Cobija, el porcentaje ascendía al 92%. Bolivia, La Participación..., pág. 11.

¹⁰ Estos impuestos son: el Impuesto al Valor Agregado IVA, Régimen Complementario del IVA, RC-IVA, Impuesto a la Renta Presunta de Empresas IRPE, Impuesto a la Renta Presunta de Propietarios de Bienes IRPPB, Impuesto Especial a la Regularización Impositiva IERI, Impuesto a las Transacciones IT, e Impuesto a los Consumos Específicos ICE.

¹¹ Forman parte de esos instrumentos, la Planificación Municipal Participativa, la Metodología para la Constitución de Distritos, Desarrollo Municipal y equidad, Manual para el Comité de Vigilancia, Sistema Nacional de Fortalecimiento Municipal, Sistema Nacional de Fortalecimiento Comunitario, etc.

¹² Ley 1551 de Participación Popular, Artículo 20.

La Ley transfiere a los gobiernos municipales el derecho propietario sobre los bienes muebles e inmuebles afectados a los servicios de salud, educativos, deportivos, caminos vecinales, infraestructura de micro riego, casas de cultura, bibliotecas y museos¹³, y amplía las competencias a la administración, mantenimiento, dotación de equipamiento y ampliación de la infraestructura, la supervisión de la calidad de los servicios afectados y el desempeño de los servidores públicos responsables de los mismos, la promoción del desarrollo y la responsabilidad de incorporar la participación ciudadana en la definición del desarrollo municipal.¹⁴ La Ley permite que los habitantes necesiten menos del Presidente de la República, de los Ministros y Prefectos Departamentales, proporcionando los instrumentos para que decidan por ellos mismos.

2.3. El componente humano y social

La Ley reconoció a las organizaciones de la sociedad civil que habían sido excluidas sistemáticamente; en las áreas rurales a los pueblos indígenas y comunidades campesinas, y en las áreas urbanas, a las juntas vecinales; se les reconocía personalidad jurídica mediante un trámite muy simple y sin costo alguno, y bajo el nombre genérico de Organización Territorial de Base (OTB), se facilitó su articulación y relación con el gobierno municipal.¹⁵

El reconocimiento de la realidad existente¹⁶, permitió que las organizaciones se reunieran en torno del Comité de Vigilancia, y a través de él, pudieran participar y hacer efectiva la contraloría social; el gobierno municipal está en la responsabilidad de aprobar un Plan de Desarrollo Municipal (PDM)¹⁷ de manera participativa y debe concertar con el Comité de Vigilancia la elaboración del Programa de Operación Anual (POA)¹⁸ que contará con un dictamen afirmativo social para tener plena validez. La fuerza real del Comité de Vigilancia está en la posibilidad, luego de cumplido los procedimientos establecidos, y demostrada la arbitrariedad de las autoridades municipales, de requerir al Senado nacional la suspensión de los recursos de la participación popular, mientras se corrija la infracción denunciada.¹⁹

¹³ Ley PP, Artículo 13.

¹⁴ Ley PP, Artículo 14.

¹⁵ Ley PP, Artículos 3 al 11.

¹⁶ Participación Popular en Cifras, Volumen III, Viceministro de Planificación Estratégica y Participación Popular, enero de 2000. Existen 14.000 organizaciones incorporadas voluntariamente al proceso. Pág. 369.

¹⁷ Guía Metodológica para la profundización del PDM en la dimensión del desarrollo económico. Viceministro de Planificación Estratégica y Participación Popular. La Paz, marzo de 2000.

¹⁸ Guía Metodológica para la formulación participativa y aprobación de Programas de Operaciones Anuales Municipales. Secretaría Nacional de Participación Popular. La Paz, julio de 1997.

¹⁹ Ley PP, Artículo 11. Decreto Supremo N° 23813, reglamentario de los aspectos económicos y patrimoniales, Artículos 7 y 8.

Tres constataciones empíricas han sido reconocidas por el proceso boliviano; la primera se refiere a que las personas no participan como consecuencia de leyes, decretos o actos de autoridad, y que ese tipo de disposiciones serán necesarias en la medida que exista una realidad social que la demande y sustente y una voluntad política que la ejecute. Este es el componente ideológico del proceso al reconocer que la base social debe coincidir en su comportamiento, con los instrumentos públicos que sostienen la democracia.

La segunda es la afirmación que la gente participa cuando hay necesidades concretas que requieren su presencia y acción, y que dicha participación se dará, exista o no marco jurídico expreso; estos aspectos definieron el aliento de la participación ciudadana existente, dándole contexto legal para reforzar la descentralización que se iniciaba.

La tercera, es la necesidad de acompañamiento instrumental, técnico y administrativo, para facilitar la participación. El proceso de Participación Popular se dotó de un conjunto de disposiciones que le han dado un sello particular y masivo; al reconocerse que la planificación participativa era la base de los acuerdos, los consensos y la información, se reconoció la práctica que desarrollaban las organizaciones no gubernamentales y se la convirtió en política de Estado. Eso ha permitido que los presupuestos participativos aplicados con éxito internacional en algunos municipios brasileños, tengan en Bolivia la calidad de práctica habitual y obligatoria.²⁰

2.4. Los matices de la descentralización

Utilizando las categorías conceptuales tradicionales de descentralización y aplicándolas a Bolivia, es posible sostener que existe descentralización en razón de transferencia de funciones y competencias a favor de órganos subnacionales de naturaleza departamental y municipal²¹; éstos órganos, en el marco de sus competencias y jurisdicciones específicas, satisfacen parte de las responsabilidades del estado, acercando los instrumentos administrativos a los habitantes.

La descentralización fiscal se establece desde el momento que competencias de recaudación y cobro, son transferidas a los niveles subnacionales para que sean ejecutadas en el marco de sus propias capacidades y arbitrios. El marco legislativo y administrativo está establecido para lograr generación de ingresos y disposición de los mismos.²²

La descentralización política se consolida al reconocerse los derechos ciudadanos para ejercer capacidades electorales, de control, fiscalización y participación en instancias públicas y territoriales, con multiplicación de ciudadanía. La participación ciudadana, la planificación

²⁰ Ver:

a) Manual de planificación participativa. Lineamientos y bases metodológicas para la formulación de Planes de Desarrollo Municipal. Abril de 1997. Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría Nacional de Participación Popular. Impreso por Desarrollo Democrático y Participación Ciudadana.

b) Inventario Nacional de Planes de Desarrollo, Secretaría Nacional de Participación Popular. La Paz, diciembre de 1996.

c) Experiencias de Planificación Regional en Bolivia, Relevamiento. Rodolfo Soriano. G-DRU, COTESU. La Paz, 1994.

²¹ La base de estas transferencias está en las Leyes de Participación Popular, Descentralización Administrativa y de Municipalidades.

²² En esta materia, además de las Leyes del numeral anterior, ver:

a) Ley 843 de Reforma Tributaria

b) Participación Popular en Cifras, tres volúmenes, correspondientes a los años 1996, 1997 y 2000

c) Galindo, Mario; Medina, Fernando. La Descentralización Fiscal, el Caso Boliviano. CEPAL - GTZ. Santiago de Chile, 1996.

participativa y el control social son componentes incorporados a la vida institucional del estado, reconociéndose en el municipio, el nivel pleno de la descentralización política.

La construcción institucional de este andamiaje, permitirá dar los pasos que correspondan en el nivel intermedio de gobierno, ya no para constituir o reforzar oligarquías capitalinas que ven con desdén el esfuerzo de lo local, sino para integrarlo a un esfuerzo que tiene en la base de la democracia la fortaleza de su práctica.

2.5. Algunos resultados mensurables²³

La promulgación de La Ley de Participación Popular ha generado cambios cuantitativos y cualitativos en el panorama social, económico, político e institucional de Bolivia:

1. La conformación de 315 municipios.
2. El reconocimiento de 14.500 OTB, organizaciones de la sociedad civil, fortaleció la ciudadanía, la sociedad civil, ONG, los gremios, sectores sociales y productivos. Se estableció el derecho del control social efectivo y la participación de la sociedad civil en la elaboración y ejecución de los planes municipales.
3. El 20% de los recursos nacionales se vuelven coparticipables, realizándose una transferencia automática a las cuentas municipales, sin intervención del nivel central de gobierno, transfiriéndose 200 millones de dólares a los gobiernos municipales, y administrando ellos 500 millones de dólares de manera global. El incremento sustancial de la transferencia de rentas estatales a los gobiernos municipales, desde \$US 76.5 millones en 1990 a \$US 200 millones el año 2000 administrados por los gobiernos municipales con capacidad de generar obras, demandar bienes y servicios y movilizar a los sectores involucrados.
4. La equidad en la distribución de los recursos estatales; mientras que en 1990 las ciudades capitales acaparaban el 92% de los fondos de coparticipación tributaria, en 1997 las capitales recibieron el 39% y las provincias el 61% restante.
5. La descentralización municipal, base de la administrativa, ha originado que desde 1997, los departamentos y municipios ejecuten el 75% de la Inversión Pública Nacional, quedando en manos del Gobierno Nacional el 25% restante.
6. La definición que el municipio es la base del Sistema de Ordenamiento Territorial.²⁴
7. Existencia de un Sistema Nacional de Fortalecimiento Municipal que convierte en potenciales usuarios a la totalidad de los gobiernos municipales y establece una responsabilidad pública de cumplimiento. Aprobación de la Norma de la Planificación Participativa Municipal que convierte en obligatoria la consulta y la intervención de la sociedad civil en la definición de la inversión municipal, su ejecución y control.²⁵

²³ ICMA - IULA CELCADEL - CEPAD. Diagnóstico sobre Capacitación para la Gestión Local en América Latina. Compendio sobre Bolivia. 3 volúmenes. Ver www.netassessment.org/icma, www.cepad.org, www.municipio.gov.bo

²⁴ Ley de Municipalidades, Artículo 3.

²⁵ Resolución Suprema 216961 del 14 de marzo de 1997.

8. Diseño de un Sistema Nacional de Fortalecimiento Comunitario para ofrecer capacitación a los sectores de ciudadanía con menos información y conocimiento de la dinámica estatal.
9. El Sistema Nacional de Inversión Pública está integrado a la planificación, programación de operaciones y al presupuesto. El 35% de la inversión nacional es ejecutada por los gobiernos municipales, lográndose una socialización del gasto.
10. Se definió el papel del nivel central como normador, aprobador de políticas, el departamental como articulador, y el municipal como ejecutor de políticas sociales. Se innovó y se incorporó instituciones de derecho público como la designación cruzada de las autoridades y la inversión concurrente entre los tres niveles del estado.
11. Se ha iniciado un proceso de ordenamiento territorial que comprende sus componentes de recursos, sociedad, órganos públicos y territorio. Se descubrió la potencialidad de la mancomunidad municipal,²⁶ y se cuenta con el distrito municipal, como unidad flexible para gestionar servicios, inversión y planificación.
12. La dinámica del proceso a incorporado de manera natural la demanda económica; el debate sobre el desarrollo económico local y el papel de actores privados en alianzas con los sectores públicos, corresponde a una realidad que utiliza la institucionalidad existente para buscar respuesta a una crisis económica que se manifiesta en los niveles locales.

2.6. Las búsquedas del estudio de caso

Después de 7 años de aplicación de la Ley de Participación Popular, el estudio crítico permite conocer el grado de profundidad de las acciones. El análisis de experiencias en ámbitos municipales con dificultades, ponen a prueba la eficacia de las medidas adoptadas, a partir del abordaje de cinco cuestionamientos:

1. ¿Los gobiernos municipales bolivianos están priorizando la ejecución de inversión pública teniendo una visión de mediano y largo plazo?
2. ¿Están logrando los gobiernos municipales el desarrollo de su capacidad de gestión para aplicar instrumentos fiscales y catastrales adecuados?
3. ¿Están sirviendo los municipios, efectivamente, como base para lograr y consolidar la participación ciudadana?
4. ¿Es la Ley de Participación Popular un instrumento válido para desarrollar ciudadanía efectiva, ejercicio de derechos y deberes y contraloría social sobre los órganos públicos, y por ello, para lograr gobernabilidad democrática?
5. ¿Es útil el proceso de Participación Popular para dar respuestas de desarrollo económico local a la pobreza de los actores sociales?

²⁶ Ley de Municipalidades, Artículo 155: "Dos o más municipios, a través de sus gobiernos municipales de manera voluntaria y en uso de su capacidad asociativa, podrán adquirir responsabilidades mancomunadas comprometiendo los recursos necesarios para la realización de fines que le sean comunes."

3. La descentralización económica, premisa de la participación

Los procesos de descentralización tienen en el tema económico y fiscal, sus aspectos más conflictivos.²⁷ Ello es comprensible si el equilibrio macroeconómico de los países resulta siendo un objetivo nacional, mayor todavía en un caso como el boliviano que ya había conocido las consecuencias de su ruptura. Por otro lado, resulta imposible hablar de descentralización sin los recursos suficientes para ejecutar las competencias transferidas.

La contundencia de la transferencia económica del 20% de los recursos nacionales, se acompañó de un procedimiento que determina su efectivización de manera automática y cotidiana; no hay intervención de funcionarios públicos que puedan desviarlos apelando a razones técnicas, y los mismos se depositan en la cuenta abierta por el municipio en el banco privado de su elección.

El Gobierno nacional, al proponer la Ley, aceptaba la imposibilidad de controlar el gasto desde las ciudades capitales, y por ello incorporó un mecanismo de control social para que sea la comunidad quien lo certifique; la Ley crea el Comité de Vigilancia²⁸, con derechos para acompañar la definición de la inversión y del gasto de los recursos transferidos; aprovechando la experiencia en el sistema cooperativo que existe en Bolivia, se pudo entender su función asimilándola a la que practica el Consejo de Vigilancia.

Los recursos que el gobierno municipal recibía, debían tener una definición del objeto del gasto conjuntamente con la comunidad organizada en razón de corresponder ellos al número de sus habitantes; esta definición se incorporaba luego en el presupuesto para su ejecución correspondiente; si la ejecución no se realiza de acuerdo a lo pactado, el Comité de Vigilancia representa la situación y hace funcionar los instrumentos de contraloría. El presupuesto es aprobado mediante una ordenanza municipal del Concejo Municipal; el Comité de Vigilancia, actuando en momentos claves de la ejecución presupuestaria, recibe la información pertinente que le permite sostener los intereses de su comunidad ante las autoridades municipales, el mismo alcalde en primer lugar, y ante el Concejo Municipal si no recibe respuesta satisfactoria de aquel; por ley, las autoridades municipales están obligadas de dotar de infraestructura, mobiliario y recursos básicos para el trabajo de los vigilantes.

La Ley determina que los gastos corrientes del gobierno municipal, no deberán ser mayor al 15% de los recursos de transferencia, debiendo contar el presupuesto con un dictamen afirmativo del Comité de Vigilancia para certificar aquello y comprobar la inversión del otro 85% en el Plan Operativo Anual (POA)²⁹. El poder ejecutivo definió, luego de analizar la tendencia del gasto en partidas urbanísticas, que los gobiernos municipales que quisiesen beneficiarse de recursos originados en fondos de inversión³⁰, debían demostrar que estaban gastando por lo menos un 35% en materias relacionadas a Desarrollo Humano y un 25% en apoyo a la producción³¹.

²⁷ Ver las investigaciones desarrolladas para el sistema interamericano por el Programa de Descentralización Fiscal CEPAL - GTZ, dirigido por Gabriel Aghón. Santiago de Chile.

²⁸ El Comité de Vigilancia debía servir como escuela de ciudadanía y como instrumento para incorporar a la población y las necesidades de áreas rurales en Gobiernos Municipales elegidos y administradores de lo urbano.

²⁹ Este porcentaje se ha modificado al 25% para gastos de gestión y 75% para inversión.

³⁰ Los Fondos nacionales funcionan como facilitadores de la inversión y del equilibrio social; por su naturaleza, están divididos dependiendo de la relación que tienen con los municipios; el Fondo de Desarrollo Campesino trabaja con los municipios de población hasta 15.000 habitantes, y para los municipios con población mayor a ese número, el Fondo de Desarrollo Regional.

³¹ Decreto 24182, diciembre de 1995.

El PDM es un instrumento que incorpora la información básica de naturaleza social, cultural, económica, productiva, geográfica, medioambiental y de potencialidades de desarrollo; debe ser elaborado por el gobierno municipal hasta el mes de octubre de su primer año de gestión, y se constituye en el marco de referencia para la inversión anual; el PDM se elabora una sola vez en cada gestión municipal, aunque por su carácter dinámico, puede ser revisado para su adecuación.

En materias de salud y educación, se crearon el Directorio Local de Salud (DILOS), el Directorio Local de Educación (DILE), para cada uno de dichos sectores, que presididos por el alcalde o su representante, e integrados por un representante del Comité de Vigilancia y otro del sector público vinculado al servicio, debían definir la ejecución operativa de las políticas locales; el funcionamiento de ambos no ha sido regular en todos los lugares.³²

4. Los sujetos sociales y sus relaciones en el nuevo escenario

4.1. Organización campesina e indígenas vs. gobiernos municipales

Las áreas rurales bolivianas tienen una capacidad productiva ligada fundamentalmente a la tierra y la estructura social del sindicato agrario, es su forma organizativa primaria. La revolución de 1952 organizó a los campesinos bajo la modalidad sindical en cada comunidad, siendo las federaciones sindicales, instancias de segundo grado, quienes mantienen el liderazgo tradicional en la vida comunitaria; esa posición fue la que produjo dificultades para aceptar la nueva institucionalidad ofrecida por el estado a partir de 1994. La relación del sindicato agrario no había sido con el municipio pues en los inicios de su organización, los gobiernos municipales prácticamente no existían. La aparición de este órgano público que mediatizaba su autoridad, fue recibido con susceptibilidades y sospechas.

Algunas investigaciones tratan de demostrar que la Ley de Participación Popular, al canalizar la organización campesina hacia los Comités de Vigilancia, estaría llevando a las organizaciones sociales a un debilitamiento forzado y peligroso.³³ En la práctica, la situación es un enfrentamiento aún no resuelto entre la organización campesina y el órgano público, que se expresa como la disciplina sindical contra la modernidad institucional. Este escenario ha ocupado parte del debate campesino³⁴, en la que el Estado cumple una labor de ordenamiento institucional y social imprescindible para lograr eficacia, y que sin atentar contra la diferencia y la especificidad, proporciona los instrumentos para garantizar su propia continuidad.

Existen conductas normales en los ámbitos sindicales, que dejan en manos de los dirigentes la representación y la interlocución comunitaria³⁵; en dichos niveles, todavía existe el sometimiento de género y la falta de respuesta de los interlocutores campesinos que no cuentan con la autorización expresa del Sindicato para ello, manifiestan la tensión existente entre las dos lógicas.

Los partidos políticos participan de los dos instrumentos que le ofrece la organización sindical; el que corresponde a la calidad de organización de la sociedad civil de confrontación con el Estado, y el que le proporciona cuadros políticos dirigenciales para su estructura orgánica.

³² La Ley 2235 del Diálogo Nacional, del 31 de julio de 2001, establece nuevos recursos y competencias a favor de los municipios; en todo caso, la lógica de aplicación, sigue siendo la misma.

³³ Ayo, Diego. Los desafíos de la Participación Popular. Cuaderno CEBEM. La Paz, abril de 2000. Página 21.

³⁴ Para un escenario territorial distinto, pero bajo la misma premisa, ver: Blanes, José, Mallkus y Alcades. PIEB, CEBEM. La Paz, julio de 2000.

³⁵ Esas conductas aparecen como una dificultad en el momento de analizar la gobernabilidad democrática del proceso.

Es interesante comprobar, por el contrario, el grado de incorporación que ha significado la medida en las organizaciones indígenas integrantes de la Confederación Indígena del Oriente, el Chaco y la Amazonía boliviana, CIDOB. Constitución de gobiernos municipales indígenas, alcaldes y concejales que ostentan tal calidad social, conformación de Distritos Municipales Indígenas, propuestas de administración y gestión de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO), reforma educativa multicultural y bilingüe, son expresiones concretas de otra forma de administrar una opción que les brinda el Estado. Las dificultades que se presentan, adquieren la calidad de conflictos que deben solucionarse, y de esa manera permiten su utilización progresiva.

4.2. Los instrumentos estatales de articulación

El Programa de Ajuste Estructural que tiene sus manifestaciones en las políticas macroeconómicas y en la reforma del Estado aplicados desde 1985 con el Decreto 21060³⁶, ha sido fuertemente criticado por la Iglesia y los sectores sociales debido al costo humano que produjo en desempleo y aumento de los índices de pobreza. La estabilización no generó crecimiento económico real y la capitalización con la creación de las Administradoras de Fondos de Pensiones, medida alternativa a la privatización, no ha brindado las respuestas sociales en empleo y redistribución de riqueza que se propusieron. Manteniendo Bolivia índices muy altos de endeudamiento y de ayuda oficial para el desarrollo para continuar con la estabilidad alcanzada los últimos quince años³⁷, calificó para el Programa de Alivio para Países Pobres Altamente Endeudados³⁸, que en su segundo programa, ha significado la condonación de 850 millones durante los próximos diez años; para lograrlo, el gobierno ha presentado un programa de reducción de la pobreza elaborado con la participación de la sociedad civil, con quien se definió su forma de utilización. A ese esfuerzo de consulta y concertación se ha denominado Diálogo Nacional, y su versión nacional se produjo en el mes de julio de 2000; el Diálogo tuvo su base organizativa en los municipios de la república que permitieron la realización de un conjunto de encuentros que en segunda instancia adquirieron la calidad de departamentales³⁹.

Ese es el marco de un proceso municipal en el cual no corresponde a una excepción el interés de los ciudadanos por los programas electores que aparecen incorporados a la vida política y se constituyen en un referente para definir opciones partidarias. De la misma manera se encuentra el reconocimiento de las materias que tiene la LPP, convertida en un instrumento para comprender la profundidad de las medidas adoptadas por el Estado.

Se debe reconocer la dificultad existentes en algunas áreas campesinas de la República, sobre todo en aquellas en las que el sindicato intermedió y gestionó la solución de las demandas sociales directamente con los niveles centrales de gobierno, para concederle al Comité de Vigilancia y a los nuevos actores públicos y sociales, el mismo lugar que tienen en los demás municipios de la república. La existencia de rígidas consignas partidarias ya explicadas, han producido una debilidad formal en las relaciones externas del sindicato con el Comité de Vigilancia y de éste con el municipio, aunque las evidencias demuestran que estos municipios

³⁶ Foro Jubileo 2000, Documentos de Análisis de la Realidad. Conferencia Episcopal Boliviana. La Paz, marzo de 2000. Página 11 y sgtes.

³⁷ Bolivia recibe unos 700 millones de dólares cada año, que significa el 12.1% del PNB. Foro Jubileo... pag. 89.

³⁸ HIPC, por su sigla en inglés.

³⁹ Las demandas sociales manifestadas en los Diálogos Departamentales, se refieren a los pedidos tradicionales de caminos, riego, apoyo a la producción, salud y educación.

pueden ser considerados como de alta efectividad administrativa en el momento de establecer prioridades de desarrollo y hacer funcionar los mecanismos de contraloría social.

La fuerza política de los sindicatos campesinos, ha generado la conformación de un movimiento político que ha adquirido, en alianzas partidarias, representación parlamentaria. En materia de representación social y política, la estructura resulta siendo de difícil impermeabilización en los lugares que la dirigencia campesina y cocalera no lo permite.

La crisis nacional de septiembre de 2000⁴⁰, ha dejado en evidencia, una vez más, la debilidad institucional de la estructura del Estado; el enfrentamiento y los bloqueos generados por el tema de la hoja de coca, colocaron en un segundo plano la débil institucionalidad municipal que nada tiene que hacer en esas situaciones.

4.3. Migración y desarrollo económico

Los resultados preliminares del Censo de población y vivienda de septiembre de 2001, ratifica las tendencias migratorias del campo a la ciudad, aunque en menor proporción de los períodos anteriores, y de los departamentos llamados periféricos hacia el eje central, compuesto por La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.

El Censo del año 1992 presentó dificultades políticas para lograr eficacia por las denuncias formuladas en su momento por la dirigencia campesina, que el Censo sería un instrumento que buscaba cobrar impuestos, palabra que produce reacciones adversas, y que generó un boicot en zonas rurales por mandato de los sindicatos para impedir su realización; el resultado negativo a esa consigna se produjo cuando, al aprobarse la Ley de Participación Popular y establecerse el criterio de distribución por la población que posea cada municipio, esos municipios vieron disminuidos sus recursos.⁴¹

Los municipios tienen dificultad de recaudar recursos propios en razón de la conformación social de la población; los pequeños productores campesinos, mayoría de la población, están eximidos por ley del pago de impuestos directos; la opción de contar con ingresos por este concepto se encuentra en las actividades gravables en áreas urbanas, y aquí la posibilidad está unida a la puesta en marcha de sistemas catastrales multifinalitarios que no están funcionando.⁴²

La categoría de municipio o Ciudad intermedia, que podría proporcionar un instrumento para desarrollar potencialidades de servicios, no ha sido asumida ni forma parte de la lógica de desarrollo gubernamental y es una de las asignaturas pendientes del Estado.

4.4. Discriminación étnica y de género

En materia social, se presentan dos conductas discriminatorias.

⁴⁰ En abril en Cochabamba, y en septiembre en Cochabamba y Achacachi, La Paz, se produjeron movilizaciones sociales que pensionaron la vida política y social de la república.

⁴¹ Los datos preliminares del Censo de 2001, señalan un crecimiento de población en las áreas rurales, producido, además del que corresponde al crecimiento vegetativo, al superarse las denuncia de destino distinto al de su origen.

⁴² Catastro, mercado de tierras y registro de la propiedad en Bolivia. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. La Paz, diciembre de 1995. Página 127.

En las áreas rurales en las que existe presencia indígena, la debilidad institucional que todavía poseen y el carácter primariamente reivindicatorio de sus demandas, les ha disminuido las posibilidades de ejercicio pleno de ciudadanía.

La segunda corresponde a una conducta reiterada en la sociedad boliviana. Las mujeres sufren de discriminación social, política y cultural, a pesar de los avances legislativos existentes⁴³. Las tasas de analfabetismo femenino en general tienen porcentajes que doblan el analfabetismo masculino.⁴⁴

En las relaciones cotidianas y políticas, existe una conducta encubierta en algunos casos y abierta en otros, en una constante que debe ser interpretada como una limitante de los procesos democráticos y participativos.⁴⁵

El espacio que la sociedad machista⁴⁶ ha reservado para las mujeres campesinas e indígenas se encuentra en las labores domésticas y en la producción, quedando los aspectos de representación y liderazgo para los hombres. Demás está expresar que esta afirmación es cada vez más cuestionada.⁴⁷

4.5. La profundización de la Ley

Las recomendaciones que se proponen en el debate nacional expresan de manera reiterada la necesidad de profundizar la Participación Popular. Los pedidos para lograr capacitación y fortalecimiento por parte de las instituciones sociales, se entienden con relación a un escenario en el que tuvieron dificultad para aceptarlo, pero que ya no pueden desconocer, y por el contrario, pueden aprovechar sus ventajas. Esa realidad es tan evidente como que en la eficacia para resolver necesidades, donde antes no existía gobierno municipal, hoy compiten el municipio y las organizaciones sociales de segundo grado.⁴⁸

Ese escenario plantea una potencialidad pues la necesidad de capacitación ha dejado de ser exclusivamente una oferta gubernamental para convertirse en una demanda comunitaria.

La Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), hizo cuestión de estado el término OTB, por considerarlo perverso en el intento de desconocer a sus organizaciones tradicionales y de imponer otra forma asociativa; las razones explicativas que se ofrecieron para demostrar que la OTB era una denominación genérica con fines prácticos para no repetir constantemente “pueblo indígena, sindicato campesino y junta vecinal” a los que

⁴³ Se ha aprobado la Ley del Tercio, que obliga a los partidos políticos que sus candidatos parlamentarios con opción electoral correspondan en esa proporción, a las mujeres. Similar previsión existe para las elecciones municipales.

⁴⁴ Ver Atlas Estadístico de Municipios. INE, COSUDE, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. La Paz, octubre de 1999.

⁴⁵ Ver: Salazar de la Torre, Cecilia. Politización desde abajo, las mujeres en la participación popular. Coordinadora de la mujer. La Paz, agosto de 2000.

Alemán, Silvia. Equidad de Género en el Desarrollo Rural. Ministerio de Desarrollo Humano. La Paz, 1997.

Betancourt García, Rosario. Madres Educadoras, una alternativa para la educación inicial en el área rural. Centro de Promoción Agraria Campesina. Santa Cruz, 1998.

⁴⁶ Bolivia: Informe Nacional sobre Población y Desarrollo. Ministerio de Desarrollo Humano. La Paz, agosto de 1994. Página 76.

⁴⁷ Ardaya Salinas, Gloria. Género y Desarrollo Sostenible. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. Temas Bolivia 21. La Paz, 1977.

⁴⁸ Esta afirmación corresponde ser entendida como válida en períodos normales pues ya se ha expresado la diferencia en momentos de tensión institucional en los cuales, el municipio queda subordinado en áreas territoriales de conflicto, a la dirigencia sindical.

interpela, no fueron suficientes y debieron firmarse convenios con el Gobierno luego de un año de negociación, en cuyo transcurso quedó en evidencia lo injustificado de la susceptibilidad.

Otro aspecto que plantea la profundización de la Ley, está en la utilización del instrumento mancomunitario que se incorpora como una opción de desarrollo.⁴⁹ Propuestas concertadas en la provisión de servicios, mantenimiento de caminos, administración de maquinaria, planificación, salud, educación, recolección de residuos sólidos, agua y energía, que corresponden a las materias naturales para lograr servicios públicos mancomunados, en áreas rurales y urbanas.⁵⁰ La Ley de Municipalidades ha incorporado en su normativa, un capítulo expreso sobre ellas, aspecto que será profundizado más adelante.

4.6. Las dificultades de la Ley de descentralización

Resulta evidente la falta de conocimiento y comprensión de la Ley de Descentralización Administrativa por parte de los actores políticos y sociales. La Ley 1654, y que entró en vigencia el 1 de enero de 1996, buscaba convertirse en un instrumento de apoyo al proceso de Participación Popular al establecer que las Prefecturas debían realizar inversión concurrente con los municipios.

Para hacer efectiva la relación, la conformación del Consejo departamental, responsable de aprobar el presupuesto y el Plan de Desarrollo Departamental debía nacer de una reunión de Concejales municipales; queda en evidencia que no ha sido comprendido ni asimilado el procedimiento por el cual ciudadanos notables son elegidos por los concejales municipales en las jurisdicciones provinciales; la figura que la doctrina boliviana ha denominado “Designación Cruzada” en razón que el Presidente de la República designa al Prefecto del Departamento y los concejales municipales a los consejeros departamentales, demuestra dificultades en su comprensión y eficacia.⁵¹

La primera diferencia radical entre las leyes de Participación Popular y de Descentralización Administrativa, se encuentra en la distinta intensidad de los procesos de comunicación que tuvieron; el reconocimiento de que la Participación Popular tiene un grado de comprensión por los sectores sociales por la difusión que se le dio, contrasta con la escasa que existió para hacer conocer la descentralización departamental.

La segunda tiene relación con la propuesta tradicional sobre la cual se había conceptualizado la descentralización departamental y que se expresaba en opciones que proponían elección en la instancia territorial intermedia, las Prefecturas, en las personas de los Prefectos y Consejeros; la modalidad adoptada, técnicamente sostenible y favorable a los municipios, no

⁴⁹ A la fecha en Bolivia existen 47 Mancomunidades Municipales, organizadas para los más diversos servicios. Las que ofrecen más interés por las características alcanzadas, son la Mancomunidad de Municipios de la Gran Chiquitania y la Mancomunidad de Municipios del Cono Sur, con sede en Mizque. Ver:

- d) Molina, Carlos Hugo. Las Mancomunidades Municipales como política de estado: la experiencia innovadora de la Gran Chiquitania. Friedrich Ebert Stiftung - Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. La Paz, mayo de 2000.
- e) Molina, Carlos Hugo, Cuellar Ruddy, Gandarilla Evans, Mancomunidad Municipal: Visión estratégica para una política de estado. Cooperación Técnica Alemana - Gestión Participativa, y Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular. La Paz, junio de 2000. .

⁵⁰ Urquidí Jorge. El desafío de las ciudades metropolitanas en Bolivia. Panorama de las condiciones salientes en La Paz/El Alto, Cochabamba y Santa Cruz. Foro Internacional sobre Metropolitización. Universidad de Toronto, Canadá. Santa Cruz, marzo de 1999.

⁵¹ Molina, García y Landívar: Evaluación de los Consejos Departamentales y Provinciales. ILDIS. La Paz, marzo de 2001.

mereció hasta la fecha el empoderamiento ni de los municipios ni de la sociedad civil⁵². Los Comités Cívicos departamentales habían optado por el camino de la descentralización hacia las capitales de departamentos, y con excepción de la institución cívica de la ciudad de La Paz⁵³, ninguna de las otras asumieron la ley con entusiasmo, como tampoco lo habían hecho con la Ley de Participación Popular.

Los Consejeros departamentales no han sido identificados en los municipios como sujetos de representación social y no han cumplido con su labor de relacionar efectivamente a los municipios con la inversión y la planificación departamental; esta situación los dejó sin legitimidad y sin cumplir una condición elemental de rendición de cuentas.

En tercer lugar, las Prefecturas, siguiendo prácticas paternalistas de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, no entendieron la relación que debían mantener con estos actores públicos emergentes y no ejecutaron el principio de la inversión concurrente. La Ley definía que el nivel intermedio continuara siendo de gestión y administración, dejando la calidad de gobiernos al nivel nacional y al municipal como responsables de ordenar el desarrollo; la calidad de instancia articuladora que debía cumplir la Prefectura no ha sido ejercida.

La falta de funcionamiento orgánico y eficaz de la Prefectura ha dejado sin un instrumento de apoyo para profundizar el desarrollo; el Consejo departamental ha estado fuera de la solución de temas departamentales conflictivos, y la crisis del agua en abril de 2000, el recurrente problema de la droga, el conflicto político de septiembre de 2000, los problemas de saneamiento y titulación de la tierra y la aguda crisis económica que se siente en todo el país, ha generado una opinión ciudadana que ve al Consejo como una estructura inoperante. Esta percepción debilita la eficacia de una instancia técnico-política de relacionamiento con los municipios; un cambio de escenario podría significar la presencia de alcaldes en los Consejos departamentales para aprobar planes, programas y presupuestos.

4.7. La Coca en el ambiente municipal

El problema generado por la producción de la hoja de coca excedentaria requiere ser considerado, dadas las consecuencias que ello ha producido sobre la economía nacional, las relaciones políticas internas⁵⁴, y los acontecimientos políticos producidos como resultado de su erradicación.

El Estado ha intentado varias propuestas para desarrollar una política nacional en esta materia; desarrollo alternativo, coca no es cocaína, opción cero, militarización, destrucción de la hoja de coca, son alguna de las propuestas que han tenido como telón de fondo a la cooperación internacional en general y a la ayuda norteamericana, en particular.

Resulta difícil sustraer de ese contexto cualquier proceso social campesino; la existencia de recursos especiales, la presencia militar, las organizaciones sindicales adversas a las acciones sobre la coca, el manejo económico de las redes delictivas internacionales que operan, configuran un escenario que subordinan cualquier proceso institucional, entre ellos el de la participación popular, por la subsidiaridad económica del mismo.

⁵² Esta situación se vio complejizada por los cambios que operó el gobierno nacional desde agosto de 1997, que modificó en dos años, tres veces la estructura de las prefecturas, con los cambios de personal técnico que le fueron consecuentes.

⁵³ El Presidente del Comité Cívico de La Paz fue el único dirigente cívico de la república que fue designado Consejero Departamental en el inicio de la puesta en marcha de la Ley de Descentralización, en abril de 1996.

⁵⁴ Córdoba, Eduardo. Opinión Pública y el problema de la coca, en: Empujando la concertación, marchas campesinas, opinión pública y coca. Roberto Laserna, coordinador. CERES - PIEB. La Paz, octubre de 1999. Página 65.

Incorporado este componente, es más fácil comprender sistemas organizativos y de control sindical y político, distintos a los que cuenta el Estado, y que resulta difícil suponer que la Ley de Participación Popular pueda resolverlos; no hay duda que la Ley puede facilitar relaciones y consensos, pero evidentemente, no serán suficientes mientras persistan otras realidades que nada tiene que ver con un POA o un PDM.

4.8. El futuro de la participación ciudadana y la descentralización

Estamos frente a un potencial cambio de actitud, que podría pasar de la defensa a la construcción; no sería estratégico desconocer este componente, pues los instrumentos públicos se justifican con la eficacia de acciones que los procesos sociales demandan. El desarrollo requiere de constataciones empíricas y éstas son muy difíciles de lograr cuando, además de las dificultades naturales de procesos complejos, perviven manifestaciones de violencia y de ruptura.

Tomando otra vez el Diálogo Nacional⁵⁵, los acuerdos de la agenda social en materia política, de asignación de recursos para la lucha contra la pobreza y de participación ciudadana, pueden ofrecer un escenario de refuerzo de los aspectos positivos y de superación de aquellos que limitan el desarrollo, para generar procesos desencadenantes en materia productiva, que son, los que movilizan a los pueblos.

No está ausente la radicalización del escenario de confrontación en temas como el agua, la tierra, la crisis económica y el problema de la hoja de coca, y que tiene en otros ámbitos latinoamericanos, evidencias que resultan difíciles de resolver.⁵⁶ El esfuerzo logrado por autoridades municipales y actores sociales productivos, desaparece cuando los problemas sociales y económicos de naturaleza estructural requieren de otros instrumentos y políticas mayores a las aprobadas para ámbitos municipales.

Otro escenario es el que se manifiesta en situaciones como las actuales, en las que el Gobierno nacional, olvidando la calidad de política de Estado que le confirió la nación a la Participación Popular, debilita por acción y omisión un proceso del que no fue un entusiasta iniciador. Evidentemente, las fortalezas locales y el diseño de la Ley orientado a convertir a los gobiernos municipales y organizaciones sociales en los actores privilegiados, ha demostrado su eficacia durante los últimos cuatro años de un gobierno que soslayó su compromiso en la materia; pero, obviamente, sólo un acompañamiento desde los niveles nacionales y departamentales puede lograr resultados positivos plenos.

5. Lecciones aprendidas

El estudio de caso ha incorporado constataciones que analizadas integralmente con experiencias similares, permiten señalar las lecciones aprendidas.

5.1. Los nuevos escenarios

Si bien los recursos de transferencia de la participación popular han logrado iniciar el desarrollo municipal, es evidente que cada vez serán más insuficientes para enfrentar solo con ellos las

⁵⁵ Diálogo Nacional 2000. Secretaría Técnica, La Paz, julio 2000.

⁵⁶ Colombia es una muestra de la debilidad a la que pueden llegar los municipios en áreas de conflicto, en un país que tiene una estrategia de fortalecimiento municipal de características radicales.

demandas sociales; esta variable demuestra la necesidad de profundizar sobre cuatro nuevos retos que son emergentes del proceso y que tienen en la LPP, un instrumento válido para su profundización.

El primero está con relación al desarrollo de la capacidad de gestión administrativa de los gobiernos municipales y las potencialidades de implantar catastros y fortalecer los ingresos propios municipales; el cobro de impuestos municipales tiene en Bolivia una experiencia que no se ha desarrollado a plenitud; se debe a razones de naturaleza política – enfrentarse con el evasor-electoral – y a la existencia de prácticas poco transparentes en los sistemas de recaudación que favorecen la corrupción y el incumplimiento. Este componente debe tomar en cuenta la crisis económica que soporta la nación, la falta de disciplina fiscal, la ausencia de instrumentos económicos de fomento al desarrollo económico local, y la exención de pago del que gozan los pequeños, y numerosos, propietarios de la tierra.

La segunda se refiere a la necesidad que los gobiernos municipales se conviertan en facilitadores de actividades productivas de naturaleza económica en favor de la población; el Desarrollo Económico Local, conocido como municipio productivo y competitivo⁵⁷; se trata de promocionar las condiciones para que la iniciativa económica se desarrolle y mejore las condiciones de vida de los habitantes y sus comunidades. Experiencias que crean Comisiones de Desarrollo Local (CODEL)⁵⁸ o Directorios Locales de Promoción Económica (DILPE)⁵⁹, son la demostración de la importancia que adquiere este nuevo escenario.⁶⁰

La tercera se refiere a reconocer que la mayoría de las materias y competencias municipales no pueden resolverse en el ámbito expreso de la jurisdicción municipal y los municipios requieren mancomunarse para lograr mejores resultados; la conformación de mancomunidades municipales⁶¹ es el resultado de la necesidad de alianzas entre dos o más municipios voluntariamente asociados, para superar limitaciones y efectuar inversión concurrente con otras instancias del Estado y sectores privados, inclusive. La mancomunidad municipal se convierte en un instrumento del Ordenamiento Territorial⁶², facilitador de la inversión, instrumento de apoyo a la gestión de los municipios que la integran y en una propuesta de desarrollo cuando

⁵⁷ Caminando al municipio productivo, Asociación de Instituciones de Promoción y Educación. La Paz, mayo de 1999. Página 13.

⁵⁸ Centro Para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible, FORMASOL. Desarrollo Económico Local, Santa Cruz, agosto de 2000.

Centro Para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible. La Comisión de Desarrollo Local, CODEL. Santa Cruz, octubre de 2000 y noviembre de 2001.

⁵⁹ Municipio Productivo, Promoción económica local. PADER-COSUDE, Segunda Edición. Ivan Arias, coordinador. La Paz, 1999, Página 142.

⁶⁰ La crisis argentina ha demostrado el desprecio que tienen los procesos de globalización, por las iniciativas y las acciones económicas generadas en la base social; el componente ideológico de la economía, demuestra la necesidad de recuperar lo local como base de sostenimiento de procesos, instituciones y satisfacción de necesidades. Estamos volviendo a la economía por un camino distinto de la mano invisible y el dogma; la realidad no está conduciendo a la economía de la mano de la gente.

⁶¹ Además de la referencia de la cita 47:

- a) Molina, Carlos Hugo, Cuellar Ruddy. Propuesta para la gestión administrativa de las mancomunidades municipales. CEPAD, AIPE. La Paz, enero de 2001.
- b) GTZ-Gestión Participativa y Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular. Estudio para el desarrollo económico y la provisión de servicios financieros en la mancomunidad de Cordillera. La Paz, junio de 2000.
- c) Urioste, Miguel, Del Estado anti campesino a la mancomunidad de municipios. La Paz, agosto de 2000.
- d) Pabón Balderas Edgar Antonio, La experiencia de las mancomunidades en Bolivia. Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular. La Paz, marzo 2000.

⁶² Peigne, Alain. Territorialidad Andina, aproximación a la gestión del espacio intercomunal. Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de Las Casas", Cusco. Cusco, Perú, octubre de 1994.

logran elaborar un Plan de Desarrollo Mancomunitario.⁶³ La mancomunidad municipal está ayudando a recuperar el concepto de región territorial que en Bolivia había desaparecido de la nomenclatura administrativa y técnica, por una torpeza de los gobiernos militares.

La sociedad de la información es una oferta de acciones para facilitar las relaciones de lo local con la globalización; la necesidad de superar la satanización de procesos globales, para aprovechar sus instrumentos, no forma parte todavía del discurso político; incorporación al mercado y la utilización de sus reglas de juego para poner en valor las propias posibilidades, requiere de un trabajo sostenido que ayude a superar las reacciones adversas que despiertan propuestas de esta naturaleza y que permitan alcanzar producción y competitividad, superando las limitaciones que tienen los Estado y pueblos vulnerables económicamente.⁶⁴

5.2. La visión de medio y largo plazo

La planificación estratégica es el resultado de un trabajo político y técnico que requiere sostenibilidad y continuidad; el Estado ha diseñado los instrumentos de planificación necesarios para lograr resultados, pero éstos no están siendo utilizados de manera coherente.

El Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República (PGDES), el Plan de Desarrollo Departamental (PDD), y el Plan de Desarrollo Municipal (PDM), tendrían que corresponderse de manera natural para lograr una visión estratégica de desarrollo; si bien la casi totalidad de los municipios bolivianos ya tienen sus PDM, éstos no están integrados ni responden a una articulación con los otros instrumentos de desarrollo del Estado. Como en otros casos, el PDM ha sido elaborado para cumplir una formalidad antes que como un instrumento real de desarrollo, y por ello, tampoco han tomado en cuenta el plan departamental.

Se hace necesario insistir en la compatibilización de los esfuerzos nacionales y de la cooperación internacional en un tema que planteará dificultades si se lo ejecuta sectorialmente.

5.3. Condiciones para la participación

Los gobiernos municipales tienen los instrumentos para planificar y actuar en consecuencia, y ello requiere una propuesta que les permita integrar la participación ciudadana al desarrollo económico local para que se complemente con la demanda social vinculada a infraestructura y servicio que ha caracterizado hasta ahora el proceso. La riqueza organizativa y la fuerza social de la misma, es un atributo social de los municipios, y los ciudadanos estarían en posibilidades de profundizar el ejercicio de sus derechos.

La participación política efectiva está bloqueada por presiones partidarias planteando un escenario de democracia limitada, y no obstante los instrumentos formales existentes, existirá dificultad de responder a las necesidades de una democracia representativa.

Las tendencias segregacionistas, de género y étnicas, plantean una debilidad que debe ser enfrentada pues limitan las posibilidades de lograr sociedades justas e integradas.

⁶³ La Ley de Municipalidades ha incorporado dos Capítulos expresos sobre la materia mancomunitaria. Artículos 155 a 162.

⁶⁴ Chávez Corrales, Juan Carlos. Estado y Competitividad. Fundación Milenio. La Paz, abril de 1997. Página 24. Desarrollo Humano en Bolivia, 1998. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, enero de 1998. Página 77.

5.4. Las alianzas estratégicas

La mancomunidad municipal puede ser un instrumento válido para aunar esfuerzos productivos y sociales; no se han comprobado todavía sus potencialidades plenas en la zona ni se están utilizando sus mecanismos.

Es necesario desarrollar el concepto de las alianzas estratégicas para incorporar a sujetos económicos y productivos que hasta ahora no han comprendido ni utilizado el valor del proceso municipal. Las instancias de concertación y resolución de conflictos en esta materia, se facilitan más rápidamente que en otras, y permitirán ganar experiencia para incorporarla como una práctica que priorice a los sujetos productivos, privados y sociales. El trabajo en este aspecto requiere ser entendido como parte de una estrategia de mediano y largo plazo y requiere ser asumido en toda la globalidad productiva que se genera en el ámbito municipal y corresponde, además de los actores tradicionales, aquellos que se relacionan de manera estratégica con el desarrollo agropecuario y forestal.⁶⁵

5.5. Gobernabilidad democrática

El marco político institucional de la sociedad civil debe reforzarse en el ejercicio de los derechos ciudadanos; como se ha visto, ésta no es una conclusión positiva por el grado de manipulación al que son sometidos los actores sociales. Un trabajo concertado de los actores políticos y de la sociedad civil democrática, puede lograr la profundización de la gobernabilidad.

La demanda por formación y capacitación política debe ser interpretada como una necesidad que requiere pronta respuesta para reafirmar una tendencia democrática de cuyo fortalecimiento, podrán lograrse mejores resultados en los aspectos de fortalecimiento institucional.

El marco institucional de la Participación Popular, no se ve apoyado con acciones permanentes de los órganos públicos de desarrollo; la Prefectura y sus instrumentos administrativos, no acompañan las propuestas de la base social, y por ello, refuerzan la crítica a la falta de eficacia pública para resolver los problemas.

No se han integrado a los municipios todavía, propuestas apoyadas en los instrumentos de la sociedad de la información; otros lugares en los cuales estos instrumentos han sido incorporados a la vida cotidiana a partir de necesidades concretas - precios de mercados, oferta y relaciones productivas, solución a problemas productivos, integración cultural efectiva -, han logrado ampliar el espectro social de relaciones y la visión filosófica de la vida.

5.6. Aprovechamiento de potencialidades

Resulta un espacio común en Bolivia, el utilizar las categorías participativas y descentralizadoras por parte de los actores sociales y municipales de manera natural y espontánea; el debate es por mejorar el funcionamiento o por demanda de profundización, no ya por carencia. Este elemento no debe perderse en el momento que se establezcan las debilidades del proceso y de los actores.

⁶⁵ Lineamientos de Estrategia de Desarrollo Agropecuario y Forestal, Informe Técnico del Anteproyecto de Ley. Danilo Paz Ballivian, Director. Academia Nacional de Ciencias de Bolivia. La Paz, enero de 2000.

Debe reiterarse la importancia que tiene el cambio de mentalidad y actitudes en procesos administrativos de descentralización y que no siempre se dan en simultaneidad. Las estructuras burocráticas requieren firmeza en la aplicación de reforma administrativa pues las rutinas superan la reglamentación, y casi siempre se orientan a la pesadez y la inoperancia. De ahí porqué, resulta necesario unir a las medidas administrativas, la participación ciudadana efectiva.

La Participación Popular está integrada a la vida cotidiana de los municipios, con diferentes grados de profundidad. La constante, es la comprobación que el proceso se ha convertido en una acción ideológica y política, que supera ampliamente, los márgenes administrativos a los que se ha intentado mantenerlo. Y que puede ofrecer a Bolivia, una base para fortalecer su democracia.

GUATEMALA: CONSTRUYENDO INSTITUCIONALIDAD E INCIDENCIA SOCIAL EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

Olga Pérez Molina

Este documento está dedicado a Mariano Caal, Marcos Asig, Ceferino de Paz, Miguel Choc, Vinicio Penagos y Arnoldo Muñoz alcaldes comprometidos con el impulso de nuevos modelos de gestión municipal democráticos.

1. Introducción

El balance de los conflictos armados internos como el que se vivió en Guatemala durante 36 años, se ha realizado generalmente enfocando el aspecto de la violación de los derechos humanos individuales y colectivos y el recuento de daños a la infraestructura. Dos aspectos de por sí relevantes y trascendentes.

Sin embargo, en pocas ocasiones - durante la guerra y la postguerra - se ha discutido el impacto del proceso de desinstitucionalización que el país ha sufrido los últimos 47 años, expresado en un sistema atomizador y substitutivo.

Atomizador por la fragmentación y ruptura de redes sociales, económicas, políticas e institucionales civiles y substitutivo por el impulso de un proceso de privatización del municipio, un proceso de onogeneización.

El impacto de esta desarticulación fue muy fuerte y determinante en el debilitamiento del mismo Estado y de la institucionalidad local civil.

Hablar de la historia reciente, de la participación social y la democratización en Guatemala, es hablar de un sociedad que en pocas décadas ha transcurrido intensos procesos, algunos difíciles de comprender:

- más de 40 años de regímenes militares y civiles contrainsurgentes y represivos
- 36 años de guerra
- 9 años de negociación de paz
- 4 años de postguerra y de intentos por transitar a la democracia
- 2 años de haber elegido por más de un millón de votos en elecciones generales, a un gobierno encabezado por uno de los genocidas más represivos que ha habido en el país

Lo que ha sido invariable en estos periodos, son las características de la realidad nacional: la miseria, la exclusión (**Ver Gráfico 1: árbol de situación de pobreza en Guatemala**) y las prácticas represivas por parte del Estado y los grupos privados que ejercen el poder económico.

Esta realidad es el contexto en que hay que analizar el poder, la “governabilidad” y los esfuerzos por reconstruir la institucionalidad democrática civil y la participación.

En Guatemala, la realidad supera lo previsto en cuanto a la situación de debilidad institucional: un Estado contrainsurgente, vulnerable, débil y sin poder coercitivo en términos tributarios. A nivel del municipio la debilidad se refleja tanto a nivel de las organizaciones y el movimiento social como de la institucionalidad municipal.

A diferencia de otros países de la región, Guatemala no ha tenido una experiencia de muchos años de ejercicio sostenido de gobiernos locales democráticos de izquierda que le permitan contar con un acumulado municipal.

Sin embargo, aunque recién en 1999 este ejercicio de gobierno se inició ya ha tenido logros importantes y es portador de la historia de lucha que desde diversos frentes ha librado el pueblo guatemalteco.

Las experiencias más sistemáticas en torno al fortalecimiento de la institucionalidad local y municipal en Guatemala son recientes.

Las mismas tienen como referente 1995- año en el que por primera vez desde 1954- el movimiento social y popular participa organizadamente en la lucha política electoral, accediendo al gobierno de algunos municipios.

Solamente han transcurrido seis años, desde que se inició la reapertura de espacios de participación social y política en el marco de la transición y los esfuerzos por institucionalizar el país.

Es importante señalar como antecedente que, entre las causas de la guerra interna que se vivió en el país entre 1960-1996, se encuentran precisamente el cierre de espacios de participación social y política, la sustitución de la institucionalidad civil por la militarización de la sociedad y el Estado y los altos niveles de corrupción prevalecientes.

Lo anterior configuró un Estado centralista, militarizado, excluyente que no permitió el desarrollo de la Nación.

Esto fue determinante para la forma de relación Estado-Municipio. La municipalidad fue solamente una extensión de los intereses del ejecutivo y el poder militar, quienes controlaban el nombramiento o elección de autoridades municipales sin interesarles el desarrollo, la descentralización y el municipalismo.

La participación electoral para el acceso a cargos municipales era sólo una pantalla que permitía al régimen cumplir con la formalidad.

Esta situación se mantuvo con crisis cíclicas atravesadas por los efectos del conflicto armado interno, expresados en:

- el control que las bases y los comisionados militares ejercían sobre las alcaldías,
- la quema o desaparición de registros civiles,
- las funciones de control de población ejercidas desde la municipalidad,
- el papel de los gobernadores departamentales, entre otros.

Desde la doctrina militar se estableció una institucionalidad que generó su marco filosófico y operativo basado en la política contrainsurgente. Se establecieron así, las Coordinadoras Interinstitucionales, los Polos de Desarrollo y con este marco y propósitos surgió el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Es necesario comprender que el nivel, contenido y forma de la militarización en Guatemala, es fundamental para entender la actualidad, no sólo del desarrollo político del país, sino también del económico social.

Las experiencias y esfuerzos de fortalecimiento de la institucionalidad local municipal llevan consigo el peso de la historia inmediata del país.

Un referente necesario en el análisis de las experiencias de fortalecimiento de la institucionalidad municipal es el de la firma de la paz (diciembre de 1996) que posibilita la ampliación de la apertura de espacios de participación y delinea por medio de los diferentes acuerdos suscritos, las bases fundamentales del proceso de democratización nacional.

En 1999 se realizan las primeras elecciones generales en tiempos de “paz” , ampliándose la presencia de la izquierda y el movimiento social en la configuración del régimen político a nivel municipal y legislativo. Esto permite iniciar experiencias de fortalecimiento municipal.

2. Guatemala: un país con una división político administrativa que no responde a la naturaleza nacional y de su configuración étnico nacional

Hablar de procesos democráticos de fortalecimiento institucional sea a nivel nacional o local en Guatemala, lleva ineludiblemente a destacar la contradicción que prevalece entre la división político administrativa y el carácter del Estado actual y la naturaleza multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca.

Esta realidad es la base de un sistema de opresión que atraviesa de manera transversal las políticas públicas y privadas que conciernen a la visión de País y de modelo de desarrollo.

Guatemala tiene una extensión de 108,889 Km² en donde coexisten cuatro pueblos: Maya (70%), Xinca (0.5), Garífuna (2%) y Mestizo (25%) y se hablan 24 idiomas. (**Ver Gráfico 2: Mapa Dispersión territorial idiomas de Guatemala**). La población del país es de 11 millones de habitantes.

La división político administrativa de Guatemala viene del periodo de configuración del modelo agroexportador en 1873 y divide al país en:

22	departamentos
331	municipios

(Gráfico 3: Mapa división político administrativa de Guatemala).

Al confrontar ambos mapas es fácil comprobar que una realidad no corresponde con la otra. El problema territorial que tiene Guatemala es fundamental en la limitación que encuentra el proceso de fortalecimiento local y de democratización.

Lo anterior ha contribuido también, a la par de otros aspectos del proceso histórico y político, a desdibujar el proyecto nacional, la visión de país que aún no logra construirse. Esto afecta directamente los esfuerzos de fortalecimiento local/municipal, porque incide en que no haya en general entre la población una visión de municipio.

La configuración político administrativa de Guatemala ha determinado que las experiencias de fortalecimiento municipal estén limitadas al ámbito propiamente municipal con alguna presencia a nivel departamental.

A nivel municipal son los alcaldes y sus corporaciones municipales los que constituyen el gobierno local- electos popularmente- y a nivel departamental lo ejercen los gobernadores, que dirigen los procesos e instancias de desarrollo y coordinación.

Sin embargo, en el caso de los gobernadores departamentales, éstos son nombrados por el Ejecutivo, lo que limita la incidencia y las posibilidades de acceso de otras fuerzas a este nivel de gobierno, a diferencia de los países en donde el régimen federativo permite estos espacios de gobierno intermedios.

Esto constituye un elemento central de la dificultad que encuentran los procesos de incidencia social y política desde el municipio.

Luego de la firma de los Acuerdos de Paz (1996), se sometió a Consulta Popular (1998) una serie de reformas constitucionales acorde al tipo de Estado y Nación contenido en los mismos, entre ellos se buscó modificar la Ley de Departamentos que define que es el Presidente de la República el que nombra a los gobernadores departamentales.

La propuesta iba encaminada a la participación social en dicha elección, sin embargo, en la Consulta Popular ganó el “no” y por lo tanto la ley quedó sin modificaciones.

El sistema de participación social en el país está constitucionalmente reconocido en la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural que a diferentes niveles organiza la misma en espacios a nivel local, municipal, departamental y nacional.

Son los gobernadores departamentales quienes encabezan los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural a nivel departamental, instancia en donde se toman las decisiones de inversión al desarrollo que se elevan a las instancias nacionales. Al estar este espacio controlado por el ejecutivo, el mismo limita las posibilidades de la oposición a nivel municipal.

Otro aspecto a mencionar es el desfase que persiste en relación a la actuación legislativa y los procesos nacionales, lo que no permite una acción coordinada de los municipios con los representantes ante el legislativo.

El proceso de fortalecimiento municipal por lo tanto, se desarrolla como experiencias piloto a través de las cuales se busca ampliar la presencia de la izquierda y los movimientos sociales y populares en los espacios de poder.

La viabilidad del impulso de nuevos modelos de gestión municipal democráticos descansa en el avance de la construcción de fuerza nacional y en toma del poder público por parte de la izquierda y los movimientos sociales. Es por tanto un programa con direccionalidad política consciente.

Se tiene clara la vinculación local-nacional, construcción desde abajo con proyección nacional, por lo que uno de los ejes centrales es el de la construcción de un Estado democrático y una nación multiétnica, multilingue y pluricultural.

A cinco años de la firma del acuerdo final de paz (diciembre de 1996) la situación interna ha cambiado poco en lo que a los procesos de construcción nacional se refieren. Sigue prevaleciendo lo individual sobre los procesos, lo coyuntural sobre lo estratégico, lo emergente sobre lo importante.

3. Transformación del Estado, Territorialidad, Descentralización-Regionalización y Modelo de desarrollo: procesos clave en la estrategia

La propuesta de fortalecimiento del ámbito local/municipal debe estar enmarcada en los procesos nacionales que implica el periodo de postguerra y la búsqueda del establecimiento de la transición a la democracia en Guatemala.

No es un mero ejercicio teórico o práctico, no es una moda, no es algo aislado.

En este proceso, la descentralización ocupa un importante lugar en el debate nacional y es clave en el modelo de transformación del Estado. Es clave también en la apuesta por el tipo de modelo de desarrollo a impulsar y el contenido y forma de los procesos de fortalecimiento local.

Su realización está estrechamente ligada al modelo de reforma del Estado y la implantación de un modelo diferente de desarrollo para Guatemala: un modelo que responda exclusivamente a las directrices de los programas diseñados externamente o un modelo que contenga características de fortalecimiento interno de los actores y la institucionalidad local.

La transformación del Estado, no se circunscribe en torno a factores externos ligados con el predominio neoliberal y la economía globalizada, sino al papel que debe jugar el Estado guatemalteco frente a las necesidades de desarrollo del país.

Lograr lo anterior implica que las estructuras del Estado -desde las nacionales hasta las locales- sean capaces de llevar a cabo la concertación social y la conciliación de intereses de los distintos sectores nacionales. De promover el crecimiento económico y el establecimiento de formas de gobierno local democráticas y participativas de carácter multiétnico, multilingüe y pluricultural.

Lo anterior es clave para el proceso de transformación de la relación del municipio y los gobiernos locales con el poder central y con los organismos internacionales y ONG nacionales, para reforzar su autonomía financiera, su capacidad decisión y de gestión e incidencia en la política pública nacional. Para romper la naturaleza de la relación clientelista que hasta hoy ha prevalecido y que ha convertido todo en proyectos.

Es necesaria una descentralización en términos políticos que lleve a la distribución territorial del poder. Generalmente la misma se restringe a los aspectos puramente de funcionamiento o reacomodamiento administrativo, que si bien son fundamentales- no son en sí mismos el objetivo a alcanzar, sino el medio.

Lo anterior es un aspecto clave del fortalecimiento de las capacidades locales y la reconstrucción de la institucionalidad municipal civil.

Se trata del impulso de la democratización del Estado desde abajo, desde los cimientos, desde las construcciones concretas.

Todo esto debe ir en función de reforzar la presencia del Estado y las políticas sociales en el municipio, que deben reflejar una orientación distinta de la distribución del gasto público en el presupuesto de ingresos y egresos de la Nación.

El proceso implica diversos niveles:

- Económico
- Territorial
- Político y social
- Sectorial
- Administrativo y
- Fiscal

En lo económico, se parte de la necesidad de generación de condiciones para el desarrollo de las economías locales con capacidad de acumulación social y vinculado al desarrollo municipal.

En Guatemala su logro pasa porque el país logre superar las condiciones de violencia e ingobernabilidad que prevalecen, agravadas por constantes crisis económicas derivadas del modelo agotado que prevalece.

En lo territorial, es prerequisite para el fortalecimiento de la institucionalidad local, que los municipios tengan definido el territorio en donde ejercerán la autonomía municipal, contar con su cartografía y catastro.

En lo político y social, se refiere a la transferencia de poder de decisión a los gobiernos locales, en los aspectos que conciernen al desarrollo local-regional-nacional y la activa participación a la población organizada y actores del desarrollo en temas específicos como la tierra, educación, salud, infraestructura y cultura.

Un aspecto clave es el fortalecimiento de las capacidades locales y la reconstrucción de la institucionalidad municipal civil.

El enfoque incluye el impulso de Nuevos Modelos de Gestión Municipal Democráticos que articulan los poderes locales (actores sociales y sectoriales) y los gobiernos locales (corporaciones municipales). La presencia y participación de lo comunitario en este enfoque es esencial.

A nivel sectorial, se impulsa la regionalización de la administración de servicios educativos, de salud y de cultura y enfoca la intervención municipal en el tema tierra, sobre la base de la organización comunal por medio de la microregionalización.

En este tipo de descentralización, los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y las Unidades Técnicas Municipales deben ampliar la participación de la población en el ámbito regional, departamental, municipal y comunal, como medio para planificar, ejecutar y fiscalizar la administración de los servicios, tendiendo como eje la Municipalidad.

En lo administrativo, se parte del fortalecimiento de los gobiernos municipales (Organización Municipal) que tendrán relación con los entes centrales para asegurar el funcionamiento de las Unidades Técnicas Municipales y de los Consejos de Desarrollo, para garantizar la participación de la población, establecida en el sistema de participación vigente en el país.

A nivel fiscal, la visión se sustenta en la transferencia de recursos, la capacidad de recaudación de las autoridades locales y la fiscalización de los recursos tanto de los entes gubernamentales (fondos sociales, ministerios, gobiernos locales y otros) como de la población. La fiscalización de fondos destinados a proyectos en el municipio y hacia los consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

4. Municipalismo en Guatemala: el peso de lo establecido en el proceso histórico y la necesidad de cambios de fondo

Es importante iniciar este apartado señalando que muchos municipios en Guatemala, están en proceso de reconfiguración luego de tantos años de conflicto armado interno. Un conflicto interno que sigue profundizándose aunque haya cesado el fuego.

Esto implica, desde enfrentar la reconciliación entre la población de sus comunidades en donde victimarios y víctimas comparten un mismo espacio, reconstruir la institución municipal en todos sus ordenes: físicamente, organizativamente, enfrentar los problemas territoriales y de tierra, entre otros.

En suma trabajar en procesos de deconstrucción y reconstrucción a la vez.

Esto no es tarea fácil principalmente cuando en el país el proceso de paz se ve cada vez más lejano y en el marco de un gobierno virtualmente militarista que se prepara para controlar la nueva institucionalidad jurídica que se implanta en el país.

La tarea de municipalizar Guatemala, de cambiar el estado de cosas que ha prevalecido en el ámbito local implica por lo menos:

Deconstruir la:

- militarización del ámbito local
- privatización del municipio (onogeneización)
- procesos de desinstitucionalización
- participacionismo social
- forma de relación de los municipios con los entes del Estado y con las ONG nacionales e internacionales

Construir :

- procesos sostenibles basados en las capacidades locales -de actores y gobiernos municipales- que permitan desprivatizar el municipio y los movimientos y organizaciones locales
- fortalecer las instituciones locales civiles y romper progresivamente las estructuras y la institucionalidad paramilitar que aún prevalece de facto (patrullas de autodefensa civil, figura de comisionados militares, papel de tenientes de las bases militares)
- impulso de nuevos modelos de gestión municipal democráticos basados en gobiernos fuertes, transparentes y con base participativa

- procesos de participación con incidencia en las políticas públicas, superando el fraccionalismo, la dispersión y la carencia de direccionalidad consciente de la participación ciudadana (participación no como fin sino como instrumento)
- establecer relaciones horizontales de respeto y valoración mutua con ONG nacionales e internacionales, rompiendo la visión clientelar y asistencial que hasta hoy han mantenido

Los acuerdos de paz dan al municipio y a sus Corporaciones Municipales un papel fundamental en el proceso de descentralización y desarrollo social, situación que contrasta con los procesos de “recentralización” y debilidad institucional en el ámbito municipal.

Hacer realidad la democratización del Estado y la descentralización real del ejercicio público, no se va a dar de la noche a la mañana en Guatemala. Es un proceso largo y prolongado, que debe fundamentarse sobre bases sólidas.

Es importante señalar que a nivel financiero en promedio, más del 75% de los recursos que manejan las municipalidades provienen de las transferencias del Gobierno central a través del Situado Constitucional (10%), el IVAPAZ, el Impuesto sobre circulación de vehículos, consumo de petróleo y sus derivados.

El Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI) contemplado en los Acuerdos de Paz, aún no es una realidad en la mayoría de los municipios del país.

La captación de recursos locales es insuficiente, lo que lesiona la autonomía municipal. Prevalece entre la población una cultura antitributaria, la que se refleja en la baja recaudación local y en el temor en la mayoría de las autoridades electas a impulsar medidas tendientes a ampliarla.

Las municipalidades han carecido de mecanismos adecuados de recaudación, control y recuperación de gastos por los servicios prestados, por deudas etc, por lo que en un alto porcentaje subsidian los servicios que prestan.

La mayor parte de las municipalidades no desarrollan procesos participativos de diagnóstico y priorización de necesidades con elementos técnicos para la orientación del trabajo de los gobiernos locales.

Esta debilidad técnico-política se expresa - y a la vez es resultado- de la dependencia que se ha generado en relación a organismos internacionales, ONG y/o organismos de gobierno central, en cuanto a los procesos de gestión de recursos al desarrollo.

Tradicionalmente los organismos internacionales de cooperación y las ONG han impuesto sus agendas y sus necesidades sobre las del municipio y la población, a partir del condicionamiento de la aplicación de fondos en función de la satisfacción de sus requerimientos y no a partir de responder a las agendas de desarrollo propias de los municipios.

Esta situación ha ido cambiando en algunos municipios del país, en donde se impulsan nuevos modelos de gestión local democráticos, como el caso de los municipios de Cahabón, Chahal y Fray Bartolomé de las Casas en Alta Verapaz.

5. Situación de los municipios: algunos aspectos sobre su problemática y configuración

5.1. Elementos de la historia inmediata

Hasta hace seis años, específicamente desde las elecciones de 1995, eran pocos los espacios e instancias dedicadas al debate y/o trabajo sobre temas relacionados al ámbito municipal en Guatemala. Esta situación era la misma en medios políticos, académicos, ONG, organizaciones populares, organismos internacionales entre otros.

El énfasis del trabajo en la década de los ochenta y principios de los noventa, se orientaba al ámbito de la organización y la participación comunitaria y los proyectos de desarrollo en comunidades rurales del occidente del país, bien entre la población desarraigada por el conflicto armado interno, los refugiados en México, las viudas y los huérfanos.

Hasta antes de 1995, los movimientos sociales y la organización popular giraban en torno a la necesidad de romper con el sistema imperante y por lo tanto no era pensable plantear la necesidad de reforzar la institucionalidad del Estado.

Por el contrario, la lucha social se situaba en la lucha reivindicativa económico social en función de lograr una acumulación de fuerzas que permitiera establecer las mejores condiciones a la lucha armada. Fue la última etapa determinante del factor militar como elemento central de la estrategia de guerra popular revolucionaria.

El municipio y las autoridades locales se concebían como un objetivo en el contexto de las luchas desde diversos frentes. La militarización del Estado y la sociedad, consolidada a partir de la profundización de la militarización del modelo económico en la década de los años 70, se expresó con especial énfasis en el ámbito local.

Alcaldes y corporaciones municipales de las fuerzas políticas lideradas por militares y el invariable nombramiento de los secretarios municipales como extensión del ejecutivo en los municipios, juntamente con las bases militares y sus comisionados, conformaron durante muchas décadas el “poder local”.

A este poder local se sumó a partir de 1982 la estructura paramilitar de las patrullas de autodefensa civil, que en más de 900 mil hombres poblaron el campo y las cabeceras municipales.

Bajo el lema de que la sociedad civil no tenía capacidad de gobernar los militares se abrogaron para sí esa responsabilidad. Poco a poco la débil organización municipal fue entrando en crisis.

Paralelamente las organizaciones no gubernamentales fueron constituyéndose como un espacio alternativo para la canalización de fondos sin pasar por los gobiernos militares.

En la última década de la guerra esta presencia fue fundamental para la sociedad. Se da “nuevo poblamiento” que tuvo como resultado un crecimiento en más de 2000 ONG de diverso tipo.

Muchas de estas ONG fueron fundamentales en apoyo de las comunidades y los pueblos, sin embargo, en términos generales, como fenómeno sociológico, puede decirse que poco a poco fueron sustituyendo de otra manera a los actores, movimientos e instituciones locales.

El control social por un lado y el impulso de un proceso que convirtió en proyectos los esfuerzos sociales por otro, devinieron en la situación tan compleja que presenta el ámbito local.

En 1995 se da el primer esfuerzo organizado del movimiento social y la izquierda - todavía armada y en la clandestinidad - por acceder a los gobiernos locales. Esto estuvo determinado por la inminencia de la firma de la paz y la necesidad de dar los primeros pasos en función de la nueva forma de lucha: la política legal.

Si puede señalarse un aporte fundamental del proceso de paz, éste es el de la reapertura de los espacios de participación política cerrados desde 1954.

A partir de 1996, la comunidad nacional e internacional basada en el contenido de los acuerdos de paz vuelcan su interés en el ámbito local y el desarrollo municipal.

La gran tarea de municipalizar Guatemala se profundiza, desde diversos enfoques y con diversos propósitos, que se analizarán más adelante.

5.2. Algunos aspectos sobre los municipios en Guatemala

Se señaló con anterioridad que la realidad supera lo previsto en cuanto a la debilidad de la institucionalidad local en Guatemala.

Sin embargo, como en toda realidad se presentan contraposiciones interesantes, una de ellas es la de la potencialidad de construcción institucional democrática desde abajo que también supera las condiciones del contexto descrito, a la que se hará referencia más adelante.

Pocos años han transcurrido desde la firma de la paz y puede afirmarse que la semilla está sembrada. Un referente necesario a señalar es el de las últimas elecciones generales en el país realizadas en noviembre de 1999.

De las 330 alcaldías que hasta 1999 había en Guatemala (un municipio más fue creado inmediatamente después de las elecciones), más de 200 entregaron sus administraciones sin que las instancias correspondientes emitieran un finiquito de gestión. Las nuevas autoridades municipales que tomaron posesión en enero del año 2000 lo hicieron en la incertidumbre de lo que recibían.

El diagnóstico comunitario y administrativo realizado sobre la situación encontrada en los municipios en enero del año 2000 nos arrojó lo siguiente:

- falta de credibilidad de la población en la institución municipal, fundamentada en la poca transparencia que ha tenido la gestión pública y el incumplimiento reiterado de las autoridades municipales de no dar informes públicos al pueblo como lo manda el Código Municipal,
- ausencia de participación social en la gestión municipal, la falta de comunicación y recursos para realizar obra física y social en los municipios han sido algunas causas del descontento,

- agudos conflictos territoriales y de tierra, indefinición de límites territoriales de muchos municipios que aún están en litigio. Inseguridad agraria y problemas de falta de certeza jurídica municipal. Ej: Chahal, Fray Bartolomé de las Casas, Cahabón en Alta Verapaz,
- un alto porcentaje de municipios enfrentaban (y enfrentan) una crisis de gobernabilidad aguda, especialmente en el altiplano central y el norte del país. En estas regiones el 65% de municipios de departamentos de Alta Verapaz, han presentado problemas de levantamientos de vecinos, señalamientos de corrupción, renunciaciones de alcaldes y/o corporaciones municipales y linchamientos,
- a lo anterior, se suma la orientación del gasto público nacional, que es inequitativo y está atravesado por decisiones políticas que marginan a aquellas municipalidades que no son del partido oficial. Ej: En Alta Verapaz la distribución del gasto público regional en el presupuesto de ingresos y egresos del Estado para el área norte del país es de 0.12 U\$D al día por habitante lo que hace una inversión pública aproximada de 43 U\$D por año por habitante,
- dependencia en promedio de más del 75% de los ingresos municipales de los aportes del Estado: Situado Constitucional, IVAPAZ, impuesto sobre petróleo entre otros, trasladado con sesgo político partidario,
- deudas públicas municipales de millones y/o miles de quetzales. Ej: Municipio de Retalhuleu U\$D 7 millones comprometiendo por 7 años las transferencias del gobierno central. La deuda de las municipalidades del país, en el año 2001 se ha acrecentado a Q 500 millones equivalentes a U\$D 80 millones, a un interés bancario del 26%. Las deudas municipales fueron trasladadas por el Instituto de Fomento Municipal (INFOM) a los bancos del sistema a costa del Situado Constitucional,
- presupuestos precarios para inversión y funcionamiento. Ej: municipio de Chahal, Alta Verapaz funciona con un presupuesto de Q 65,000.00 al año (U\$D 8,333.33),
- pérdida de libros de control de obras,
- ausencia de actas de sesiones del Concejo Municipal,
- ausencia de inventarios de bienes municipales,
- altas planillas de personal sin manuales de funcionamiento y funciones,
- una hegemonía casi total en el gobierno municipal de funcionarios “Secretarios y Tesoreros” sobre las autoridades políticas electas,
- una desarticulación marcada entre poderes locales (actores sociales, comunitarios e institucionales) con respecto a los gobiernos municipales,
- gastos sin respaldo de facturas contables y actas municipales,
- documentos públicos contables extraviados, talonarios utilizados sin seguir un orden correlativo,

- personal cumpliendo funciones de cobrador-pagador,
- vales personales de “préstamos de la municipalidad a particulares”,
- obras canceladas a los contratistas, pero no ejecutadas,
- obras sobrevaloradas,
- inexistencia de verdaderas oficinas de planificación municipal,
- falta de archivos municipales organizados,
- desconocimiento y falta de documentación sobre aspectos del marco jurídico municipal (propiedad municipal, calles públicas, etc).

5.3. Configuración política actual de los gobiernos municipales

Es importante resaltar el elemento de la distribución política que prevalece hoy y hasta el año 2004 en la geografía municipal de Guatemala.

Hoy existen en Guatemala 331 municipios, de los cuales la mayoría (154) están gobernados por el partido oficial Frente Republicano Guatemalteco (FRG), 108 por el partido gobernante anterior Partido de Avanzada Nacional y el resto se dividen entre la Alianza Nueva Nación (14), la Democracia Cristiana (10) y Comités Cívicos (25). **(Ver Gráfico 4: mapa de la distribución política en los gobiernos municipales).**

EL régimen político guatemalteco está dominado en sus organismos por el partido oficial. Existe mayoría de municipalidades y mayoría en el Congreso de la República: de 113 diputados, 63 son del partido oficial.

Este poder casi absoluto ha llevado a definir un estilo de gobierno autoritario y discrecional. A lo que se suma la debilidad o casi inexistencia de una oposición política y una situación económica, social y política que cada día se agudiza más.

6. Visión y estrategia del programa de trabajo municipal

Un primer aspecto que es importante señalar es que el programa de trabajo municipal que se impulsa tiene una direccionalidad consciente.

Esto implica que los esfuerzos que se realizan comprometen procesos de toma del poder local. No se trabaja genéricamente por el fortalecimiento del poder local en sí, sino en el marco de esfuerzos por la transformación nacional.

Se trabaja en red y con criterio territorial. La red de trabajo que da soporte al programa está constituida por alcaldes, síndicos, concejales, organizaciones de base y fuerzas políticas que comparten los objetivos estratégicos y las tácticas propuestas y viene trabajando desde 1995.

Un criterio orientador del trabajo es la necesidad de impulsar procesos propios que generen condiciones sostenibles al desarrollo y que permitan transformar el carácter de la relación de los municipios (actores y gobiernos locales) con los actores externos.

Es un programa que privilegia las alianzas locales y departamentales a partir de consensos de base sobre problemáticas centrales del desarrollo municipal, ya que su composición es pluripolítica, partiendo de que en la actual etapa de transición de búsqueda de la democracia es fundamental la unidad de esfuerzos.

Uno de los ejes del programa es el impulso del asociativismo municipal, que gira principalmente sobre el tema territorio y tierra.

Se trabaja en comunidad de esfuerzos y a partir de programas de doble vía con Euskal Fundoa, Fons Catalá, Fons Mallorquí, Fons Menorquí, Fundación Soros Guatemala y Desarrollo y Paz de Canadá, en función de construir una alternativa descentralizada y democrática en el quehacer municipal.

6.1. La visión y criterios

Orientación general: impulso de Nuevos modelos de gestión municipal democráticos

La estrategia general del programa mantiene como ejes centrales:

- Su visión territorial para la incidencia en políticas públicas locales y a nivel nacional.
- El fortalecimiento municipal y de los recursos humanos, de infraestructura y organizativos locales para lograr procesos propios y democráticos reales.
- Su visión de sostenibilidad y de generación de condiciones internas.
- Su visión integral y de cooperación con otros actores del municipio, la microregión e instancias nacionales e internacionales: organizaciones gubernamentales (tribunal supremo electoral, salud, educación, policía nacional civil etc, no gubernamentales con presencia real en los municipios (campesinas, sindicales, de iglesia, alcaldías auxiliares, etc).
- Se parte de la necesidad de integrar esfuerzos y que los mismos respondan a los planes municipales y no a la inversa- como se ha dado de forma tradicional en Guatemala - planes diseñados desde fuera y aplicados desde los intereses de ejecución de proyectos, sin conocer los planes propios de las municipalidades y sus prioridades, las condiciones institucionales municipales y las necesidades de avance del proceso de desarrollo.

Se parte de la necesidad de “desprivatizar el municipio”, las ONG han sustituido en gran medida al movimiento social y a las autoridades locales a través de “volver todo proyectos” entendidos como la realización y/o ejecución en sí misma, sin que los mismos desaten procesos que den instrumentos al desarrollo y desde la propia comunidad, municipio etc.

La municipalización de Guatemala es uno de los ejes para pasar de la postguerra, la emergencia y la transición política a una etapa de desarrollo con dignidad.

Por la naturaleza de INCIDE, el trabajo se realiza a partir de los propios actores y autoridades locales, el programa constituye un soporte técnico para la generación de condiciones propias. Nos proponemos ir revirtiendo el carácter de sustitución de la institucionalidad y organización local que se ha dado lo últimos 40 años.

7. Universo y programas de trabajo: programas territorial* y disperso**

Es importante señalar que uno de los elementos que complejiza el trabajo es la extensión territorial de los municipios y la dispersión de su población.

En Guatemala el 78% de la población es rural. Los gobiernos municipales están asentados en las cabeceras municipales y desde allí deben atender los asuntos públicos de los municipios constituidos por cientos de comunidades. A esto se suma lo precario de las vías de comunicación.

En el departamento de Alta Verapaz por ejemplo de los 8.000 Km² que lo componen, solamente 104 aproximadamente están asfaltados. El resto son caminos rurales, roderas y veredas que no siempre son transitables por medio de vehículos.

Los municipios que constituyen el programa de nuevos modelos de gestión municipal democráticos son:

Municipio	Departamento	Extensión territorial	Comunidades / fincas / aldeas / colonias	Población	Pueblo
Chahal*	Alta Verapaz	700 Km ²	84	14.000	Kekchí
Cahabón*	Alta Verapaz	900 Km ²	165	42.000	Kekchí
Fray Bartolomé de las Casas*	Alta Verapaz	1.162 Km ²	104	42.000	Kekchí, Achí
Panzós*	Alta Verapaz	733 Km ²	260	56.000	Kekchí, Pokomchí
El Estor*	Izabal	2.896 Km ²	130	28.000	Kekchí
San Francisco*	Petén	320 Km ²	10	5.064	Mestiza
Retalhuleu**	Retalhuleu	256 Km ²	78	60.000	Mestiza
Yupiltepeque* *	Jutiapa	36 Km ²	20	9.586	Mestiza / Xinca
El Adelanto**	Jutiapa	31 Km ²	7	5.000	Mestiza
Zapotitlán**	Jutiapa	60 Km ²	13	4.300	Mestiza
Atescatemapa*	Jutiapa	68 Km ²	21	12.000	Mestiza
Jerez*	Jutiapa	60 Km ²	13	4.300	Mestiza
Chichicastenango**	Quiché	400 Km ²	78	75.800	Kiché

* Territorial: con incidencia departamental, carácter asociativo e incluye el componente territorio y tierra.

** Disperso: con incidencia municipal, de carácter multisectorial

(Ver gráfico 5: mapa programa de fortalecimiento municipal)

8. Experiencias de democratización y participación social en el ámbito municipal

Se desarrolla un programa global en los trece municipios arriba señalados. El mismo está enfocado en la construcción de institucionalidad local y la participación social.

El contenido de este programa es el resultado del proceso de consulta y decisiones que se toman a nivel comunitario y municipal y se operativizan por medio de la Red Municipal y Comunitaria por el Desarrollo y la Paz.

INCIDE no es más que un facilitador técnico-político, cuyo equipo de trabajo es parte del proyecto político de la organización social y comunitaria.

El acceso a los gobiernos municipales en siete de los trece municipios universo del programa, se dio a través de la organización de base campesina y popular, de la población desarraigada por el conflicto armado interno y de los excombatientes- desmovilizados de la ex-guerrilla.

En el resto de municipios se logró presencia en las corporaciones municipales y la incidencia municipal se trabaja desde la organización comunal. Algunos alcaldes de otras fuerzas políticas se han sumado al esfuerzo.

De inicio - en los municipios ganados por la izquierda- se definieron colectivamente los criterios que deberían prevalecer en los modelos de gestión municipal:

- el respeto a las minorías políticas representadas en las Corporaciones Municipales (alianzas locales). Desde el principio político de comprender que el gobierno municipal es para todos y no es una réplica de la lucha político electoral
- el respeto a las comunidades y sus organizaciones de base y tradicionales
- partir de un diagnóstico que mostrara la situación real en que se encontraba la Municipalidad (a partir del 15 de enero 2000)
- el funcionamiento apegado a la ley de las reuniones del Concejo Municipal
- la conducción del gobierno municipal por parte de las autoridades políticas electas (redefinición del papel de los funcionarios)
- transparencia financiera y el informe público al pueblo de cómo se había recibido la municipalidad
- el carácter participativo y popular que desde el primer día debía tener el accionar de las nuevas corporaciones, vinculando lo comunitario y lo municipal, tal y como nuestra concepción de trabajo - construida colectivamente - lo indica
- la planificación como eje central de todo el proceso

Estos aspectos son fundamentales ya que la historia municipal en Guatemala ha estado caracterizada por un funcionamiento anómalo de las municipalidades en donde los funcionarios - tesoreros y secretarios- son quienes ejercen el poder dado por el pueblo a las autoridades

políticas electas y en donde el “partido” que gana la alcaldía de “entrada” excluye o niega la participación a la oposición.

Con el fin de preparar la toma de posesión, a partir de noviembre 1999, se realizaron giras de trabajo con la base social de los municipios para recoger opiniones y observaciones antes de la toma de posesión, pero también para ratificar el compromiso de trabajo en función del pueblo tanto de los alcaldes, concejales como de los síndicos.

Este procedimiento terminó de dar coherencia a las acciones y unificar el enfoque político del trabajo colectivo e incorporar la necesidad de reforzar el aspecto técnico-político para el ejercicio de las nuevas corporaciones municipales.

A partir de la toma de posesión de los nuevos gobiernos municipales (enero de 2000) la base del trabajo descansó en la creación de las Unidades Técnicas Municipales y de las Oficinas de Planificación Municipal, dos espacios fundamentales de articulación de la participación comunitaria, sectorial e institucional con la municipalidad.

Otro elemento esencial fue la incorporación de los miembros de la Corporación Municipal en las Comisiones de trabajo que mandata el Código Municipal, para ir encaminando el quehacer en función del Plan de Desarrollo Municipal.

Se realizaron diagnósticos internos de las municipalidades para establecer con claridad la situación administrativa y financiera en que se recibían las mismas y se informó al pueblo por medio de cabildos abiertos y boletines sobre la situación financiera municipal.

Las primeras experiencias de cabildo abierto y boletines informativos no fueron exitosas, pues el pueblo no acudió en su mayoría. Se planteó la realidad de que la participación se construye, no se da. La respuesta fue pasiva, por la inexistencia de canales y de tradición participativa.

La realidad de dispersión que presentan los municipios conformados en su mayoría por población rural que vive en comunidades distantes por varias horas de camino, la ausencia histórica del ejercicio de fiscalización social, aunados a la miseria y el temor que aún prevalece, fueron determinantes de este fracaso.

Se llegó a la conclusión de que la estrategia de incorporación social a los procesos de fortalecimiento municipal es de carácter prolongado.

Para iniciar el proceso, se conformaron redes comunitarias a partir de los alcaldes auxiliares y consejos de ancianos y se trabajó directamente en cada una de las comunidades un proceso de explicación de la propuesta de fortalecimiento municipal.

Esto se hizo en el caso de Alta Verapaz en idioma Kekchí, que es el idioma que predomina entre el 95% de la población.

Un propósito fundamental de este proceso fue que las comunidades superaran la concepción tradicional de la municipalidad como “papa gobierno” y como gestora de proyectos puntuales, muchas veces de carácter asistencial y disperso y que la municipalidad fuera recobrando la credibilidad entre la población.

El trabajo organizativo inicial logró el propósito esperado y se realizó en los municipios un diagnóstico de la situación económica, social, política y geográfica de cada una de sus comunidades, que permitió a las municipalidades acercarse a la realidad.

Si bien el propósito inicial fue alcanzado, la estructura organizativa tradicional no era suficiente para promover el tipo de participación que el proceso demanda.

Se planteó una de las necesidades fundamentales: la construcción de las estructuras organizativas que permitieran de manera coherente la participación social en la toma de decisiones a nivel municipal. Esta estructura se denominó regionalización.

Un alto porcentaje de las comunidades y cascos urbanos (100% en Fray Bartolomé de las Casas, 80% en Chahal, 95% en Cahabón, como ejemplo) están hoy involucradas en los procesos.

8.1. Ejes transversales del proceso de fortalecimiento municipal

- capacitación orgánica para el fortalecimiento de los recursos humanos locales
- el fortalecimiento de la institucionalidad civil y pública local
- la participación ciudadana y su incidencia en las políticas públicas locales: regionalización
- el fortalecimiento de la organización interna municipal
- planificación al desarrollo
- la transparencia y relación democrática gobierno-poderes locales
- la descentralización del municipio
- documentación personal y empadronamiento

Es importante señalar que un criterio general del programa de fortalecimiento municipal es el de la capacitación orgánica, dirigido tanto a autoridades municipales, funcionarios y empleados municipales como a la organización social.

La misma parte de superar la visión tradicional que enfoca la capacitación como “la realización de talleres y/o actividades” en sí mismas. Visión que ha llevado al fenómeno del “tallerismo” que agota a quienes son su “objeto de trabajo”.

La capacitación orgánica se ubica en el proceso, la dinámica y la función. Se sustenta en la capacidad local para la generación de condiciones internas. Esto permitirá superar el nivel de dependencia externa y el desestímulo a la iniciativa local que prevalece en los municipios.

8.2. Participación social: Regionalización y Plan de desarrollo municipal

Es evidente que la difusión de la experiencia exitosa del presupuesto participativo en Porto Alegre (Brasil), motivó los sueños de lograr procesos similares de ejercicio democrático en Guatemala.

En el caso de la experiencia de Guatemala, esta idea estuvo plasmada desde los Planes de Gobierno Municipal presentados por los entonces candidatos a las alcaldías municipales (199), al grado que se propuso su concreción en el primer año de gobierno municipal.

Sin embargo, la realidad planteada en páginas anteriores así como la imposibilidad de contar con el respaldo de un nivel intermedio de gobierno, hizo que esta tarea se planteara en el mediano plazo.

La construcción de la participación ciudadana y su involucramiento en los procesos municipales se planteó a partir de la Regionalización.

A nivel legal el Código Municipal en su artículo 13 permite a los municipios su ordenamiento territorial y social, bajo los requerimientos y normas urbanísticas y de desarrollo. La Constitución política de la República respalda también dicho proceso.

Cada uno de los municipios presenta aspectos particulares de acuerdo a su especificidad. Sin embargo, existe un asociativismo que permite la retroalimentación de las experiencias, intercambio que se hace operativo por medio de las Oficinas de Planificación Municipal.

El proceso de regionalización se articula al proceso participativo de formulación del Plan de Desarrollo Municipal, que enlaza lo organizativo con lo técnico en función del desarrollo de los municipios.

La Regionalización es el instrumento para la formulación participativa y la ejecución del Plan y del proceso de descentralización.

La Regionalización está organizada de acuerdo con criterios económicos, históricos y geográficos. La misma se concretiza en microcuencas o microregiones con representantes a nivel de Consejos Comunitarios, que a su vez conforman las Asambleas y las Mesas Micro y Regionales.

Cada uno de los municipios establece un Foro Municipal y/o Cabildo Abierto, espacios en donde la Corporación Municipal participa.

A esta estructura se articulan las Alcaldías Auxiliares y los Comités Pro-Mejoramiento existentes en las comunidades.

La Regionalización se concibe como el instrumento que organiza la participación comunitaria y la convierte en participación ciudadana con incidencia en las decisiones municipales. Implica la descentralización política y administrativa de la propia municipalidad.

Organiza y permite de manera ordenada conocer las necesidades comunitarias y a través de los Consejos Comunitarios constituidos en Asambleas Regionales éstas se elevan a nivel estratégico municipal. Se va desde el espacio local a lo microregional y de allí al nivel municipal. Ejemplos de la estructura regional:

Municipio	Comunidades	Regiones / Cuencas
Chahal	84	9
Fray Bartolomé de las Casas	102	14
Panzós	260	9
Cahabón	165	12

* Incluyendo representantes de los cascos urbanos

La estructura base es la comunidad que conforma la región. En Asamblea de Comunidades por Región se eligieron por medio de voto directo a los representantes a conformar los Consejos Comunitarios y Regionales.

Estos representantes son los que trasladan las prioridades, acuerdos y propuestas a la municipalidad y por medio de los mismos, la municipalidad articula la comunicación a nivel de las comunidades del municipio.

A través de esta estructura se realizaron censos y diagnósticos de cada una de las comunidades, los que se sistematizaron en una base de datos común que manejan todos los municipios. Esto permite contar con diagnósticos de impacto comunitario y del desarrollo sectorial de los programas de salud, educación y agroforestal entre otros.

La base de datos permite conocer la situación exacta de cada una de las comunidades en los aspectos de economía e infraestructura, salud, educación, vivienda, ambiente/recursos forestales, organización y problemas de violencia.

A través de los representantes regionales la Oficina de Planificación Municipalidad recibe las propuestas, necesidades y problemas de la población y las sistematiza dándoles un carácter estratégico para trasladarlas a la Corporación Municipal, que será base para la formulación de los presupuestos municipales del 2003.

El presupuesto municipal 2003 debe estar presentado en agosto de este año y será la primera experiencia de formulación participativa del mismo.

La estructura regional se vincula en la Unidad Técnica Municipal en donde se suman las organizaciones gubernamentales, no gubernamentales e internacionales que trabajan en el municipio.

Esta forma de trabajo ha permitido ir superando un problema esencial que enfrenta la participación comunitaria y social en Guatemala: en los espacios de participación ha prevalecido tradicionalmente las propuestas de las ONG que tienen los elementos técnicos, quedándose la participación social como presencial y avaladora.

Lo anterior tiene que ver con el nivel de miseria y de educación formal que prevalece en el país, que limita las capacidades de propuesta al grueso de la población.

La participación por niveles, progresiva organizada y articulada a los procesos municipales, ha permitido - poco a poco- que la incidencia sea real y que pueda medirse con indicadores claros, uno de ellos el grado de incorporación de las propuestas locales en los presupuestos y decisiones municipales.

En municipios como Fray Bartolomé de las Casas por ejemplo, este proceso ha implicado la formalización de las estructuras regionales y la completación del proceso de elección de los representantes tanto comunitarios como del área urbana.

El éxito de este proceso de calificación y ampliación de la participación social, sin embargo, tiene como prerequisite el fortalecimiento de la administración y finanzas municipales para tener soporte, además de la profundización de la transparencia en la gestión municipal.

8.3. Documentación personal

El proceso de fortalecimiento de la participación social en función de ejercicio ciudadano es otro de los ejes de trabajo.

Un problema central en Guatemala es el de la documentación personal. Más de un millón de personas en Guatemala no cuentan con documentos de identificación personal.

La inexistencia jurídica fue durante décadas necesaria para preservar la vida. El conflicto interno que vivió Guatemala generó más de un millón de desplazados internos, 43.000 refugiados en México, la desaparición forzada de más de 150.000 personas y el fenómeno de la tierra arrasada y la desaparición de más de 400 aldeas.

Toda esta desestructuración provocó que un gran grueso de la población llegara al periodo de la paz sin existir jurídicamente.

El carácter de fenómeno sociológico que tiene en Guatemala la falta de documentación llevó a incluir como parte de los acuerdos de paz, la Ley Temporal de Documentación Personal, con una vigencia inicial de 3 años y prorrogada con posterioridad.

En este marco, un eje prioritario del fortalecimiento de la participación social es el de la documentación personal y el empadronamiento (registro ciudadano para ejercer el voto). Entre el año 1999, 2000 y 2002 en los municipios se han documentado alrededor de 12.000 personas, entre cédulas de vecindad y empadronamientos.

Este aspecto se trabaja desde las municipalidades, de manera coordinada con el Tribunal Supremo Electoral y sus subdelegaciones.

8.4. Fortalecimiento institucional municipal y transparencia

Desde el inicio de las nuevas gestiones municipales se ha trabajado en función del establecimiento de normas y procedimientos administrativos internos de las municipalidades y para dar soporte técnico para la formulación de planes de inversión tanto a nivel de gestión como de presupuesto.

La experiencia más avanzada se desarrolla en los municipios de Cahabón (Alta Verapaz) y Retalhuleu (Retalhuleu).

Se parte de que ningún proceso de participación al desarrollo tendrá posibilidad y carácter sostenible si no está respaldado por una municipalidad fuerte en lo administrativo y financiero, así como en la confianza de la población en los gobiernos municipales.

Se realizaron diagnósticos administrativo-financieros, con la participación de autoridades, jefes de dependencias, empleados municipales y en consulta con comités barriales.

Los resultados del diagnóstico fueron presentados y socializados con los involucrados en el proceso y de allí se elaboró un plan de trabajo para cada municipalidad. Este plan fue discutido y modificado por la Corporación Municipal y aprobado por la misma por medio de un acuerdo de Concejo.

En términos generales, el proceso de fortalecimiento interno que impulsan las municipalidades incluye:

- √ Estructura organizacional
- √ Reglamento interno municipal
- √ Procedimientos internos. Manual de procedimientos
- √ Reglamento de servicios municipales
- √ Política salarial
- √ Evaluación del desempeño de los empleados municipales, que se realizará en el mes de noviembre.

Se ha avanzado en la definición de una estructura organizacional que permitió la elaboración de un reglamento interno y un manual de procedimientos en torno a:

Reglamento interno:

- √ organización,
- √ clasificación del servicio municipal,
- √ ingreso al servicio de carrera,
- √ derechos, obligaciones y prohibiciones,
- √ jornadas y descansos,
- √ evaluación del desempeño,
- √ régimen de sanciones y promociones, peticiones y reclamos, medidas de seguridad e higiene, disposiciones transitorias y vigencia.

Manual de procedimientos sobre:

- √ registros contables,
- √ control de ingresos y egresos,
- √ solicitud de efectivo,
- √ manejo de cuentas bancarias,
- √ utilización de caja chica,
- √ control de salarios,
- √ autorización, compra y control de materiales,
- √ autorización y compra de activos fijos,
- √ procedimiento para anticipos de obras,
- √ procedimientos para la autorización de compras y contrataciones por licitación pública y
- √ procedimientos para la autorización de compra de bienes y servicios.

Reglamentos de servicios municipales:

- √ agua potable y alcantarillado,
- √ servicio de arrendamiento de locales, uso de piso y funcionamiento de carnicerías dentro del área de mercados municipales,
- √ reglamento para el arrendamiento de inmuebles y
- √ reglamento para el servicio de recolección de basura.

Política de salarios:

La definición de la política salarial se dio sobre la base de un estudio de mercado a nivel local y regional. Se trabaja en torno a:

- √ definición de la política de salarios,
- √ interpretación de la política,
- √ estrategia para emprender medidas de ajuste salarial y
- √ escala de salarios

Un aspecto esencial es la incorporación de la evaluación como parte fundamental y permanente del proceso de trabajo.

En el municipio de Cahabón (Alta Verapaz) por ejemplo, se realizó la primera experiencia de evaluación de puestos de directores, sub-directores y equivalentes, mandos medios y supervisores, personal de primer ingreso y de periodo probatorio.

El avance en este proceso ha permitido también ir avanzando en el ordenamiento para la recaudación local, habiéndose podido aumentar algunas tasas y tarifas de servicios que durante años han estado prácticamente subsidiados por las municipalidades. Ej: agua potable y recolección de basura entre otros.

El proceso contó con la participación de la corporación municipal en pleno encabezada por el alcalde municipal, los empleados y los jefes de dependencia de la municipalidad.

Uno de los retos fundamentales para las municipalidades es recobrar la confianza de la población.

El legado de corrupción y arbitrariedades en el manejo público, arrastra una serie de problemas que determinan la fragilidad de la paz social y la gobernabilidad en los municipios de Guatemala.

Un ejemplo de la conflictividad es la cantidad de municipios que enfrentan problemas como la exigencia de la población de la renuncia de alcaldes y corporaciones municipales, la remoción de alcaldes sindicados de corrupción, la toma de municipalidades y linchamientos.

Guatemala es el único país de América Latina en el cuál aún se dan linchamientos. Este fenómeno se agudizó después de la firma de la paz e involucra en una gran cantidad de casos a militares o paramilitares.

En el año 2001 éstos se dieron en más 100 casos. El origen de este problema obviamente no se ubica en el municipio como tal, sino en la estructura nacional.

En el caso del departamento de Alta Verapaz por ejemplo, el año pasado enfrentaron agudos problemas el 65% de los municipios que lo constituyen. Fue uno de los departamentos con mayor cantidad de linchamientos.

La conflictividad en el ámbito de la comunidad y el municipio se expresa también como resultado de la inseguridad ciudadana y los altos índices de delincuencia.

Entre las causas generales que originan los conflictos se encuentran las siguientes:

- recorte de presupuesto de educación
- incremento de impuestos
- incremento de tarifas de servicios
- señalamientos de corrupción
- prepotencia y nepotismo
- desalojos
- conflictos de límites
- falta de solución a demanda de servicios básicos
- incremento al canon de agua
- conclusión de obras
- despidos y/o pago de prestaciones laborales
- problemas de tierra de diversa índole

Conscientes de esta realidad, se ha puesto especial énfasis en la comunicación con la población y la transparencia en el uso de los recursos públicos.

Cada uno de los municipios -de acuerdo a su especificidad- ha desarrollado modalidades de información y comunicación con el pueblo.

En el municipio de Chahal (Alta Verapaz) por ejemplo, se han realizado cinco cabildos abiertos en donde la Corporación Municipal encabezada por el alcalde debate con los vecinos los problemas del municipio y da a conocer a detalle el manejo de los fondos y la ejecución de obras.

En los cabildos han participado entre 600 y 800 vecinos representantes comunitarios y de barrios urbanos. Chahal cuenta además con un órgano informativo “El Chahalito”, publicación semestral.

Santa María Cahabón ha desarrollado asambleas comunitarias de información y cuenta con el “Brujo Cahabonero”, órgano divulgativo de la municipalidad, al igual que Fray Bartolomé de las Casas y Panzós que cuentan con el “Heraldo Municipal” y “El Pansoceño” respectivamente.

Un elemento importante de señalar es que, a pesar de que los municipios de Alta Verapaz que componen el programa, tienen una historia de alta conflictividad y fueron escenario de masacres y movilización de población, hoy son reconocidos como municipios que han logrado una paz social.

En ninguno de ellos se han dado problemas que no hayan sido resueltos por medio del diálogo directo. En ninguno de ellos se han dado linchamientos. Esto demuestra que sí es posible impulsar modelos de gestión democráticos y que los mismos obtienen resultados en el mediano plazo.

8.5. Territorio y tierra: lo jurídico, lo territorial y lo jurisdiccional en el proceso de fortalecimiento municipal

El tema territorio y tierra ha sido un tabú a lo largo de la historia nacional. Han sido pocos los alcaldes que han incorporado este componente en sus planes de gobierno municipal.

Para el caso de Las Verapaces este aspecto es requisito para el fortalecimiento municipal. Este programa se desarrolla fundamentalmente en los municipios de Cahabón, Fray Bartolomé de las Casas y Chahal (Alta Verapaz), ninguno de los cuales tiene definidos sus límites territoriales.

Los problemas territoriales que enfrentan los municipios en Guatemala, tienen a veces orígenes inverosímiles: por ejemplo, el municipio de Chahal, creado en 1903, se vio forzado por los militares en 1978 a cambiar su lugar de asentamiento, pues la finca en donde estaba asentado tenía petróleo y el gobernante militar de turno quiso apropiarse de la misma.

Hoy el municipio está asentado bajo el nivel del Río Chiú y sufre de constantes y graves inundaciones. Su territorio está en litigio y enfrenta problemas territoriales con los municipios de Fray Bartolomé de las Casas y Cahabón.

Otro ejemplo es el municipio de Fray Bartolomé de las Casas que fue creado por el mismo militar gobernante - Romeo Lucas García- en 1980. La delimitación de su territorio fue de "hecho" no de "derecho", cuenta con límites imaginarios, pero no asentados legalmente.

Por otro lado, el casco urbano del municipio está asentado en una finca privada y en los tiempos militares no se daban reclamos a las decisiones del ejecutivo, pero hoy, el propietario de la finca presentó una demanda contra el Estado, que ganó en primera instancia por una cantidad de U\$D 7 millones.

Al no estar definida la jurisdicción municipal, los gobiernos locales enfrentan problemas para establecer con certeza el ámbito del ejercicio de la autonomía municipal.

Al tema del territorio se suma el tema tierra. La falta de certeza jurídica en el norte del país es muy grave. Los municipios hoy no cuentan con información actualizada sobre la propiedad: fincas municipales, nacionales y privadas. No cuentan tampoco con un inventario de los bienes inmuebles de la municipalidad.

Por lo anterior, un componente central del proceso de fortalecimiento municipal es el que concierne a la definición del territorio, el catastro y los problemas de tierra.

Un aspecto esencial en el proceso de trabajo en el programa territorial han sido las acciones que competen al reordenamiento territorial municipal. En el proceso está integrado el Instituto Geográfico Nacional (IGN) a fin de que los procesos sean reconocidos catastralmente.

Al igual que el resto de componentes, el trabajo se realiza de manera multipartita:

- comunidades y organizaciones sociales
- municipalidad
- actores institucionales de los municipios
- equipo técnico de INCIDE

La estructura de trabajo está integrada a las Unidades Técnicas Municipales como espacios reconocidos de participación ciudadana e institucional en los municipios, encabezados por el gobierno local.

Se considera estratégico que las municipalidades cuenten con mapas catastrales que les permitan:

- conocer con claridad cuál es el territorio del municipio en donde se ejercerá la autoridad municipal,
- actualizar la información relacionada con la propiedad en el municipio,
- saber cuáles son las comunidades que integran el municipio, su ubicación, límites de las fincas de las comunidades y caminos,
- contar con información e instrumentos que permitan emprender procesos de resolución de conflictos de límites entre municipios,
- abordar de manera directa, integral y decisiva los conflictos de tierra,
- fortalecer el tema tierra y territorio en el proceso de formulación participativa del Plan de Desarrollo Municipal,
- contribuir de manera directa a la realización del catastro,
- contar con un ordenamiento territorial que incluya: límites intermunicipales, de fincas y de las comunidades, límites intermunicipales en litigio que permita procesos de negociación y
- contar con documentación jurídica y territorial del municipio.

El abordaje de este componente ha permitido liberar tensión social y emprender procesos de diálogo social respaldados legalmente.

9. La cooperación internacional

Es indudable que en países como Guatemala el peso que tiene la cooperación internacional es muy grande, incluso decisivo en muchos aspectos.

La cooperación internacional puede -según sea el caso- provocar clientelismos y modas en países como Guatemala, o bien, acompañar procesos de fortalecimiento interno para el logro de una democracia sostenible.

El flujo de fondos de la cooperación internacional para proyectos debe analizarse reconociendo que es una moneda que tiene dos caras. Han nutrido programas autogestionarios, pero también otros han generado dependencia e inmovilidad.

El análisis de la relación sociedad civil y la cooperación internacional debe partir en el caso de Guatemala, del hecho que algunos sectores de la cooperación internacional hacia la década de los años 70 se relacionaron de manera directa con las organizaciones sociales o buscaron la mediación de ONG como forma de canalizar recursos más allá de los gobiernos militares que controlaban el poder del Estado, en el marco de la guerra interna que durante 36 años vivió el país.

Esta relación varió substancialmente entre la de aquellos sectores de la cooperación internacional que trabajaron (y trabajan) directamente de gobierno a gobierno y aquellos que se relacionan de manera directa con expresiones organizadas de la sociedad civil, sean actores sociales, gobiernos municipales u ONG.

En la década de los 70 la organización campesina, sindical y popular tuvo una presencia muy fuerte, vinculada al proyecto revolucionario. El apoyo de la comunidad internacional más democrática fue fundamental para el desarrollo de estos esfuerzos organizativos.

En la década de los 80 se intensificó el acompañamiento a las luchas populares y revolucionarias con la diferencia de que en el escenario social se multiplicaron las organizaciones no gubernamentales, que poco a poco fueron tomando un protagonismo por encima incluso de los propios actores sociales.

Para la década de los 90 y principalmente a partir de la firma de la paz, el papel protagonista de las ONG y los programas impulsados directamente por la cooperación internacional vinieron a desdibujar a los propios actores locales.

Se intensificó lo que puede llamarse un proceso de onogeneización de la sociedad civil, de las organizaciones sociales y de los municipios -un proceso de sustitución de los mismos- que lejos de fortalecer el poder civil y el poder local, llevó al movimiento social a girar en torno a la dinámica de los “proyectos” generalmente bajo las directrices de los programas internacionales.

El liderazgo social, poco a poco, fue convirtiéndose en gerencia de proyectos, los actores locales en miembros de ONG y las luchas reivindicativas en luchas por consecución de proyectos.

A partir de la firma de la paz, en diciembre de 1996 se intensificó el interés nacional e internacional por el desarrollo de la participación social y de la sociedad civil como requisito para el impulso de la transición hacia la democracia.

Al reconocer la debilidad de la institucionalidad democrática en Guatemala, se planteó como uno de los ejes de la lucha política en la etapa de la postguerra, la reconstrucción de la institucionalidad civil rota por tantos años de militarización del modelo económico, el régimen político y el control social.

Particularmente, se planteó como eje prioritario el fortalecimiento del poder local y municipal y la participación ciudadana en cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

En el ámbito del fortalecimiento de la sociedad civil, la participación cívico ciudadana, el poder local y el municipalismo surgieron programas que trabajan desde diferentes ópticas y perspectivas. Ello ha provocado un virtual reparto de departamentos y municipios del país.

La diferencia entre los mismos es el nivel de participación y autogestión que los actores locales y municipios tienen en la definición de sus contenidos, prioridades y formas de actuación.

Unos, se rigen básicamente por los lineamientos de sus propios programas de cooperación y por medio de acuerdos con el gobierno central:

- desarrollando programas diseñados externamente que traen consigo sus propias priorizaciones al desarrollo, tienen un carácter discrecional y selectivo (qué se trabaja, en dónde se trabaja y cómo se trabaja),
- formatos de participación y/o propuestas preconcebidas,
- programas que no toman en cuenta a los gobiernos municipales y actores locales en la definición de sus políticas (muchos de ellos se dirigen directamente a las comunidades sin pasar por las municipalidades),
- programas dispersos y sin incidencia sostenida.

Otros, plantean programas discutidos y consensuados con los propios actores locales y sus ámbitos de trabajo están definidos en relación al fortalecimiento de los movimientos sociales y además trabajan con visión de programa.

Los mismos se basan en:

- una direccionalidad consciente hacia el acompañamiento de procesos organizativos populares y de participación ciudadana,
- necesidades identificadas desde las organizaciones y no en programas preconcebidos e impuestos desde arriba,
- apoyar el fortalecimiento de los recursos locales como base de los programas: recursos humanos, institucionales, infraestructuras locales entre otros,
- el respeto a las dinámicas propias de los actores locales, respetando como punto de entrada a los gobiernos municipales popularmente electos,
- con enfoque programático y no de proyectos.

En realidades distintas a la guatemalteca quizá la diferencia planteada no sea tan fundamental ni tampoco la influencia de la comunidad internacional lo sea.

Sin embargo, en países con una fragilidad y dependencia tan grande como Guatemala, resulta que la influencia y los enfoques de la comunidad internacional pueden ser determinantes, ya sea positiva o negativamente.

La discrecionalidad que tienen los programas de la comunidad internacional en cuanto a dónde, cómo y qué desarrollan, han generado diferencias entre municipios y regiones, lo que provoca un desbalance y un clientelismo, así como conflictos entre los poderes locales. Igualmente puede señalarse lo nefasto de la dispersión de esfuerzos y el enfoque asistencial.

Cantidad de dinero no es sinónimo necesariamente de desarrollo, lo que es fácilmente comprobable al cruzar las variables recursos invertidos e impacto al desarrollo.

De acuerdo a la experiencia del proceso guatemalteco, la superación de la dispersión, la discrecionalidad y el proyectismo es fundamental para el fortalecimiento de procesos propios comprometidos con el desarrollo nacional.

DEMOCRATIZACIÓN DEL ESTADO: LA EXPERIENCIA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Raul Pont

Nuestra experiencia en Porto Alegre es más conocida como Presupuesto Participativo. Es conocida con ese nombre, pero tiene una concepción que está relacionada a un programa de partido. Es una concepción del partido, del frente político que gobierna la ciudad, desde hace tres legislaturas. En ese sentido, me gustaría señalar varios puntos, para que esto pueda ser comprendido. Cuando llegamos al gobierno, teníamos algunas visiones anteriores al mismo, que partían del presupuesto de la necesidad de ir más allá de lo que nosotros conocemos en el País como democracia representativa. Es evidente que la democracia representativa es mucho mejor que un régimen autoritario, dictatorial, pero también genera muchas debilidades, favorece cierta burocratización, aleja al ciudadano de las cuestiones públicas o permite que se acerque a ellas solamente de un modo periódico. Nuestra preocupación residía en cómo hacer que algo retomase una tradición histórica de la humanidad y, principalmente, una tradición histórica de la izquierda, que es aquella que se toma de experiencias y de búsquedas en torno a un proceso más sustantivo de democracia.

Ver la democracia como algo bastante más participativo que el simple hecho de llamar a los ciudadanos para que ejerzan el derecho a voto, cada cuatro u ocho años, y deleguen su poder de decisión en los ministros, en los parlamentarios. Entendemos que la democracia representativa es insuficiente, que debemos caminar hacia formas que impliquen más a la comunidad, que ayuden al ciudadano a tener mayor control sobre el poder público.

De ahí la preocupación en la recuperación de las ideas suscitadas en los grandes momentos en los que la humanidad reflexionó sobre la relación de la sociedad con el Estado.

En cierta medida, ese ha sido el gran tema de la democracia en los últimos siglos, presente en todo el debate de los regímenes constitucionales, donde aparecen las concepciones del proceso de representación y de delegación, que caracterizaron a los grandes teóricos de los regímenes constitucionales modernos. En el caso de Rousseau (así como en otros autores del mismo período), para el que esta cuestión estaba íntimamente ligada a lo que debería ser un verdadero concepto de democracia, nos encontramos con la idea de que cuanto menor fuese el grado de delegación de poder y cuanto más pudiese el pueblo o la sociedad organizada ejercer la soberanía en sus decisiones, mejor. Eso es lo que nos acerca a un régimen realmente democrático, más de lo que consiguen hacerlo los procesos de delegación representativa.

Teníamos eso en mente cuando iniciamos la elaboración del Presupuesto Participativo, sin que tuviésemos experiencia práctica alguna (incluso en Brasil) que nos sirviese de modelo. No teníamos una tradición, como en otros lugares, en Europa principalmente, con experiencias de autogestión, experiencias de gobiernos con base en conceptos de democracia directa, como fue, incluso, el caso –por un corto espacio de tiempo, pero sin embargo riquísimo en experiencias- después de la Revolución Rusa: la experiencia de un gobierno de consejos (soviets) donde los productores y los legisladores se fundiesen en un mismo individuo, en un nuevo concepto de ciudadanía. Bien es cierto que el predominio en la URSS de la concepción del Partido Único, de la identificación de Partido y Estado provocaron un proceso de degeneración burocrática, impidiendo un avance cualitativo de la democracia. La experiencia degeneró en un Estado autoritario y burocrático. En todo caso, hubo países y pueblos

que vivieron experiencias interesantes, ricas, en términos de participación autogestionaria. En Brasil, hemos tenido siempre muy pocas cosas en ese sentido. Como mucho, algunas experiencias de “consultas a la población”.

Nuestro objetivo era crear mecanismos mediante los cuales la población pudiese decidir, efectivamente, la aplicación del dinero público. Para nosotros, la cuestión democrática debería implicar participación popular directa y una nueva forma de planificación de la gestión municipal. Una gestión diferente a aquellas apoyadas exclusivamente en especialistas, en técnicos, en los equipos que asesoran el trabajo de un secretario, de un alcalde, que elaboran e idean cosas bien acabadas, con principio, medio y fin, pero que son el fruto de un número muy restringido, muy pequeño de personas consideradas, socialmente, competentes. El resultado, en este escenario, puede ser incluso legitimado, homologado, en otras esferas de decisión y en el poder legislativo, pero en el proceso mismo de elaboración de las propuestas la participación es bastante excluyente.

Esos elementos estaban en el origen de nuestra experiencia en Porto Alegre. ¿Cómo hacerlo? ¿Cómo buscar una forma de participación en la que los ciudadanos se apropiasen de los datos y las informaciones y tuviesen el derecho, la soberanía para decidir, sin delegar, la aplicación del dinero público. Que pudiesen vivir una nueva experiencia, donde el ciudadano fuese protagonista, agente colaborador en el proceso de planificación, de jerarquización de objetivos, de establecimiento de rumbos y caminos que él quiere para su ciudad, para su Estado.

Ese es un proceso complejo y difícil que aún hoy no está terminado. A mi entender no tiene fin, es decir, no es algo que vayamos a desarrollar y después congelar, ya que está vinculado al propio proceso histórico, a la propia dinámica social, al cambio de conceptos y de calidad en la participación de las personas que van elaborando y desarrollando formas que se van perfeccionando de manera creciente. Si comparamos el grado de complejidad que hemos alcanzado, después de once años de experiencia, con el primer año, la diferencia es como de la noche al día. En la actualidad, tenemos un armazón, un proceso estructurado y reconocido por miles de personas que vienen participando, lo cual nos permite hacer que los ajustes sean menos exigentes y que las cosas se desarrollen en un nivel distinto, que a continuación voy a intentar exponer.

Así pues, procurábamos romper con una larga tradición en la cultura política brasileña, de delegación, de hábitos tecnócratas en los que unos son los que saben y otros son los que no saben, unos son agentes activos del proceso y otros deben asimilar con pasividad el conocimiento, aquello que fue desarrollado por una Secretaría, por un Instituto de Planificación o por una Universidad, siendo ésto lo mejor que se podría producir. Queríamos romper con eso, sin negar la necesidad del conocimiento científico, del conocimiento técnico, pero subordinándolos a un proceso democrático de participación efectiva de las personas. Era un desafío muy grande. Quedaba un largo camino por recorrer. La democracia es un proceso extremadamente difícil de garantizar, cuando osamos imaginarla más allá del voto en las urnas, de cuando en cuando.

Entonces, iniciamos la caminata rumbo a la democracia participativa. Recurrimos a algunos mecanismos. El más importante de ellos, sin duda, ha sido, y es, el Presupuesto Participativo, pero no el único. Hay que mencionar que pusimos en funcionamiento, y varios municipios la han integrado en sus Leyes Orgánicas aunque no los practiquen, la figura de los Consejos Municipales.

No está de más recordar, a propósito de esto, que la propia Constitución Brasileña también consagró en su artículo primero la idea de que Brasil es una República Federativa en la que “el poder emana del pueblo” y éste se expresa “a través de representantes elegidos o directamente”. Ese pequeño añadido hecho en 1988 - directamente- pasó desapercibido para la mayoría del pueblo, nunca fue practicado por los partidos ni reivindicado por la población y fue muy poco utilizado en los Estados. Casi todas las Constituciones de los Estados copiaron esa misma base legal. Las Leyes Orgánicas Municipales, aunque de manera minoritaria, también establecieron eso. La nuestra, en Porto Alegre, llega a decir que el Poder ejecutivo está comprometido, está obligado a consultar de la manera más democrática y regional posible a la comunidad antes de elaborar la Ley Presupuestaria y establecer el gasto público. Por lo tanto, no es la Ley lo que falta en Brasil. Lo que nosotros necesitábamos era poner en práctica aquello que ya existía.

Ciertamente, esta experiencia y esta práctica, como ocurre históricamente en la humanidad, va a exigir nuevas leyes, va a exigir cambios nuevos. Las Constituciones existen, exactamente, para ser cambiadas, alteradas, de acuerdo con la relación de fuerzas, de acuerdo con cada período de la lucha social en cada país. Es la experiencia concreta la que construye la Constitución y no al revés. No son las leyes las que hacen la vida política, la vida social de los pueblos. Ese era nuestro punto de partida. Y empezamos a trabajar, organizando a la población, proponiendo a la población una forma de organización que, en los primeros años, fue por regiones, para facilitar el acceso, para facilitar las reivindicaciones, para que las personas pensasen mejor en sus problemas. Dividimos la ciudad en algunas regiones. Rápidamente, las personas fueron exigiendo nuevas regiones, porque les pareció que la propuesta de regionalización inicial era muy extensa territorialmente y había que agregar otras regiones al proceso. Con lo cual llegamos a las 16 regiones en que está dividida la ciudad actualmente.

A partir de 1993, iniciamos una experiencia complementaria incidiendo en los temas, en vez de mantener las discusiones centradas solamente en el criterio de las regiones. Creamos las condiciones para que los debates no se diesen sólo por el carácter regional, sino también por el interés que la ciudadanía pudiese tener por temas específicos. Comenzamos con cinco grandes temas del presupuesto municipal, con una dinámica abierta, susceptible de experimentar alteraciones en función de la evaluación de los propios participantes. Todo indica, además, que el año que viene se acrecienta una nueva temática al proceso, subdividiendo la que hoy se ocupa de la cultura, el ocio y la educación. El crecimiento de la participación en el área de cultura viene exigiendo un espacio propio de intervención de las comunidades, fruto de las políticas generadas de la descentralización de la cultura, de las políticas de implicación de la cultura en las más variadas formas de manifestación cultural, consiguiendo un público joven y actividades que, muchas veces, ni siquiera son consideradas como cultura propiamente dicha, pero que ahora cobran reconocimiento y espacios de participación.

La división regional y la división temática son los principales canales por los que las personas tienen control sobre el presupuesto del ejecutivo municipal, de la composición de los ingresos y los gastos, de cuáles son los impuestos que conforman nuestros ingresos municipales, la participación del municipio en el conjunto tributario, las transferencias constitucionales del Estado, de la Unión, otros ingresos, cómo se trabaja con financiamientos, etc. En consecuencia, las personas controlan también el gasto, lo que se destina a cada secretaría; todos los costes, como el coste de personal, el mantenimiento de la estructura, lo que sobra para inversiones... Todo ese proceso informativo, formativo y de deliberación está controlado por aquellos que participan.

Cada año, las personas presentan sus demandas y reivindicaciones, organizan y elaboran un dossier que, cada año, incorpora novedades. El dossier es la sistematización del plan de inversiones. Fruto del trabajo de elaboración de la comunidad durante el año anterior, a lo largo de los meses de marzo a noviembre, cuando la comunidad, de manera organizada y sistemática, con criterios y canales bien claros y definidos, se ha hecho con el control del funcionamiento y las reglas que agilizan el Presupuesto Participativo. Siempre con una convocatoria pública previa a las sesiones plenarias, para que nadie diga que se quedó fuera porque no lo sabía.

Es decir, ese proceso produce, cada año, un dossier que condensa el plan de inversiones, donde están todas las obras y servicios que la población ha establecido. Esto acaba por transformarse en un Presupuesto-Programa. En un País como el nuestro, donde, durante mucho tiempo, la inflación y también el autoritarismo convirtieron el presupuesto en una pieza ficticia que en una aplastante mayoría de los Estados y municipios brasileños, empezando por la Unión, sigue siendo una fantasía, esto no es poca cosa. Como mucho, se sabe que esos son presupuestos meramente formales con los que el gobernador, el presidente o el alcalde hacen lo que quieren, lo que les viene en gana o aquello que fue determinado por las presiones políticas que sufren sus gabinetes.

El Presupuesto Participativo altera, radicalmente, ese estado de cosas, al convertirse en un Presupuesto-Programa, consiguiendo que la decisión de la población sea independiente de la voluntad subjetiva de las autoridades constitucionales, del secretario, del *lobby*, de los titulares del periódico, que exige esto y aquello. ¿Por qué? Porque el compromiso está tomado y toda la comunidad que ha participado en el proceso sabe exactamente cuál es la obra que ha sido decidida, cuál es su localización, cuáles sus dimensiones, cuál su volumen, cuánto cuesta y cómo esto está insertado en la proyección, en la estimación de ingresos y gastos del poder público.

Eso, con el transcurrir del tiempo, acaba constituyendo un poderoso instrumento y haciendo que el Plan Plurianual o la Ley de Directrices Presupuestarias pierdan su condición de pieza ficticia. El Plurianual pasa a ser, efectivamente, el objetivo y la meta de un cuatrienio, para que el conjunto de la sociedad tenga conocimiento de ello y se pueda dar la integración del mismo con una visión complementaria de las inversiones privadas. De esta forma, el Plan Plurianual también adquiere otro significado. Aquello que ha entrado en el Plan no sólo pasa a ser el orientador de los cuatro años de gobierno, sino que, al mismo tiempo, compromete al gobierno con decisiones a largo plazo. Pero, si compromete al poder público, también compromete a la población.

En ese proceso, cada ciudadano que va a la reunión, recibe un ejemplar del Plan de Inversiones donde están recogidas la estimación de ingresos, los gastos del personal, costes, manutención, inversiones de las secretarías, las prioridades escogidas por la población para cada año. Esto es, las grandes líneas generales que, después, van a determinar la matriz que va a permitir que se combine las prioridades establecidas, genéricamente, por la ciudad, con la prioridad específica que cada región apunta en función de sus problemas. No se da, necesariamente, la combinación de que la prioridad 1 para la ciudad, lo sea también para la región X, Y o Z. Es en ese proceso de combinación donde entran otras variables como la carencia de servicios públicos a disposición de la población o el número de habitantes.

Todos esos elementos terminan por conformar una matriz que nos permite establecer una forma bastante justa de distribución de los recursos, pero asegurando siempre que la decisión del proceso quede en manos de las personas que participan de la

experiencia. En el año 1999, por ejemplo, hemos estado trabajando con un Presupuesto de 850 millones, entre administración directa e indirecta y, de ese montante, con aproximadamente 160 millones previstos para nuevas inversiones. De los 160 millones previstos, más de un 20 % de los ingresos suponen ciertas financiaciones, destacando en este sentido una obra grande, financiada por el BID y el BNDES, con contrapartidas de la alcaldía de Porto Alegre. Entre financiaciones y recursos propios, mantener una tasa de inversiones de un 20% en las condiciones brasileñas actuales, es significativo.

Está claro que ese proceso necesita de un conjunto de esfuerzos. Las personas no sólo se integran en la decisión. Poco a poco, despiertan ante el problema de los ingresos, van tomando conciencia acerca de la importancia de otros servicios públicos; van modificando su relación con los funcionarios municipales, incrementando otra forma de relación del empleado público con el pueblo. No se trata de ningún truco de magia, no es ningún remedio para resolver todos los graves problemas administrativos de la maquinaria pública de Brasil, sino que es uno de los instrumentos más eficientes, ciertamente, porque dinamiza otro ritmo, así como una nueva relación entre la sociedad y el Estado: las personas asumen, efectivamente, su condición ciudadana.

Normalmente, en Brasil, el ciudadano establece una relación de desdén, de desconfianza, de descrédito o, si no, de sumisión ante las autoridades oficiales. Este proceso rompe justamente con eso. Incentiva el crecimiento de la ciudadanía. No es simultáneo, no es la manzana que cae en la cabeza de las personas, despertando a todos en ese mismo instante. Es un proceso educativo, es un proceso diferente, que varía según las regiones y la experiencia acumulada anteriormente, es un proceso en el que las personas adquieren poderes, conforme van participando, así como una capacidad de mayor control, de mayor integración en las obras públicas y en la esfera pública. A partir de ahí, estas se relacionan con los funcionarios, con la dignidad que debe tener esa relación, donde el ciudadano no puede permanecer en una actitud sumisa, no puede quedar como un subordinado. El ciudadano debe tener una relación de respeto, pero también una relación de exigencia sobre cualquier funcionario que presta un servicio público y que está, por definición, subordinado al interés público. Eso cambia las actitudes y altera el conjunto de elementos en la maquinaria administrativa, agilizándola.

Con la victoria del Frente Popular en Rio Grande do Sul, desencadenamos el proceso del Presupuesto Participativo también en el Estado. Y el primer año ya fue un éxito. Mantuvimos reuniones plenarias municipales, prácticamente, en todo el Estado. Hasta ahora (mediados de 1999), ya han sido realizadas reuniones en más de 400 municipios, ya han participado más de 160 mil personas en ese proceso, lo que completa una media proporcionalmente superior a la participación en Porto Alegre, donde en la primera andadura del Presupuesto Participativo municipal las sesiones plenarias regionales y temáticas contaron con la presencia de 15 mil personas.

Hay que destacar que la experiencia no implica al 1,3 millón de habitantes que tiene la ciudad. En este aspecto, hay límites: sufrimos un reiterado y prolongado boicot y una crítica velada que se manifiesta en el silencio, en la omisión por parte de la mayor parte de la prensa de Porto Alegre. El Presupuesto Participativo es una experiencia que merece titulares en *Le Monde*, de París, pero que nunca ha conocido cobertura periodística alguna para sus Asambleas Populares en sus once años de existencia. Nunca aparece en los periódicos, a no ser cuando pagamos para que salgan las convocatorias informando acerca del lugar en el que tendrán lugar las reuniones. Aquello que la prensa debería hacer como un servicio prestado a la ciudadanía, del mismo modo que se anuncia el horario de los cines, no se hace. Como una gran parte

de los *mass media* es enemiga del gobierno, también es contraria al proceso de democratización de la sociedad; simplemente, ese tema no tiene cobertura, no existe. Realizamos las convocatorias por medio de coches con megafonía, de panfletos, junto con las entidades, los sindicatos y las asociaciones de vecinos, nuestros socios en la lucha para romper ese cerco, y eso es lo que ha garantizado el proceso de participación. Nosotros, el poder público municipal, aseguramos el local, la megafonía, unas condiciones mínimas para realizar Asambleas que, en ocasiones, reúnen a cientos de personas. Este año, tuvimos cerca de 1.900 personas en un barrio de la ciudad, en la Lomba do Pinheiro. No había espacio para tanta gente, tuvimos que montar una carpa de circo para realizar la sesión plenaria. En otros barrios, tenemos grandes sedes de sindicatos, campos de deporte, gimnasios de escuelas, que son ya locales tradicionales de la relación existente entre la sociedad y el Estado. No es necesario señalar que el gobierno del Estado¹ ha conocido el mismo boicot por parte de los *mass media* gauchos².

El hecho de que, a pesar de las dificultades, el proceso haya ido bien en la capital y de que ahora comience de manera segura en Rio Grande do Sul, demuestra que las formas tradicionales, constitucionales, de nuestra tradición republicana no son ni las únicas, ni las últimas ni tampoco las más ejemplares de la humanidad. Tienen muchos fallos, son excluyentes y nosotros tenemos posibilidades de avanzar en eso. Que el *tempo* constitucional diga que las cosas son así, no significa que la humanidad o que nuestra sociedad tenga que aceptar que eso sea un designio del cielo para el resto de la vida. Todas las transformaciones sociales han ocurrido exactamente por la práctica de las personas, por la práctica política. En la medida que la práctica política se desarrolla, las teorías y las sistematizaciones políticas y filosóficas se van adecuando a aquello que la humanidad practica y desarrolla.

Ninguno de los grandes teóricos del constitucionalismo había escrito todavía sus obras, cuando las colonias americanas de inmigrantes europeos, que se habían establecido a comienzos del siglo XVII en los Estados Unidos, practicaban ya el “contrato social”, sin que nadie hubiese leído a Rousseau o a Montesquieu. Los habitantes del Nuevo Mundo practicaban relaciones sociales nuevas, articulaban concepciones nuevas. No tenían un poder real a su alrededor, no sufrían una presión feudal, con lo cual, la colonia, la nueva comunidad necesitó reunirse y decir: “Mira, vamos a concertar nuestras reglas, vamos a ver qué podemos y qué no podemos hacer. Quién hace y quién decide las nuevas leyes”. Esas prácticas son las que generaron, no sólo en América del Norte, sino también en otros lugares, las sistematizaciones que rompieron con la concepción de la monarquía absolutista, de la nobleza feudal.

Nosotros tenemos, hoy, poderosos instrumentos de comunicación, de rapidez de decisión. Ahí está la informática, los ordenadores, sólo que eso nunca ha sido puesto al servicio de la democracia. Siempre han sido puestos al servicio de la tecnocracia o el dominio de unos pocos. Hoy, tal vez sea, incluso, más fácil ejecutar la democracia directa sin delegación proyectada por Rousseau, que en época de este, gracias a la ayuda de mecanismos de consulta inmediata, simultánea, a través del ordenador, de la informática, de las redes establecidas por las telecomunicaciones, etc. Creo que nuestra experiencia procura rescatar esa trayectoria. No es un modelo definitivo, acabado, no es una fórmula mágica que sirva para cualquier parte. Es un proceso que tiene que respetar la realidad, el tamaño de cada ciudad, la complejidad, el grado de organización de los movimientos sociales, la existencia o no de organización comunitaria, de organización sindical, un conjunto de elementos que hacen que el

¹ Se refiere al Estado de Rio Grande do Sul, no al conjunto del Estado brasileño.

² De Rio Grande do Sul.

proceso de participación pueda ser implementado en cada realidad particular. Lo importante es que el objetivo a alcanzar sea semejante. Y el objetivo es una democracia sustantiva, en la que el ciudadano delegue lo menos posible su poder soberano de decisión. En fin, poner en práctica nuestra Constitución, con todos sus límites, porque “el poder emana del pueblo”.

Los límites concretos de la delegación de poder son conocidos. Tenemos Congresos que terminan su mandato con más de un 50 % de los parlamentarios que han cambiado de partido. Partidos que no cumplen sus programas. Miembros elegidos que no son controlados por sus electores. Presupuestos que nadie conoce, que nadie ve y que no serán respetados por el ejecutivo. Yo he sido diputado federal de Brasilia y he vivido, en la práctica, el absurdo de la pérdida de tiempo y de los gastos que rodeaban el debate meramente formal sobre un presupuesto, repartido entre los *lobbys* y los millares de enmiendas clientelistas de parlamentarios que buscaban beneficiar sus centros regionales y locales. Después, todo era modificado al gusto de las Medidas Provisorias, de las políticas contingentes sobre los recursos y de la voluntad todopoderosa del presidente y sus ministros. Necesitamos romper con esa lógica y con las reglas que las sustentan. Tenemos que lograr que las decisiones de los ciudadanos sean, legalmente, respetadas. Esa es nuestra mayor preocupación.

Ese desfase, ese foso entre electores y elegidos, entre la soberanía popular y los mandatarios en la esfera nacional, nos remite a otro aspecto importante que todavía no ha sido abordado. Es decir, cómo se organiza el proceso de organización y decisión en el Presupuesto Participativo. Existe un debate en curso en la capital y en el Estado sobre la necesidad de legalizar la experiencia. Esto es, vincularla a una ley votada por los concejales y diputados para regular sus pasos y su funcionamiento.

Creemos que este proceso debe ser, fundamentalmente, autorregulado. Este tiene una complejidad y una dinámica propias, por lo cual no necesita pasar, cada año, por todo un proceso legislativo de enmiendas o revisiones. Si cambia la geografía de una región, si cambia un criterio, en ese caso, tendría que haber modificaciones en la ley.

Ese proceso tiene que estimular la autoorganización de la sociedad. Las personas tienen que ser estimuladas, incentivadas para que confíen en su capacidad para construir cosas, en su capacidad para gobernar su destino con reglas elaboradas por ellas mismas. El Régimen Interno del Presupuesto Participativo no es una ley. Sin embargo, es modificado cada año, sufre alteraciones, discutidas por la población y emprendidas por los participantes, desde el momento en que la mayoría de las personas, a través de los delegados y consejeros, formulan una propuesta para modificar la geografía de una región, revisar un criterio o cualquier regla del Régimen Interno (RI).

El RI no existía en el primer año de experiencia, ni en el segundo. Fue a partir del tercer año cuando se fue consolidando, siendo sistematizado por los participantes, los cuales se apropiaron entonces de ese verdadero estatuto de su experiencia, identificándose con el mismo. Con todo, algunos concejales quieren elaborar una ley para “regular” eso. La población no lo quiere y nosotros también estamos en contra, no estamos de acuerdo. Ahora mismo, en el Estado, *idem*, ha surgido la polémica de si el Presupuesto Participativo es legal o no es legal. Incluso ya se ha pronunciado algún juez sobre el asunto. Pero eso sólo evidencia más bien la radicalidad de la disputa política en Rio Grande que, realmente, algún “problema constitucional”. El Estado está polarizado por una disputa política que se terminó, en octubre de 1998, pero que ha continuado a través de la actitud de los diputados que componen la mayoría, hoy en la oposición, en la Asamblea Legislativa y a través de parte de la prensa que todavía no se ha convencido de que su candidato perdió.

Así como en Porto Alegre se ha consolidado la experiencia, ésta se consolidará también en el Estado. Disponemos ya de un trabajo acumulado, sabemos cómo actuar y ya hemos difundido el proceso. Varias ciudades gobernadas por el Frente Popular, como Caxias, Viamão, Alvorada, Gravataí y Palmeira das Missões practican esa experiencia y eso tiene un efecto multiplicador, un “efecto-demostración” para el resto de municipios y realidades. La realización del Presupuesto Participativo en el Estado va a ser más fácil, aunque también más compleja.

La exposición ya es demasiado extensa. Ha sido suficiente para dar una idea de nuestra experiencia con el Presupuesto Participativo. No he querido detenerme en la operatividad con la que esto se desenvuelve. Lo principal de mi exposición ha estado en incidir en el objetivo y en el método que adoptamos para hacer viable todo el proceso. Es la democracia sustantiva, participativa, que permite a las personas establecer sus prioridades. Estas dejan de ser aquello que se dicta por el *lobby* de algunas empresas, por la presión de los *mass-media* o cosas por el estilo. Si atendemos a las prioridades que la población demanda, observamos que son siempre diferentes y que entran en contradicción con aquello que nos reclama la prensa: viaductos, túneles, presentados como sinónimos de modernidad y de adecuación a los nuevos tiempos, cuya traducción es la sumisión al automóvil. La población nunca ha le ha dado prioridad ni a los viaductos ni a los túneles en el Presupuesto Participativo.

Nos quedamos con aquello que la población decide y esto ha hecho que Porto Alegre sea considerada la ciudad con mayor calidad de vida del país. Es, de las grandes ciudades brasileñas, la que está en lo más alto del *ranking* del Índice de Desarrollo Humano (IHD), de la ONU, lo cual garantiza que la ciudad tenga un 100 % de agua tratada, un 99 % de los niños en edad escolar en la enseñanza pública y privada y, prácticamente, un 100 % de recogida de basura; que asegura que la ciudad haga inversiones elevadísimas en la recuperación del Guaíba³, en el tratamiento de residuos, superando ya el 50 % de residuos de cloacas tratados y el 85 % de residuos canalizados. Las personas no deciden aleatoriamente, ni deciden cosas absurdas. Deciden exactamente aquello que quieren para dar más calidad a sus vidas, como es la pavimentación, como es el saneamiento básico que, en 1999, por ejemplo, está en primer lugar .

Ahora, en la fase en la que se comienza a decidir lo que será prioritario para el año 2000, como hace dos años, durante una crisis brutal en el empleo, la vivienda ha pasado, de nuevo, a ocupar el primer lugar; algo que no era así en los primeros años de la década. Reflejo de la crisis generada por el desempleo, por lo cual las personas pasan a tener que vivir en la periferia y en lugares más lejanos, en casas y apartamentos de menor tamaño y los que ya estaban en esas condiciones se acaban marchando a vivir debajo de un puente, a una favela, en una situación precaria. Por lo tanto, esa es la orientación que nos mueve y creo que, en ese sentido, ya tenemos temas interesantes para el debate. Mientras el neoliberalismo propone exclusión, nosotros, con democracia y participación, proponemos ciudadanía e inclusión social.

³ Río del estado de Rio Grande do Sul.

CAMBIANDO LA HISTORIA

La historia de la elaboración y ejecución de los presupuestos públicos en Brasil está marcada por graves deformaciones, relacionadas con la concentración de poder, el desperdicio de recursos, el clientelismo político y la corrupción. Durante décadas, la presencia de altas tasas inflacionarias contribuyó también a que los presupuestos se convirtiesen en piezas de ficción imposibles de controlar por la ciudadanía. Tampoco los gobiernos consiguieron administrar y planificar los ingresos y los gastos. En los últimos años, en Brasil, la inflación ha sido pequeña, sin embargo, los escándalos, la mala aplicación de los recursos y la ausencia de un control por parte de la población continúan existiendo. En Porto Alegre, esta historia ha cambiado. Hace diez años, el ayuntamiento creó un sistema innovador y revolucionario de formulación y acompañamiento del presupuesto municipal. Esto constituye la cabeza visible de un conjunto de medidas que han creado o fortalecido instancias de participación y deliberación de la comunidad en la gestión pública del presupuesto, de las políticas sectoriales, que llegan hasta la elección de directores y Consejos Escolares en la red municipal de la enseñanza. En este sistema, de democracia participativa, denominado Presupuesto Participativo, no son sólo los técnicos y los gobernantes quienes toman las decisiones sobre la recaudación y el gasto público. Es la población, a través de un proceso de debates, consultas y decisiones, quien define los valores de los ingresos y los gastos y decide en qué se invertirá, cuáles son las prioridades y cuáles las obras y acciones a desenvolver por el gobierno.

A través del Presupuesto Participativo (PP) se ha comprobado que la gestión democrática y transparente de los recursos es la mejor forma de evitar la corrupción y el uso inadecuado del dinero público. Al contrario de lo que propagan ciertas visiones tecnócratas, la participación popular ha propiciado un gasto público eficiente con un resultado en obras y en acciones de gran importancia para la población. Desde su inicio, los proyectos decididos por el PP representan inversiones de más de 700 millones de dólares, principalmente en infraestructura urbana y mejora de la vida de la población. El PP ha puesto de manifiesto que la creación de mecanismos prácticos de participación y el compromiso del gobierno en hacer aquello que la población decide, son fundamentales para romper las barreras burocráticas que separan la sociedad del Estado y para constituir una ciudadanía activa y movilizada. En Porto Alegre, hoy en día, los ciudadanos conocen y deciden sobre los asuntos públicos, transformándose así, cada vez más, en sujetos de su propio futuro.

Esta experiencia acerca también a los ciudadanos la reflexión política sobre los límites y la insuficiencia de la democracia representativa. En un país como Brasil, donde el sistema de partidos es frágil, la delegación por medio del voto no suele ser respetada, ya que los parlamentarios elegidos cambian de partido o, simplemente, se incumple el programa, quedando la ciudadanía a merced de esas prácticas. La acción directa ejercida a través del PP se ha revelado positiva al elevar la conciencia y la práctica política de los ciudadanos, que hacen suyas la información y el control sobre el Estado.

El Presupuesto Participativo es conocido por el 75 % de la población, según las encuestas de opinión pública. Miles de personas participan activamente del proceso, en reuniones fijas, en las asambleas regionales o en las sesiones plenarias temáticas. Actualmente, en todo Brasil, por lo menos 70 municipios están implantando el PP, en base a la experiencia de Porto Alegre.

1. Breve recorrido histórico

Porto Alegre es la capital del Estado de Rio Grande do Sul, tiene 1.290.000 habitantes y está en el centro de una región metropolitana que posee cerca de 3.300.000 habitantes. Una ciudad donde tuvo origen la industrialización del Estado, pero que en los años 60/90 ha venido disminuyendo su presencia fabril, transformándose en un gran centro de servicios y de comercio. Hasta el inicio de los años 80, experimentó un acelerado crecimiento de su población, proceso este que, combinado con la fuerte concentración de renta existente, provocó graves desequilibrios y dejó a un tercio de su población al margen de las infraestructuras urbanas.

Estos grupos de población fueron históricamente olvidados por las administraciones municipales. En 1989 había un contingente enorme de ciudadanos viviendo en barrios o aldeas sin regulación alguna, habitando barrancos, sin agua potable, sin alcantarillado y sin calles asfaltadas. Es decir, el poder público tenía una enorme deuda social con una parte significativa de la población; tan grande que, a comienzos del proceso del PP, se constataron casos, comprobados por medio de documentación, de grupos de población que reivindicaban desde hacía 40 años una red de alcantarillado o la pavimentación de las calles. Las instituciones gubernamentales, totalmente centralizadas y antidemocráticas, eran un obstáculo infranqueable para que existiese una relación transparente con la sociedad. El ayuntamiento decidía los presupuestos al margen de la población, atendiendo a prioridades diferentes a aquellas formuladas en las comunidades.

Aparte de eso, el municipio se enfrentaba a un desequilibrio administrativo y financiero de naturaleza estructural. Los ingresos del ayuntamiento, provenientes de los impuestos, estaban desfasados y no eran suficientes siquiera para financiar un mínimo de las obras necesarias para equilibrar el desarrollo de la ciudad y saldar la deuda social con los miles de ciudadanos que vivían bajo unas condiciones de pobreza degradante.

En 1989, cuando se inició el PP, nos encontramos con este contexto adverso, el cual, sumado a la inexperiencia ante la situación, provocó una escasa adhesión por parte de la población. En 1990, la participación se mantuvo en niveles reducidos, especialmente en función de las dificultades financieras de la alcaldía. Fue a partir de ahí, cuando el municipio volvió a tener capacidad para invertir, a través de una profunda reforma tributaria, que el PP experimentó un gran impulso. El gobierno pasa a tener recursos para atender demandas y la población comienza a sentir y a ver con sus propios ojos que sus decisiones están siendo respetadas y revienten en una mejora de sus condiciones de vida.

La estructura tributaria brasileña es bastante injusta, ya que predominan los impuestos indirectos, cobrados a través del consumo de bienes y servicios, y está mal distribuida entre las esferas que tienen competencias administrativas. De la suma total de los impuestos, *grosso modo*, la Unión se queda con un 55 %, los Estados con un 28 % y los municipios con un 17 %. Eso determina que la casi totalidad de los municipios vivan de las transferencias constitucionales de la Unión y de los Estados como principal fuente de ingresos.

La reforma tributaria efectuada en Porto Alegre ha permitido un crecimiento significativo de los ingresos y hoy supera el 50 % de los ingresos totales del municipio con la recaudación de los tributos propios. Esto se ha conseguido, sin duda, gracias a la presencia de la comunidad en las discusiones, al conocimiento sobre dónde y cómo son aplicados los recursos públicos cuando se practica una democracia participativa.

Constitucionalmente, el municipio legisla y recauda sobre la propiedad urbana, sobre los servicios de cualquier naturaleza, sobre la transferencia de bienes inmuebles, así

como tasas y servicios públicos. De las transferencias recibidas, la tributación sobre la circulación de mercancías cobrada por el Estado, es lo más importante para los ingresos municipales. Las reformas tributarias efectuadas estuvieron marcadas por un debate democrático y amplio realizado en la comunidad, aparte del carácter progresivo del impuesto predial y territorial urbano sobre los más ricos, posibilitando un catastro de más de 470 mil tasaciones de impuestos.

De 1991 en adelante el PP se convirtió, progresivamente, en un proceso masivo y atrayente, que empezó a movilizar a las comunidades de todas las regiones. En 1994, por ejemplo, más de 11 mil personas, en 1995, más de 14 mil personas, y en 1997, más 20 mil, participaron en las reuniones y en las sesiones plenarias coordinadas directamente por el Ayuntamiento. Si a éstas les sumamos los participantes de un sinnúmero de reuniones organizadas por asociaciones comunitarias y entidades populares, tendremos cerca de 50 mil personas implicadas, de alguna forma, en la elaboración del presupuesto municipal. Aparte de eso, cerca de mil agrupaciones vecinales y asociaciones están registradas en el proceso del Presupuesto Participativo.

2. Sistema de funcionamiento

El funcionamiento del PP se ha ido perfeccionando a lo largo de los años, procurando solucionar los problemas más variados que pudiesen surgir. Después de los comienzos, quedó claro que las prioridades de las regiones más pobres, donde vive gran parte de la población, eran muy diferentes de las regiones en las que viven personas con más recursos. En los barrios pobres, por ejemplo, el problema de un saneamiento básico era lo más necesario y urgente, mientras que en los barrios más ricos, la preocupación mayor era la limpieza y el cuidado de las plazas y parques. Por otra parte, en el interior de los barrios más pobres había un desfase entre los grupos de población, algunos más organizados que otros en torno a sus reivindicaciones.

Otro problema con el que nos encontramos fue el de la tradición de la relación clientelista, basado en el intercambio de favores entre el ciudadano y el poder público. Esa tradición, fuertemente arraigada en nuestra cultura política, conduce a la pasividad y no contempla la participación, sino el corporativismo de la población. Aparte de eso, no había experiencia en debatir temas importantes, de naturaleza técnica, como es el presupuesto. Se daba, además, la circunstancia de que incluso después de la reforma tributaria, los recursos no eran suficientes para atender todas las demandas de la sociedad.

Era preciso, por tanto, encontrar la manera de romper con la pasividad y la relación clientelar y estimular la participación, de definir las inversiones y los gastos en base a criterios objetivos, aceptados por las comunidades, y capaces de contemplar toda la ciudad a partir de un orden de prioridades que diese cuenta de las enormes diferencias existentes. La forma de funcionamiento encontrada para resolver estos problemas, para asegurar una amplia participación, para garantizar la democracia del proceso y para hacer las discusiones más ricas, educativas y provechosas, fue la siguiente:

1) La ciudad fue dividida en regiones que, poco a poco, se fueron multiplicando. Hoy son 16 regiones, en base a criterios geográficos, sociales y de organización comunitaria, a través de las cuales se organiza la amplia participación de la población. Aparte de eso, para posibilitar la inserción de individuos y entidades vinculadas a otros movimientos, tales como el sindical, el de mujeres, el de salud, el de educación, el de cultura, etc., se crearon cinco estructuras de participación a partir de temas: a)

organización de la ciudad y desarrollo urbano, b) circulación y transporte, c) salud y asistencia social, d) educación, cultura y ocio y e) desarrollo económico y tributación.

Anualmente, la alcaldía promueve, al menos, dos grandes tandas de sesiones plenarias en las regiones y en las estructuras temáticas. En la primera de ellas, se hace la prestación de cuentas del plan de inversiones aprobado el año anterior. Se verifica lo que se ha cumplido, lo que está en curso, lo que aún no ha sido iniciado y cuáles han sido los motivos de esto. Es cuando el poder público se somete a la crítica de la población. Esta fase garantiza la transparencia del proceso, condición fundamental para la relación de franqueza que el Presupuesto Participativo exige. En la segunda tanda, los habitantes de cada calle, de cada barrio y los participantes de las estructuras temáticas escogen sus prioridades y eligen a los consejeros del PP.

Entre esas dos tandas, tiene lugar una fase intermedia, en la cual tienen lugar innumerables reuniones, tanto en las temáticas como en las regionales (que se subdividen en microrregionales). Es cuando la población hace un análisis de sus principales carencias, se forma un juicio sobre sus necesidades y establece una jerarquización de las acciones y obras más urgentes. Aunque esté compuesto por reuniones menores, éste es uno de los momentos más importantes del proceso, porque distribuye, como si de una red de vasos capilares se tratase, la discusión por los barrios y vecindarios de la ciudad, posibilitando una mayor participación, y así es como se produce una fuerte pero saludable disputa entre las comunidades para garantizar los recursos y las inversiones.

2) Después de definir las prioridades y de elegir a los delegados y consejeros de cada región y de cada estructura temática, se forman el Foro de Delegados Regional y Temático y el Consejo Popular del Presupuesto Participativo.

El Consejo del Presupuesto Participativo está formado por dos consejeros titulares e igual número de suplentes elegidos en cada una de las 16 regiones de la ciudad, por dos consejeros titulares e igual número de suplentes elegidos en cada una de las cinco estructuras temáticas, por un representante titular y un representante del Sindicato de los Funcionarios Municipales de Porto Alegre y por un representante titular y un suplente de la Unión de las Asociaciones de Vecinos de Porto Alegre. Los representantes del gobierno son dos y no tienen derecho a voto. El mandato de los consejeros tiene una duración de un año, pudiendo haber una reelección consultiva. Este mandato, sin embargo, es revocable en cualquier momento, a través de un proceso específico que se tramita en el ámbito del Foro de Delegados Regional y Temático y que exige, para que pueda ser consumado, una mayoría cualificada de dos tercios.

Los delegados, que, en número, son bastantes más que los consejeros, se reúnen una vez cada mes y constituyen el ya mencionado Foro de Delegados Regional y Temático. La atribución de los delegados es apoyar a los consejeros en la información y la divulgación entre la población de los asuntos tratados en el Consejo, garantizar las reuniones de la fase intermedia, ayudar en la consolidación de los Consejos Regionales que se hubiesen constituido y, en contacto con la comunidad, hacer un seguimiento de las obras previstas en el Plan de Inversiones.

3) Tras el proceso de reuniones en las estructuras temáticas y en las regiones y la constitución del Foro de Delegados y el Consejo del Presupuesto Participativo, comienza la formación final del Presupuesto Municipal y del Plan de Inversiones. En primer lugar, el conjunto de las secretarías y órganos de gobierno participan en las reuniones del Consejo para discutir las obras, sus costes y su viabilidad técnica. Con esa información, los consejeros y delegados establecen nuevos debates con las

comunidades. Enseguida, el Ejecutivo presenta a los consejeros, de forma detallada, una propuesta presupuestaria, incluyendo todos los apartados de ingresos y gastos. Una vez definidos los grandes números del presupuesto, se pasa entonces a la definición del Plan de Inversiones: a) la prioridad de la región (escogida en las sesiones plenarios regionales – saneamiento, educación, pavimentación, etc.); b) la población total de la región (las regiones con más población reciben mayores ayudas); c) la falta de servicios o de infraestructuras (las regiones más necesitadas reciben mayores ayudas). Combinando estos criterios y discutiendo con la población se definen, entonces, las inversiones y las obras que se realizarán en cada región, a las cuales se suman obras sectoriales y de interés para toda la ciudad, propuestas por la estructura temática y por el propio gobierno.

El Plan de Inversiones es, por tanto, el resultado de demandas regionales, de reivindicaciones sectoriales y de propuestas de naturaleza general relacionadas con la planificación estratégica de la ciudad. Es el resultado, además, de un intenso diálogo crítico entre las comunidades, sus asociaciones, entidades civiles y culturales y el gobierno municipal. Al final del proceso, el Plan de Inversiones es sometido a la aprobación del Consejo del Presupuesto Participativo. El Plan de Inversiones está sujeto al PP.

4) Después de la aprobación del presupuesto municipal por el Consejo, la propuesta es enviada por el ejecutivo al Ayuntamiento. Es aquí donde se establece una compleja disputa en la relación entre la democracia participativa y el carácter delegado de la democracia representativa. Se trata de una relación naturalmente tensa y difícil, pero que se ha revelado de manera positiva. Los ediles discuten y polemizan con el ejecutivo y con los consejeros sobre los grandes números del presupuesto, presentan enmiendas y sugerencias para realizar cambios.

Se establece, entonces, una fuerte negociación, que se traduce en cambios, pero que no afectan a la estructura global de la pieza presupuestaria, considerando que los concejales saben que esta ha sido el resultado de un proceso de inequívoca representatividad social y política. El Ayuntamiento aprueba el Presupuesto General, pero el Plan de Inversiones es aprobado por medio de la soberanía popular en el Consejo del Presupuesto Participativo.

Hemos defendido a lo largo de esos años, el mantenimiento de esta experiencia como forma autónoma y autorregulada de participación popular. Las tentativas de someter el proceso a la ley aprobada en el Ayuntamiento no tienen cabida entre la población, ni tampoco en nuestro gobierno, que defiende el mantenimiento del carácter público del proceso.

3. Los resultados del Presupuesto Participativo

Desde que el PP se consolidó, la alcaldía de Porto Alegre ha destinado a inversiones un porcentaje que varía entre el 15% y el 25% del total de ingresos y lo que resta se emplea para pagos a los funcionarios y gastos de la maquinaria administrativa. De esta forma, según fue mencionado ya al inicio de este texto, las obras decididas por medio del PP representan inversiones por más de 700 millones de dólares, en estos diez años.

A lo largo de los años, las obras de saneamiento básico han sido prioritarias para el Presupuesto Participativo. Esto ha permitido ampliar la red de suministro de agua, entre 1990 y mediados de 1995, de 400 mil a 465 mil familias. Hoy en día, el 98% de las familias de Porto Alegre tienen suministro de agua. En lo que se refiere a la red de alcantarillado, el crecimiento fue aun mayor. En 1989, el 46% de la población tenía servicio de alcantarillado, actualmente, el 74% disfruta de este servicio. Con las

inversiones que están previstas, a finales de 1997 será un 85% de la población el que tendrá este servicio.

Otra cuestión prioritaria para el PP es la pavimentación de las calles en la periferia. Anualmente, se pavimentan entre 25 y 30 nuevos km de calles en los barrios más pobres y necesitados de la ciudad. Drenaje, iluminación pública, urbanización de vecindarios y favelas, vivienda y salud son otros temas prioritarios. En el apartado de educación, las inversiones decididas en el Presupuesto Participativo han permitido duplicar (e incluso más) el número total de matrículas de 1988 a 1996, experimentándose además, paralelamente, una mejoría en la calidad de la enseñanza.

En el apartado de salud, el municipio ha asumido íntegramente el proceso de municipalización de la atención primaria a la población, a través de un convenio con el gobierno federal. Ese sistema, denominado Sistema Único de Salud (SUS), garantiza una atención pública y universal a través de la acción directa de la red de unidades sanitarias municipales y la gerencia y control de los recursos transferidos a los hospitales, clínicas y laboratorios privados que tienen convenio con el Sistema. Dentro del mismo principio de democratización, la política de salud en el municipio se decide en el Consejo Municipal de Salud y en los Consejos Locales, que definen junto con la alcaldía esta orientación.

Pero los resultados del Presupuesto Participativo no pueden ni deben ser medidos a través de los números y los porcentajes, aunque eso sea fundamental para comprobar que la participación, la transparencia y la democracia hacen más eficiente el gasto público. Tan importante como los resultados prácticos del PP, lo es la recuperación de la ciudadanía de Porto Alegre y su despertar a una participación activa en los asuntos públicos. Ese protagonismo popular se ha convertido en la principal fuerza y en la mayor consecuencia de esa experiencia.

Evidentemente, el Presupuesto Participativo no es un sistema perfecto y acabado. Muy al contrario, posee problemas y vicios que exigen una atención, una discusión y un perfeccionamiento constantes. Y tampoco puede ser trasladado de manera automática a otra realidad. No obstante, tiene una breve pero exitosa historia, que lo ha convertido en una referencia nacional e incluso internacional. Como ya se ha dicho, otros municipios han adoptado este método de elaboración del presupuesto y estudiosos de diversos países han venido a conocer la experiencia del PP.

Ha sido un instrumento precioso para cambiar, concretamente, la ciudad, haciéndola más justa y mejor para vivir. Ha servido, también, como eficaz instrumento de cambio de la cultura política de la ciudad, suprimiendo las tradicionales prácticas de corrupción y clientelismo, revalorizando la participación de la ciudadanía y transformando a los hombres y mujeres comunes en protagonistas de su propio destino.