

# Construyendo la democracia desde las bases

Ponencias del foro celebrado en el Salón de las Américas

Organización de los Estados Americanos, Washington, D.C.

16 de julio de 2001



**Unidad para la Promoción de la Democracia,  
Secretaría General de la Organización de los  
Estados Americanos**

**y**

**La Fundación Interamericana**

# CONSTRUYENDO LA DEMOCRACIA DESDE LAS BASES

Ponencias del foro celebrado en el Salón  
de las Américas, Organización de los Estados  
Americanos, Washington, D.C.

16 de julio de 2001



**Unidad para la Promoción de la Democracia,  
Secretaría General de la Organización de los  
Estados Americanos**

**y**

**La Fundación Interamericana**

## **Coordinadoras de la Conferencia**

**Anne Marie Blackman**

*Especialista principal,*

*Unidad para Promoción de la Democracia*

*Organización de Estados Americanos*

**Emilia Rodríguez-Stein**

*Directora*

*Oficina de Evaluación y Divulgación*

*Fundación Interamericana*

*“Construyendo la democracia desde las bases”*

Editora: Paula Durbin, Fundación Interamericana

Supervisora de traducción: Leyda Appel, Fundación Interamericana

Portada: Marjorie Burdetsky, Capital Meeting Planning, Inc.

Diseño e impresión: Talleres Gráficos del Gobierno de EE.UU.



## **Organización de Estados Americanos**

**César Gaviria**  
*Secretario General*

**Luigi Einaudi**  
*Secretario General Adjunto*

**Elizabeth Spehar**  
*Coordinadora Ejecutiva, Unidad para la  
Promoción de la Democracia*



## **Fundación Interamericana**

**Frank D. Yturria**  
*Presidente del Consejo Directivo*

**Patricia Hill Williams**  
*Vicepresidenta del Consejo Directivo*

**David W. Valenzuela**  
*Presidente de la Fundación*

La presente es una publicación de la Fundación Interamericana y la Unidad para Promoción de la Democracia de la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos. Las opiniones que se reproducen o resumen en esta publicación no reflejan necesariamente las de la IAF o de la OEA. Parte del material incluido en este documento está protegido por el derecho de autor y puede imprimirse solamente con autorización previa.



# Índice

- vii **Introducción**
- ix **Resumen de las ponencias**
- Ponencias**
- 1 **Construyendo la democracia desde las bases**  
*David Valenzuela, Fundación Interamericana*
- 3 **Observaciones preliminares**  
*Elizabeth Spehar, Organización de Estados Americanos*
- 9 **Conferenciante principal:**  
**El tercer sector desde una perspectiva mundial**  
*Lester M. Salamon, Johns Hopkins University*
- 21 **La participación y la descentralización: Instrumentos para el desarrollo**  
*Carlos Hugo Molina Saucedo, Centro para la Participación y Desarrollo Humano Sostenible (CEPAD), Bolivia*
- 31 **La participación ciudadana, la gobernabilidad local y el marco de política apropiado: Una visión contemporánea y del futuro**  
*Neville Duncan, Universidad de las Indias Occidentales*
- 43 **Las alianzas multisectoriales en apoyo al desarrollo sostenible en Latinoamérica**  
*Beryl Levinger, Centro de Desarrollo de la Educación*
- 47 **Todas las voces**  
*Ramón Daubón, Kettering Foundation*
- 65 **Concertación y alianzas para el desarrollo local: La experiencia del Fondo de Contrapartidas para el Desarrollo de Nejapa**  
*Marcos Rodríguez, Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), El Salvador*
- 75 **Construyendo la democracia desde las bases en Bolivia**  
*Ronald MacLean-Abaroa, Gobierno de Bolivia*
- 79 **Conclusiones y repercusiones**  
*Darcy Ashman, consultora independiente*
- 81 **Biografías de los ponentes**

# Introducción

**E**n las dos últimas décadas de democracia resurgente en todas las Américas, la modernización y la reforma han conducido a la descentralización de la toma de decisiones; la transferencia de funciones, responsabilidades y recursos a entidades subnacionales y han aumentado la autonomía al nivel local. Entre los cambios que han barrido el hemisferio, destaca por lo sorprendente la elección directa de autoridades locales, práctica que implícitamente identifica a los poblados, las localidades y las ciudades como espacios vitales para la expresión democrática y las iniciativas conducentes a una mejor calidad de vida.

El 16 de julio de 2001, la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Fundación Interamericana (IAF, por sus siglas en inglés) auspiciaron conjuntamente un foro intensivo de un día sobre *Construyendo la democracia desde las bases*. Los participantes en el foro, incluidos órganos normativos, eruditos, representantes de entidades internacionales y profesionales del desarrollo de todo el hemisferio, examinaron el papel vital de la descentralización en la consolidación de la democracia, la promoción de la participación ciudadana y la reducción de la pobreza.

La hipótesis subyacente del foro fue que el éxito del gobierno descentralizado depende de un ambiente habilitador creado por políticas apropiadas y flexibles. Corresponde a los gobiernos centrales diseñar, innovar, apoyar, coordinar y ajustar el marco institucional para autonomía local, en tanto dan coherencia y sostenibilidad a los procesos al nivel nacional. Dada una larga historia de tradición centrista y contextos nacionales muy diferentes, no es sorprendente que el progreso en la descentralización del estado y la promoción del gobierno local haya sido desigual en el hemisferio y, en general, lento.

Sin embargo, los líderes han reafirmado claramente el compromiso a habilitar a los gobiernos locales y promover una mayor participación de la sociedad civil en la política pública. El apoyo sin ambigüedades articulado en la Cumbre de las Américas en la ciudad de Quebec este año, incluido para el Programa de Cooperación y Descentralización y Gobierno Local de UPD, condujo a la Reunión de Ministros y Autoridades de Alto Nivel Responsables de las Políticas sobre Descentralización, Gobierno Local y Participación Ciudadana en el Gobierno Municipal en el hemisferio. Este diálogo, que tuvo lugar en La Paz, Bolivia, del 29 al 31 de julio, culminó en la Red de Alto Nivel Interamericana sobre Descentralización, Gobierno Local y Participación Ciudadana para que sirviera como mecanismo de cooperación entre quienes más directamente participan en la consolidación del gobierno local como la piedra angular de la democracia y, en el curso del tiempo, del desarrollo.

*Construyendo la democracia desde las bases* aspiró a concentrar la atención en los temas de la reunión ministerial y a contribuir al material de referencia disponible para implementar las decisiones resultantes. Concretamente, el foro tuvo por fin alcanzar los objetivos siguientes:

- Poner de relieve los retos normativos para descentralización y fortalecimiento del gobierno local.
- Analizar experiencias de una gama de marcos normativos y la interrelación compleja y alianzas formadas entre el gobierno local y central y la sociedad civil.
- Examinar el contexto y logros de una mejor práctica ganadora de galardones en el gobierno local y sacar “lecciones aprendidas”.
- Identificar las repercusiones para la formulación y diseño de la política, incluida la forma en que los gobiernos pueden facilitar, promover y consolidar la democracia desde el nivel más básico.

La OEA es un foro intergubernamental para diálogo político y cooperación sobre el temario hemisférico. La Fundación Interamericana, entidad de un estado miembro, los Estados Unidos, trabaja por promover la autoayuda equitativa, responsable y participativa en el contexto local. Esta publicación representa una actividad conjunta de ambas instituciones con miras a poner a disposición de una audiencia más amplia las cuestiones debatidas y la información compartida en el foro *Construyendo la democracia desde las bases*. Esperamos que beneficie a todos ustedes interesados en el fortalecimiento de la democracia al nivel de base como medio de mejorar las condiciones en las comunidades de todo este hemisferio.

Elizabeth Spehar  
*Coordinadora Ejecutiva*  
Unidad para la Promoción  
de la Democracia

David Valenzuela  
*Presidente*  
Fundación Interamericana



# Construyendo la democracia desde las bases: Resumen de las ponencias

Una audiencia invitada de más de 250 profesionales de relaciones internacionales escuchó a expertos de todo el hemisferio analizar los retos y oportunidades de la descentralización en el foro celebrado durante todo el día con el nombre de “Construyendo la Democracia desde las Bases”, patrocinado por la Fundación Interamericana (IAF) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), el 16 de julio en la Sala de las Américas de la sede de la OEA.

## **Contexto**

Cuatro grupos debatieron los cambios arrolladores que han tenido lugar en todo el Caribe y América Central y del Sur y promovieron el foro. En años recientes, las democracias de la región han dado pasos deliberados tendientes a transferir los recursos y funciones públicas de burocracias centrales sobrecargadas y, a menudo distantes, a unidades municipales más flexibles. Por ejemplo, de acuerdo con el Ministro de Desarrollo Sostenible y Planificación, Ronald MacLean-Abaroa, que participó en el grupo final del día, la asignación fiscal de Bolivia a los municipios del país ha aumentado al 3 por ciento del Producto Interno Bruto y se proyecta un incremento al 12 por ciento.

En todo el hemisferio, se prevé que los municipios no sólo presten servicios básicos sino también que inicien y coordinen proyectos de desarrollo. Descentralización también significa que los funcionarios municipales son elegidos localmente, en vez de ser designados por el gobierno central, con lo que se realinea la responsabilidad política. Los grupos de constituyentes tienen potencialmente una mayor voz en sus comunidades y más oportunidad de autoayuda. Estos acontecimientos tienen repercusiones trascendentales no sólo para el desarrollo socioeconómico sino también para la consolidación democrática en la región.

## **Bienvenida por los representantes de la Fundación y la OEA**

La conferencia se inauguró con una bienvenida conjunta ofrecida por los representantes de los coanfitriones, el presidente de la Fundación, David Valenzuela, y Elizabeth Spehar, coordinadora ejecutiva de la Unidad de Promoción de la Democracia (UPD) de la OEA. En su alocución, el señor Valenzuela expresó la esperanza de que una mayor autonomía local y participación popular “ayudaría a las democracias de los países a hacerse plenamente

funcionales”, subrayando que “el buen gobierno local es la piedra angular del buen gobierno nacional”. También indicó que “la reducción sostenible de la pobreza y el ejercicio de la democracia van unidos”. El desarrollo local, dijo, es más eficaz cuando los beneficiarios deseados participan activamente en los proyectos concebidos para paliar la pobreza y mejorar las condiciones.

La señora Spehar también se concentró en “la importancia de los ciudadanos organizados al servicio del desarrollo”. Advirtió que la descentralización “no es una panacea” y manifestó que se había analizado más en términos de sus consecuencias económicas que de sus consecuencias políticas. Dijo que esperaba que el foro ayudara a mejorar “el diseño de políticas integrales para la descentralización, nuestro conocimiento de sus efectos y las variables que inciden en ellos”.

## **Conferenciante principal: Lester M. Salamon**

El profesor Salamon de Johns Hopkins University, abordó el tema “*El tercer sector desde una perspectiva mundial*”. Definió a este sector, entre cuyos nombres figuran los de “sociedad civil”, no como el estado ni como el mercado sino como entidades organizadas, privadas, sin fines de lucro, autogobernadas, voluntarias que trabajan por iniciativa propia y por un sentido de comunidad en bien del público. Una característica destacada del siglo XX, dijo, ha sido la proliferación de estas organizaciones no gubernamentales (ONG). Esta “aparición masiva de las actividades voluntarias” ha ocurrido en respuesta a la incapacidad del Estado y del mercado de proporcionar servicios y recursos esenciales; ha sido catalizado por la revolución de las comunicaciones y el crecimiento económico.

Los fondos que administra y la fuerza de trabajo que emplea hacen que el tercer sector sea la economía que ocupa el octavo lugar entre las principales del mundo. Sin embargo, su legitimidad, su eficacia y su sostenibilidad, tanto financiera como en términos de capital humano, siguen siendo cuestionadas. Para superar su vulnerabilidad a dichos retos, el tercer sector ha de colaborar en tres áreas. Primero, sus propios fines son los de unir fuerzas para luchar, entre otras cosas, por personería jurídica, incentivos fiscales para filantropía y sus múltiples causas y comunidades; han de combinar los recursos para proporcionar infraestructura, capacitación y servicios administrativos. Segundo, el tercer sector ha de colaborar con el sector comercial. Finalmente, en tanto preserva su independencia, debería colaborar con el Estado que puede darle legitimidad y proporcionar apoyo financiero sustancial.

En el futuro, el profesor Salamon terminó diciendo, los problemas públicos se abordarán mediante la aplicación de los recursos combinados de los tres sectores: el Estado, el mercado y el tercer sector. “El paradigma apropiado para el siglo XXI”, dijo el Profesor Salamon, “es un paradigma de asociación y una política de colaboración”.

## **Ponencias**

En su resumen de las deliberaciones de la conferencia, el miembro del grupo final Darcy Ashman advirtió que los tres grupos precedentes habían presentado perspectivas que oscilan entre “el ambiente de macropolítica y la microexperiencia” al examinar cómo puede la descentralización conducir a desarrollo local. El primer grupo se concentró en temas de política; el segundo, en las conclusiones sacadas de los estudios de las alianzas locales entre los sectores público, privado y el tercer sector; y el tercer grupo, en las iniciativas de asociación que han tenido éxito en mejorar las condiciones de Nejapa, El Salvador.

## **Grupo 1: Democracia, descentralización y gobierno local**

**Carlos Hugo Molina**, presidente, Centro para Participación y Desarrollo Sostenible, Bolivia

**Jaime Torres Lara**, secretario ejecutivo, Capítulo Latinoamericano de la Unión Internacional de Autoridades Locales; director ejecutivo, Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo del Gobierno Local (CELCADEL), con sede en Ecuador

**Neville Duncan**, director, Consorcio de Escuelas de Posgrado de la Universidad de las Indias Occidentales (UWI); director, Instituto de Estudios Sociales y Económicos Sir Arthur Lewis (SALISES), UWI, Jamaica

**Moderadora: Elizabeth Spehar**, coordinadora ejecutiva, UPD, OEA

Este grupo debatió el marco normativo apropiado para facilitar la descentralización, fortalecer el gobierno local y promover la participación ciudadana al nivel local y de la comunidad.

El doctor Molina subrayó la participación ciudadana como elemento esencial en una democracia descentralizada; al igual que lo es la política estatal a este respecto. El Estado ha de proporcionar la autoridad y las condiciones técnicas para la participación ciudadana: un marco de leyes y disposiciones; un órgano público a cargo de implementar el proceso; metas concretas para transferir el poder y los recursos; habilitación de los distintos niveles de gobierno y de la sociedad civil; acceso a la información; y apoyo a ciertos sectores más débiles y marginados. Entre los retos que afronta la participación en América Latina, el doctor Molina enumeró el desarrollo económico y la brecha tecnológica.

El señor Torres Lara habló de la participación ciudadana como un proceso que comienza con los municipios. (“El mundo se compone de ciudades”, advirtió en un determinado momento.) El gobierno municipal ha de ser, entre otras cosas, democrático, participativo, sensible, transparente y promovedor del desarrollo económico. En el caso en el que los municipios no gozan de suficiente poder económico, legislativo y político, manifestó, la influencia de la riqueza y las corporaciones se hace abrumadora. Recomendó que los municipios se organicen en asociaciones y fortalezcan las redes formadas. En respuesta a una pregunta observó que esta cooperación tiene una dimensión internacional.

El profesor Duncan dijo que el establecimiento de un “tercer sector” requería “terceras economías para financiar el empleo, en vez del desempleo” y para sacar a las personas de la pobreza. Las sociedades de pequeña escala y de ámbito reducido del Caribe son especialmente vulnerables a los desastres naturales y tecnológicos, y necesitan una consideración especial en la región y en el hemisferio. El profesor Duncan pidió una nueva clase de política y la organización revitalizada y reconstituida que requeriría que las personas en las comunidades añadan valor a los recursos limitados del Estado y que esto resulte también en una distribución más equitativa de los bienes y servicios. Durante la sesión de preguntas y respuestas, agregó que “sólo la interacción democrática y los nuevos marcos organizativos llevarían la revolución a su plenitud”, tal como el doctor Salamon había descrito.

## **Grupo 2: Construcción de alianzas locales**

**Introducción: Emilia Rodríguez-Stein**, directora de Evaluación y Divulgación, Fundación Interamericana

**Ramón Daubón**, socio principal, Kettering Foundation

**Beryl Levinger**, directora, Centro de Aprendizaje y Desarrollo Organizativo, Centro de Desarrollo de la Educación

**Moderador: Patrick Breslin**, director de Relaciones Externas, Fundación Interamericana

Este grupo analizó el marco normativo y la construcción de alianzas locales que unen a los sectores público y privado y la sociedad civil. Ambos miembros del grupo basaron sus conclusiones en los estudios realizados en varios países latinoamericanos.

Al analizar cómo los gobiernos, las corporaciones, las organizaciones de base comunitaria y las ONG se asocian para apoyar el desarrollo sostenible en América Latina, la doctora Levinger se concentró en los mecanismos que hacen que funcionen estas asociaciones. Vital para el éxito es la confianza, dijo, pero también es importante la flexibilidad y la ausencia de una estructura jerárquica. Para lograr beneficios, han de hallarse presentes las tres características siguientes (la "triple c": continuidad, uso continuo de nuevas habilidades y competencias; complejidad o una gama de actividades que asegure beneficios importantes; y coordinación.) La doctora Levinger dijo que las alianzas permiten a los socios mitigar los riesgos; los socios pueden responder con agilidad a los problemas combinando recursos y competencias complementarias. Recomendó que los gobiernos centrales animen a los municipios a asociarse con las ONG y el sector privado, entre otras cosas, creando un "ambiente propicio", fomentando la formación de alianzas y procedimientos informales, y promoviendo la investigación, la innovación, la información pública y la evaluación.

Tomando como base sus estudios de ocho proyectos de asociación que han tenido éxito, sacados de la cartera de la Fundación, Ramón Daubón subrayó la importancia de que la comunidad tenga capacidad para trabajar en "concertación" o conectarse e interactuar con extraños; la amplitud de las deliberaciones; y el sentido de propiedad, posibilidad y actuación compartida por los individuos; su participación. También es vital para el éxito su capacidad de aprender de la acción cívica; de erigir instituciones de confianza; de promover el liderazgo que inspire, no que espere seguidores; de innovar; de dialogar y negociar. Las recomendaciones del doctor Daubón a los donantes incluyeron la selección de tales proyectos cívicos; un énfasis en el personal y el asesoramiento en vez del financiamiento; y el compromiso a largo plazo.

Sintetizando muchos de los planteamientos que anteceden, el señor Breslin utilizó la metáfora del jazz, una coordinación de cada elemento "que hace lo que le corresponde", para describir una asociación eficaz.

### **Grupo 3: Experiencias en construir la democracia desde el nivel de base**

**Introducción:** Margarita Escobar, embajadora, representante permanente de El Salvador ante la OEA

**René Canjura**, alcalde, Municipio de Nejapa, El Salvador

**Ernesto Barrientos**, gerente general de Embotelladora Salvadoreña (EMBOSALVA), S.A.

**Antonio Orellana**, presidente, Consorcio de Desarrollo de Nejapa

**Francisco Mancía**, gerente, Fundación Salvadoreña de Desarrollo Integral

**Moderador:** Marcos Rodríguez, jefe de programa, Fundación Nacional para el Desarrollo

Este grupo examinó el contexto, los logros y las "lecciones aprendidas" de las asociaciones que el municipio salvadoreño de Nejapa había forjado con el gobierno central, las fundaciones locales y las ONG.

René Canjura, alcalde de Nejapa, desde la primera elección municipal en 1994, encabeza un municipio de 30.000 residentes. A pesar de su pobreza extrema y otros indicadores socioeconómicos negativos, así como de las cicatrices que dejó el conflicto reciente, la deforestación, la contaminación y, anteriormente

este año, dos sismos en un mes, Nejapa, bajo su dirección, inició cientos de proyectos de desarrollo que han mejorado la calidad de vida. Una clave de los primeros éxitos del alcalde ha sido la colaboración con el Consorcio de Desarrollo de Nejapa de Antonio Orellana y varias ONG, entre ellas la Fundación Salvadoreña de Desarrollo Integral (FUSAI) de Francisco Mancía que ha recibido una donación de la Fundación por su trabajo en Nejapa y otras de entidades europeas de ayuda. FUSAI, que se originó con los Acuerdos de Paz de 1987, ha movilizado recursos y ha actuado como facilitador a través de todo este proceso, manteniéndose concentrado en los objetivos, sin bajar la guardia.

El municipio también ha establecido asociaciones con el sector privado, incluida EMBOSALVA, la compañía que embotella Coca-Cola, que fue atraída a Nejapa debido a su abundante suministro de agua potable y sus carreteras. Para obtener los permisos necesarios, “Visitamos al alcalde”, declaró el gerente general de Embosalva, Ernesto Barrientos, “y yo pude ver que teníamos ideologías totalmente diferentes. Pero después de una conversación, le dije que deseábamos ir a Nejapa, estar allí para siempre, aceptados como vecinos y amigos”. Tanto el señor Canjura como el señor Barrientos reconocieron la importancia de la confianza mutua y del interés común en mejorar su comunidad. “Cualquier cosa que nos ayude a superar los problemas que todos afrontamos merece la pena”, declaró el señor Canjura hablando de dicha alianza imprevista.

Marcos Rodríguez llegó a la conclusión de que la buena experiencia de Nejapa hubiera sido difícil sin un marco democrático y sin el apoyo del gobierno local al desarrollo de base.

#### **Grupo 4: Retos y oportunidades**

**Ronald MacLean Abaroa**, ministro de Desarrollo Sostenible y Planificación, Bolivia

**Darcy Ashman**, consultora en Gobierno Internacional

**Moderadora: Anne Marie Blackman**, especialista principal: UPD, OEA

El grupo final identificó los temas principales de las celebraciones y subrayó los retos que se interponen a la formulación de una política futura para facilitar la construcción de la democracia desde el nivel de base.

El ministro MacLean examinó el proceso por el que había atravesado Bolivia desde la década de 1930 cuando los pobres tomaron conciencia de que eran “propietarios” de su país. Si bien la Ley de Participación Popular de 1994 fue un gran avance, una “revolución silenciosa” que ha cambiado la faz del país, la descentralización había comenzado siete años antes, aunque no sin resistencia de los propios alcaldes y municipios. Un resultado ha sido la participación directa de los pobres en la estrategia de reducción de la pobreza a la que se hace referencia en iniciativas multilaterales para los países pobres muy endeudados. El ministro MacLean dijo que la mayoría de los fondos liberados por la iniciativa de alivio de la deuda se distribuirían entre los municipios más pobres.

La señora Ashman comenzó su resumen de las deliberaciones señalando la brecha bien reconocida entre la retórica de descentralización y la realidad de participación al nivel local. “¿Cómo llenamos esa brecha?”, preguntó. Hipotéticamente, han de ocurrir dos procesos: se ha de transferir el poder del centro a las elites locales; y el nivel de base ha de organizarse, participar con el gobierno y promoverse a sí mismo.

Las repercusiones para los órganos normativos que deseen facilitar esta transferencia varían según su nivel. Los gobiernos centrales han de instituir políticas fuertes, tal como lo ha hecho Bolivia, seguidas de estrategias eficaces,

planes de ejecución, metas programadas y compromisos. También han de formular un cúmulo de políticas relacionadas con los derechos y títulos. Los gobiernos donantes, declaró, han de formular políticas que fomenten asociaciones y promuevan buenas organizaciones de la sociedad civil. Han de encontrar métodos flexibles e innovadores en apoyo de los proyectos de desarrollo a través de un período de tiempo más largo. Para los líderes de base descorazonados después de décadas de combatir la pobreza y la marginación, las repercusiones normativas de la descentralización presentan la posibilidad de un “escepticismo optimista” u “optimismo escéptico”. Las declaraciones de la conferencia, declaró, citando específicamente el caso de El Salvador, proporcionaron evidencia de oportunidades para producir beneficios concretos que las comunidades desfavorecidas derivan de la colaboración con el gobierno, la sociedad civil y el empresariado.

La moderadora de UPD subrayó esta conclusión al terminar su resumen con los dos mensajes emanados de los grupos: primero, la democracia sólo puede fortalecerse a través de las personas; y, segundo, hay una necesidad de alianzas, trabajo en equipo y acción en colaboración.

# Construyendo la democracia desde las bases

Por DAVID VALENZUELA

Quisiera darles a todos la más cordial bienvenida al foro que hemos llamado “Construyendo la Democracia desde las Bases”. Nuestra atención estará centrada en América Latina y el Caribe, pero nuestro mensaje y nuestras ideas son universales. Si la democracia se ha de convertir en una realidad, la gente de todos los niveles deberá transformarse en ciudadanos potenciados con voz y voto. De todas las esferas de gobierno, el gobierno local es el que mayor efecto tiene sobre la vida de la gente, y es en el ámbito local donde la democracia y la rendición de cuentas deberán arraigarse antes de que se pueda esperar tener democracias nacionales en plena acción.

Durante tres décadas, la Fundación Interamericana ha tenido una ventana única al nivel de la base o local, al dar apoyo a las ideas e iniciativas de esfuerzo propio de los campesinos, productores de pequeña escala, mujeres, jóvenes, habitantes de las zonas urbanas, ocupantes ilegales, vendedores callejeros, artesanos, pueblos indígenas, americanos de origen afrolatino y la población pobre en general. Las historias maravillosas de éxitos, así como las de los fracasos, se recogen en los anales de más de 4.300 organizaciones locales que la Fundación ha apoyado con su financiamiento en 32 países en América Latina y el Caribe. Tomando en cuenta esta experiencia, quisiera hacer cuatro observaciones:

Primero, cuando se le da una oportunidad a la población pobre y marginada, ésta puede ser increíblemente ingeniosa, puede crear organizaciones fuertes y sostenibles, ser capaz de una generosidad y solidaridad enormes, y puede mejorar con éxito la calidad de vida de sus comunidades. Puede asimismo generar participación, establecer mecanismos de rendición de cuentas y estimular el surgimiento de un liderazgo democrático. Las organizaciones al nivel de la base son proveedoras del espacio para fomentar su amor propio y crear la capacidad de negociar con otros sectores de la sociedad. Las organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones de la sociedad civil que han surgido en toda América Latina y el Caribe ha desempeñado una función decisiva al ayudar en la formación de organizaciones al nivel de la base. En muchos países, los organismos de los gobiernos nacionales han ejercido también una influencia positiva en este proceso.

Segundo, las organizaciones al nivel de la base presentan una resistencia sorprendente a todo tipo de adversidades, pero también pueden prosperar en un ambiente propicio. A lo largo de la década pasada, según la mayoría de países de América Latina y el Caribe emprendían el proceso aún incipiente de descentralización y elección directa de autoridades municipales, hemos sido testigos de la impresionante transformación de la dinámica en muchas localidades. En un

número cada vez mayor de casos, particularmente en las localidades donde hay una infraestructura con fuertes organizaciones al nivel de la base y de la sociedad civil, hemos observado nuevas formas de gobierno participativo, donde los ciudadanos organizados efectúan cambios y se les escucha por vez primera.

Tercero, existe el potencial enorme para el progreso cuando las comunidades superan satisfactoriamente las barreras que históricamente han separado los diversos sectores de la sociedad en gran parte de América Latina y el Caribe. Se pueden producir mejoras importantes en la calidad de vida de una comunidad cuando los gobiernos locales, las organizaciones comunitarias y de la sociedad civil, y las empresas privadas trabajan unidas para atender cuestiones locales de interés común. La formación de alianzas es la clave para cerrar la brecha de la desconfianza que ha caracterizado la relación entre los sectores de gran parte de América Latina y el Caribe.

Cuarto, la reducción sostenible de la pobreza y la práctica de la democracia participativa van de la mano. Una no puede existir sin la otra. Debemos dirigir más nuestra atención a la gobernabilidad para hallar las pistas que descifren el enigma de por qué América Latina y el Caribe siguen sumidas en la pobreza. En tanto que debemos promover la gobernabilidad eficaz en todos los niveles, el buen ejercicio del poder puede tener su mayor efecto sobre la calidad de la vida de la gente en el ámbito local. La buena gobernabilidad en el ámbito local es el pilar de la buena gobernabilidad en el ámbito nacional.

En este foro, destacaremos varios elementos que son la base de las prácticas democráticas. Primero, la gobernabilidad como una expresión que contiene como elementos la función de los ciudadanos y de la sociedad civil. Luego consideraremos el clima propicio para las políticas que ayudan a fomentar la práctica local de la democracia, con inclusión de la descentralización.

Seguidamente queremos compartir con ustedes los resultados de dos estudios que incluyen aproximadamente a veinte donatarios de la Fundación Interamericana en ocho países. El primer estudio plantea lo que hace que las alianzas trabajen, y el otro profundiza en la relación entre la organización al nivel de la base y la práctica democrática.

Después de almuerzo, queremos que conozcan a los principales representantes de una alianza real que ha sido una experiencia novedosa en El Salvador. Hemos invitado al alcalde, a un líder empresarial, al titular de una organización comunitaria y a un representante de una ONG para que nos den un relato de primera fuente de cómo trabajan unidos para resolver los problemas de la municipalidad de Nejapa.

El foro se clausurará con algunas reflexiones de Ronald McLean, quien fuera alcalde de La Paz y es ahora ministro de planificación y desarrollo sostenible de Bolivia, y de Darcy Ashman, cuya experiencia ha sido mayormente en otras regiones del mundo pero que hará apreciaciones muy valiosas. Tenemos una agenda cargada, pero esperamos contar con el tiempo necesario para atender sus preguntas y escuchar sus comentarios.

Nosotros en la Fundación nos sentimos muy complacidos de unir nuestras fuerzas a las de la Organización de Estados Americanos y a su Unidad para la Promoción de la Democracia para auspiciar este foro. Muchas gracias por su asistencia. Le cedo ahora el turno en el podio a mi colega, Elizabeth Spehar, coordinadora de la Unidad para la Promoción de la Democracia.



# Observaciones preliminares

Por ELIZABETH SPEHAR

**E**xcelentísimos Señores Embajadores, Representantes Permanentes y Representantes de los Observadores Permanentes ante la Organización de Estados Americanos, distinguidos invitados, señoras y señores:

“Sociedad civil”, “capital social”, “participación de la ciudadanía”, “tercer sector”, “empoderamiento de la comunidad” y “compromiso cívico” son apenas algunos de los muchos términos acuñados por los interesados en el desarrollo de la democracia en el mundo hoy en día. Esta multiplicidad de expresiones no es más que un reflejo de las diferentes formas de ver un fenómeno común, a saber, el reconocimiento de la importancia de la ciudadanía organizada al servicio del desarrollo.

El enriquecimiento de nuestro idioma con esos términos es apenas un reflejo de una nueva visión del propio concepto de democracia. Ciertos acontecimientos, como el colapso de los antiguos paradigmas y el surgimiento de un nuevo marco de acción para las políticas públicas, han llevado a reconocer la importancia de la acción colectiva y a entender la forma en que contribuye al desarrollo. Este es un fenómeno mundial, cuya importancia se destaca en todas las esferas políticas; por ejemplo, se menciona explícitamente en el informe más reciente de la Comisión Trilateral sobre la democracia (citado en Putnam et al., *“Disaffected Democracies” [Democracias desafectadas]*).

Aquí en las Américas, este tema es también sumamente importante, aun polémico, tanto a la luz de las opiniones expresadas por Robert Putnam sobre el deterioro del capital social en los Estados Unidos como de los valiosos aportes del Profesor Salamon, nuestro orador principal, cuyos puntos de vista sobre lo que clasifica como “el tercer sector”, sin duda alguna, enriquecerán nuestras deliberaciones de hoy.

Para todos los que se dedican a mejorar la calidad de la democracia en América Latina en la actualidad, esta cuestión ofrece un excelente laboratorio de ideas y estrategias. El trabajo con la sociedad civil ha conducido a la búsqueda de soluciones prácticas para los numerosos problemas que afectan a millones de personas en el Continente; también ha llevado a redefinir y sustituir los antiguos modelos y, al mismo tiempo, a reestructurar las características del desarrollo sostenible y equitativo. Al observar el panorama de América Latina, encontramos un conjunto de desafíos que debemos encarar con el fin de consolidar y ahondar el proceso democrático a lo largo y ancho de la región. En general, podemos citar cuatro campos principales de atención: la necesidad de asegurar el funcionamiento más eficaz y la mayor legitimidad de nuestras instituciones democráticas; el desafío de fortalecer la sociedad civil y elevar el nivel de lo que

podría llamarse nuestra cultura democrática; la necesidad de establecer un mejor marco para las relaciones entre los actores del proceso político, es decir, los gobiernos, los partidos políticos y la sociedad civil, con el fin de asegurar la gestión gubernamental necesaria para el desarrollo; y, por último, la garantía de una acción más eficaz por parte del Estado para resolver los problemas de la pobreza y la falta de servicios, que afectan a la mayoría de los ciudadanos de nuestro Continente.

## **La construcción de un nuevo paradigma**

Para enfrentar esos desafíos, se ha hecho necesario construir un nuevo paradigma para el funcionamiento del Estado y la gestión gubernamental democrática. Evidentemente, la activa participación de la ciudadanía en la tarea del desarrollo es un elemento central para entender la vida pública en este nuevo esquema. Sin embargo, para que la sociedad civil pueda cumplir con esta función, es necesario tener un marco de política que contribuya a lograr ese objetivo. En otras palabras, el gobierno puede apoyar, impedir, o retrasar el empoderamiento de la comunidad, según la idoneidad o falta de idoneidad de sus políticas públicas. Dentro del contexto del marco normativo apropiado, la descentralización y los mecanismos de participación han demostrado ser poderosos instrumentos para hacer frente a los desafíos que acabo de mencionar.

La descentralización, entendida como el traspaso real de poder a las comunidades locales, puede ayudar a mejorar la acción de las instituciones con una mejor distribución de las funciones del Estado; puede dar poder a la comunidad y ampliar la cultura cívica, de la misma manera que contribuye a establecer un mejor marco para la gestión gubernamental en las esferas nacional y local; y, por supuesto, tiene el gran potencial de facilitar la prestación de mejores servicios y la búsqueda de soluciones más apropiadas para atender las necesidades de la ciudadanía.

Eso no significa que la descentralización sea la panacea para resolver todos los problemas de democracia, pero es un poderoso instrumento que, debidamente usado, puede tener un efecto en la mejora de las normas de desarrollo económico, social y político.

Para que la descentralización alcance su potencial, debe tener como objetivo el auténtico empoderamiento de la comunidad y no sólo la redistribución de funciones dentro del aparato del Estado. Por ende, para la Unidad de Promoción de la Democracia, la descentralización encuentra su mayor justificación como política pública por ser el medio que abre más espacio para consolidar la democracia y crear capital social útil; en otras palabras, consideramos que la descentralización nos permite construir la democracia a partir de los grupos de base.

## **La descentralización como proceso integral**

En una reciente publicación sobre descentralización en América Latina, los profesores Al Montero y David Samuels señalaron que la opinión predominante ha restringido el análisis de esta cuestión a las reformas más recientes, dejando de lado una visión más histórica y a largo plazo que nos ayudaría a entender la descentralización en el contexto de la construcción de los países de América Latina. Asimismo, consideramos que, hasta la fecha, casi todos los estudios sobre descentralización se han concentrado en los aspectos económicos y administrativos, más que en los políticos.

Al dar un vistazo rápido a la mayoría de las publicaciones existentes sobre descentralización y, ante todo, al examinar el volumen de trabajo destinado a evaluarla, veremos que casi todos estos valiosos estudios se han concentrado en cuestiones tales como los efectos económicos de la distribución del ingreso, los efectos macroeconómicos de la descentralización o su efecto en la prestación de servicios. Por supuesto, esos asuntos son sumamente significativos e importantes, pero la comparación que hago es con la prevalencia, en contraposición a la escasa atención dedicada a evaluar el aporte de la descentralización a la democracia.

Deseo señalar a su atención la necesidad de hacer más análisis de la descentralización y la democracia en la región. Para mencionar apenas algunas de las cuestiones de interés, por ejemplo, ¿qué información hay sobre el efecto de la descentralización en la credibilidad que tiene el sistema democrático ante el ciudadano común? Hace 20 años pocos países de la región celebraban elecciones directas de autoridades locales, en tanto que hoy la mayoría lo hace. ¿Qué ha significado eso? ¿Qué consecuencias ha tenido eso para la legitimidad de la democracia o para la reconstrucción del sistema de partidos políticos?

En lo referente a los asuntos de interés de la reunión de hoy, hasta se hace necesario preguntarnos si en los países que han instituido procesos de descentralización, ha habido un impulso real hacia el fortalecimiento de la sociedad civil. ¿Tenemos más capital social como resultado de la descentralización? ¿Tenemos un mayor grado de cultura cívica? ¿Favorecen los gobiernos locales el desarrollo del tercer sector?

Es evidente que hay numerosas preguntas por responder y una multiplicidad de cuestiones por explorar. Emprender esta tarea con la debida documentación empírica representa una dificultad para todos los interesados en progresar a lo largo del camino conducente al fortalecimiento de la sociedad civil.

Hoy habrá exposiciones sobre una serie de casos que, con seguridad, ilustrarán la validez de mis afirmaciones. Sin embargo, la experiencia de El Salvador refuerza nuestra opinión de que necesitamos buscar mejores métodos y diseños de política más eficientes y encontrar elementos comunes y modelos duplicables para poder trasladar y repetir esas prácticas apropiadas y experiencias exitosas.

## **Elementos para el diseño de políticas**

Por estar convencida de la necesidad de progresar en el diseño de mejores marcos normativos y de crear un contexto más eficiente para la acción política con respecto a estas cuestiones, la Organización de Estados Americanos ha convocado del 29 al 31 de julio de 2001 la primera reunión de Ministros y autoridades de alto rango encargados de formular políticas sobre descentralización, gobierno local y participación de la ciudadanía. Con esa reunión se busca cumplir con los mandatos de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno y dar un mayor ímpetu al diseño de políticas de descentralización integrales.

Los siguientes son algunos de los elementos que podrían considerarse necesarios como parte de un método de descentralización integral, habida cuenta de sus aspectos políticos, económicos y administrativos:

- La garantía de un sistema de elección popular directa de autoridades locales como elemento básico de la responsabilidad política, lo que debe ir acompañado de mecanismos institucionales de rendición de cuentas de aplicación regular.

- La promulgación de medidas legislativas o reglamentarias para promover la participación social como elemento integrante de la descentralización, medidas tales como el proyecto de ley de diálogo actualmente debatido en Bolivia. En caso de que no puedan tomarse esas medidas, convendría promulgar medidas complementarias a las de autorización del traspaso de recursos y funciones, con el fin de garantizar la supervisión de esos recursos por parte de la ciudadanía.
- La concesión de mayor autonomía al gobierno local para la prestación de servicios bajo su responsabilidad, la definición de prioridades de inversión y la asignación de recursos. Sólo cuando los ciudadanos tengan cuestiones importantes que resolver, tendrán un incentivo para participar en las deliberaciones sobre políticas públicas.
- El diseño de marcos de reglamentación en que se reconozca la estructura heterogénea de un país, se promueva el desarrollo subnacional en sus diferentes regiones y se facilite la flexibilidad en la administración. De esa forma, habrá una mayor oportunidad para que los ciudadanos aporten sus iniciativas y busquen soluciones apropiadas a sus circunstancias específicas.

## **El fortalecimiento de la vida democrática local**

Sin embargo, no basta que el marco de reglamentación ofrezca posibilidades de empoderamiento de la comunidad; también es indispensable la participación del gobierno local. De lo contrario, las posibilidades de empoderamiento se mantendrán en el plano teórico. Ese es particularmente el caso si se considera la preponderancia de las cuestiones urbanas y los grandes conglomerados urbanos que son características centrales de la estructura demográfica actual de la región. Por ejemplo, solo necesitamos recordar que en América Latina el grado de urbanización ha aumentado de 61,24 por ciento en 1975 a 73,39 por ciento en 1995. Se espera que continúe esta tendencia para que al llegar el año 2015 se acerque a 80 por ciento y esté a la altura del grado de urbanización de América del Norte y de Europa.

Eso significa que, en gran medida, la solución de los problemas que encara la ciudadanía depende de la gestión pública eficaz en el ámbito local. Sin el manejo eficiente de las ciudades y los gobiernos locales no será posible resolver muchos de los problemas relacionados con la exclusión y marginación que enfrentan millones de personas de este Continente.

Las siguientes son algunas de las medidas que es preciso tener en cuenta para facilitar la gestión gubernamental local y contribuir, desde el campo de la administración urbana, a la construcción de la democracia a partir de los grupos de base:

- Una división más precisa de las ciudades en distritos o zonas para fines administrativos. Esto facilitaría la organización de la ciudadanía para su participación en la resolución de problemas sumamente bien reconocidos porque son parte de su medio.
- La institución de un proceso de formación de consenso y planificación estratégica. Éste ha demostrado ser un poderoso instrumento no sólo para hacer que la ciudadanía se comprometa a realizar un proceso de planificación a largo plazo, sino también para garantizar la cohesión de una gestión gubernamental por medio de gobiernos sucesivos.

- La búsqueda de soluciones consensuales para los problemas inmediatos. Junto con procesos a largo plazo, es indispensable encontrar mecanismos para lograr soluciones consensuales con el fin de abordar los problemas más apremiantes. Los pactos locales, contratos de la comunidad y, en particular, el diálogo cívico son buenos ejemplos de instrumentos para la búsqueda de soluciones concretas a problemas inmediatos.
- Mayor acceso a información y mayor capacidad de divulgación de actividades públicas. Esto comprende la presentación de informes regulares de administración y la institución de mecanismos de diálogo directo entre el alcalde y los ciudadanos. En ese sentido, el uso de nuevas técnicas surge como un poderoso instrumento de apoyo para la democratización de la información.
- La garantía de la supervisión por parte de la ciudadanía en el proceso de adopción de decisiones, en el seguimiento de la acción administrativa y, sobre todo, en el gasto público. En este último caso, eso debe ir acompañado de medidas para asegurar la transparencia de la administración y facilitar el cumplimiento con la responsabilidad política.
- Nuevos mecanismos de participación, como audiencias públicas, para discutir cuestiones de particular importancia; reglamentos para las iniciativas de la ciudadanía con el fin de permitir que las organizaciones civiles propongan iniciativas a sus órganos políticos; y consultas populares directas para que los votantes puedan decidir por sí mismos sobre cuestiones de particular importancia para su ciudad.
- Campañas cívicas para hacer participar y dar poder a las organizaciones sociales y voluntarias.
- Defensa de foros públicos como elemento indispensable de la vida comunitaria.
- Promoción de alianzas estratégicas, especialmente con la participación del sector privado, con miras a resolver problemas específicos o a emprender proyectos comunitarios esenciales.
- Formación de organizaciones civiles que sirvan de órganos consultivos, mediante asesoramiento a las dependencias administrativas y fomento de la legitimidad de su proceso de adopción de decisiones.
- Políticas sobre educación cívica y promoción de los valores democráticos, que se deben formular en las escuelas y en las oficinas de administración pública pertinentes.

## Conclusiones

Como he indicado, el contexto local es un espacio privilegiado para el establecimiento de valores inherentes a la democracia. No obstante, el desarrollo de este potencial dependerá no sólo del interés de la propia ciudadanía, sino de la capacidad de las autoridades normativas para formular marcos de reglamentación efectivos y políticas locales sobre participación. La toma de estas medidas desde todos los confines del Continente es parte de la tarea de consolidación de la democracia y de la necesidad de ahondar su contenido. La democracia es no sólo un aparato institucional, sino una forma de organización política.

Por ende, la dificultad que se nos presenta radica en mejorar el diseño de políticas sobre descentralización, nuestros conocimientos de sus efectos y las variables que las afectan, así como el efecto real en la vida democrática. La incorporación real de la sociedad civil a la vida local es la mejor forma de

asegurar una mayor acumulación de capital social y la creación de una nueva cultura política como ancla por medio de la cual se arraigará la democracia permanentemente en América Latina.

Tengo la seguridad de que las exposiciones de hoy nos ayudarán no solo a entender más profundamente este nuevo eje de la vida democrática y del desarrollo, sino también a establecer mejores criterios de adopción de decisiones y de acción para que podamos seguir trabajando en la construcción de la democracia a partir de los grupos de base, tarea a la que se dedican, en realidad, miles de personas a lo largo y ancho del Continente.

# El tercer sector desde una perspectiva mundial

Por DR. LESTER M. SALAMON

Para mí es particularmente placentero comparecer ante ustedes hoy por el profundo respeto que siento por el trabajo desempeñado por la Fundación Interamericana en los últimos 20 años para fomentar la creación de un tercer sector auténtico en América Latina. Mucho antes de que entendiéramos el significado del sector sin fines de lucro o su posible aporte al desarrollo social y económico, la Fundación estaba sobre el terreno en América Latina, dedicada a fomentar la creación de vínculos entre particulares y organizaciones y a establecer redes de organizaciones populares que ahora son el fundamento de las clases de asociaciones constituyentes del punto de enfoque de esta conferencia. Este fue trabajo pionero, hecho más allá de la deslumbrante luz de la publicidad y a menudo sin mucho reconocimiento de otros. No obstante, sembró las semillas que ahora cosechamos y sin las cuales ni siquiera estaría en el orden del día el tema objeto de nuestro debate de hoy.

Ahora tengo la tarea de analizar objetivamente este trabajo mediante la exploración del terreno que la IAF ayudó a descubrir de una forma tan importante. Sin lugar a dudas, se trata de uno de los campos más oscuros, menos visibles, del asentamiento humano—de un lugar mucho menos explorado que la región de la alta cuenca del Amazonas.

De hecho, la tarea me recuerda un poema de Salvador Espriu, escritor español—en realidad, catalán—en que describe el comienzo de un viaje de descubrimiento similar.

*Sí, comprende y haz tuya, también,  
desde los olivos  
la alta y sencilla verdad de la prisionera voz del viento. . .  
Diversas son las hablas y diversos los hombres  
y convendrán muchos nombres a un solo amor.<sup>1</sup>*

El “solo amor” a que se refería Espriu era su región natal de Cataluña en España, región cuya lengua e identidad se habían perdido de vista por más de un siglo. El “solo amor” que nos trae a este lugar es otro subcontinente, constituido por el paisaje social de nuestro mundo que, como Cataluña, se mantuvo completamente invisible y mal delineado en casi todas partes hasta época muy reciente.

Por supuesto, me refiero a la vasta colección de instituciones y relaciones existentes entre el mercado y el Estado y a las cuales damos muchas

---

<sup>1</sup> Nota del traductor: “La piel de toro”, estrofa XXX. En Espriu, S. (1985), *Antología poética* (edición bilingüe a cargo de J. Batlló). Amelia Romero, Sant Cugat del Vallès.

denominaciones—tercer sector, sector sin fines de lucro, sector de la sociedad civil, sector voluntario, sector social de la economía, sector de organizaciones no gubernamentales, sector de instituciones de beneficencia y muchos más.

Este es un complejo y diverso conjunto de entidades que abarcan universidades de la élite y pequeñas guarderías infantiles, comedores de beneficencia para las personas sin hogar e instituciones culturales dignas de respeto, organizaciones defensoras de los derechos humanos y asociaciones de juristas y otros profesionales, sindicatos de trabajadores y grupos femeninos y muchos, muchos más.

Independientemente de su finalidad, estas organizaciones comparten cinco características de importancia crítica que admiten una identificación objetiva:

- **Primero**, son *organizaciones*, es decir, tienen alguna identidad institucional.
- **Segundo**, son *privadas*, es decir, no forman parte de la estructura del Estado.
- **Tercero**, no son *distribuidoras de lucros*, es decir, pueden tener lucros, pero no los distribuyen a sus propietarios ni directores.
- **Cuarto**, son *autónomas*, es decir, gozan de un alto grado de independencia.
- **Por último**, son *voluntarias*, es decir, la participación en sus actividades no es obligatoria y atraen la energía y los recursos de la gente libremente aportados.

Lo que vincula a estas entidades diferentes y justifica su consideración como un grupo distinto, como un “sector”, no son las actividades a las que se dedican ni su campo de trabajo sino, en definitiva, los valores que estas características de funcionamiento les permiten incorporar y les alientan a expresar. Entonces, ¿cuáles son los valores que incorpora el tercer sector? Obviamente, son muchos. Comprenden altruismo, compasión, sensibilidad ante la situación de los necesitados y compromiso de respetar el derecho a la libertad de palabra.

En mi opinión, estos valores se basan en dos ideas fundamentales. La primera es la idea de la iniciativa individual en pro del bien público, la idea de que la ciudadanía tiene la capacidad y la obligación de obrar por autoridad propia para mejorar su vida y la de los demás, de resolver una situación por iniciativa propia con el fin de mejorar el bienestar general. Eso convierte al derecho de formar organizaciones del tercer sector en un *derecho humano básico*, tan fundamental como el derecho a la libertad de palabra. En realidad, en una era de organización como la nuestra, en que la expresión individual puede tener poco efecto a menos que los ciudadanos unan su voz a la de muchos otros, el derecho de asociación es un corolario imprescindible del derecho a la libertad de palabra. No obstante, en forma paralela al valor de la iniciativa individual en pro del bien público está el valor de la *solidaridad, de la comunidad*, la idea de que los ciudadanos tienen obligaciones no solo consigo mismos, sino también entre sí, y con la sociedad ampliada a la que pertenecen. Eso hace que la actividad voluntaria organizada sea aún más importante que la individual.

En el tiempo que se me ha asignado hoy, deseo señalar cinco puntos importantes sobre esas organizaciones, su posible aporte, las dificultades que enfrentan y cómo se pueden vencer esas dificultades en América Latina y otras regiones.

## La revolución asociativa mundial

El primer punto es quizá el elemento fundamental. Creo que nos hemos reunido aquí en un momento extraordinario de la historia de este conjunto de



instituciones. Como he afirmado en otros foros, al parecer, estamos en medio de una “revolución asociativa mundial”, un impresionante aumento de las actividades voluntarias privadas organizadas, de la acción civil estructurada fuera de los límites del mercado y del Estado, y estoy convencido de que demostrará ser una característica de finales del siglo XX y comienzos del XXI tan decisiva como el surgimiento de la nación-estado a finales del siglo XIX y comienzos del XX.

Las pruebas de este acontecimiento son aparentes en todas partes:

- Por el aumento de la formación de nuevas asociaciones en Francia de 10.000 por año en el decenio de 1960 a una cifra que osciló entre 50.000 y 60.000 por año en los decenios de 1980 y 1990.
- Por el aumento de la formación de organizaciones voluntarias en Italia en los decenios de 1970 y 1980. Según se ha declarado, la mitad de todas las organizaciones sin fines de lucro que existen hoy en día en Italia se crearon en los últimos 15 años.
- Por las 23.000 organizaciones voluntarias formadas en Hungría entre 1989 y 1993.
- Por las más de 100.000 organizaciones de esa índole que han aparecido en los últimos ocho a 10 años en Rusia.
- Por más de 1 millón de organizaciones sin fines de lucro inscritas en registros y directorios de la India.
- Por las 210.000 organizaciones sin fines de lucro registradas en el Brasil, para no mencionar los miles de organizaciones vecinales y comunitarias formadas en los dos últimos decenios que probablemente están fuera del proceso oficial de registro.
- Por los impresionantes conglomerados en miniatura, sin fines de lucro, como BRAC y el Banco Grameen de Bangladesh o el Movimiento de Reconstrucción Rural en las Filipinas, creados en diversas regiones en desarrollo alrededor del mundo.

Este no es un fenómeno totalmente nuevo. Las raíces del tercer sector se ahondan mucho en la historia y debemos cuidarnos de no caer en el mito de la inmaculada concepción, en que se ve al tercer sector contemporáneo como un suceso totalmente nuevo sin precedentes históricos. Obviamente, se ha desplegado una vasta actividad de ampliación y redescubrimiento del sector.

## Porqué

¿Por qué sucede esto? ¿Por qué sucede ahora?

A mi manera de ver, la respuesta está en cuatro crisis y dos revoluciones que han convergido tanto para disminuir la función del Estado como para abrir el camino hacia esta intensificación de la actividad voluntaria organizada.

El primero de estos impulsos es la reconocida *crisis del Estado benefactor moderno*. En el transcurso del último decenio, al parecer, dejó de funcionar el sistema de protección gubernamental contra la vejez y la crisis económica surgido en el decenio de 1950 en los países desarrollados del mundo occidental. El menor crecimiento económico mundial de los años setenta ayudó a dar origen a la creencia de que el gasto en asistencia social, que había crecido mucho en los decenios precedentes, estaba desplazando a la inversión privada. Se propagó la convicción de que un gobierno sobrecargado y excesivamente burocrático era incapaz de cumplir la tarea ampliada que se le había asignado. Además, la política del Estado benefactor ejercía presión regularmente para ampliar los servicios

públicos en exceso de la disposición del público a pagarlos. Lejos de dedicarse sencillamente a proteger a las personas contra un riesgo irrazonable, en opinión de muchos, el Estado benefactor estaba más bien ahogando la iniciativa, absolviendo a la gente de su responsabilidad personal y fomentando la dependencia.

La crisis del Estado benefactor ha ido acompañada de *una crisis de desarrollo*. Los choques de la industria del petróleo en los años setenta y la recesión de comienzos de los ochenta cambiaron drásticamente las perspectivas de los países en desarrollo. En África al Sur del Sahara, Asia Occidental y algunas regiones de América Latina comenzó a reducirse el ingreso per cápita. En realidad, el desempeño de la economía en las zonas menos desarrolladas de esas regiones bajó tan rápido que, dadas sus elevadas tasas de crecimiento demográfico, la producción promedio per cápita en 1990 fue un 5 por ciento inferior a la de los dos decenios anteriores. Aunque se ha logrado progresar en algunos lugares—sobre todo en los países de la costa del Pacífico y algunas regiones de América Latina—una de cada cinco personas alrededor del mundo todavía vive en situación de pobreza absoluta.

Esta desalentadora realidad estimuló una profunda reconsideración de los requisitos para el progreso económico. Un resultado de ello ha sido el interés recién descubierto en la “autonomía asistida” o en el “desarrollo participatorio”, una estrategia de ayuda en que se recalca la consecución de la energía y del entusiasmo de los grupos de base por medio de una gran variedad de organizaciones no gubernamentales. Al convertir a los pobres en activos participantes en proyectos de desarrollo, este método ha permitido lograr un importante aumento de la productividad, evitando el contacto con instituciones estatales débiles en muchos lugares. Como resultado, se ha logrado un consenso cada vez mayor sobre las limitaciones del Estado como agente de desarrollo y las ventajas de conseguir la participación de las instituciones del tercer sector.

La *crisis del medio ambiente mundial* también ha estimulado una mayor iniciativa privada. La continua situación de pobreza de los países en desarrollo ha llevado a los pobres a degradar su entorno inmediato para sobrevivir. Esa situación, sumada a prácticas dispendiosas y a la indiferencia de los ricos, ha dado origen a una grave degradación ambiental. Entre 1950 y 1983, desaparecieron 38 por ciento de los bosques de América Central y 24 por ciento de los de África y el ritmo de esa reducción se aceleró a comienzos de los años ochenta. El uso excesivo amenaza ahora con convertir en desierto dos quintas partes de las zonas no desérticas de África, un tercio de las de Asia y un quinto de las de América Latina. En algunas zonas, como en Europa Central y Oriental, la lluvia ácida y la consiguiente contaminación del aire y del agua han comenzado a poner en peligro las existencias de alimentos y reducido mucho la esperanza de vida.

A medida que se manifiestan estos y otros aspectos de la crisis ambiental, crece cada vez más la frustración de la ciudadanía con el gobierno y su deseo de organizar sus propias iniciativas. La sorprendente aparición de partidos ecológicos en Europa Occidental es una señal de esa respuesta. Asimismo, la degradación ambiental fue uno de los principales motivos del surgimiento de un embrionario sector sin fines de lucro en Europa Oriental, con clubes ecológicos que trabajan activamente en Polonia, Hungría, Rusia y la República Checa.

Por último, una cuarta crisis—la del *socialismo*—ha contribuido al desarrollo del tercer sector. Si bien la promesa de socialismo ha sido objeto de sospecha por mucho tiempo, el reemplazo del crecimiento económico rezagado por una regresión real a mediados de los años setenta ayudó a destruir la poca legitimidad que había podido mantener el sistema comunista. Este fracaso dio entrada

a una búsqueda de nuevas formas de satisfacer las necesidades sociales y económicas desatendidas. Si bien esta búsqueda ayudó a encabezar la formación de empresas cooperativas orientadas hacia el mercado, también estimuló una extensa experimentación con un sinnúmero de organizaciones no gubernamentales que ofrecían servicios y vehículos de expresión propia fuera de los confines de un Estado cada vez más desacreditado.

Además de estas cuatro crisis, otros dos hechos explican el reciente aumento de las actividades de organización del tercer sector. El primero es la impresionante *revolución de las comunicaciones* ocurrida durante los decenios de 1970 y 1980. La invención o amplia difusión del computador, el cable de fibras ópticas, el fax, la televisión y los satélites abrieron aun las zonas más remotas del mundo a los enlaces ampliados de comunicación necesarios para la organización en masa y la acción concertada. Además, este suceso fue acompañado de un aumento significativo de las tasas de escolaridad y de alfabetismo. Entre 1970 y 1985, las tasas de alfabetismo de adultos en el mundo en desarrollo subieron de 43 a 60 por ciento. Las de los hombres llegaron a 71 por ciento.

La expansión conjunta del alfabetismo y de las comunicaciones ha facilitado la organización y movilización de la gente. Las comunicaciones entre las capitales y las zonas del interior que solían llevar días, ahora toman sólo minutos. Los regímenes autoritarios que habían podido controlar con éxito sus propias redes de comunicaciones han quedado impotentes para detener la corriente de información por medio de antenas parabólicas de satélites y fax. Por lo tanto, los activistas aislados pueden fortalecer ahora sus propósitos con más facilidad, intercambiar experiencias y mantener vínculos con colegas comprensivos en sus propios países y en el exterior.

El factor crítico definitivo para el crecimiento del tercer sector fue el considerable aumento de la educación y del crecimiento económico mundial ocurrido en los años sesenta y setenta y la *revolución burguesa* que trajo consigo. Durante ese período, la economía mundial tuvo una tasa de crecimiento de 5 por ciento anual y todas las regiones compartieron la expansión. De hecho, la tasa de crecimiento de Europa Oriental, la URSS y los países en desarrollo realmente sobrepasó la de las economías industriales de mercado. Ese crecimiento no solo permitió introducir una mejora material y engendró un nuevo conjunto de expectativas populares, sino que ayudó a crear en América Latina, Asia y África una enorme clase media urbana cuyo liderazgo fue crítico para el surgimiento de las organizaciones privadas sin fines de lucro. Por ende, si en definitiva la crisis económica hizo que la clase media entrara en acción, este crecimiento económico anterior creó una clase media con posibilidades de organizarse para responder.

## Una importante fuerza económica

Como resultado, el sector sin fines de lucro ha surgido como una importante fuerza económica en todo el mundo. El trabajo realizado en 26 países del mundo como parte del proyecto comparativo del sector sin fines de lucro de la Universidad Johns Hopkins ha revelado que, de hecho, las organizaciones de ese sector representaron lo siguiente:

- 7 por ciento de la fuerza laboral, o sea, uno de cada 14 trabajadores, hasta 1995, lo que equivale a 19,7 millones de empleados remunerados de dedicación exclusiva;
- 11,3 millones de trabajadores voluntarios de dedicación exclusiva;

- seis veces más personas que las empleadas por la empresa privada más grande en cada uno de esos países.

En realidad, si el sector sin fines de lucro en esos países fuera una economía nacional ocuparía el octavo lugar entre las mayores del mundo, con US\$1,2 billones en gastos. Este no es únicamente un fenómeno propio de los Estados Unidos. Al contrario, cuatro de los 26 países examinados—los Países Bajos, Bélgica, Irlanda e Israel—tienen sectores sin fines de lucro que, en relación con el tamaño de su economía, son mayores que los de los Estados Unidos. Por ende, en comparación con el empleo total de 8 por ciento en el sector sin fines de lucro en los Estados Unidos, las cifras correspondientes son de 9 por ciento en Israel, 11 por ciento en Bélgica, 12 por ciento en Irlanda y 13 por ciento en los Países Bajos.

En el mundo en desarrollo en general, y en América Latina en particular, el sector sin fines de lucro resulta ser una presencia económica mucho más importante de lo que se ha reconocido hasta ahora: Cerca de 4 por ciento de la fuerza laboral no agrícola está empleada en organizaciones sin fines de lucro en la Argentina, cifra que alcanza 2 por ciento, como mínimo, en otros países de América Latina. El sector de la sociedad civil va más allá de las ONG que han sido el punto de enfoque de la atención internacional por mucho tiempo. Por ejemplo, en el Brasil, casi una cuarta parte (23 por ciento) de las organizaciones sin fines de lucro registradas son proveedoras de servicios sociales, 20 por ciento son organizaciones deportivas y de entretenimiento y 14 por ciento trabajan en los campos de educación, investigación y cultura.

En lo que respecta a empleo, los campos de desarrollo y promoción de causas comprenden solamente una pequeña parte de las actividades sin fines de lucro. Por ejemplo, en América Latina, nuestros datos recientes indican que las organizaciones de desarrollo y promoción de causas absorben solamente 7 por ciento del empleo en el sector sin fines de lucro, aunque al incluir a los voluntarios esa cifra se acerca más a 10 por ciento.

## Los desafíos

Todas estas son buenas noticias.

Ahora vienen las malas noticias. A pesar de su reciente dinamismo y crecimiento, el tercer sector sigue siendo un ecosistema frágil, vulnerable a amenazas externas, inseguro de sus fuentes de apoyo, mal arraigado y legitimado y, lo que es más irónico, en peligro a menudo por su propio éxito. Esto me lleva al cuarto punto: el éxito de la revolución asociativa mundial está lejos de asegurarse. Todavía hay grandes desafíos. Lo que es más, esos desafíos se presentan por lo menos en *cuatro formas diferentes*.

### El desafío de la legitimidad

El primero de ellos es el desafío de la legitimidad.

A pesar de la creciente importancia del tercer sector en los diversos países alrededor del mundo, y de la creciente tendencia de los gobiernos a descargar en el mismo varias funciones sociales, ese sector sigue en una situación bastante ambigua. Tan dominante es el modelo actual de vida social centrado en dos sectores, que reconoce la existencia solamente del mercado y del Estado, del sector público y del sector privado, que en la mayoría de los países sigue sin reconocerse en general la existencia, mucho menos la escala y las dimensiones, de un “tercer sector” definible de organizaciones privadas sin fines de lucro. Por ende,

las organizaciones que comprenden este sector se mantienen segmentadas en la conciencia de la gente, lo que limita su influencia y función.

Aun en los Estados Unidos, donde el concepto de un sector sin fines de lucro se ha reconocido por lo menos por algún tiempo, la información básica al respecto era prácticamente nula hasta comienzos de los años ochenta. Aun ahora ese sector todavía no está explícitamente cubierto en las cuentas de ingreso nacional y su verdadero carácter y función se perciben sólo débilmente.

En otros países, el grado de información disponible sobre este sector está aún menos desarrollado. El sector se omite sistemáticamente de las estadísticas económicas nacionales, raras veces se menciona en los debates de política, se pasa por alto en la prensa y en la educación pública y es un notorio punto ciego en la investigación académica.

El limbo legal en que funcionan esas organizaciones en muchas partes del mundo contribuye a esa falta de conciencia con respecto al tercer sector y, a la vez, es el resultado de esa situación. Un claro reconocimiento legal de la naturaleza de las organizaciones sin fines de lucro y de sus derechos es aún la excepción más que la regla alrededor del mundo. Si bien la situación legal de las organizaciones sin fines de lucro es bastante abierta en la mayoría de los países regidos por el derecho consuetudinario, muchos países regidos por el derecho civil han creado graves restricciones. Por ejemplo, en el Japón, el derecho a formar una organización sin fines de lucro se ha tratado no como un derecho sino como un privilegio que cada ministerio puede conceder o negar a voluntad. El registro de organizaciones sin fines de lucro exige la aprobación del Ministerio de Bienestar Social en Ghana y la ley 32 promulgada en Egipto en 1984 faculta al gobierno para disolver las organizaciones sin fines de lucro casi a voluntad.

Otras dificultades legales similares, o más graves, son un obstáculo para el apoyo privado para obras de beneficencia. En Sudáfrica, lejos de fomentar las donaciones para obras de beneficencia, las autoridades imponen un impuesto a las actividades filantrópicas. En Francia, la creación de fundaciones exige permiso explícito del Consejo de Estado y se prohíbe que las asociaciones adquieran bienes que puedan garantizar su apoyo a largo plazo.

Por último, para agravar los problemas de legitimidad del sector, varias situaciones patológicas han manchado recientemente la reputación de sector: graves escándalos por los sueldos y prestaciones pagados en los Estados Unidos y el Reino Unido; uso fraudulento de las ONG para canalizar subsidios públicos a políticos en el Brasil; uso indebido de algunas fundaciones como vehículos de fraude tributario en Europa Central y Oriental.

*Para superar esos problemas, se necesitarán medidas importantes:*

*Primero*, necesitamos ampliar en forma masiva la *información básica* disponible sobre este conjunto de organizaciones para sacar de la penumbra al tercer sector y llevarlo a la luz con toda seriedad. Por fortuna, ya hemos avanzado bastante en ese sentido en unos 40 países del mundo por medio del proyecto comparativo del sector sin fines de lucro de la Universidad Johns Hopkins, el primer esfuerzo sistemático jamás emprendido para trazar el mapa del alcance, la escala, la estructura y la función del tercer sector en los países de todo el mundo. La meta de este proyecto es nada menos que colocar al tercer sector en el mapa económico del mundo de una forma sistemática, determinar las circunstancias que parezcan favorecer el surgimiento de terceros sectores vibrantes y crear una capacidad constante para trazar el curso futuro de la salud de este sector. El seguimiento de dicha meta se realiza por medio de trabajo con las Naciones

Unidas con objeto de incorporar al sector sin fines de lucro a las cuentas regulares del ingreso nacional. Se ha aprobado provisionalmente la versión preliminar de un manual con ese fin y esperamos comunicarnos con diversas instituciones de estadística para ponerlo en práctica. Esta es una forma concreta en que en la OEA podría ayudar: instando a los estados miembros a hacer que sus respectivas oficinas de estadística comiencen a usar este manual para crear una nueva colección de datos empíricos sobre este importante sector.

Sin embargo, la información básica es apenas el primer paso. Como *segundo* paso, necesitamos lanzar serias actividades de *educación pública* para que el público en general conozca el tercer sector y sus aportes. El tercer sector no puede seguir dependiendo sólo de sus buenas obras para ganarse el apoyo del público. Debe trabajar para contrarrestar las impresiones desfavorables creadas a menudo por los medios de comunicación y por quienes podrían desacreditar su trabajo.

*Tercero*, la legitimación debe tomar *una forma legal*. El derecho de asociación debe estar comprendido de forma clara e inequívoca en la ley. Además de esto, es preciso simplificar los procedimientos para conceder personería jurídica a las organizaciones sin fines de lucro y garantizar una situación tributaria favorable a las organizaciones y los contribuyentes y automatizarlos una vez cumplidas ciertas condiciones básicas.

*Por último*, se necesita tomar medidas para asegurar *la responsabilidad* de las organizaciones del tercer sector. Un conjunto de organizaciones que se espera que cumplan importantes funciones públicas y disfruten de cuantiosos subsidios públicos debe ser sensible y responsable en la forma en que maneja los fondos y cumple con la responsabilidad impuesta por la confianza del público. En ese sentido, el tercer sector debe hacer todo lo posible por crear su propio código de ética y su propio sistema de rendición de cuentas.

### **El reto de la eficacia**

El reto de la legitimidad es solamente una de las graves dificultades que enfrenta el tercer sector alrededor del mundo. De igual importancia es el reto de la eficacia, es decir, la necesidad de demostrar la competencia y capacidad del sector.

Este es un reto particularmente espinoso para un conjunto de organizaciones mejor conocidas por su flexibilidad, capacidad de innovación y sensibilidad a los aportes y preocupaciones de los grupos de base.

Con todo, las instituciones del tercer sector también son organizaciones y, como tales, enfrentan importantes desafíos de gestión institucional y control. Además, a medida que se desplacen más plenamente hacia el centro de la resolución de problemas de la sociedad, se intensificarán las presiones impuestas a esas organizaciones para mejorar sus sistemas de gestión y desempeñar su trabajo con eficiencia y eficacia.

Sin embargo, en la mayoría de los países, la educación de los administradores de organizaciones sin fines de lucro ha sido un plan a la buena de Dios en el mejor de los casos y totalmente inexistente en las peores circunstancias. En realidad, eso se ha defendido como parte del particular atractivo de las organizaciones sin fines de lucro, es decir, de su dependencia de los servicios de voluntarios y su rechazo de rígidas normas profesionales.

Para que el tercer sector pueda legitimar sus operaciones, esos sentimientos tendrán que cambiar, por lo menos en parte, y será preciso desplegar un magno esfuerzo para mejorar la gestión de ese conjunto de organizaciones. Eso exigirá por lo menos dos conjuntos de actividades: Primero, *mayor capacitación de los*

*administradores* de organizaciones sin fines de lucro en técnicas “habilitantes” de importancia crítica para este sector, es decir, aptitudes que permitan que los administradores capaciten a las organizaciones para habilitar a las comunidades. Hemos trabajado en esas actividades en Europa Central y Oriental y la energía que producen puede ser extraordinaria. Sin embargo, no sólo es preciso mejorar las aptitudes de cada uno de los administradores de organizaciones sin fines de lucro, sino también crear *las instituciones de infraestructura* que se necesitarán para sostener la eficacia de las organizaciones sin fines de lucro a largo plazo. Esas instituciones pueden proporcionar recursos de información, capacitación, movilización del tercer sector y apoyo moral en general. Las organizaciones de infraestructura de esta clase desempeñan una función importante en el sector empresarial; es preciso establecerlas también en el tercer sector.

### **El desafío de la sostenibilidad**

Un tercer desafío de importancia crítica que enfrenta el tercer sector en la actualidad es el desafío de la sostenibilidad.

La sostenibilidad está en riesgo sobre todo en el aspecto financiero. Muchas organizaciones del tercer sector comenzaron únicamente como actividades netamente voluntarias o con apoyo inicial de donantes extranjeros, públicos y privados. Sin embargo, a medida que crece su escala y complejidad, traspasan rápidamente los límites de esa base inicial y se encuentran cara a cara con graves problemas de supervivencia. La reducción de la ayuda extranjera en los últimos años ha agudizado particularmente la crisis fiscal del tercer sector a medida que un creciente número de organizaciones se encuentra en situación de competencia por un volumen de recursos cada vez menor.

Sin embargo, la sostenibilidad financiera no es el único problema de sostenibilidad que enfrenta el tercer sector. De igual importancia es la sostenibilidad del capital humano del sector. A medida que avanza la democratización en diferentes partes del mundo, los activistas del tercer sector se ven atraídos a cargos públicos para reemplazar a los funcionarios tradicionales en cuya destitución han trabajado tan arduamente, pero dejan a sus organizaciones empobrecidas en lo que respecta a capital humano. Por ende, el tercer sector es la víctima de su propio éxito. Irónicamente, si bien el tercer sector puede contribuir a la democracia, a corto plazo, la democracia puede minar la fuerza de ese sector.

#### *¿Qué se puede hacer ante ese desafío?*

Primero que todo, los esfuerzos deben concentrarse en reforzar la base filantrópica privada del tercer sector. El sector filantrópico privado puede ser la única fuente de apoyo del tercer sector, pero es una fuente crítica de su independencia. A medida que se reducen las fuentes de apoyo externo, deben aumentar las de apoyo interno. Eso exigirá la propagación del concepto de donación privada como una obligación de todos los estratos sociales y no únicamente de los ricos. También exigirá una nueva actitud de parte de la comunidad empresarial y una mayor disposición de parte de las organizaciones del tercer sector a comunicarse con el sector empresarial.

Pero el tercer sector necesita abstenerse de entrar a la jaula creada por la suposición de que el sector filantrópico privado es su única fuente de apoyo sostenible. Ese no es el caso en ninguna parte. Aun en los Estados Unidos, solamente 11 por ciento del apoyo total proviene de instituciones filantrópicas, que incluyen particulares, sociedades y fundaciones. En Europa Oriental, la cifra es mucho menor que eso y se sitúa entre 5 y 10 por ciento. Quizá una meta

razonable sea 10 por ciento del ingreso total. Se necesitarán también otras fuentes de apoyo, incluso el ingreso proveniente de ventas y tarifas. Al mismo tiempo, es preciso cimentar el concepto del tercer sector como carrera y no como estación en el camino de regreso al servicio público, y crear una capacidad de adiestramiento que permita promover esa carrera y darle la importancia que merece.

### **El desafío de la colaboración**

Esto nos lleva al cuarto desafío que enfrenta el tercer sector alrededor del mundo, al que he denominado el desafío de la colaboración. Este desafío confronta al tercer sector en tres campos diferentes.

#### ***Colaboración con el sector sin fines de lucro***

En primer lugar, el sector sin fines de lucro enfrenta la formidable tarea de promover la colaboración dentro de sus propias filas. En muchas partes del mundo, el reciente crecimiento del tercer sector ha ocurrido no solamente por oposición a un estado autoritario o negligente, sino también por oposición a lo que se consideraba instituciones de asistencia privadas tradicionales, paternalistas o clientelistas. Fuera de eso, los limitados recursos disponibles crean competencia inevitable aun entre grupos de ideología similar. Aun cuando no hay competencia, las organizaciones a menudo no sienten que pertenecen a un sector ni que deben compartir problemas comunes. Los grupos de conservación ambiental no ven una conexión con los grupos que trabajan en pro de los derechos humanos o promueven un mejor trato de las personas minusválidas.

A pesar de esto, yo argumentaría que urge formar un frente común entre las organizaciones del tercer sector—instituciones de financiamiento y solicitantes de fondos, nuevas ONG e instituciones de asistencia de la vieja guardia, organizaciones de conservación ambiental y proveedores de servicios de guardería, asociaciones profesionales y grupos de defensa de los derechos humanos—si se desea que el tercer sector supere los desafíos que enfrenta y maneje debidamente los mitos y conceptos equívocos que obstaculizan su aceptación.

Eso no exige eliminación de la diversidad ni fusión de todas las instituciones en una. Más bien, mientras se conserva la diversidad debe haber formas de encontrar un campo de interés mutuo en varias cuestiones de importancia crítica que comparten todas las organizaciones del tercer sector. Algunas de esas formas podrían ser las siguientes: aclarar *la base legal del derecho de asociación* y formar organizaciones del tercer sector para una amplia variedad de fines pacíficos; proteger *los incentivos tributarios* para las organizaciones y los contribuyentes; promover la capacidad de las organizaciones sin fines de lucro de abogar por causas o comunidades particulares; prestar *servicios de importancia crítica para el sector*—asistencia en contabilidad, capacitación, arreglos de adquisición colectiva y otros similares.

Con el tiempo, el tercer sector debe tener voz y capacidad de realizar una acción conjunta sobre temas de interés común si desea cumplir una labor eficaz en la sociedad más amplia a la que pertenece.

#### ***Colaboración con la empresa***

El segundo campo crítico para la colaboración es el sector empresarial. Las instituciones del tercer sector no pueden esperar a establecerse en forma permanente en sus sociedades, a menos que encuentren una forma de conseguir la aprobación y el apoyo del sector empresarial.



Cabe señalar que la globalización, con todas sus deficiencias, puede ofrecer importantes oportunidades en este caso. Al hacer que las empresas sean vulnerables en su país de origen por causa de las actividades que pueden realizar en lugares distantes, la globalización puede ofrecer un club importante para que las organizaciones locales sin fines de lucro animen a las empresas multinacionales a cooperar en la solución de los problemas públicos para gozar de buena reputación en su país de origen. En términos más generales, las organizaciones del tercer sector pueden dar a las empresas la legitimidad que buscan.

### ***Colaboración con el Estado***

Por último, quizá lo más importante, es la colaboración con el Estado.

La relación del sector sin fines de lucro con el Estado es una de las más importantes que puede haber. No obstante, la naturaleza de esta relación ha quedado oculta en gran parte de la retórica que rodea al desarrollo del sector. En realidad, ha surgido un omnipresente *mito de voluntariado* que oculta la conexión real entre esas dos esferas. Un aspecto central de este mito es la creencia de que existe un conflicto inherente entre el sector sin fines de lucro y el Estado y que la donación privada y la actividad voluntaria son las únicas fuentes válidas de apoyo al tercer sector. Con seguridad, este mito encuentra un gran apoyo en la postura de las autoridades estatales con respecto a las organizaciones sin fines de lucro en muchas partes del mundo. Las autoridades estatales a menudo han sido represivas e insensibles a las preocupaciones de la ciudadanía. Con frecuencia han surgido asociaciones cívicas precisamente para contrarrestar el control del Estado.

Con todo, en forma paralela a las pruebas de conflicto entre el Estado y el tercer sector se observa una extensa trayectoria de interdependencia y colaboración.

Aun en los Estados Unidos, el país donde se cree que la tradición de actividad filantrópica y voluntaria alcanza el mayor grado de desarrollo, solamente 11 por ciento del ingreso de instituciones sin fines de lucro proviene de todas las fuentes de donación privadas en conjunto, a saber, de particulares, fundaciones y sociedades. Por contraste, el apoyo gubernamental asciende casi al triple y constituye más de 30 por ciento de los ingresos de las instituciones sin fines de lucro. De hecho, a pesar del acento puesto en la independencia del sector sin fines de lucro con respecto al Estado, la colaboración, no el conflicto ni la competencia, ha sido la relación característica entre el sector sin fines de lucro y el Estado durante gran parte de la historia de los Estados Unidos: Harvard College, la primera sociedad estadounidense sin fines de lucro, se creó en virtud de una ley promulgada en el Estado de Massachusetts a mediados del siglo XVII y se benefició de un impuesto especial al maíz instituido específicamente para apoyarla; dos tercios del dinero del Erario público empleado para ayudar a los pobres de la ciudad de Nueva York en el decenio de 1890 se destinó a grupos voluntarios privados. Aunque esas relaciones pueden haber crecido mucho en su magnitud y escala en los decenios de 1960 y 1970, no son nada nuevas. En realidad, hemos creado un sistema generalizado de lo que he denominado “gobierno por terceros”, en que el gobierno depende mucho de otras instituciones sociales, en particular de grupos sin fines de lucro, para la prestación de los servicios que financia.

En otros países, el panorama es aún más pronunciado. En realidad, los datos acopiados por medio de nuestro proyecto comparativo del sector sin fines de lucro revelaron que en toda Europa Occidental el Estado cumple la función

de recaudador de impuestos del tercer sector. El Estado es la fuerza más predominante de financiamiento del sector sin fines de lucro en esos países y representa hasta 77 por ciento del total en Irlanda y Bélgica, 64 por ciento en Alemania y cerca de 60 por ciento en los Países Bajos. Ese no es un simple accidente. Por el contrario, es el resultado de una política explícita reflejada en lo siguiente: la doctrina alemana de “subsidiariedad”; la práctica holandesa de “creación de pilares”, es decir, de organización de funciones sociales como la educación, la atención de salud y los servicios sociales de conformidad con líneas religiosas y la concesión de subsidios públicos a las instituciones creadas como resultado de ello; la reciente descentralización de la prestación de asistencia social en Francia, que incluye el uso generalizado de la contratación de proveedores sin fines de lucro para la prestación de servicios.

Si bien esto empeora la amenaza de pérdida de independencia, al parecer, la clave para evitar esa situación no es rechazar el apoyo del gobierno, sino asegurarse de disponer también de otras fuentes de apoyo.

### **Hacia la sociedad civil: un nuevo paradigma para la resolución de los problemas del sector público**

Todo esto indica la necesidad de introducir un nuevo paradigma, un nuevo enfoque, para abordar los problemas públicos en el siglo XXI. Este es mi quinto punto, bastante cercano al tema de la conferencia. Esos dos paradigmas han dominado nuestro pensamiento hasta ahora. Uno de ellos recalca la dependencia única del mercado y la otra, la dependencia única del Estado.

No obstante, en los últimos años hemos aprendido que estos dos modelos están en bancarrota. El modelo de mercado, a pesar de haber mostrado hace poco una notable recuperación, esencialmente se derrumbó en la Gran Depresión de 1929. El modelo del sector público cayó con el muro de Berlín.

Sin embargo, hasta la fecha, no ha surgido ningún otro paradigma para reemplazar a esos dos. Seguramente, los activistas del tercer sector se verán muy tentados a presentar al “sector sin fines de lucro” como la panacea y a instar a todos a depender por completo de éste.

Yo les instaría a resistir esa tentación. Sin negar el vital aporte que pueden hacer las instituciones sin fines de lucro, debemos cuidarnos de prometer más de lo que podamos cumplir o de lo que pueda cumplir cualquier otro sector. En pocas palabras, en los últimos 100 años hemos aprendido con mayor claridad que los problemas actuales son demasiado complejos para ser resueltos por un solo sector. Por lo tanto, para poder avanzar en su solución, es preciso movilizar el conjunto de recursos de los tres sectores.

Eso indica que lo apropiado para el siglo XXI es *un paradigma de asociación y una política de colaboración*, es decir, una “nueva gestión gubernamental” que recalque de manera explícita y central que la colaboración, no la acción independiente, por parte de diferentes sectores representa la mayor esperanza de lograr progreso significativo en la resolución de los graves problemas que enfrentamos en la actualidad.

Yo diría que ese es el verdadero significado de la “sociedad civil” de la que tanto oímos hablar hoy en día—la sociedad civil no es un sector, sino una relación entre los sectores. Por ende, una sociedad civil está formada por tres sectores distintos, que han encontrado en ese medio la forma de trabajar juntos por el bien común. Dadas las sospechas que a menudo existen en todos lados, ese no será un futuro fácil de lograr ni de manejar. No obstante, en mi opinión, es el que proyecta el mayor rayo de esperanza.

Por lo tanto, los insto a crear esa clase de sociedad civil.

# La participación y la descentralización: Instrumentos para el desarrollo

Por CARLOS HUGO MOLINA SAUCEDO

## Antecedentes

Se han incorporado como parte de la comunicación básica de la dirigencia de nuestros pueblos, las categorías de gobernabilidad, reforma del estado, globalización, descentralización, buen gobierno, transparencia, participación ciudadana. Habrá que reconocer, que sus contornos todavía no son claros en sus contenidos y tampoco han sido apropiados totalmente por la sociedad global.

Las reformas económicas estructurales, dejaron a los aparatos administrativos desprotegidos de sus competencias fundamentales por el recorte presupuestario que acompañó a la reducción de la burocracia y al fin del estado empresario. La propuesta de descentralización burocrática fue apoyada en su origen por los organismos internacionales financieros porque respondía a la lógica de evitar la corrupción y a la disminución de las instancias centrales que habían acumulado el poder total.

Como en todos los actos políticos y sociales, la realidad fue más allá de la intención de los proponentes, y en algunos países, la propuesta de descentralización se vio ligada a la recuperación de la democracia primero y a su fortalecimiento después. Por eso fue necesario caracterizarla como instrumental para que no se convierta en un objetivo político en sí misma o como una propuesta de la globalización, que por responder a modas y flujos, pudiera ingresar después a la categoría de producto desechable, cuando se cumpliera la etapa del achicamiento y el ordenamiento macroeconómico.

Se debía aprovechar las posibilidades que el debate descentralizador planteaba, con apoyo de algunos organismos internacionales, para crear institucionalidad nacional que había sido negada por las administraciones miopes y corruptas que necesitaban sistemas administrativos venales para reproducir la irresponsabilidad. Los administradores privados en ejercicio público hicieron lo que no harían con sus empresas.

Hubo diferentes actos de ensayo y error, con los problemas y consecuencias propias cuando los experimentos afectan la vida de pueblos enteros. Por ejemplo, sistemas de descentralización regionalizada, de agrupamiento de instancias intermedias, de invención de instancias y órganos, de descentralización sectorial y progresiva, de elecciones en las instancias intermedias como supuesta condición para democratizar la administración, de transferencias radicales para desprenderse de competencias por el carácter insostenible del funcionamiento económico de los servicios desde el nivel central, de privatizaciones irreflexivas y acriticas.

El componente político no estuvo ausente y hoy podemos analizar un abanico de experiencias descentralizadoras con gobiernos militares, populistas, democráticos, socialistas, totalitarios, y las demás categorías que hemos debido inventar para clasificar el folklore de nuestros gobiernos. La descentralización por sí sola, no era, ni es, garantía para consolidar la democracia, pero que su ejercicio podía apoyarla, fue también una constatación empírica.

En el proceso aparecieron actores públicos que podían convertirse en protagonistas privilegiados en la administración de competencias y de recursos; descubrimos a los gobiernos municipales como una fuerza emergente de la democracia y como escuela de ciudadanía. El paso siguiente fue establecer un sistema que integrara de manera efectiva a los municipios con el proceso de desarrollo nacional, sin que formen parte de la estructura de dependencia centralista ni se conviertan en republiquetas administradas por caciques; la autonomía, fue el instrumento práctico para ello, y a partir del respeto a la elección de sus autoridades y a la decisión que tenían para administrar sus recursos, se diseñaron mecanismos para que el municipio, como parte integrante del estado, pudiera cumplir aquello que se la había encomendado.

Pero quizá el momento fundacional de este proceso, apareció cuando burócratas nacionales, consultores internacionales, políticos y académicos coincidimos en descubrir, por vías diferentes pero con el mismo puerto de llegada, que la descentralización sin participación ciudadana era un acto de simple ordenamiento administrativo, para recrear organigramas y ventilar sus funciones.

Ese descubrimiento representó un momento de quiebre en el proceso, analizándose su aplicación práctica, sus potencialidades y limitaciones. Resulta que con el componente de la participación, la democracia se vuelve participativa, la economía debe hablar de la inversión concurrente, que la gestión de servicios públicos tiene una masa crítica que busca ser respetada como algo más que un simple cliente, y los sistemas de planificación deben aceptar la existencia de actores locales con capacidad de conocer sus necesidades y con el derecho de asignar prioridades.

En Bolivia fuimos pioneros al tomar los componentes municipales y comunitarios y relacionarlos en una ley que se llama de Participación Popular. Estamos en la etapa de encontrar mecanismos efectivos de participación que nos permitan fortalecer aquellas categorías referidas en el inicio de estas líneas, sin que los mismos signifiquen una limitación a la mayor eficacia de los servicios, transparencia en la gestión, responsabilidad en el ejercicio de la autoridad, respeto a la sociedad civil y a sus organizaciones. Parece un listado de fácil enunciación y de casi imposible equilibrio práctico.

## **Las mismas preguntas a los mismos problemas**

En los eventos académicos y políticos que participamos, encontramos inquietudes repetidas que más allá de la diversidad de países, corresponden a necesidades que exigen respuestas. Cuestionamientos con preguntas aparentemente básicas, se complican cuando las opciones que deben ofrecerse, no son exclusivamente teóricas y técnicas al tener poblaciones humanas que pueden verse afectadas por las mismas. De un seminario organizado por el SELA y el CLAD en el mes de mayo de 1997 en Antigua, Guatemala, salió este listado de preguntas aparentemente sencillas:

- ¿Qué es la descentralización?
- ¿Qué provoca la descentralización? Sus bases de desarrollo están, ¿en el modelo económico, en el régimen político, en la tecnología organizacional?

- ¿Qué funciones descentralizar? ¿Porqué?
- ¿A quienes deben transferirse esas funciones, cuántos niveles de Gobierno son necesarios, cómo deben interactuar esos niveles?
- ¿Cómo obtener y distribuir los recursos financieros preservando eficacia y equidad?
- ¿Qué características debe tener el municipio como ente receptor de funciones descentralizadas?
- ¿Qué ocurre con el nivel central?
- ¿Cómo se articula el interés general en un modelo descentralizado?
- ¿Cómo hacer para que la descentralización no aumente las ya importantes diferencias sociales y territoriales?
- ¿Cómo se articulan racionalidad técnica y racionalidad política en el proceso?
- ¿Qué relación hay entre la descentralización y la participación?
- ¿Quién cambia a los agentes de cambio?

Se evidencia que las preocupaciones políticas, de definiciones para la acción administrativa, no encuentran todavía instrumentos contundentes que se conviertan en modelos replicables de manera global. Quienes hemos participado de una experiencia práctica, escuchamos en los diferentes lugares inquietudes que expresan temores antes que convicciones, y mi trabajo se convirtió muchas veces en una transferencia de optimismo sobre la ventaja de aplicar medidas radicales en estas materias.

## Componentes políticos

Estamos viviendo el proceso social y político de mayor profundidad en la vida democrática de Bolivia. Los cambios sociales no se producen por generación espontánea. Son el resultado de la lectura de la realidad objetiva, de las propuestas correctas y de la ejecución y conducción oportuna. Para profundizar los cambios, debemos ser conscientes de ellos, de sus características y de las bases en las cuales se asientan. Solo en la medida que asumamos la dimensión del cambio y del costo que ha significado alcanzarlo, seremos responsables de continuar fortaleciendo la democracia. El desarrollo institucional del estado boliviano, con sus componentes de gobierno y sociedad, ha establecido algunas premisas básicas como particularidades que lo identifican, que debemos conocer y tenemos que aplicar:

(1) **La planificación participativa** proporciona el instrumento para canalizar la demanda social desde la base y su posterior incorporación en los presupuestos municipales, departamentales o nacional. Este componente incorpora, además, al nivel comunitario con sus organizaciones como instancia a ser tomada en cuenta para la ejecución de un proceso de planificación estratégica.

El componente social, organizado y participativo, se convierte en la garantía para alcanzar resultados eficaces. Las políticas centralistas y excluyentes impiden la concreción de acciones sostenibles en el tiempo; la participación popular es el instrumento para organizar la base social, canalizar la oferta y dar respuesta a la demanda, de manera responsable y orgánica. No es posible suponer el logro de resultados consistentes en materia de desarrollo social, sin la aceptación de la sociedad organizada, componente democrático del proceso.

(2) **La inversión concurrente** permite la cogestión de los programas y proyectos por parte de las instancias públicas nacionales, departamentales y municipales, y viabiliza la demanda social. Por la inversión concurrente, se logra que el ejercicio de las competencias sea concertado por más de un nivel público,

estableciendo así la responsabilidad compartida de los servicios públicos. El rol prioritario de los gobiernos municipales como base democrática y ordenadora del territorio, la población, los recursos y la inversión del estado, establece que las políticas sociales y productivas en los niveles nacionales y departamentales, sean pensadas para ser ejecutadas en el nivel municipal, liberando a los niveles superiores del estado, de la tentación de ser diseñadores, ejecutores, fiscalizadores y evaluadores de políticas al mismo tiempo.

Este principio tiene la ventaja de disciplinar la gestión administrativa y a sus operadores; ninguna acción definida en los niveles nacionales, debe olvidar que existe un sistema ordenador que desciende al departamento y luego recién al municipio; y al mismo tiempo, en el ascenso de las demandas sociales y comunitarias, será el municipio quien las sistematizará y las canalizará a los niveles públicos que correspondan, a través de la prefectura; la bisagra articuladora de la instancia prefectural, debe estar preparada y capacitada para cumplir su labor con oportunidad y eficacia. La figura del reloj de arena, ilustra el sistema administrativo de gestión política; la ampolla superior corresponde al nivel nacional, siendo la ampolla inferior el nivel municipal y comunitario; la relación de un receptáculo a otro se efectúa a través del cuello, que corresponde a la prefectura. El respeto de este principio, permitirá superar el centralismo, el paternalismo y la ineficacia de operadores a más de mil kilómetros de distancia de los beneficiarios de la función pública.

Si nos referimos a la generación de actividades económicas, creación de empleos y de excedentes para una población que sólo ha vivido de las acciones del centralismo, la propuesta de desarrollo económico local o municipio productivo es un instrumento fundamental. En este caso, el municipio actuará como facilitador de acciones de la comunidad, la empresa privada y los inversores; la inversión que se orienta a la generación de excedentes que quedan en poder de los actores que intervienen, se convierte en la palanca que genera, a su vez, mayor inversión y recursos, superando la demanda simple que solo se relaciona con la infraestructura y la dotación de servicios.

Tres son las condiciones que deben precisarse para hablar de desarrollo económico local o municipio productivo y que se relacionan e interactúan: la existencia de políticas que apoyen las tendencias productivas, el régimen de tenencia de la tierra, y, la existencia de instrumentos de fomento, crédito y asistencia técnica. Los últimos años, centramos el proceso en disminuir la brecha entre lo urbano y lo rural; habiendo despegado el proceso de desarrollo rural, debemos ahora prestar atención al componente urbano, base sobre la cual se generará la acción política en los próximos años.

(3) El mandato constitucional establece en Bolivia que la autoridad político-administrativa del nivel intermedio sea designada por el Presidente de la República. Por la *designación cruzada*, el prefecto es nombrado por el presidente, y los consejeros departamentales, por los gobiernos municipales, ambos con el mismo origen de legalidad y de legitimidad; esa situación permite la creación de un espacio de concertación democrática de segundo grado, base fundamental para lograr gobernabilidad.

Más allá de esta solución boliviana, habrá que reconocer que existen otras que pueden pasar por la elección de las autoridades territoriales intermedias, la conformación de autonomías y las propuestas federales; no será suficiente insistir sobre el cuidado que debe tenerse en el momento de optar por un modelo administrativo, sin haber identificado previamente el objetivo que tendrá el instrumento elegido; cada estado tiene sus particularidades y la impronta política

que se manifiesta en las propuestas de coyuntura, no deben olvidar que gobernabilidad quiere decir legalidad, legitimidad, eficacia y participación, condiciones que no pueden ponerse en riesgo por los entusiasmos discursivos que a veces nacen de la crisis. En todo caso, más allá de la particularidad, la imprescindible coordinación y concurrencia entre los niveles nacionales, subnacionales y locales, será la garantía para el funcionamiento de un instrumento de gestión que debe apoyar el ejercicio del poder, y no a la inversa.

(4) La aplicación de **frenos y contrapesos**, en lo político, económico y administrativo, obliga al sistema administrador del estado a buscar eficacia pública con participación popular. El consejo departamental en su relación con el prefecto, y el comité de vigilancia con el alcalde municipal, y de ambas autoridades con el nivel político nacional, aportan una relación de fortalecimiento democrático de la gestión pública. La representación de la sociedad civil con sus organizaciones territoriales se expresa en el comité de vigilancia, y aquellas que tienen naturaleza funcional, tendrían que estar representadas en el consejo departamental. En esta materia se encuentran presente dos componentes que pueden convertirse en importantes instrumentos de desarrollo.

La constitución de mancomunidades municipales que facilita la agregación de recursos e inversión, y permite incorporar municipios que no alcanzan masa crítica en población; la mancomunidad de servicios públicos simplifica su otorgamiento, gestión y administración, desarrolla el concepto de concurrencia y solidaridad, supera los excesos de la autonomía municipal de naturaleza mecánica y discursiva, por otra que suma y comparte.

En lógica similar está el funcionamiento de los consejos provinciales de participación popular, presididos por el subprefecto, e integrados por los gobiernos municipales y las organizaciones productivas y comunitarias, además de la representación de los organismos gubernamentales en la provincia. El espacio territorial de la provincia permite conceptualizar la microrregión, para planificar el desarrollo y el crecimiento y ejecutarlo de manera concertada.

(5) El proceso ha demostrado la necesidad de establecer **alianzas** y al mismo tiempo buscar componentes que admitan replicabilidad, innovación y adecuación de los instrumentos.

El trabajo por alcanzar desarrollo humano y productivo, en el marco del paradigma del desarrollo sostenible, requiere de la suma de capacidades y esfuerzos de las instancias públicas, privadas y el sector social; la suma de los tres actores garantiza un protagonismo solidario y compartido con retos objetivos e insustituibles para cada uno de ellos; las alianzas permiten compartir responsabilidades y concertar la ejecución de políticas por funcionarios públicos, instituciones de inversión y productivas y por el actor social sobre el cual recaerá la acción y sus consecuencias.

Por otro lado, la existencia de experiencias concretas, ayuda a que la sociedad acepte con menor resistencia, el cambio de actitud que significa superar el estado paternalista por otro fundamentalmente reglamentador, y una conducta social acostumbrada a la caridad, por otra participativamente activa. El conocimiento y manejo de estos cinco componentes, es imprescindible para desarrollar una acción política coherente entre el aparato público que administra el estado, con la sociedad civil que lo integra.

## **Áreas de definición previa**

Ese componente filosófico y conceptual del modelo boliviano de descentralización estuvo presente durante la discusión y la aplicación del proceso. Con

el objeto de aclarar qué quería decir la aplicación práctica de la propuesta académica de buen gobierno, hicimos una aproximación de algunas áreas que requieren definición previa en cualquier descentralización con participación popular. Cada una de estas áreas involucran a instancias y actores fundamentales de la vida del estado.

- *Poder ejecutivo central*
  - establecimiento de un nivel nacional de coordinación, con mandato claro
  - unidad de gestión administrativa, que permita ejecutar el seguimiento, la evaluación y el monitoreo del proceso.– disciplina nacional para actuar en niveles institucionales inferiores sin descuidar la gobernabilidad
  - atención especial sobre los fondos de inversión como instrumentos de equilibrio, definiendo su dependencia institucional y el área de funcionamiento
- *Desagregación de competencias*
  - definición de competencias nacionales, departamentales y municipales claras para evitar conflictos y traslapes
  - identificación de los recursos con los que actuarán en el ejercicio de las competencias
  - establecimiento de la instancia nacional como normativa y reglamentadora; la instancia intermedia como articuladora y ejecutora; la instancia local como operadora de políticas
- *Nivel intermedio de administración o gobierno*
  - definición del nivel intermedio como instancia de coordinación efectiva
  - designación cruzada de la autoridad
  - relacionamiento con los gobiernos municipales de su jurisdicción
- *Gobiernos municipales*
  - aplicación del principio de subsidiaridad
  - sistema de fortalecimiento municipal institucionalizado y de carácter nacional
- *Definición de la inversión*
  - establecimiento de la inversión concurrente entre los niveles intermedios y municipales como instrumento de gestión de política social, económica y fiscal
  - instancia que definirá la inversión
- *Instrumentos de planificación*
  - identificación de los instrumentos de planificación con sus instancias nacionales, intermedias y municipales
  - aprobación de las normas aprobadas para su aplicación obligatoria
- *Actores de la participación ciudadana*
  - definición política de los actores de la participación ciudadana y su relacionamiento con el órgano público más cercano
  - definición y alcance de la participación
  - instrumentos de la participación
  - sistema de fortalecimiento institucionalizado de carácter nacional
- *Relacionamiento con la sociedad civil*
  - identificación de acciones claras con relación a la sociedad civil
  - identificación de actores productivos



- *Relacionamiento con las organizaciones no gubernamentales*
  - instancia(s) de relacionamiento
  - definición del marco de acción con las organizaciones no gubernamentales
  - inversión concurrente de las ONG. Formas de relacionamiento
- *Cooperación internacional*
  - identificación de las características, modalidades, destino sectorial, proyección de los requerimientos y tendencias de la cooperación internacional, que permita canalizar y aprovechar de mejor manera las potencialidades de la cooperación multilateral y bilateral

## Condiciones políticas

Para llegar a incorporar estas definiciones como políticas públicas, se dieron previamente algunas condiciones, ideales y aparentemente teóricas, pero filosóficamente imprescindibles para obtener resultados.

**Definición de objetivos políticos.** Parece una verdad de perogrullo, pero no resulta tan obvia cuando realizamos una comparación de los diferentes procesos que se ha ejecutado en nuestros países. La falta de claridad en la propuesta ocasiona dificultad en su aplicación, o para decirlo de otra manera, no resulta fácil llegar cuando no se sabe adónde se quiere ir. Esta condición obliga a considerar la descentralización y la participación como parte de un diseño de país y no como medidas aisladas o casuística.

**Voluntad política.** En Bolivia tuvimos una discusión de 12 años y de 23 proyectos de ley sobre descentralización para demostrar lo que puede lograrse cuando no se desea o no se quiere avanzar. No se trata de lograr apoyos y concertaciones con el órgano ejecutivo o el legislativo en particular. Por las estructuras políticas de nuestros países, se requiere una concordancia de voluntades entre quienes aprobarán la ley y aquellos que la aplicarán.

**Marco institucional claro.** Las normas aprobadas que no posean institucionalidad y credibilidad, no podrán ser ejecutadas con eficacia. Resulta muy difícil crear institucionalidad que funcione y sea operativa y oportuna; y más todavía que esa institucionalidad goce de credibilidad para convertirse en un interlocutor válido. Ahí está el secreto para iniciar una gestión con resultados.

**Propuesta global.** La descentralización sectorial ha demostrado dificultad en el logro de sus objetivos; cuando el sector, sean éstos salud, educación o saneamiento básico, no logran ser insertados eficazmente en el sistema integral del desarrollo humano, nos encontraremos con acciones inconexas y muchas veces, faltas de consistencia y eficacia. La misma dificultad tendremos si no se logra establecer un aparato administrativo que desarrolle su actividad de manera coherente y concertada con los demás actores que actúan. La “integralidad”, “intersectorialidad” y la gestión compartida deben dejar de ser un tabú para la gestión pública.

**Acto de confianza.** La delegación o transferencia de competencias, recursos, atribuciones, responsabilidad y funciones que parta de un acto de desconfianza, dificulta su aplicación y estará presente la tentación permanente de aplicar la avocación (recuperación de la delegación o la transferencia por parte del nivel central). Debe aceptarse que todo acto de transferencia debe estar acompañado de la capacidad volitiva y discrecional para que las autoridades que lo ejecutarán, puedan hacerlo en el marco de nuevas realidades. El reto se

halla en el respeto del mérito administrativo (motivación y fundamentación suficiente) que justifica la acción.

**Simplificación.** Debemos pensar que cualquier proceso de cambio en esta materia busca ayudar al administrado en su relación con el aparato público y por ello, hacer más sencillos los procedimientos y su forma de cumplirse. Reducción de instancias, mayor transparencia, liberación de trabas, corresponde a una necesidad del cambio que debe producirse en los sistemas administrativos.

**Unidad de mando.** Los operadores de la función pública tienen la tentación de actuar simultáneamente sobre los mismos temas. La descentralización es muy atractiva para los sectores económicos, de planificación, de gobierno, las instancias sectoriales, todo, con una dificultad real de actuar de manera concertada y concurrente. Una decisión política necesaria es aquella que señala quién se hará cargo de coordinar, con autoridad y respaldo político, a los operadores sectoriales y territoriales de la descentralización; la aplicación de correctivos oportunos, el seguimiento, evaluación y monitoreo del proceso, son funciones centrales que deben tener un actor definido.

## Decisiones políticas

No se trata de una receta ni de enunciados memorísticos para su aplicación casuística. Son condiciones necesarias para operar un proceso con decisiones desde el nivel central y que deberán tener sus operadores en las instancias intermedias y locales.

**Establecimiento de políticas nacionales.** Se requiere una definición de políticas que aseguren que las acciones consecuentes responderán a una lógica orientada a conseguir resultados. En cada una de las materias a ser aplicadas, tendrían que existir definiciones que permitan que los operadores actúen con transparencia. Sería como especificar previamente, a donde se quiere llegar.

**Definición de acciones a ejecutarse.** Las políticas, para hacerse efectivas, requieren de acciones que permitan su concreción. Cada una de ellas, debe permitir que las acciones gubernamentales respondan al objetivo político previamente definido, y además, apoyar el logro de los objetivos trazados.

**Creación de un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación.** Un sistema nacional que realice el seguimiento de las acciones permitirá identificar el rumbo de las mismas y la aplicación de correctivos oportunos y eficaces. El nivel central no puede renunciar a manejar un instrumento de medición y monitoreo. La evaluación del impacto de cantidad y calidad requiere de indicadores confiables y verificables.

**Identificación de actores.** Se debe superar la limitación clásica de pensar sólo en operadores públicos. Las alianzas, la concertación y los acuerdos son fundamentales para posesionar, empoderar se dice ahora, las medidas con los ejecutores y beneficiarios, que en la medida que puedan ser los mismos, se estará logrando un resultado previsiblemente positivo. Las organizaciones de la sociedad civil, vecinales, campesinas, indígenas, comunitarias, productivas, cooperativas, se convierten en aliados excepcionales en el momento de compartir la ejecución de políticas públicas en las cuales son sus actores privilegiados.

**Identificación de recursos.** Con el mismo criterio anterior, los recursos deben ser identificados e incorporados por cada uno de los actores que intervienen. Debe ponerse en orden prioritario, además de los recursos económicos efectivos, la credibilidad, la mano de obra comunitaria, el material ofrecido, el aporte en tiempo y dedicación, incorporándose en los presupuestos correspon-

dientes la evaluación de cada uno de ellos. Este componente es fundamental para que exista respuesta social; el nivel central que pretenda continuar administrando los recursos públicos de la manera tradicional con actitud paternalista y discrecional, no logrará romper la lógica de la exigencia.

## **En las puertas de la descentralización y la participación**

Puede parecer pretencioso, pero me respalda la evidencia y la realidad, estas fueron las acciones que nos correspondió ejecutar desde el gobierno para lograr algo que ya parece sencillo y simple: que la gente participe y que los aparatos públicos aparezcan en camino a la eficacia. Condiciones que a pesar de haberse operado un cambio de gobierno por un signo político totalmente distinto de quien inició la aplicación de las medidas, por estar éstas en la base de la democracia, continúan su aplicación.

No existe aquí una propuesta idílica. En realidad cada uno de los aspectos señalados corresponden a otras tantas dificultades que debieron ser identificadas, primero, y resueltas después. Si en el inicio del proceso hubiésemos tenido más claramente definidos los instrumentos del ordenamiento territorial, por ejemplo, menores dificultades hubiéramos enfrentado en el momento de abordar el territorio como componente de desarrollo. Lo mismo que los pedidos de infraestructura y servicios que requieren, además, incorporar el componente productivo para su sostenibilidad; las obras quedan como inauguración y figuración política que no resuelven la necesidad de elevar la calidad de vida de nuestros pueblos.

La participación popular es tan seria y definitiva para nuestras democracias, que bien vale la pena el esfuerzo por alcanzarla.

*La bibliografía se proporcionará a pedido.—PD.*

# La participación ciudadana, la gobernabilidad local y el marco de política apropiado: Una visión contemporánea y del futuro

Por NEVILLE C. DUNCAN

## Un futuro esencialmente imprevisible

El futuro es para todos los efectos imprevisible, pero ello de ninguna manera debe impedir que la OEA y la IAF ensayen con la imaginación toda una serie de posibles futuros, a fin de ejercer más control sobre las variaciones del orden mundial y posicionar mejor a los países de América Latina y del Caribe dentro de los procesos y resultados del cambio que se va produciendo. Imaginar la variedad de posibles futuros equivale a tener un plan para saber cómo proceder para sacar provecho óptimo de las situaciones que se van presentando. Compartir una visión y enseñar a la población de su país y región a pensar en términos flexibles es tan importante como los resultados específicos que se derivan de ese esfuerzo.

Un acuerdo fácil sobre una visión compartida no es un objetivo que se pueda conseguir sin esfuerzo. Según los estados de América Latina y el Caribe se adentran en la primera década de este milenio, se va efectuando un cambio casi imperceptible y positivo en todos los segmentos de la sociedad. Se da énfasis añadido al futuro—cómo será, qué retos y oportunidades presentará, de qué manera seremos capaces de responder más positivamente. Todo ello surge en un momento en que tanto organizaciones como individuos están inmersos en un proceso de reflexión, al parecer en buena hora, pues los cambios en la estructura de la sociedad, la base de recursos, las esferas de comercio y política, y quizá más importante, el ritmo y el alcance de los cambios en la ciencia y en la tecnología, nos precipitan hacia un estimulante pero desconocido territorio del siglo XXI.

En la búsqueda de un enfoque global del comercio, la inversión, la producción, el medio ambiente, los derechos de propiedad intelectual, la política competitiva, el nuevo régimen agrícola, etc., que son asuntos en la agenda mundial, hemisférica, regional, nacional y local son, sin duda, motivo de mucha preocupación. Entre estos muchos asuntos figuran la necesidad de formular una nueva política laboral que aborde la desigualdad de jornales, las oportunidades de empleo para la juventud, el traslado de la gente de la asistencia social a los puestos de trabajo, la educación permanente, la transición de la escuela al trabajo, la falta de igualdad de riquezas e ingresos en los países y entre los países, y la clase pobre trabajadora. Cada vez más se reconoce que los formuladores de política en Europa, las Américas, Asia, África y en las naciones islas en desarrollo deben elaborar un nuevo paradigma de políticas para una economía global más competitiva y con el uso intensivo de conocimientos.

Se tiene conciencia de que, si en el corto plazo es posible aumentar al máximo las ganancias mediante una estrategia de reducción de costos, los intereses

de largo plazo de los trabajadores, las comunidades y las empresas son mejor atendidos por una estrategia de valor agregado que potencia a los trabajadores y requiere destrezas especializadas, así como la innovación de productos y tecnología. Esta estrategia de valor agregado necesita organizaciones laborales de alto nivel de desempeño con el poder decisorio descentralizado y participativo de trabajadores altamente calificados, y las tecnologías más avanzadas. Esta dinámica descentralizadora y delegadora del poder obliga a que se impulsen igualmente los acuerdos políticos y sociales en la sociedad más extendida, así como en la esfera de la economía.

Hay muchas visiones del futuro. Aquí sólo se presentan dos y de manera sumamente incompleta. La primordial y principal cuestión es si el capitalismo progresará ininterrumpidamente de manera cíclica (no empero constantes altos y bajos) o si manifiesta ahora una decadencia sistémica terminal. La decadencia sistémica se manifiesta, por ejemplo, en la disminución de largo plazo de las ganancias en tres frentes: el costo de la mano de obra, el costo de la importación y de la infraestructura, y el costo de la aplicación de impuestos.

Hay quienes sostienen que en sus formas más básicas, las contradicciones del sistema capitalista no se pueden contener, por consiguiente, la decadencia terminal secular. El capitalismo se adentra en un período de caos. Lo que se está revelando es una “política de transición”. En términos políticos, cualquier cosa es posible. Cada país o bloque comercial o económico intenta aprovechar la oportunidad de ocupar una nueva posición y buscar la hegemonía global.

Un segundo punto de vista es que los mercados capitalistas son inexorables? en definitiva, siempre ganan. La gran prosperidad material obtenible en el siglo XXI sólo será lograda por las naciones que adopten y que adapten adecuadamente a sus propias condiciones las ventajas fundamentales de la economía y la política del “estilo de vida americano (de EUA)”. El liberalismo del siglo XX—aunque tome otro nombre—seguirá dirigiendo las normas de política en el futuro previsible. Es inevitable que el gobierno desempeñe necesariamente una función cada vez mayor en respuesta a la trayectoria ascendente del crecimiento demográfico y del nivel de complejidad de la tecnología. La cuestión que se ha planteado es si el gobierno es parte del problema o de la solución, o cuándo es que el gobierno es parte del problema o de la solución. Aun cuando el gobierno sea un elemento necesario de la solución, es siempre un componente del problema.

De hecho, esta visión da lugar a que se invente todo tipo de pretexto para formular peligrosas políticas de proteccionismo. El debate entre Europa y Estados Unidos sobre los límites del comercio prosigue indefinidamente, y las naciones ricas del mundo rechazan irreflexiblemente la apertura de sus mercados a las importaciones de las naciones del Tercer Mundo. La demagogia se mantendrá como la fuerza más firme de la política democrática y el público se inclinará a votar por los que prometen beneficios del tesoro público. El “imperio de la ley” se verá cada vez más reemplazado por el “imperio del hombre” en las decisiones políticas controvertidas. Los tribunales serán cada vez más reconocidos como otro instrumento político del gobierno, cuyo control se disputarán los diversos intereses. La libertad económica (capitalismo), la libertad política (democracia pluripartidista), el gobierno con límites (frenos y equilibrios en los poderes del gobierno, particularmente en los que tienen que ver con los derechos sobre los bienes y con la rama judicial independiente), y la libertad del individuo (los

derechos de la persona que tienen fuerza legal) serán imprescindibles como el único orden práctico en un mundo de acelerados cambios tecnológicos.

Estas importantes visiones del futuro tienen sentido como requerimientos bastante similares de la buena gobernabilidad y de la necesidad de lograr una democracia liberal o participativa. La primera visión (de Wallerstein) imagina la posibilidad de un mundo bajo el control democrático de los que verdaderamente producen las riquezas y los servicios del mundo. Esta visión se podría basar en el principio de la propia emancipación colectiva por medio de la propia movilización colectiva. La combinación de las fuerzas se fundamentaría en criterios tales como clase, raza, origen étnico, sexo y otros, para producir economías múltiples pero basadas en la “desmercantilización” de los procesos económicos mundiales. Estas no se fundamentarían en la posesión legítima de bienes ni el control económico—la “desmercantilización” surgiría como una nueva forma socioeconómica. De modo que la esperanza de Wallerstein es de una nueva geocultura del siglo XXI que refleje una “izquierda pluralista” o constituida por “organizaciones coordinadoras de la sociedad civil”.

La segunda visión (Futurecast), que toma un aire más pesimista con respecto al alcance de esta geocultura, es temerosa de la creciente demagogia y corrupción del proceso gubernamental, y ve al gobierno “grande” como el principal problema social del siglo XXI. En lugar de un impulso consciente hacia una nueva democracia participativa, lo que continuará es el liberalismo expresado como libertad económica, democracia pluripartidista, gobierno con límites (con la firme aplicación de los derechos sobre los bienes y una rama judicial independiente) y libertad individual.

En el Caribe anglófono, no cabe duda que continuará el modelo de gobierno liberal democrático, que es su legado del Reino Unido. No obstante, éste continua existiendo de forma incompleta y muy poco satisfactoria, como sucede en todos los casos en los que se practica la democracia liberal. Sin embargo, hay consideraciones serias sobre la adecuación de esta forma de concierto político en el contexto de los microestados con economías débiles, dependientes y abiertas. Las sociedades de pequeña escala poseen una base diminuta de producción, altos costos de adquisición de insumos de producción y de provisión de servicios, bajos niveles de exportación que explican su minúscula participación en el comercio internacional y, en términos generales, son de corto alcance. Los desastres naturales y los producidos por la mano del hombre han tenido un efecto significativo en la ecología de estas pequeñas naciones. Estos factores se combinan para ejercer un peso considerable sobre la capacidad de gobernar de estos estados decididos a seguir por el camino liberal democrático.

La reciente tendencia al repliegue de los donantes internacionales y de la comunidad de asistencia supone la concesión de menos ayuda, pero de forma más concentrada, y el cumplimiento de los requisitos de descentralización del gobierno y participación de los socios del sector social—las organizaciones laborales, de capital y de la comunidad, otras organizaciones no gubernamentales y las organizaciones sociales de filantropía. Los mismos gobiernos del Caribe anglófono han comenzado a experimentar con varios tipos de reformas del sector público y a hacer examen de sus sistemas locales de gobierno, en tanto que intervienen con toda la sociedad civil.

## **La sociedad civil y la gobernabilidad**

### **Una definición del campo—la sociedad civil**

El sector no estatal comprende todos aquellos actores que no son los partidos políticos, el parlamento y sus instituciones de apoyo directo, entre ellas la burocracia pública. Ello significa que las organizaciones laborales y comerciales, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las organizaciones basadas en la comunidad (OBC), las asociaciones profesionales, los grupos filantrópicos (desde iglesias hasta organizaciones privadas) y demás organizaciones sin fines de lucro constituyen el sector no estatal. Usualmente se utiliza el concepto de sociedad civil, pero sólo como recurso heurístico, para distinguir el sector empresarial y laboral del sector no estatal. Una razón de ello es que, a veces, las organizaciones comerciales y laborales parecen tener su propia relación especial con el Estado como socios “del sector social”. En teoría, el gobierno local como institución dependiente del Estado, y creada por el Estado, tendría que ser agrupado junto con el Estado, pero muchos prefieren ver un gobierno local, revitalizado y reestructurado, como uno de los pilares de un nuevo sistema de gobernabilidad que incorpore a la sociedad civil y al gobierno central.

### **Exigencias de la gobernabilidad en el ámbito local**

La ausencia de un consenso nacional en torno a la visión compartida de una sociedad renovada, y basada en el nacionalismo, la soberanía, la independencia y la autosuficiencia, indica el grado elevado en potencia de ingobernabilidad de las sociedades del Caribe anglófono. Se ha experimentado un rápido crecimiento de organizaciones no gubernamentales y una mayor demanda de instituciones locales revitalizadas como resultado de varios acontecimientos. En algunas situaciones, las estructuras, métodos e instrumentos tradicionales de autoridad han fracasado o se han desvirtuado. En su lugar han surgido nuevos campos de actividad sociopolítica que requieren nuevas formas organizativas y producen nuevos modelos para la mediación de intereses. A muchos de ellos les hace falta establecerse en firme. Sin embargo, en algunas de estas áreas han aparecido nuevas variantes como ha sido el proceso logrado con éxito de cogestión de los asuntos ambientales y, de hecho, se han establecido nuevas organizaciones vigorosas.

Hay varias cuestiones que preocupan a los actores del sector público y del privado, y que al ser de conocimiento público han creado conciencia y exigen que se les preste atención. Ello fue evidente en Barbados donde había muchísimo interés público por la localización de un nuevo terraplén higiénico. Otras cuestiones son la introducción de los juegos de azar en los casinos, la reforma de la educación pública, la erradicación de la pobreza, la legalización de drogas ahora consideradas ilícitas y muchas otras más. En Jamaica, en julio, la incapacidad de las fuerzas militares y policiales quedó brutalmente expuesta en una situación en la que 25 personas perdieron la vida cuando los organismos de aplicación de la ley iniciaron la búsqueda de armas en una localidad “guarnición”. La secuela de estos hechos ha sido un debate nacional marcado por voces estridentes. Las cuestiones del orden público presentan retos particulares y difíciles para el gobierno de la comunidad. La existencia de una convergencia suficiente de objetivos e intereses hacen posible alcanzar un efecto sinérgico o una situación “donde no hay pérdida” entre el gobierno central, el gobierno local y la sociedad civil.

La selección del estilo de gobernabilidad basado primordialmente en la cooperación, la confianza y la comprensión mutua entre los socios plurisectoriales de la sociedad es ahora la opción preferida de muchos. La complejidad, la diversidad y el dinamismo que caracterizan la situación inestable del Caribe anglófono requieren una multiplicidad de alianzas que contribuyan a encontrar soluciones prácticas para un nuevo y mejor ejercicio del poder. Los gobiernos del Caribe anglófono están hoy mejor preparados para aceptar este reto, no importa lo difícil que sea. El primer esfuerzo que se deberá realizar es la identificación de las actividades gubernamentales productivas que deben ser dotadas de fuerza, promoción y expansión. Si ello fuera posible hacerlo sin que obligase el interés por conservar lo que ya existe no importa a qué precio (como observó Peter Drucker), mucho sería lo que habría que cambiar o eliminar. Así sucedería particularmente si se prestara atención a los resultados en lugar de a las buenas intenciones.

La liberalización, la privatización, la eliminación de restricciones, la participación de la comunidad y la democratización (en el gobierno local, el gobierno central y el gobierno regional de un país) dan mayor participación al pueblo. El desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente y el desarrollo del sector social son conceptos que se incorporan al concepto de la buena gobernabilidad. El principio europeo de la “subsidiaridad” (transferir poder a los ámbitos locales de decisión), y otros sistemas de descentralización y devolución de la autoridad y del poder del Estado, son importantes. Los esfuerzos por lograr la potenciación por medio de nuevas instituciones son el meollo del proceso que dará más participación a los ciudadanos a nivel local. Se prevé que los actuales y futuros titulares del poder estatal harán uso de la voluntad política necesaria.

La investigación revela que existe una fuerte capacidad autóctona de realizar y mantener satisfactoriamente las actividades de buena gobernabilidad de los pueblos y de los grupos de las comunidades. Al Estado se le presenta ahora la oportunidad de legitimarse nuevamente por medio de la participación con la sociedad civil y, por consiguiente, de renovarse y fortalecerse para las tareas de desarrollo que tiene por delante.

## **Algunas precauciones**

En Jamaica, Surinam, Guyana y las Bahamas, el sistema representativo de gobierno local existe, pero no así en Haití y Belice. Ello significa que la estructura organizativa que es vital para la participación a nivel local no está adecuadamente establecida en la mayoría de los países que son estados miembros de la Comunidad y Mercado Común del Caribe (CARICOM). Si no hay presentes características importantes, como una situación constitucional o legal que sea garantía de la continuidad y seguro contra las concesiones, el gobierno local no puede realizar la función vital de dar participación verdadera a las aldeas, pueblos y ciudades. Además, el así hacerlo requeriría que todos los consejos municipales y de distrito cumplieren los requisitos de plena elegibilidad, autonomía y dotación financiera bien definida y satisfactoria, situación de igualdad con corporaciones establecidas de conformidad con las leyes y la asignación de funciones reales como organismos para el desarrollo y potenciación de la comunidad. Si los grupos que ya existen en la comunidad no pueden evolucionar para funcionar de una manera similar, luego la participación de la población de las localidades seguirá siendo una expectativa irreal.



La población de la localidad no dispone aún de un marco para la participación directa en la toma de decisiones ni en las tareas críticas de la buena gobernabilidad, como son el seguimiento y evaluación de políticas, y la participación en su ejecución. Los pasados acontecimientos en Dominica y Santa Lucía nos dan la esperanza de que se legislará y establecerá un sistema adecuado en el futuro cercano, no obstante el reciente cambio (2000) en el partido que está ahora en el poder en la Mancomunidad de Dominica. Los informes sobre la reforma del gobierno local, auspiciados por el Banco Caribeño de Desarrollo y solicitados por ambos gobiernos, han sido llevados a término.

Hasta la fecha, los gobiernos han presentado un concepto restringido y casi sin sentido de lo que es la gobernabilidad en el ámbito local. Se han asignado recursos mínimos y tareas marginales a los diversos sistemas administrativos establecidos. No se ha dado verdadera participación a la población. En un perfil sociohistórico realizado en 1998, Edwin Jones observa la supervivencia de formas simbólicas de “gobierno local” que no representan ni los requerimientos ni las expectativas del pueblo, ni demuestran una rendición de cuentas responsable. Hay todavía mucha ambivalencia sobre qué deben entregar estos sistemas. Como dijo Jones, la cultura de la ambivalencia, la escasez de recursos y el historial de actuación deficiente han contribuido a socavar la legitimidad institucional. Agrega Jones que los sistemas de gobiernos locales regionales han aceptado sin reservas una visión limitada y limitadora de la reforma.

De modo que Jones correctamente llega a la conclusión de que el proceso de reforma del gobierno local nunca ha tomado en serio, y mucho menos practicado, los ideales de la gobernabilidad en el ámbito local. Al destacar que el proceso de reforma propugna el debate y la acción a nivel comunitario, Jones sostiene que no se trata sólo de proporcionar servicios al público sino de hacerlo por el público y con el público. Para él, sólo la dependencia de un conjunto alterno de conceptos y de instrumentos de reforma pueden convertir estas estructuras en una comunidad genuina o en organizaciones de servicio.

Hasta la fecha, la descentralización aplicada como la transferencia mecánica del poder del gobierno central al gobierno local, no ha servido para mejorar la capacidad del gobierno local, ya que no ha efectuado un cambio de conciencia y de orientación de los principales interesados en el ámbito local. La mayoría de las estructuras de los gobiernos locales de la región no poseen la capacidad de gestión interna y los métodos confiables de control para lograr un sistema de seguimiento del desempeño y de medición de resultados que asegure la rendición de cuentas. En el ámbito local, la rendición de cuentas requiere una burocracia que muestre cuidado, atención, interés y responsabilidad. Ello a su vez requiere lo que Jones califica como las bases sociales de la sociedad civil y de la gobernabilidad.

Aparte del punto de vista institucional, Jones sostiene que son necesarios como puntales un ambiente de confianza, la seguridad personal y la equidad de las transacciones gubernamentales. Además, la disponibilidad de bienes, servicios y oportunidades básicas que sostienen la vida son el contexto en el que los ciudadanos pueden realizar bien su función como participantes de pleno. La relación mutuamente beneficiosa y fortalecida entre la sociedad civil y el gobierno local puede servir para limitar la posibilidad de medidas arbitrarias y abusivas del Estado, mientras que a la misma vez aumenta la capacidad de ejecución del Estado. Un sistema vigoroso de gobierno local necesita, por ende, una sociedad civil activa. Ambos deberán ser elementos de una misma expresión a fin de garantizar el éxito. El objetivo es crear instituciones permanentes de gobernabilidad como un método de institucionalizar las innovaciones.

Jones ha identificado una serie de pasos necesarios para la expansión y utilización de la capacidad existente. Estos pasos son: crear la capacidad organizativa de abajo hacia arriba, mantener sistemas y procedimientos sencillos de administración y planificación, depender de sistemas adecuados de incentivos, crear una cultura autorectificadora y concertar las estrategias de acción.

## **Marco institucional de la actuación y la potenciación de las comunidades del Caribe**

En anteriores estudios sobre otros actores no estatales, Duncan identifica cinco categorías de relaciones a fin de presentar datos y elaborar su argumento. Ello le hace posible citar lecciones especiales en cada categoría que son demostradoras de la nueva relación gubernativa que cuenta con la participación de la población de las localidades.

La primera categoría identificaba a las organizaciones no gubernamentales cuasi internacionales (ONGCI) que estaban dedicadas, como suelen estarlo, a la reducción y al alivio de la pobreza. Sus fondos procedían mayormente de instituciones financieras internacionales, tales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Europeo de Desarrollo. Se insistía, por supuesto, en que los gobiernos concediesen una categoría semiautónoma a las organizaciones creadas cuando los que ejercían el verdadero control eran las organizaciones donantes y, de ahí, su descripción como organizaciones cuasi-internacionales.

Si el objetivo era entregar la asistencia social de manera más eficaz y eficiente que el Estado, las IFI y otras donantes pueden decir que han alcanzado cierto grado de éxito. Si el objetivo era potenciar o crear una capacidad institucional sostenible, el éxito se ha logrado con reservas, ya que muy pocas estructuras comunitarias y ONGCI sobrevivieron la retirada de fondos. Durante un tiempo, la vida de una proporción significativa de la población de las localidades se vio afectada por la redistribución de los recursos. Los medios ingeniosos utilizados y el fomento de la participación de los grupos, que a veces fue una participación plena, fueron ciertamente benéficos. Sin embargo, el efecto no fue un efecto sostenido. No obstante estos resultados, hubo indicadores claros de la posibilidad de crear un marco verdaderamente nacional de organizaciones comunitarias para el desarrollo. La cuestión no era meramente continuar financiando sino crear el clima macrosocial y macroeconómico propicio dentro de un marco político legal o, preferiblemente, garantizado por la constitución.

Resulta aleccionador que, en la actual coyuntura, los organismos internacionales han reconocido la misma necesidad de un nuevo estado político con un nuevo carácter organizativo, en lugar de la mera reforma de estructuras o la inserción de apéndices. La moderación del deseo de reducir al mínimo la función del Estado también ha producido una búsqueda de nuevas maneras de dar mayor participación a la población de las localidades. Se necesita un Estado con renovado poder, que vaya más allá de la entrega de la asistencia social, para legitimizar y autenticar al pueblo, sus organizaciones locales y sus redes nacionales.

Estas son las lecciones no aprovechadas que los organismos internacionales podrían haber aprendido de su período de “asistencia social internacionalizada”. De hecho, un término más fuerte sería calificarlo como una forma de “recolonización administrativa”; es decir, algo más que un control burocrático rígido y excesivo, con el pretexto de llegar directamente a las organizaciones no estatales sin pasar por el Estado.

Otro resultado indirecto es que los complicados procedimientos y normas se interponen en el camino del establecimiento de mecanismos y sistemas que benefician a la población de las localidades, particularmente la de las zonas rurales. Los estudios sobre un número considerable de “relatos de éxitos” [Duncan] han demostrado que tanto las ONGCI como las organizaciones no gubernamentales regulares cada vez más han desempeñado una función decisiva en el desarrollo en todos los sectores sociales del Caribe Oriental. En muchas ocasiones, han estado a la altura de las circunstancias y han hecho entrega de servicios excelentes. Los gobiernos y organismos donantes han reconocido que debido a que muchas organizaciones se abstuvieron de hacer las cosas de la manera tradicional, y se apartaron de procedimientos administrativos y sistemas de contabilidad paralizantes, los beneficiarios directos ganaron mucho más que si el gobierno hubiera llevado a cabo los proyectos. Las comunidades y sus grupos también aprendieron sobre el valor de realizar colectivamente una actividad productiva para su propio beneficio.

Una cuarta categoría para la institucionalización y potenciación de la comunidad es la red de organizaciones de ONG nacionales y regionales. Ellas a su vez crearon una red inclusiva de otras redes para emprender la tarea preconizadora en el ámbito nacional, regional e internacional, y realizar actividades creadoras de capacidad y establecedoras de organizaciones. Organizaciones tales como la Asociación de Agencias de Desarrollo, la Agencia de Desarrollo de los Pueblos del Caribe, el Instituto Caribeño de Recursos Naturales, y la Asociación de Agricultores de las Islas de Barlovento han demostrado su valor. Ellas, a su vez, junto a redes u organizaciones de expertos y de amplia base pertenecen a la organización coordinadora regional, Centro para la Política de Desarrollo del Caribe, que incluye todos los grupos lingüísticos del Caribe. Ello hace posible la participación y la intervención no solo en el ámbito de CARICOM y de la Asociación de Estados Caribeños, sino también en el ámbito internacional con los grupos de ONG que trabajan con el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio.

Hay un número incontable de ONG y de organizaciones comunitarias que dependen de la disponibilidad de financiamiento internacional para el sostenimiento de sus iniciativas. No obstante, hay muchas historias de éxito. Las ONG atienden la extensa gama de requerimientos de los estados caribeños. Los gobiernos nacionales han establecido un registro de ONG. Las han invitado a participar en comisiones nacionales. Han invitado a sus representantes a formar parte de los equipos de delegados del gobierno a conferencias regionales e internacionales, y han contratado a algunas para la entrega de servicios en comunidades y a poblaciones beneficiarias. Las propias CARICOM y CARIFORUM han invitado a las ONG a participar en los talleres preliminares y conducentes a la definición de las posturas negociadoras del gobierno. En octubre/noviembre de 2001, un foro sobre la sociedad civil será auspiciado por los gobiernos de la región y organizado por el Secretariado de la Comunidad Caribeña.

Los actores no estatales han participado en actividades para aliviar y erradicar la pobreza, atender los requerimientos de las comunidades locales en un intento por mejorar la educación y proporcionar instalaciones preescolares, y participar en la entrega eficaz de los servicios de salud. Todas estas actividades se beneficiarán más de un acercamiento más estructurado que incorpore a los “beneficiarios” y sus organizaciones, así como a las ramas de los ministerios y del gobierno descentralizado en el ámbito local.

## **Renovación del gobierno local y los sectores no estatales en el nuevo sistema de gobernabilidad**

Son muchas las ONG que han surgido en el Caribe anglófono. Sin embargo, no deben y no se les debe permitir que reemplacen la función y el desempeño del gobierno local, particularmente de la nueva gobernabilidad en el ámbito local. Más aún, ello no significa que el Estado cede la responsabilidad total por el bienestar social y el desarrollo. No es necesaria la desintegración de la autoridad y del poder del Estado, sino su integración conjuntamente con el gobierno local y las organizaciones comunitarias. Sin embargo, será necesario diseminar el poder y la autoridad del Estado hacia nuevos centros de acción más cercanos a los beneficiarios. La población de las localidades deberá participar de forma significativa en todas las etapas.

El Estado mantiene su centralismo porque ninguna de estas organizaciones (es decir, el gobierno local, las ONG y los actores no estatales) puede ser el organismo que aborde, principalmente y en definitiva, las contradicciones que surgirán del cambio programado y del desarrollo inducido, aun cuando su capacidad sea extensa e intensa. Es de su interrelación y de la responsabilidad compartida—aunque no necesariamente de su responsabilidad equitativa— insertadas en el marco de un nuevo sistema de gobernabilidad de donde se liberará la nueva sinergia que producirá un mejor desarrollo económico, social y ambiental, así como un mejor gobierno. Es lo que dará participación verdadera y sostenible a la población de las localidades.

Más allá del modelo competitivo, el gobierno local, el gobierno estatal y las organizaciones no estatales deberán colaborar por necesidad. Las faltas de adecuación y de impropiedad de la una son a veces sutilmente compensadas por las virtudes de las otras. Como observó Sheldon Annis [1987], se puede decir que la independencia política, bajo costo y capacidad de innovación son los atributos positivos de las ONG. Sin embargo, estas características no le otorgan una capacidad sostenible para abordar la ubicuidad de la pobreza y del desempleo. Son incapaces de lanzar un ataque sostenido e integrado, carecen de una conexión organizativa y financiera con el gobierno central, y no tienen una base amplia apoyada por elecciones representativas. Sin embargo, las ONG tienen una base legítima y directa, en particular las organizaciones al nivel de la base, a través de sus actividades. Sus experiencias, compartidas con los responsables de adoptar decisiones a nivel local y nacional, proporcionan lecciones importantes para las intervenciones a favor del desarrollo. Los donantes internacionales rápidamente aprenden esta lección.

Los mismos plantamientos se pueden formular en torno a la relación entre las ONG y el gobierno, y de ambas con el gobierno local y otros actores no estatales. El gobierno central se presta mejor como objeto de macroestudios, las ONG de microestudios y el gobierno local de ninguno en particular. La ubicación del gobierno local entre la comunidad y la nación es idónea para unir a la sociedad civil y al gobierno central en una relación productiva. Se debe asegurar que la descentralización bien planificada, los ejercicios de devolución de autoridad y de democratización se elaboren con la amplia participación de estos tres grupos. Además, las organizaciones laborales y comerciales deberán ser asimismo incluidas. Hacen falta recursos suficientes para hacer posible que el gobierno local y las ONG/organizaciones comunitarias atiendan los requerimientos locales para reducir la pobreza y lograr el desarrollo económico y social. Una forma equitativa y basada en un presupuesto sería asignar una parte específica de los ingresos nacionales al desarrollo rural.

El uso de la voluntad política a favor de un grado máximo de participación en todos los niveles adecuados es decisivo. En la cultura actual, el liderazgo del gobierno central en el inicio y la legitimización del diálogo es indispensable a fin de alcanzar resultados verdaderos. Sus principios orientadores informan todos los cánones de la buena gobernabilidad. Los gobiernos, los gobiernos locales, las ONG, las asociaciones obreras y mercantiles deberán definir claramente la estrategia y la misión a la que estarán dedicadas. Se deberá intentar crear el consenso nacional por medio de la iniciación y acción organizativa del gobierno, aunque el proceso en sí no debe ser dirigido por el Estado.

## Comentario

Hasta la fecha, ningún gobierno caribeño ha aceptado los supuestos importantes de una estrategia holística para adoptar como política la reestructuración de las relaciones de poder en la sociedad y que las burocracias centralizadas puedan aprender a compartir el poder con los grupos comunitarios. Han sido muchos los debates y, en Trinidad, se han tomado medidas legislativas relacionadas con la descentralización. En Jamaica también se ha hecho un esfuerzo concertado para reestructurar de manera seria el gobierno local, pero la autorización legal y su aplicación han sido extremadamente lentas.

Hace falta una política de desarrollo para regiones en crisis en los países, que vaya más lejos de la provisión de asistencia de carácter urgente o la economía de nichos. El nuevo sistema económico para el futuro será el Tercer Sector de la economía. Este sector se distingue tanto de la economía tradicional de mercado como de la economía dirigida por el Estado. Se diseñaría para lograr lo que los conceptos tradicionales de política económica no han conseguido, ya que meramente “restauran” componentes particulares a expensas del todo. Hace falta un cambio de perspectiva que conlleve cinco elementos: una nueva dimensión económica, inversión social, empleo frente a desempleo, mercados adyacentes y desarrollo sostenible. Estos puntos que ha presentado Karl Birkholzer son relevantes al Caribe y explican porqué la función significativa de dar participación a la población en las localidades se asigna a un sistema de gobierno en el ámbito local, revitalizado y actualizado, con una sociedad civil como componente fuerte y mejorado.

Como ha dicho Birkholzer, es paradójico que las regiones en crisis no revelan una falta de trabajo, a pesar de las constantes cifras elevadas de desempleo. Por consiguiente, la política del mercado laboral deberá ser una de financiamiento del trabajo que sea necesario, en lugar de financiar el desempleo. El desempleo de largo plazo no se contempla ni en el concepto del seguro por desempleo, ni en los instrumentos tradicionales de la política de creación de puestos de trabajo. El desempleo de largo plazo es, por el contrario, una deficiencia del sistema económico en sí y no del particular afectado.

Nada de ello es realmente posible sin la colaboración entre los actores no estatales y el gobierno local y del estado. La clave para lograr un tercer sector económico es, obviamente, un gobierno local renovado y vitalizado como pilar de una nueva estructura de gobernabilidad en el ámbito local. Por su calidad de gobierno representativo electo, su situación legal y constitucional, como entidad corporativa, por su conexión con el gobierno central por medio de acuerdos financieros transparentes y de rendición de cuentas, y por el desempeño explícito de su función como organización para el desarrollo, el gobierno local se convierte, en el ámbito comunitario, en la principal institución oficial

dotada de la autoridad y del poder para actuar en pro de los intereses colectivos de los residentes de una región delimitada.

Por lo tanto, es vital que se emprenda con carácter urgente una reforma radical del sistema de gobierno local dentro del marco de un nuevo sistema de gobernabilidad, con la responsabilidad igualmente urgente de fortalecer otras instituciones de la sociedad civil dentro de un marco nacional y legalizado de participación. Son muchos los cambios que se deberán efectuar de inmediato para que el Caribe anglófono sea capaz de afrontar los retos de la globalización y de la regionalización.

La ideología de la gobernabilidad tiene muy buena aceptación, pero no se traduce en acciones en el terreno de la práctica. Para ello se requeriría que la burocracia caribeña fuera percibida como una estructura matriz, compleja pero descentralizada, con mecanismos permanentes para la integración vertical y lateral, y una combinación de destrezas generales y especializadas que rebasan sus capacidades actuales.

La variedad de mecanismos de coordinación ad hoc que van surgiendo no son lo suficientemente abarcadores y se requieren mecanismos permanentes de coordinación en todos los niveles cuyo propósito sea facilitar la solución conjunta de problemas. En los canales de comunicación que vinculan el gobierno central con el gobierno local y con los grupos comunitarios ha predominado el flujo de información de arriba hacia la base. Es necesaria la comunicación continua, tanto formal como informal, que sea de dos vías, vertical y horizontal, y por canales múltiples. La sede de las iniciativas y del control deberá reunir a todos los interesados en varios acuerdos conjuntos. De igual manera, la elaboración de planes y su puesta en práctica deberá ser continua e interactiva.

Los requerimientos del enfoque holístico según se han manifestado en los cambios de actitud de los gobiernos centrales distan mucho de ser logrados en el Caribe. Sin embargo, es también un acontecimiento para el que los gobiernos locales del Caribe y las organizaciones no gubernamentales han ido preparando su capacidad de intervenir en el ámbito de la formulación de la política, en el plano nacional, regional e internacional. Cada vez más, los gobiernos centrales se ven presionados por una política económica global afectada por los cambios y por las pequeñas revueltas de la sociedad civil, y se comprometen a la reforma del gobierno, a la participación y a la democratización. Se prevé que la continua presión de todos los frentes producirá más resultados positivos en el futuro cercano.

Para que pueda funcionar un nuevo sistema de gobernabilidad, la población deberá estar preparada para tomar medidas interdependientes. Deberán tomar parte activa en la definición de lo que ello conlleva y cómo participarán. Todas las instituciones de la sociedad deberán reflejar la nueva estructura de gobernabilidad—el sector público, los sindicatos laborales, las empresas, las iglesias, el sistema jurídico, el gobierno local y las organizaciones comunitarias.

El partido político, en particular, deberá reflejar en la manera en la que conduce sus asuntos, todas las características que naturalmente adoptará si se le da la oportunidad de gobernar. De esta manera, se liberará la nueva sinergia que aumentará la capacidad creadora, la productividad, la felicidad de muchos y el número de nuevos dirigentes totalmente legítimos.

## Conclusión

La nueva tendencia que se observa en el ámbito internacional, en virtud del nuevo liberalismo, es hacia un gobierno “pequeño” y un sistema de gobernabilidad adecuado a la promoción de este concepto. En una visión futurista se presentan dos posibilidades al parecer interesantes. Una es que el mundo continuará siendo dominado por los mercados capitalistas y las exigencias de sus sistemas. Bajo este punto de mira, el liberalismo como marco político pluripartidista de un gobierno constitucional y limitado, continuaría junto con los demás intereses que compiten por el favor del Estado. La segunda posibilidad es un mundo en el que el capitalismo se encuentra en decadencia secular proporcionando oportunidades para nuevas fuerzas de coalición (grupos de mujeres, ambientalistas, grupos generacionales, etc.) que adoptan una forma organizativa con el propósito de desafiar con éxito al liberalismo y establecer una nueva política pluralista.

En el caso de cualquiera de estas dos posibilidades, es evidente que las formas desfasadas de gobierno del Caribe Anglófono se ven seriamente retadas en el contexto global. Los problemas particulares y las vulnerabilidades que son consecuencia de su reducido tamaño convierten en un intento vano el no lograr formas más participativas de la democracia. Una relación que se haya reestructurado de manera radical entre el gobierno central, un nuevo gobierno local y la sociedad civil parece ser algo indispensable. Se ha demostrado que hacerlo presenta problemas, pero no deja de ser posible, y recibiría el apoyo del “tercer sector económico” relacionado con las localidades y regiones en crisis.

N.B. Muchos de estos planteamientos se exponen con más detalle y amplitud en *Voice, Participation and Governance in a Changing Environment: The Case of the Eastern Caribbean*, CGCED, junio del 2000. [La bibliografía se proporcionará a pedido.—PD.]

# Las alianzas multisectoriales en apoyo del desarrollo sostenible en Latinoamérica

Por BERYL LEVINGER

Esta investigación constituye un apartamiento de gran parte de la literatura existente sobre alianzas ya que se concentra en las funciones y resultados de las alianzas, más que en las estructuras. Una de las primeras conclusiones emanadas de la investigación de campo fue que las alianzas estudiadas no tenían generalmente estructuras jerárquicas formales o acuerdos legales que definiesen los papeles y responsabilidades con claridad. Más bien, las alianzas constituían arreglos flexibles, dinámicos, que permitían a los participantes utilizar las aptitudes complementarias de forma que cada uno de ellos pudiese optimizar su aporte a la meta común.

Esta flexibilidad fue un producto de la sólida confianza entre los miembros. Ciertamente, fue la confianza lo que garantizó la responsabilidad en estos casos. Muchos miembros opinaban que los contratos escritos serían señal de una alianza débil, prueba que los miembros no confiaban unos en otros o que no tenían aún confianza en el compromiso de sus colegas.

Sin embargo, los proyectos que entrañaban la administración de los fondos de desarrollo fueron la principal excepción de este régimen de informalidad flexible. Los compromisos de financiación y los acuerdos de crédito se caracterizaban por documentación escrita.

A pesar de la ausencia de acuerdos estructurales formales entre todos los socios, hallamos varios ejemplos de acuerdos bilaterales entre subseries de socios. Dichos acuerdos se hallaban presentes frecuentemente en situaciones en las que un socio se había comprometido a proporcionar un servicio concreto (a menudo, capacitación) a otro. Aunque los socios entrevistados no identificaron los elementos estructurales como requisitos para alianzas fructíferas, sí subrayaron la importancia de metas comunes y de confianza, así como de la complementariedad de aptitudes, recursos y grupos constituyentes.

## Un nuevo modelo de alianza

El hincapié en las funciones de la alianza (en contraposición a la estructura) condujo a un modelo conceptual nuevo de alianzas intersectoriales, modelo que subraya los campos clave siguientes de actividad conjunta:

- **Provisión de servicios.** Actividades sociales y económicas emprendidas al nivel de base con la plena participación de los pobres. El objetivo de estas actividades consiste en obtener mejoras sostenibles en la calidad de la vida para los segmentos pobres de la población.
- **Formación de recursos humanos.** Actividades que por lo general se concentran en promover las aptitudes de las personas desfavorecidas o del personal en organizaciones que establecen alianzas con los pobres.



- **Movilización de recursos.** Actividades emprendidas para obtener el apoyo financiero y técnico requerido para realizar proyectos y funciones afines.
- **Investigación e innovación.** Actividades que ayudan a las personas de la localidad y a los profesionales del desarrollo que trabajan junto a ellas a someter a prueba o evaluar nuevas formas de responder a necesidades prioritarias y problemas.
- **Información pública, educación y defensa activa.** Por lo general, estas actividades parten de la base de la investigación y experiencia en el terreno emanada de la provisión de servicios y, a menudo, incluye programas de orientación normativa.

Muchas de las alianzas estudiadas resultaron cuando una ONG dedicada a la provisión de servicios hizo partícipes a nuevos agentes procedentes de otros sectores (por ejemplo, organizaciones comunitarias [OBC], gobiernos locales, corporaciones). A medida que estos nuevos socios comenzaron a participar en el proyecto de desarrollo, la orientación inicial de provisión de servicios se amplió para incorporar nuevos campos de actividad.

## Etapas de las alianzas

Las alianzas estudiadas no presentaron etapas discretas de alianza en secuencia. Más bien, siguieron un proceso fluido e iterativo de evolución. Se observaron cuatro etapas fundamentales; sin embargo, no todas las alianzas pasaron a través de cada una de las cuatro etapas y la secuencia de las etapas varió entre las alianzas analizadas. Las etapas observadas fueron las siguientes:

- **Alianza potencial.** Los miembros de las alianzas están conscientes unos de otros pero no han comenzado aún a trabajar de forma habitual y en estrecha colaboración.
- **Alianza incipiente.** Los miembros de las alianzas se asocian pero la eficacia de la alianza no es óptima.
- **Alianza complementaria.** Los miembros de las alianzas trabajan predominantemente en el mismo campo, pero, debido a que sus aptitudes, grupos constituyentes o recursos se complementan, los efectos de su trabajo aumentan sustancialmente.
- **Alianza sinergista.** Los participantes trabajan en todos o en la mayoría de los cinco campos y, en consecuencia, son capaces de lograr un efecto sustancial en problemas de desarrollo complejos y sistémicos.

En cualquier etapa dada, una alianza puede evolucionar a cualquiera de las demás etapas. Las circunstancias locales y las experiencias de los participantes son los dos factores que determinan tanto la secuencia como el número de etapas en la vida de una alianza. En condiciones ideales, cada nueva iteración de la alianza aproxima más a los participantes a su meta común. Sin embargo, cabe advertir que ninguna etapa dada es inherentemente mejor que cualquier otra. Más bien, lo que determina la idoneidad de una etapa es el grado en que alcanza las metas de los participantes en un momento determinado. A veces, una alianza complementaria es más apropiada para las necesidades de los miembros de las alianzas y sus metas. En otros casos, una alianza sinergista es la respuesta preferida.

En algunas situaciones, una alianza ha logrado sus objetivos y ha dejado de ser necesaria. Sin embargo, la experiencia productiva que se ha tenido con la alianza ha fortalecido los vínculos entre los participantes que ahora están dispuestos a volver a reunirse cuando surja el próximo reto de desarrollo que requiera el restablecimiento de la alianza.

Una de las importantes lecciones emanadas del estudio es que las alianzas intersectoriales no son fáciles. El establecimiento y mantenimiento de relaciones, en especial entre organizaciones diversas, consume tiempo. En algunos casos, las alianzas unisectoriales o la filantropía empresarial pueden ser suficientes e incluso más eficaces en función del costo que la alianza intersectorial.

### **Beneficios de la alianza intersectorial: los tres elementos—“la triple c”**

Los beneficios de alianza emanan de la complementariedad y sinergia entre los participantes. La alianza puede aumentar el efecto del proyecto mediante promoción de los elementos siguientes:

- **Continuidad.** Los beneficiarios pueden acceder a recursos en la comunidad para mantener o utilizar el efecto de un proyecto después de su conclusión. Así pues, el progreso alcanzado como resultado de una intervención inicial se continúa y amplía. Cuando uno de los miembros de la alianza parte de la base del progreso que se ha logrado con una actividad de desarrollo anterior, entonces podemos decir que este miembro de la alianza ha logrado continuidad.
- **Complejidad.** Las actividades múltiples de la alianza, bien sea en un solo campo o en diversos campos, refuerzan los beneficios del proyecto al abordar simultáneamente cuestiones complejas, atrincheradas, desde muchas perspectivas.
- **Coordinación.** El conocer otros agentes del desarrollo en la comunidad y colaborar con ellos permite a los miembros de la alianza conseguir una mayor cobertura y aprovechar las economías de escala.

Estos tres elementos realzan el impacto de los programas y proyectos realizados bajo los auspicios de alianzas intersectoriales. Además de las recompensas asociadas con el mayor impacto, las organizaciones miembros de la alianza también se benefician de un mayor capital social. El trabajo en colaboración crea y fortalece la red de relaciones oficiosas y la confianza que llevan a las organizaciones a actuar.

### **Beneficios de la alianza intersectorial: mitigación del riesgo**

Uno de los beneficios más importantes de las asociaciones intersectoriales es que dichos arreglos mitigan los riesgos que pueden amenazar el éxito de los proyectos de desarrollo, en particular, los que tienen metas ambiciosas. Dicha “mitigación del riesgo” es un resultado de las diversas aptitudes, enfoques y esferas de influencia representadas en una alianza intersectorial eficaz. Los miembros de la alianza, en virtud de su diversidad, están bien situados para responder a debilidades internas múltiples (diseño) y amenazas externas (conceptuales) que a menudo se interponen al logro de las metas del proyecto. Cuando los miembros de la alianza presentan una amplia gama de aptitudes y recursos, los proyectos pueden responder de forma ágil a medida que surgen los problemas.

### **Optimización de los beneficios de la alianza: mantenimiento de la diversidad**

Al contrario de lo que suele creerse convencionalmente sobre las alianzas, los beneficios de trabajar en colaboración no emanan de una combinación o difusión de las identidades organizativas. Más bien, es importante que las

organizaciones mantengan su carácter distinto y sus perspectivas singulares ya que es mediante dicha diferenciación que los miembros de la alianza están óptimamente situados para reducir o eliminar las amenazas diversas—tanto internas como externas—que enfrenten los proyectos. En realidad, las diferencias entre los miembros de la alianza se convierten en una estrategia de protección contra el riesgo. Si bien las opiniones y puntos de vista diversos de los miembros de la alianza pueden ocasionar conflicto, también promueven innovación, creatividad y nuevos conocimientos. En condiciones ideales, el trabajo en colaboración permite a los miembros de la alianza comprenderse mutuamente, y respetarse, pero sin perder su identidad.

## **Optimización de los beneficios de la alianza: principios del establecimiento de alianzas productivas**

Tomando como base la investigación y análisis de campo, ofrecemos las siguientes sugerencias a los miembros de alianzas intersectoriales y a las organizaciones que desean apoyar dicha estrategia:

- ***Principio 1: Mantenga presente la meta.***  
Concéntrese en el efecto deseado de la alianza, más que en su estructura. Asegure que las metas y objetivos sean claros y que cuenten con el acuerdo de todos los miembros de la alianza. Luego, deje que las estructuras y relaciones evolucionen en respuesta a la meta y al progreso efectuado en su consecución.
- ***Principio 2: Haga aquello para lo que está mejor capacitado.***  
Deje que las organizaciones compartan sus propios talentos y se especialicen en lo que hacen mejor. Mantenga, en la medida que sea manejable, las diferencias de perspectiva y enfoques entre los miembros de la alianza, que reducen las amenazas internas y externas para las actividades de desarrollo. Identifique áreas de especialización para aumentar al máximo las complementariedades. Cuando falten aptitudes necesarias, utilice la alianza para crear capacidad en organizaciones nuevas.
- ***Principio 3: Conozca a sus colaboradores.***  
Tome conciencia de los otros miembros de la alianza en el entorno para facilitar la utilización de las aptitudes necesarias cuando surge una oportunidad de establecer una alianza.
- ***Principio 4: Utilice la alianza para mitigar el riesgo.***  
Preste atención a las amenazas potenciales y a formas en las que la diversidad de los miembros de la alianza puede reducir las amenazas para el éxito del proyecto.
- ***Principio 5: ¡No olvide la filantropía!***  
No todas las situaciones requieren el mismo tipo de alianza —quizás no requieran una alianza en absoluto. No descarte ningún papel o estrategia en particular de antemano. En algunos casos, la filantropía (es decir, donaciones a una ONG apropiada) puede ser una respuesta más conveniente a un reto en particular que el establecimiento de una alianza.

*Esta ponencia es resumen ejecutivo del libro sobre las alianzas de la doctora Levinger de próxima publicación por la Fundación Interamericana. Un artículo sobre su investigación aparecerá en el próximo número de Desarrollo de Base.—P.D.*

# Todas las Voces

Por RAMÓN E. DAUBÓN

*Entre las leyes que rigen las sociedades humanas hay una que parece ser más exacta y clara que todas las demás. Si los hombres han de permanecer civilizados o civilizarse, el arte de la asociación ha de crecer y mejorar al mismo ritmo que aumenta la igualdad de condiciones.*

— Alexis de Tocqueville, *Democracia en América*

La Fundación Interamericana ha venido apoyando iniciativas de desarrollo al nivel de la comunidad en América Latina y el Caribe desde 1971, por más tiempo que cualquier otro donante importante. La filosofía del desarrollo ha evolucionado a través de estos últimos años de un enfoque estrictamente económico a un enfoque más diáfano concentrado en la conectividad cívica con las comunidades y los países. Presenta la hipótesis de que esta capacidad de concertación, especialmente al nivel local, se traduce en instituciones fidedignas en las cuales la acción económica y la vida pública en general se basarán fielmente.

La Fundación decidió que necesitaba determinar si su estilo de apoyo ayudaba a construir esta conectividad cívica y cómo lo hacía. Encargó un análisis de cómo ocho iniciativas selectas contribuyeron a la trama cívica de las comunidades en las que se insertaron y de qué forma pudiera haberse ayudado a cada una a mejorar el cumplimiento de esta función.

Las conclusiones confirman que la conectividad cívica crece orgánicamente mediante la acción de las propias comunidades; no puede construirse desde el exterior. Sin embargo, puede promoverse al facilitar el diálogo mediante el cual las comunidades aprenden a identificar las necesidades que comparten, a planificar estrategias para abordarlas y a cumplir sus planes. Sin embargo, la asistencia a los programas de desarrollo puede, en realidad, desalentar este diálogo propugnando prematuramente la presentación de proyectos e incluso adelantando soluciones a problemas no formulados aún. A los donantes les podría convenir concentrarse más en las comunidades y menos en los proyectos, depender menos de planes estratégicos y más de la capacidad de respuesta, subrayar menos el financiamiento y más el apoyo consultivo y de establecimiento de redes, apoyar sólo proyectos que promuevan procesos más amplios, acompañar a las comunidades en el curso del tiempo aun cuando no se les proporcionen fondos, y alentar a las comunidades a caminar más lentamente y reconsiderar su actuación en vez de instarles a que formulen, concluyan e informen sobre las acciones.

## La capacidad de concertación del pueblo

La observación repetida de las interacciones humanas al tratar las cuestiones, en particular las cuestiones contenciosas, pone de relieve un patrón general por etapas. Podemos analizar la evolución de esta integración en cinco etapas<sup>1</sup> reconocibles que, al igual que los colores del espectro, desaparecen de uno al siguiente. El movimiento a lo largo de estas etapas, como ocurre en todas las interacciones humanas, puede ser fluido y oscilante, avanzar y retroceder y a veces permanecer paralizado. En cada etapa se progresa hacia la meta de una acción consensuada y sostenible.

Las etapas, que se analizan más detenidamente a continuación, son las siguientes:

- Llegar a un acuerdo en torno a una preocupación;
- determinar y asumir la responsabilidad del verdadero problema;
- identificar y sopesar posibles vías de acción;
- diseñar un plan y solicitar la ayuda de expertos;
- ejecutar, evaluar y, posiblemente, reformular.

Las comunidades con capacidades para promover una participación eficaz y plena en todas estas etapas tienen mayor probabilidad de producir y aplicar soluciones sostenibles. Además, la evidencia indica que las comunidades aprenden y perfeccionan el proceso de este diálogo participando realmente en él<sup>2</sup>. Conceptualmente, el proceso logra dos cosas. Primero, invita a las comunidades a dedicar tiempo y atención a cuestiones aparentemente meritorias. Segundo, los miembros de la comunidad perfeccionan su capacidad de hacer frente a dichas cuestiones y, lo que es más importante, a resolver las relaciones fuera de su círculo interno.

Esto tiene una importancia vital. Como mecanismo de supervivencia, los seres humanos se unen instintivamente en círculos de confianza regidos por normas claras. Estas normas evolucionan naturalmente; el cambio social es, en gran medida, la evolución de dichas normas. Sin embargo, la necesidad de sobrevivir en condiciones precarias tiende a endurecer las normas, haciendo más difícil la evolución. Además, en condiciones de amenaza, las normas dentro del círculo tienden a subrayar la exclusión. Este es el comportamiento común de los grupos de emigrantes que, como mecanismos de defensa, disuaden de las amistades y el matrimonio fuera de la comunidad. Las cuestiones se abordan con la comunidad interna, exclusiva, donde se recompensan el cumplimiento y la lealtad. Esto actúa como un mecanismo de supervivencia, pero impone grandes límites en el espacio para progreso económico.

Algunas sociedades pueden retener el círculo estrecho, pero trascienden de él. Actuar con otras comunidades fuera del círculo de lealtad y confianza personales parece ser indispensable para el adelanto económico<sup>3</sup>. Para tratar con extraños, los ciudadanos han de formular nuevas normas de comportamiento

---

<sup>1</sup> El conocimiento del diálogo por etapas lo expresó inicialmente Harold Saunders en *A Public Peace Process: Sustained Dialogue to Transform Racial and Ethnic Conflict* [Un Proceso Público de Paz: Diálogo Sostenido para Transformar el Conflicto Racial y Étnico], St. Martin's Press, Nueva York 1999.

<sup>2</sup> Si se desea una referencia reciente, véase Falk, Ian y Lesley Harrison, "Indicators of Social Capital as the Product of Local Interactive Learning Processes" [Indicadores del Capital Social como Producto de los Procesos de Aprendizaje Interactivo Local], Centre for Research and Learning in Regional Australia, Ponencia D4/1998 presentada en *CRLRA Discussion Series*, Banco Mundial, 1998.

<sup>3</sup> Este argumento ha recibido gran atención desde que se publicara la obra de Francis Fukuyama titulada *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, The Free Press, 1995.

relacional, establecer nuevos pactos basados en la confianza en la institución más que en la lealtad al grupo. Esto es lo que el sociólogo Max Weber denominó “confianza basada en el papel institucional que desempeñan las personas frente a la confianza basada en el conocimiento personal”<sup>4</sup>. Dichos pactos amplios, a veces denominados “comportamiento cívico”, permiten a las instituciones de toda la comunidad funcionar. A este respecto, Douglas North, galardonado con el Premio Nobel, indicó lo siguiente:

Aprender a confiar en el comportamiento de extraños puede ser el mayor reto que afronta el desarrollo social y económico; el principal obstáculo histórico que se interpone en el crecimiento económico ha sido la incapacidad de las sociedades de pasar del intercambio personal al impersonal<sup>5</sup>.

La participación en dicho diálogo de la comunidad promueve la capacidad de crear estos pactos más amplios en los que se basa el desarrollo. Ocurre normalmente por etapas.

## **Etapas: Reconocimiento de una preocupación**

Un cierto grado de acción colectiva para abordar una preocupación compartida es común en todos los grupos humanos, en particular en respuesta a una crisis. También se ha documentado que la capacidad de una comunidad para llegar a entendimientos de cara a dicha acción compartida, su capacidad de consenso, será un factor vital y decisivo en su capacidad para hacer frente a todas las cuestiones y, de ahí, su éxito económico y social<sup>6</sup>. Tiene una importancia especial la forma en que los grupos humanos establecen dichos pactos, la coherencia social o el capital social, que permitiría la construcción de instituciones públicas dignas de confianza y, por ende, la capacidad de negociar con extraños.

Fukuyama<sup>7</sup> afirma, “El estudio sistemático de cómo el orden y, por tanto, el capital social pueden surgir de forma espontánea y descentralizada es uno de los acontecimientos intelectuales más importantes del siglo XX”. Sachs<sup>8</sup> argumenta, no obstante, que la evolución hacia este “orden y capital social”, esta cultura de valores y prácticas que conducen al desarrollo económico, no se produce automáticamente. Las crisis y los desastres naturales desencadenan la acción colectiva, pero los efectos tienden a ser efímeros una vez que se desintensifica la crisis. Considerando alternativas más duraderas, Huntington<sup>9</sup> especula sobre si el liderazgo político puede sustituir al desastre como catalizador de instituciones públicas dignas de confianza. Llega a la conclusión de que éste tampoco es fiable a largo plazo puesto que, en ausencia de pactos públicos, las instituciones no sobrevivirán a la persona del líder. Susskind y Zion<sup>10</sup> subrayan entonces la necesidad de diálogo público para la construcción de dichos pactos

---

<sup>4</sup>Citado en Linda Perlstein, “Suspicious Minds” [Mentes Sospechosas]. *The Washington Post Magazine* (22 de julio de 2001).

<sup>5</sup>North, Douglas C., “Economic Performance Through Time: The Limits to Knowledge,” Documento de trabajo, Universidad de Washington, St. Louis, 1997 (página 19).

<sup>6</sup>Si se desea ver una presentación general de este argumento, véase Daubón, Ramón E. y Harold H. Saunders, *A Citizen's Political Process to Enhance Civic Life for Communities' Economic Development*, Kettering Foundation, 2001.

<sup>7</sup>Francis Fukuyama. “Social Capital” en Harrison, Lawrence E. y Samuel P. Huntington (eds.), *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*, Basic Books, 2000 (página 103).

<sup>8</sup>*Op.cit.*

<sup>9</sup>Samuel P. Huntington, “Cultures Count,” en Harrison y Huntington (eds.), *op.cit.* (página xiii).

<sup>10</sup>Susskind, Lawrence y Liora Zion, “Strengthening the Democratic Process in the United States: an Examination of Recent Experiments,” Documento de trabajo en borrador, The Consensus Building Institute, Cambridge MA, marzo de 2001.

y enfatiza el requisito de obtener un consenso construido –supuestamente establecido con tiempo y esfuerzo mediante diálogo facilitado– en vez de una expresión mayoritaria única. Argumentan que dicho diálogo ha de incluir todas las voces de la comunidad, operar mediante normas participativas y transparentes, buscar activamente el descubrimiento de los intereses comunes y estar orientado a la acción eventual.

Parece claro que sólo un diálogo concertado producirá el capital social que promoverá el desarrollo. La cuestión para los donantes de ayuda es, pues, cómo conseguir poner en marcha el diálogo facilitado en primer lugar. Los donantes han dependido cada vez más de organizaciones intermediarias locales como lentes eficaces para determinar las necesidades de las comunidades y como proveedores de servicios técnicos. La evidencia indica ahora<sup>11</sup> que, debidamente capacitados, los intermediarios pueden ser catalizadores de este diálogo cívico. Los donantes quizás deseen considerar la presentación de los intermediarios de esta nueva manera, así como sus propias intervenciones y programas completos, delegando la autoridad a sus poblaciones beneficiarias para concertar y diseñar iniciativas de desarrollo con autonomía. Los donantes han de desistir del poder de planificar el desarrollo de otros. En última instancia, el desarrollo trata de la capacidad interna de identificar los propios problemas y aplicar las propias soluciones. La gobernabilidad local y el contexto del gobierno local y la sociedad civil local proporcionan el laboratorio ideal para someter a prueba y desarrollar esta tesis.

Excepto en condiciones experimentales controladas, es muy probable que los donantes no encuentren comunidades a punto de iniciar dicho diálogo. Incluso las organizaciones intermediarias locales con buen conocimiento de su terreno propio tropezarán con dichas comunidades probablemente sólo después de estar muy avanzado el diálogo. El reto que se presenta a los intermediarios y los donantes consiste en animar a las comunidades a volver a invertir el tiempo y esfuerzo necesarios para llegar a la formulación de proyectos. En condiciones ideales, los donantes apoyarían la disponibilidad de los intermediarios locales para las comunidades mediante este diálogo prolongado. La estructura del diálogo evolucionará en torno a un núcleo central de unos cuantos investigadores iniciales, más un grupo de, quizás, una docena de seguidores reclutados en representación de tantas voces de la comunidad como sea posible. Estas personas a su vez dependerán de su círculo íntimo de confianza como sus ojos y oídos en la comunidad. Este grupo se comprometerá a reunirse regularmente.

Sin embargo, una importante salvedad es la representabilidad del grupo inicial. Por un lado, el diálogo debería incluir a todas las voces de la comunidad a fin de que la formulación del problema y el diseño de la solución reflejen los valores de todos. Por el contrario, pudiera haber una resistencia arraigada a algunas voces por razones raciales, sociales o históricas. Los catalizadores y organizadores tendrían que decidir primero si incluir y, luego, proseguir a proponer un diálogo separado sobre esa relación forzada con miembros de ambos grupos<sup>12</sup> o seguir adelante sin el grupo excluido. En este último caso, el grupo ha de estar consciente de que los problemas y soluciones propuestos carecerán del punto de

---

<sup>11</sup> Véase Group Research Work Group, "Pathways to Citizen Engagement", Kettering Foundation 2001; Susskind y Zion (*op.cit.*); Huntington (*op.cit.*); Fukuyama, en Harrison y Huntington (*op.cit.*); y Sachs (*op.cit.*).

<sup>12</sup> El mecanismo de "un diálogo sostenido" facilita esta conversación muy difícil, incluso en condiciones de gran tensión. Véase Saunders (*op.cit.*).

vista de la voz que falta. Y pudiese ser necesario reformular el problema cuando la comunidad esté lista para adoptar una conclusión consensuada.

Una consideración vital es la del papel útil de los actores de fuera de la comunidad. Si bien la propiedad del diálogo ha de permanecer siempre en manos de la comunidad, un actor externo pasivo, tal como una organización de servicios intermediarios, puede proporcionar el elemento de unión que mantenga vivo el diálogo<sup>13</sup>. Antes que nada, el agente exterior ha de ser el instigador inicial o catalizador del proceso, aunque proporcionar las condiciones subyacentes nunca es el resultado exclusivo de dicha intervención externa. Aun así, incluso después de que un número suficiente de miembros de la comunidad lleguen a comprender que “algo” necesita hacerse acerca de una cuestión, sin una chispa catalizadora pueden no pasar a realizar la determinación de los hechos, identificar los agentes de actuación e inyectar ideas sobre el proceso y su relación con el desarrollo económico.

El agente externo necesita ser el elemento de conexión que une a los distintos grupos y ayuda a crear el espacio para dicha indagación permanente. El papel puede adoptar la forma de facilitador, si se debilita el diálogo, o moderador, si se hace demasiado intenso. Una parte externa respetada también puede servir de legitimador del proceso y sus actores ante las estructuras oficiales de los donantes internacionales y de otros miembros de la comunidad que pudieran inicialmente tener dudas sobre el proceso. El agente externo puede ser un instructor continuo (o agente encargado de conseguir la capacitación) a medida que avanza el proceso. Finalmente, el agente externo puede seguir siendo un monitor neutro del propio proceso y del éxito de su ejecución.

## **Etapa Dos: Designación y propiedad del problema “verdadero”**

Esta es una etapa difícil en la que las partes del grupo dialogante tratan de concentrarse en el problema fundamental. La razón inicial para reunirse es una preocupación compartida pero no específica. La finalidad de esta etapa consiste en evitar la tentación de actuar inmediatamente atacando el síntoma visible y, más bien, tratar de descubrir la raíz del problema, que es más probable que conduzca a una solución permanente. El diálogo puede comenzar como actuación limitada, pero una vez que el grupo comienza a profundizar puede dar lugar a recriminaciones, incluso a acusaciones. Esta etapa podría durar varias sesiones. Dependiendo de la sensibilidad del diálogo, los miembros del grupo consultarán con miembros de la familia y socios de confianza acerca del problema y sus causas subyacentes. A veces, puede parecer que el grupo progresa sólo para volver a las acusaciones a medida que se profundiza en la búsqueda del problema fundamental.

La gama de opciones en cuanto a la forma seguida por el grupo para designar el problema depende del nivel de animosidades subyacentes. En un extremo del espectro tenemos un ejercicio de designación sistemática con el que están familiarizados quienes han practicado el diálogo deliberado de alguna forma<sup>14</sup>. Los participantes manejan constructivamente sus diferentes interpreta-

---

<sup>13</sup> Tomado de Randa M. Slim, *Report on the Economic Development Committees—Tajikistan 2001*. Slim and Associates, Dayton OH, junio de 2001.

<sup>14</sup> Véase, por ejemplo, David Mathews, *Politics for People*, Kettering Foundation (Segunda edición) 1998.



ciones del problema y logran llegar a una definición consensuada. En el otro extremo del espectro tenemos un intercambio en el que las animosidades son tan intensas que los participantes han de dar salida a su cólera, a sus quejas y preocupaciones antes de que puedan cristalizar un problema prioritario. Un proceso de diálogo sostenido puede controlar dicho diálogo<sup>15</sup>. En algún lugar intermedio tenemos un grupo que puede abordar un problema identificado y comenzar a trabajar en tanto comprende la necesidad de indagar más a fondo y redefinirlo. Esto permite al grupo lograr un sentido de acción y comenzar a hacer algo, incluso en tanto comprende que puede tener que reconsiderar la definición del problema. La mayoría de las comunidades caen dentro de esta gama intermedia. Se espera que a medida que tratan de resolver los problemas aprenderán acerca de las interacciones y el valor de un trabajo compartido y estarán dispuestos a volver posteriormente a tratar de resolver el problema a un nivel más profundo. Así es como se construyen estos convenios compartidos, este capital social. Por una vía u otra, el grupo llegará a una comprensión y designación del “problema”. Inevitablemente, preguntará “Entonces, ¿qué hacemos?” La primera persona del plural es vital. Ahora no se trata de un problema en el que un grupo acusa al otro de haberlo causado sino de un problema que todos comparten.

### **Etapas Tres: Identificar y sopesar posibles vías de acción**

Con una clara idea del problema, el grupo puede comenzar a concentrarse en una respuesta. La cronología de los pasos individuales depende del tiempo que el grupo dialogante necesite hablar consigo mismo para identificar posibles derroteros antes de confrontar a la comunidad más amplia.

Para determinar otros posibles enfoques con los que hacer frente al problema, el grupo dialogante puede depender de “libros de cuestiones” pertinentes existentes, tal como el elaborado por la Kettering Foundation<sup>16</sup> para foros de deliberación en los Estados Unidos o por la Red Interamericana de Democracia en América Latina<sup>17</sup>. Más probablemente, quizás desee realizar su propia identificación de la cuestión pública. Toda esta labor puede realizarse dentro del grupo o puede involucrar a otros. Si las relaciones dentro del grupo relevante permanecen tensas, el grupo puede optar por utilizar estos procesos analíticos dentro del grupo hasta que tenga la confianza de que la confrontación del público será constructiva. Cuando el grupo esté listo para hacer participar a la comunidad, este marco de enfoques alternativos podrá formularse y someterse a prueba más allá del grupo dialogante, bien sea con sus socios o con grupos de expresión *ad hoc*.

Probablemente se necesitará capacitación para el ejercicio de formulación del marco de actuación así como para moderar y supervisar los foros de seguimiento con la comunidad. Esto puede obtenerse de cierto número de fuentes y a través de distintos métodos que la organización intermediaria puede ayudar a identificar<sup>18</sup>. Cada método de deliberación tiene puntos fuertes especiales, dependiendo de las características de la comunidad y del tiempo y esfuerzo

---

<sup>15</sup> Véase Saunders (*op.cit.*).

<sup>16</sup> Véase David Mathews (*op.cit.*).

<sup>17</sup> Véase [www.RedInter.org](http://www.RedInter.org).

<sup>18</sup> Por ejemplo, la información sobre los Foros de Cuestiones Nacionales y Diálogos Sostenidos puede obtenerse en [www.Kettering.org](http://www.Kettering.org); sobre los Círculos de Estudio en [www.studyircles.org](http://www.studyircles.org); y sobre la metodología de Espacios Abiertos en [www.openspaces.org](http://www.openspaces.org).

asignados al diálogo más amplio. Deberían celebrarse reuniones amplias de toda la comunidad con la frecuencia que sea factible y los resultados de dichos intercambios deberían documentarse y volverse a considerar en el grupo dialogante. Proporcionan los elementos básicos del consenso en torno al cual se crea un sentido de dirección. La presentación de derroteros alternativos debería identificar permutas entre las opciones y éstas deberían fundamentarse en valores competitivos (por ejemplo justicia, prontitud o compasión, si la cuestión se trata de la criminalidad). No hay una solución “perfecta” y la comunidad tiene que descubrir su propia trayectoria tomando como base su evaluación de los valores competitivos. No se trata de una decisión técnica; a esto se debe también que no debería buscarse en esta etapa ayuda de expertos.

Una vez que se obtiene un sentido de dirección del diálogo con la comunidad en su conjunto, el grupo dialogante puede comenzar a formular un plan de acción. Antes de que se consideren fuentes externas, no obstante, convendría a la comunidad examinar sus propios recursos y estar dispuesta a utilizarlos primero. El desarrollo continuo guarda relación principalmente con la confianza en sí mismo. Se adquirirá un sentido de los recursos disponibles haciendo participar al grupo de socios de confianza en una evaluación de los recursos cívicos de la comunidad y sus debilidades. Los puntos fuertes deberían ser la piedra angular del plan futuro y deberían abordarse las debilidades.

## **Etapas Cuatro: Diseño de un plan y petición de ayuda de expertos**

Cuando se ha convenido en una vía de acción, la construcción de un plan de acción ofrece una oportunidad –ciertamente, la necesidad– de formular formas de hacer participar a la comunidad en la resolución del problema. Varios factores son vitales. Primero, cabe repetir, el plan debería aprovechar los puntos fuertes cívicos de la comunidad –la capacidad de los ciudadanos de actuar públicamente– y tratar de abordar las debilidades. Segundo, en el diseño del plan se debería tratar de obtener la participación de los agentes comerciales y gubernamentales, por ejemplo, mediante arreglos de asociación. Estas voces, en condiciones ideales, habrían estado presentes desde el principio, aunque sean voces privadas, y sus recursos deberían ser un componente importante del plan. Tercero, todas las distintas voces de la comunidad deberían escucharse en el proceso. Cuarto, el plan debería ser secuencial e interactivo, teniéndose cuidado con identificar los pasos que se adoptarán primero y sus repercusiones sobre otros pasos, y designar las partes responsables de cada paso. Quinto, el plan debería incluir una evaluación permanente del progreso, así como los mecanismos para correcciones ordenadas a mitad de camino. Y, sexto, la comunidad debería ser consultada nuevamente antes de tratar de ejecutar el plan; es absolutamente necesario que éste se considere un plan de la comunidad.

El diseño del plan puede requerir alguna ayuda de expertos, desde ayuda en la constitución de asociaciones público-privadas hasta ayuda en los procesos de planificación y evaluación. Además, el proceso de consulta con la comunidad debería ser extenso y puede ser prolongado. Esta consulta y estudio pueden exigir modificaciones en el plan, pero esto realzará el sentido de propiedad de la comunidad y someterá el plan a prueba de fuego, mejorando así su calidad.

## **Etapas Cinco: Ejecución, evaluación y, posiblemente, reformulación**

La ejecución del plan seguirá una vez que se determinen el quién, el qué y el cuándo. Dada la naturaleza pionera y ampliamente participativa de esta actividad, se necesita un sentido constante de “cuál es nuestro progreso”, para lo cual las partes del grupo dialogante pueden depender parcialmente de su círculo de socios de confianza. El diálogo debería internalizar una reacción continua y determinar si se necesitan correcciones a mitad de camino. Además, debería indagar para determinar si una cuestión subyacente no resuelta impide la ejecución. Si éste es el caso, el grupo dialogante debería estar libre para regresar a las etapas previas del diálogo:

- ¿Se ha formulado el plan de forma que nos lleve en la dirección que determinamos que deseábamos, dependiendo de los propios recursos de la comunidad en la mayor medida posible y de una secuencia lógica de pasos? (Volver a la Etapa Cuatro.)
- ¿Estamos todavía seguros de que ése es el derrotero que deseamos seguir? ¿Hemos descubierto una opción que no se consideró la primera vez que examinamos la cuestión? (Volver a la Etapa Tres.)
- ¿Identificamos realmente el problema subyacente o estamos tratando con un síntoma que no se resolverá hasta que se aborde la causa subyacente? (Volver a la Etapa Dos.)
- ¿Hubo algunas voces que se excluyeron del diálogo inicial sin las cuales el problema no podrá definirse con exactitud y mucho menos resolverse? (Volver a la Etapa Uno.)

Este proceso político de los ciudadanos puede no terminar nunca; una comunidad –al igual que una persona– siempre está tratando de mejorarse. Pero a medida que el grupo dialogante concluye cada ciclo, madura. Habrá afrontado algunos de los conflictos subyacentes, participado sin embargo en actividades conjuntas y logrado resultados medibles, considerado sus deficiencias y corregido el derrotero como resultado de ello, abierto sus acciones a escrutinio público y vuelto a incorporar los resultados del escrutinio en sus propios procesos. Y a medida que el grupo dialogante consulta a los socios y hace participar a la comunidad más amplia en la deliberación, la evaluación y el estudio, esta maduración se propaga y generaliza. Esta labor frustradoramente lenta y a menudo dolorosa es el resultado del capital público. Lo que queda después de este proceso será estrictamente auténtico y eficaz y estará exento de toda crítica. Estas normas de relación, estos convenios compartidos, son la esencia de la sociedad democrática y la base de la prosperidad<sup>19</sup>.

### **... y ahora el mundo real**

En la preparación para este estudio, realicé una encuesta de los oficiales de programas de la Fundación para obtener recomendaciones en cuanto a los proyectos que mejor pondrían de relieve la capacidad de la Fundación de aprovechar el potencial democrático de sus comunidades donatarias. De unos 20 proyectos identificados, se seleccionaron ocho: tres en México y uno en Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Ecuador y Brasil. En vez de concentrarme en el proyecto tal como lo financió la Fundación, preferí concentrarme en la

---

<sup>19</sup> Véase Daubón y Saunders (op.cit.).

comunidad como la unidad de análisis. Después de todo, la asistencia al desarrollo involucre comunidades. Todas las comunidades están experimentando un proceso general, tal como se describe en esta ponencia. Todas se habían reunido en torno a una preocupación, se habían concentrado en un problema específico abordable, o habían identificado una estrategia para hacerle frente, habían diseñado un proyecto y lo habían realizado. Todas se habían apresurado en las etapas de reunión, designación y orientación para llegar a la etapa de diseño final del proyecto. La tentación de financiamiento posible es demasiado grande para retrasarla. Todas podrían, por tanto, beneficiarse de cierta latitud para volver a examinar estas etapas del diálogo. Las conclusiones, que presentamos a continuación, abordan lo que cada una puede haber pasado por alto y lo que cada una puede ganar con el fortalecimiento de la capacidad de concertación.

*[Cuatro de los ocho proyectos estudiados por el Dr. Daubón se incluyen en esta publicación.—PD.]*

## **Conversaciones y Coca-Cola en una localidad salvadoreña**

Nejapa no es un proceso sino cuatro. Después de que concluyera oficialmente la terrible guerra civil en El Salvador, comenzó la tarea más dura de volver a construir la paz. No sólo quedó el país físicamente destruido sino que, al igual que ocurre en tales guerras fratricidas, las heridas y odios impidieron la reconstrucción de la fibra nacional. Dentro del proceso de paz, El Salvador participó en las oleadas de privatización, descentralización, habilitación del nivel local mediante traspasos de recursos y fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil para complementar la actividad del gobierno local que se produjeron en el hemisferio. Al igual que en otros lugares, la tendencia en El Salvador también incluyó la creación de un “fondo de interés social” financiado por el gobierno que, aunque a menudo fue manipulado para fines partidistas, generalizó la práctica de pensar en las iniciativas locales exclusivamente.

Esto estableció el marco para Nejapa, una pequeña localidad en el extrarradio de San Salvador y afortunada en varios aspectos. Nejapa, reducto izquierdista durante la guerra, había escapado al daño físico producido a otras localidades más alejadas. Pero su relativa seguridad atrajo a una oleada de refugiados. A medida que terminaba la guerra y los antiguos guerrilleros eran legitimados como partido político, Nejapa se unió y eligió a un alcalde izquierdista. Para hacer frente a la cuestión de la vivienda para refugiados, éste buscó activamente la colaboración de todos los segmentos de la comunidad, incluidos los antiguos antagonistas. Esto aceleró el proceso de curación; también se convirtió en el primero de los cuatro procesos cívicos de Nejapa.

Entretanto, un grupo de activistas de la comunidad, desconfiados de la política partidista, comenzó a formar a más de 50 organizaciones de la zona en una asociación cívica para atender los numerosos problemas económicos de Nejapa. Incapaz de cualificarse legalmente como ONG exenta de impuestos, el grupo optó por la personería jurídica más general de asociación comercial y se llamó la Asociación de Concertación Desarrollo de Nejapa (ACDN). A pesar de todo, aspiraba a establecer la propia trayectoria de desarrollo de la comunidad. La ACDN era el segundo proceso de Nejapa.

Al propio tiempo, dos de las empresas más importantes de San Salvador, Nejapa Power, una compañía de energía eléctrica local privatizada, y EMBOSALVA, el embotellador local de Coca-Cola, buscaban un lugar industrial con acce-

so fiable a agua potable. Nejapa yace en una de las mejores fuentes de aguas subterráneas del país y ambas compañías acudieron al Salón de Actos buscando una oportunidad. Dada la recepción inicialmente fría, la gerencia de la empresa trató de obtener un apoyo más amplio directamente de la comunidad: el tercer proceso cívico de Nejapa.

Finalmente, la Fundación Desarrollo de El Salvador (FUNDE), la principal organización de investigación en ciencias sociales del país que tuvo una relación anterior con la Fundación, y la Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral (FUSAI), su ONG intermediaria con más experiencia en el desarrollo, buscaban activamente un papel en la reconstrucción de la paz. En su búsqueda, tropezaron con Nejapa y sus tres procesos paralelos. Inspirados por la metodología de FUNDE, FUSAI, el cuarto proceso cívico de Nejapa, fue el catalizador que contribuyó a unirlos a todos.

Todo ocurrió en etapas. El gobierno municipal y dos empresas, después de llegar a un entendimiento, estaban listos para participar en la asociación que garantizaría agua a las plantas industriales a cambio de su apoyo a los programas de microempresa y vivienda patrocinados por el municipio. Entretanto, la ACDN había acudido a la Fundación en busca de un fondo de préstamos que fuese igual a un programa gubernamental de desarrollo de la pequeña empresa, que constituyó un reto, pero grupos ambientales le habían alertado en torno al posible peligro que para las aguas freáticas de Nejapa presentaba el bombeo industrial indiscriminado. Esta preocupación le llegó al Ayuntamiento, aunque primero en protesta. FUSAI, finalmente, había descubierto a la ACDN y proponía una asociación de desarrollo con el Ayuntamiento.

De esta forma comenzó el diálogo que, en una de las deliberaciones más extraordinarias de la experiencia de la Fundación, condujo a este consorcio cuatripartito. Varios aspectos de la experiencia de Nejapa son singulares. Primero, tenemos la naturaleza pragmática de la asociación marxista-comercial que incluyó al alcalde, Coca-Cola y la empresa de energía privatizada. Su unión de conveniencia en torno a una iniciativa ambientalmente peligrosa —agotar el suministro de agua subterránea— no está libre de ironía. Es curioso que esta amenaza ambiental comenzara con la unión de los ciudadanos en una sociedad, primero con carácter amenazante, espoleado por FUSAI e inspirado por el plan maestro de un modelo de desarrollo concebido en FUNDE. Lo más irónico es que la conceptualización de la gobernabilidad de la sociedad ocurrió después de que un fondo por una cantidad equivalente uniera a los socios, colocando la carreta financiera por delante del caballo organizativo. Independientemente, y a pesar de la falta de una cultura organizativa con la que comenzar (¡o quizás debido a ella!), la probabilidad del fondo de desarrollo creó el recurso crítico de masas y ofreció nuevo espacio para la negociación y concertación entre las partes dispares.

Independientemente de los obstáculos con los que tropezaba, la unión ha dado resultado, debido a que el grupo cívico tuvo la previsión de organizarse; porque el alcalde marxista estaba buscando ayuda con una situación apremiante de vivienda (y para demostrar que él mismo era un constructor después del trauma de la guerra); porque EmbolSalva y Nejapa Power necesitaban agua, lo que les obligaba a buscar buena voluntad; porque FUNDE se había concentrado en las asociaciones municipales como modelo de desarrollo; y porque FUSAI estaba buscando un lugar en el que ensayar el modelo.

El *Fondo de Contrapartidas de Desarrollo Local de Nejapa* fue creado oficialmente en abril de 1998 con fondos procedentes de dos empresas miembros y de

la Fundación. Lo coadministra FUSAI y está abierto a nuevos socios financistas. Las 36 comunidades atraídas inicialmente a la asociación se han convertido en 72. El fondo ha tratado con cuestiones de vivienda, reforestación, electrificación, estudios ambientales, infraestructura vial y recreativa, y capacitación en participación cívica y fomento de liderazgo comunitario. Una asamblea de sus miembros fundadores y un comité ejecutivo designado rige el fondo. Las prioridades generales y los proyectos específicos se deciden por dos tercios del voto.

La ACDN, como representante del pueblo en la estructura de gobierno, tiene una responsabilidad democrática especial. Su discurso<sup>20</sup> subraya la capacidad de concertación en su título. Dentro de la administración de la asociación, la ACDN, única asociación cívica, es un conducto para las voces públicas. En tanto reconoce las dificultades que entraña la mecánica, el director Antonio Orellana se lamenta de que no haya más concertación. Hasta la fecha, los proyectos aprobados por la asociación son bastante impresionantes, pero todos tienen un sabor patentemente “municipal” como actividades que un alcalde con recursos emprendería. Hay poca promoción de empresas generadoras de ingresos, salvo el edificio del mercado público, nuevamente una empresa municipal típica en América Latina. Uno se pregunta qué otras cuestiones pudiera descubrir un proceso público de deliberación. Como parte del compromiso de llevar adelante esta iniciativa, las organizaciones donantes que le proporcionan apoyo pudieran considerar una inversión cívica pequeña que sustente un programa de diálogo a través de todas las comunidades de Nejapa.

## **Centro Agrícola Cantonal de Hojanca: Concertación en Guanacaste**

La historia del Centro Agrícola Cantonal (CACH) de Hojanca data de 1978 y está entrelazada con la historia de la comunidad. CACH recibió inicialmente apoyo de la Fundación en 1981, para sus programas de asistencia técnica y de crédito, y ahora es una de las experiencias de desarrollo de la comunidad que más éxito ha tenido en Costa Rica, con 325 miembros activos en programas agrícolas y afines. CACH se rige por una junta directiva elegida por sus miembros. Desde 1985, CACH no ha recibido apoyo directo de los donantes y se financia totalmente con las ventas de servicios a fuentes nacionales, específicamente mediante un cargo por gastos generales del 18 por ciento por sus servicios en el marco de programas apoyados por el gobierno. Indirectamente, CACH se ha beneficiado del apoyo de la USAID al gobierno de Costa Rica para la protección de los bosques y cuencas hidrográficas. Este apoyo está desapareciendo ahora.

El pequeño asentamiento de Hojanca no era oficialmente ni siquiera una municipalidad hace unos 20 años y una de sus primeras luchas consistió en establecerse oficialmente para aprovechar los programas forestales del gobierno reservados para los poblados. La movilización en toda la comunidad y la defensa y promoción eficaz en la capital nacional otorgaron a Hojanca su condición jurídica de municipalidad más rápidamente que la acordada a comunidades mayores cercanas. El catalizador de esta acción cívica fue el sacerdote local de la parroquia, ciudadano español, ayudado por un grupo de activos jóvenes profesionales.

---

<sup>20</sup>Véase *Concertación y alianza desarrollo local: La experiencia del Fondo de Contrapartidas para el Desarrollo Local de Nejapa*, Fondo de Contrapartidas, Nejapa (diciembre de 2000).

CACH se fundó para aprovechar los programas de extensión del gobierno encaminados a diversificar la base económica de la comunidad más allá del café y el ganado vacuno hacia la silvicultura y otras actividades agrícolas. La situación crítica en la provincia de Guanacaste, después de que cayeran los precios del vacuno subvencionado, atrajo a la empresa intermediaria de servicios radicada en Estados Unidos ACCIÓN-AITEC y un “Diagnóstico Económico de la Península de Nicoya” que identificó la necesidad de diversificar. La movilización de la comunidad se basó en las estructuras existentes, en especial una cooperativa de productores de café bien establecida. Comenzó en serio después del aparente fracaso de los agentes de extensión del gobierno en cuanto a tratar directamente con los agricultores, animándoles a practicar la reforestación. ACCIÓN fue llevada entonces a la Fundación para obtener apoyo básico al desarrollo agrícola. Una segunda donación de la Fundación proporcionó apoyo al desarrollo forestal y al programa de crédito a la silvicultura, así como a una iniciativa de apicultura y elaboración de miel. Siguió otro apoyo internacional, incluido un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo. Hoy, la dotación de 30 especialistas de CACH proporciona servicios de silvicultura, ganadería, producción de café, legumbres, vegetales y apicultura.

El éxito de Hojancha merece atención debido a que su proceso interno fue especialmente difícil. Al competir con otras comunidades por la condición jurídica de municipalidad, Hojancha pareció bastante coherente y firme en su objetivo bajo la inspirada dirección del párroco. El proceso, sin embargo, presentó divergencias: con el sacerdote en un lado y con CACH en el otro. Existe aún un profundo sentido de competición.

El proceso de Hojancha es único en varios aspectos. En primer lugar, la política partidista desempeña un papel más visible aquí que en otros proyectos visitados para este informe. La diferencia no existe sólo a lo largo de líneas partidistas sino sociales, con un grupo constituyente de la rama derecha aparentemente populista leal al sacerdote, que ahora ha creado su propio partido político local, y un grupo progresivo de la clase baja-media que trabaja con CACH, cuyos clientes son terratenientes pequeños (con un promedio de 40 hectáreas) pero no pobres. Desde el comienzo, el proceso de Hojancha en ambas vertientes ha subrayado la producción frente a la organización, lo que posiblemente fue la clave para resolver la situación. Si bien la reunión inicial fue generalizada, el esfuerzo se consumió con la meta inmediata de conseguir condición jurídica de municipalidad y el programa de apoyo forestal del gobierno. La organización de la comunidad que impulsó la iniciativa se dio por sentada (en particular en vista de la fuerza de las cooperativas ya existentes) y la concentración en la producción silvícola como nueva solución nunca se puso en tela de juicio. Fue cuestión de diseñar un programa mejor y de ejecutarlo.

Además, CACH asumió un papel de catalizador y facilitador más allá del desempeñado por las ONG en los otros proyectos visitados y más propio de las ONG “internas” creadas en comunidades indígenas de Ecuador y Guatemala descritas más arriba. Si bien representaban comunidades muy cerradas y étnicamente definidas, Hojancha fue una comunidad más libre segregada por clase y afiliación al partido. La segregación por clase, y la rivalidad que gestó, pudiera no haber sido tan nociva sin su matiz partidista –que lamentablemente contaminó la rivalidad local con tonalidades de debate partidista nacional y dificultó más la construcción de convenios comunitarios–.

También tiene la desventaja práctica de conectar el desarrollo local con las pugnas intestinas partidistas locales. Al carecer de una cultura de participación

cívica amplia (que ninguna de las dos mitades del proceso expuesto aquí optó por promover) el partidismo local se torna típicamente bastante feroz. Las asociaciones y proyectos eficaces se vuelven a definir entonces con cada cambio de ocupantes del ayuntamiento y, por tanto, nunca reciben un compromiso público importante. Habría sido mejor para los dos grupos permanecer inicialmente separados por clase pero también en términos de esferas de acción. Esto habría dejado la puerta abierta a una posible convergencia en el futuro después de que el período no intervencionista haya agotado las posibilidades de uno u otro grupo. Guanacaste tiene un considerable potencial de crecimiento en la agricultura dentro de Costa Rica y en la madera y productos madereros para exportación.

Pero eso parece poco probable en Hojancha. CACH es singularmente eficaz como generador de desarrollo en circunstancias difíciles, aunque dentro de su grupo constituyente estrecho. Un proyecto de la Fundación “clonificado” con el Comité Agrícola Cantonal en la vecina Andayure fracasó por razones económicas. Pero CACH se verá limitado en sus posibilidades debido a su ámbito político. El partidismo es un juego cerrado, como saben los políticos. La ciudadanía, por otra parte, constituye un juego que permite descubrir posibilidades ilimitadas. El reto para la comunidad está en qué hacer y quién debería hacerlo. En la actualidad, no hay ningún actor externo o interno con legitimidad para convocar a un diálogo más amplio. Entretanto, el considerable potencial de Hojancha para ir más allá de los límites de Guanacaste quedará sin desarrollar.

## **Un capitalista del pueblo en el Sertão**

Valente significa “valiente”. Uno ha de ser valiente para sobrevivir, más valiente aún para prosperar, en el *Sertão*, la amplia extensión árida del noreste de Brasil. La audacia quizás ayude también en este terreno desolado y a menudo remanso histórico olvidado de Bahía. “La región del *Sertão* contiene todo lo que necesitamos y, si algo falta, la gente lo inventará”, es el lema de APAEB (Asociación de Pequeños Productores Agrícolas del Estado de Bahía). Esta jactancia parecería necia si no fuera por todo lo que APAEB ha concebido.

Celebrando su vigésimo aniversario en 2001, esta legión de soñadores y organizadores de la comunidad es uno de los experimentos de desarrollo de base que más éxito ha tenido en la historia ya ejemplar de la Fundación. Esta designación no es nada menos que impresionante. Para ganarla, APAEB se concentró en un recurso agrícola abundante en el *Sertão*, la planta sisal, considerada casi sin valor y convertida en la base de un conglomerado industrial con ventas superiores a los \$US11 millones, con más de 860 puestos de trabajo remunerados y más de 1.500 agricultores beneficiarios participantes en 52 comunidades de 15 municipios de la región.

APAEB se rige por una asamblea general de 80 miembros, elegidos por sus beneficiarios, y una junta directiva de 23 miembros que se reúnen mensualmente para supervisar los asuntos comerciales. Aunque da cuenta a sus miembros, APAEB se considera a sí misma principalmente como una organización de servicios, lo que significa que hace que las operaciones industriales paguen los servicios ofrecidos. Las empresas son ciertamente administradas con una gerencia inteligente e informada –por ejemplo, se fomenta ampliamente y se proporciona desarrollo profesional– lo que resulta en una fuerza de trabajo más entusiasta, eficaz y productiva. APAEB compite favorablemente en salarios y precios en todas las ligas; 70 por ciento de su producción se exporta a mercados establecidos en Europa y Norteamérica. Operando 24 horas por día, siete días a la



semana con cuatro turnos escalonados de trabajadores, utiliza al máximo su capacidad y está considerando planes de expansión. APAEB gana dinero.

Además del sisal, cuya elaboración APAEB integra verticalmente desde el momento en que sale de la finca en su estado desmenuzado inicial hasta el producto acabado exportable, la organización opera negocios prósperos con pieles de cabra y productos peleteros afines, leche de cabra y productos conexos, un supermercado y una incipiente radio comunitaria de FM. Esta última opera con pérdidas y, sin embargo, es la clave de las actividades de aprendizaje de la comunidad patrocinadas por APAEB; por ello, se le considera más como un servicio que como un negocio. APAEB ha recibido donaciones de distintas entidades de ayuda además de la Fundación, entre ellas organizaciones caritativas católicas internacionales, programas de ayuda bilateral y entidades brasileñas. Sin embargo, APAEB se autofinancia esencialmente ahora con sus operaciones industriales.

Con sus utilidades (y hay que añadir que las operaciones industriales de APAEB son totalmente imponibles en virtud de la ley brasileña), APAEB financia los servicios que son su razón de ser:

- Asistencia técnica en la producción de sisal y cultivos agrícolas complementarios y la integración de la cría de animales con subproductos agrícolas;
- la capacitación técnica de los agricultores como agentes voluntarios de cambio en sus propias comunidades;
- una escuela agrícola familiar, una instalación de educación secundaria agrícola y general que sigue el modelo francés de école familiale rurale al servicio de 79 estudiantes en dos grupos de residentes alternativos;
- programas experimentales en hidropónica, reforestación, recogida y gestión de aguas, y energía solar;
- seminarios de la comunidad en distintos temas tales como el medio ambiente, la educación y la salud pública;
- apoyo para la radio de la comunidad;
- apoyo a las actividades de la vida folclórica y cultural;
- apoyo a la educación ciudadana y el Foro de Ciudadanía.

APAEB no es especialmente democrática en sus funciones pero es lo bastante democrática en sus valores. APAEB considera un papel claro para la empresa privada en una sociedad democrática, aparte de sus propias actividades de servicios puramente "sociales". Considera que una sociedad de personas prósperas y autosuficientes, si están conectadas por valores cívicos, estará preparada para emprender acciones democráticas que trasciendan de lo puramente productivo. APAEB anima a sus beneficiarios y empleados a participar en actividades comunitarias "públicas". El aspecto fundamental en términos de asistencia al desarrollo es que la provisión de servicios no necesita de por sí ser intrínsecamente democrática para establecer el marco de una comunidad democrática. En el grado en que prepare a los beneficiarios de los servicios para una vida de independencia económica, prepara el camino para actividades cívicas de base más amplia. APAEB, por un lado, administra un programa de apoyo económico notablemente eficaz y proporciona su propio ejemplo de autosuficiencia sufragando esencialmente sus gastos.

Por lo demás, APAEB motiva a sus beneficiarios y personal a participar en acción democrática y sirve de organizador y facilitador. Junto con el sindicato de trabajadores agrícolas locales, distintas iglesias y otros actores cívicos, APAEB fue uno de los organizadores originales del Foro Ciudadano. Concebido como espacio para deliberación cívica, el Foro Ciudadano ha sido formalizado desde

entonces como institución separada a la que APAEB proporciona espacio de oficina y reunión. En términos de participación de los beneficiarios en asuntos cívicos, la decisión individual de participar en una acción cívica, y en qué nivel, es claramente una cuestión personal. Puede ser demasiado esperar que los productores que luchan por sobrevivir participen en dicha acción mientras que su supervivencia económica consume la mayor parte de su tiempo. Pero al ofrecer un ejemplo de lo que es la acción cívica, APAEB facilita la posible participación en el futuro.

En términos de aventurarse fuera de su círculo de confianza, APAEB colabora con el municipio de Valente (que donó la tierra en la que está ubicada la operación industrial y cubre parte del personal docente en una escuela familiar), pero no está directamente asociado. Tiene relaciones cordiales con la comunidad mercantil, que es muy pequeña en Valente y en las ciudades circundantes. APAEB actuó con valentía al asociarse con una empresa de mercadeo privada para promover las exportaciones al extranjero de sus alfombras de sisal. La organización socia no estaba radicada en Valente sino en la capital del estado de Salvador. Esto expandió los límites de la predisposición de una comunidad rural cerrada a colaborar con extraños y constituye un testamento de la visión de los líderes de APAEB y la confianza de sus miembros.

Como empresa, APAEB probablemente continúe teniendo éxito. Apenas si puede mantenerse a la altura de la demanda ahora y tiene planes importantes para una expansión controlada. El éxito de la empresa asegurará igualmente la presencia de APAEB como organizador e instructor de la comunidad. El crecimiento comercial se traduce también a precios más elevados del sisal, a ingresos más elevados para los pequeños agricultores de Valente, a más puestos de trabajo en la comunidad y a un aumento adicional en la credibilidad de APAEB. APAEB necesita ahora dejar que la comunidad se desarrolle sola, ya que ocurre poco allí en la actualidad que no esté relacionado con APAEB –cuya fuente de ideas está limitada a sus órganos normativos–. Si bien es eficaz hasta la fecha, las ideas para adelanto económico adicional más allá del sisal y de APAEB podrán surgir de un proceso comunitario más amplio. El compromiso de APAEB a la radio comunitaria es un paso en la dirección correcta, al igual que lo es su apoyo en especie al Foro Ciudadano. Su actividad comercial debería continuar sin freno como primer motor del éxito de la comunidad. APAEB podría ahora utilizar su legitimidad considerable como catalizador para organizar un proceso cívico más amplio y dedicado en busca de nuevas oportunidades.

## **Crear desarrollo, empresario por empresario, en Chihuahua**

La “comunidad” para la Fundación del Empresariado Chihuahuense A.C. (FECHAC) es la Chihuahua metropolitana, con un millón de habitantes y todo el estado de Chihuahua. Pero FECHAC no participa en el “desarrollo” de esta comunidad; más bien ayuda a desarrollar las capacidades de sus residentes, uno a uno. Se creó en 1991 cuando un grupo de los líderes comerciales de la ciudad propuso un impuesto autoaplicado para hacer frente a la reconstrucción de la vivienda y la reparación de los daños producidos por las inundaciones y solicitó posteriormente que el gobierno siguiese cobrando el impuesto voluntario para financiar las operaciones continuas de FECHAC.

FECHAC se rige por una junta directiva de 18 miembros sacados de entre varios centenares de personas en nueve regiones del estado. Tiene programas de

vivienda, educación no formal, de educación de adultos de la tercera edad y de salud así como un programa multisectorial de educación sobre el SIDA y un foro que se reúne con instituciones indígenas. Además, su programa de “responsabilidad social” aporta los recursos de la comunidad comercial chihuahuense para promover la participación en los asuntos cívicos. Patrocina un foro estatal de organizaciones de la sociedad civil; una “escuela para padres” que proporciona apoyo a los padres y educación a más de 10.300 familias en nueve ciudades de Chihuahua; y un programa de microcrédito financiado inicialmente por una donación de la Fundación, al servicio de más de 1.000 empresas en 75 bancos rurales y urbanos de la comunidad. FECHAC presta atención a sus prestatarios de la microempresa no sólo en el apoyo mercantil y gerencial que proporciona sino también en toda una gama de actividades y fomento de actitudes. Una gestión programática meticulosa subraya a los participantes la importancia de buenas prácticas comerciales.

FECHAC cree firmemente en una fuerte sociedad civil que, subraya, sólo puede ser construida por ciudadanos fuertes. Considera que su papel consiste en la formación de los ciudadanos, uno a uno. FECHAC adopta la idea de que el empresariado es una actitud que fomenta la innovación y la toma de riesgos, no sólo en los negocios sino también en todos los aspectos de la vida pública. El empresariado surge de un sentido de posibilidades entre ciudadanos emprendedores comprometidos y activos en una democracia nacida ella misma de la autoconfianza y de una creencia en la necesidad de instituciones públicas en las que se pueda confiar. Los egresados de FECHAC –todos ellos personas de medios modestos– rezuman un sentido de confianza en el futuro.

FECHAC considera que su programa de microcrédito es un ingrediente esencial de esta creencia en la creación de empresarios, uno por uno. No contradice la cultura cívica sino, más bien, trata de penetrar más profundamente en las raíces individuales: la capacidad de emprender actividades cívicas se basa en una capacidad y actitud emprendedora previa. FECHAC se considera promotor del cambio cultural. Sin embargo, su principal reto consiste en canalizar la energía “emprendedora” del individuo a intereses compartidos. Requiere quizás una visión diferente de los espacios públicos y privados.

FECHAC tiene hoy alguna motivación cívica, pero principalmente del tipo de “cámara de comercio”. Se reúne para identificar los problemas de la comunidad y sus soluciones. El reto de FECHAC radica en su propia naturaleza comercial, aun cuando ha contraído ya un compromiso a hacer públicas sus actividades en términos de participantes y miembros. Supone, pero no ha puesto en operación realmente la suposición, que el empresariado individual (microempresa como la macroempresa) puede evolucionar en empresariados cívicos. Para convertir esta hipótesis en una acción operativa se requiere la capacidad de innovar en ambas esferas, bien mediante iniciativa personal o incentivo público.

Uno puede sucumbir a la tentación de comparar a FECHAC con las organizaciones autóctonas de San Pedro el Alto en Oaxaca, que también forman parte de este estudio. Allí, el empresariado comunal basado en las relaciones tradicionales ha dificultado el empresariado tribal al depender de normas de comportamiento que se resisten a la innovación individual y, por ende, a la evolución colectiva. Esta rigidez puede amenazar la adaptabilidad y eventual supervivencia de la organización y la propia comunidad. En FECHAC ocurre lo opuesto. La capacidad individual de innovar ha actuado libremente y con gran energía. Todavía queda por traducirlo en un nuevo sentido cívico de la colectividad.

Chihuahua y FECHAC tienen aún que examinar estrictamente su paso siguiente. Queda por celebrarse un diálogo ciudadano entre sus patrocinadores de las (grandes) empresas (principalmente hombres) y sus beneficiarios de la (micro) empresa (principalmente mujeres). Estos círculos de confianza no vienen juntos comúnmente, pero FECHAC ha preparado el terreno para una reunión de ambos grupos. Debería animársele a seguir adelante. Otros segmentos de la sociedad chihuahuense pueden ser invitados a unirse posteriormente al diálogo. Algunos pueden requerir más trabajo: los pobres, los ancianos, los grupos indígenas y los jóvenes. Su nivel de comodidad al sentarse como ciudadanos con los grupos comerciales –y viceversa– quizás necesite evolucionar. Entretanto, los donantes de la ayuda exterior podrían considerar invertir pequeñas cantidades en actividades tendentes a construir este capital cívico.

## Conclusiones

Los ejemplos arriba citados fueron seleccionados por la Fundación Interamericana como proyectos “de éxito”; de ahí que no se juzguen aquí de nuevo. Todos abordaron las metas inmediatas para las que fueron financiados. Lo que interesa a este examen es el grado en el que lograron también dejar un residuo de una cultura democrática, manifestada por la creación de instituciones (formales e informales, gubernamentales y sociales, nacionales y locales) que hacen referencia al comportamiento público, por normas que regulan dichas instituciones y, lo que quizás es más importante, por una capacidad de la comunidad de ajustar dichas normas en respuesta a circunstancias en evolución.

Se ha demostrado<sup>21</sup> una fuerte relación entre el sentido de propiedad que tiene la comunidad de su espacio público y la eficacia de sus acciones públicas. Parece que el sentido de propiedad de las cuestiones aumenta el sentido de control y, por ende, el potencial para resultados eficaces, independientemente de las dificultades. Un mayor potencial percibido fomenta la participación, ya que el esfuerzo parecería menos susceptible de perderse. La participación real, a su vez, genera experiencia en lo que funciona y lo que no funciona<sup>22</sup>. Entretanto, este aprendizaje compartido une a la comunidad ya que establece hábitos cívicos de coherencia social –capital social– sobre cuya base se construyen las instituciones.

Al parecer, a medida que la comunidad asume propiedad de su proceso público, a medida que invierte en descubrir las cuestiones subyacentes que han de abordarse y a medida que traza su propia trayectoria para abordarlas, también tendrá un gran sentido de propiedad sobre el resultado. Al tener un cuadro más claro de sus metas, dicha comunidad estará más dispuesta a experimentar la innovación para lograrlas. Una cultura de democracia activa será, pues, más receptiva a la innovación, a reformular los convenios de relaciones y las normas de comportamiento. Fomentará la expresión de nuevas ideas y estará más abierta a adaptarse a las circunstancias cambiantes.

Esto requiere, a su vez, instituciones públicas fiables para mediar el comportamiento, pero instituciones que sean accesibles, transparentes y sensibles.

---

<sup>21</sup> Para un estudio bibliográfico, véase “Pathways to Citizen Engagement”, Informe de Antecedentes del Grupo de Trabajo de Investigación, Fundación Kettering (junio de 2001).

<sup>22</sup> En *Development from the Grassroots* (Fundación Interamericana, 1984), Albert Hirschman explora la idea de la “generación y conservación de energía social”, mediante la cual las prácticas aprendidas en una acción comunitaria pueden utilizarse en otras empresas análogas en el futuro.

<sup>23</sup> Véase R. Daubón y H. Saunders (op.cit.) donde se da una presentación detallada de este argumento.

Dichas instituciones deberían considerarse como propiedad de los gobernados y susceptibles a ser modificadas por ellos. La conexión entre instituciones públicas de confianza y el éxito económico es abrumadora<sup>23</sup>. El comportamiento pronosticable que alientan opera en cuatro niveles:

- Permite transacciones entre muchas comunidades bajo normas uniformes, haciendo posible las economías de escala mayor de operación.
- Reduce el costo de la incertidumbre, fomentando así la inversión.
- Reduce el costo de transacciones entre extraños, ya que minimiza la necesidad de posiciones alternativas y reduce el costo de la información.
- Hace que la acción del gobierno sea más pronosticable, fomenta la responsabilidad y deja menos espacios para la corrupción. Esto da a las PP políticas públicas un espacio de tiempo “de confianza” en el que surtir efecto y reduce el incentivo político para implementar alternativas menos deseables.

Adviértase, sin embargo, que el éxito económico no es una garantía a corto plazo de la participación cívica. Si bien dicha participación será necesaria para un éxito económico sostenido, es bastante factible que los segmentos de una comunidad resuelvan divisiones, organicen sus finanzas y consigan éxitos a corto plazo. Incluso grupos de desarrollo de la comunidad bien intencionados pueden optar por ignorar las repercusiones cívicas de su éxito o resistirse a la incorporación de los valores democráticos. Esta es una característica de los países subdesarrollados; es, de hecho, la causa de su subdesarrollo. Inhibe la formación del capital social indispensable para un desarrollo sostenido; una sociedad puede permanecer en este estado reducido por un tiempo indefinido.

Finalmente, una cultura que acoge la innovación requerirá una definición diferente de liderazgo. Dicha comunidad incluyente fomentará un sentido de autoestima, de confianza y de identidad entre quienes se consideran igualmente sus propietarios. El liderazgo en ese contexto se convierte en el deseo de todos de proponer, reunirse y ofrecer soluciones. Todos se consideran cómodos ocupando el espacio público. Entretanto, el papel de los servidores públicos de esa comunidad es interpretar la voluntad de los gobernados e inspirarles; no esperar de ellos que les sigan.

La coherencia social y el éxito económico sostenido peligrarán si los grupos dentro de una sociedad son excluidos de su proceso más amplio. La falta de compromiso de respetar los convenios generados por la deliberación de otros atentará contra la aplicabilidad de dichos convenios. Para mantener esa exclusión, es necesario limitar la confianza hacia quienes están dentro del círculo de amistades de cada persona, donde se recompensa la *lealtad* en vez del *mérito*. Esto significa ignorar las ventajas económicas de una cultura participativa así como su adaptabilidad y propensión a innovar. Una cultura democrática, por el contrario, se da cuenta de la necesidad de la inclusión como única garantía de la fiabilidad de sus convenios y, por ende, de sus instituciones públicas. Una cultura democrática aspirará a incluir todas las voces.

*Esta ponencia es parte del estudio reciente más largo del doctor Daubón, Todas las voces. Su artículo sobre su investigación aparecerá en el próximo número de Desarrollo de Base de la Fundación. Sus recomendaciones a los donantes se puede ver en el sito de la Web [www.upd.oas.org](http://www.upd.oas.org).—PD.*

# Concertación y alianzas para el desarrollo local: La experiencia del Fondo de Contrapartidas para el Desarrollo de Nejapa

Por MARCOS RODRÍGUEZ

**D**urante los últimos años se han emprendido en El Salvador, al igual que en muchos países latinoamericanos, prometedoras iniciativas orientadas a activar procesos de desarrollo local. La mayoría de estas iniciativas han estado centradas en la descentralización de funciones y recursos del gobierno nacional a los gobiernos locales, y en la apertura de estos a la participación ciudadana. Como producto de este proceso, las municipalidades han comenzado a jugar un papel relevante en el aprovisionamiento de infraestructura social, mediante la construcción de acueductos, alcantarillados, tendidos de energía eléctrica, instalaciones deportivas, etcétera, al mismo tiempo que están implementando interesantes medidas en el cumplimiento de roles asignados pero escasamente asumidos en el pasado, como el ordenamiento urbano y recuperación de espacios públicos. Por otro lado, la asignación de recursos públicos a las municipalidades ha pasado de representar aproximadamente el 2 por ciento de los ingresos netos del gobierno nacional hasta 1997, al 6 por ciento a partir de 1998. Al mismo tiempo, la implementación de espacios y modalidades de participación ciudadana en la gestión local, como la planificación participativa, la formación de comités de desarrollo, las actividades de rendición de cuentas y las sesiones abiertas de algunos gobiernos locales, están contribuyendo significativamente a democratizar la gestión pública y a articular los actores locales.

A pesar de los mencionados avances, se percibe la presencia de dos problemas que amenazan la sostenibilidad de los procesos incipientemente abiertos a nivel local. Uno de estos tiene que ver con la precariedad de los recursos disponibles para invertir descentralizadamente en el desarrollo territorial; el otro está relacionado con la débil participación del sector empresarial en los procesos de concertación territorial.

La captación de recursos por el sector público a nivel municipal en El Salvador y en consecuencia, su capacidad de inversión es, al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, sumamente débil. Esto se explica en la presencia histórica de un modelo de estado extremadamente centralizado, en el cual las entidades locales fueron concebidas más como el último eslabón de un estado nacional construido desde arriba, que como el primer eslabón de un estado moderno construido de manera representativa.

Para 1998 las recaudaciones propias de las municipalidades en El Salvador, sólo representaron el 3,6 por ciento de los ingresos corrientes de sectores públicos a nivel nacional. Estas recaudaciones están además desigualmente distribuidas, ya que el 38 por ciento de lo recaudado por las 262 municipalidades del país, correspondió a la alcaldía de San Salvador. A partir de ese año, la trasfere-

cia financiera del gobierno nacional ha elevado la participación municipal en los ingresos corrientes del sector público al 8,5 por ciento y ha disminuido los desequilibrios entre los ingresos de las municipalidades. Sin embargo, este financiamiento continúa siendo reducido, en relación a las inversiones que requiere el desarrollo local, si se considera que los recursos financieros que contaron las alcaldías para su funcionamiento e inversiones apenas ascendió ese año a un promedio de ¢210 (\$US23,33) por habitante.

Por otro lado, los procesos de apertura de la gestión municipal que se vienen desarrollando desde 1994, consistentes principalmente en la implementación de ejercicios de planificación local participativa y constitución de comités de desarrollo local, se han caracterizado por el protagonismo dominante de las organizaciones de vecinos y la escasa participación de los agentes económicos. En consecuencia, la mayoría de los planes locales centran las inversiones casi exclusivamente en infraestructura social y no contemplan la ampliación de las capacidades económicas de los territorios. Esto constituye de por sí una debilidad estratégica de los actuales procesos de desarrollo local. Otra debilidad, igualmente importante, es la casi total dependencia que tienen estos planes de financiamiento externo por parte del gobierno nacional o de la cooperación internacional.

Como respuesta a los mencionados retos, desde 1998 se viene implementando en el municipio de Nejapa la experiencia de un Fondo de Contrapartidas para el Desarrollo Local. Esta experiencia ha sido ya presentada en diversos eventos internacionales y en la actualidad está siendo replicada en otros siete municipios del país: Soyapango, Ilopango, Nueva San Salvador, Mejicanos, Apopa, Acajutla y Sonsonate.

## **El Fondo de Contrapartidas para el Desarrollo Local de Nejapa**

El Fondo de Contrapartidas para el Desarrollo Local de Nejapa es una alianza de distintas instituciones que conforman al tejido institucional del municipio. En esta alianza participan básicamente cuatro sectores: el sector público, representado por la municipalidad; el sector empresarial, representado por una empresa productora de energía eléctrica (Nejapa Power) y una embotelladora de bebidas gaseosas (EMBOSALVA); el sector de organizaciones sociales de base, representado por un consejo de organizaciones de vecinos (la Asociación de Comunidades para el Desarrollo de Nejapa-ACDN); y el sector de instituciones para la promoción del desarrollo, representado por dos ONG (FUSAI y DUNDE). Participa también, como apoyo externo, un quinto sector, el de la cooperación internacional, representada por la Fundación Interamericana (IAF) y la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI).

Por su “razón de ser”, el Fondo es una entidad que pretende constituirse en “un instrumento sostenible de movilización, concertación, coordinación e integración de recursos y capacidades de los distintos sectores, actores privados y estatales de los niveles local, nacional e internacional, en función del desarrollo del municipio de Nejapa”. Vale decir que la movilización de recursos para invertir en los proyectos de desarrollo local es el punto estratégico en torno al cual se produce una confluencia entre el interés público y el interés privado.

No se trata por lo tanto de una entidad especializada en la prestación de ciertos servicios y ejecutora de proyectos, sino de un gestor y catalizador de recursos financieros internos y externos para proyectos de desarrollo local, los

cuales se asientan en un proceso de concertación y participación de los actores claves del territorio. De ahí que el Fondo no se proponga ejecutar los proyectos que financia, sino que se propone promover para esta función a instituciones que cuentan con la especialización necesaria en cada caso y con arraigo en el municipio. Otra característica sobresaliente en la naturaleza del Fondo es su carácter de “Fondo de Contrapartidas”. Esto significa que el Fondo no se constituye con la intención de autofinanciar el desarrollo local, sino de servir como “capital semilla”, que permita “apalancar” inversiones adicionales con un criterio multiplicador de recursos. Por último, cabe destacar que la incorporación de las grandes empresas como coinversores de este Fondo, no responde a inclinación filantrópica sino a su visión de que su aporte favorecerá en alguna forma su propio desempeño empresarial. Este aspecto establece un primer antecedente en el país de conciencia empresarial sobre la existencia de vínculos entre desarrollo territorial y competitividad empresarial.

Dada su naturaleza de “Fondo”, el principal objetivo de este nuevo tipo de institucionalidad local es generar un flujo sostenido de recursos para los programas y proyectos identificados y puestos en orden de prioridad por la sociedad local. Junto a este gran objetivo, el Fondo de Contrapartidas, se plantea otros de gran trascendencia, para promover la democracia y la gobernabilidad desde lo local:

- Promover el protagonismo de todos los actores claves del municipio: alcaldía, comunidades, empresa privada, ONG locales e internacionales, para aportar al proceso de desarrollo local del municipio;
- promover una cultura de concertación y establecimiento de alianzas como vía privilegiada para la sostenibilidad del proceso de desarrollo local en Nejapa.

## Componentes institucionales

El Fondo de Contrapartidas para el Desarrollo Local de Nejapa se ha estructurado recurriendo a instrumentos de carácter normativo, para tener una guía de su funcionamiento futuro. Estos instrumentos se crearon durante el proceso de concertación y negociación de las operaciones del Fondo, y se expresan en dos documentos: El Acta de Constitución y el Reglamento de Funcionamiento.

El Reglamento de Funcionamiento del Fondo establece el tipo de estructura de administración, organización y períodos de funcionamiento; las categorías de miembros, la inversión inicial y la duración de su participación; las atribuciones y las funciones de las diferentes instancias orgánicas del Fondo; los mecanismos para tomar decisiones; los tipos de proyectos a ejecutar y los montos de las inversiones; los formatos de perfiles de proyectos, los mecanismos de monitoreo y elaboración de informes; y finalmente, las modalidades de sistematización y divulgación de la experiencia.

El Acta de Constitución del Fondo incluye cuatro acuerdos claves: (a) la creación del Fondo de Contrapartidas para el Desarrollo Local de Nejapa; (b) la aprobación de convenios de cooperación con inversionistas al Fondo; (c) aprobación del Reglamento del Fondo; y (d) el mecanismo de administración de los recursos financieros que ingresan al Fondo.

La estructura organizativa del Fondo cuenta con una Asamblea de Accionistas, un Consejo Directivo, una Secretaría Técnica, una Secretaría de Coadministración de los recursos y una Secretaría de Monitoreo y Seguimiento. **La Asamblea de Accionistas**, la máxima autoridad del Fondo, está integrada



por representantes de las instituciones firmantes del Acta de Constitución. **El Consejo Directivo** es la instancia de conducción permanente del Fondo. El Reglamento prevé un máximo de 13 puestos que serían repartidos según un sistema de participación por cuotas, para garantizar el equilibrio entre los distintos sectores que constituyen el Fondo. **La Secretaría de Coadministración**, es la responsable de la administración de los recursos y está integrada por la alcaldía municipal y una de las ONG socias. **La Secretaría Técnica**, es la instancia que ejecuta las actividades cotidianas del Fondo y está integrada por personal de las ONG. **El Equipo Coordinador** es el organismo responsable de dar seguimiento a las actividades del Fondo y de preparar propuestas para el Consejo Directivo. Está conformado por un representante de cada una de las instituciones asociadas.

## Financiamiento

El Fondo de Contrapartidas para el Desarrollo Local de Nejapa ha movilizado, hasta el momento, contribuciones cuantificadas en ¢7.058.942,00 (\$809.512,00), tomado en cuenta los desembolsos directos realizados por las agencias internacionales y las empresas, así como las contribuciones realizadas por la municipalidad como contrapartidas financieras de algunos proyectos. Se cuenta también las contribuciones realizadas en especies (principalmente árboles para reforestar) realizadas por la municipalidad y EMBOSALVA, y el aporte en trabajo realizado por los miembros de las comunidades, estudiantes y soldados. Cabe mencionar además, el apoyo otorgado por otras organizaciones locales, como la Cooperativa el Ángel y la ONG FUNDANEJAPA, que no forman parte del Fondo pero que han movilizado recursos propios en la ejecución de algunos proyectos.

La movilización de recursos realizada, que puede ser exigua con relación a las demandas de inversión que exige el desarrollo de Nejapa, resulta sin embargo significativa si se considera que el presupuesto municipal de 1994 fue de ¢244.000,00 (\$US27.897,00) y que en 1998 las transferencias totales del estado al municipio alcanzaron ¢4.162.361,00 (\$US476.242,00). En cuanto a las formas futuras de financiamiento del Fondo, se prevé que se realizará mediante los siguientes mecanismos: a) nuevas contribuciones de sus actuales socios; b) la captación de aportes del gobierno central, mediante el financiamiento de contrapartidas provenientes de instituciones; c) la recuperación de inversiones en actividades productivas orientadas al desarrollo local; d) la captación de aportes de nuevas empresas que se incorporen al Fondo; e) la movilización de recursos por parte de otras ONG que aún no se han incorporado al Fondo y f) los aportes de otras agencias de cooperación internacional.

## Procedimientos

En la práctica, la instancia más activa del Fondo es el Comité Coordinador que se reúne quincenalmente y toma las decisiones operativas, las cuales son asumidas en forma colegiada y por consenso, de tal manera que se privilegia el carácter concertador del proceso de gestión y desarrollo del Fondo.

Como es de esperarse, las decisiones más importantes del Fondo tienen que ver con la aprobación y ejecución de proyectos. El instrumento principal que orienta las inversiones del Fondo de Contrapartidas es el Plan de Desarrollo Local del Municipio que ha sido elaborado mediante mecanismos que promueven la participación activa de la sociedad local y que contiene sus prioridades.

### Aportes Realizados al Fondo de Contrapartidas para el Desarrollo de Nejapa (1998-2000)

Fuente	Modalidad	Colones	Dólares	Porcentaje
Fundación Interamericana	Desembolso directo	1.510.469	173.219	21
La Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional	Desembolso directo	3.015.167	345.776	42
Empresa EMBOSALVA	Desembolso directo	536.423	61.516	10
	40.000 árboles y su transporte.	121.000	13.876	
Empresa Nejapa Power	Desembolso directo	536.423	61.516	8
	Apoyo a San Jerónimo	14.000	1.606	
Alcaldía	Aporte financiero del 20 % a cinco proyectos	167.358	19.192	4
	35.000 árboles	117.000	13.413	
Comunidades, estudiantes y soldados	Trabajo en proyectos	207.020	23.741	3
Cooperativa El Ángel	Rebaja 50 % del precio de terreno para vivienda.	800.000	91.743	11
Fundanejapa	Financiamiento del 10 % del costo de cinco proyectos	75.808	8.694	1
<b>Total</b>		<b>7.100.668</b>	<b>814.292</b>	<b>100</b>

Adicionalmente, para seleccionar los proyectos que se financiarán, se realiza una consulta directa a los representantes de las comunidades que se encuentran representados en la ACDN. El Comité Coordinador recibe solicitudes de apoyo a proyectos prioritarios de las comunidades. Posteriormente, y después de realizado un análisis de la factibilidad técnica, económica y social de cada solicitud de proyecto, y toda vez que se apruebe un orden de prioridades, el Comité Coordinador procede a presentar los perfiles de proyectos al Consejo Directivo del Fondo, para su análisis y aprobación.

Los criterios de selección de los proyectos han evolucionado con el tiempo y la experiencia. En la actualidad se definen como proyectos prioritarios aquellos que cumplen con las siguientes condiciones: amplia cobertura de beneficiarios; que los proyectos estén contemplados en el Plan de Desarrollo Local Participativo; que movilicen una contrapartida comunitaria de, por lo menos, el 15 por ciento del monto del proyecto; que preferentemente movilicen recursos provenientes de la Alcaldía equivalentes al menos al 20 por ciento del monto global del proyecto; y que faciliten la movilización de recursos de contrapartidas aportados por otras instancias públicas, privadas o del sector social.

En la selección de los ejecutores de proyectos, se privilegia a instituciones que movilizan fondos complementarios, siempre y cuando cuenten con experiencia notoria en la materia y presenten cálculos de costos competitivos. En el caso de no encontrarse ninguna institución capaz de movilizar fondos complementarios, se elige una instancia ejecutora con base a la presentación de tres ofertas de servicios.

## Proyectos Financiados por el Fondo de Contrapartidas para el Desarrollo de Nejapa (1998-2000)

Proyecto	Costo		Personas Beneficiadas		Instituciones Beneficiadas
	¢	\$US	Directamente	Indirectamente	
1 Reforestación Cerro Nejapa	557.110	63.889	691	125.000	EMBOSALVA Hidroeléctricas Alcaldía
2 Estudio sobre manejo rió San Antonio	320.000	36.697	9.997	125.000	EMBOSALVA MECAFE CINTEC Cooperativas Alcaldía
3 Compra de terreno para 450 familias.	800.000	91.743	2.700	30.000	EMBOSALVA Cooperativa Alcaldía
4 Estudio Hidrogeológico en Tutultepeque	50.000	5.734	2.944		Alcaldía
5 Construcción puente El Polvón	279.000	31.995	7.620		Cooperativas Alcaldía
6 Ampliación Energía Eléctrica: El Jabalí	294.864	33.815	798		CAES Alcaldía
7 Introducción Energía Eléctrica: El Relámpago	82.980	9.516	96		CAES Alcaldía
8 Ampliación Energía Eléctrica—Sector 85	45.720	5.243	28		CAES Alcaldía
9 Iluminación Complejo Deportivo	130.010	14.909	13.602		CAES Alcaldía Empresas
10 Construcción Piscina Complejo Deportivo	383.220	43.947	13.602		Alcaldía Empresas
11 Apoyo para compra de terreno escolar	14.000	1.605	1.095		MINED Plan Internacional
12 Participación ciudadana	114.000	13.073	600	30.000	ACDN Alcaldía Empresas
<b>Costo Total</b>	<b>3.070.904</b>	<b>352.166</b>	<b>53.773</b>	<b>210.000</b>	

En sus dos años de existencia, el Fondo ha ejecutado, o se encuentra ejecutando 12 proyectos, que representan una inversión estimada de ₡3.070.904 (\$US352.168). Con estos proyectos se ha beneficiado directamente a 53.753 personas y a por lo menos 11 instituciones del sector público, privado y social. Estos proyectos, que se detallan en el cuadro siguiente, se inscriben en cuatro de las siete estrategias de desarrollo que contempla el plan de desarrollo local del municipio de Nejapa, orientadas a la recuperación ambiental, mejoramiento de infraestructura social, impulso del desarrollo económico local y promoción de la participación ciudadana.

## Los resultados obtenidos

Pese a que los tres años de vida del Fondo de Contrapartidas para el Desarrollo Local de Nejapa lo sitúan como una institución joven, lo que admite cierto nivel de incertidumbre y de expectativas sobre su futuro, es posible determinar que, hasta ahora, se han obtenido los siguientes resultados:

- Se ha logrado sentar alrededor de la misma mesa para trabajar por una causa común, a interlocutores que, como el sector empresarial, el gobierno local y las organizaciones de base, históricamente habían estado divorciados. En este sentido, se ha construido una fortaleza que puede resultar central para el desarrollo del municipio.
- Se ha construido un nuevo mecanismo que ha movilizado hasta el momento ₡7.100.668 (\$US814.297) de colones para el desarrollo del municipio.
- Se han ejecutado 10 proyectos que han beneficiado en forma directa a 53.753 personas y que han contribuido a enfrentar retos estratégicos para el desarrollo del municipio.
- Se ha alcanzado un considerable reconocimiento nacional, lo que se manifiesta en el hecho de que la experiencia esté siendo replicada en otros siete municipios del país. Adicionalmente debe registrarse que la promoción de Fondos de Contrapartidas para el Desarrollo Local ha sido retomada como una de las medidas prioritarias de la Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL).
- Se ha despertado un considerable interés en el ámbito internacional, en el marco de la búsqueda de iniciativas innovadoras para promover alianzas para desarrollo local y el desarrollo sostenible. La experiencia de Nejapa resultó premiada en un concurso nacional sobre mejores alianzas para combatir la pobreza en El Salvador, financiada por el BID. De igual forma, el caso a sido seleccionado para ser presentado en Premio Internacional Ciudad de Dubai sobre Mejores Prácticas para Mejorar las Condiciones de Vida.

## Los aportes a la teoría

Los resultados obtenidos por el Fondo de Contrapartidas en el municipio de Nejapa, permiten concluir que nos encontramos ante una iniciativa para promover la constitución de alianzas entre representantes del estado, la empresa privada y del sector social, en función de promover el desarrollo local. El carácter de alianza de esta asociación le es conferido por el hecho de que se trata de un acuerdo de colaboración intersectorial, construido en función de alcanzar objetivos de mediano y largo plazo (no coyunturales), y que permite

que los actores involucrados compartan derechos, obligaciones, riesgos y beneficios en un marco institucional que garantiza la equidad entre las partes.

Este tipo de iniciativa puede ser una alternativa eficaz para movilizar recursos financieros adicionales hacia inversiones de desarrollo local, en municipios que cuentan con empresas de mediano y gran tamaño. El mecanismo de “contrapartidas” posibilita además asociar inversionistas internos y externos al territorio para enfrentar la realización de proyectos que por sus dimensiones o riesgos resultan excesivos para cualquiera de las partes.

Adicionalmente a la movilización de recursos, este tipo de asociación local ofrece como valor agregado la oportunidad de crear y fortalecer los vínculos entre los principales actores del municipio, en torno a un principio de corresponsabilidad para enfrentar los retos que plantea el desarrollo local. Especialmente importante resulta el éxito logrado con la incorporación de la gran empresa a este tipo de esfuerzos, así como en la participación de las organizaciones sociales de base en calidad de socios y no solamente de beneficiarios. Desde una perspectiva nacional y latinoamericana, la iniciativa resulta además sugerente como un medio para fortalecer la gobernabilidad democrática mediante la promoción de la cooperación social en torno al desarrollo sostenible.

El principio filosófico sobre el cual se asienta esta alianza es el reconocimiento de que no solo existen aspectos contrapuestos entre los intereses de los involucrados (en especial entre el Estado y la empresa privada), sino también intereses coincidentes que es posible identificar y desarrollar en beneficio de todas las partes. Este nuevo enfoque contiene además, implícitamente, un replanteamiento de “lo público”, que ya no se percibe como un conjunto de atribuciones exclusivas del Estado, sino como un conjunto de aspectos que inciden en el bienestar de las personas e instituciones del territorio y que por lo tanto ameritan corresponsabilidad en su gestión. En términos generales se puede afirmar que todas las personas e instituciones del municipio pueden compartir los objetivos que persigue el Fondo de Contrapartidas, ya que se benefician de una sociedad más estable, saludable, armoniosa y sostenible. Sin embargo, esta iniciativa depara también beneficios inmediatos y específicos para cada uno de los sectores involucrados.

Las empresas, mediante este tipo de iniciativas obtienen la posibilidad de:

- Ganar reconocimiento como aliadas en la búsqueda del bienestar público, lo cual constituye una fortaleza en un contexto social extremadamente polarizado;
- contar con vasos comunicantes, directos, ágiles y transparentes con otros actores que pueden influir en su propio desempeño;
- ganar socios para construir condiciones de entorno que fortalezcan sus capacidades competitivas; y
- contar con un mecanismo que puede resultar eficiente, transparente y partidariamente despolitizado de coinversión de recursos para la ejecución de proyectos.

El gobierno local, por su lado, puede obtener la posibilidad de:

- Contar con nuevos inversores locales e internacionales en el desarrollo del municipio;
- ganar reconocimiento como un gobierno innovador y abierto a la colaboración intersectorial para el desarrollo local; y

- contar con mecanismos de interlocución con la empresa privada que le permitan abordar problemas cotidianos y fundamentalmente sumarla a los esfuerzos por el desarrollo local.

Las organizaciones de base del municipio y en especial la organización de comunidades, mejora su posicionamiento estratégico para:

- Lograr la realización de proyectos que mejoran la calidad de vida de las personas;
- ganar más influencia en el establecimiento del orden de prioridad de las inversiones locales; y
- contar con una fuente de financiamiento para sostener su funcionamiento.

Las ONG involucradas en el Fondo, por su lado, pueden adquirir:

- Nuevos conocimientos en lo que se refiere a colaboración interinstitucional para el desarrollo local;
- prestigio como instituciones innovadoras en el ámbito del desarrollo; y
- acceso a nuevas modalidades de generación de recursos para obras de desarrollo.

## Lecciones aprendidas

En términos generales se puede afirmar que la experiencia del Fondo se ha visto facilitada por la presencia en el ámbito nacional de un clima democrático, que motiva el surgimiento de actitudes de corresponsabilidad y cooperación por parte de los distintos agrupamientos sociales, económicos y políticos.

Otro aspecto de contexto nacional que ha contribuido a la gestación de esta iniciativa ha sido el creciente interés que está adquiriendo la descentralización del Estado y el municipio como espacio para la gestión del desarrollo. Hasta hace pocos años, era poco probable que la gran empresa hubiese visto a la municipalidad y la sociedad local como interlocutores válidos para realizar sus aspiraciones, mientras que estos últimos difícilmente se hubiesen sentido capaces de establecer relaciones con la gran empresa en un marco de equidad.

En lo que respecta a la situación particular del municipio de Nejapa, un factor clave de éxito ha sido que el gobierno municipal se conciba a sí mismo como promotor del desarrollo, que debe contar con la participación de todos los actores de la sociedad local y no solamente como un prestador de servicios y realizador de obras de infraestructura social. Esta es una característica de la municipalidad de Nejapa, que se expresa desde 1994, en la apertura de diversos espacios de participación ciudadana y coordinación interinstitucional con actores locales y externos al municipio.

En lo que se refiere a la participación del sector empresarial, parece importante que el municipio cuente con empresas visionarias, como Nejapa Power Company, capaces de comprender que una buena parte de sus capacidades competitivas dependen del desarrollo del territorio donde están localizadas. Las condiciones sociales se adhieren tempranamente a la iniciativa y contribuyen a promoverla entre sus pares.

La inscripción de las organizaciones de base en el Fondo de Contrapartidas, en calidad de socios, ha sido otra clave para el éxito obtenido. Las organizaciones de base, en este caso el ACDN, le confieren al Fondo un alto nivel de representatividad social a la alianza. Por otro lado, su participación evidencia que ésta no es una asociación de instituciones que detentan poder para “ayudar a los pobres”, sino una iniciativa orientada a facilitar un proceso incluyente de desarrollo.

Un aspecto central a destacar es el papel de innovación, mediación y acompañamiento jugado por las ONG. En este sentido, una condición importante para que la mediación prospere es que la entidad mediadora gane desde el comienzo la confianza de las partes en lo que se refiere a su capacidad profesional, transparencia en el manejo de fondos y enfoque proactivo en el abordaje de los conflictos locales.

También ha sido importante para el éxito de la alianza la presencia de apoyos externos al territorio, como la Fundación Interamericana, DIAKONIA y ASDI de Suecia. Han acompañado el proceso local con una visión de largo plazo y una metodología de intervención orientada a incentivar el protagonismo responsable y la cooperación entre los actores locales.

Más allá del aporte que ha significado la presencia de cada uno de los actores, es necesario rescatar la contribución que ha significado contar con un plan de desarrollo local elaborado participativamente. La planificación participativa ha sido un mecanismo clave en el proceso de concertación de intereses en Nejapa y ha contribuido a orientar las inversiones del Fondo hacia prioridades que cuentan con amplio respaldo social y visión de futuro.

Otro aspecto que parece bastante claro en la experiencia de Nejapa es que las iniciativas de alianzas requieren tiempo y dedicación. Como ejemplo de esto, vale mencionar que el proyecto aprobado por la IAF a FUSAI para facilitar la construcción del Fondo, previsto originalmente para dos años, debió enmendarse en dos oportunidades. En este sentido, es importante tomar en cuenta que la preparación y sostenibilidad de la alianza se facilita cuando se avanza de lo simple a lo complejo, sin anteponer lo formal a lo real y tratando de alcanzar pequeños éxitos que motiven a las partes involucradas a abordar retos mayores.

La construcción de una alianza debe ser algo más que una suma de intereses particulares y un reparto de funciones entre los socios. De ahí que resulte fundamental crear mecanismos institucionales y un estilo de trabajo que incentiven la participación, la corresponsabilidad y el apropiamiento progresivo de la iniciativa por parte de los involucrados. Una de las llaves del éxito durante el período de gestación de la alianza fue que la idea preliminar fue sometida a un proceso de consulta en el que los distintos actores fueron incorporando sus aportes y expectativas.

En la medida en que la alianza evoluciona y enfrenta retos más complejos, se debe ir desarrollando y precisando las reglas que regulan su funcionamiento. Si bien es cierto que cuando se constituyó el Fondo alcanzó con el establecimiento de un acta y de un reglamento básico para comenzar a trabajar, también lo es que en su evolución se hizo necesario definir con más precisión algunas de las reglas del juego: (i) las modalidades de elección de ejecutores; (ii) las condiciones de elegibilidad de proyectos y (iii) los aportes financieros de las partes.

Los conflictos no deben de ser obviados bajo el pretexto de que amenazan la alianza. Hay que abordarlos propositivamente, ya que la voluntad de cooperación intersectorial es un proceso acumulativo que se construye progresivamente. No es difícil caer en la tentación de evitar el abordaje de los conflictos, particularmente entre los sectores “público” y “privado”, en el entendido de que esto puede minar la movilización de recursos para la ejecución de proyectos. Sin embargo, la experiencia de Nejapa demuestra justamente lo contrario. El Fondo ha servido como un espacio de interlocución y concertación entre los actores del territorio, en el que la voluntad de cooperación intersectorial se ha ido fortaleciendo progresivamente.

# Construyendo la democracia desde las bases en Bolivia

Por RONALD MACLEAN A.

**H**istóricamente, desde la década de los treinta el rasgo típico de la organización del Estado Boliviano ha estado caracterizado por un modelo centralizado, vertical, de comando y control, de capitalismo de estado que se institucionalizó por la Revolución Nacional del año 1952. Este era un estado corporativo que buscaba la intermediación en la política de ciertos sectores que se aferraban al poder y se constituían en sus actores principales. En contraste, la estructura descentralizada del nuevo estado que estamos construyendo es de carácter ciudadano, descentralizado, participativo y transversal.

Mientras el estado centralizado concentraba los recursos en el eje central — La Paz, Cochabamba y Santa Cruz—el nuevo estado ha redistribuido el poder político a través de la descentralización municipal, y el poder económico a través de la coparticipación. Actualmente los municipios, en función de su población, reciben más del 21 por ciento de la inversión pública, 10 veces más que en el pasado.

Antes Bolivia se caracterizaba por el capitalismo de estado. Ahora, el nuevo estado es de una economía de mercado que busca la democracia económica y que ésta llegue a todos los ciudadanos. El antiguo estado era autoritario y sistémicamente corrupto, debido a la persistencia del monopolio en la toma de las decisiones, la discrecionalidad y la falta de rendición de cuentas. El nuevo estado es más participativo, institucionalizado y dialogante. El antiguo estado era pretoriano, tal como lo define Huntington, donde la confrontación y la polarización eran las características principales. Cada uno de los sectores corporativos presionaba sobre el estado y se confrontaban representando intereses particulares y no necesariamente de la sociedad. El nuevo estado busca formar identidades locales a través de su relación con el territorio y de identificar al ciudadano con su nación.

Antes, el estado corporativo gobernaba a través del control social de arriba hacia abajo y lo ejercía vigilando y controlando a la población. Teníamos un estado gendarme porque para convencer y gobernar aplicaba la fuerza sobre la ciudadanía y ejercía el monopolio de la violencia. Los grupos de poder asediaban al estado y no escatimaban recursos para sacar “tajada” en beneficio de su grupo de presión.

En el estado clásico los grupos de presión se constituían para conseguir prebendas del estado. No estamos hablando de ningún grupo en específico. Pueden haber sido empresarios, sindicatos, estudiantes o militares. Se organizaban en torno a demandas específicas pero no representaban a toda la sociedad y menos a la gente pobre que quedaba al margen de los beneficios que estos



grupos obtenían. Fue el proceso de descentralización iniciado en 1994, mediante la Ley de Participación Popular, el cual inauguró la descentralización del estado boliviano, a través de la transferencia de competencias y recursos a los gobiernos municipales y el reconocimiento de las organizaciones sociales para participar en la gestión municipal.

Esta modalidad de “shock” no fue gradual o por “goteo” como generalmente acontece. La transferencia de competencias y recursos podría haber tomado años en llegar hasta donde avanzamos y/o haber estado sujeta a la discrecionalidad y voluntad política de los gobernantes de turno. En cambio, se plasmó vía un conjunto de instrumentos normativos que descentralizaron al estado sin pausas y de un “solo tirón”. Conllevó diversos riesgos y costos: las limitadas capacidades institucionales de las instancias subnacionales, el caos en materia de delimitación y demarcación de territorios, ausencia de información socioeconómica a nivel de sección de provincia, y otros, que en este momento aún no están resueltos.

El proceso se ha afianzado en las entidades públicas locales y de un conjunto de actores sociales e institucionales sin los cuales no se hubiera podido estructurar toda una red y lógica de funcionamiento anidada en lo municipal-territorial. Esto sucedió a pesar de las diversas dificultades y ausencia de conducción del más alto nivel del proceso de descentralización capaz de articular las definiciones de políticas sectoriales, en el marco de un único proceso institucional, y la falta de coordinación en el accionar de los órganos gubernamentales involucrados.

Por la forma en que el proceso ha sido asumido por la ciudadanía y como el sistema político comprende la forma de operar las políticas públicas, la única línea que aparece de forma sugerente encalla en la siguiente premisa: “Debemos pensar nacionalmente y actuar localmente”. El desafío es construir un nuevo estado y desde la perspectiva municipal.

El estado consensuado que ahora tratamos de construir, más bien es una gobernabilidad de redes donde los municipios se constituyen en pequeñas formas de estado. El estado boliviano se desconcentra, multiplica y asienta en el área territorial de cada municipio.

En este nuevo esquema, obviamente, la gobernabilidad cambia. El control social se convierte en el control del ciudadano sobre el estado. Se cambia la relación estado-individuo. Lamentablemente, heredamos la forma de las constituciones europeas que estaban diseñadas para defender al estado de los individuos; en cambio la constitución norteamericana defiende al ciudadano contra el estado. Esa es la transición que estamos realizando. Queremos un estado que privilegie al ciudadano, que busque su bienestar a partir de la territorialidad de su municipio.

La relación entre estado y sociedad se vuelve horizontal y participativa. El estado se convierte en facilitador, en un buen padre de familia que procura una excelente relación entre sus partes. El equilibrio en esta relación se logra sólo a través de balances periódicos, de tal manera que nadie tenga preeminencia sobre otros grupos. Ésta es la nueva gobernabilidad consensuada donde hay equilibrio entre cada uno de los grupos y el estado ya no es más el gendarme sino el facilitador de esa relación horizontal entre los ciudadanos.

Entonces, nace como una respuesta a la problemática de la urbanización el poder vecinal democrático—la apropiación de los ciudadanos de su propio destino en cuanto ellos toman las decisiones, definen cuánto gastar, dónde gastar, cuáles son sus prioridades, si quieren un alcantarillado o empedrado. Antes era

el alcalde quien tomaba la decisión en cuanto a los temas municipales y los vecinos no sentían que ésa era su obra.

A través de proyectos piloto, el poder vecinal se está aplicando en tres ciudades de Bolivia—La Paz, Cochabamba y Sucre—para hacer que la participación popular llegue a los pobres de esas ciudades. Actualmente los recursos sólo llegan al centro de la ciudad y benefician a zonas donde viven los concejales o el alcalde, y no llegan a los sectores donde viven los más pobres. Lo mismo sucede con la participación popular que no llega a los pueblos originarios o las comunidades indígenas, como los Guarayos de Santa Cruz o los pueblos originarios de la provincia Gualberto Villarroel, de La Paz, Potosí o Chuquisaca.

Además, hemos iniciado un proceso para que los municipios indígenas coincidan con los municipios políticos. Si la distribución política no coincidía con los territorios o comunidades indígenas, ahora estamos haciendo un proyecto para que a fin de año tengamos a las comunidades indígenas con sus municipios. De igual manera, en las ciudades haremos que cada distrito, en función a su población, reciba parte de los recursos de la coparticipación y que los más pobres reciban también parte de los recursos del HIPC.

Los municipios saben cuánto de presupuesto tienen asignado para la gestión en función a su población y que no es cuestión de pedirle al gobierno más recursos. Por eso es importante que cada municipio adapte su presupuesto y localice sus necesidades primordiales para dar respuesta inmediata. Debemos dejar de esperar que el gobierno central resuelva todo. Debemos buscar soluciones en el ámbito local; a eso nos lleva la nueva forma de gobernabilidad que fue un proceso de diálogo muy largo pues ya llevamos seis años de concertación y eso nos dio una gran base que tenemos que consolidar.

Hemos ido de las políticas locales a los lineamientos antipobreza. A nivel de los barrios estamos hablando de cómo combatir la pobreza. De las discusiones sobre la coparticipación hemos pasado a tomar decisiones sobre cómo asignar la inversión pública, aspecto que es muy importante. De lo cuantitativo hemos ido a lo cualitativo. Ahora los bolivianos pedimos calidad en la educación, en la salud y en los servicios. Ese es un gran avance en el ámbito social.

Estamos construyendo entre todos los bolivianos una estrategia nacional de reducción de la pobreza. Ya no es un iluminado o los famosos consultores internacionales que vienen a decirnos cómo combatir nuestra pobreza. Lo estamos haciendo nosotros mismos. Por eso en el Diálogo Nacional se diseñaron las líneas maestras para combatir la pobreza y eso obviamente tiene un gran valor. Nadie sabe mejor que los pobres qué se debe hacer para combatir la pobreza.

La lucha contra la pobreza se convertirá en una política de estado a largo plazo (15 años). Actualmente, estamos tratando la Ley del Diálogo Nacional que será aprobada por el Congreso y posteriormente promulgada por el Presidente de la República. Este se constituye en el esfuerzo más grande y extraordinario de consulta nacional, para la definición de un lineamiento estratégico, y que se entiende por generar mayores espacios de participación e incidencia no solo en operación sino también en la formulación de políticas. El proyecto de ley tiene dos elementos fundamentales:

- Completa un proceso de descentralización en los sectores de salud y educación, con la ampliación de la competencia y transferencia de los recursos para la administración de los recursos humanos en ambos sectores. Asimismo los vecinos y los padres de familia podrán tomar decisiones sobre premios o aumentos de salarios para buenos maestros, y la disciplina que corresponda a los docentes faltones. Lo mismo sucede con la

salud; los vecinos serán los que manejen la salud. La participación popular distribuye en todo el país \$US200 millones anuales; con la descentralización de la educación y de la salud habrá \$US400 millones adicionales. Además con los recursos de los fondos de inversión y desarrollo, estos podrán alcanzar a casi los \$US1.000 millones, cifra inédita e inequívoca para profundizar la descentralización en Bolivia.

- Por otro lado, la política de compensación, que ha impulsado el actual gobierno, es el primer esfuerzo serio por redefinir a las relaciones fiscales intergubernamentales. El manejo discrecional y prebendal de los fondos de inversión y desarrollo, concluye con una política transparente de asignación de financiamiento, sea donación o crédito. Fórmulas y criterios técnicos, sobre menús sujetos a las orientaciones estratégicas definidas por sectores, van a cambiar la forma y orientación de la inversión municipal así como el cofinanciamiento y concurrencia. De esta manera, intentamos cerrar una brecha de eficiencia que estaba en entredicho en el modelo boliviano.

Estas constituyen las principales propuestas para profundizar la descentralización, creer en el individuo, en la participación ciudadana, en la democracia, mecanismos que nos permitan mejorar y generar las condiciones para el desarrollo humano y económico sostenible.

# Conclusiones y repercusiones

EXTRACTO DE LA PRESENTACIÓN DE DARCY ASHMAN

Resumiendo las presentaciones del foro, Darcy Ashman identificó temas que habían surgido y mostró desafíos en la formulación de las políticas tendientes a facilitar la construcción de la democracia desde la base. Tanto del contenido del foro como de su propia investigación y experiencia, la señora Ashman extrajo una hipótesis fundamental: es más probable que la descentralización promueva la democracia de base y su consecuencia anticipada, el desarrollo local, si se cumplen dos condiciones:

- El gobierno central transfiere suficientes recursos y autoridad a las unidades más básicas del gobierno en el plano local.
- La población pobre y marginada amplía su participación en las decisiones locales, incluida la adjudicación de recursos.

## Transferencia de autoridad y recursos

Subyacente en el cambio de poder del nivel central al nivel local se encuentra una política inspirada en uno de tres modelos:

- **devolución**, una descentralización de la toma de decisiones legislativa y administrativa acompañada de una reasignación de recursos.
- **desconcentración**, una descentralización de la autoridad administrativa.
- **delegación**, descentralizar transfiriendo la ejecución de los servicios a instituciones externas al gobierno.

Ya sea que se utilice un modelo, como en Bolivia, un caso de delegación de competencia, o una combinación de los tres, como en El Salvador, la transferencia de poderes se centra en el uso constructivo de la autoridad por parte de un gobierno central proactivo que:

- proporciona el marco legal;
- lleva el proceso al nivel ejecutivo;
- aumenta los recursos fiscales y técnicos y la capacitación;
- estructura una adjudicación equitativa entre municipios grandes y pequeños.

## Habilitación de la población pobre y marginada en el plano local

Muchos oradores, panelistas y participantes consideraron que la descentralización puede permitir a los grupos pobres y marginados tomar la iniciativa y las decisiones que afectan a sus necesidades de desarrollo. Ya existen pruebas de

que los gobiernos utilizan una mayor autonomía para buscar oportunidades de desarrollo. Si bien estos ejemplos no siempre pueden reproducirse con exactitud, siguen constituyendo “prácticas óptimas” de aprendizaje:

- Las asociaciones de funcionarios de gobiernos locales pueden promover el diálogo y defender políticas de apoyo.
- Se necesita formar los recursos humanos mediante la educación, la capacitación y la experiencia.
- Se puede fortalecer a los grupos de base para que representen a sus miembros y se relacionen con otros grupos, tales como las organizaciones no gubernamentales, la empresa privada y las entidades de ayuda externa.

## **Elementos del proceso desde la descentralización a la democratización y al desarrollo local**

- El **tiempo** es esencial para lograr un verdadero desarrollo y transformación social, especialmente en sociedades sin tradición de participación cívica en el plano local.
- El **aprendizaje** debe tener lugar en distintos planos—entre particulares, familias, organizaciones, redes y sociedades.
- Las **competencias básicas** de las alianzas de colaboración que promueven el desarrollo comprenden la capacidad de crear confianza, de entablar el diálogo, la negociación y la deliberación, de innovar, de responder, de adaptarse y dirigir facilitando e inspirando, más que dominando.

## **Consecuencias para las autoridades**

Las experiencias y conclusiones presentadas complementan los estudios académicos y normativos y pueden ser útiles en la determinación de modelos e hipótesis para poner a prueba otros marcos. Las consecuencias para quienes tratan de construir la democracia desde la base son, entre otras, las siguientes:

- Los **gobiernos centrales** deben decretar no solo políticas sólidas y bien diseñadas, sino también un marco jurídico y reglamentario, incluido un conjunto de derechos civiles. Deben complementarlos con estrategias eficaces, planes de ejecución, fijación de metas, compromisos y evaluación.
- Los **gobiernos donantes** que cuentan con políticas acertadas en apoyo de las alianzas y la sociedad civil deben estar conscientes de que un enfoque que se limita a la rendición de cuentas y a los resultados puede ser contraproducente. Para fomentar alianzas eficaces y manejar los riesgos de los proyectos de desarrollo, los donantes necesitan ser sensibles, flexibles e innovadores y comprometerse a largo plazo.
- Los **profesionales del desarrollo de base** tienen a su disposición una amplia gama de socios dispuestos a encontrar objetivos comunes y negociar planes y estrategias que producen beneficios concretos para la comunidad.

# Biografías de los ponentes

## **David Valenzuela**

Presidente, Fundación Interamericana  
Arlington, Virginia, EE.UU.

Correo electrónico: [dvalenzuela@iaf.gov](mailto:dvalenzuela@iaf.gov)

La carrera de David Valenzuela comenzó en la Fundación en 1979. Desde entonces, ha servido como representante para Perú y Bolivia; representante principal para la Región Andina; director regional para el Cono Sur y Brasil; director regional para México, América Central y el Caribe; vicepresidente de programas; presidente en funciones; y, desde enero de 2001, como presidente. En 1990, se tomó una licencia de cinco años con el fin de restablecer y dirigir el Cuerpo de Paz en Chile después de la vuelta del país a la democracia. Antes de unirse a la Fundación, el señor Valenzuela fue representante regional en los países andinos para Church World Services en Perú de 1976 a 1979; director adjunto del Cuerpo de Paz para El Salvador de 1971 a 1976; y, desde 1968 hasta 1971, fue funcionario de programas de América Latina para la Secretaría Internacional del Servicio de Voluntarios, con sede en Ginebra. Ciudadano estadounidense, el señor Valenzuela nació y se crió en Chile.

## **Elizabeth Spehar**

Coordinadora Ejecutiva, Unidad para la Promoción de la Democracia  
Organización de los Estados Americanos  
Washington, D.C., EE.UU.

Correo electrónico: [espehar@oas.org](mailto:espehar@oas.org)

Desde su nombramiento como coordinadora ejecutiva de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos en 1995, Elizabeth Spehar ha participado en la organización de un sinnúmero de misiones de observación electoral, ha desarrollado la capacidad de resolución de conflictos de su unidad y ha escrito sobre estos temas en varias publicaciones. Antes de llegar a la OEA, encabezó el Programa Américas en el Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático en Montreal. Trabajó como consultora de desarrollo para la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional, particularmente en áreas de organización regional, derechos humanos y mujeres y desarrollo en Latinoamérica; oficial de programas del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas; y oficial de proyectos en Latinoamérica para Match International, una ONG dedicada a la promoción de la mujer en el desarrollo. Sus antecedentes académicos incluyen un B.A. de Queen's University en Kingston, Canadá; diploma de estudios superiores de la Université de Pau, Francia; y una maestría en asuntos internacionales de la Universidad de Carleton en Ottawa.

### **Lester Salamon**

Director, Center for Civil Society Studies, Johns Hopkins University  
Baltimore, Maryland, EE.UU.

Correo electrónico: mbilzor@jhunix.hcf.jku.edu

El doctor Salamon es un pionero en el estudio empírico del sector sin fines de lucro. Su libro de 1982, *The Federal Budget and the Nonprofit Sector* [El presupuesto federal y el sector sin Fines de lucro], documentó, por vez primera, la escala del sector sin fines de lucro y el alcance de su apoyo gubernamental. Su obra *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State* [Socios en el servicio público: Relaciones entre el gobierno y las organizaciones sin fines de lucro en el moderno estado de bienestar] obtuvo el Galardón del Libro Destacado de 1996 de la Asociación de Investigación de las Organizaciones sin Fines de Lucro y Acción Voluntaria (ARNOVA). Los resultados de su labor en la esfera internacional aparecen en *The Emerging Sector* [El sector emergente]; en *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector* [La sociedad civil mundial: Dimensiones del sector sin fines de lucro]; y en una serie completa sobre el sector internacional sin fines de lucro publicada por Manchester University Press. El doctor Salamon también es autor de *America's Nonprofit Sector: A Primer* [El sector sin fines de lucro de los Estados Unidos: Texto Básico], utilizado ampliamente en los cursos universitarios.

El doctor Salamon tiene un B.A. en economía y estudios de política de la Universidad Princeton y un doctorado en gobierno de la Universidad Harvard. Anteriormente prestó servicios en calidad de director del Centro de Investigación de Gobierno y Gestión en el Urban Institute en Washington, D.C., y como director asociado de la Oficina de Gestión y Presupuesto de los Estados Unidos. Antes de llegar a Johns Hopkins, enseñó en la Universidad Duke, la Universidad Vanderbilt y, durante el movimiento de derechos civiles, en el Tougaloo College en Misisipí. Es miembro del Comité Consultivo sobre Ayuda Exterior Voluntaria de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID); de las juntas directivas de la Asociación de Organizaciones sin Fines de Lucro de Maryland y la Fundación de la Comunidad de Chesapeake; y de las juntas editoriales de *Voluntas*, *Administration and Society*, *Society*, *Public Administration Review* y *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*.

### **Carlos Hugo Molina Saucedo**

Presidente, Centro para la Participación y Desarrollo Humano  
Sostenible (CEPAD)

Santa Cruz, Bolivia

Correo electrónico: chmolina@roble.scz.entelnet.bo

Durante los años 1990, Carlos Hugo Molina Saucedo participó activamente en el proceso de descentralización del gobierno boliviano, desempeñando inclusive el puesto de secretario nacional de participación popular. Trabajó en reformas a la constitución política del estado boliviano y la elaboración de la Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo, la Ley de Participación Popular y sus Decretos Reglamentarios y la Ley de Descentralización Administrativa y sus Decretos Reglamentarios. Como funcionario nacional trabajó en los Ministerios de Defensa Nacional, Relaciones Exteriores, Desarrollo Humano, Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, y en la Embajada de Bolivia en Costa Rica. Actualmente asesora programas de descentralización y participación en Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela, y para 50 gobiernos

municipales de Bolivia. El doctor Molina Saucedo se recibió de abogado en la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno donde volvió más tarde para enseñar, investigar, ejercer la docencia en las cátedras de derecho administrativo y derecho internacional público y, servir como secretario general. Además de autor de 12 libros, es columnista de varios matutinos nacionales.

#### **Neville Duncan**

Director, Consortium of Graduate Schools; Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies

Universidad de las Indias Occidentales

Kingston, Jamaica

Correo electrónico: nduncan@uwimona.edu.jm

Neville Duncan tiene diplomas en economía y gobierno de la Universidad de las Indias Occidentales y un doctorado de la Universidad de Manchester. El doctor Duncan ha investigado el gobierno y la política del Caribe, la economía política, la pobreza, la habilitación de la comunidad y las organizaciones no gubernamentales así como cuestiones de relaciones internacionales. Es el autor/editor de nueve libros o monografías, 10 informes y 70 artículos académicos, así como de cientos de otras ponencias y manuscritos. Además de su considerable labor erudita en el gobierno, la pobreza y el desarrollo de la comunidad, ha sido contratado como consultor por el BID, el Banco Mundial, la OEA, el PNUD, el UNICEF, la CEPAL/CDCC, DFID, CARICOM, OXFAM y distintas organizaciones no gubernamentales, entre otros clientes.

#### **Ramón Daubón**

Asociado, Kettering Foundation

Washington, D.C., EE.UU.

Correo electrónico: KFDaubon@aol.com

Además de la función que desempeña con la Kettering Foundation, Ramón Daubón es director ejecutivo del Instituto de Medio Ambiente y Desarrollo del Caribe en su ciudad natal San Juan, Puerto Rico. También dirige la Comisión Especial sobre Sociedad Civil en la Fundación del Grupo Esquel en Washington y es asesor de la Red de Democracia Interamericana, la Fundación Canadiense para América Latina y el Grupo de Estudios del Caribe de la Universidad Georgetown. Fue administrador adjunto de la Oficina de la AID para América Latina y el Caribe; representante principal de la Fundación Interamericana para Chile, Argentina y el Caribe, sucesivamente; y, en Santiago de Chile, representante de la Ford Foundation para los países del Cono Sur y andinos. Tiene un doctorado en desarrollo económico de la Universidad de Pittsburgh y ha escrito extensamente sobre democracia y desarrollo, con énfasis especial en América Latina y el Caribe.

#### **Beryl Levinger**

Directora, Center for Organizational Learning and Development (COLAD)

Education Development Center

Newton, Massachusetts, EE.UU.

Correo electrónico: blevinger@edc.org

La especialización académica de Beryl Levinger es la evaluación y gestión de organizaciones no gubernamentales internacionales, en particular las que se dedican al desarrollo sostenible. En un año típico en COLAD, ella trabaja con unas 50 ONG orientadas al desarrollo, entidades de gobierno e instituciones



multilaterales para evaluar y fortalecer la capacidad institucional. Además es distinguida profesora de gestión sin fines de lucro en el Instituto de Estudios Internacionales de Monterey en California. Como profesional veterana con más de 30 años de experiencia en la gestión sin fines de lucro y la educación internacional, la doctora Levinger ha ocupado cargos de liderazgo en American Field Service, CARE e InterAction. En la actualidad, la doctora Levinger dirige un estudio de cinco años para evaluación y documentación para la AID de los esfuerzos de creación de capacidad de 30 organizaciones internacionales sin fines de lucro a las que la entidad proporciona apoyo financiero. Este trabajo ya ha producido una base de datos integral. La doctora Levinger es coautora de *Hacia la Escuela Nueva*, libro publicado por el Ministerio de Educación de Colombia en 1977, que ayudó a crear el marco para el aclamado movimiento Escuela Nueva de ese país. Su obra más reciente es *Critical Transitions: Human Capacity Development Across the Lifespan* [Transiciones críticas: Desarrollo de la capacidad humana a lo largo de la vida].

**Patrick Breslin**

Director de Relaciones Externas, Fundación Interamericana  
Arlington, Virginia, EE.UU.

Correo electrónico: pbreslin@iaf.gov

Patrick Breslin, ahora director de relaciones externas de la Fundación Interamericana, trabajó en la IAF anteriormente como director de investigación y como representante de la Fundación para Honduras y Colombia. Sus publicaciones incluyen dos libros así como artículos y ensayos en varias revistas y periódicos nacionales. Tiene un doctorado de la Universidad de California en Los Angeles y prestó servicio como voluntario del Cuerpo de Paz en Colombia.

**René Canjura**

Alcalde de Nejapa

Nejapa, San Salvador, El Salvador

Correo electrónico: alcaldianejapa@netcomsa.com

René Canjura ha sido reelecto alcalde del municipio de Nejapa por varios períodos consecutivos. Como miembro del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), integra la Comisión Transición de su partido. Es ex presidente de la Cooperación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES). El señor Canjura tiene una licenciatura en filosofía de la Universidad de El Salvador, y ha asistido a numerosos cursos en cooperativismo, sindicalismo, desarrollo humano y derecho internacional.

**Ernesto Barrientos**

Gerente General, Embotelladora Salvadoreña, S.A.

San Salvador, El Salvador

Fax: (503) 211-2251

Ernesto Barrientos tiene un B.S. en ingeniería mecánica de la Universidad de Houston en Tejas y una maestría en administración de empresas de la Universidad Francisco Marroquín. Además de integrar la junta directiva de la compañía que administra desde 1975, es miembro del consejo directivo de Corcho y Lata, S.A.; Industrias Cristal, S.A.; Rensica, S.A.; Aurora, S.A.; Industrias Soyapango, S.A.; Telsinca, S.A.; y de C.V. Mensajeros de la Paz. De 1983 a 1986 fue director de la Cámara de Comercio de El Salvador.

**Antonio Orellana**

Presidente, Junta Directiva, Asociación de Concertación para el Desarrollo de Nejapa (ACDN)

Nejapa, San Salvador, El Salvador.

Fax: (503) 201-0061

Antonio Orellana es presidente de la junta directiva de la Asociación para la Concertación y el Desarrollo de Nejapa. De origen campesino, se ha desempeñado como promotor de salud entre las comunidades rurales desde la década de los años 80. A partir de 1994 el señor Orellana se destacó como dirigente de base en el municipio de Nejapa y participó activamente en los procesos de planificación local que fueron convocados por la municipalidad. Desde que se constituyó el Fondo para el Desarrollo Local de Nejapa, Antonio Orellana forma parte de su junta directiva, representando a la sociedad civil local.

**Francisco Antonio Mancía**

Gerente, Centro de Capacitación San Andrés

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Integral (FUSAI)

San Salvador, El Salvador

Correo electrónico: fusai\_sanandres@telesal.net

Licenciado en arquitectura y poseedor de una maestría en administración financiera, Francisco Antonio Mancía ha sido funcionario del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, apoyando procesos de asistencia técnica a gobiernos locales en generación de empleo, ordenanzas municipales, movilización y articulación de recursos con actores locales de la sociedad civil. Ha trabajado como oficial de proyectos del Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas y también en el fortalecimiento institucional de varias organizaciones no gubernamentales a través de proyectos financiados por la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID). El señor Mancía ha sido en distintas ocasiones ponente en foros y conferencias.

**Marcos Rodríguez**

Jefe de Programas, Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

San Salvador, El Salvador

Correo electrónico: rodriguezvillalta@salnet.net

Marcos Rodríguez, quien tiene una amplia experiencia en la ejecución de proyectos de desarrollo local, ha sido ponente en diversas conferencias internacionales y ha escrito libros y artículos al respecto. Su especialidad es la promoción del protagonismo de las organizaciones de base y la construcción de alianzas entre el sector social, los gobiernos locales y el sector empresarial. Estudió en las universidades de Estocolmo y Luterana Salvadoreña y tiene una licenciatura en economía y el título de “experto en desarrollo local” otorgado por la Oficina Internacional de Trabajo de las Naciones Unidas.

**Jaime Torres Lara**

Director Ejecutivo, Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales (CELCADEL)

Quito, Ecuador

Correo electrónico: jtl@iula.net

Jaime Torres Lara, quien ha sido secretario ejecutivo del CELCADEL desde su creación en 1983, es responsable de todos los proyectos financiados por organizaciones internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, el

Banco Mundial, la AID, la Comunidad Europea, la Federación Canadiense de Municipios, la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional, la Federación Canadiense de Municipios, la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional y el Gobierno de Países Bajos. Es director fundador de las revistas *Democracia Local*, *Iula Informa* y *Poder Municipal* así como autor de muchos artículos y ponencias. El señor Torres Lara es diplomado en sociología y ha participado en muchos cursos internacionales y seminarios relacionados con la gestión, la operación y el mantenimiento de servicios municipales, entre otros temas.

**Ronald MacLean Abaroa**

Ex ministro de Desarrollo Sostenible y Planificación, República de Bolivia  
La Paz, Bolivia  
e-mail: mzeballos@cocrd.rds.org.bo

Ronald MacLean Abaroa se desempeñó en la administración del ex presidente Hugo Banzer como ministro de desarrollo sostenible y planificación, ministro de hacienda y jefe del gabinete económico. Entre 1978 y 1999 ocupó el cargo de ministro de planeamiento y coordinación, ministro de relaciones exteriores y jefe del gabinete de ministros de la República de Bolivia, y vicepresidente del concejo municipal de la ciudad de La Paz. Fue alcalde de la ciudad de La Paz en cuatro ocasiones. Ha trabajado como investigador principal en el proyecto para Centro América del Instituto para el Desarrollo Internacional de la Universidad Harvard, liderando la investigación en reforma institucional y gobernabilidad. Miembro fundador de Transparencia Internacional, es coautor (con Robert Klitgaard y Lindsay Parris) del libro *Ciudades corruptas: una guía práctica para la curación y prevención*, que figura entre los cinco libros más vendidos en la biblioteca del Banco Mundial. El señor MacLean fue titulado de la carrera de economía de la Universidad de Maryland en 1970 y asistió a la Escuela Kennedy de Gobierno en la Universidad Harvard, donde recibió su maestría en administración pública en 1980. Fundó y es presidente de MacLean-Abaroa Consultores Ltda., en Bolivia, firma de la cual es propietario. Además ha sido asesor en temas gubernamentales para el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OECD) y de los gobiernos de Bolivia, Chile y Colombia.

**Darcy Ashman**

Consultora independiente  
Boston, Massachusetts, EE.UU.  
Correo electrónico: djash3@aol.com

Darcy Ashman es investigadora y consultora de las alianzas, redes y asociaciones de desarrollo sostenible y democratización. Sus casi 20 años de experiencia con organizaciones y redes de la sociedad civil incluyen iniciativas tales como el Foro Internacional sobre Creación de Capacidad en India, el Taller en Túnez y la Asociación Global en Bangladesh, Zimbabwe y los Estados Unidos. Ha presentado su investigación en numerosas conferencias internacionales y, en fecha reciente, publicó artículos sobre la colaboración con la sociedad civil en *World Development and Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* [El trimestral del desarrollo mundial y del sector sin fines de lucro y voluntario]. La doctora Ashman recibió su doctorado en comportamiento organizativo de la Boston University y una maestría de la Facultad de Jurisprudencia y Diplomacia Fletcher de la Tufts University.

**Anne Marie Blackman**

Especialista principal, Unidad para la Promoción de la Democracia  
Organización de los Estados Americanos  
Washington, D.C., EE.UU.

Correo electrónico: [ablackman@oas.org](mailto:ablackman@oas.org)

Anne Marie Blackman es encargada de un programa de cooperación en descentralización, gobierno local y participación ciudadana. En la OEA ha ejercido también los cargos de asesora para asuntos haitianos en la Oficina del Secretario General y asistente ejecutiva del subsecretario de administración. Como funcionaria de la Cancillería de Barbados, desde 1982 hasta 1991 desempeñó cargos diplomáticos y consulares, en Caracas, Barbados y Washington, D.C., e integró la delegación de Barbados ante la OEA. La señora Blackman, que domina inglés, español, francés y portugués, es licenciada en idiomas, por la Universidad de Heriot-Watt en Edimburgo, Escocia, y tiene una maestría en administración de la Universidad de Central Michigan, Estados Unidos. Ha contribuido como redactora o autora de publicaciones sobre temas relacionados con la democracia.

## Organización de los Estados Americanos

La Organización de los Estados Americanos (OEA) es la organización regional más antigua del mundo, ya que se remonta a la Primera Conferencia Internacional de Estados Americanos, celebrada en Washington, D.C., de octubre de 1889 a abril de 1890. En esta reunión se aprobó la creación de la Unión Internacional de Repúblicas Americanas. La Carta de la OEA se suscribió en Bogotá en 1948 y entró en vigencia en diciembre de 1951. Posteriormente la Carta fue enmendada por el Protocolo de Buenos Aires, suscrito en 1967, el cual entró en vigencia en febrero de 1970; por el Protocolo de Cartagena de Indias, suscrito en 1985, el cual entró en vigencia en noviembre de 1988; por el Protocolo de Managua, suscrito en 1993, el cual entró en vigencia el 29 de enero de 1996; y por el Protocolo de Washington, suscrito en 1992, el cual entró en vigor el 25 de septiembre de 1997. En la actualidad la OEA tiene 35 Estados miembros. Además, la Organización ha otorgado categoría de Observador Permanente a 49 Estados, así como a la Unión Europea.

Los propósitos esenciales de la OEA son los siguientes: afianzar la paz y la seguridad del Continente; promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención; prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de las controversias que surjan entre los Estados miembros; organizar la acción solidaria de éstos en caso de agresión; procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre ellos; promover, por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural, y alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados miembros.

La OEA realiza sus fines por medio de los siguientes órganos: la Asamblea General; la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores; los Consejos (el Consejo Permanente y el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral); el Comité Jurídico Interamericano; la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; la Secretaría General; las Conferencias Especializadas; los Organismos Especializados, y otras entidades establecidas por la Asamblea General.

La Asamblea General celebra períodos ordinarios de sesiones una vez por año. En circunstancias especiales se reúne en períodos extraordinarios de sesiones. La Reunión de Consulta se convoca con el fin de considerar asuntos de carácter urgente y de interés común, y para servir de Órgano de Consulta en la aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), que es el principal instrumento para la acción solidaria en caso de agresión. El Consejo Permanente conoce de los asuntos que le encomienda la Asamblea General o la Reunión de Consulta y ejecuta las decisiones de ambas cuando su cumplimiento no haya sido encomendado a otra entidad; vela por el mantenimiento de las relaciones de amistad entre los Estados miembros así como por la observancia de las normas que regulan el funcionamiento de la Secretaría General, y además, actúa provisionalmente como Órgano de Consulta para la aplicación del TIAR. La Secretaría General es el órgano central y permanente de la OEA. La Sede tanto del Consejo Permanente como de la Secretaría General está ubicada en Washington, D.C.

**ESTADOS MIEMBROS:** Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas (Commonwealth de las), Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica (Commonwealth de), Ecuador, El

Salvador, Estados Unidos, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

## **Fundación Interamericana**

La Fundación Interamericana es un organismo independiente de ayuda externa del gobierno de Estados Unidos que trabaja en América Latina y el Caribe para promover un desarrollo de autoayuda, equitativo, basado en la participación e iniciativa comunitarias. De conformidad con la Sección 401(b) de la Parte IV de la Ley de Ayuda Externa de 1969, “la misión de la Fundación, primordialmente en colaboración con organizaciones privadas regionales e internacionales, es:

- fortalecer los vínculos de amistad y comprensión entre los pueblos de este Hemisferio;
- apoyar las actividades de autoayuda destinadas a aumentar las oportunidades de desarrollo individual;
- incentivar y fomentar la participación efectiva y cada vez más amplia de las personas en el proceso de desarrollo;
- fomentar el establecimiento y crecimiento de instituciones democráticas, privadas y públicas, congruentes con los requisitos de todos los países soberanos de este Hemisferio”.

Los principios que guían a la Fundación Interamericana son apoyar a las personas, organizaciones y procesos; canalizar fondos directamente al sector no gubernamental; promover la iniciativa empresarial, la innovación y la auto-dependencia; fortalecer los principios democráticos; capacitar a la población pobre para que pueda resolver sus propios problemas; y tratar a los socios con respeto y dignidad.

El Congreso de los EE.UU. asigna anualmente fondos a la Fundación Interamericana. Por ley, la IAF también tiene acceso al Fondo Fiduciario de Progreso Social administrado por el Banco Interamericano. El Fondo está constituido por los pagos de préstamos que el gobierno de los EE.UU. concedió originalmente en el marco de la Alianza para el Progreso a varios gobiernos de América Latina y el Caribe. Desde 1972 la IAF ha financiado 4.306 donaciones por un total de \$US514,3 millones. Algunas fueron otorgadas a organizaciones comunitarias, tales como cooperativas agrícolas o pequeñas empresas urbanas; otras de mayor cuantía a organizaciones intermediarias que han proporcionado a los grupos beneficiarios crédito, capacitación y asistencia técnica y de comercialización.

La Fundación Interamericana ha sido un líder en ayudar a que el sector no gubernamental se haya convertido en un factor crítico en el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe. Conjuntamente, la IAF y sus donatarios han creado un laboratorio experimental para poner a prueba modelos costo-eficientes y participativos de desarrollo social y económico. Frecuentemente estos modelos han sido reproducidos y ampliados por instituciones donantes más grandes, mejorando la calidad de vida de miles de familias pobres en todo el Hemisferio.