



DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO LOCAL

Roy Rivera
Fernando Carrión
Manuel Ortega Hegg
Guadalupe Wallace
Carlos Umaña
Ricardo Córdova Macías
Johan Bastiaensen
Jos Vaessen
Juan Pablo Pérez Sáinz
José Luis Rocha
Allan Lavell

352

D445 Descentralización y desarrollo local : una mirada a los procesos de descentralización y de desarrollo local en América Latina / comp. Marta Eugenia González ; Katherine Andrade-Eekhoff ; Carlos G. Ramos. -- 1a. ed. -- San Salvador, El Salv. : FLACSO Programa El Salvador, 2003.
390 p. ; 22 cm.

ISBN 99923-33-17-0

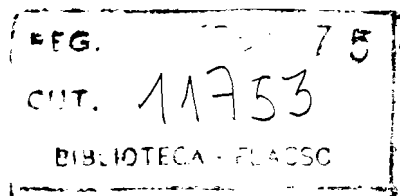
1. Desarrollo local. 2. Gobierno local-América Latina. 3. Descentralización administrativa. I. González, Marta Eugenia, comp.

BINA/jmh

352 Descentralización y desarrollo local ... 2003

II. Título.

BINA/jmh



FLACSO PROGRAMA EL SALVADOR.
Todos los derechos reservados.

La publicación de este libro ha sido posible gracias al apoyo de la Agencia Diputació de Barcelona

Portada: Héctor Lardé

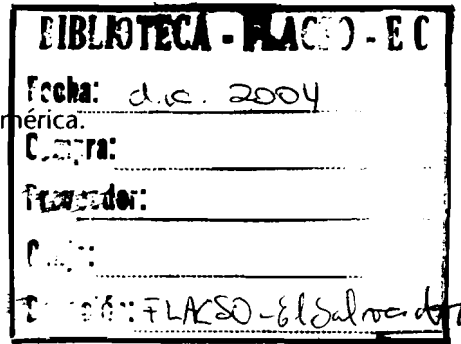
Impreso en: Impresos Quijano, S. A. de C. V.
Tel.: 220-0128

ISBN: 99923-33-17-0

Primera edición: octubre de 2003

San Salvador, El Salvador, Centroamérica.

Hecho el depósito de ley.



INDICE

Presentación

PRIMERA PARTE

Estado, Descentralización y Gestión de Gobierno Local 1

El macrocontexto de la descentralización y de la gestión local 3 Roy Rivera

1. La modernización sin fin 4
2. La descentralización en el horizonte de una modernización (sin fin) 6
3. Integración social y descentralización 13
4. La desintegración / integración de los contextos de los países pobres 15
5. Corolario 25

Descentralización en América Latina: una perspectiva comparada 29 ✓ Fernando Carrión

Antecedentes 29

1. Descentralización: posiciones y novedad del tema 30
 - 1.1 Posiciones sobre la descentralización 31
 - 1.2 Las analogías 34
2. La descentralización en Europa 36
 - 2.1 El origen y el proceso de reversión en Europa 36
 - 2.2 El Nivel intermedio 39
 - 2.3 El Nivel supranacional 40
3. La descentralización en América Latina 42
 - 3.1 Las etapas del proceso general 42
 - 3.2 Los regímenes políticos 46
 - 3.3 Una revisión de los casos 47
4. La escena local en América Latina 55
 - 4.1 El gobierno local 55
 - 4.2 La escena local 57
 - 4.3 La hora de los alcaldes 61

5.	Los límites a la descentralización	64
6.	Bibliografía	68
La marcha del proceso descentralizador en Centro América		71
Manuel Ortega Hegg y Guadalupe Wallace		
1.	Rasgos comunes	71
2.	El proceso de descentralización por países	79
	Nicaragua	79
	Guatemala	83
	El Salvador	86
	Costa Rica	91
<i>✓</i>	Síntesis regional: Tendencias y Actores del Desarrollo Local en Centroamérica	93
Carlos Umaña		
1.	Vertientes históricas del desarrollo local en Centroamérica	93
1.1	El programa de desarrollo humano sostenible a nivel local	98
1.2	Poder local	100
1.3	El desarrollo local como proceso coordinado y animado desde el gobierno central: Triángulo de Solidaridad	103
1.4	El desarrollo local como estrategia compensatoria del ajuste estructural	104
1.5	Institucionalismo y multidimensionalidad	109
1.6	El aporte de IULA-CELCADEL	111
1.7	La sobrevivencia de concepciones anteriores	112
2.	Elementos claves en un concepto de desarrollo local	112
3.	Identificación de actores típicos y énfasis en sus propuestas	116
4.	Oferta educativa en Centroamérica	121
5.	Especificidades coyunturales de cada país	124

Cultura política en torno a los gobiernos locales y la descentralización en Centroamérica 129
Ricardo Córdova Macías

1. Los estudios sobre valores democráticos y el funcionamiento de las instituciones en Centroamérica 129
2. El aporte de los estudios de FLACSO 134
3. Algunos de los hallazgos principales 137
4. Bibliografía recomendada 147

SEGUNDA PARTE

Factores asociados al desarrollo local en América Latina 151 *✓*

Instituciones locales, financiamiento y desarrollo rural: un marco conceptual 153
Johan Bastiaensen y Jos Vaessen

1. Instituciones, capital social y desarrollo local 154
 - 1.1 Las ideas claves 155
 - 1.2 Debates conceptuales y clarificación de conceptos 158
 - 1.3 El papel de la institucionalidad en el desarrollo 161 *✓*
 - 1.4 Institucionalidad y desarrollo local: una relación compleja 165
 - 1.5 Un marco heurístico para el análisis del capital social a nivel local 169
 - 1.6 Perspectivas sobre los procesos de cambio institucional 172
 - 1.7 El reto institucional del desarrollo rural en Nicaragua 181
2. Finanzas y desarrollo rural: un enfoque institucional 187
 - 2.1 Las finanzas en el modelo desarrollista 187
 - 2.1.1. El modelo de desarrollo desarrollista 188
 - 2.1.2. Las finanzas desarrollistas 189
 - 2.1.3. Finanzas en proyectos de INGs durante la época desarrollista 191

2.2	La nueva ortodoxia de las finanzas en el marco del ajuste estructural	192
2.2.1.	La crítica de la escuela de Ohio	192
2.2.2.	La crítica de las ONGs	195
2.2.3.	La ortodoxia neoliberal sobre las finanzas y sus limitaciones	199
2.3	La creación de institucionalidad para los mercados financieros rurales	201
2.3.1.	Análisis de la transacción crédito	202
2.3.2.	El problema de los costos de transacción y la tecnología financiera	206
2.3.3.	Tecnología financiera alternativa para finanzas rurales	207
2.4	Finanzas rurales e institucionalidad local	209
3.	Bibliografía	213
	La invisibilidad de lo local. Respuestas comunitarias en América Latina a la globalización	223
	Juan Pablo Pérez Sáinz	
	Cómo se entra a la globalización por la puerta de atrás sin armar alboroto	225
1.	La globalización de unos pocos o la globalización de la comunidad	230
2.	Reflexiones finales	237
3.	Bibliografía	241
✓	El apoyo municipal a las microempresas marco jurídico y valoración de actores claves	245
	José Luis Rocha	
1.	Introducción	245
2.	Marco teórico y precisiones conceptuales y contextuales	247
2.1	Desarrollo local	247
2.2	Descentralización	261

2.3	La hora de la Microempresa	262
3.	Hallazgos	268
3.1	Descentralización en Nicaragua	268
3.2	Marco jurídico de la relación entre municipalidades y microempresas	276
3.2.1.	Competencias de servicios y sobre desarrollo municipal que favorecen la relación entre Microempresa y Gobiernos Locales	276
3.2.2.	El control y permiso para operar	280
3.2.3.	Relación fiscal y otros vínculos tributarios	282
3.2.4.	Creación de microempresas municipales para la prestación de servicios locales	286
3.3.	Estado del conocimiento sobre la relación entre alcaldías y microempresas	290
3.3.1.	Tipología de las microempresas	290
3.3.2.	Avances, experiencias positivas y acercamientos	296
3.3.3.	Obstáculos y debilidades	304
4.	Bibliografía	313
5.	Bibliografía sobre microempresa y municipalismo	317
	Riesgo, desastre y territorio: la necesidad de los enfoques regionales transnacionales Allan Lavell	323
1.	Contexto y concepto	323
2.	Espacio, territorio e intervención: nociones preliminares	328

3.	Enfoques regionales y subregionales en la intervención en la problemática del riesgo y los desastres en América Latina	332
3.1	Antecedentes: La cooperación bilateral	332
3.2	Los Acuerdos y Bloques Regionales	334
3.3	Los Argumentos para la Colaboración Regional en Materia de Riesgos y Desastres	337
	El Tamaño y la Capacidad Instalada de los Países	337
	La Generación en Intercambio de Información Científica en Realidades Similares	338
	El Marco de la Globalización y la Integración Funcional Regional	339
	Integración en Torno al Tema de Riesgo, Integración en Torno a los Temas de Desarrollo y Sostenibilidad	340
	La Fuerza Ejemplar de la Política y la Normatividad Regional	341
4.	Comentarios finales	342
5.	Bibliografía	343
	TERCERA PARTE	345
	Anexos Bibliográficos	
Anexo 1	Bibliografía especializada sobre desarrollo local	347
Anexo 2	Publicaciones del sistema FLACSO sobre descentralización y desarrollo local	367
Anexo 3	Referencias de sitio web sobre descentralización y desarrollo local	371

PREFACIO

La Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Programa El Salvador (FLACSO - El Salvador) firman el 15 de junio de 1999 el convenio constitutivo para la creación del «Programa de Alta Gerencia para el Desarrollo Local» (PRAGEDEL), el cual tiene como objetivo general contribuir a la formación de agentes de desarrollo que mejoren cualitativamente el diseño y la ejecución de políticas y programas cuya finalidad sea la de impulsar el desarrollo local y la descentralización en Centro América.

El Programa está estructurado en cuatro áreas de intervención en torno a la temática de las políticas públicas y el desarrollo local: a) Diplomado en Desarrollo Local dirigido a funcionarios y académicos; b) creación de un Fondo Editorial; c) realización de estudios e investigaciones; y d) Asesoría Institucional.

En el marco de las actividades del Fondo Editorial de PRAGEDEL, ambas instituciones consideraron oportuno promover y desarrollar una publicación que recogiera un núcleo crítico de trabajos cuyo contenido y calidad permitieran introducirse, comprender y debatir los temas asociados al desarrollo local en la región. El resultado de este esfuerzo ha sido una interesante y útil antología que se ha distribuido temáticamente en dos libros. Uno de ellos, dedicado al tema *“Participación Ciudadana y Desarrollo Local”*, ha sido realizado bajo la responsabilidad institucional de FUNDAUNGO. El otro, centrado en el tema de *“Descentralización y Desarrollo Local”*, ha estado bajo la responsabilidad de la FLACSO - Programa El Salvador.

La compilación que en el presente volumen se presenta: *“Descentralización y Desarrollo Local. Una mirada a los procesos de descentralización y de desarrollo local en América Latina”* reúne una serie de trabajos escritos por diferentes autores que se inscriben dentro de un proceso de reflexión de dichos temas. Reflexión que incorpora desde las concepciones teóricas en discusión; el señalamiento de instrumentos que a través de políticas públicas y/o iniciativas

sociales se orientan a la promoción y/o fortalecimiento del desarrollo local y la descentralización; así como los desafíos que en esas materias enfrentan, de manera especial, los países centroamericanos.

La compilación está estructurada en tres partes: la primera incorpora trabajos que abordan el contexto general, las características propias del diseño y de los procesos de ejecución de las descentralización en América Latina y Centroamérica; así como abordajes sobre tendencias, visiones y percepciones sobre el desarrollo y el gobierno local en Centroamérica. La segunda parte, concentra trabajos sobre diversos factores asociados al desarrollo local, que van desde el tema de la institucionalidad y la actividad económica local, hasta el tema del territorio y la vulnerabilidad socio-ambiental. La tercera está integrada por anexos bibliográficos que representan buena parte de la producción intelectual sobre Desarrollo Local en Centroamérica y América Latina.

Consideramos que todos los trabajos aquí incluidos permiten colocar en la mejor perspectiva posible dos temas que son trascendentes y actuales para la agenda socio-política de la región. En este sentido, esperamos que este nuevo libro constituya un aporte a la formación, discusión y reflexión de todos los actores vinculados con el Desarrollo Local.

Queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento a los autores e instituciones de los textos aquí compilados por su disposición a permitir la publicación de los mismos; así como a la Diputación de Barcelona por el apoyo proporcionado para la elaboración y publicación de este libro.

San Salvador, octubre de 2003

FUNDAUNGO

FLACSO- Programa El Salvador

PRESENTACION

Especialmente desde mediados del siglo XX, América Central ha observado esfuerzos más o menos importantes por impulsar modelos de desarrollo que han tenido como referencia el debate y las tendencias intelectuales y políticas vigentes en el continente latinoamericano. En su mayoría estos concentraron sus consideraciones sobre el rol del Estado, las grandes variables macroeconómicas y las líneas estratégicas de la política social. El centralismo con que fueron interpretadas y aplicadas estas tendencias no es algo difícil de mostrar.

En tal orden, de forma general puede sostenerse que la relevancia de lo local como factor central de desarrollo en el discurso de las elites políticas e intelectuales de América Central, es relativamente nuevo. En varios países de la sub-región, resulta paradójico que el relevamiento de lo local y con ello la adopción de procesos de descentralización estatal como nuevo estilo de gestión del desarrollo, haya tomado fuerza a partir de la década de los 80, cuando la región vivía múltiples conflictos político-militares y las economías experimentaban importantes crisis.

Lo cierto es que, sobre todo desde mediados de los 80, la región experimentó múltiples procesos asociados a la transformación de las economías y a diversas modalidades de reforma administrativa del Estado, en los cuales el tema de lo local y del desarrollo local empezó a figurar con relativa importancia en las agendas políticas centroamericanas. Durante la década de los 90, dicha tendencia fue mucho más marcada y el relevamiento de lo local desde diversas perspectivas pasó a ser un eje central del debate político y de las preocupaciones académicas en la sub-región. El cese definitivo de los conflictos armados en los 90, sin duda posibilitó un mayor impulso de las políticas de reforma administrativa, transfiriéndose mayores responsabilidades y protagonismo a la instancia municipal en la generación de condiciones de bienestar para los residentes en su jurisdicción.

Pese a todo, el afincamiento del tema del desarrollo local no condujo necesariamente a procesos homogéneos y

sostenidos de descentralización y modernización estatal; a la transferencia de los recursos adecuados; ni a la incorporación plena del tema de la economía local y del rol del gobierno municipal en la gestión económica local, como parte del referente en discusión y en construcción. En tal sentido, buena parte del debate político y académico sobre el punto, adoleció de este problema que condujo a una concepción si bien de mucho potencial, también relativamente laxa sobre el desarrollo local.

Pero no ha sido poco lo que se ha avanzado en los últimos años en la comprensión de los problemas del desarrollo local, y no pocas han sido las novedades que la sub-región ha observado tanto en términos de procesos inéditos de gestión del desarrollo, ejercicio de gobierno y participación ciudadana en lo local. Si bien en términos generales, los gobiernos locales de la sub-región siguen representando una institucionalidad estatal sumamente débil, y la descentralización de los recursos para el desarrollo de lo local tiene aún mucho camino que recorrer, se han dado pasos importantes tanto en las prácticas locales para la gestión del desarrollo, como en el conocimiento y reflexión sobre sus potencialidades.

En lo que al conocimiento y reflexión en torno al desarrollo local se refiere, con independencia de cuál sea el enfoque adoptado para entenderlo y de sus implicaciones sobre el tipo de políticas a impulsar para promoverlo, pueden encontrarse importantes aportes y esfuerzos sistemáticos de instituciones y académicos en la sub-región. De tal forma que, así se trate de visiones centradas en el actor municipal como generador de procesos de desarrollo local; en las dinámicas empresariales locales intra o intermunicipales; o en las exigencias y potencialidades que para lo local implican las nuevas condiciones que la economía global, de lo que no hay duda es que el tema y el problema de lo local ocupó en los últimos años un importante esfuerzo de reflexión política y académica.

Sin duda también, el debate y discusión sub-regional ha estado ligada, y en parte alimentada, por reflexiones y preocupaciones similares que se han desarrollado en el continente, a tenor de los respectivos procesos de

descentralización o reformas administrativas de los aparatos estatales que se han operados en los diversos países. Procesos que, en los países de América Central, son todavía inmaduros, responden a concepciones de reformas no necesariamente coincidentes, poseen ritmos distintos y profundidades variadas. Con ello, no es aventurado decir que en América Central el tema de lo local será todavía por un buen tiempo uno de los núcleos de las agendas políticas nacionales, así como una preocupación para la comunidad académica centroamericana.

En este orden, la publicación que ahora presentamos pretende promover y facilitar el conocimiento y discusión en torno a los problemas de la descentralización y el desarrollo local. Para ello hemos reunido una serie de trabajos de alta calidad académica que representan muy bien los ejes de los debates y reflexiones que en América Latina, y de forma especial en Centroamérica, han estado presentes. Esta publicación corresponde a uno de los dos volúmenes de compilación sobre temas de desarrollo local que, en un esfuerzo conjunto con FUNDAUNGO, hemos considerado oportuno realizar.

La compilación que en este volumen se presenta bajo el título: *Descentralización y Desarrollo Local. Una mirada a los procesos de descentralización y de desarrollo local en América Latina* reúne una serie de trabajos que se inscriben en un proceso de reflexión que incorpora desde las concepciones teóricas en discusión; el señalamiento de instrumentos que a través de políticas públicas y/o iniciativas sociales se orientan a la promoción y/o fortalecimiento del desarrollo local y la descentralización; así como los desafíos que en esas materias enfrentan, de manera especial, los países centroamericanos.

La compilación presentada en este volumen está estructurada en tres partes. La primera de ellas denominada "Estado, Descentralización y Gestión de Gobierno Local" incorpora trabajos que abordan el contexto general, las características propias del diseño y ejecución de procesos de descentralización en América Latina y Centroamérica; así como abordajes y reflexiones sobre las tendencias, visiones y percepciones en torno al desarrollo local y los

gobiernos municipales en Centroamérica. La segunda parte, titulada "Factores Asociados al Desarrollo Local en América Latina" concentra trabajos sobre diversos factores de desarrollo que van desde el tema de la institucionalidad y la actividad económica local, hasta el tema de la territorialidad y vulnerabilidad socio-ambiental tan presente en la región. Finalmente, una tercera parte la integran varios Anexos Bibliográficos que sin duda representan un acopio y sistematización de un cúmulo importante de la producción intelectual en torno al desarrollo local, especialmente la realizada en América Latina. Este último apartado pretende ser un punto de referencia bibliográfica para los lectores interesados en profundizar el conocimiento de factores específicos asociados al desarrollo local.

En definitiva, consideramos que los trabajos aquí incluidos son un serio aporte a la formación, discusión y reflexión política y académica, y esperamos que sea de la mayor utilidad posible para los interesados y vinculados a los procesos de desarrollo en cuestión. Como FLACSO Programa El Salvador, nos complace presentar esta obra y queremos reconocer el esfuerzo y aportes de cada uno de los autores cuyos trabajos están aquí incorporados, y de las instituciones a las que representan. Queremos también agradecer a NITLAPAN y al CASC de la UCA de Nicaragua; a FUNDAUNGO; y a la Secretaría General y las Sedes de Ecuador y Costa Rica de la FLACSO por habernos facilitado y permitido la posibilidad de reproducir los materiales aquí contenidos. Un reconocimiento especial a Marta Eugenia González y Katharine Andrade, cuya revisión, lectura y sistematización de todos los materiales condujo a la definición final de la estructura de esta compilación. Finalmente, queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento a la Diputación de Barcelona por el apoyo financiero que ha hecho posible esta publicación, así como por su interés en acompañar diversas iniciativas orientadas a fortalecer procesos de desarrollo local.

San Salvador, octubre de 2003

Carlos Guillermo Ramos
Coordinador Académico
FLACSO Programa El Salvador.

PRIMERA PARTE

**ESTADO,
DESCENTRALIZACION
Y GESTION DE
GOBIERNO LOCAL**

EL MACROCONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y DE LA GESTIÓN LOCAL

ROY RIVERA¹

Para poder abordar con precisión el tema de los procesos de gestión local y de descentralización se requiere, en primer lugar, dar una discusión en torno a la modernización y la integración social, conceptos que proporcionan el marco en el cual se inscriben las acciones de transformaciones de los aparatos institucionales de todos los Estados centroamericanos.

En efecto, todas las propuestas de descentralización y de refuerzo de la gestión local que se han venidos planteando en Centroamérica han sido presentadas como parte de los proyectos de modernización de los distintos países y se plantean mejorar los niveles de gobernabilidad e integración social. Por tanto, consideramos pertinente realizar una revisión somera de estas componentes vertebrales de los discursos de descentralización y del “desarrollo local.”

La descentralización y el fortalecimiento municipal han venidos formando parte de las “agendas” gubernamentales nacionales de Centroamérica. Ambos hacen

* Artículo tomado de **La Modernización Sin Fin y la Descentralización en Centroamérica**, FLACSO, Costa Rica, 2000; págs. 31-52.

1 Profesor e Investigador de FLACSO, Sede Costa Rica. rrivera@flacso.or.cr

partes de los compromisos adquiridos por los presidentes en diferentes ocasiones. En la estrategia regional denominada "Alianza para el desarrollo sostenible", en la cual se definen acciones y políticas, queda claramente definida tal intención (Rosales, 1998: 5 y 6). Esta estrategia y el tratado de integración de los Estados de la Región, en el que se resalta el papel protagónico que deben jugar el municipio. Esta voluntad de apoyo al proceso de descentralización se ratificó en la Declaración de Tegucigalpa sobre la Paz y Desarrollo en Centroamérica en 1994, en la cual los presidentes se comprometen a definir un plan de acción para perfeccionar y profundizar los procesos de descentralización (*Ibid*: 6).

Descentralización y participación constituye dentro de esta visión de constitución del nuevo Estado "moderno", los pilares que permitirán dinamizar las instituciones públicas y optimizar los "recursos" y "medios" de la gestión de "lo público".

1. LA MODERNIZACIÓN SIN FIN

La modernización, señala Lechner, "ha llegado a ser hoy en día un criterio ineludible para el desarrollo económico, pero además –punto decisivo– una norma legitimatoria de los procesos político. Se trata de un valor cultural, generalmente aceptado, y ello condiciona la dinámica antes señalada." (Lechner, 1995: 19) Esto explica la forma en que los individuos, de manera universal o local, asimilan los valores del "proceso."

Los conceptos no son solo registros de cultura o de ejercicios cognoscitivo, son también y, sobre todo, productores de realidad, y en el caso del concepto modernización con mucha más razón habría que pensar en su capacidad para producir relaciones, modelar y orientar sus propios referentes sociopolíticos y socioculturales. En otras palabras, expresa el impulso de un movimiento que "dice" ir hacia delante, y que se constituye, de acuerdo con Beriani, en una modernización sin fin, (idea-motor o idea-fuerza

generalmente ofertada con sello economista). Desde el productivismo socialdemócrata o el socialista hasta las fórmulas hayekianas, las de Friedman o los planteamientos del Estado mínimo de Nocik, postulan y añoran la modernización.

Es oportuno aclarar que modernidad y modernización no significa exactamente lo mismo. Al respecto, es muy apropiada la distinción que se hace entre modernización como desarrollo de la racionalidad instrumental y modernidad como racionalidad normal. "Mientras que la modernidad apunta a la autodeterminación política y la autonomía moral, la modernización se refiere a la calculabilidad y el control de los procesos sociales y naturales" (Lechner, 1995: 18)

La modernización social, al decir de Beriain, se despliega como un proceso temporal que tiene dos características: la emergencia de nuevos subsistemas sociales y un cambio en la estructura de los distintos ámbitos de la sociedad que se presenta como un incremento de complejidad social –cultural, jurídica, política, administrativa, económica, etc.- Respecto al primero, dice que es posible hablar de modernización social "cultural las representaciones colectivas, que emergen en la modernidad con carácter autorreferencial, son incorporadas en instituciones sociales que permitan el despliegue de "sistemas" autónomos: Como la empresa y el mercado capitalista (sistemas económicos), como los aparatos estatales de la burocracia y la administración (sistemas político-administrativos), así como las constituciones y el sistema legal-procedimental, que proporciona el marco normativo (democracia) de participación política ciudadana, y la regulación de los conflictos sociales, respectivamente. En cuanto al segundo, señalamiento que para reducir complejidad social"...se precisan nuevas formas de acción social (orientada a la comprensión y orientada a fines), así como una selectividad de las expectativas sociales indeterminadas, que han sido

posibilitadas por la "apertura presente al futuro." (Beriani, 1990: 91 y 92)

La modernización remite de manera directa a la noción de progreso que se encuentra asociada con la idea de aceleración del cambio de estructuras económicas, políticas, culturales, etc. "Dentro de este "espacio social" que define la significación social de "progreso" se configuran diferentes ritmos (más o menos acelerado) de cambio histórico-social." (*Ibid*: 85)

Marramao dice que la sociedad actual se caracteriza por la palabra progreso. Este no es una propiedad de la modernidad, es su forma. Hay una sedimentación del proceso de afirmación gradual del principio de productividad que se expresa en la soberanía de la forma-tiempo. En el proceso hay una transformación de la palabra progreso; así como de dos conceptos meta políticos de la modernidad/modernización (Marramao, 1989). Establece la diferencia entre modernidad social (modernización) y modernidad política. Es decir, se requiere, desde esta perspectiva, tomar distancia crítica de los efectos perversos no previstos ni pretendidos de la modernización económica y, al mismo tiempo, recuperar la experiencia de la instauración de prácticas democráticas y de respecto a la integridad social e individual. En este sentido, podemos decir con Lechner que " la modernización da lugar –en un mismo proceso- a dos tendencias contradictorias: integración y marginalización. Más exacto: la marginación tanto de amplios sectores como de regiones enteras." (Lechner, 1995: 19)

2. LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL HORIZONTE DE UNA MODERNIZACIÓN (SIN FIN)

Con las nuevas condiciones políticas que presenta la Región después de los procesos de pacificación y del (re)establecimiento de democracias electorales, se observa que las sociedades centroamericanas, procuran estructurarse

formalmente a semejanza de los modelos políticos-institucionales de las denominadas democracias industriales, pero con el inconveniente de arrastrar, en general, una historia de autoritarismo y exclusión social, que no tornan fácil el tránsito a nuevas formas y prácticas. Esto hace que las dinámicas sociopolíticas de la mayoría de los países se muevan entre los intentos de (auto)constitución de Estados "modernos" y las resistencias de sectores políticos y, también, de la sociedad civil a las transformaciones propuestas, apoyándose en comportamiento de corte caudillista, oligarca, clientelista, etc. En consecuencia, asistimos a la conformación de un conjunto de naciones "hibridizadas" desde el punto de vista de sus modelos de gestión y de las culturas políticas que enmarcan la relación entre los gobiernos y los gobernados. Esto nos obliga a pensar las realidades de tales contextos nacionales a partir de sus afanes de auto-organización alrededor de la idea de la modernización, lo cual supone, con frecuencia, hacer referencias a procesos inacabados, truncados; "torcidos", de sustanciados, "desconectados", designados / resignificados.

Esta idea de la modernización ha sido incorporada al sustrato cultural de los ciudadanos y ha perfilado el horizonte de vida que estos manejan al igual que sus representaciones. En otras palabras, se ha instalado en el sentido común de la gente.

Si bien existen distintas visiones y proyectos de la modernización, habría que aceptar que para los países y localidades de los países centroamericanos estos constituyen el marco general en el cual se plantea la política pública. Atina Norbert Lechner cuando afirma que América Latina se encuentra ante un dilema: Optar por la modernización o privilegiar la integración social y correr el riesgo de quedarse fuera de la lógica de funcionamiento de la economía mundial. (Lechner, 1995: 18)

El discurso de la modernización constituye el texto que les da sustancia a las grandes transformaciones que en el plano económico y políticos-institucional se han venido promoviendo e impulsando en todo la Región.

En América Central el discurso de los organismos internacionales y de los gobiernos nacionales ha tendido a uniformar las propuestas de descentralización. A pesar de que factores comunes han marcado las propuestas y medidas concretas de descentralización, es indiscutible que en cada contexto nacional han adquirido un matiz particular, de acuerdos con las fuerzas que lo promueven, los niveles de centralismo y estabilidad que presenta cada sociedad, el vigor de las demandas de modernización y democratización del Estado de parte de la sociedad civil, así como los grados de exigencias de los organismos internacionales para que se constriña el Estado y la sociedad asuma responsabilidades en la gestión de "lo público". El modo como se jerarquizan e interrelacionan estas variables en cada país ha determinado que en algunos casos la descentralización se plantee unas veces con propósitos técnicos de modernización del Aparato Institucionales, otras como estrategias de disminución de este, otras con fines políticos-militares de control de las poblaciones y otras como fórmula de obtener mayores niveles de democratización de la relación Estado-territorio. Por lo demás, las falencias del sistema institucional son siempre presentadas como reparables, lo cual resulta lógico, puesto que ningún gobernante o administrador podría plantearse conscientemente administrar o gobernar algo que desde su punto de vista, no resulta gobernable. La forma que asume la racionalización de la acción social en el plano institucional es la modernización, por tanto, siempre las insuficiencias del sistema van a ser entendidas como productos del atraso o al menos de la falta de "más modernización".

No es ocioso recalcar que este discurso de la modernización institucional resulta frecuentemente disonante si se le contrasta con la vocación retardataria que con

frecuencias han mostrado las estructuras militares y los sectores más oligárquicos de la clase dominante, Aun así, este discurso, alimentado por las exigencias de organismos internacionales, por la necesidad de los gobiernos nacionales de operacionalizar efectivamente la demanda social incrementada (deuda social), más la urgencia de cambios institucionales que favorecieran la necesaria pacificación y normalización política que requería esta región, se ha venido materializando en acciones concretas de tipo político-institucional, que hacen suponer algunos cambios en la forma de gestación de "lo público".

En realidad, las teorías de la modernización no son nuevas en América Latina; es bien sabido que incluso existe un corpus de elaboraciones teóricas importantes sobre el tema de la modernización. Es dentro de este contexto que se inscriben las propuestas de "descentralización" (regionalización) que se han puesto en funcionamiento en la Región a partir, sobre todo, de la segunda mitad de la década del 80.

Esto guarda relación con la idea de una "modernización sin fin", la cual es a veces utilizada para justificar la situación de crisis y presentar las bondades del mañana. Al respecto "... es importante hacer notar que todas las propuestas de descentralización y en sentido extenso de reformas del Estado que se han planteado en Centroamérica fueron acompañadas por un discurso modernizador.² La consigna ha sido modernizar el Estado para organizar la producción, para lograr la integración social, y para normalizar el sistema político. En términos más específicos, podemos decir que la "descentralización" (regionalización)

2 Jordán explicita resumidamente este enfoque que erige a la descentralización en una de las palancas fundamentales del nuevo proceso de "modernización", cuando afirma que "es posible afirmar hoy que, con distintos grados de progreso, una parte importante de los esfuerzos de modernización está destinada a los proceso de descentralización" (Jordán, 1993: 73).

y el fortalecimiento de las municipalidades han sido concebidos como fórmulas de modernización político-institucional y administrativa, considerándose “lo local” como espacios de realización productiva y social, y la organización comunitaria como modelo moderno de organización social y de realineamiento político” (Rivera, 1995: 143).

La descentralización, desde el punto de vista de quienes sostienen una visión institucional – modernizante, implica plantear una correlación espacios-gobierno y / o espacios / prestación de servicios más equilibrada. En otras palabras, este enfoque plantea la instauración de una gramática espacial distinta, que permita el ejercicio “moderno” del gobierno.

En la actualidad, este discurso se organiza alrededor de distintas nociones como desarrollo local que se corresponden con procesos específicos.

La situación de “no desarrollo” de los países latinoamericanos, siempre se ha interpretado como la falta de “modernización”. En efecto, el recurso al criterio del tiempo y a la idea de progreso, que tanta discusión ha ocasionado en los últimos días, en el campo político y administrativo, sigue teniendo el mismo valor que antes. Tanto en Europa como en África o en América Latina, la solución a la crisis es visualizada como un problema de “más técnica”; por tanto, se requiere tomar la decisión de romper con el vínculo atávico que subsume tomar la decisión de romper con el vínculo que subsume las prácticas económicas, políticas y administrativas en el mundo de “lo atrasado / tradicional” para luego ponerse al día (Rivera, 1995).

En América Latina esta noción, que ha estado presente en los planteamientos sobre el desarrollo del Estado y la economía desde hace más de cuatro décadas, resurge con nuevos bríos. El diagnóstico general permite establecer a los políticos y equipos técnicos burocráticos que es la falta de

“modernización” lo que impide, en estos países, salir de la crisis. El postulado de fondo consiste en mostrar las bondades que deparará el futuro, si se logra la modernización económica y del aparato institucional del Estado. De ahí que las propuestas de reformas del Estado tengan como horizonte la modernización (*Ibid*: 142 y 143).

En este sentido, habría que decir, mirando la evidencia empírica, que los gobernantes y equipos técnico-burocráticos de la Región hacen recaer las posibilidades de gobernabilidad de sus países en la consolidación de un modelo de sociedad “modernizada” en lo económico-productivo y en lo institucional.

El concepto de desarrollo también es un término polisignificante, por tanto, consideramos que, al igual que en el caso de la noción de descentralización no se debe pretender establecer la definición “válida” o “buena”, lo que corresponde es más bien mapear los discursos sobre el desarrollo –entendiendo que son producciones de actores diversos, con una “validez” que ellos mismo le asignan y que otros sectores de la sociedad pueden reconocer-procurando identificar los puntos de encuentro con el fin de ponderar las posibilidades de concertación. La naturaleza del término obliga a tomar conciencia de que se trata de una noción diferente lugares y posturas teóricas o doctrinarias, tenga la sensación de que hablan de lo mismo, no siempre tienen el mismo referente.

El otro elemento que aparece con la noción de modernización y la de desarrollo aplicado a la situación de colectividad en unidades territoriales más disminuidas es el de “lo local”.

En primer lugar, debemos decir que desde hace algunos años en América Latina el tema de “lo local territorial” como referencia espacial de las políticas públicas o como forma de reanimación de la gestión local-comunitaria estuvo

presente en las preocupaciones de unos pocos técnicos y burócratas que veían en ello una posibilidad de hacer gobernable “la Administración Pública”; sin embargo, su trascendencia y asimilación por parte de la sociedad fue muy limitada. Habría, aun así, que señalar que todas las iniciativas de desarrollo de la comunidad y de fortalecimiento de las colectividades agrícolas permitieron acumular una serie de estudios de tipo, generalmente, descriptivo, sobre ese tema que no logró sedimentar una reflexión suficiente. No es sino hasta la década del ochenta, y sobre todo la del noventa, que resurge con bríos, acicateado por las discusiones que tuvieron lugar en países como Francia, Gran Bretaña, España, etc. La profusión de estudios y de propuestas concretas de refuerzos de “lo local” tampoco ha estado acompañada por una reflexión acabada sobre el concepto, lo cual ha traído como consecuencia la incompreensión del carácter multívoco y cacofónico con que ha sido utilizado por distintos actores.

El tema de “lo local”, también, tiene varias posibilidades de entrada y cada una de ellas pareciera que se dirige no siempre a los mismos lugares, y además tiene un origen diferente y, frecuentemente, divergente. Por ejemplo, la discusión de “lo local” en el plano económico empresarial que empieza a plantearse en las grandes firmas hipercentralizadas europeas, no tiene una relación directa, al menos aparente, con las políticas de desarrollo de la comunidad o con las políticas de reformas municipales o de descentralización, las cuales enfatizan más en el aspecto político (democracia local o de servicios sociales (realización de la Ciudadanía). Tampoco con las de reordenamiento del territorio.

Si aceptamos lo anterior, tenemos que partir de que, pretender establecer “la definición” no solo es un ejercicio poco útil, sino que conduce a una posición esencialista que deja de lado la variedad misma de los discursos y las prácticas que tienen como eje “lo local”, así como sus formas de materialización. Por el contrario, el ejercicio, sobre todo para

los actores involucrados en prácticas de gestión de lo local, consiste en reconocer la pluralidad de discursos y de propuestas e identificar los puntos de coincidencia para definir su idea de un “plan” local.

En síntesis, podríamos decir que lo que corresponde es reconocer que existe diferentes narrativas de “lo local” que puede ser identificadas y “tipologizadas”. Por tanto, lo que resulta necesario destacar es el conjunto de elementos que deberían ser tomados en cuenta para realizar el ejercicio de reconstruir las distintas narrativas que puedan identificarse alrededor del tema de la transformación de lo político institucional y de la gestión socio-económica. Tal esfuerzo nos conduce a reconocer que hay una(s) forma(s) de producción estatal de lo local que tiene(n) que ver con la manera como se politizan y se incluyen en agendas los distintos discursos de lo local (los cuales en el caso de la dimensión político-institucional están claramente relacionados con las propuestas de descentralización y de reformas municipal) y unas formas específicas que tienen las colectividades locales de gestionar lo local, avalando, complementando o sustituyendo las medidas y políticas que proceden del Poder Central o la municipalidad. Es necesario señalar que se plantean diferentes narrativas de “lo local” alrededor de la dinámica de tratamiento institucional de “lo local” que se genera a partir de la acción, sobre todo, de la municipalidad.

3. INTEGRACIÓN SOCIAL Y DESCENTRALIZACIÓN

Las sociedades modernas se ordenan a partir de procesos de diferenciación sistémica, que expresan la racionalización de la acción social. Podemos decir que la diferenciación entre sistemas (económicos, políticos, administrativos, organizacional) tiene como horizonte la viabilización de la reproducción sociocultural, y la integración

social. Todo ello supone coordinar, planificar y programar las diferentes funciones sociales, con el fin de disminuir la complejidad social, tornándola gobernable. Esta racionalización se apoya en un proceso de diferenciación entre sistemas. No obstante, la diferenciación sistémica no evita la aparición de efectos negativos que, lejos de reforzar la integración social, la deterioran provocando en algunas situaciones altos déficit de gobernabilidad. En otros términos, la diferenciación sistémica permite una integración social, que tiende a "fragilizarse" por los mismo efectos que producen este proceso.

La idea de progreso en la que se ha apoyado esta visión del desarrollo social no solo no ha proporcionado bienestar y estabilidad sino que contribuyó a generar una crisis en la forma de autoorganización de la sociedad y amplios déficit de modernidad. En otras palabras, se da desacoplamiento entre la modernización y la modernidad. El aumento de opciones que ofrece la modernización: "...no se traduce automáticamente en un incremento de felicidad, del bienestar y de la igualdad social, sino que, de tal procesos selectivo de modernización se derivan contradicciones, crisis y conflictos que afloran en diversos ámbitos sociales" (Beriaín, 1990: 43).

Este proceso que en las sociedades desarrolladas tiende a ser grave, en las sociedad subdesarrolladas se torna dramático, toda vez que la diferenciación sistémica tiende a ser imperfecta, el proceso de modernización inacabado y la integración social extremadamente frágil.

Para intentar desarrollar de manera operativa este concepto de integración social, vale la pena empezar por analizar dos proposiciones que realizan Jobert y Muller: según la primera, la heterogeneidad y las contradicciones del estado en acción no son producto del azar, ni tampoco la resultante mecánica de la extensión de su dominio de actividad; estas se explica a partir de las exigencia múltiples y contrarias a las

cuales todo orden político debe responder. La segunda plantea que la "acción del Estado no es nunca una respuesta automática a situaciones sociales bien definida. Ella exige un trabajo de aprendizaje y de inversión para adaptarse a las incertidumbres fundamentales que marca toda acción política" (Jobert y Muller, 1987).

Estas exigencias contradictorias del orden político pueden ordenarse alrededor de dos modalidades de conmoción de la cohesión social. Pueden aparecer desajustes entre los diferentes sistemas que estructuran la sociedad, desajustes entre sectores son ritmos reproducción diferente, ente las esferas mercantil y no mercantil, entre sectores protegidos y sectores sumidos en la competencia internacional, etc. Las disparidades van ahora a pesar sobre la integración del sistema.

La cohesión social puede igualmente ser conmocionada cuando los sujetos que la componen no se reconocen más en los valores y los símbolos que la justifican y que dan legitimidad a los sistemas políticos. Esto supone enfocar no solamente como un asunto de la sociedad en general, en tanto conjuntos de sistemas, sino como mundo vivido por sujetos capaces de análisis y de juicios.

A cada una de las dimensiones de la cohesión social corresponde procesos políticos específicos. Así la regulación es concebida como el conjunto de procesos que procuran consolidar la integración del sistema, y la legitimación a los que pretenden reforzar la integración social.

4. LA DESINTEGRACIÓN /INTEGRACIÓN DE LOS CONTEXTOS DE LOS PAÍSES POBRES

Uno de los rasgos de la sociedad moderna es precisamente la simultaneidad de procesos de integración /

desintegración social o en otros términos la coexistencia de dinámicas de construcción / reafirmación de ciudadanía real y de descuidadización. Todo ello puede verse en diferentes momentos y presentando puntos altos y bajos no siempre coincidentes.

Hablar de la integración social es hacer referencia a los procesos de estructuración /desestructuración de la sociedad. En términos de Beriain "tematizar la integración significa asimismo dar cuenta de su "alteridad", de la ausencia o del déficit de integración, en la forma de fragmentación cultural, anomia o crisis económica" (Beriain, 1996: 9). Este proceso ubicado en la sociedad actual está directamente relacionado con la dinámica de construcción de la ciudadanía. En sentido contrario, el anverso de estos procesos que hacen posible la cohesión funcional de la sociedad es el conjunto de prácticas de exclusión social y de negación de derechos ciudadanos.

Para entender los procesos de integración que se han puesto en funcionamiento en América Central, nos parece útil, en primer lugar, retomar la definición de integración social que ha elaborado Beriain, apoyándose en los planteamientos de Bernhard Peters "que se refiere a determinadas formas cualitativas de orden y estructuración" de las relaciones sociales, cuyas contrapartes serían la desorganización y la desintegración (pero no la indiferencia), en el sentido de unos Estados deficitarios y patológicamente estructurados y organizados" (Beriain, 1995: 41). En segundo lugar, reconocer la distinción que realiza el mismo autor de tres dimensiones de la integración: la integración funcional (orientación y coordinación funcional de las acciones externas en el mundo objetivo), la integración moral (se refiere al equilibrio entre pretensiones conflictivas y al bienestar e integridad de los afectados por determinadas decisiones), la integración simbólica (alude a la interpretación de las necesidades y a la formación de los valores, a los objetivos y

planes vitales y a la formación de las identidades individuales y colectivas.

Estos tipos de integración obedecen a lógicas y temporalidades no siempre coincidentes y presentan niveles diferenciados de funcionalidad. Puede darse el caso de la sociedad que logren niveles adecuados de integración funcional, pero con niveles deficitarios de integración moral, o a la inversa.

En todo caso, si los mecanismos de integración funcionan deficitariamente encontramos distintos efectos. En el plano funcional la desorganización; en el moral la anomia, los conflictos, violencia, injusticia, "insolidaridad"; en el simbólico, alineación, indiferencia, depresiones emocionales, perturbaciones de la identidad, pérdida de sentido, falta de orientación.

En efecto, a estas formas de integración / desintegración social corresponden unas formas específicas de funcionamiento societal. Los efectos desintegradores representan, en buena medida, la proyección especular de los niveles de funcionalidad del, modelo de organización socioeconómica y política de una sociedad; Esto se puede mirar a partir de los niveles de deterioro de la política social, la cual, ciertamente, evidencia las inconsistencia de los modelos o mecanismo de integración social.

El mercado y el sistema político-administrativo han sido considerados, con diferentes énfasis según la época y la posición política-ideológica, los instrumentos fundamentales de la integración funcional. En el período en el cual el Estado tematizó en menor grado las problemáticas sociales, la sociedad depositó en el mercado y, en general, en el funcionamiento de la economía, sus posibilidades de autorreproducción, como cuerpo integrado. Luego con la conformación del Estado societal, el sistema político – administrativo fue poco a poco asumiendo el grueso de las tareas de integración de la sociedad. En la actualidad la crisis

de dicho modelo ha llevado a que el Estado tiende a desatender la integración funcional, en momentos en que distintas posiciones se plantea el retorno al mercado y a la sociedad civil de las tareas de integración. Se plantea la reestructuración de la sociedad civil de manera tal que se vuelva autosuficiente. Sin embargo, es claro que tal transformación no se puede dar de manera sencilla, se requiere en cambio de una reconceptualización del Estado de parte de los individuos, de sus prácticas, de sus responsabilidades, de su sentido de la organización social y de la forma de enfrentar o plantear el conflicto, lo cual no se logra fácilmente.

Es indispensable que en los países en los cuales las frágiles condiciones de la dinámica económica y el mercado no resuelven los problemas de supervivencia de las mayorías, la política social pasa a ser puntal de los procesos de integración social.

Actualmente, se observa que las propuestas recientes de reestructuración institucional han tendido a privilegiar los imperativos de "modernización" económica, en detrimento de las actividades de integración social. De esa manera, se ha apostado a un único aspecto de la integración funcional, dejando de lado elementos centrales de esta dinámica que constituyen el cemento de la articulación orgánica de la sociedad. En efecto, las medidas de reforma del Estado se plantean como primer objetivo, y eje fundamental de la modernización de la economía. Otras medidas que han sido concebidas como mecanismos que pueden dar respuesta a los imperativos de integración social (desactivación del conflicto / coordinación de la energía social en función de tareas comunes), si bien son consideradas no ocupan una posición preponderante en el orden la relación de la "agenda política". En consecuencia los propulsores de la reforma del Estado enfrentan el siguiente dilema: lograr las transformaciones institucionales, que, generalmente, suponen un aumento del desmejoramiento de los niveles de

bienestar, sin dislocar las bases de la integración social. El resultado que ha tenido, hasta el momento, el manejo político de este dilema, que se ha traducido en la reducción de las tareas de integración a su mínima expresión, ha sido la "hiperfragilización" del sustrato material sobre el que se estructura la cohesión social.

Diríamos que los mecanismos de integración funcional en las sociedad centroamericana se han venido deteriorando, al punto que resulta cada vez evidente la falta de cohesión en términos de producción de bienes y de distribución de servicios.

Para simplificar, se puede decir que la política social es el modo como el Estado trata institucionalmente "lo social"; es decir, la manera como se tematizan los asuntos sociales. Este proceso de tematización debe ser concebido como el conjunto de interacciones que en definitiva dan forma a la política social y supone, en consecuencia, la institucionalización de ciertas problemáticas entendidas como importantes para todas la sociedad. Tal y como Logroye lo ha planteado, la política social resulta de la interacción de varios actores que procuran obtener un máximo de beneficio con su intervención, para lo cual movilizan los recursos de que disponen y despliegan estrategias acordes con su posición en el juego.(Lagroye, 1991:439). En este sentido, habría que aceptar que con alguna frecuencia, la política social se define a partir de los intereses de grupos corporativos a gremiales y no necesariamente constituye la reacción automática del Estado a la pujanza que muestran los potenciales "beneficiarios".

El término política social nos plantea de entrada las contradicciones que encierran dos pares aparentemente complementarios pero frecuentemente opuestos: representantes – representados (lo cual plantea la discusión sobre la relación entre gobernantes y gobernados, y en términos más precisos, el tema de la gobernabilidad), y

proclamación de derechos sociales – realización de derechos sociales (lo cual sitúa el problema de la distancia existente entre la envoltura formal de los derechos y la concreción de estos, y en sentido más específico, alude al tema de la ciudadanía social formal o de baja intensidad, y a la no consolidación de una cultura de derechos).

En el manejo que hacen políticos y cuerpos técnico – burocráticos de las problemáticas sociales se identifican un comportamiento que podríamos denominar autista y tautológico. Los burócratas dialogan con los efectos especulares de sus propias prácticas, sin atender un principio mínimo de realidad. Si la estadística dice que no hay pobreza, los mendigos son actores de la calle, y si el PIB creció, automáticamente, desapareció el hambre de la familia del campesino, del jornalero, del vendedor ambulante. Este soliloquio político burocrático solo puede ser entendido como la resultante de una visión excluyente de la práctica política – institucional. Lo anterior se torna comprensible si se reconoce que los burócratas y el resto de los actores gubernamentales construyen nichos autorreferenciados a partir de sus propios intereses y necesidades.

El modo como los burócratas y políticos manejan la idea de tiempo respecto a medidas que se relacionan con las posibilidades de supervivencia de la gente, también, atenta contra la intención de constituir una sociedad integrada. El desconocimiento de las temporalidades de los sectores más desprotegidos de la población expresa una descarnada violencia que es apenas atemperada por los montajes mediáticos de la crisis y las poses dramáticas de los políticos. Es claro que exista una diferencia de naturaleza entre los tiempos políticos o político – económicos y los tiempos vitales: Los tiempos requeridos para que algunos ajustes macropolíticos pueden tener efectos “positivos” pueden suponer, en términos de tiempos vitales, cercenar posibilidades de supervivencia a los individuos y ubicarlos en condiciones deplorables.

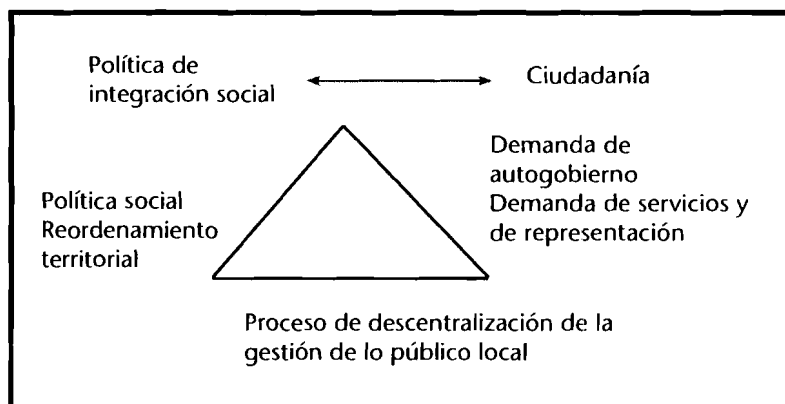
Se puede constatar en la omisión , en la falta de política social, un conjunto de acciones que obstaculizan la realización de la ciudadanía, y que, aún más, ponen en peligro la integridad física de los individuos.

Es claro que el criterio de territorialidad tiene que ver con el modo como la sociedad, por un lado, y el Estado, por el otro, materializan su visión de la espacialidad, o en otros términos, cómo se plasman las asimetrías socioeconómicas en el territorio, y cómo el accionar del aparato institucional del Estado se ajusta a tal situación, ofreciendo los servicios de manera diferenciada de acuerdo con lo que los territorios representen. Se conforman de ese modo, centros, periferias, y jerarquías de espacios.

En resumen, se puede decir que la misma forma espacial que asume "lo social" es ya una manera simbólica de representar la viabilidad diferenciada de las poblaciones locales y regionales, atendidas o desatendidas desde el punto de vista de las prestaciones sociales.

Podemos afirmar que la integración social y la ciudadanía son dos caras de un mismo proceso, y la descentralización, como acción pública, un punto de reunión entre ambas. Tal vínculo lo podemos representar de la siguiente manera:

Figura 1



Además de los imperativos de autoorganización y de generación de las condiciones necesarias para alcanzar niveles adecuados de cohesión societal, la colectividad requiere de un conjunto de códigos que regulen la interacción entre los ciudadanos. De esa manera, se demarcan la actuación subjetiva y el interés colectivo. Es importante tener en cuenta que:

“La integración moral pretende un equilibramiento de los conflictos de se derivan de la acción de las personas o de sus organizaciones, bajo una consideración imparcial de las pretensiones en liza, y asimismo busca el reconocimiento y un trato de las personas moralmente igualitario y justo, con arreglo al principio ético de lo justo – equitativo. Los principios sobre los que se basan estas instituciones son la protección de la persona contra daños corporales o simbólicos, la garantía de igualdad en la libertad de acción, la igualdad de derechos de participación en diferentes formas de la vida social y política”. (*Ibid*: 43 y 44).

En Centroamérica encontramos una clara tendencia a la desintegración moral que tiene bastante que ver con la desintegración funcional y con el uso “instrumental” que de los recursos materiales y simbólicos han hecho políticos y quienes dominan el mundo de “los negocios”. En efecto, el proceso de deterioro de la política social y, en general, de la legitimidad del sistema sociopolítico no resultaría explicable si no se consideran los actos frecuentes de “violentación” de “lo público” que realizan tales actores. Refiriéndose al tipo de efectos que ocasiona un contexto de corrupción, Rodrigo Guerrero ha manifestado con tono sentenciosos que “:... la inmoralidad de la administración pública hace lejana cada vez más la democracia, porque el ejercicio de la soberanía popular solo es posible en una cultura política honesta y transparente” y luego agrega que: “la corrupción genera injusticias, atropellos, resentimientos, inconformidad y desorden social. Tarde o temprano la presión de los conflictos

originados en el atropello cínico de la voluntad popular y la desesperanza de la población ante la anarquía, resquebrajan las bases del sistema" (Guerrero, 1994: iii). Todo ello expresa un aumento en la incredulidad que los ciudadanos muestran respecto a la política, las figuras públicas y las instituciones. La desdignificación que ha sufrido la gestión de "lo público" y la política, en general, pareciera haberse orientado a un punto sin retorno.

Esta dimensión de la integración social, vista a partir de las demandas / ofertas de descentralización, puede significar, en un primer momento, un freno, puesto que la falta de credibilidad que tienen los gobiernos y las instituciones estatales hacen que con frecuencia algunas iniciativas que muestran una vocación democratizadora puedan ser abortadas, o en el mejor de los casos, frenadas. Leída en positivo y mirando hacia delante, habría que decir que uno de los efectos que podría tener la puesta en funcionamiento de estrategias democráticas –es decir, consensuadas- de descentralización, es la restauración de los cimientos morales de la cohesión social, al acercar los "instrumentos" de gobierno al ciudadano y, de esa manera, optimizar los controles y mecanismos de fiscalización social.

Los mecanismos de integración simbólica constituyen el elemento articulador de las identidades de las sociedades en sus distintos niveles territoriales. La integración simbólica hace referencia a la construcción conjunta del sentido, a las formas de construcción de la identidad colectiva, a la autorrealización colectiva e individual y a la satisfacción de necesidades; busca la concordancia en las representaciones de valor, en los arquetipos e imágenes primordiales sobre la existencia" (Beriain, 1995: 44).

La idea de política, la religión, constituye un cementerio que da forma y perfila un comportamiento cultural – simbólico que habla de altos niveles de identificación de un "nosotros", pero al mismo tiempo

presenta un anverso caracterizado por la desidentificación, la desvalorización de “lo propio”, la pérdida de referencia respecto a los orígenes de la nación, etc.

Es importante tener presente que “...la integración social siempre supo la producción de un conjunto de símbolos, imágenes y representaciones de la sociedad, del Estado, de los gobernantes y de sus obras. Los actores gubernamentales no solo deben pretender crear condiciones materiales, para que se obtengan niveles aceptables de integración social, sino también, y sobre todo, un conjunto de imágenes que sugieran que la sociedad está integrada – no fragmentada-. En este sentido, podemos decir que la integración social no se logra a partir, únicamente de valores, principios, símbolos, imágenes, etc., es la combinación de ambos elementos, lo que constituye la base de dicha dinámica”. (Rivera, 1995: 135).

Indudablemente que con los programas de ajustes estructural y con la promoción de la reforma del Estado, estos procedimientos se ven considerablemente aumentados. La manifiesta impotencia del Estado para garantizar las condiciones necesarias para la preservación de la cohesión social, a partir de la dotación de ciertos niveles de satisfacción a la demanda social lleva a priorizar el despliegue de estrategias de producción de imágenes y a intensificar las manifestaciones dramáticas, mediante las cuales los gobernantes se presentan como los salvadores de la patria; al mismo tiempo, llaman a los sectores populares y capas medias a participar en la ritualización política, al demandarles la realización de actos de sacrificio a fin de salvar la nación. La creación de nuevos pobres y la reubicación de los viejos pobres en una situación inimaginada, forman parte de estas demandas de sacrificio requeridas para preservar la nación (*Ibid.*: 139). Así, violentar los movimientos sociales en aras de la estabilidad política o lanzar a miles de individuos al ara de la estabilidad política o lanzar a miles de individuos al ara sacrificial, porque el modelo macroeconómico lo

demanda, es planteado a veces como un acto legítimo desde la perspectiva de los que toman las decisiones e incluso ser presentado en un cuadro ceremonial como un necesario acto de inmolación en favor de los intereses societales.

En Centroamérica tales procedimientos técnico-políticos han provocado un deterioro de la base material sobre la que se apoya la integración social y, en sentido opuesto, un aumento de los indicadores de desintegración.

5. COROLARIO

La integración social es una tarea fundamental que se plantean los gobiernos. El tipo de integración va a determinar los niveles de realización de ciudadanía y de la política pública.

El esquema que Beriain plantea para analizar los procesos de integración social nos parece útil si queremos establecer la manera como afecta a los contextos nacionales la presencia o la ausencia de medidas de descentralización, de reforma municipal o de innovación local y, en sentido opuestos, entender cuáles son los obstáculos con que topan estas acciones en los países en los cuales la integración social resulta deficitaria.

En general, se trata de sociedades con baja integración funcional, con baja integración moral, producto de un estilo de ejercicio político totalmente excluyente y que suscita poca credibilidad entre los ciudadanos. El caso de Costa Rica es el que muestra mayores niveles de integración funcional y una integración moral que si bien presenta un progresivo deterioro, sigue siendo más sólida que en el resto de los países de la Región.

De todas formas, lo que nos interesa aquí es poder establecer cuál es el problema que lleva a plantearse la

reconfección del modelo de gestión pública de “lo local” y de qué manera está relacionado con los temas de la nación y la integración social. Beriain, al igual que Habermas vinculan directamente la cuestión de la nación al tema de la integración social, sobre todo, en su dimensión simbólica. (Beriain, 1996: 22 y 23).

Se parte de un diagnóstico generalizado de que la Región ha padecido históricamente graves problemas de tipo económico, que han favorecido procesos de hiperconcentración de la riqueza y de masificación de la pobreza, ello a pesar de la tendencia en prácticamente todo el continente de generar políticas de creación de sectores medios. La economía, por su propia dinámica, siempre estuvo muy lejos de generar procesos “naturales” de integración social. Por otra parte, los Estados desarrollaron políticas que, lejos de intentar contrarrestar los efectos de economías muy limitadas con el fin de disminuir el déficit de integración, reforzaron sus aparatos militares en procura de alcanzar la cohesión societal por la vía de la fuerza y no por medio de políticas de integración social.

No obstante, en la historia de América Central se registran diversas modalidades de integración social. Algunos países como Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua con aparatos militares fuertes se han caracterizado por poseer políticas de integración social débiles. Otros países como Costa Rica y Panamá con sistemas políticos menos excluyentes han desarrollado estrategias de integración menos débiles que las anteriores.

En general, la amenaza constante de resquebrajamiento de la cohesión social vuelve imperativo el despliegue de estrategias de gobernabilidad(de organización coherente del caos político- administrativo, y de la economía por un lado, y de los impulsos de la sociedad, por el otro). La gobernabilidad de las sociedades pasa por dos procesos: por un lado, la integración sistemática (territorial

o sistemática) y la regulación, y por el otro, la integración social y la legitimación.

Queda claro que entre los efectos que ha tenido la crisis de la estructuración estatal centralista se encuentra el aumento del déficit de integración social y la profundización de la diferencia entre la proclama de derechos sociales y su realización, o en otros términos, la materialización de la ciudadanía social. En efecto, el Estado en América Central se muestran incapaz de procesar la demanda social y restringe al mínimo las posibilidades de realización de los derechos sociales. Ciertamente, habría que reconocer que en el campo de los derechos civiles y políticos se ha logrado avanzar en la Región en los últimos años de manera significativa; sin embargo, la ciudadanía social sigue siendo extraordinariamente precaria.

DESCENTRALIZACIÓN EN AMERICA LATINA: una perspectiva comparada*

FERNANDO CARRIÓN M.¹

ANTECEDENTES

EL proceso centralizador de la sociedad, la economía, la cultura, la política y el territorio -en un contexto de globalización y revolución científico tecnológica- ha conducido al desarrollo de su antítesis: la descentralización. Este proceso, que se inició en Europa con anticipación a lo ocurrido en América Latina, requiere ser conocido y analizado, realizando un balance de las principales experiencias, así como de la historia de los procesos particulares, puesto que se ha constatado que, aunque existen ciertas constantes, no hay un modelo general de descentralización: cada país en cada momento debe encontrar las soluciones más adecuadas para contrarrestar los efectos nocivos tanto del centralismo y como de la descentralización.

Este artículo pretende hacer un recorrido sintético por América Latina para conocer los procesos particulares de descentralización, así como las determinaciones generales que definen su contenido, buscando conocer experiencias y extraer lecciones de carácter general. Iniciamos con algunas

* Artículo tomado de **Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe**. Venezuela: Nueva Sociedad; Costa Rica: FLACSO Secretaría General, 2002; págs. 118-131.

1 Director de FLACSO-Ecuador, Editorialista Diario HOY-Ecuador, Asesor Prefecto de Pichincha.

consideraciones metodológicas; seguimos con las características de la descentralización europea y latinoamericana, y con la situación de lo local; y concluimos señalando los límites y limitaciones de la descentralización.

1. DESCENTRALIZACION: posiciones y novedad del tema

La descentralización busca principalmente la distribución equilibrada y democrática de la centralidad –es decir, del poder- al interior del Estado. Este proceso puede desarrollarse tanto a través de la llamada *descentralización horizontal*, como mediante la *descentralización vertical*, procesos ambos que deben actuar armónicamente para no producir asimetrías, desequilibrios o fraccionamientos.² La primera se refiere a la distribución del poder al interior de un mismo nivel de la estructura del Estado; esto es, la búsqueda de equilibrios entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. La segunda alude a los cambios en la correlación de poder entre los distintos niveles del Estado.

Si bien la descentralización se desarrolla preferentemente al interior del Estado, es claro que implica una readecuación de las relaciones entre el Estado y la Sociedad. Es decir, la transferencia de competencias de una entidad constituida a partir de una condición nacional a otra de orden provincial o local, produce, concomitantemente, la descentralización de un segmento de la sociedad, generando así un cambio de interlocución social posiciona localmente a los actores, anteriormente nacionales. Esto es así porque la sociedad tiende a reproducir en sus instituciones

2 La historia reciente nos muestra que América Latina se mueve a contracorriente, porque asistimos, por un lado, al fortalecimiento del presidencialismo –que también se expresa a nivel local- y por otro, a un fortalecimiento de lo local.

a imagen y semejanza el carácter del Estado: el sistema político de un Estado centralista es -también- centralista.

La descentralización es consustancial al proceso de democratización del Estado, en tanto redefine la centralidad, es decir el poder, dentro de la estructura estatal y, además, replantea las formas de representación y participación de la población. Por tratarse de un proceso de distribución del poder entre los aparatos estatales y de la definición del peso de los actores que allí se expresan, las características de cualquier proyecto de descentralización tendrá que ver con la correlación de fuerzas en cada coyuntura específica. Esto significa que la descentralización se define en un ámbito conflictivo de intereses, donde se producen las confrontaciones entre descentralización y centralización, así como entre los distintos proyectos de descentralización existentes. Esto supone la existencia de varias posiciones respecto del tema y de actores que las encarnen.

1.1. Posiciones sobre la descentralización

La necesidad de reforma del Estado se ha convertido un lugar común, no así las vías para lograrla. Existe un arduo debate alrededor de ciertos temas fundamentales, uno de los cuales gira entorno del movimiento centralización / descentralización. Esto permite entender, según los ámbitos institucionales y la profundización del proceso, que la descentralización es un campo de intereses conflictivos, en el que están inscritos actores sociales específicos. Cada uno de éstos tiene sus prácticas concretas que moldean, aceleran o frenan la descentralización, dando lugar a un proceso altamente heterogéneo que -incluso- puede acarrear resultados perversos. Esta diversidad se manifiesta en distintas formas de concebir los contenidos de la descentralización.

La **descentralización** tiene que ver con la transferencia de competencias y recursos de un nivel central de gobierno (por ejemplo, un ministerio) hacia otro de distinto origen y que guarda autonomía (por ejemplo, un municipio). La **desconcentración** hace referencia a la delegación de competencias de una administración central (por ejemplo, un ministerio) a ciertos órganos dependientes (por ejemplo, una dirección provincial del mismo). Finalmente, el **descentramiento** o privatización refiere a un proceso de debilitamiento del lugar central que ocupa la política y lo público, por las vías de la informalización o la privatización, como un medio para aumentar la eficiencia, pero resignando la responsabilidad estatal, pública y política (Carrión, 1996).

Los tres conceptos remiten a la categoría centro y se definen por una relación que involucra dos términos: centro-periferia. Se trata, por tanto, de un tema general -sea supra nacional o nacional- que engloba a la relación en su conjunto y no a una parte de ella -como puede ser lo local.³ Según el peso que cada uno de estos tres conceptos tenga se define una concepción distinta de la descentralización. En la definición de los tipos de descentralización debe también prestarse atención si se le asigna mayor significación a un órgano estatal (municipalista), a un territorio específico (regionalista) o a un sector (salubrista).⁴

Por otro lado, si consideramos la cualidad de centralidad, presente en los tres conceptos, veremos que los dos casos iniciales implican una redistribución de la centralidad dentro del propio Estado y, en el tercero, por el contrario, implica una pérdida de la centralidad en lo público, la política y lo estatal.

3 Si partimos de la consideración metodológica que la suma de las partes no definen al todo o, en el caso al que nos referimos, la suma aritmética de municipios o provincias no definen un país; la hipótesis es evidente.

4 El peso asignado a una de estas variables puede devenir en una **descentralización asimétrica**, con consecuencias perversas: mayor centralización.

Algunas de las motivaciones que están presentes en estos procesos (eficiencia, eficacia, etc.) tienen intenciones y contenidos distintos según el caso que se trate. Por ejemplo, la descentralización facilita la participación y representación; la desconcentración abona a la gobernabilidad y la privatización auspicia la segmentación social. Por ello, no pueden ni deben ser vistos como si fueran lo mismo, a pesar de que puedan formar parte de un mismo proceso. Lo que sí puede ocurrir, y de hecho sucede, es que simultáneamente se lleven a cabo los tres procesos, puesto que no son excluyentes ni tampoco uno es condición de otro, además de que pueden desplegarse a escalas y niveles distintos al interior del Estado. Por ejemplo, pueden impulsarse por separado o de manera simultánea la descentralización, desconcentración y /o descentramiento en los niveles nacional (vr.gr. Colombia o Bolivia), provincial o departamental (vr. gr Córdoba en Argentina) o al interior de un municipio en particular (vr. gr. Quito en Ecuador o Montevideo en Uruguay).

Pero también se debe tener en cuenta que hay dos posiciones sobre el tema, que pueden sistematizarse así:

Una parte de una crítica a lo estatal, desde una perspectiva de participación de la «sociedad civil», a través de los llamados procesos de privatización, de la ampliación del mercado y de la maximización de la soberanía del consumidor. Es un mecanismo de difusión y generalización del mercado, que disgrega la demanda y atomiza los conflictos. El caso más claro es el de Chile en la segunda época de la dictadura de Pinochet.

Otra concepción busca tanto democratizar el Estado como racionalizar la administración pública, poniendo énfasis más en lo territorial que lo sectorial. Impulsa la gobernabilidad a todo nivel y el desarrollo económico, a través de una mejor integración nacional (no homogenización) y de una mayor

participación de la población. El caso más significativo es el colombiano, que arranca con la Constitución aprobada en 1991.

1.2. Las analogías

Conviene contrastar este corpus metodológico con los procesos reales, para lo cual las analogías ayudan mucho, pues leer otras realidades desde la propia experiencia permite extraer consideraciones generales y experiencias concretas. En este caso, se pueden señalar dos perspectivas analíticas: compararse en el tiempo para reconstruir el proceso histórico y compararse con otras realidades para conocer las particularidades de cada caso.

- A. Una primera consideración que salta a la vista es que el tema se ha generalizado y legitimado a lo largo del planeta. En la actualidad, la descentralización ocupa uno de los principales lugares dentro de la agenda de discusión de América Latina, así como de Africa, Asia y Europa. Pero también está presente en los organismos multi y bilaterales, así como en los gobiernos, los partidos políticos y los movimientos sociales. Es decir, está en la derecha y en la izquierda, en el país pequeño y en el grande de cualquiera de los continentes. La generalización y legitimación de esta temática se asemeja, por ejemplo, al interés logrado por la democracia, derechos humanos o el desarrollo, a los que muy poca gente se opone. Lo cual no esconde la existencia de contenidos diversos en disputa: se trata de un concepto polisémico.
- B. Esta inicial consideración, de generalización y legitimación, lleva a dos presupuestos de análisis: el primero, que analizar la descentralización sin tomar en cuenta las tendencias provenientes de la globalización llevaría a interpretaciones erradas y limitadas. El segundo: estaríamos viviendo, según Forero (1997) una

ola global o según Boisier (1997) una **megatendencia**, en tanto «se deriva del hecho de tratarse de un fenómeno empujado por cuatro poderosas fuerzas: i) la revolución científica y tecnológica; ii) la reforma estructural del Estado; iii) la creciente demanda autonómica de la sociedad; y iv) la tendencia a la privatización de las actividades públicas.»

- C. La existencia de la megatendencia de la descentralización (generalización y legitimación), lleva a pensar que existen determinaciones generales para todos los casos. Si esto es así, habría que plantearse al menos tres preguntas claves:

¿La descentralización es un proceso ineluctable? Si la respuesta es afirmativa, deberíamos pensar que todos los países, tarde o temprano, deben entrar en esta lógica. Mientras Europa empieza antes que América Latina, Ecuador ingresa tardíamente al proceso (Carrión, 1998) y Colombia entra tempranamente. Pero, ¿cuáles son los factores que estimulan el ingreso de un país a la descentralización y cuáles los que definen las velocidades que tenga el proceso?

¿El proceso de descentralización es autónomo? Se podría decir que hay una autonomía relativa, en el sentido de que los países tendrían una cierta flexibilidad para ingresar a la descentralización, proveniente de los límites que surgen entre algunas tendencias que son generales (límites estructurales) y otras provenientes de sus propias realidades. Es decir, los países tienen pocas posibilidades de diseñar las características de sus procesos particulares.

¿Es posible pensar en la existencia de un modelo de descentralización? La existencia de factores generales y la imposición de modelos por parte de los organismos internacionales así lo indican. Sin embargo, la revisión de los casos muestra una realidad totalmente distinta: el proceso en Alemania, España, Bélgica o Inglaterra difieren entre sí,

así como lo hacen en relación con los de Bolivia, Colombia y Brasil. Es decir, la descentralización no representa una experiencia homogénea y tampoco es deseable y posible la existencia de un modelo único.

2. LA DESCENTRALIZACIÓN EN EUROPA

Porque hay factores generales que explicitan la descentralización es importante conocer los procesos que se desarrollan en otras latitudes. En esa perspectiva, la comparación con Europa es fundamental. Se debe empezar señalando que la descentralización europea es un proceso heterogéneo en cuanto al origen y a las características que asume en cada país.

2.1. El origen y el proceso de reversión en Europa

En Europa, la reversión del Estado centralista a uno descentralizado empieza a fines de la década del cuarenta, luego de la segunda guerra mundial. El que los Estados Unidos, vencedor en el conflicto, contara con un modelo de Estado altamente descentralizado influyó sobre la revisión del tipo de Estado en Europa, que era unitario y centralizado en aquella época.⁵ Desde aquél momento y de manera escalonada, la descentralización se ha ido extendiendo por todo el continente. Sin embargo, el proceso se ha realizado con flujos y reflujos, con un nivel de heterogeneidad por

5 «Es un hecho conocido la tendencia hacia la descentralización que se ha experimentado en Europa con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, posiblemente bajo un inicio de la influencia de la cultura política de los Estados Unidos. Siendo en aquel momento el país triunfador, contaba con un modelo interno de descentralización política, con lo cual rompe uno de los tabúes europeos ligados a la cultura de la construcción de estados, según el cual, cuanto más unitario y centralizado, más poderoso sería el Estado.»(Ortega,L; 1988, 29).

países y con una velocidad característica propia a cada uno de ellos.

Inicialmente fueron los dos países más devastados por la guerra, Italia y Alemania, los que impulsaron esta tendencia, siguiendo modalidades distintas de descentralización. En Alemania, Estado Federal, la descentralización se realizó sobre la base de una estructura preexistente, con una tendencia a profundizar las autonomías de los «Landers» (estados). Italia, por su parte, fortalece la tendencia regional de organización de su Estado. Esto significa que en los dos tipos de organización estatal (federal y unitaria) y en las dos formas de organización territorial (regional y estatal), la descentralización se produjo con un factor común: fortalecimiento del nivel intermedio de gobierno.

Un segundo momento de relanzamiento de la temática se produce en los años setenta-ochenta, cuando nuevos países entran en el proceso. En Francia, gracias a la victoria socialista, recibe un gran impulso el proceso a través de consejos regionales, los departamentos (administración periférica) y de la ampliación de las competencias de los gobiernos locales. En Inglaterra, luego de haber hecho un gran esfuerzo en las administraciones locales durante el período de Thatcher, comienza la devolución de los poderes a Gales y Escocia y, posteriormente, a Ulster; proceso que conduce en 1999 a la elección de los primeros parlamentos en la historia de Escocia y en Gales. España lo hace a raíz de la caída de la dictadura de Franco, para procesar el enfrentamiento de las «dos Españas»: la centralista, católica, monárquica y capitalista con la federal, laica, republicana y socialista (Ortega, 1998); en este caso, las circunscripciones territoriales provienen de la existencia de comunidades con identidad histórica, cultural y lingüística, que se reclaman como naciones.

Posteriormente, el proceso toma mucha fuerza en los países del Este europeo luego de la caída del Muro de Berlín.

Mientras las alemanias se reunifican bajo la forma federal, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) pasa por una Comunidad de Estado Independientes -que prácticamente no operó- hacia una Federación Rusa que contiene varios estados y un grupo adicional de otras 13 repúblicas independientes (Estonia, Latvia, Lituania, Bielorusia, Moldavia, entre otras). Algo similar ocurre con Yugoslavia, donde se forma la Federación Yugoslavia (Servia, Kosovo y Montenegro) y quedan por fuera de ellas Macedonia, Croacia y Bosnia. Checoslovaquia, por su parte, se divide en dos países independientes.

En breve, se pueden señalar tres tendencias: a) El proceso esta consolidado en Alemania (Landers) y Suiza (cantones), pero más como excepción que como norma. b) El proceso se desarrolla con gran virulencia en los países del Este europeo como Yugoslavia, la Federación Rusa y Checoslovaquia. Procesos que no han estado exentos de luchas encarnizadas. c) El proceso se acelera en Inglaterra con las autonomizaciones de Ulster, Escocia y Gales; en España con las Comunidades Autónomas que pueden llevar más a una federación que a un federalismo y en Bélgica cuando se produce la federalización de comunidades y provincias.

Por otro lado, también se pueden también observar algunas constantes:

a) Dentro de la generalidad del proceso europeo se pueden encontrar ritmos y formas propias a cada país. La descentralización se caracteriza por ser un proceso altamente dinámico y heterogéneo, aunque inscrito en factores de orden general.

b) Se trata de un proceso de larga duración que tiene más de 50 años y que aún no concluye.

c) Es un proceso abierto, que no se sabe como concluirá. Es, de alguna manera, una propuesta con

poca posibilidad de anticipación de resultados, puesto que se conoce cuando se origina y las características del proceso seguido, pero muy poco respecto de como va a terminar.

2.2. El Nivel intermedio

El proceso de descentralización europeo le asigna mucho peso al nivel intermedio de gobierno, que se caracteriza por tener una gran diversidad de situaciones dentro del proceso de revalorización de la función que cumple y del nivel que representa. Va desde las concepciones tradicionales alrededor de la provincia, el departamento o el condado hacia las nuevas que tienen un contenido de carácter regional: el federal sobre la base de los 11 Länder en Alemania; el de las comunidades autónomas con 20 regiones en Italia y las 17 en España; el de áreas de planificación sin personalidad jurídica como las 8 regiones inglesas o las 21 francesas (Borja, 1988, 76).

En parte, este énfasis proviene de la necesidad de poner fin al minifundismo municipal que tantos problemas de atomización trajo. Se percibe que un ente territorial superior al local fragmentado, surgido de la agregación de ellos, podría solventar algunos de los problemas existentes. De allí que en toda Europa se reduce el número de municipios: en Inglaterra de 2.000 se pasa a 500; Francia promueve la mancomunidad de sus 38.000 municipios; en Alemania de 24.000 a 3.500; en Austria de 4.000 a 2.300; en Suecia de 2.500 a 270. Lo mismo ocurre en Bélgica, Holanda, Suiza, Dinamarca, entre otros. Paralelamente, se produce también un movimiento inverso de división de los municipios grandes, como en Bolonia, Berlín, Londres, París y Rotterdam, entre otros, que en la práctica operan de manera descentralizada y tienen una organización tipo ciudad-estado.

Las identidades más importantes y significativas se construyen en niveles territoriales medios. En España, por

razones históricas y culturales, las regiones tienen unidad, incluso, de idioma; en Italia, serán las formas de desarrollo las que crerán ámbitos sociales regionales; en Alemania, la determinación de la organización política reconoce una división histórica de hecho; el caso de Bélgica es relativamente parecido al español.

No se puede desconocer la importancia que tiene el nivel intermedio en la posibilidad de estructurar al Estado «nacional o multinacional». Es en este contexto que se puede definir con mayor claridad la llamada unidad nacional, porque surge de la suma de partes. A partir de ella se puede diseñar la «unidad en la diversidad». Pero este proceso de descentralización sustentado en el nivel intermedio ha traído también algunos problemas: la creación de nuevos organismos, sin que desaparezcan otros, ha incrementado los niveles, los órganos y las superposiciones de competencias, así como los costos de la administración pública. La gran enseñanza que queda es que la necesidad de reorganizar el conjunto del Estado no debe enfrentarse desde una perspectiva unilateral, puesto que ésta genera más conflictos que soluciones.

2.3. El Nivel supranacional

Hay que resaltar que en la década del noventa en Europa se consolida un movimiento supranacional que lleva a la conformación de la Unión Europea, basado en un «esquema descentralizado de subordinación autonómica». ⁶ En este caso el nivel intermedio se define por los estados nacionales, a través de una coparticipación concurrente de las potestades normativas. ⁷

6 «La estructura de la Unión Europea se basa sobre un modelo descentralizado, donde se resalta la importancia del segundo nivel, que en este caso son los estados europeos, en la gestión de todos los asuntos de ejecución de las decisiones comunitarias y en una casi total coparticipación concurrente de las potestades normativas.» (Ortega, 1998)

7 El peso que va adquiriendo el Parlamento Europeo es notable al extremo de que «un estudio reciente del Parlamento Francés reveló que alrededor del 50% de la legislación nacional se produce en el nivel comunitario». (Frank, 1999)

Este hecho añade un nuevo nivel en la organización territorial y redefine la función de intermediación en el Estado nacional, con lo cual se introduce el contenido supranacional. Por vía de la globalización, la descentralización deja de ser un tema subnacional y pasa a convertirse en supranacional, redefiniendo las relaciones local/ nacional, nacional/ global y local/ global.

La globalización pone a ciertos países en condiciones de localidad o de locales. Allí se aquilata el rol del Estado nacional en una doble dimensión: como poder local y como nivel intermedio, que permite que lo subnacional no quede al margen del proceso general y que lo nacional puede ser un mecanismo de integración general a la globalización.

Por eso la necesidad de reivindicar el fortalecimiento del Estado Nacional, como la única instancia que permite amortiguar los efectos diferenciadores que el proceso de globalización tiene, al operar como filtro para que sus impactos no sean más regresivos y excluyentes de lo que ya son. Es decir, la redefinición de la relación local-nacional pasa no por el debilitamiento de uno de los polos (el nacional), sino por el fortalecimiento de los dos polos (local y nacional), en tanto son dos caras de la misma moneda.

Por otro lado y en un ámbito superior a la relación anterior, también se percibe un cambio en la relación global-local. Mientras la globalización requiere de lugares estratégicos explícitos para poder expandirse -es decir, de localizarse-, lo local para sobrevivir debe tener la posibilidad de internacionalizarse, por medio de la generación de las condiciones de competitividad que le posicionen en el concierto mundial de manera favorable.⁸ En otras palabras, se requiere de la formulación de un sistema global-local

8 Según Castells y Borja (1998, p32), hoy en día la competitividad pasa más por el incremento de la productividad que por la reducción de costos y esta depende de la conectividad, la innovación tecnológica y la flexibilidad institucional.

constituido en red, en que la relación antedicha deja de ser antagonica, pasando a ser -más bien- complementaria.

De este breve recorrido se pueden extraer algunas conclusiones:

- a) Los peligros de no detener a tiempo la bomba de la confrontación regional, pueden llevar a la disyuntiva de la integración (Suiza) o de la ruptura (Yugoslavia).
- b) La concepción dinámica que tienen los Estados Europeos permite entenderlos como procesos inacabados.
- c) El peso que se le asigna al nivel intermedio en los procesos de descentralización.
- d) No hay modelo, cada país tiene que encontrar su propia vía.
- e) La descentralización dejó de ser un tema local e incluso subnacional, para convertirse en una problemática supranacional.

3. LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

3.1. Las etapas del proceso general

El resurgimiento de la cuestión local en América Latina tiene lugar a fines de la década de los setenta y principios de los ochenta, en el contexto de la redemocratización que se vive en la región.⁹ La Reforma del Estado puso al orden del

⁹ Es interesante notar que en Europa este proceso se desarrolla desde fines de la década del sesenta y principios del setenta (Cfr. Borja, 1987), lo cual significa que la oleada que vivimos nos llega con una década de retraso.

día el debate sobre la descentralización, en donde se inscribe el tema de lo local. De aquella época para acá, se pueden percibir tres etapas en el proceso de descentralización.

Primera etapa: Se caracteriza como la vía municipal de fortalecimiento de lo local, a partir de la transferencia de recursos y competencias, así como de la ampliación de su base social de sustentación a través de la participación y la representación. Este proceso desencadena una marcada **bipolarización** entre lo local y lo central¹⁰, que produce -al menos- los siguientes efectos nocivos:

- a) El debilitamiento del contenido, riqueza y visión de lo nacional;
- b) La pérdida de importancia del nivel intermedio llámese provincia, departamento o región. La temática regional, tan importante en la década anterior, ha cedido ante el peso de lo municipal;
- c) La desorganización del conjunto de la estructura estatal, con una superposición y multiplicación de entidades estatales y la ausencia de propuestas respecto de la organización y niveles del Estado.
- d) La hegemonía del poder municipal en la escena local tiende a homogenizar la cotidianidad y, lo que es más grave, por los efectos heterogéneos que produce la

¹⁰ La bipolarización Municipio-Gobierno Nacional ha conducido, en el Ecuador de hoy, a fortalecer el centralismo, que es lo que debe atacar la descentralización. Más aún, ha terminado por debilitar a la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), por cuanto los municipios de las ciudades grandes (Quito, Guayaquil y Cuenca) prescinden de su organización natural y establecen relaciones directas con el gobierno nacional. De esta manera, la AME se convierte, por la lógica perversa de su reivindicación, en un sindicato de municipios pequeños.

globalización en el territorio, a difundir la autonomía de la pobreza.

En otras palabras, la vía municipalista de fortalecimiento local -surgida externamente a lo local- generó la hegemonía de un tipo de poder local sobre los otros y de éste sobre los intermedios, que tiende aceleradamente a homogeneizar la escena local y a cuestionar la visión nacional.

En América Latina, los procesos más radicales de municipalización fueron el boliviano y el colombiano; en el primer caso a través de la creación de múltiples municipios y, en el otro, mediante una propuesta institucional general.

Segunda etapa: Su rasgo característico es el regreso de la mirada hacia el nivel intermedio de gobierno, con el fin de remediar el vacío que produjo el excesivo peso sobre lo municipal. Algunos países se encuentren en un momento de redefinición de estas estructuras provinciales o departamentales, con miras establecer los vínculos de lo local y lo nacional. Así tenemos que los países federales de Argentina, Brasil, México¹¹ y Venezuela se encuentran en un momento de fortalecimiento del federalismo, sobre la base de sus estados. Los países unitarios retoman el tema del gobierno intermedio: Bolivia sobre la base de un Prefecto delegado por el Presidente y un concejo departamental elegido indirectamente por concejales municipales; en Chile se diferenció el Gobierno Regional delegado y el Gobierno Provincial; y en Colombia, con la elección del Gobernador departamental.

Si esto está ocurriendo como tendencia general en América Latina ¿Por qué no pensar que hoy es necesario el nivel intermedio y que es necesario corregir el prevaleciente

¹¹ México lo hace por que la lucha opositora revaloriza los estados y por la crisis del conjunto del sistema político basado en la fusión del partido, el gobierno y el Estado.

énfasis municipalista, a través de formular propuestas generales sobre la organización y niveles del Estado, que superen aquellas que se encasillan en lo municipal o en lo provincial? El proceso descentralizador que considera el nivel intermedio de gobierno tiene la cualidad de definir las relaciones entre los distintos de órganos subnacionales, construyendo nuevas formas de articulación intraestatal y, por tanto, potenciando la unidad del Estado nacional.¹²

En un proceso de reforma del Estado es conveniente pensar globalmente en su estructura y no sólo en uno u otro de los órganos subnacionales. Creer que la diferencia entre la descentralización provincial y municipal es solo de grado o de profundidad en el proceso es equivocado. Se piensa más radical la visión de origen municipal e incluso se la justifica por cuanto, al ser más próxima a la sociedad civil se la considera más democrática, menos corrupta y más eficiente. Pero, sin duda, esta propuesta tiene muchos problemas.

Tercera etapa: Es la del reflujo del proceso, en curso actualmente. Venezuela cambia de ritmo por el énfasis puesto en la Reforma Política; Colombia por el conflicto militar que vive; Ecuador por la aguda crisis económica; Bolivia por el cambio de gobierno y la burocratización del proceso. Perú es un caso interesante, porque siendo uno de los países pioneros, pronto entró en un franco proceso de estancamiento en el período del Presidente Fujimori, pero ahora existen signos alentadores de arranque del proceso. Chile sigue su proceso lento, aunque con un estancamiento relativo por los impactos de la crisis asiática que hoy parece haber superado.

12 La descentralización que tiene en cuenta al nivel intermedio «afecta a la estructura del Estado y a la naturaleza de las relaciones entre los diversos niveles de gobierno. Implica, en consecuencia, nuevas formas de articulación, a diferencia de la descentralización municipal, en la que los problemas tienen, como ya se ha visto, forma esencialmente operativa» (Fernández, 1997).

3.2. Los regímenes políticos

En América Latina, las formas de organización estatal -unitaria o federal- no parecen ser una variable que influya en la descentralización. Si se hace una evaluación rápida de cuál de los dos sistemas ha sido más eficiente y democrático en el tratamiento del tema de la descentralización, se puede concluir que se trata de un falso problema.

México, país federal, es quizás uno de los países más centralistas de la región¹³ y Argentina y Venezuela, también federales, tienen un significativo nivel de centralización. Por contraparte, Colombia, Bolivia y Chile -países unitarios- son ejemplos aleccionadores de descentralización. Brasil país federal, mantiene y profundiza el proceso de fortalecimiento municipal. Ecuador, país unitario, continúa centralizándose y Perú, país unitario, involuciona luego de varios años de experiencias interesantes de descentralización.

En cambio el corte democracia/ dictadura sí es importante. Que las dictaduras sean centralistas, no significa que las democracias no lo sean, o que no hay las excepciones de rigor. Lo que sí se puede aseverar es que los procesos de redemocratización que vive la región desde fines de los años setenta, han arrastrado tras de sí al tema de la descentralización.¹⁴ En definitiva, en todos los países -de una u otra manera- se viene discutiendo con fuerza el tema a partir del proceso de retorno al régimen constitucional, lo cual evidencia la generalización del tema en la región y la necesidad de no desvincularlo de la democratización.

13 Basta señalar, como ejemplo, lo que sucede en la zona sur del país, en Chiapas, o el esquema altamente presidencialista que lo caracteriza, incluso, a la hora de la sucesión presidencial o de su relación con los Estados o el Parlamento.

14 Lo mismo ocurre en los tres países mediterráneos europeos: Portugal, Grecia y España. «En los tres casos las nuevas Constituciones (1975 en Grecia, 1976 en Portugal, 1978 en España) incluyen entre sus objetivos básicos la descentralización del estado.» (Borja, 1987)

3.3. Una revisión de los casos

Los estados de América Latina que se plantean la descentralización han producido reformas legales que llegaron al texto constitucional: las nuevas constituciones de Brasil (1988), Colombia (1991), Chile (1979-91), Ecuador (1979-95-98) y Perú (1979) contemplan el proceso. Sin embargo, eso no ha sido suficiente, por lo que han requerido adicionalmente de leyes secundarias para impulsar algunas propuestas concretas. Este cuerpo legal ha tratado, entre otros, los siguientes temas:

Uniformismo.- A partir del hecho que la realidad local es heterogénea y que es factible regularla mediante un mismo instrumento jurídico, se busca vencer la legislación uniformista reconociendo la diversidad dentro de la unidad existente - mas no la exclusividad- y dejando una amplia flexibilidad de organización. El uniformismo es casi tan perjudicial como el centralismo, por lo que la mayoría de las propuestas consagran el principio de la diversidad de regímenes descentralizados.¹⁵

Según el caso, se pone más énfasis en ciertos órganos estatales o en otros. En Brasil, por ejemplo, se delega a los Estados la capacidad de crear municipios y regiones metropolitanas. En Venezuela se definen nacionalmente las características municipales según criterios de población, desarrollo económicos y localización geográfica. En Ecuador se instauró en 1992 el Régimen Especial con la aprobación de la Ley de Distrito Metropolitano para aquellos municipios que superen el millón de habitantes y, a partir de la Reforma Constitucional de 1998, para las zonas que tienen condiciones étnicas, naturales y demográficas que lo amerite.

15 Tanto al interior de un mismo nivel de gobierno como entre ellos. Esto significa que no conviene descentralizar únicamente hacia un nivel, el municipal por ejemplo, como si este órgano fuera homogéneo.

Parece factible, dentro de una Ley general y nacional, delegar al nivel intermedio la creación de municipios y que cada uno de éstos se organice de acuerdo a sus conveniencias. También se debe pensar en poderes locales y regionales generales, por tipos y especiales, porque es preferible definir un abanico de órganos subnacionales -no sólo el municipal- con el fin de aprovechar y potenciar la heterogeneidad. Con ello se lograría mayor flexibilidad para captar y potenciar la diversidad.

Intermediación.- En todos los países se configura un nivel intermedio de gobierno. Sin embargo, no se trata de desarrollar solamente la función de intermediación, sino que también debe cumplir -entre otros- con el propósito de fortalecer las sociedades regionales, convertirse en ámbito autónomo de participación-representación y asumir la condición de filtro que impida la fragmentación municipal, como base del clientelismo intraestatal.

Es fundamental que cualquier propuesta de descentralización contenga la constitución de un esquema de intermediación entre los niveles nacional y local. Este es uno de los principales escollos, en tanto coexisten distintos modelos de órganos de gobierno superpuestos, desarticulados y contradictorios, que se niegan entre sí. En otras palabras, no se trata del número de niveles sino de la lógica de funcionamiento y articulación que tengan cada uno de ellos.

El gobierno intermedio permite romper con la marcada bipolarización local-nacional que se produjo inicialmente, asociada ésta a la presencia de múltiples órganos o por su ausencia.¹⁶ La tendencia actual es hacia la simplificación y constitución de este nivel intermedio, sobre la base de la prioridad que se asigna a la entidad de origen político autónomo sobre la puramente administrativa

16 Colombia tiene regiones, departamentos y provincias. Chile y Ecuador regiones y provincias.

independiente: las corporaciones de desarrollo regional resignan su existencia en beneficio de las corporaciones en Colombia, las prefecturas en Bolivia y los estados en Venezuela. En todo caso, se percibe que es inconveniente tener más de tres niveles interrelacionados, aunque sea posible, como en el caso Colombiano, tener zonas especiales para la población indígena o por razones culturales y turísticas particulares.

En Chile, luego de «devaluar» las gobernaciones provinciales, se trabaja con las Intendencias, mientras en Bolivia se lo hace con Prefectos delegados para la desconcentración administrativa; en Colombia con Gobernaciones soberanas y en los países federales con los estados. En Chile los gobierno regionales actúan como núcleo de interrelación entre la descentralización y desconcentración; en Bolivia los prefectos departamentales vinculan la delegación con la representación.

Es imprescindible constituir el nivel intermedio, a través de la búsqueda de un justo empate entre los órganos de representación (Consejos Provinciales o Departamentales) y de delegación (Corporaciones de Desarrollo); órganos descentralizados funcionalmente (Bancos de la Vivienda) y territorialmente (Municipios); órganos piramidales (sectoriales) y paralelos (comunales). Entre ellos existe yuxtaposición de competencias, se originan de manera diversa (por delegación, por elección directa e indirecta) y tiene distintas funciones.

Competencias.- De manera directa como en Chile o progresiva como en Venezuela, las competencias en el plano local aumentan, sea por el incremento de las demandas locales, por la solicitud de los gobiernos locales o por los trasposos de los órganos centrales. Sin embargo, este crecimiento no tiene sentido si el órgano correspondiente no tiene capacidad de asumirlas, sobre todo allá donde, como ocurre en Brasil y Ecuador, los municipios pueden hacer lo

que crean conveniente, sin estar obligados a realizar nada.¹⁷ El debate del momento es sobre la necesaria correspondencia que debe guardar la modalidad y profundidad en la transferencia de competencias con el incremento correspondiente de la capacidad de gestión (recursos, organización, etc.); caso contrario, se entraría en una lógica «perversa».

La existencia de competencias concurrentes o compartidas es necesaria, en la medida en que permita la transterritorialidad de las decisiones, que la población tenga interlocutores y que abra la participación a distintos niveles, impidiendo la pérdida del referente nacional. Se requiere que las competencias exclusivas y concurrentes estén claramente definidas y que las autonomías no se confundan con autarquías.

Se deben fortalecer las competencias en los niveles local y provincial, de manera directa en aquellos gobiernos que tengan capacidad para hacerlo y progresiva en los restantes. El nivel intermedio no sólo debe ser un escalón dentro de la concepción vigente de los vasos comunicantes entre lo local y nacional, sino también fortalecerse en la mira de constituir un real gobierno intermedio y no de transición. El estímulo financiero puede ser una alternativa interesante para incentivar la mancomunidad y la coordinación de poderes locales.

Democracia Local.- Las modalidades de participación y representación política se amplían con la elección popular y directa de las autoridades unipersonales y colectivas en Colombia, Venezuela, Chile, Paraguay y Bolivia. Las ciudades de Buenos Aires (1996) y del Distrito Federal de México

¹⁷ Se incorporan a las competencias tradicionales, por ejemplo, las de la policía, recursos naturales, desarrollo rural, crédito, producción, educación, salud y emergencia y prevención en catástrofes.

(1997) son las últimas ciudades en elegir democráticamente sus autoridades.¹⁸

Ecuador y Brasil corrieron distinta suerte: el primero se estancó en el proceso mientras el segundo ha ampliado las formas de participación y representación política. Mediante la legislación sobre referéndum (Venezuela), consulta municipal, cabildo abierto, veeduría ciudadana (Colombia), defensoría del pueblo (Paraguay), se busca incrementar la presencia ciudadana.

También hay nuevos causas institucionales de participación, por ejemplo: por grupos de población (mujeres, negros, discapacitados), por la prestación/producción de servicios, por sectores o ámbitos territoriales (Brasil, Colombia), por los llamados presupuestos participativos (Brasil) o a través de los planes estratégicos (Argentina, Chile). Hay que pensar en novedosos mecanismos institucionales como los señalados y que no sean exclusivamente políticos, sino también cívicos, gremiales, de género, de carácter territorial y culturales, entre otros.

Finanzas.- Existe una marcada tendencia hacia el incremento de los recursos en los niveles locales y medios, sobre la base de mejorar la captación de los recursos locales, redefinir los ingresos propios y redistribuir los recursos de manera transparente -mediante Ley-, para resolver las inequidades regionales y municipales. El tema de la autonomía económico-financiera debería profundizarse, pero sin descartar las respectivas relaciones con las políticas macroeconómicas.

Se deben resolver los mecanismos adecuados para la transferencia y oportunidad de los recursos, eliminar la

18 Este hecho representa la culminación del ciclo de ampliación de la representación en América Latina, que se inició con la elección popular de alcaldes en Colombia (1996), y el comienzo de la participación (cfr. Carrión, 1997).

discrecionalidad (que fortalece el clientelismo y la corrupción) y no estimular la dañina pereza fiscal. Pero, así como se deben distribuir armónicamente los recursos para generar equidad territorial, también se los debe asignar equitativamente entre los distintos niveles del estado.

Colombia incrementa los ingresos municipales en un punto porcentual por año, respecto de los ingresos corrientes de la nación, hasta alcanzar el nivel 40% de los ingresos fiscales en el año 2001: 22% para los municipios y 18 para el nivel departamental. Estos recursos se destinarán a educación (30%), salud (20%), agua y saneamiento básico (20%), recreación, cultura y deporte (5%) y el resto de libre de inversión. Por su parte, Chile creó el Fondo Común Municipal que redistribuye el 50% de los ingresos de bienes raíces y de circulación vehicular. Finalmente, en el Ecuador la Reforma Constitucional de 1995 establece que el 15% de los ingresos netos del Estado deben ser transferidos a los organismos seccionales autónomos.

El Territorio.- Sin duda, la actual división territorial de muchos de nuestros países está obsoleta. La nueva condición urbana del continente, la pérdida de su razón de ser por muchas provincias-departamentos-estados y la atomización territorial, entre otras, muestran una falta de correspondencia entre la sociedad y la división político-territorial del Estado. Sin duda que esta situación obliga a pensar bajo el principio de la «democracia territorial», con el fin de romper con los desequilibrios existentes.

Ello exige iniciar un nuevo proceso de territorialización: los municipios metropolitanos deben descentralizarse o recentralizarse (mancomunidades), definirse provincias especiales, regiones culturales (pueblos indígenas) y naturales y repensar el tema departamental. Parece no deseable tener más de tres niveles de división político-territorial, con las respectivas condiciones de

excepción: la provincia con territorios especiales y el cantón con distritos.

Algunos ejemplos. Chile definió 13 regiones con Gobiernos Regionales, personalidad jurídica y recursos propios. Tienen un Intendente designado por el Presidente y Consejos Regionales elegidos de manera indirecta por los Concejos Municipales. Colombia definió cuatro niveles de gobierno: departamentos, municipios, distritos (Bogotá, Cartagena, Santa Martha) y territorios indígenas, dejando abierta la posibilidad de constituir regiones y provincias. Los seis niveles tienen autonomía, elección, gestión, administración y recursos autónomos.

En el Perú, la Constitución de 1979 definió el desarrollo descentralizado del Estado a través de sus principios y de la necesidad de regionalizar el país. El territorio se dividió en 1990 en 11 jurisdicciones regionales, Lima y el Callao. Había una Asamblea Regional que se constituía con un 40% de representantes elegidos directamente, 30% de Alcaldes Provinciales y 30% de grupos de base. Fujimori eliminó todo esto, estancando el proceso.

Municipalización.- En América Latina el uso del concepto municipio es muy amplio, pues cobija a los cantones en Ecuador, a las parroquias en Bolivia y a los municipios provinciales en Perú. Esta heterogeneidad o indefinición trae también muchos equívocos a la hora de las comparaciones. De todas maneras, se percibe un incremento del número de municipios que lleva hacia un complicado proceso de fragmentación.

En la actualidad, en América Latina existen alrededor de 16.000 municipios, cuando a principios de la década del noventa eran 13.000. Esta tendencia se desarrolla con mucho más fuerza en el Ecuador, sobre todo con el proceso de redemocratización que se inicia desde principios de la década del ochenta: en los últimos 25 años nacieron casi tantos

municipios como en toda la historia nacional, puesto que de 114 municipios en 1974 se pasó a 214 en el 2001.

Las preguntas que quedan son evidentes. ¿Lo que estamos viviendo es parte del proceso de pulverización de lo nacional en beneficio de lo local? ¿Cómo asumir estas fracturas y diversidades que atraviesan la región, justo en un momento en que la globalización -antes que disolverlas- puede agudizarlas? Sin una propuesta real de descentralización, este proceso puede potenciar todos los vicios que arrastra y negar todas las virtudes que tiene.

Se debe detener el minifundismo municipal y provincial. La fragmentación territorial no significa necesariamente más democracia.¹⁹ El municipio no debe ser el único órgano de la descentralización, porque, caso contrario, no sólo que se uniformiza sino que también homogeniza, polariza y atrofia a la sociedad y el estado.

La comparación de casos Latinoamericanos muestra la carencia de un modelo de descentralización en la región, aunque hay tendencias generales que se comparten. Sin embargo, la profundidad y las características del proceso se especifican de manera diversa según el país. Así tenemos procesos que ponen más énfasis en el conjunto del marco institucional (Colombia), en la parte económico-financiera (Chile) o en la participación (Bolivia). Brasil tiene un ritmo lento pero sostenido. Perú involuciona y hoy recupera su caminar. El Salvador piensa en un esquema de recentralización territorial para descentralizar. Y el Ecuador camina lentamente y con muchos tropiezos.

¹⁹ El proceso de descentralización europeo se sustentó, entre otras variables y a diferencia de América Latina, en la reducción del número de municipios. Como conclusión, de esta comparación inicial, se puede afirmar, por un lado, que el incrementalismo municipal -en sus varias acepciones- es un límite para la descentralización y, por otro, que la recentralización territorial actuó como condición para la descentralización administrativa y política.

4. LA ESCENA LOCAL EN AMÉRICA LATINA

4.1. El gobierno local

En América Latina, con la redemocratización que inicia a fines de la década del setenta, se vive una nueva forma de proximidad entre la política y la ciudad, que supera la tradicional relación clientelar construida por los partidos, así como la ausencia de políticas sobre la ciudad. Por su parte, los procesos de globalización, reforma, modernización y descentralización del Estado están produciendo mutaciones notables en la relación política/ciudad, en la que aparece como actor fundamental el municipio.

La imposición hegemónica del aparato municipal sobre los otros órganos de gobierno es el principal cambio en la profundización de la gestión local.²⁰ La municipalización de la escena local, sustentada en el fortalecimiento de los gobiernos municipales, en desmedro de otras instituciones públicas y privadas, es un hecho. En las grandes ciudades se amplía su base social de sustentación, se incrementan sus competencias y surgen inéditas responsabilidades que desbordan su tradicional radio de influencia y jurisdicción territorial.

El municipio, depositario central del proceso, se constituye, cada vez con más fuerza, en el eje hegemónico del gobierno de la ciudad, en el que participan múltiples órganos. La consolidación de la vía municipal del gobierno

²⁰ Pero los municipios son distintos unos de otros, en la gestión de la ciudad intervienen varios poderes bajo la forma multicéfala del poder local. La gestión de las ciudades se la hace en el marco de una multiplicidad de poderes de distinto signo (público, privado, comunitario) y origen (local, regional, nacional), donde el Municipio es un órgano más. En las ciudades la gestión se realiza a partir de una constelación de poderes que hace que su gobierno se realice desde un conjunto de órganos sociales dispuestos a la manera de un **complejo institucional**.

local, que lleva a la recentralización (posicionamiento) e internacionalización (cosmopolización) de la ciudad, significa también constituir un gobierno de totalidad, contrario al tradicional municipio de servicios.

Este proceso no es homogéneo; unos municipios tienen mayor dinamismo que otros, sea por su ubicación en la red urbana nacional e internacional o porque han logrado un posicionamiento favorable en la coyuntura. También es un proceso heterogéneo porque, al interior de la administración municipal, se producen cambios con distinta intensidad y bajo lógicas de gestión diferentes.

El ejecutivo municipal presenta una mutación, del municipio de notables (caciquil, patronal) hacia un municipio empresarial-moderno o hacia otro democrático-participativo, consolidándose así dos modelos de gestión en el gobierno de la ciudad. El primero define al **Alcalde como Gerente** y busca la eficiencia a partir de la administración de los servicios, desarrollando la **ciudad del mercado** como salida a la ciudad del caos, sustentada en un modelo privatizador basado en una doble crítica: a) lo público es ineficiente, lo privado es eficiente, y b) lo estatal es centralización, lo privado descentralización. El otro, que designa al **Alcalde como Jefe de Gobierno**, tiene una visión de totalidad e incorpora la participación en su esquema de gobernabilidad, con el fin de resignificar a **la ciudad de lo público**.

Ahora bien, también existen modificaciones en el ámbito de los concejos municipales, observándose su «debilitamiento» relativo en las siguientes situaciones:

- a) Con la profusión de las «empresas municipales», que privilegian lo sectorial, las decisiones fundamentales de política urbana se trasladan de los concejos municipales, originados por voluntad popular, hacia

los directorios de las empresas, constituidos corporativamente.²¹

- b) Con el desarrollo de los «planes estratégicos» (planes de la ciudad y no del municipio), se constituyen cuerpos de decisión supramunicipales -a la manera de asambleas locales- donde la representación se funcionaliza en la perspectiva de encontrar la cooperación entre los sectores público, privado y comunitario.
- c) Con la necesidad de democratizar la toma de decisiones para definir prioridades de inversión, se generaliza el «presupuesto participativo», donde las partidas las discuten con las organizaciones de base territorial (organizaciones barriales, comunitarias) y sectorial (salud, educación) de la ciudad.

Este debilitamiento relativo de los concejos municipales se produce en el contexto de crítica a lo político y de ampliación de la representación social a través de cauces diferentes a los partidos. Mientras en el primer caso, hay una representación sectorializada, corporativizada y delegada, en el segundo y tercero hay un intento de ampliar la representación y de socializar el manejo de la ciudad más allá del ámbito municipal.

4.2. La escena local

La transformación del municipio proviene desde el Estado y sus reformas, pero también de su vínculo con la

21 La oferta de la empresa se rige por criterios de eficiencia mercantil y produce cambios significativos al interior del municipio y en su relación con los habitantes. Sectorializa el mercado en tanto cada servicio crea su propia clientela, especializa la acción municipal en los servicios -con lo cual las tasas tienden a imponer su lógica tributaria sobre los impuestos- y corporativiza la gestión pública. Así, limita las formas de representación social, segmenta a la sociedad y distancia al municipio de la población.

población. El profundo cambio por el que atraviesa el sistema político se observa en los tipos de liderazgo, en la participación popular y en los mecanismos de representación social.

Hoy, en América Latina todas las autoridades municipales, alcaldes y concejales, son electas democráticamente, sin que haya delegación de un órgano superior. Países como Ecuador y Brasil, que tienen una vieja tradición de la autonomía política municipal, eligen ancestralmente sus alcaldes. Colombia, inicia este proceso en 1986 y luego siguen, entre otros, Bolivia, Venezuela y Paraguay. El ciclo de la «representación» por la vía electoral se cierra con la primera elección popular de los alcaldes de Buenos Aires (1996) y de la Ciudad de México (1997).

Este hito histórico de los gobiernos locales de la región significó, a su vez, profundizar la vía ciudadana de la «participación», abriendo una nueva posibilidad para la salida a la crisis de gobernabilidad de la gran ciudad latinoamericana. Hoy la ciudadanía puede optar tanto entre candidaturas a la alcaldía, como entre programas respecto al modelo de desarrollo urbano. Antes, la delegación de la autoridad y de su programa de gobierno desde un poder vertical impedía interpretar la diversidad de la población y, además, interesar a la ciudadanía en participar en la solución de sus necesidades.

Uno de los aspectos sobre los que mayor incidencia tiene la elección popular del alcalde, es la resignificación de lo público por la vía democrática. Primero, porque expresa la ruptura de un tipo de municipio delegado desde un poder central y distante, hacia otro construido -inversamente- desde la comunidad y, por tanto, más próximo a la sociedad local; en este sentido, se convierte en el primer eslabón del nuevo poder público estatal. Segundo, por que hay una nueva forma de construcción de la voluntad colectiva de la ciudadanía, que surge de la discusión, debate y adscripción a los

programas de gobierno propuestos, a las candidaturas, al llamado voto programático y a las consecuentes adhesiones que suscitan. Esto no ocurría, porque no se debatía la ciudad desde una perspectiva de globalidad y menos desde una posibilidad de gobierno, porque era una realidad que no se cuestionaba y porque la población estaba enajenada de esa posibilidad.

La elección de las máximas autoridades de las ciudades metropolitanas introduce un elemento de equilibrio de poderes y permite augurar la posibilidad de la alternancia en el poder. Las ciudades capitales de América Latina construyen sus gobiernos municipales con un signo político distinto a los nacionales.²² Esto, que podría ser un factor democrático de equilibrio de poderes, puede convertirse, sin embargo, en un motor innecesario de conflictos, debido al estilo de liderazgo que rige en el gobierno nacional. Las ciudades y sus gentes empiezan a sufrir los estragos: desinversión, informalización de las actividades urbanas y de las relaciones sociales, desinstitucionalización, etc.²³

El poder local se fortalece, sobre la base de tres puntales:

- a) Por la ampliación de los niveles de representación y participación de la sociedad en el Estado, que abriga un ensanchamiento de la democracia;

22 Hoy, la mayoría de las metrópolis latinoamericanas tienen alcaldes electos de signo contrario al Presidente de la República: Bogotá, Buenos Aires, Montevideo, Lima, La Paz y Brasilia. En el Ecuador esta norma se cumple por partida doble: las alcaldías de Quito (Democracia Popular), Guayaquil (Social Cristiano) y Cuenca (Nuevo País) son de distinto partido político entre sí y con relación al presidente electo (Roldosista Ecuatoriano), su vicepresidenta (MIRA), así como del actual presidente interino (FRA) (1997).

23 Los casos más extremos son Lima y Quito. Lima fue el escenario de confrontación entre el presidente Fujimori y el alcalde Andrade, quien tuvo la primera intención de voto para la Presidencia de la República. En 1997, Quito vivió la misma situación: el enfrentamiento entre el presidente Bucaram y el alcalde Mahuad.

- b) Por el reconocimiento a la autonomía local, expresado en la posibilidad que tienen los municipios para diseñar las modalidades de gobierno que crean más conveniente. Este hecho representa un respeto a la diversidad y apunta hacia la descentralización estatal;
- c) Las autoridades locales electas obtienen el mandato de conducir y orientar el desarrollo urbano de las urbes y, además, resignificar democráticamente lo público en la ciudad, en el poder y en el gobierno.

Con ello se desata un proceso de cambio de la sociedad local, que va más allá del hecho singular, pero significativo, de que los ciudadanos escojan a sus mandatarios mediante el sufragio. Esto abre una posibilidad para que la población pueda ejercer su condición de ciudadanía, produciendo un saludable refrescamiento de la escena local y una transformación importante de la organización del Estado en su conjunto.

Con la continuidad de los procesos electorales se fortalecen la escena y la democracia locales, existe un incremento paulatino del número de votantes en cada una de las sucesivas elecciones locales y, además, votan más personas que en los comicios nacionales. Se amplía la participación electoral y, por tanto, la base social de sustento de los municipios.

Nuevas fuerzas y movimientos políticos irrumpen y se expresan en las elecciones, cuestionando el tradicional sistema político. De igual manera, emergen liderazgos legitimados en su trabajo local, proceso que el anterior sistema político de delegación impedía. Por ejemplo, en Colombia los sacerdotes llegan a la Alcaldía, en Bolivia los dirigentes indígenas toman el poder municipal, en Chile las mujeres asumen la responsabilidad y en Brasil lo hacen los dirigentes obreros.

Por las reformas estatales, el municipio ha potenciado la promoción de nuevos sujetos sociales, debido a su condición estructural: es el aparato estatal más próximo a la sociedad civil y, por tanto, a la cotidianidad.

4.3. La hora de los alcaldes

Esta mutación originada en la escena local, por su carácter y profundidad, comienza a tener repercusiones en el territorio nacional. Por un lado, tiende a cambiar la forma de organizar el Estado mediante una transición de una estructura estatal organizada sectorialmente y delegada desde un vértice (Presidencia de la República), hacia una de base territorial que privilegia la representación y la participación social. Así, la descentralización tiene la virtud de convertirse en la correa de transmisión de las transformaciones del centro hacia lo local y viceversa.

Las reformas al sistema político, que desmonopoliza las candidaturas de los partidos políticos y autoriza la reelección de autoridades, trae efectos en los escenarios locales y nacionales. Permite una política de continuidad, desterrando, en lo local, la anacrónica "ley del péndulo" - que tanto daño ha hecho al inaugurar el país o cantón con cada nueva administración-. Pero también abre la posibilidad de que se fortalezcan los partidos políticos y los caudillismos locales. Por otra parte, cambian las instancias y las modalidades la representación y participación sociales, favoreciendo su ampliación a la vez que relativizando la representatividad surgida en el seno de los partidos frente a la expresada por nuevos liderazgos y actores sociales inéditos. El remozamiento y mayor participación y representatividad de lo local comienza a tener alcance nacional.

Muchas de las alcaldías exitosas empiezan a tener figuración política en ámbitos superiores y a disputar electoralmente las gobernaciones, diputaciones, ministerios

y presidencias: es cada vez más frecuente en América Latina que algunos alcaldes se conviertan en presidenciables. En Ecuador, por ejemplo, el 10 de agosto de 1992 ocurre un hecho inédito en la historia nacional: Sixto Durán Ballén, ex alcalde de Quito asume la Presidencia de la República; León Febres Cordero, ex Presidente Constitucional se convierte en alcalde de Guayaquil y Jamil Mahuad, ex-candidato presidencial llega a la Alcaldía de Quito. Esta tendencia se confirma en 1996: Abdalá Bucaram, ex-alcalde de Guayaquil, reemplaza en la presidencia de la República a Durán Ballén, ex-alcalde de Quito, mientras los alcaldes de Quito y Guayaquil son reelegidos. Los cuatro provienen de cuatro partidos políticos distintos y ganan sus respectivas elecciones de forma polarizada.

Este hecho político novedoso se presenta en varios países de la región. Algunos de los actuales presidentes o candidatos presidenciales fueron previamente alcaldes de ciudades importantes: Armando Calderón en El Salvador, Alvaro Arzú en Guatemala, Fernando de la Rúa en Argentina, Arnoldo Alemán en Nicaragua y Andrés Pastrana en Colombia. A ellos se deben añadir ciertos ex alcaldes candidatos presidenciales, que llegaron a puestos expectantes en las campañas electorales en sus respectivos países: Manuel Camacho Solís en México, Tabaré Vázquez en Uruguay, José Francisco Peña Gómez en República Dominicana y Rodrigo Paz en Ecuador, entre otros. En Europa destacan los casos de Cesar Samapio, ex alcalde de Lisboa que llega a la presidencia en Portugal, así como Jacques Chirac, ex alcalde de París que gobierna los destinos de Francia.

¿Por qué los alcaldes de las grandes ciudades se transforman en candidatos presidenciales? ¿Se trata de un nuevo comportamiento político-electoral? Indudablemente que sí. Para su explicación se pueden ensayar algunas de las siguientes hipótesis.

En primer lugar, el peso de las ciudades metropolitanas es cada vez mayor en la política de la hora actual de América Latina. En esa línea de reflexión abonan la concentración de población en las ciudades -mayor aún del electorado-, la consideración de la ciudad como un actor relevante en los procesos políticos nacionales, el fortalecimiento de los poderes locales en el marco de la reforma del Estado y el progresivo proceso de urbanización de la política, entre otros. Además, el desprestigio de la democracia y sus instituciones proviene en gran medida proviene de la lejanía física y funcional de los gobiernos respecto de la ciudadanía.

En segundo lugar, las políticas de descentralización revalorizan el rol de los municipios que aparecen como los órganos estatales directamente vinculados a la cotidianidad y los más próximos a la sociedad civil. Hay un proceso de metamorfosis en la relación sociedad-Estado, que se expresa en la aproximación de la sociedad civil al municipio fomentando nuevas formas de participación y representación de la ciudadanía y del otorgamiento de mayor poder a los órganos autónomos. Se les considera de servicio eminentemente urbano, capaces de promocionar -por su carácter omnipresente en el proceso de contacto con los habitantes- a nuevos sujetos sociales como los jóvenes, deportistas, mujeres, ambientalistas, etc.

Los municipios, al menos de las ciudades metropolitanas, a diferencia de los otros organismos estatales, desarrollan múltiples tareas que en muchos casos, por su origen y significación, tienen influencia nacional. El ejercicio del poder local genera menos desgaste político que el nacional, por el sentido que tiene la obra física y porque las demandas fundamentales de la sociedad se dirigen hacia el poder central.

El desencanto que produce la crisis se canaliza preferentemente hacia el nivel central, revalorizando la acción

alcaldía. De esta manera, los municipios de las ciudades más grandes se convierten en los lugares donde los nuevos actores políticos tienden a manifestarse. Por esto los alcaldes tienen, en la actualidad, mejores posibilidades de reelección y, a su vez, un puesto privilegiado en la disputa por la presidencia de la República.

En tercer lugar, es cada vez más notoria la tendencia del redireccionamiento del sistema político, debido a la crisis de las ideologías y de las instituciones tradicionales -como el parlamento y los partidos políticos- que arrastran a sus actores hacia funciones distintas a las que desempeñaban.

En síntesis, las características del modelo globalizador, del ajuste estructural y de la urbanización están produciendo nuevas y más complejas formas de integración social. Se erosionan las creencias colectivas y se redefinen las identidades, tanto sobre la base de nuevas centralidades políticas como de la mercantilización de las relaciones sociales.²⁴

En este contexto la política y lo político reducen su condicionalidad de ser elementos unificadores de la vida social y resignan su cualidad de articuladores de las diferencias (Lechner, 1996: 9). La política estructurada originalmente alrededor de la ciudad-Estado o del Estado nacional, según el momento histórico que se trate, empieza a tomar posición alrededor de la tríada mercado-ciudad-Estado.

5. LOS LÍMITES A LA DESCENTRALIZACIÓN

«Si el esfuerzo descentralizador se enfrenta a la inercia histórica y tradicional centralizadora, ¿cuáles son los factores

²⁴ Un ejemplo de esta situación lo brinda la prestación de los servicios urbanos, cuando define un tipo particular de relación: el ciudadano (criterio político) deja de ser tal para convertirse en usuario (consumidor), contribuyente (administrativo) o cliente (económico).

históricos y estructurales que bloquean la descentralización?». Intentando responder a esta pregunta formulada por Alfredo Rodríguez (1996: 56) se pueden señalar, al menos, los siguientes factores:

La **resistencia al cambio**, se presenta como un obstáculo cultural y administrativo de las personas, los actores sociales y las instituciones para romper con los procesos inerciales en los cuales están inmersos. Se expresa cuando, por ejemplo, los profesores denuncian que la descentralización fragmentará sus demandas y por tanto su organización; pero también en el nivel local cuando las autoridades municipales se oponen a la participación ciudadana.

El **centralismo**, como una relación social que tiene su base de sustentación local y nacional, se opone a la descentralización en la medida en que sus actores principales pierden los privilegios que gozan. El centro justifica su actitud por la supuesta incapacidad de los entes locales para asumir las nuevas competencias, porque la dispersión de recursos no permite el desarrollo o por la dificultad que entraña el control de la corrupción, entre otros.

El centralismo existe porque crea, para su reproducción, las bases locales que le permiten fortalecer las relaciones centro-periferia. En ese sentido, la vieja tradición municipalista que caracteriza a países como el Ecuador, sirve como mecanismo para perpetuar las elites locales, estructuradas -a su vez- sobre relaciones patronales, gamonales y caciquiles. Sobre estas bases construyeron el poder político y económico los grupos dominantes locales.

De allí que un proceso de descentralización que redefine las relaciones de poder y diseñe una nueva organización estatal tiene resistencias en estos grupos locales vinculados -para su existencia y reproducción- con el centralismo. Por eso, en estos casos, la propuesta central del

municipalismo gira alrededor de la distribución económica y no de un cambio en las relaciones de poder.

El **fiscalismo**. Según el centro, el incremento de las transferencias económicas, concebidas como gasto, debilita al gobierno y al desarrollo nacionales y, por lo tanto, tiene efectos en las variables macroeconómicas (inflación, déficit). Para la periferia, la descentralización debe adoptarse sobre la base de mayores ingresos de redistribución nacional sin el incremento de nuevas competencias y de nuevos recursos locales. Esta polarización es terreno fértil para el clientelismo intraestatal.

El municipalismo y el unilateralismo, llevados al extremo, creen encontrar solución a todos los problemas. Se convierte en el actor central, el objeto y el fin de la descentralización. Por ello se sostiene que creando más municipios y entregándoles más funciones se tendrá más democracia, eficiencia y desarrollo. Esta posición conduce a la pérdida de una perspectiva nacional de la descentralización, a desconocer el tema crucial del gobierno intermedio y a homogeneizar el propio desarrollo local al no reconocer la existencia de otros poderes locales.

Paradójica y desgraciadamente en el Ecuador de hoy, el Municipio -como uno de los actores fundamentales- se ha convertido en uno de los factores más negativos para la descentralización. Según una encuesta realizada a las autoridades municipales, existe poco interés por la transferencia de nuevas competencias, por la ampliación de la democracia local y por el incremento de los recursos propios.

En general las autoridades municipales no demandan más competencias, pero tampoco les interesa quieren el fortalecimiento de la democracia local. La participación popular y el mejoramiento de la representación social erosionaría las bases sociales sobre las cuales descansa su poder. La participación popular es aceptada sólo si no está

institucionalizada y, además, bajo un esquema de cooptación que garantice y reproduzca la clientela.

En esta perspectiva, un incremento de competencias significaría no sólo más responsabilidades, sino también una transformación de la escena y sociedad locales, en tanto que ésta se ampliaría sobre la base de su complejidad y de la presencia de nuevos actores descentralizados que tenderían a disputar la hegemonía clientelar clásica.

En síntesis, la vieja tradición municipalista que ha caracterizado al Ecuador y que ha sido uno de los aspectos que los ecuatorianos reivindicamos como algo positivo, es un aspecto negativo y regresivo, ya que ha consolidado elites locales muy fuertes, vinculadas directamente con el centralismo y estructuradas sobre la base de redes clientelares, caciques y patronos.

¿Qué es, entonces, lo que reivindican las autoridades municipales?. Demandan más recursos, siempre y cuando sean de transferencias del Gobierno Nacional, sin que se obligue a los municipios a recaudar más eficientemente los recursos propios —lo cual evidentemente rompería con las formas tradicionales de relación clientelar que se han mantenido con la población— conduciendo a la llamada «pereza fiscal».

El **localismo**, en tanto pierde de vista la relación centro periferia y pone en primer plano lo local sobre lo nacional. Se inscribe en la corriente del «small is beautiful», que lleva a la atomización o minifundización de la política. Por esta vía puede substituirse el autoritarismo central por el caciquismo local y la localización de la conflictividad social.

Por ello, en la medida en que se municipalice o localice el debate de la descentralización y se crea que los municipios, los alcaldes, lo local, son el eje de la descentralización, también se pierde de vista que se trata de una relación social particular: de colonialismo interno, que entraña la relación centro-

periferia. La descentralización debe ser concebida como una propuesta de confianza nacional, que atraviesa todo el territorio y requiere de amplios consensos para su realización. El tema de la descentralización no corresponde al orden local -porque la suma de municipios no define un país- sino al nacional, lo cual no se percibe ni desde los municipios ni tampoco desde el Gobierno Central.

6. BIBLIOGRAFIA

Adrián, Alberto, **Regiones ¿Si o No?**, Ed. Grupo Propuesta, Lima, 1993.

Boisier, Sergio, «Centralización y descentralización en América Latina a Medios de los 90's», en: **Revista SIAP**, No. 114, Cuenca, 1997.

Borja, Jordi, **Descentralización y participación Ciudadana**, Ed. IEAL, Madrid, 1987.

Carrión, Fernando, **Gobiernos locales y descentralización**, Ed. FECS, Caracas, 1996.

«Gobiernos locales y nuevos liderazgos en América Latina» en: **Revista Iconos 3**, Ed. FLACSO, Quito, 1997.

«La constitución de un Estado descentralizado», en: **Descentralización territorial y su impacto en la gestión local**, Ed. ESAP, Cali, 1998.

Castells, Manuel y Borja, Jordi: **Local y Global**, Ed. TAURUS, Madrid, 1998.

Coraggio, José Luis: **La descentralización, un día después**. Buenos Aires, 1997.

Fernández, Gustavo: **Privatización y descentralización**, Ed. ILDIS, La Paz, 1997.

Forero, Clemente, et. al.: **Descentralización y participación ciudadana**, Ed. Tercer Mundo, Bogotá, 1977.

Frank, Jonas: «Descentralización y relaciones intergubernamentales: experiencias europeas y lecciones para Ecuador», En: **Revista Iconos**, Ed. FLACSO, Quito, 1999.

Muñoz, Francisco (comp): **Descentralización**, Ed. TRAMASOCIAL, Quito, 1999.

Ojeda, Lautaro: **Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en Ecuador**, Ed. ABYA-AYALA, Quito, 1998.

Ortega, Luis: «Descentralización autonómica», en: **Leviatan No. 74**, Madrid, 1998.

Rodríguez, Alfredo: «La descentralización en América Latina», **Revista FORO**, Ed. FORO, Bogotá.

LA MARCHA DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR EN CENTROAMERICA*

MANUEL ORTEGA HEGG
Y GUADALUPE WALLACE¹

1. RASGOS COMUNES

El proceso de descentralización de competencia, responsabilidades y recursos del Estado en su nivel central, hacia las municipalidades en Centroamérica, es un proceso que podríamos definir más en una etapa de debate y aún de experimentación, que de real ejecución generalizada. En Costa Rica el proceso está aun en fase de propuesta y debate; en el caso de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua se ha pasado a experiencias pilotos, que los gobiernos consideran descentralizadoras, pero que en realidad en la mayor parte de los casos corresponden a experiencias de desconcentración administrativa y aún de privatización.

Por otro lado, en forma general podríamos decir que este proceso ha sido asumido por los gobiernos centrales como un problema coyuntural, y no como un problema de Estado, y con una concepción muy limitada por los intereses más globales de la reforma y modernización del Estado,

* Este artículo fue tomado de *Centroamérica: Descentralización y Asociacionismo Municipal*. CACS – UCA, 2000. Managua; págs. 43-65.

¹ Investigadores de CACS – UCA, Managua. morteaga@ns.uca.edu.ni

más preocupada por la reducción del Estado y la eficiencia, que por la equidad y el mejoramiento de la prestación de servicios a la población, y que no siempre tiene al municipio como uno de sus ejes principales.

Es por ello que el proceso de descentralización en Centroamérica ha sido intermitente, a veces incoherente, y ha encontrado muchas resistencias y limitaciones, lo que ha impedido su avance sostenido.

No obstante, es importante señalar que el tema de la descentralización está presente en la agenda pública del área, en unos casos más que en otros, y se abre paso aunque con cierta lentitud.

Es evidente, que en ello tienen que ver las nuevas realidades que vive el área en su entorno más general, a partir de los procesos de globalización, y en su entorno más particular por los conflictos armados de la década de los ochenta y los procesos de paz en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, que han obligado a la reformulación del rol del Estado y a la transformación de los sistemas políticos, propiciando a la vez, con altibajos, el acercamiento de los pueblos y gobiernos del área.

Los acuerdos de paz establecieron consensos básicos sobre el acceso al poder, su ejercicio, y la participación democrática. Asambleas constituyentes se instalaron en el área y han dado origen a nuevas Constituciones en Honduras (1982), El Salvador (1983) y sus reformas posteriores al Acuerdo de Paz, Guatemala (1987) y Nicaragua (1987) y sus reformas en 1995. Sin embargo, las recientes reformas constitucionales en Nicaragua (1999-2000) parecen orientarse más bien a reducir al mínimo el pluralismo político y los espacios democráticos.

Estos procesos se reflejan en la revalorización de los municipios y la necesidad de transformar sus marcos jurídicos

para viabilizar su modernización. Así, ocurren reformas de los Códigos o leyes municipales en El Salvador (1986), Nicaragua (1988 con su reforma en 1997), Guatemala (1988) y Honduras (1990). Otras leyes atinentes al espacio local se han venido reformando aunque aún quedan pendientes algunas de ellas en algunos países como Nicaragua y Costa Rica, donde a pesar de los avances no termina aún la regulación adecuada del espacio local.

En el caso de Nicaragua, hay una serie de leyes importantes que no han sido aprobadas, sobresaliendo: La Ley de Hacienda Municipal, la Ley de Servicio civil y carrera administrativa municipal, la ley de transferencias municipales y la ley de participación ciudadana. Los nuevos códigos o leyes municipales aprobadas contemplan la autonomía municipal y, en general, tienden a ser instrumentos jurídicos descentralizadores que relevan el papel del municipio.

Los propios Presidentes Centroamericanos han apostado a la descentralización, al menos en el discurso, desde la cumbre de Tegucigalpa en 1991 cuando acordaron: "destacar la importancia de los procesos de descentralización que procuran el fortalecimiento de los gobiernos locales y la ampliación de competencias con el propósito de responder de manera inmediata a las demandas sociales de los pueblos del istmo".

Más recientemente, el marco de la Conferencia Internacional de Paz y Desarrollo en Centroamérica actualizaron y concretaron algunos compromisos con este tema. Así, dicen: "Nos comprometieron a definir un plan de acción tendiente a perfeccionar y profundizar los procesos de descentralización y desconcentración de los servicios del Estado, respetando la diversidad cultural y étnica en la región ... Pondremos en marcha un plan para el desarrollo, fortalecimiento administrativo, financiero y político de los Gobiernos locales..." (Durán de Jager, P. 1995).

En este marco y algunos casos bajo estos compromisos, se han iniciado procesos de descentralización.

Veremos a continuación un resumen de algunos rasgos comunes de la propuesta y experiencias descentralizadoras en Centroamérica.

La tendencia generalizada en el área es un discurso sobre la descentralización que no se corresponde con las realizaciones. En la mayoría de los casos el proceso está aún en debate, como en Costa Rica, y en debate y algunas experiencias pilotos en el resto de los países. Sin embargo, las experiencias pilotos corresponden más a experiencias de descentralización.

Las propuestas y experiencias son más bien inducidas por los procesos de globalización, e impulsadas y apoyadas por organismos multilaterales, agencias de cooperación y aún ONG'S, con intereses y fines distintos: eficiencia, transparencia en la gestión, participación ciudadana, mejoramiento de la prestación de servicios a la población, desarrollo local, y otros. Este proceso en algunos casos suele encontrarse con dinámicas locales que presionan por la descentralización. Esto último parece evidente en el caso de Nicaragua y El Salvador. Un ejemplo de esta tendencia globalizadora sobre la descentralización es la Reunión del Grupo Consultivo con Centroamérica celebrando en Estocolmo, Suecia en mayo de 1999, donde una de las condiciones para la ayuda a la región después del huracán Mich es el avance en el proceso de descentralización.

Cuando existen propuestas y estrategias de descentralización, regularmente son formuladas por especialistas de los gobiernos centrales y luego difundidas a los niveles locales, sin mayor concentración. Resulta paradójico que dos actores considerados claves por dichas propuestas, como lo son las municipalidades y la sociedad civil, no suelen ser tomados siempre en cuenta a la hora de

formular estas políticas. Esto crea problemas de viabilidad de las mismas, pues la racionalidad central no suele necesariamente coincidir con la racionalidad local y la racionalidad diversa de la sociedad civil.

Las políticas y propuestas de descentralización en Centroamérica, salvo los casos definidos de descentralización fiscal, no suelen estar soportados por una ley. En estas condiciones, suelen ser vistas como política de Estado, que supera los períodos electorales y tiene continuidad en el tiempo, a pesar de los cambios de gobierno. Así, esta política suele sufrir retrocesos, estancamientos o impulsos, según los gobiernos de turno.

En estas circunstancias, el factor externo y el empuje de la dinámica local suelen jugar papeles importantes para la continuidad. No obstante, es necesario recordar que en el ámbito local también hay renovación de autoridades periódicamente, con las que se tiene que volver a comenzar para organizarlas y dotarlas de herramientas que empujen estos procesos. Ello hace que los procesos de descentralización, cuando no cuentan con una ley, encuentren dificultades de continuidad en los cambios de gobierno.

Hay fuertes resistencias a los procesos de descentralización en el área. Persiste una cultura centralista y clientelista que hace que los gobiernos centrales tiendan a mantener en sus manos todos los hilos del poder y a convertir a las alcaldías en meras ventanas del gobierno central. La cultura centralista es una cultura tradicional en Centroamérica. La misma hace ver como natural que todo se tenga que resolver a nivel central, y vía los mecanismos informales, de relaciones y contactos, más que por las instituciones. Es una cultura que trabaja sobre la base de concebir los servicios a la población como prebendas o favores, que como derechos de la población. Esta cultura suele expresarse en la desvalorización de la capacidad local

para hacerse cargo de nuevas funciones y tareas. Siempre dice que "las municipalidades no están preparadas" para la descentralización.

No obstante, es un hecho que las alcaldías, en la mayor parte de los casos, suelen resolver los problemas locales con mayor capacidad y eficiencia que el nivel central, a pesar de la consabida y tradicional falta de recursos. Ello no obsta para que los procesos de descentralización deban de contemplar como obligatorio un componente de fortalecimiento municipal para garantizar el éxito de tales procesos.

En general, los procesos de descentralización son vistos por las alcaldías como procesos que tendrán que desarrollarse gradualmente. Implican procesos de mediano y largo plazo; ello no significa que deba esperarse indefinidamente para comenzar.

El factor más importante que muestra con claridad la voluntad descentralizadora de los gobiernos centrales es la disposición a compartir los recursos del presupuesto con las municipalidades. En este sentido, se ha avanzado en el área. Guatemala, Honduras y El Salvador han conseguido transferencias de sus gobiernos centrales por el orden del 10%, 5% y 6% de los presupuestos nacionales de ingresos anuales. Esto no ha sido posible en Nicaragua ni en Costa Rica. No obstante, aún en los casos donde se ha conseguido una transferencia a los municipios, éstas no se han inscrito en una estrategia integral de descentralización.

En todos los casos, cuando existen propuestas, políticas o experiencias de descentralización explícitas, suele darse un papel destacado en la sociedad civil. Se habla expresamente de la necesidad de la participación de la sociedad civil en la gestión local y en algunos casos se diseñan mecanismos y espacios de participación ciudadana. Con frecuencia, las políticas ya sean desconcentradoras o

claramente privatizadoras tienen a la sociedad civil como sujeto de transferencia de competencias y responsabilidades. Las experiencias de ocupación de los espacios formales abiertos por la legislación son variadas, pero en general se observa que estos espacios y mecanismos no suelen ser ocupados ni agotados en toda su amplitud y variedad.

En todos los casos, en diferentes municipios, hay experiencias variadas y diversas de fortalecimiento institucional en función de la descentralización; la mayor parte de las veces impulsadas por organismos, agencias de cooperación y aún ONG'S que no suelen impactar lo suficientemente los procesos decisorios centrales sobre las políticas de descentralización, pero que representan una riqueza importante de aprendizaje y lecciones valiosas para el proceso.

En algunos países (Guatemala, El Salvador y Honduras) se han logrado avances importantes de descentralización fiscal financiera, a través de las transferencias del presupuesto nacional de ingresos a las municipalidades; no obstante, en todos estos casos las municipalidades no tienen libre disposición de estos recursos para el financiamiento de todas sus competencias municipales, pues vienen previamente condicionadas en su uso.

Ello desvirtúa el concepto de gobierno local, pues éste no tiene capacidad de decisión sobre estos recursos más que para los fines y bajo las condiciones impuestas por el gobierno central.

Puntos en los cuales parece importante una concertación de la política de descentralización son los siguientes:

- a. Los objetivos de la descentralización: qué debe perseguir la política de descentralización. Los

gobiernos centrales suelen proponer eficiencia; los gobiernos locales, a veces coincidiendo con la sociedad civil, más recursos para afrontar los problemas locales, y la sociedad civil más y mejores servicios y equidad en la prestación de los mismos.

- b. Qué descentralizar. El debate sobre las competencias o aspectos de las mismas que podrían descentralizarse y en qué condiciones a las municipalidades. Los proyectos pilotos más importantes se refieren a educación, salud y en algunos casos, agua potable y transporte. Sin embargo, aún en estos casos, el rol del gobierno local no suele ser protagónico, como veremos en el siguiente punto.
- c. Rol del gobierno local. En el mejor de los casos los niveles centrales conciben a las municipalidades como etapas de transición para el traslado final de competencias a la sociedad civil; los gobiernos locales consideran que son ellos los que deben ser esa etapa final.
- d. Recursos para la descentralización. En este caso el debate va en la línea de contar con los recursos necesarios para prestar las competencias existentes y las nuevas competencias transferidas. Suele darse la contradicción de municipalidades que, vía las transferencias municipales condicionadas a determinado uso, cuentan con ingresos suficientes para determinados fines, pero no para financiar los servicios tradicionales y aún funciones nuevas.

Por otro lado, la política de “compartir responsabilidades” de los Gobiernos centrales suelen partir de trasladar más responsabilidades y tareas que recursos o regatear competencias “rentables” por sí mismas. Así, en el caso de Nicaragua, han sido trasladadas por la vía de los hechos a los gobiernos locales al menos 14 nuevas

responsabilidades antes propias del gobierno central, sin el correspondiente traslado de recursos.² La reforma de la Ley de Municipios de 1997 en este país legaliza gran parte de estas responsabilidades, pero no logró legalizar el monto de transferencias necesarias para su prestación.

En estos casos, la concertación sobre los objetivos de la descentralización es importante: si es trasladar sólo para otros fines distintos a los fines estrictamente municipales, o si es mejorar la presentación de servicios a la población y potenciar el rol del municipio como agente de desarrollo local. No obstante, cabe señalar que no suele hacer discrepancias en la necesidad de que el proceso de descentralización se realice con la capacitación y asistencia técnica necesaria por parte del gobierno central a las municipalidades.

2. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN POR PAÍSES

NICARAGUA

En el caso nicaraguense, el proceso reciente de descentralización tiene que ver con el período de gobierno de Doña Violeta Barrios de Chamorro (1990-1997), se inició un proceso inconcluso de ajuste estructural del Estado, así como experiencias pilotos de descentralización y un intento de darle coherencia al proceso con la conformación de una Comisión de Descentralización, presidida por el Instituto Nicaraguense de Fomento Municipal (INIFOM), la cual elaboró un "Documento base de la descentralización" (1996)

2 Los programas de ajuste estructural y reducción del Estado han hecho que los gobiernos centrales dejen de prestar determinados servicios, pero sin trasladarlos formalmente a ningún otro nivel de gobierno. La presión ciudadana por estos servicios obliga a los municipios a prestarlos. Sobre este tema de la "descentralización de hecho" en el caso de Nicaragua puede verse a Manuel Ortega Hegg y Ricardo Córdova, 1996; también Manuel Ortega Hegg, 1994.

con la pretensión de darle direccionalidad al proceso. Cabe indicar que este documento no logró convertirse en política oficial del gobierno, aunque si en un referente clave sobre esta política y un antecedente importante para la actual comisión de descentralización. (Ortega Hegg M. 1997).

No obstante, desde este período se identifican claramente dos procesos paralelos de descentralización: en primer lugar, el proceso formal de búsqueda de formulación de una política de descentralización, como una de las seis comisiones del Comité de Reforma de la Administración Pública (CERAP); y, en segundo lugar, la descentralización de hecho, que ha venido caminando por tres vías distintas: las experiencias pilotos de los ministerios del sector social (salud, educación), la transferencia de competencias a las municipalidades, y las agencias de cooperación directamente en los municipios, que más bien implican procesos de fortalecimiento municipal preparatorios a un eventual proceso de descentralización.

Estas tres vías se mantienen actualmente con las mismas características del período anterior: son paralelas al proceso formal y no guardan relación con una política global y oficial del gobierno.

Las experiencias pilotos se refieren al impulso de "experiencias de descentralización" en los ámbitos de salud, educación y agua potable. Cabe indicar, sin embargo, que la Comisión de Descentralización creada por el propio gobierno, reconoció a finales de su período que más que descentralización lo que existió más bien fueron "diferentes tonalidades como desconcentración, delegación administrativa y privatización". (Documento base de la descentralización).

Por otra parte, en alguna de esas experiencias se involucraba la participación ciudadana. De ahí que algunos estudiosos del tema hayan calificado algunas de esas

experiencias como de “desconcentración participativa”, y no de experiencias de descentralización.

Las transferencias de hecho a las municipalidades, no son ni la modalidad autoritaria ni la modalidad de descentralización concertada que se observa en América latina, sino que surge como producto de la política de reducción del Estado y del gasto público que hace que los niveles centrales se desembaracen de la obligación de prestación de servicios públicos tradicionales, privatizando algunos y dejando en tierra de nadie otros. La demanda del servicio por parte de la población ante las instancias de gobierno local hace que con mucha frecuencia los gobiernos locales se vean obligados a prestar el servicio. El desempleo, el subempleo y la pobreza de la gran mayoría de los pobladores, se convierten en fuertes razones para presionar ante el gobierno local. La presión obliga al gobierno local a buscar respuesta, asumiendo con frecuencia la competencia por la vía de los hechos.

Como se ha indicado antes, en el período del gobierno del Dr. Alemán (1997-2001) con la reforma de la Ley de Municipios, se legalizan la mayoría de estas competencias de hecho, pasando a ser responsabilidad del municipio. No obstante, esta ampliación de competencias no vino acompañada de mas recurso, a pesar de haber sido propuesto un 5% del presupuesto de ingresos de la República con el gobierno anterior.

Esto incide en el deterioro de los servicios tradicionales del municipio, que se ve obligado a distraer parte de sus escasos recursos para prestar el nuevo servicio transferido por la vía de los hechos. En el caso de Nicaragua, por ejemplo, ello significó que los municipios entre 1990 y 1993 dedicaron dos terceras partes de sus ingresos propios para atender este tipo de servicios, tales como la reparación de escuelas públicas, centros y puestos de salud, traslado de enfermos a hospitales, reparación de caminos, acciones de asistencia

social (donación de anteojos, donación de ataúdes a familiares de escasos recursos, atención a niños y comedores infantiles, etc.) Instalación y mantenimiento de acueductos o instalaciones de agua potable, introducción de luz eléctrica domiciliar, programas populares de construcción de vivienda y otros, ninguno de los cuales es, según la ley, competencia de los gobiernos locales.

Esta modalidad de descentralización de hecho, conspira contra la propia gobernabilidad del sistema al trasladar al ámbito local problemas del nivel central sin recursos para resolverlos. Por otro lado, frustra las posibilidades de desarrollo y consolidación de la democracia, al desincentivar la participación de la población en los procesos decisorios locales, dado que disminuye las ya escasas posibilidades de respuestas de las alcaldías. No es casual por lo tanto que con frecuencia las autoridades locales y sus asociaciones presionen hacia procesos de descentralización concertados.

Finalmente, una serie de organismos y agencias internacionales han venido impulsando en la práctica diversos proyectos con las municipalidades, que implican modalidades diferentes de fortalecimiento municipal para la descentralización. Estas modalidades no han sido debidamente sistematizadas y estudiadas por la comisión de descentralización.

Todo ello implica, que una política de descentralización concertada en el país, tendrá que tomar en cuenta a los diferentes actores involucrados en el proceso: el gobierno central, las municipalidades, la sociedad civil y los organismos y agencia de cooperación.

GUATEMALA

En Guatemala las bases del proceso reciente de descentralización se establecieron en 1985 con la Reforma Constitución que definió la “descentralización económica y administrativa, la administración y regionalización del sistema educativo y la participación comunitaria en los servicios de salud, la regionalización y el fortalecimiento del régimen municipal”.

Como parte del esfuerzo de ejecución, se diseñó un sistema de consejos de desarrollo que iba desde un nivel central, pasada por un nivel regional y terminaba en un nivel departamental (posteriormente este sistema se completaría con un nivel municipal y local: Decreto 52-87 de septiembre de 1987). La ampliación del número de Consejos de Desarrollo (inicialmente 3 en la constitución y 5 en la ley) provocó desconfianzas, rechazos y recursos de inconstitucionalidad. La corte de constitucionalidad declaró con lugar el recurso y se suspendió la figura de los consejos locales de desarrollo. Estos fueron reactivados en su nivel departamental durante 1994 y 1995, pero su desarrollo fue desigual, funcionando mejor en algunos departamentos que en otros. No obstante, los consejos de desarrollo pueden considerarse como una desconcentración participativa del Estado, pero no su descentralización. Ellos mantienen la subordinación jerárquica.

La regionalización se inició a finales de 1986 con el decreto 70-86, Ley Preliminar de Regionalización, por medio del cual se crearon 8 regiones en el País.

El fortalecimiento municipal previsto en la constitución contempla la ratificación de la autonomía municipal y la asignación del 8% del presupuesto de ingresos ordinarios del Estado para los gobiernos locales, monto que se elevó al 10% en la reforma constitucional de 1993. Esta es quizá la acción concreta más descentralizadora en Guatemala,

aunque limitada por el hecho de que los fondos sólo pueden destinarse a los fines previamente establecidos y no al financiamiento de todas las responsabilidades y servicios derivados de las competencias municipales.

Con relación a la descentralización educativa –a la que hace referencia la Constitución – ésta ha venido más lentamente. En 1994 se inició la experiencia del “Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo – PRONADE-”, inspirada en gran parte en los programas saqbé y EDUCO de El Salvador. Este es un programa dirigido a comunidades en extrema pobreza y con oportunidades educativas. Pretende atenderlas a través de una estrategia alternativa al sistema educativo tradicional.

La idea de PRONADE es trasladar fondos a las comunidades organizadas para que los administren y financien servicios de maestros, útiles escolares y recursos educativos, refacción escolar mobiliario.

Con la participación de las municipalidades, las comunidades organizadas en comités educativos llamados COEDUCAS, pueden gestionar y construir escuelas hasta de 3 aulas, con servicios y habitación para maestros... la experiencia de PRONADE es aún reciente y muchos datos son todavía preliminares”. (Gálvez y Mack, 1999). Nuevamente, sin embargo, esta experiencia no es estrictamente de descentralización, por cuanto la instancia receptora de esta responsabilidades no es la municipalidad, sino que la misma participa como uno mas de los consejos educativos.

Un balance de la situación actual y perspectivas de la descentralización en Guatemala podría ser el siguiente:

“Desde 1986 puede apreciarse la persistencia de las políticas y propuestas de descentralización y desconcentración en Guatemala, aunque con ritmos,

orientaciones e intensidades distintas. El interés inicial de la administración demócrata cristiana durante 1986 y 1987, vinculado al incremento de la participación social aunque a través de un modelo complejo y burocratizado (el sistema de consejos de desarrollo) se diluyó como consecuencia de problemas económicos y políticos. Durante la corta administración de Serrano Elías (1991-1993), tales políticas tuvieron una prioridad marginal.

La descentralización fue objeto de revitalización parcial y con un sesgo más tecnocrático durante la administración de León Carpio (1993-1995), misma en la que los fondos sociales dominaron la política social y constituyeron un ejemplo de desconcentración sectorial. La administración actual muestra líneas de continuidad con la anterior en cuanto a la política social (los fondos sociales), en relación al apoyo financiero de los consejos departamentales de desarrollo (vía el Fondo de Solidaridad) y al PRONADE. Destaca sin embargo, la distancia entre las reiteradas declaraciones de intención sobre los beneficios de las políticas de descentralización contenidas en el plan de gobierno 1996-200 y los logros efectivos alcanzados.

Dentro de un enfoque comparativo a nivel regional, Guatemala se ha caracterizado en la última década (1987-1997) por la persistencia del discurso descentralista, por la elaboración de propuestas y por la emisión de leyes destinadas a impulsar políticas en tal sentido, pero por magros resultados efectivos.

Frente a ello, otros países como El Salvador y Nicaragua por ejemplo, que cuentan con menos aparato institucional y legislativo, parecen haber logrado mayores avances importantes en cuanto a la descentralización sectorial se refiere. Los problemas en Guatemala derivan mas bien de la falta de voluntad política que acompañe las declaraciones y ponga en práctica el contenido de las leyes". (Id.,;45).

EL SALVADOR

En el caso de El Salvador es posible encontrar propuestas articuladas sobre descentralización y algunas experiencias concretas encaminadas en ese sentido.

La primera propuesta articulada que presenta una estrategia nacional de descentralización fue formulada en junio 1993 durante la administración de Alfredo Cristiani, en el documento preliminar de la Propuesta de Estrategia de Descentralización y Desarrollo Municipal, desarrollada por el Ministerio de Planificación como parte de la formulación de una estrategia global de modernización del sector público. "Este documento planteaba la reorganización de dos niveles de administración y configuraba claramente las funciones de gobierno y las de administración, y se pronunciaba por el traslado de competencias y atribuciones del nivel de administración central a los municipios. La descentralización aparece ligada al fortalecimiento municipal." (Orellana, Victor A. et al, 1999:55)

Posteriormente se desarrollan otros elementos en el documento "La Política de Desarrollo Socioeconómico Local y Estrategia Operativa" de septiembre 1994. Existen otras propuestas en El Salvador: la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) ha planteado una estrategia flexible y amplia de descentralización del Estado, pero también existe una propuesta en el documento de Plan de Nación.

Las experiencias sectoriales se refieren al agua y la educación. Especial relevancia cobra la descentralización fiscal que significa la reciente aprobación en 1997, para su aplicación en 1998, del 6% del presupuesto nacional de ingresos a favor de las municipalidades". (Id.)

La propuesta del gobierno de Cristiani, propone organizar la administración pública en dos niveles: el nivel

central, que agruparía las funciones normativas, estratégicas y de definición de políticas nacionales, y el nivel territorial descentralizado, que incluye a las municipalidades en lo institucional y a los municipios en lo territorial, encargado de la ejecución de políticas y de la administración y operación de servicios. Se establece que el traslado de funciones de nivel central a las municipalidades debía ir acompañado de los recursos financieros a los entes receptores de las mismas.

Ello implicaba fortalecer a las municipalidades para hacerse cargo de nuevas competencias (Id.,.47). El proceso debía darse de forma gradual y concertada y enumera como modalidades alternativas para ir acercándose a la descentralización: la desconcentración, la delegación de responsabilidades a organizaciones autónomas o privadas, devolución de funciones a las municipalidades y la privatización.

Esta propuesta, pasó por un proceso de búsqueda de consenso entre partidos políticos, alcaldes y sectores de la sociedad civil, impulsada por una comisión Coordinadora del proceso de Descentralización y Desarrollo Municipal (CDM), pero este proceso logró continuidad debido a la campaña electoral de 1994.

En 1994 la Secretaría de Reconstrucción Nacional (SRN) formuló la "Política de Desarrollo Socioeconómico Local y Estrategia Operativa", recién iniciada la administración del Dr. Armando Calderón Sol. Esta política "marcó el inicio de una nueva etapa de descentralización, que se puede caracterizar por la proliferación de planteamientos. En ciertos casos se trato de propuestas que combinaron ideas de la estrategia anterior, con planteamientos nuevos. Fueron impulsos de descentralización que no se prolongaron por lo que deben ser considerados como expresiones de políticas coyunturales. Esto es, políticas de emergencia tendientes a enfrentar los riesgos inmediatos de medidas adoptadas en otros campos. También en el período se afirmaron y

ejecutaron experiencias de descentralización sectorial diferentes” (Id.).

Esta política contempla tres componentes: el desarrollo socioeconómico local (acciones canalizadas a los gobiernos locales solos o asociados y el sector privado para la incorporación al desarrollo de los sectores marginados), gestión municipal y participación ciudadana), y la descentralización propiamente dicha (que toma en cuenta las debilidades locales, prevé a las municipalidades como ejecutoras finales de servicios previo fortalecimiento y la promoción de la planificación estratégica). La propuesta preveía el traslado de recursos para financiar las funciones trasladadas, teniendo como base la determinación de costos de servicios, y se recomendaba mejorar las recaudaciones tributarias locales y los aportes comunitarios. Los fondos saldrían del Fondo de Desarrollo Económico y Social (FODES), el Fondo de Inversión Social (FIS) y el impuesto predial.

“En ningún momento la política mencionó una transferencia directa de competencias a las municipalidades. Se inclinó más bien por un proceso de reducción de los déficit de capacidades identificados en las municipalidades, a través de la implementación de acciones de capacitación. Dentro de esta perspectiva figura el papel de los consejos Departamentales de Alcaldes (CDA), a los que percibió como estructuras idóneas (mediante el fortalecimiento técnico y administrativo) para encomendarles la operación, administración y supervisión de los servicios que se descentralicen, particularmente la administración de personal y mantenimiento de la infraestructura y equipo”. (Id.,:71). No obstante esta estrategia global perdió ritmo luego de los acuerdos de paz.

La propuesta de COMURES (1996-1997) plantea la necesidad de fortalecimiento municipal, de acuerdo a las particularidades del país. En su opinión, la descentralización debe significar una redistribución de poder hacia los

gobiernos locales. Dada la complejidad del proceso de descentralización, prevé un proceso descentralización gradual, negociado, y que sea ejecutado bajo distintas modalidades, incorporando el seguimiento y la evaluación permanente. Valora la participación ciudadana como un aspecto importante a tener en cuenta en el proceso. La descentralización requiere recurso, identificando tres fuentes posibles para garantizarlos: las transferencias del gobierno central, los ingresos propios y los aportes de la sociedad civil. (Id.). Con relación al primer punto, COMURES logró la aprobación del 6% del presupuesto nacional de ingresos.

El documento "Bases para el Plan de Nación" (1998) surgió de la Comisión Nacional de Desarrollo, creada por el gobierno del Dr. Calderón Sol, e integrada por un grupo de ciudadanos distinguidos. El plan trasciende el tema de la descentralización. En este caso se retoma solo referente a este tópico.

En este documento la descentralización aparece ligada a la preocupación de la modernización del país y del Estado para enfrentar los retos futuros. El documento señala la incapacidad de los municipios para absorber y administrar transferencias de recursos y para generar recursos propios, aunque considera que las transferencias son validadas para favorecer la autonomía financiera. Concibe la descentralización como un factor de modernización del Estado y no consiste solo en la simple asignación de funciones y recursos, sino en la asignación. Por ello mismo considera que la descentralización genera resistencias, lo que hace inevitable la búsqueda del consenso. Le da una gran importancia a la participación de la sociedad civil. Dada la fragmentación de municipios en El Salvador, propone la asociación de municipios como instancia hacia la cual descentralizar.

Las experiencias sectoriales: la descentralización educativa y la descentralización del servicio del agua.

Desde la administración Cristiani (1989-1994) hasta la administración actual de Calderón Sol se han impulsado algunas experiencias pilotos de descentralización, destacando la referida a la educación y al servicio del agua.

La experiencia educativa es la experiencia señalada por los gobiernos salvadoreños como la mejor experiencia descentralizadora, y es conocida como el Programa EDUCO”.

Este programa partió de institucionalizar y extender las experiencias exitosas que las comunidades habían implementado en las zonas conflictivas para garantizar la educación de sus hijos, sin ayuda del ministerio de educación. Se veía por lo tanto como una solución alternativa al sistema tradicional, donde los profesores y padres de familia asumen mayores compromisos en la prestación del servicio. El programa se propone como una descentralización funcional, que traslada funciones a las Asociaciones Comunales para la Educación (ACE), entidad en la que participan los padres de familia y que tiene personalidad jurídica propia.

El Ministerio de Educación establece un contrato con las ACE, mediante el cual estas quedan obligadas a conducir y operar la gestión educativa a nivel local y el ministerio entrega los fondos mensuales para la administración, es responsable de capacitación de los miembros de las juntas directivas de estos organismo y le da seguimiento a la gestión de los mismo. Esta experiencia ha sido valorada muy positivamente por sus resultados.

Con relación al agua potable, la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillado (ANDA) desde 1996 empezó a formular una propuesta de administración de este servicio con participación comunal y privada, destinado a traspasar bajo la modalidad de delegación la administración del servicio de agua potable a un grupo de municipalidades del departamento de Usulután (Santiago de María, Berlín, Alegría, California y Tecapan). Se creó un comité consultivo

interinstitucional (ANDA y alcaldes concernidos) que ha venido coordinando el trabajo. El proceso de traslado esta previsto a realizarse de forma gradual.

COSTA RICA

En el caso de Costa Rica, la descentralización es apenas un debate. No se identifica aun ninguna propuesta integral de descentralización y prácticamente no existen experiencias pilotos que se denominen como descentralizadoras.

No obstante, hay una serie de elementos que han venido discutiendo desde la base que constituyen puntos centrales de una agenda de descentralización en este país.

El esfuerzo más integral y consensuado de formulación y determinación de una agenda de descentralización la constituye la creación bipartidista de la Comisión de Reforma Municipal Integral (CORIM) en 1993, que tuvo como tarea transformar en proyectos de ley una serie de iniciativas que habían salido del VII congreso de la Unión de Gobiernos Locales (UNGL), la asociación nacional gremial de las municipalidades de Costa Rica. "La propuesta integral presentada ante la asamblea legislativa contiene siete proyectos: la reforma al impuesto territorial, la reforma constitucional al capítulo XII y otros artículos de la Carta Magna, el Código Municipal, el IFAM, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, la ley marco de patentes y finalmente la actualización automática de tasas por servicios municipales". (Rojas, Olman, 1995:73)

De todas esta iniciativas, la única aprobada ha sido la referida al traslado de la administración del impuesto de bienes inmuebles, el cual a su vez ha encontrando una serie de dificultades para su implementación. Las otras iniciativas de ley referidas a la descentralización fiscal, como la referida al traslado de un 5% de transferencias del presupuesto nacional de ingresos, la aprobación de las tasas por servicios

por las propias municipalidades y los controles ex post de la Contraloría no han logrado ser aprobadas en la Asamblea Nacional.

Tampoco han logrado ser aprobadas algunas iniciativas que tienen que ver con la dimensión política de la descentralización, como las elecciones locales separadas de las elecciones nacionales. No obstante, en mayo de 1998 se aprobó un nuevo código municipal que aprobó la elección de alcaldes. Esta ley, tiene la importancia particular de que podría representar un giro importante en el sistema clientelista de distribución de transferencias, vía las "partidas" a los diputados del partido de gobierno. Particular importancia se le daba a la constitución de los consejos de desarrollo distritales, organismo pluripartidista e integrador de distintos sectores de la sociedad civil local, que tampoco ha logrado desarrollarse por supuestos vicios de inconstitucionalidad en su formulación.

No obstante, el tema de la descentralización en Costa Ricas está colocado en la agenda y parece que continuará en la misma en los próximos años.

SINTESIS REGIONAL: Tendencias y Actores del Desarrollo Local en Centroamérica*

CARLOS UMAÑA CERNA¹

1. VERTIENTES HISTÓRICAS DEL DESARROLLO LOCAL EN CENTROAMÉRICA

La teoría del Desarrollo Local surge a mediados de los 70 en Europa, se expande en Sudamérica en los 80 y llega a territorio Centroamericano a inicios de los 90. A la par de su expansión internacional la teoría del DL ha ido ganando cuerpo, creciendo como estrategia, metodología y como un conjunto instrumental de técnicas y procedimientos para promover el desarrollo. El Desarrollo local surge en el contexto de “..la crisis que sufrieron los países industrializados en los años setenta, particularmente hacia fines de esa década, comienza a hablarse de desarrollo local. Un discurso cada vez mas generalizado se centra en el concepto de “iniciativa local”. En 1979 un primer ministro francés lanza la consigna de ‘que cada uno cree su empleo’”.² En la crisis general de

* Este artículo fue tomado de **Tendencias y Actores del Desarrollo Local en Centroamérica. Fundaungo, San Salvador, 2002**, págs. 131-150.

1 Sociólogo e Investigador Salvadoreño. Email: protec@telesal.net

2 Arocena, José: El desarrollo local un desafío contemporáneo. P.30

los setenta del modelo económico de planificación capitalista centralizada, el desarrollo local se plantea como un instrumental para compensar los efectos económicos, y evoluciona a un cuerpo teórico con múltiples dimensiones y áreas de trabajo.

La transformación y simplificación de la expresión Desarrollo Económico Local (DEL) a Desarrollo Local (DL), como cualquiera lo puede intuir, no es únicamente la pérdida de un adjetivo (económico) hacia una visión más integral, multisectorial y multidimensional, sino un cambio filosófico sobre el paradigma y los protagonistas del desarrollo. Encierra o incluye un cambio crítico sobre el mero crecimiento y su sostenibilidad; sobre quienes son los actores y su participación; sobre la articulación entre lo nacional y lo local.

En la actualidad, detrás de la expresión Desarrollo Local existe una interesante discusión sobre la concepción y el rol del Estado a nivel local. Es una especie de reedición de los modelos teóricos, de la relación Estado-Economía, solo que en el plano concreto de la vida diaria, y en el espacio de lo inmediato. El reexamen de lo doctrinario se enfrenta no en un plano bastante general de los políticos y del plano nacional, sino de los efectos concretos en "mi espacio de vida". Así por ejemplo se plantea la relación entre gobierno local y ciudadanía, e inmediatamente surge la discusión de qué tipo de democracia se está hablando, una democracia delegativa o una participativa. Se plantean las preguntas de las instancias de participación ciudadana y su institucionalización así como de la contraloría social del poder público local. O en el ámbito económico surge el problema de la relación entre mercado y Estado, la discusión sobre la privatización de los servicios públicos, etc.

En el ámbito de la teoría del Estado se plantea en lo concreto la definición y delimitación de la relación entre gobierno local con el gobierno nacional; con la sociedad civil, con el mercado.

Así el desarrollo local es un espacio vigoroso y joven, dentro y desde el cual, se reprocesan y avanzan los antiguos paradigmas y se crean nuevas formas de interpretarlos.

El DL es un cuerpo teórico en formación al cual Centroamérica se incorpora no únicamente como área de aplicación, sino de construcción teórica. Y en este proceso no solo es de buscar tendencias hacia el futuro sino de delimitar herencias con el pasado. Esto es muy importante, por que cuando no se saldan cuentas con el pasado y no se cierra adecuadamente, lo obsoleto, vuelve a resurgir como contenido, disfrazado con un título nuevo. Esto precisamente esta pasando con el desarrollo local en Centroamérica. Teorías del desarrollo y metodologías de trabajo de campo tradicionales como el "desarrollo comunal", el municipalismo, el extensionismo rural, "el poder local y la organización de base" resurgen, solo que ahora se le denomina desarrollo local: Viejas prácticas con nuevos nombres, con la ilusión de mantener viejos sueños.

En este problema, la continuidad de lo viejo dentro de lo nuevo, juega un rol, el factor lingüístico, el carácter ubicuo de la palabra "local". Así desarrollo local en su mayor sencillez no significa ni implica discontinuidad o ruptura, sino un adjetivo de moda para expresar lo que tradicionalmente se ha venido haciendo. Es normal encontrar viejas instituciones que con orgullo hablan de que hacen desarrollo local desde los 60s, al no darse cuenta de la ruptura teórica que ha significado el desarrollo local, muy cómodamente usan el adjetivo en su dimensión espacial.

Como todo cuerpo teórico, el desarrollo local tiene efectivamente una continuidad con el pasado, con el peligro de convertirse en un simple caparazón cuando no logra delimitar la frontera, cuando no logra romper con su herencia histórica. En Centroamérica en la actualidad se pueden realizar entrevistas y largas pláticas, se pueden realizar seminarios, conferencias y tener la falsa convicción de que todo mundo

esta hablando de lo mismo por el solo hecho de usar la expresión "desarrollo local", más sin embargo, los interlocutores se están moviendo en dos mundos paralelos, que se ven pero no se tocan, por que realmente son mundos separados. Dentro de la expresión desarrollo local coexisten una diversidad de visiones de lo arcaico con lo nuevo.

En principio es necesario identificar dos tipos de prácticas que antes de los ochenta fueron modelos y que en la actualidad persisten bajo el nuevo ropaje, de desarrollo local:

- a. El desarrollo comunal surge en los años 60 con las direcciones de desarrollo comunal en los diferentes ministerios de gobernación, impulsando las asociaciones de desarrollo comunal. Adicionalmente, cada ministerio creaba su entidad de referencia en lo local, y los municipios eran realidades secundarias y ausentes. El desarrollo se concebía como un paso del atraso a la modernidad, conllevaba hacer proyectos de infraestructura, extensionismo agropecuario, letrinas, planificación familiar. Era un proceso que se inducía desde el centro hacia la periferia. Implicaba un cambio cultural de sociedades y comunidades atrasadas a modernas.
- b. El municipalismo frente al estado central, que reduce la problemática del desarrollo local a la descentralización y al fortalecimiento institucional de la municipalidad. Así el desarrollo local es desarrollo de la municipalidad, de la institucionalidad local.

En la década de los ochenta lo anterior fue redefinido en función del conflicto armado, surgiendo como propuestas dominantes aquellas que estaban inbuidas de visiones para la toma del poder vs. aquellas que tenían como fin práctico desmontar y combatir el potencial insurgente. Estas visiones de conflicto y no desarrollo son las que dominan el escenario político centroamericano, y se expresa con el mayor grado

de formulación en El Salvador con el Programa de Municipalidades en Acción (MEA), vs. los Poderes Populares Locales (PPL). Estas dos concepciones en conflicto se materializaban por lo que se denominó Municipalidades en el Exilio que dibujaban un mapa de municipios donde el gobierno de los alcaldes era proscrito y el poder era ejercido por la insurgencia vs. las áreas donde existía un mayor control del Gobierno.³

Este mismo mapa se dibujaba con la presencia de la contra en Nicaragua y en Honduras, o en Guatemala con la presencia de la URNG; o con la presencia de desplazados y refugiados en los cinco países.

Centro América en la década de los ochenta fue una sub-región dominada por el conflicto donde las palabras claves y la prioridades no eran el "desarrollo" sino el "poder" y la "paz". Es sobre la base de este contexto y de la posibilidad de la paz, desde el cual surgen y se pueden identificar diferentes vertientes-prácticas del desarrollo local, en la década de los 90s. Estas vertientes surgen dentro de la sociedad civil, por lo general al margen de los movimientos o ambientes municipales, luchando y abriendo espacio con el pasado, mezclada o en confrontación con esos planteamientos.

Las siguientes son las vertientes que configuran en la práctica espacios donde se han venido conformando las concepciones sobre el desarrollo local. Estas vertientes prácticas han sufrido procesos de metamorfosis y desarrollo. En la realidad cada una está en un proceso de constante construcción y reformulación, más orientados a necesidades prácticas institucionales que a una construcción formal o rigurosidad académica, tal como se puede evidenciar en sus

3 Cfr: Mapa de Municipalidades en el exilio en: Umaña Cerna, Carlos. Posibilidades de Capacitación y de Cooperación en Areas Conflictivas para la reconversión de fuerzas militares en productivas, Febrero 1992. San Salvador FEPADÉ.

propios documentos; por lo que no constituyen modelos teóricos puros de desarrollo local, más aún, algunos de ellos no podrían situarse como visiones de desarrollo, en un sentido estricto del término.

1.1. El programa de desarrollo humano sostenible a nivel local

En el ámbito de las instituciones del sistema de Naciones Unidas en Centroamérica el concepto de Desarrollo Local ha sufrido un proceso evolutivo que va desde sus inicios en PRODERE en 1990 hasta los programas actuales de Nación XXI. En su surgimiento estuvo fuertemente vinculado a los procesos de paz y a la necesidad de crear alternativas de desarrollo económico local, hasta un enfoque al cual se le añadió subsecuentemente la visión de desarrollo humano y luego de desarrollo sostenible. Esta síntesis teórica se encuentra en la estrategia de PROGRESS, la cual se denominó y está formulada explícitamente en el documento: Estrategia de desarrollo local, 1998.

En dicha Estrategia se establece como concepto de desarrollo local el proceso de promover el cambio social y la lucha contra la pobreza, a partir de las personas en el marco de sus realidades territoriales concretas y específicas.

El objetivo único de la Estrategia es: combatir la pobreza para consolidar la paz, afianzar la democracia y viabilizar el desarrollo económico sostenible.

Define el desarrollo humano sostenible, como su enfoque común general y es el proceso de ampliación de las oportunidades para las personas, brindándoles mayores accesos a la educación, salud, empleo, ingreso, seguridad alimentaria y abarcando el espectro total de las opciones humanas, desde un entorno físico en buenas condiciones, hasta libertades económicas y políticas.

La clave del éxito de la estrategia del desarrollo humano sostenible, se encuentra en establecer una relación sistemática entre el todo y las partes, entre lo macro y lo micro, entre lo nacional y lo local. En el nivel local hay mejores posibilidades de producir cambios y establecer relaciones concretas de causalidad entre múltiples procesos sociales que rodean el tema de la pobreza.

La estrategia promueve reformas y procesos de cambio social orientados a la democratización local, la descentralización territorial, fiscal y financiera, la reforma de la sociedad de mercado y la globalización y la planeación democrática.

La construcción metodológica del desarrollo local se sustenta en cuatro principios fundamentales:

1. Creación de consensos entre las tres fuerzas principales: mercado, estado y sociedad civil.
2. Identificación de dueños del proceso y no de beneficiarios.
3. Promoción de políticas y estrategias integradas y centradas en el desarrollo humano.
4. Construcción de capacidades locales y promoción de oportunidades de desarrollo.

Históricamente este enfoque surge en Centroamérica con el Programa de Desarrollo para desplazados, refugiados y repatriados en Centroamérica (PRODERE), ejecutado en la región en el período 1990-94 en áreas afectadas en diversos grados por el conflicto. PRODERE forjó las Agencias de Desarrollo Económico Local (ADEL), y su red centroamericana. Sobre esta experiencia se desarrolló el Programa piloto en Guatemala de Desarrollo Humano Sostenible Local (PDHSL), y este a la vez dio origen al Programa para la Promoción del Desarrollo Humano Sostenible a nivel local en Centroamérica, (PROGRESS). Este se puso en marcha el 1 de enero de 1997 y finalizó en diciembre de 1998.

El programa Nación XXI que se ejecuta actualmente en Centroamérica mantiene como enfoque principal el Desarrollo Humano Sostenible a Nivel Local.

Existen tres documentos básicos de referencia para este enfoque: La Estrategia de desarrollo local, PDHSL/ PROGRESS, 1998; La Evaluación del PRODERE, realizada por la Fundación Arias, 1995; y el documento Las Agencias de Desarrollo Económico Local: «promoviendo la empresarialidad en el marco del desarrollo humano sostenible» el caso de Centro América, publicado por la OIT, y el cual puede ser consultado en el siguiente sitio Web: www.ilo.org/public/spanish/employment/led/publ/latins.htm

1.2. Poder local

En esta concepción, desarrollo local es el proceso de empoderamiento de las “organizaciones de base” (grass-roots strategies); es el proceso de acumulación de poder y formación de capacidades en el ámbito local. Son las estrategias de las bases orientadas a mejorar las condiciones locales y que buscan contribuir a una transformación social y política más profunda.

De una forma directa: “El poder local comprende una amplia gama de estrategias y metodologías de las bases dirigidas a construir capacidades individuales y colectivas en el ámbito local y municipal, para mejorar la calidad de vida y para transformar las estructuras sociales, económicas y políticas que limitan dicha capacidad. La acumulación del poder local para hacer cosas a nivel local tiene como meta contribuir a un bien común universal”.⁴

4 Arancibia, Juan y otros: *Poder local viejos sueños, nuevas prácticas*, 1999, Pág. 25.

En esta visión el actor principal y central son las bases, definidas estas como la población organizada que tradicionalmente ha estado excluida del poder y los beneficios socioeconómicos. Este énfasis recurrente en la expresión “bases” le ha ganado el apelativo de “concepción basista” del desarrollo local.

Esta concepción abarca un amplio espectro de ideas y prácticas, y es difícil pretender enmarcarlas dentro de una particular definición. Un buen esfuerzo de sistematizar estas concepciones se encuentra en el libro «Poder Local: Viejos Sueños, Nuevas prácticas». Este libro es valioso para el estudio de esta concepción, tanto por el contenido como por el proceso amplio de consulta en los tres países que involucró su producción, considerando experiencias representativas de Guatemala, Nicaragua y El Salvador.

Esta concepción reivindica para sí la herencia histórica de los movimientos sociales y políticos, como las experiencias de poder local en las décadas de los 70 y 80. Trata así mismo de identificar y diferenciarse de otros enfoques de poder local en la región, estos son:

Desarrollo Democrático Local como parte de una estrategia de reforma social y política y de desarrollo promovido por agencias internacionales.

Gobierno Local Descentralizado como parte de una estrategia de modernización y liberalización económica y política, promovida por las instituciones financieras internacionales.

Poder político local. El intento de los partidos políticos para ganar influencia a nivel local, desde donde pueden lograr apoyo para desarrollar un nuevo papel en la política nacional.⁵

Una contribución valiosa es la identificación de los elementos o ejes conceptuales para la definición del poder local. Estos parámetros conceptuales son los elementos

5 Cfr. Arancibia, Juan y otros: **Poder local viejos sueños, nuevas prácticas**, 1999, Págs. 27 – 31

presentes en su definición pero son también las áreas dentro de los cuales se están desarrollando y construyendo las estrategias de poder local en la región. Tal como lo afirman los autores, son un conjunto selectivo de las características y aspiraciones implícitas, y a veces explícitas de la práctica de una amplia gama de actores dentro de este enfoque.

Así los cinco elementos o parámetros claves del poder local son:⁶

Raíces históricas comunes;

Empoderamiento individual para un bien común o colectivo;

Una estrategia de participación para la transformación de un sistema;

Un compromiso constructivo práctico con estructuras existentes alrededor de objetivos factibles;

Una visión alternativa implícita del bien común.

Su historia se remonta a principios de los noventa y provienen del procesamiento y evaluación de las experiencias nacionales de la década de los ochenta y de la influencia de entidades como el Consejo de Educación de Adulto de América Latina (CEAAL) que decide formar en América Latina la Red de Poder Local (REPPOL).

En este amplio espectro se puede identificar un gran número de experiencias dispersas de desarrollo de organizaciones de base, de comunidades eclesiales de base, la Red Alforja, y la Red Centroamericana del Poder Local.

6 Para una amplia definición ver páginas 19-23

1.3 El desarrollo local como proceso coordinado y animado desde el gobierno central: Triángulo de Solidaridad

Usualmente esta visión está presente en diferentes instituciones de los gobiernos centrales de Centroamérica, en sus ministerios y en instancias centrales que trabajan con enfoques participativos. En la actualidad, el desarrollo inducido de forma centralista, como posición, no es abiertamente defendida o justificada por nadie y dado el avance de la participación y del desarrollo local difícilmente se encuentra por escrito o formulado teóricamente como programa. Sin embargo, existe una excepción en el «Triángulo de Solidaridad» de Costa Rica, el cual representaría para este caso un modelo teórico-metodológico de esta visión.

Existen diversas publicaciones formales acerca de la metodología del Triángulo, tales como el libro “De actores secundarios a actores protagónicos” de Jorge F. Sáenz Carbonell; la Colección de participación ciudadana y el Manual del participante (“Mecanismo estratégico del Triángulo de Solidaridad: Metodología para el Desarrollo Local”) publicados por la Dirección Triángulo de Solidaridad Costa Rica.

En la concepción del Triángulo de Solidaridad, existen tres actores principales: gobierno central, gobierno local y sociedad civil. El proceso de concertación de construcción de agenda y de identificación de proyectos es animado y coordinado por una instancia central, creando adicionalmente estructuras orgánicas que se superponen o funcionan de forma paralela a las locales. El protagonista facilitador del proceso es el gobierno central, los gobiernos locales entran como otro participante, siendo relegado en su rol articulador de las iniciativas locales.

Dentro de esta visión el proceso de concertación fundamentalmente va orientado a la identificación de proyectos, a la programación de acciones y a la conjunción de recursos entre las partes. No es un proceso articulador de visiones y de identidad local, limitándose a la formulación y ejecución de proyectos. En última instancia en su realización dependen del gobierno central. Para mayor detalle acerca del Triángulo de Solidaridad consultar el capítulo de Costa Rica.

Este enfoque parte de un análisis nunca explícito de que en lo local no existe la capacidad endógena de generación y coordinación de un proceso autónomo de desarrollo, así mismo se concibe la relación entre el desarrollo local y nacional de una forma rígida, y jeraquizada. En la práctica no se reconoce la especificidad autonómica de lo local sino que lo local es visto como un espacio subordinado a lo nacional, de esta manera lo local se define como un espacio particular de lo nacional y el desarrollo local como "un proceso generado e inducido desde el gobierno central"; así se ocupan las expresiones contradictorias "rector del desarrollo local a nivel nacional".

1.4 El desarrollo local como estrategia compensatoria del ajuste estructural.

La tesis fundamental de este enfoque es que es necesario acompañar los esfuerzos del ajuste macroeconómico con políticas específicas que mitiguen el cambio estructural, en el contexto de la globalización económica creciente. De esta forma, el desarrollo local constituye, formas de ajuste flexible al cambio estructural, de dos maneras: Como cambio y modernización institucional por medio de la descentralización del Estado y como estrategia compensatoria a los efectos sociales del ajuste y la superación de la pobreza.

Parte de reconocer y superar dos visiones en ellos mismos:

La visión simplificada del ajuste que lo reducía únicamente al logro de los equilibrios macroeconómicos y la identificación de nichos de mercado internacional.

Una visión asistencialista de atención a la pobreza y los efectos del ajuste.

Así mismo ha implicado para ellos la superación de la concepción de lo "local" como espacios y un "redescubrimiento de la dimensión de lo territorial", hacia políticas más activas de ajuste por medio del desarrollo económico local.

Al igual que en los enfoques anteriores, este encierra una diversidad de matices particulares, que van desde posiciones simplificadas y aún criticadas por ellos mismos a posiciones de avanzada con planteamientos más integrales y actuales. Muchas instituciones identifican este enfoque como la "visión de los bancos" por referirse al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Pero realmente también se encuentra de forma indistinta en instituciones de la sociedad civil, ó en entidades gubernamentales.

Sus versiones más simplificadas se expresan de dos maneras:

Vuelven equivalente la estrategia de desarrollo local con la estrategia de atención a las áreas más pobres del país. Así desarrollo local es subsidiariedad y asistencia a los municipios más pobres. Poniéndose énfasis en la inversión en infraestructura y servicios a las áreas más pobres.

El desarrollo local es un medio para la descentralización. Mas aún desarrollo local es descentralización. Ante la imposibilidad que las propias burocracias ministeriales se descentralicen y el fracaso de los programas de descentralización en Centroamérica en la década de los 90, se plantea la necesidad de buscarle dueño al proceso de reducción del Estado central,

esto únicamente pueden ser los municipios como parte interesada realmente en la descentralización. Esto implica programas de fortalecimiento institucional de los gobiernos locales.

Los críticos de esta visión vislumbran que para esta concepción los resortes que impulsan el verdadero desarrollo nacional no pasan por el desarrollo local. El desarrollo local es concebido siempre como tema marginal.

Estas concepciones limitadas están siendo superadas al interior de los bancos, y nuevos conceptos claves están surgiendo dentro de dicha visión. Entre ellos son claves para el desarrollo local: Empoderamiento, Participación ciudadana y Capital social.

Así en el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001: Combatiendo la pobreza del Banco Mundial se encuentra como uno de los componentes de la Estrategia para combatir la pobreza el empoderamiento, que a su vez incluye las siguientes líneas de acción:

Establecer las bases políticas y legales que incluyan el desarrollo.

Crear administraciones públicas que fomenten el crecimiento y la equidad.

Promocionar la descentralización y el desarrollo de la comunidad (local).

Promocionar la equidad de género.

Combatir las barreras sociales.

Apoyar el capital social de los pobres.

El Banco Mundial también define la participación como el proceso a través del cual los beneficiarios influyen y comparten el control sobre las iniciativas de desarrollo, las decisiones y los recursos que los afectan. Ver Sitio Web de participación ciudadana del Banco Mundial: <http://www.worldbank.org/participation/>.

Para el conocimiento de esta visión es clave leer el documento del Grupo de Desarrollo Municipal (GDM) del BID "Perfil de la Estrategia de los Gobiernos Locales ". En este documento se afirma que el Banco está poniendo en el centro de sus preocupaciones los aspectos institucionales y de gestión de gobierno local que crea el proceso de descentralización, complementando así el acento que tradicionalmente se ponía en el financiamiento de infraestructuras y servicios. Dicha estrategia constituirá un marco de referencia integrado para orientar la participación del BID en el financiamiento de la descentralización. La estrategia examina cómo el Banco puede asistir a los países prestatarios en la ejecución de las reformas de descentralización y actividades de fortalecimiento institucional necesarias para promover el desarrollo de los gobiernos locales y transformarlos en eficientes y democráticos proveedores de servicios a las comunidades. Se puede consultar para mayor detalle el Sitio Web del Grupo de Desarrollo Municipal del BID: <http://www.iadb.org/rdm/>.

Así mismo es muy importante leer El Informe sobre el Desarrollo Mundial 1999/2000: En el umbral del siglo XXI y El Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001: Combatiendo la pobreza del Banco Mundial, los cuales pueden ser consultados en el siguiente Sitio Web: <http://www.worldbank.org/wdr/>.

Además de consultar el excelente sitio sobre Capital Social del Banco Mundial, donde se define al capital social como las normas y relaciones sociales, que son fijadas en las estructuras sociales de la sociedad, que permiten a las personas coordinar acciones que logren los objetivos deseados. Ver: Sitio Web: www.worldbank.org/poverty/scapital/index.htm.

Un trabajo con aportes interesantes y un nivel avanzado en su desarrollo, siempre en esta dirección lo constituye el "Desarrollo económico local en Europa y

América Latina” de Francisco Alburquerque Llorens publicado por el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1999. Dicho documento puede ser consultado en su versión resumida en el Sitio Web de la Red de información e intercambio en Desarrollo Económico Local: <http://www.redel.cl/>

Históricamente es necesario señalar que esta corriente llega a la teoría del desarrollo local, proviniendo de la experiencia del ajuste estructural y los problemas e insuficiencias generados por los procesos de descentralización. Usualmente, por parte de la sociedad civil se señala, en el caso del BM y el BID, como entidades recientes en esta temática, sin embargo el Banco Mundial por medio del IDE viene trabajando esta temática desde 1991. El Banco Mundial reconoció el desarrollo local, “el proceso de localización” como tendencia y teoría en su informe de 1999-2000 y el GDM del BID elaboró el “Perfil de la Estrategia de los Gobiernos Locales” en 1998 - 1999.

En el ámbito del Desarrollo Económico Local, es importante señalar la evolución conceptual del BID. Esto se puede observar en el documento “Competitividad y Desarrollo Económico Local. Nuevas oportunidades operativas para el Banco”.

“El desarrollo económico local es el generado en un entorno territorial subnacional que favorece la competitividad y el empleo de un sistema productivo local. El Banco ha sido y sigue siendo un actor fundamental en el desarrollo urbano de la región. Desde hace al menos dos décadas ha venido concentrando sus operaciones de desarrollo local, entendido casi siempre como municipal y urbano, en la provisión de servicios sociales y en la construcción de infraestructura básica. Sin embargo, los vínculos entre estas actividades y el sector productivo han sido escasos.

Entre la definición de objetivos del desarrollo local/regional formulado por las operaciones del Banco no se ha priorizado hasta ahora el desarrollo económico entendido como el encaminado a promover, a través de actores locales, la creación de un entorno competitivo, la inversión privada, el fortalecimiento del tejido empresarial local, la generación de empleos estables y el crecimiento económico. Si el Banco no actúa de una forma rápida e incorpora los aspectos relacionados con la competitividad empresarial en el plano subnacional (regional y local), existe el riesgo de que no pueda atender la gran demanda que surge en los países y pierda parte del liderazgo que ha ostentado”.⁷

Sus críticos observan en ellos, que el desarrollo local no tiene un valor en si mismo sino como un medio, así el fin es el ajuste estructural, la modernización del Estado central y para ello es necesario el desarrollo de la institucionalidad local. En este contexto y dentro del pensamiento dominante institucional del BID, desarrollo local es desarrollo institucional para la gestión o prestación de servicios municipales o es desarrollo de proyectos de infraestructura a nivel local. Los nuevos conceptos de ciertos grupos al interior del banco, como el GDM y los documentos referidos a DL y DEL, no están en el mainstream del BID.

1.5 Institucionalismo y multidimensionalidad

Esta vertiente se caracteriza por la búsqueda de caminos civilistas, pragmáticos e institucionales para el desarrollo local. Establece en un primer momento que el desarrollo local es un desarrollo multidimensional que tiene como “objetivo básico la producción de riqueza y bienestar

⁷ BID: Competitividad y Desarrollo Económico Local. Nuevas oportunidades operativas para el Banco. Documento de discusión SDS/SME. Marzo de 2000.

para la mayoría de las presentes y futuras generaciones". Así el desarrollo local es:

"Un proyecto común que incorpora y combina el crecimiento económico, la equidad, la mejora sociocultural, la sustentabilidad ambiental, la equidad de géneros, la calidad y equilibrio espacial, sustentado por un proceso de democracia participativa y concertación de los diversos agentes de un territorio, con el objetivo de elevar la calidad de vida de las personas y las familias de dicho territorio".⁸

Se caracteriza por tener una práctica institucional independiente descrita por los siguientes cinco elementos:

- a. La necesidad de crear una nueva institucionalidad nacional para el desarrollo local. Esto implica redefinir el Estado en su globalidad, partiendo de su obsolescencia y de la necesidad de su modernización. Una estrategia de desarrollo local se inscribe dentro de una estrategia nacional de transformación, e implica una nueva institucionalidad tanto a nivel local como nacional. Esta reorganización institucional implica su reorganización política administrativa y el proceso de descentralización.
- b. Un compromiso del cambio de todos los actores. La necesidad de actores de nuevo tipo. Esto implica a la vez el reconocimiento del cambio, no solo de unos sino que de todos los actores principales del desarrollo local: Sociedad civil; gobierno local, gobierno central y empresa privada.
- c. En el desarrollo local ningún actor puede quedar fuera, y el desarrollo local no puede ser enajenado en función de un solo actor sea este los dominantes o los dominados.

8 Red de Desarrollo Local: El Desarrollo Local y Regional: Una propuesta a la Nación, 1ª. Versión, 1998.

- d. El desarrollo no puede ser un proceso sólo económico (DEL), sólo institucional (municipalidad) o sólo de las organizaciones de base (poder local), sino que implica de forma simultánea diferentes dimensiones sin el cual no puede ser desarrollo.
- e. El desarrollo local es un proceso endógeno, coordinado y sostenido por los actores locales.

Esta visión es representada en el caso salvadoreño por la Red de Desarrollo Local y en el caso de Nicaragua por la Red Nicaragüense para la democracia y el desarrollo local.

Estas dos redes se están convirtiendo en la masa crítica de teorización y desarrollo intelectual en la concepción centroamericana del desarrollo local. La cantidad de publicaciones e investigaciones en los diferentes campos por ambas redes las convierte en referente obligado en la temática en el área centroamericana. Para el caso salvadoreño una sistematización por área temática de sus publicaciones se puede ver en la publicación de Diakonía sueca: «Estudio de Caso: Red para el desarrollo local El Salvador.»

1.6 El aporte de IULA-CELCADEL

La influencia suramericana del Desarrollo Local proviene o arriba a Centroamérica por medio de IULA-CELCADEL y el proyecto SACDEL, con el Seminario Internacional de Desarrollo Económico Local realizado en San José en febrero de 1992. A partir de esa fecha se inician una serie de cursos y eventos en el área con la misma temática.

Para mayor detalle ver el capítulo sobre El Salvador, donde se detalla la contribuciones de esta vertiente.

1.7 La sobrevivencia de concepciones anteriores

En forma de remanentes o secuelas, pero con un peso práctico aún bastante grande se pueden identificar en Centroamérica, metodologías tradicionales de extensionismo agropecuario, como desarrollo económico local, o desarrollo comunal o fortalecimiento municipal como desarrollo local.

2. ELEMENTOS CLAVES EN UN CONCEPTO DE DESARROLLO LOCAL

En los diferentes planteamientos y conceptos de Desarrollo local, anteriormente señalados, es necesario resaltar los elementos relevantes detectados. Usualmente estos elementos están presentes como palabras claves, que sirven de mojoneros en el discurso o son los ejes que estructuran las definiciones o conceptos de desarrollo local. Otras veces de forma explícita son desglosados en la explicación que a continuación se hace del concepto.

La identificación de estos elementos claves han sido en ciertos casos productos del análisis y de reflexiones e investigaciones teóricas, en cambio otros son productos de procesos más empíricos y de la acumulación de una memoria socio-histórica. En todo caso es como Centroamérica está construyendo su propia teoría de Desarrollo Local.

Estos elementos claves en el concepto son los siguientes:

a. **Identidad y diversidad en lo local: compartiendo un espacio y una historia.**

Este tiene dos dimensiones: Por un lado, una conciencia de grupo o comunidad humana con sentido de pertenencia e identificación con un territorio determinado; pero por otro lado un sentido de identidad histórica de grupo humano diferenciado de los demás

por experiencias compartidas en el pasado, un desafío y necesidad en el presente y un destino que afecta a todos en el futuro. En Centroamérica la identidad espacio-temporal ha sido dinámica y esto es sobre todo aplicable a las comunidades de repatriados y refugiados. Dentro de la perspectiva histórica tiene un valor especial, las crisis vividas en el pasado, que puede ser el conflicto armado o la crisis económica de una región como la de León en Nicaragua. Es interesante la conciencia de la necesidad mutua para enfrentar desafíos en el presente y en el futuro.

En esta identidad se encuentra presente la idea de ser diferentes a otros grupos humanos y territorios, y en tal sentido la existencia de procesos diferenciados locales de desarrollo. Esta diferencia es a la vez una constatación de la diversidad de actores e intereses en un espacio determinado, que necesitan unirse para enfrentar crisis, problemas y desafíos. Esto implica no una identidad de clase social si no una identidad de comunidad humana que aceptando las diferencias tiene un sentido de identidad territorial e histórica.

b. Articulación de intereses y acciones para construir una fuerza social.

La posibilidad y la necesidad de articular intereses de diferentes grupos sociales para un bienestar general en un territorio determinado. Esto implica madurez social proveniente de la experiencia histórica de los diferentes grupos sociales, para optar por el camino de la actuación conjunta, que el de la confrontación o el de la actuación individual. Esta articulación de intereses y de acciones, tiene como fin convertirse en una fuerza social con capacidad de impulsar los intereses locales que son comunes a todos. Es una conciencia de las potencialidades sinérgicas de una región.

c. Un proceso endógeno de participación y concertación de actores locales.

La articulación de intereses y acciones no es un proceso exógeno, si no que se fundamenta en un proceso interno de participación de todos los actores y en la concertación de intereses y acciones. Esta participación y asimilación interna es lo que hace que el proceso sea sostenible en el tiempo, y no dependiente de fuerzas que convoquen y mantengan el proceso desde lo externo. La participación de todos los actores, tiene también el sentido de legitimidad social en el territorio pero de mayor poder y capacidad de presión social. La exclusión o no participación de grupos sociales abre la posibilidad de conflictos internos y que actores claves no se sientan representados en el proceso local.

d. Una visión básica y estratégica compartida.

Esta articulación de intereses y acciones que se materializa en una fuerza social tiene como fin impulsar el bien común de los participantes, de una desiderata de la localidad, de una visión objetivo del territorio local que se estructura en pasos y áreas de concertación y concentración de esfuerzos, que a la vez se materializa en una estrategia, llámese esto de diferentes maneras. Esto es un arreglo de sumar fuerzas, de ganar-ganar, y de crear y despertar las fuerzas ocultas potenciales e internas para construir un proyecto local.

e. Construcción de capacidades locales.

No es un proceso de asistencialismo social, de "dar a los pobres" sino de generar un proceso interno que se pueda autoreproducir y ampliar con las capacidades propias de la localidad. Es más que dar el pescado o enseñar a pescar, es de saber construir las redes, saber explotar los recursos piscícolas y saber comercializarlo. Es generar procesos que se puedan autosostener y crecer en la localidad, esto se aplica tanto a proyectos sociales como económicos.

Significa desarrollar el capital humano y social de la localidad.

f. La legitimidad del gobierno local para ser el coordinador del desarrollo local.

La convicción democrática conlleva el respeto a las instituciones locales democráticamente electas y el reconocimiento por los actores externos y nacionales del papel articulador y coordinador del gobierno local. Este es un elemento crítico que se refuerza ante las entidades o instituciones gubernamentales nacionales; el impacto desarticulador de la agenda local por parte de la cooperación internacional; o la acción unilateral o sectorial de las ONGs.

g. Empoderamiento local.

El desarrollo local significa crecimiento del poder local. Esto tiene un doble sentido, en la capacidad organizativa interna de sus fuerzas sociales y de las capacidades locales reales pero a la vez en la incidencia política en las decisiones en el espacio nacional. La pregunta es ¿Qué capacidad de incidencia tiene una determinada localidad en el ámbito de las decisiones nacionales?. Por ejemplo en los préstamos y las inversiones nacionales. Así el empoderamiento local implica una redistribución del poder en el territorio nacional, que es nada más otra forma de definir la descentralización política.

h. Un proceso de acumulación y capitalización interna.

Establecer una planta industrial en una localidad, tener proyectos de empleo o de créditos, no son por sí mismo desarrollo local sino se establece un proceso de acumulación interno que se recree y se sostenga por medio de las capacidades y recursos de los actores locales. Así el desarrollo económico local tiene como principal elemento el proceso de acumulación o capitalización en

el espacio territorial de referencia. Significa en definitiva generar capital local.

3. IDENTIFICACIÓN DE ACTORES TÍPICOS Y ÉNFASIS EN SUS PROPUESTAS

En un sentido abstracto y general se podría afirmar que el desarrollo local es una materia de concertación entre los ciudadanos en un territorio, que se expresan por medio de sus organizaciones sociales que representa sus intereses en lo que se denomina sociedad civil. Esto a partir de reconocer que las instituciones públicas tienen un carácter instrumental al servicio de la ciudadanía y sus organizaciones. En un sentido concreto, lo que se encuentra son actores reales que inciden y determinan el desarrollo local, tanto de una forma directa actuando al interior de un territorio específico, o en el ámbito nacional.

Actuando en este ámbito nacional, en los países de Centroamérica se identifican seis tipos de actores claves, quienes de acuerdo a sus visiones ponen diferentes énfasis en el tema del desarrollo local a través de sus propuestas. Estos son:

- a. Instituciones que pertenecen al gobierno central
- b. Gremios de municipalidades
- c. Sociedad civil
- d. Cooperación internacional
- e. Instituciones vinculadas al sector privado
- f. Centros académicos

En el gobierno nacional típicamente se encuentran presentes cinco tipos de instancias.

- Las direcciones de desarrollo de la comunidad, que han sido regularmente las responsables de promover las asociaciones de desarrollo comunal y las diferentes instancias y niveles de segundo y tercer grado de estas

asociaciones. Usualmente estas direcciones se encuentran ubicadas en los ministerios de gobernación, con una importancia relativa cada vez menor que en el pasado. En ciertos países su rol ha llegado a ser completamente marginal.

- Los Institutos de Fomento Municipal. Con excepción de Honduras en todos los países existen estos tipos de institutos y regularmente se convierten en el canal principal de relación, asistencia técnica y crediticia con los gobiernos locales, así como en las entidades formuladoras de las políticas hacia el desarrollo local (con excepción de El Salvador donde es el FISDL).
- Los Fondos de Inversión Social, que se crearon a principios de los 90 dentro de los programas de ajuste estructural como canales de compensación a los efectos del ajuste y de atención a las áreas más pobres, que luego se precisó en los municipios más pobres. Usualmente se convierte en el canal de mayor incidencia del BID en las políticas sociales de los gobiernos, en la inversión de infraestructura local, y en los procesos de desarrollo local.
- Oficinas en las Casas Presidenciales especializadas en la modernización del Estado y los procesos de descentralización. Estos son responsables de las políticas, estrategias, programas y anteproyectos de ley en materia de descentralización. Usualmente existe un comisionado de modernización o una Secretaría Técnica de la presidencia o ambas.
- Comisiones de asuntos municipales en las Asambleas Legislativas. Es el foro institucional donde debaten los partidos políticos sobre la materia municipal, desarrollo territorial, descentralización y desarrollo local.

Lo usual en estas instituciones es que el desarrollo local se vea en función de su misión institucional y desde una perspectiva central. Así desarrollo local frecuentemente se asimila y se equiparación con desarrollo comunal; descentralización, inversión en infraestructura a nivel local o combate a la pobreza. Sin embargo en muchas de estas instituciones se han iniciado procesos de cambio conceptuales y de sus marcos lógicos, donde las instituciones centrales, se ven como facilitadores o acompañantes del desarrollo local, concebido como un proceso autónomo y centrado en las fuerzas locales. Estos cambios conceptuales son muy recientes, y estas mismas instituciones de vanguardia como el FISDL, son criticadas que en la práctica sigue pesando la fuerza de la costumbre.

En cuanto a los gremios nacionales de municipalidades, la mayoría de ellos está despertando hacia el concepto de desarrollo local. Es muy frecuente encontrar la reducción del concepto de desarrollo local al desarrollo institucional y administrativo de la municipalidad, o el desarrollo económico local, se entiende a veces como desarrollo financiero de la municipalidad. Aunque ciertos líderes gremiales de forma acertada afirman que, dentro de una distribución de responsabilidades, el rol natural de los gremios sería enfatizar el desarrollo institucional municipal como parte del desarrollo local en una visión amplia e integrada. En todo caso esto implicaría ubicar un concepto y rol específico en uno más amplio salvando las diferencias y espacios. Un elemento poderoso para el desarrollo local son las asociaciones municipales conformadas como mancomunidades municipales. Estas de manera general están surgiendo con un concepto implícito en función del desarrollo local, y es en este espacio donde más está floreciendo el concepto, de forma práctica y aplicada. En Centroamérica sobresale el caso de Honduras donde se ha institucionalizado y se está generalizando en estas instancias.

En la sociedad civil el énfasis se encuentra en la participación ciudadana, en el empoderamiento de las organizaciones de base, en la contraloría ciudadana y en la institucionalización de la participación. Este énfasis en muchos casos lleva a un reduccionismo del desarrollo local, a procesos de organización de base y a luchas de plataformas reivindicativas, desconociendo la institucionalidad y el rol articulador de los gobiernos locales. En muchos casos la visión de la sociedad civil no ha pasado de una concepción asistencialista y proyectista del desarrollo local.

Sin duda el rol catalizador hacia una visión más moderna del desarrollo local lo están desempeñando las redes de desarrollo local, como agentes difusores de material valioso y producción de investigaciones. En esto hay que distinguir entre tres tipos de redes todas especializadas en desarrollo local: Nacionales, Regionales y Virtuales.

En los ámbitos nacionales sobresalen las contribuciones de la Red para el Desarrollo Local de El Salvador y la Red Nicaragüense para la Democracia y el Desarrollo local.

En el ámbito regional está la Federación de Municipalidades de Centroamérica FEMICA, La Red de municipios Construyendo democracia y poder local; la Red ALFORJA que lleva a cabo el Programa regional coordinado de Educación popular el cual articula el trabajo de siete ONGs de Centroamérica y México. Así mismo la Red de Educación Popular y Poder Local, REPPOL, que nació en 1994 en la III Asamblea General en la Habana, Cuba. Esta red está en un proceso de rearticulación y las principales actividades en que está involucrada en este momento son: a) Elaboración de un paquete didáctico sobre el tema de poder local; b) Realización de un curso latinoamericano sobre el tema, con énfasis en las propuestas y enfoques de la educación popular.

A nivel virtual existen redes de carácter regional de apoyo e intercambio mutuo de información estas son:
Red Centroamericana para el Desarrollo Económico Local que se formó en apoyo a FLACSO.

Centro de Recursos para el Desarrollo Sostenible en los Asentamientos Humanos de Centroamérica (CERCA), que cuenta con el área de comunicación e información del Sistema de Información para Comunidades y Municipios (SISCOM).
Red de Desarrollo Municipal (RDM) del BID/RE2.

La Cooperación Internacional. En las agencias bilaterales sobresalen: Las agencias Nórdicas; La cooperación Alemana GTZ, la AID, el servicio Holandés SNV y la Cooperación Española AECL. Todos ellos poseen programas muy importantes de desarrollo municipal o de desarrollo local. En ellos es necesario resaltar su conciencia creciente sobre las consecuencias negativas de la cooperación internacional si esta no se articula dentro de una visión de desarrollo local. En esto es necesario reconocer la propuesta de DEMUCA sobre la necesidad de promover la formulación de políticas de desarrollo local y municipal en los países centroamericanos a los cuales se pliegue la cooperación internacional. En este contexto, el BID y el Banco Mundial son más recientes en arribar al tema del desarrollo local. Sin embargo, todo mundo es consciente sobre el impacto poderoso que desde ya está teniendo en las políticas nacionales la incorporación de la temática en sus prioridades.

El sector privado, con excepción de FORTAS y FUNDAZUCAR, es un actor relativamente ausente en la temática de desarrollo local. Esto en parte se vincula al déficit que en materia de desarrollo económico local se puede apreciar en la región. En esta materia la intuición de ciertos intelectuales es que los protagonistas probablemente no sean los mismos, de los que usualmente se desempeñan como sus representantes, esto en un doble sentido. Que en el DEL los protagonistas no serán los gremios o las asociaciones de la sociedad civil; y que dentro del sector privado

probablemente surjan asociaciones locales de empresarios u organizaciones de mediana y pequeña empresa.

Con respecto a los actores claves del ámbito académico, estos son analizados en el siguiente apartado, por medio de la oferta educativa en desarrollo local.

4. OFERTA EDUCATIVA EN CENTROAMERICA

La oferta educativa en desarrollo local, como tema específico se puede estructurar en diferentes niveles.

En un primer nivel se encuentra la oferta virtual internacional, que para ciertos casos se vinculan con universidades o instituciones que operan en el ámbito centroamericano, así se pueden mencionar:

- 1) La Universidad Virtual del Instituto Tecnológico de Monterrey que ofrece diferentes programas académicos, contando con un sistema universitario de 30 campus en todo México y con sede en nueve países de América Latina incluyendo la Universidad Rafael Landívar de Guatemala por medio de su departamento virtual que lleva a cabo el Seminario de Alta Administración Municipal, (SAAM).
- 2) El Centro Internacional de Formación de la OIT, ha creado en apoyo a las personas e instituciones que trabajan en el campo del desarrollo local el Programa a Distancia de Formación, Asistencia Técnica, Información y Trabajo en Red en apoyo al Desarrollo Local, DELNET.

DELNET parte de una serie de necesidades concretas por parte de los promotores del desarrollo local: de formación en la materia, de asesoramiento técnico, de intercambio de experiencias y de información especializada.

Ver detalles en www.itcilo.it/delnet

- 3) la Universidad de Las Américas (Ecuador-Chile) con el apoyo de la Cooperación Técnica Alemana, GTZ que ofrece la Maestría en Descentralización y Desarrollo Local.

Un segundo nivel de oferta educativa son las redes regionales de capacitación donde sobresalen:

- 1) Fundación DEMUCA que fue creada por el Programa de la Agencia Española de Cooperación Internacional, AECI, ha desarrollado actividades de capacitación bajo las modalidades de encuentros, seminarios, talleres, conferencias, foros, congresos, y cursos en donde se puede mencionar el Curso de Experto/a y Maestría en Dirección y Gestión Pública Local que se ejecuta en Antigua Guatemala.
- 2) Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, se encuentra trabajando el Programa de Post-grado en Desarrollo Económico Local, EGAL, y sus componentes iniciales son dos programas de post-grado universitario en desarrollo económico local, uno con especialización en gestión y otro con especialización en investigación. Estos se ofrecen en la sede FLACSO en San José Costa Rica.

Finalmente, se tiene la oferta particular en cada país, fundamentalmente son de Universidades y algunas se vinculan a programas financiados por el AID o el BID.

- a) En Guatemala existen las siguientes propuestas educativas:

La Universidad Rafael Landívar de Guatemala estableció el Departamento de Educación Virtual, DEV, dentro del cual se desarrolla el Seminario de Alta Administración Municipal, SAAM, ya mencionado. Por otra parte la Secretaría de Coordinación Ejecutiva junto con el Instituto de Fomento Municipal, INFOM, y la Universidad Nacional

Autónoma de México, UNAM, tienen el Programa de Especialización en Administración Municipal.

- b) En El Salvador existen dos programas formales especializados en desarrollo local los cuales son: el Programa de Alta Gerencia para el Desarrollo Local, PRAGEDEL, llevado a cabo por la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, FUNDAUNGO, y FLACSO- El Salvador. Así como también está el Programa de Gestión para el Desarrollo Local realizado por la Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral, FUSAI, junto con la Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE.
- c) La Universidad Tecnológica Centroamericana (UNITEC), de Honduras tiene una Vicerrectoría de Extensión Municipal y Desarrollo Comunitario que ofrece el Programa de Desarrollo Municipal.
- d) En Nicaragua los programas existentes son el Posgrado en Desarrollo Local ofrecido por la Universidad Centroamericana, UCA, y la Capacitación en Diseño y Gerencia de Políticas y Programas Sociales de la Universidad Católica, UNICA.
- e) La Universidad de Costa Rica y Universidad Estatal a Distancia han impulsado la carrera Administrativa Municipal; y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional y el Instituto Centroamericano de Administración Pública, DSE/ICAP ofrecen el Diplomado Regional sobre Gestión Ambiental Municipal.

Para mayores detalles y conocimiento de la oferta educativa existente en Centroamérica, se recomienda visitar el recurso proporcionado por el BID en:

<http://www.iadb.org/rdm>

[Recursos.cfm?page=Capacidades%20Locales](http://www.iadb.org/rdm)

5. ESPECIFICIDADES COYUNTURALES DE CADA PAÍS

El desarrollo local, como teoría y metodología de desarrollo, se encuentra presente en los cinco países de Centroamérica, con diferentes dinámicas y grados de desarrollo.

En Guatemala tuvo presencia, dejando una valiosa herencia, el programa PROGRESS con su enfoque de Desarrollo Humano Sostenible a Nivel Local. Esto por medio de su aplicación en el diseño de programas financiados por organismo multilaterales, ubicados en el Interior del país. Esto incluye las Agencias de Desarrollo Local, fundadas por PRODERE en el Ixcán y en el Occidente. Así mismo, se pudieron identificar experiencias muy valiosas con enfoques del Poder Local en Suchitepequez, Sololá, Quiché, Quezaltenango y Alta Verapaz. Lamentablemente en la capital de Guatemala y en varias organizaciones sectoriales nacionales, el Desarrollo Local es reducido y entendido como fortalecimiento de la municipalidad o desarrollo Comunal. Esto es explicado por los propios Guatemaltecos por un lado, por las prioridades de la agenda nacional enfocada en la terminación de los acuerdos de paz; por el otro, por la naturaleza fragmentada y dual de la sociedad guatemalteca, expresada en sus múltiples dinámicas en diferentes partes del territorio. La variedad y riqueza de las experiencias de desarrollo local, no son conocidas o son intencionalmente ignoradas en el centro económico del país. Por otra parte es necesario resaltar que Guatemala es el país donde hay una mayor transferencias a los municipios (20%) por parte del gobierno central; así mismo y de forma reciente se ha firmado un pacto fiscal orientado a aumentar y a descentralizar la recaudación impulsando el fortalecimiento financiero municipal. Llama la atención el documento de la Política de Descentralización del gobierno central y las propuestas de ley marco en la misma temática.

El Salvador es el país centroamericano donde existe, al menos en documentos, la mayor producción teórica y sistematización de experiencias de desarrollo local. Sin embargo, El Salvador es uno de los países más atrasados en descentralización en materia fiscal y política, así mismo posee una de las políticas más pobres en descentralización en el gobierno central. La formulación de la estrategia de desarrollo local (ENDL) se constituyó en el momento de mayor acercamiento y diálogo entre todos los actores (Noviembre de 1999). En cambio los terremotos de enero y febrero de 2001, es el otro punto de referencia que generó una coyuntura de crisis y enfrentamiento entre los principales actores nacionales del desarrollo local pero a la vez generó una conciencia y efervescencia local en la temática. En la actualidad, Junio de 2001, casi todos los espacios de concertación y diálogo entre los diferentes sectores del país están cerrados. Esto ha generado una presión excesiva en el Grupo Consultivo para el desarrollo local del FISDL y ha precipitado su crisis.

En Honduras y Nicaragua el punto de referencia histórico es el Huracán Mitch, y el contexto y dinámica que impone a los gobiernos la iniciativa HIPC, sin embargo en ambos países la situación actual es diferente en un balance de la temática del desarrollo local. Si en Nicaragua el movimiento y tendencia del desarrollo local es evaluado como positivo y en constante crecimiento en Honduras las opiniones están divididas. En ambos países sobresalen las diversas instancias que se han creado y se mantienen funcionando como espacios de concertación y diálogo entre los diferentes sectores nacionales. En ambos países existen Comisiones nacionales de descentralización, o Consejos técnicos para la formulación de la estrategia de reducción de la pobreza; o instancias de participación en los planes de reconstrucción y transformación nacional. En Honduras sobresalen los avances sobre desarrollo rural y las conexiones de esta temática con el desarrollo local. Nicaragua por otra parte es el país que posee la tradición más antigua en la temática de desarrollo

local, y la red nacional más extensiva. Para Nicaragua la presencia de la Red Nicaragüense se constituye en un patrimonio de capital social en la temática del desarrollo. Sus propuestas en la coyuntura de la reconstrucción, dentro de la Coordinadora Civil para la emergencia y la reconstrucción (CCER), sus diferentes publicaciones y eventos hacen que el Desarrollo Local se haya constituido en uno de los temas dominantes en el país.

En Costa Rica la dinámica de diálogo y discusión pública que se ha establecido entre la Alianza UNGL y CONADECO por un lado y el Gobierno Central por medio del Triángulo de Solidaridad por el otro, ofrecen una oportunidad valiosa para posicionar el tema del Desarrollo Local en la temática de Modernización del Estado y las estrategias del desarrollo nacional, mucho más allá de los enfoques tradicionales. De esta oportunidad son muy conscientes los líderes del movimiento comunal y municipal. Costa Rica es uno de los países centroamericanos más jóvenes en la temática del Desarrollo Local, explicado por los éxitos del modelo centralista del Estado benefactor. Sin embargo la temática ya está presente y con grandes oportunidades de expansión. Con seguridad el Proyecto de Desarrollo Local auspiciado por GTZ y ejecutado en coordinación con los principales actores nacionales como son IFAM, UNGL y CONADECO, se podría estar constituyendo en una escuela práctica para cada uno de ellos y servirá de elemento catalizador. En la sociedad civil llama la atención las experiencias de desarrollo local y educación del Centro de Educación Popular (CEP) de la Red ALFORJA y los esfuerzos de síntesis teórica en desarrollo económico local de CECADE.

En todos los países centroamericanos está ya presente los temas de la reforma política especialmente en la temática de descentralización política y la reforma fiscal. La primera entendida como un rediseño de las circunscripciones o distritos electorales que empoderen las localidades mediante un vínculo directo con los representantes o diputados en las

respectivas Asambleas Legislativas; así como en la formación de instancias locales para la participación ciudadana en las elecciones municipales. La segunda por medio de la descentralización fiscal, superando el tema de las transferencias ya que estas siguen siendo formas centralizadas de manejo fiscal, y buscando la autonomía en la recaudación y en el gasto como proceso real de descentralización fiscal.

CULTURA POLITICA EN TORNO A LOS GOBIERNOS LOCALES Y LA DESCENTRALIZACION EN CENTROAMERICA*

RICARDO CORDOVA MACIAS¹

1. LOS ESTUDIOS SOBRE VALORES DEMOCRÁTICOS Y EL FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES EN CENTROAMÉRICA

Un aspecto relevante en el debate contemporáneo sobre las perspectivas para una consolidación democrática en Centroamérica, tiene que ver con la importancia de identificar y promover valores democráticos por un lado, y perfeccionar el funcionamiento de las instituciones del sistema político por otro. La emergencia de una cultura política democrática sería el resultado de la interacción entre el funcionamiento de las instituciones y el asentamiento de valores democráticos en la población.²

* Artículo tomado de **Anuario Social y Político de América Latina y El Caribe**. Año 5, 2002. Venezuela: Nueva Sociedad; Costa Rica: Secretaría General. Año 5, 2002; págs. 163-168.

1 Director Ejecutivo FUNDAUNGO. San Salvador, El Salvador.
fungo@es.com.sv

2 Al respecto véase: Maihold y Córdova, 2001.

En esta línea de razonamiento se pueden identificar cuatro grandes tendencias de investigación en el campo de la cultura política y la democracia en Centroamérica durante la década de los noventa.

Un primer grupo de estudios, son los de carácter cuantitativo realizados por el Proyecto de Opinión Pública de la Universidad de Pittsburgh, en asociación con instituciones nacionales, para el estudio de valores democráticos, tales como la tolerancia, la legitimidad de las instituciones políticas, etc.

El trabajo pionero en este campo se realizó en El Salvador durante 1991, cuando todavía se desarrollaba el conflicto armado, en el cual se investigó los niveles de tolerancia, los niveles de apoyo para el sistema político y la interrelación entre ambas variables (Seligson y Córdova, 1992). En 1995 se realiza una segunda investigación, comparando los resultados entre 1991 y 1995, a lo cual se agregan nuevos temas de investigación: las elecciones y los gobiernos locales (Seligson y Córdova, 1995). A esta investigación se le dió seguimiento realizando un nuevo estudio en 1999, comparando los resultados de 1991, 1995 y 1999, y adicionalmente se sumaron un grupo de nuevos temas: el abstencionismo electoral, la corrupción, la delincuencia, el autoritarismo y la confianza (Seligson, Cruz y Córdova, 2000).

En el caso de Guatemala, la Universidad de Pittsburgh en conjunto con Development Associates, Inc y la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), han realizado cuatro estudios sobre valores democráticos en 1993, 1995, 1997 y 1999 (Seligson et al, 1995; Seligson 1996, 1998 y 2000). A los temas básicos sobre los niveles de tolerancia, los niveles de apoyo para el sistema político y la interrelación entre ambas variables, se incluyeron nuevos temas en torno a los gobiernos locales, la situación económica, la

delincuencia, apoyo para el debido proceso, las perspectivas de la paz, etc.

En el caso de Nicaragua, en 1995 se publicó un estudio sobre la cultura política, en el que se analizan aspectos cuantitativos y cualitativos (Córdova y Maihold, 1995). Por otra parte, se han desarrollado también los estudios de opinión pública sobre valores democráticos por parte de la Universidad de Pittsburgh en 1995, 1997 y 1999, enfocándose en los niveles de tolerancia, los niveles de apoyo para el sistema político y la interrelación entre ambas variables, a los cuáles se agregaron los temas sobre los gobiernos locales, la participación democrática, delincuencia y administración de justicia, etc. (Seligson, 1996, 1998 y 2000).

Un segundo esfuerzo de carácter regional para el estudio sobre democracia y cultura política en Centroamérica, ha sido promovido por el Programa Centroamericano para la Sostenibilidad Democrática (PROCESOS): El sentir democrático. Estudios sobre la cultura política centroamericana, (Rodríguez, et al, 1998).

El Proyecto de Investigación regional de PROCESOS ha planteado que para que un régimen político democrático sea sostenible, es decir, que esté en posibilidades de reproducir las condiciones que le permiten continuar existiendo y desarrollándose, se requiere que ciertas condiciones funcionales de una democracia estén presentes (Rustow, 1970), siendo éstas: (a) la existencia de un proyecto nacional de desarrollo que sea inclusivo de todos los miembros de la sociedad; (b) la generación de consensos y el manejo de los disensos, en el contexto del proyecto nacional; (c) institucionalidad estatal eficaz, capaz de responder ante las demandas de la sociedad; y (d) el desarrollo de una cultura política democrática.

Se debe distinguir entre las condiciones genéticas y las condiciones funcionales para la existencia de los regímenes políticos. Las primeras son las que hacen posible el surgimiento de una democracia; mientras que las segundas son las que le permiten seguir existiendo y reproduciéndose a lo largo del tiempo.

En el marco de referencia de PROCESOS, el elemento central de la cultura cívica es la legitimidad de la institucionalidad democrática. Sólo puede ser sostenible la democracia en la medida en que exista un consenso sobre la legitimidad de las instituciones de gobierno, sobre la calidad de la representación política y sobre las normas democráticas.

Un tercer esfuerzo ha sido realizado por dos instituciones que se han venido especializando en estudios de opinión pública, y que han abordado en algunas investigaciones de carácter académico, temas vinculados con la cultura política. Es el caso del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) en el caso de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" en El Salvador; y del Instituto de Estudios Nicaragüenses (IEN).

En un trabajo reciente de José Miguel Cruz (2001) se analiza el impacto de las elecciones en la cultura política salvadoreña. En este trabajo, Cruz nos lleva «desde la opinión de la gente», del optimismo de los momentos iniciales tras la firma de los Acuerdos de Paz al creciente pesimismo debido a la falta de cumplimiento de las expectativas generadas.

En una línea similar se inscribe un ensayo reciente del IEN, en el cuál se analiza el tema de la cultura política democrática en Nicaragua, introduciendo como argumento central que "en la medida que un país se va apropiando, en forma sostenida, de la cultura política democrática, tendrá como resultado prolongados períodos de estabilidad, lo que constituye una base esencial para apuntalar los retos del

crecimiento, la equidad, la sostenibilidad y el desarrollo humano” (Delgado, 1997).

En este ensayo, Delgado (1997) caracteriza la cultura política tradicional de Nicaragua con base en los siguientes elementos: (a) los cambios de gobierno se convierten en cambio de régimen, (b) el centralismo, (c) el personalismo, (d) el feudalismo institucional, y (e) el cortoplacismo.

En un estudio previo del Instituto de Estudios Nicaragüenses, ya se había caracterizado la cultura política nicaragüense con base en los siguientes elementos: (a) la tensión centralización del poder/lealtades al nivel primario, (b) la falta de pluralismo, (c) la existencia de una cultura administrativa del “feudalismo institucional”, y (d) problemas estructurales de gobernabilidad y cierta tendencia “anarquizante” (Oquist, 1993).

De manera paralela se ha desarrollado una cuarta tendencia de análisis de la cultura política desde una perspectiva no cuantitativa, es decir, introduciendo elementos y técnicas de análisis de carácter cualitativo.

En un estudio para el caso de El Salvador, se identifican los siguientes elementos que han caracterizado la cultura política: (a) el militarismo o el ejército como factor de poder, (b) el monopartidismo o la existencia de un “partido de Estado oficial”, y (c) la elección no competitiva. A los cuáles se agrega como nuevos elementos de la cultura política salvadoreña: (a) desmilitarización, (b) coexistencia política, y (c) competencia electoral (Roggenbuck, 1995).

En el caso de Nicaragua, ya en la década de los ochenta aparecen los estudios de Francois Houtart y Genevieve Lemercinier, que se enfocan en factores sobre la cultura política, tales como la religiosidad, para «entender los límites y posibilidades que establecía el factor cultural para la transformación revolucionaria» (Ortega Hegg, 2001).

Recientemente se han publicado dos obras importantes para el estudio sobre la cultura política en Nicaragua, más enfocados a la cultura política de las élites políticas y no necesariamente de la población. Se trata del estudio de Emilio Álvarez Montalván (1999) y de Oscar René Vargas (2000).

2. EL APOORTE DE LOS ESTUDIOS DE FLACSO

La colección de libros reseñados en esta oportunidad es el producto final del proyecto de investigación: «América Central: Red institucional de apoyo al municipio y cultura política en torno a la descentralización», que fue coordinado a nivel centroamericano por FLACSO Programa El Salvador y contó con el apoyo de la Fundación Ford.

La investigación se realizó entre 1998 y el año 2000, publicándose los libros a comienzos del 2001. El estudio ha abarcado los casos de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica; en un quinto volumen se presenta una visión comparativa de los principales hallazgos del estudio. Es de lamentar que el estudio no haya incluido el caso de Honduras, con lo cual se hubiera completado toda la región.

En el apartado anterior se ha presentado una breve revisión de la evolución de los estudios sobre cultura política y democracia en la región centroamericana. Un común denominador de esos estudios, ha sido que se han enfocado en el nivel nacional de gobierno. Uno de los aportes principales del estudio regional de FLACSO Programa El Salvador, es introducir una reflexión sobre la cultura política y la democracia desde la perspectiva de los gobiernos locales. En este sentido, se exploran las percepciones y valoraciones sobre los niveles nacional y local de gobierno, se introduce el tema del conocimiento y actitudes sobre el proceso de la descentralización, y se incursiona en el tema de la participación ciudadana. Además, se incluyen algunas

reflexiones sobre la caracterización de la cultura política en relación con los sistemas políticos.

Un segundo aspecto a destacar en esta colección de estudios, es que el diseño de la investigación ha contemplado la utilización de dos instrumentos metodológicos, uno de carácter cuantitativo y otro de carácter cualitativo:

- (a) La realización de una encuesta nacional de opinión pública aplicada en cada país, con muestras nacionales que tienen un nivel de confianza del 95% y un margen de error del 2.6%. En total, se han entrevistado a 5,323 centroamericanos. Por cierto, el diseño del marco muestral y de la encuesta permiten la comparación de los resultados entre los cuatro casos analizados.
- (b) La realización de entrevistas abiertas como herramienta de exploración cualitativa con actores claves, con el propósito de obtener insumos de dirigentes políticos, líderes de opinión, tomadores de decisión, funcionarios del gobierno central y alcaldes.

Precisiones conceptuales

Los estudios de FLACSO reconocen las dificultades conceptuales y de operacionalización que presenta el concepto de cultura política, razón por la cual se sugiere proceder con un poco más de cautela, en el sentido de entender y asumir que investigaciones como la realizada tienen necesariamente un carácter exploratorio. Por lo tanto, lejos de partir de una sólida formulación teórica que lo sustente, de lo que se trata es de trabajar con una definición mínima y básica de lo que se entiende por cultura política para analizarla en relación con el tema de los Gobiernos Locales y la Descentralización en América Central. Precisamente, es a partir de la definición del concepto de cultura política que los investigadores construyen el objeto de estudio.

En el estudio se entiende por cultura política «el conjunto de actitudes, valores, creencias, comportamientos y representaciones compartidos en diversos grados por los miembros de una sociedad, con relación al poder, a las instituciones y normas que regulan el funcionamiento del Estado y la forma de relacionarse que tiene la población con este último, y que establecen el contexto en el cual se genera el pensamiento y sentimiento de la ciudadanía (socialización)” (Córdova, 1999).

Por otra parte, en estudios anteriores realizados por FLACSO Programa El Salvador, se ha utilizado el siguiente concepto de descentralización: “proceso mediante el cual se transfieren competencias y poder político desde el Gobierno Central a instancias del Estado cercanas a la población, dotadas de recursos financieros e independencia administrativa, así como de legitimidad propia, a fin de que, con la participación ciudadana y en su beneficio, se mejore la producción de bienes y servicios” (Córdova, 1997; Orellana, 1997; Ortega Hegg, 1997; Gálvez, 1997).

A partir de los conceptos de cultura política y descentralización utilizados, se delimita el alcance del estudio sobre la cultura política en relación con el funcionamiento del Estado, entendida como el conjunto de actitudes, valores y creencias en torno a los niveles de gobierno nacional y local, así como representaciones sobre el ejercicio del poder, y los valores y actitudes sobre las instituciones claves del sistema político.

La estructura de los libros

Cada uno de los libros nacionales se ha estructurado en torno a nueve capítulos, que pueden ser agrupados en tres partes. En la primera se abordan aspectos de carácter introductorio, como la metodología utilizada, en el capítulo primero se presentan algunas reflexiones sobre el estudio de la cultura política; y en el segundo se explica brevemente el

marco Legal e institucional del municipio y la descentralización del Estado.

La segunda parte presenta los hallazgos con relación a la cultura política en torno a los gobiernos locales y la descentralización. En el capítulo tercero se abordan las relaciones del ciudadano con el Gobierno Central y los Gobiernos Locales; mientras que en el cuarto se analizan los niveles de satisfacción con la prestación de los servicios públicos; y en el quinto se presentan las actitudes y valoraciones sobre la participación ciudadana. En el capítulo sexto se analizan a nivel más específico los conocimientos y actitudes sobre el proceso de la descentralización.

En una tercera parte se caracterizan algunos aspectos de la cultura política de los sistemas políticos de estos países. En el capítulo séptimo se aborda el tema de los valores y actitudes sobre las instituciones claves del sistema político, y en el octavo se analizan las representaciones sobre el ejercicio del poder.

En el último capítulo se presentan las conclusiones principales en cada uno de los casos nacionales, resultado del análisis de los aspectos tanto cuantitativos como cualitativos de la investigación.

3. ALGUNOS DE LOS HALLAZGOS PRINCIPALES

En este apartado quisiera destacar algunos de los hallazgos principales en torno a cuatro temas: la relación de los ciudadanos con los distintos niveles de gobierno, la participación ciudadana en los gobiernos locales, el conocimiento, opiniones y actitudes en torno a la descentralización y la disyuntiva entre centralismo y descentralización.

Relación de los ciudadanos con los distintos niveles de gobierno

Durante la década de los ochenta y noventa, se ha desarrollado un proceso de revalorización de los gobiernos locales en la región centroamericana, como resultados de tres grandes procesos. En primer lugar, la finalización por la vía negociada de los conflictos armados en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, que dieron un impulso a los procesos de transición a la democracia. En esta perspectiva, las elecciones han venido evolucionando hasta ser consideradas como elecciones libres y competitivas. Es así como se ha señalado que: "En las elecciones realizadas en la década de los noventa, ya nadie ha planteado la realización de fraudes electorales y los perdedores han reconocido su derrota; aunque debe señalarse que todavía persisten algunos problemas técnicos (...) en las nuevas elecciones, ya la ciudadanía centroamericana acude a votar con la certeza de que la voluntad popular expresada en las urnas será respetada" (Maihold y Córdova, 2001).

En segundo lugar, en el marco de estos procesos de transición democrática se ha venido estableciendo la autonomía de las municipalidades, en sus ámbitos financiero, político y administrativo. La base de la autonomía quedó definida en las Constituciones Políticas que se promulgaron en la década de los ochenta (Honduras, 1982; El Salvador, 1983; Guatemala, 1986; y Nicaragua, 1987); y esto fue desarrollado en las nuevas leyes y códigos municipales (El Salvador, 1986; Nicaragua, 1988; Guatemala, 1988; y Honduras, 1990).³

3 Para una visión sobre la transformación en el marco legal e institucional de las municipalidades en Centroamérica, véase: Córdova Macías, 1996.

En tercer lugar, el incipiente proceso de modernización político-administrativa de la capacidad de gestión de las municipalidades en Centroamérica.⁴

Sin embargo, estos avances han encontrado tres grandes limitaciones. Una primera expresada en torno a la atomización municipal. Hoy en día, si consideramos los cinco países tradicionales de Centroamérica y Panamá, tenemos que la región cuenta con 1,187 municipios. Una segunda limitante está referida a la persistencia de las debilidades en la capacidad de gestión de las municipalidades (Orellana, 1997; Ortega Hegg, 1997; Gálvez y Camposeco, 1997). La tercera se refiere a la persistencia de las dificultades para el ejercicio efectivo de la autonomía municipal.

Al hacer un balance del proceso de desarrollo municipal se ha señalado que "no cabe duda que en los últimos años se han dado pasos significativos para otorgar más protagonismo y peso específico a los municipios que, efectivamente, tienden a recuperar algunos niveles de autonomía política, administrativa; aunque todavía no alcanza la consistencia necesaria en cuanto a los contenidos de la autonomía económica y financiera y el desarrollo de su capacidad técnica de gestión" (García, 2001).

Partiendo de esta revalorización del ámbito local y de los gobiernos municipales, es preciso retomar un elemento que ha sido destacado en los cuatro informes nacionales de este estudio sobre la cultura política en torno a los gobiernos locales y la descentralización: la percepción de mayor cercanía que tienen los ciudadanos de su relación con el gobierno local. En este caso, hay diferentes comportamientos entre los países. Nicaragua y Guatemala exhiben un alto nivel de conocimiento del nombre del alcalde, con prácticamente 7 de cada 10 encuestados identificando el nombre del edil. El

4 Al respecto, véase: Orellana, 1997; Ortega Hegg, 1997; Gálvez y Camposeco, 1997.

Salvador se encuentra en una posición intermedia, con alrededor de la mitad reconociendo el nombre del alcalde. Los costarricenses exhiben el nivel más bajo de conocimiento de su alcalde, lo cual puede ser explicado en parte porque hasta hace poco el ejecutivo municipal no era elegido directamente por la población, sino que era nombrado por el Concejo Municipal. En 1998 se promueve una reforma al Código Municipal y Electoral para sustituir la figura del ejecutivo municipal por la de alcalde municipal, el cual va a ser elegido popularmente a partir del 2002.

En los cuatro países el gobierno municipal tiende a ser evaluado como el agente que mejor ha respondido a los problemas de la comunidad. En segundo lugar resulta evaluado el gobierno central, con diferencias importantes entre los países, que ordenados de mayor a menor se distribuyen de la siguiente manera: Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. Y en un distante tercer lugar se menciona a los diputados, que únicamente en el caso de Costa Rica obtienen una calificación relevante. Es preciso llamar la atención sobre el tercio de los centroamericanos que no siente apoyo por parte del Estado para resolver los problemas de las comunidades, se trate del gobierno local, del gobierno nacional o de los diputados.

No obstante la cercanía y la evaluación relativamente positiva sobre el trabajo realizado y el trato recibido por parte de los gobiernos municipales, se observa una tendencia bastante deficitaria sobre la percepción acerca de la representación de los intereses personales en el gobierno local: casi 7 de cada 10 centroamericanos sienten que sus intereses personales están poco (36,5%) o nada (29,9%) representados en el gobierno local. En términos de países, Guatemala expresa una valoración más positiva, seguido por El Salvador, luego Costa Rica, y en un distante cuarto lugar está Nicaragua.

En cada uno de los países de la región hay una importante discusión acerca del fortalecimiento de los gobiernos locales y la descentralización o sobre la continuidad del centralismo estatal. En esta colección de estudios, los encuestados favorecieron con sus opiniones una valoración más positiva sobre la capacidad de los gobiernos municipales para hacer mejor las cosas que el gobierno nacional. Costa Rica es el país más favorecido con esta opinión, seguido por Nicaragua y Guatemala en una segunda posición, y El Salvador en una tercera posición.

Frente a la disyuntiva si se deben otorgar más obligaciones y dinero a las municipalidades o dejar que el gobierno central asuma más asuntos y servicios municipales, los encuestados están a favor de un mayor protagonismo de las municipalidades. Esta opinión es más fuerte en los casos de Costa Rica y Nicaragua; mientras que en los casos de Guatemala y El Salvador, aunque la valoración es favorable hacia las municipalidades, se observa una opinión más dividida.

En la actualidad existe un debate en la región acerca de si los servicios públicos municipales deben ser tratados como mercancías, es decir, que solo acceden a ellos los que pagan. El punto en discusión es la exclusión de importantes sectores de la población del acceso a estos servicios, por no tener la capacidad de pago. En los estudios se reporta que 7 de cada 10 entrevistados rechazan el tratamiento de la prestación de los servicios públicos como mercancías.

La participación ciudadana en los gobiernos locales

Existe evidencia cada vez mayor de que la democracia comienza de abajo hacia arriba y no de arriba hacia abajo. El estudio reciente de Robert Putnam en Italia ha establecido un caso persuasivo de que los gobiernos locales juegan un

papel crucial en, según sus palabras, "hacer que la democracia funcione" (Putnam, 1993).

La forma más antigua de participación ciudadana directa en el gobierno local se deriva de la tradición española del "cabildo abierto" o una reunión abierta con el pueblo. Durante la era colonial, dichas reuniones eran la única forma en que los colonizados podían expresar públicamente sus demandas. Con la Independencia, los "cabildos abiertos" se atrofiaron en muchos países, aunque en algunos permanecieron como parte de la estructura institucional. En los años recientes, los gobiernos en América Latina han tratado de reactivar esta práctica con diversos grados de éxito.

En la colección de estudios se puede observar que en la región centroamericana hay una amplia variación entre los países, con El Salvador y Nicaragua con un nivel relativamente alto de conocimiento del cabildo, y Guatemala y Costa Rica con un nivel bajo. Esto sin duda tiene que ver con la frecuencia de los cabildos en los dos primeros países, comparada con una menor regularidad en los dos últimos.

Los estudios reportan los sorprendentemente bajos niveles de asistencia a los cabildos. Por cierto, en cada país, con excepción de Costa Rica, los ciudadanos que viven en municipios pequeños (con una población menor de 20,000 habitantes), participan con niveles significativamente mayores que aquellos que viven en localidades más grandes. Una hipótesis a explorar es que en los municipios pequeños y rurales, los ciudadanos ven a sus gobiernos locales como más centrales en sus vidas debido a la común ausencia de la autoridad del gobierno central.

Esto nos presenta una gran paradoja que deberá ser enfocada en futuras investigaciones: por una lado, una alta valoración sobre la importancia y necesidad de la participación ciudadana, y por el otro, la existencia de bajos

niveles de participación real de la población en los espacios o mecanismos institucionales.

Conocimiento, opiniones y actitudes en torno a la descentralización

Con relación al tema de la descentralización, es oportuno retomar lo que nos dice Boisier (1991) al respecto de la brecha entre el discurso y la realidad: «[la descentralización] es un tema que goza -al igual que otros como libertad, democracia o familia- del privilegio de que prácticamente nadie se declare en contra, pero goza también de otro privilegio: pocos se comprometen efectivamente con él». En este sentido, el análisis de las políticas de descentralización en los países de América Central pone en evidencia que después de 20 años de retórica, no sólo se ha hecho muy poco, sino que todavía no se cuenta con una Política Nacional de Descentralización, ni con una estrategia que establezca con claridad sus metas, las fases y sus medios.

A pesar de la amplia retórica de algunos gobiernos a favor de la descentralización en el marco de la reforma del Estado, es muy limitado el avance logrado en esta materia. Más bien se han creado comisiones y presentado propuestas gubernamentales, sin que se hayan producido avances sustantivos en la promoción de un proceso de descentralización (Gálvez y Camposeco, 1997; Orellana, 1997; Ortega Hegg, 1997; y Rivera, 1997). Es en el ámbito sectorial, sobre todo en la educación y la salud, donde se han impulsado algunas experiencias piloto en los últimos años. En el período 1990-1999 «se han estado desarrollando experiencias a nivel sectorial que combinan distintas modalidades de descentralización con desconcentración participativa, administración delegada, descentralización funcional, descentralización por colaboración y sobre todo una tendencia muy fuerte a la privatización» (Córdova, 1997).

En la década de los noventa se observan propuestas de organizaciones de la sociedad civil, y un mayor protagonismo de las gremiales de alcaldes en la promoción del fortalecimiento municipal y la descentralización.⁵ Sin embargo, el proceso de descentralización en la región centroamericana no avanza, fundamentalmente por la falta de voluntad política de los gobiernos nacionales.

Un hallazgo importante es que los centroamericanos encuestados exhiben un conocimiento relativamente bajo sobre el tema de la descentralización: prácticamente 3 de cada 10 personas han oído hablar sobre el tema. Sin embargo, decimos relativamente bajo, por que al momento de evaluar este nivel de conocimiento, se debe señalar que una de las debilidades que ha tenido la discusión y propuestas sobre la descentralización, es que no han sido divulgadas a la población, para que se entiendan las ventajas que tendría para los ciudadanos.

La descentralización ha sido un tema manejado por un grupo muy pequeño de técnicos y políticos, inducido desde arriba; sin que hasta la fecha se haya podido crear una demanda en la población. La sociedad civil no entiende ni está preocupada por entender el tema de la descentralización, pues es algo que se percibe como muy lejano y distante de la vida cotidiana de los ciudadanos.

A pesar del bajo conocimiento, los centroamericanos tienen la intuición o percepción de que la descentralización es algo que los va a beneficiar; y la mayoría lo considera un tema importante. No obstante esta valoración positiva, predomina la opinión de que la descentralización debería ser un proceso gradual.

5 Véase: Ortega y Wallace, 2000.

Los encuestados no quieren que únicamente se descentralice hacia las alcaldías, sino que prefieren que se descentralice hacia la municipalidad y los vecinos, es decir, la opinión mayoritaria (6 de cada 10 personas) es que se descentralice hacia el aparato político-administrativo (alcaldía) pero con participación de la ciudadanía.

La disyuntiva entre centralismo y descentralización

La política latinoamericana tiene una larga tradición de control centralista. La mayoría de presupuestos nacionales están absorbidos por los gobiernos centrales, dejando poco para el resto de la población. Los estudios incluyeron una serie de cinco ítems midiendo directamente el grado en el cual la gente cree que el Estado debe jugar un papel mayor o menor en sus vidas. Los resultados del análisis factorial (Córdova y Seligson, 2001) revelan dos dimensiones. La primera, consiste claramente en una dimensión que llaman "Estado intervencionista", en la cual la imagen del Estado es de una institución que resuelve todos los problemas individuales. La segunda es una evaluación de la "eficiencia del Estado".

Diferencias importantes separan a Costa Rica de las otras naciones. En términos de la pregunta acerca de si el estado debe proveer servicios públicos gratis, solamente los costarricenses expresan algunas dudas, aunque el promedio general está en el extremo positivo del continuo. En términos de una pregunta más general sobre el papel del Estado en la solución de problemas del pueblo, se reporta un patrón muy similar, pero aquí el promedio de los costarricenses está en el extremo negativo del continuo.

Los ciudadanos de Centroamérica apoyan un Estado fuerte para resolver las necesidades de la gente, pero se

oponen firmemente al uso de los recursos del Estado solamente a favor del partido ganador.

Con relación a la segunda dimensión del Estado analizada, se observa que los centroamericanos creen que el Estado es un mal administrador y prestador de los servicios. Pero estos hallazgos generales demuestran que mientras los centroamericanos creen que el Estado debe ser intervencionista, también creen que sus gobiernos centrales realizan un trabajo deficiente en la entrega de servicios. Así, tenemos aquí una contradicción fundamental acerca de la democracia en Centroamérica, con ciudadanos que desean que el Estado haga más, pero al mismo tiempo dicen que realiza un mal trabajo con lo que ya hace.

¿Cómo pueden los ciudadanos resolver esta contradicción? La respuesta es hacer que el gobierno local se haga cargo de algunos servicios. La mayoría de los ciudadanos creen que el gobierno local realiza un mejor trabajo que el gobierno central y favorecen un mayor protagonismo de las municipalidades. Este hallazgo proporciona un firme apoyo a una nueva dirección en la gestión gubernamental hacia el nivel local. De acuerdo con la colección de estudios esto es lo que los ciudadanos quieren en Centroamérica.

4. BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

Alvarez Montalván, Emilio. 1999. Cultura Política Nicaragüense. Managua, Nicaragua, Ediciones de PAVSA.

Boisier, Sergio. 1991. "La descentralización: un tema difuso y confuso". En: Dieter Nohlen (comp.). Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América Latina. Caracas, Ed. Nueva Sociedad.

Córdova Macías, Ricardo. 1999. «Una aproximación teórico-metodológica para el estudio sobre la cultura política en torno a la descentralización en Centroamérica». San Salvador, Mimeo.

Córdova, Ricardo. 1997. Las políticas y propuestas de descentralización y desconcentración en Centroamérica. En: Ricardo Córdova Macías (coordinador). Políticas y Propuestas de Descentralización en Centroamérica. San Salvador, FLACSO Programa El Salvador.

Córdova Macías, Ricardo. 1996. "La participación ciudadana en el Gobierno Local Centroamericano". En: Ricardo Córdova Macías y Manuel Ortega Hegg. Centroamérica: Gobierno Local y participación ciudadana en Nicaragua. San Salvador, FLACSO Programa El Salvador.

Córdova Macías, Ricardo y Günther Maihold. 1995. Cultura Política y Transición Democrática en Nicaragua. Managua, Fundación Friedrich Ebert, FUNDAUNGO, Instituto de Estudios Nicaragüenses y Centro de Análisis Socio Cultural.

Cruz, José Miguel. 2001. ¿Elecciones para qué? El impacto del ciclo electoral 1999-2000 en la cultura política salvadoreña. San Salvador, FLACSO Programa El Salvador.

Dalton, Russell J. 1996. Comparative Politics: Micro-behavioral Perspectives. En: Robert E. Goodin. And Hans-Dieter

Klingemann (edited). A New Handbook of Political Science. Oxford University Press.

Delgado Romero, Rodolfo. 1997. Por una cultura política democrática en Nicaragua. Mimeo, Instituto de Estudios Nicaragüenses.

Gálvez Borell, Víctor y Roberto Camposeco. 1997. Guatemala. Políticas de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financiera de las municipalidades. San Salvador, FLACSO Programa El Salvador.

García González, Daniel. 2001. La cuestión municipal en Centroamérica: un desafío para la consolidación democrática y la modernización del Estado. San José, Costa Rica, Fundación DEMUCA:

Maihold, Gunther y Ricardo Córdova Macías. 2001. "Democracia y ciudadanía en Centroamérica". En: Ricardo Córdova Macías, Gunther Maihold y Sabine Kurtenbach (compiladores). Pasos hacia una nueva convivencia: Democracia y participación en Centroamérica. San Salvador, FUNDAUNGO, Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo, e Instituto Ibero-Americano de Berlín.

Oquist Kelly, Paul. 1993. Nicaragua: su dinámica desde el análisis de la cultura política. Managua, Instituto de Estudios Nicaragüenses, mimeo.

Orellana, Víctor Antonio. 1997. El Salvador. Políticas de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financiera de las municipalidades. San Salvador, FLACSO Programa El Salvador.

Ortega Hegg, Manuel. 2001. Cultura Política, Gobierno Local y Descentralización. Nicaragua. San Salvador, FLACSO Programa El Salvador.

Ortega Hegg, Manuel y María Guadalupe Wallace. 2000. Centroamérica. Descentralización y Asociacionismo Municipal. Managua, CASC-UCA.

Ortega Hegg, Manuel. 1997. Nicaragua. Políticas de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financiera de las municipalidades. San Salvador, FLACSO Programa El Salvador.

Putnam, Robert D. 1993. Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton University Press.

Rivera Araya, Roy. 1997. "Diez años de propuestas y ensayos de descentralización en Costa Rica: el difícil tránsito de la enunciación discursiva a la aplicación de políticas". En: Políticas y propuestas de descentralización en Centroamérica. San Salvador, FLACSO Programa El Salvador.

Rodríguez, Florisabel, Silvia Castro y Rowland Espinoza (editores). 1998. El sentir democrático. Estudios sobre cultura política centroamericana. San José, PROCESOS-Editorial Fundación UNA.

Roggenbuck, Stefan (ed.). 1995. Cultura Política en El Salvador. San Salvador, Fundación Konrad Adenauer.

Rustow, Dankwart. 1970. Transitions to Democracy: toward a dynamic model. Comparative Politics. (April).

Seligson, Mitchell A., José Miguel Cruz y Ricardo Córdova Macías. 2000. Auditoría de la Democracia. El Salvador 1999. San Salvador, University of Pittsburgh-IUDOP-FUNDAUNGO.

Seligson, Mitchell A. 2000. Auditoría de la Democracia. Nicaragua, 1999. University of Pittsburgh.

Seligson, Mitchell A. 2000. La Cultura Democrática de los Guatemaltecos. Cuarto estudio 1999. Guatemala, Development Associates, University of Pittsburgh y ASIES.

Seligson, Mitchell A. 1998. La Cultura Democrática de los Guatemaltecos. Tercer estudio 1997. Guatemala, Development Associates, University of Pittsburgh y ASIES.

Seligson, Mitchell A. 1998. Valores democráticos en Nicaragua: 1991–1997. Mimeo, University of Pittsburgh.

Seligson, Mitchell A. 1996. La cultura política en Nicaragua: Transiciones, 1991-1995. Mimeo, University of Pittsburgh.

Seligson, Mitchell A. 1996. La Cultura Democrática de los Guatemaltecos. Segundo estudio. Guatemala, Development Associates, University of Pittsburgh y ASIES.

Seligson, Mitchell A. y Ricardo Córdova Macías. 1995. El Salvador: de la guerra a la paz. Una cultura política en transición. San Salvador, FUNDAUNGO, University of Pittsburgh e IDELA:

Seligson, Mitchell A., Joel Jutkowitz, Dinorah Azpuru de Cuestas, Max Eduardo Lucas. 1995. La cultura democrática de los Guatemaltecos. Resumen. Guatemala, ASIES.

Seligson, Mitchell A. y Ricardo Córdova Macías. 1992. Perspectivas para una democracia estable en El Salvador. San Salvador, Instituto de Estudios Latinoamericanos.

Vargas, Oscar-René, 2000. El Síndrome de Pedrarias. Cultura Política en Nicaragua. Managua, Nicaragua, Centro de Estudios de la Realidad Nacional.

SEGUNDA PARTE

FACTORES ASOCIADOS AL DESARROLLO LOCAL EN AMERICA LATINA

INSTITUCIONES LOCALES, FINANCIAMIENTO Y DESARROLLO RURAL: UN MARCO CONCEPTUAL *

JOHAN BASTIAENSEN Y JOS VAESSEN¹

En este primer capítulo introducimos el 'enfoque institucional' sobre el tema de las finanzas rurales y su papel en el proceso de desarrollo. El objetivo es de explicitar el marco conceptual de este libro, inspirado por la literatura sobre finanzas, capital social y economía institucional. Una primera parte presenta una síntesis de la literatura sobre institucionalidad y desarrollo local y describe un marco de interpretación más operacional para reflexionar sobre desarrollo rural local. En una segunda parte se introducirá el tema de las finanzas rurales y la problemática institucional de la ampliación de los mercados financieros rurales hacia sectores sociales y territorios excluidos. El último párrafo hará la conexión entre las dos partes e introducirá la perspectiva de otros estudios sobre el FDL.

* Este artículo de compilación fue tomado de **Crédito para el Desarrollo Rural en Nicaragua: Un enfoque institucional sobre la experiencia del Fondo de Desarrollo Local**. NITLAPAN, Managua, 2002.

¹ Johan Bastiaensen, Profesor de Economía del Desarrollo en el Instituto de Política y Gestión del Desarrollo de la Universidad de Amberes de Bélgica. Email: johan.Bastiaensen@ufsia.ac.be
Jos vaessen, Ingeniero Agrícola e Investigador del Instituto de Política y Gestión del Desarrollo de la Universidad de Amberes. Email: jos.vaessen@ua.ac.be

1. INSTITUCIONES, CAPITAL SOCIAL Y DESARROLLO LOCAL

La inspiración teórica de lo que llamaremos un 'enfoque institucional del desarrollo' viene de dos corrientes de reflexión recientes. A pesar de grandes diferencias en terminología y métodos de investigación, estas dos corrientes demuestran muchas similitudes en el enfoque y las intuiciones básicas del análisis.² Por un lado, se trata de teorías en torno al concepto de capital social, desarrolladas por sociólogos y politicólogos, siendo Coleman (1990) y Putnam (1993) sus más conocidos representantes. Por otro lado, están los más heterogéneos análisis 'institucionales' de economistas generalmente agrupados bajo el umbral de la 'nueva economía institucional'.³

En la última década, tanto la perspectiva institucional de los economistas como –y sobre todo- la del capital social de los sociólogos han ganado mucha aceptación y popularidad en el debate sobre la problemática de desarrollo.

-
- 2 De hecho, las reflexiones sobre el desarrollo desde los dos enfoques han contribuido a construir puentes de dialogo entre las diferentes disciplinas científicas (sobre todo economistas y otros científicos sociales) y han abierto en la práctica un interesante campo de reflexión multi- e interdisciplinario (Nabli y Nugent:1989, Woolcock y Narayan, 2000) Uno de los marcos concretos donde este dialogo interdisciplinario se esta desarrollando es la llamada Iniciativa del Capital Social, impulsado por el Banco Mundial, en donde científicos de diferentes disciplinas han aportado al análisis y la reflexión. Muchos de estos esfuerzos han sido incorporado en el reciente informe del Banco Mundial sobre la pobreza (WDR, 2000/1).
 - 3 Aquí podemos identificar en primer lugar el enfoque más micro de la economía de información aplicada a problemas específicas de la institucionalidad en países subdesarrollados, como por ejemplo el análisis de la mediería y los imperfectos mercados crediticias (Stiglitz y Weiss, 1981, 1983, Bardhan, 1989; 2000, Nabli y Nugent, 1989; Hoff y Stiglitz, 1990; Hoff, Braverman y Stiglitz, 1993; Hayami y Ôtsuka, 1993). También pertenece a este enfoque una serie de análisis teóricos y empíricos con una perspectiva más historico-comparativo sobre las determinantes institucionales del desarrollo diferencial de países. North (1990,1994) y Williamson (1985,1993) son las contribuciones teóricas más importantes, mientras que Greif (1992), Platteau (1994a-b, 2000) y Baland y Platteau (1996) son ejemplos de aplicaciones del marco de análisis a problemas del desarrollo.

Además de los anteriores análisis parciales de instituciones microeconómicas por economistas se han visto aparecer una gran serie de publicaciones teóricas y en menor medida estudios empíricos aplicando la idea del capital social a los problemas del desarrollo.⁴ Con el tiempo la terminología y las intuiciones básicas de estos enfoques están siendo adoptados tanto en los documentos de políticas de desarrollo de gobiernos e instancias de cooperación internacional como en el discurso y el diseño de programas de desarrollo no gubernamentales. Para las organizaciones no gubernamentales con tradición de trabajo socio-educativa en la perspectiva de empoderamiento de los grupos excluidos representa en cierta medida un reconocimiento 'ideológico' de la importancia instrumental clave de la dimensión social-cultural del desarrollo.⁵ El marco teórico también representa un aporte conceptual potencial importante para estructurar la reflexión sobre las dinámicas de los procesos de cambio institucional democratizador y la metodología de las intervenciones para contribuir a fomentarlos (Evans, 1996a,b; Uphoff, 2000:227-231; Oakley, et.al.,1998:25).

1.1. Las ideas claves

El punto clave del enfoque institucional es que además de las tres formas de capital tradicionalmente reconocidas (capital natural, físico y humano) se subraya la importancia de una cuarta forma de capital, el capital social (Bebbington, 1999). Igual que las tradicionales formas de capital, esta

4 Ejemplos de estudios teóricos son: Bebbington, 1999; Woolcock, 1998; Collier, 1999; Narayan, 1999; Narayan y Woolcock, 2000; Dasgupta y Seragaldin, 2000. Resultados empíricos relacionado con problemas del desarrollo están presentados en Narayan y Pritchett (1997a, b), Grootaert (1999), Krishna y Uphoff, 1999; Uphoff y Wijayaratna, 2000)

5 En este contexto vale la pena subrayar que muchas iniciativas de financiamiento rural se han desarrollado desde organizaciones no-gubernamentales con aspiraciones emancipatorias. La relación entre su (gradual) especialización en servicios financieros y sus aspiraciones de cambios sociales más amplios será uno de los temas de interés de este libro.

cuarta forma tiene un impacto independiente sobre la productividad y el desarrollo económico y social de una comunidad, una región o una nación. "Formas institucionales y otras del capital social determinan los retornos que puede extraer un país de sus recursos." Seragaldin y Grootaert (2000:46).⁶ Es decir, se subraya que comunidades y naciones con niveles similares de recursos naturales, físicos y humanos demuestran alcanzar muy distintos niveles de desarrollo. Países con enormes riquezas naturales persisten en la pobreza, mientras que otros países careciendo de estos recursos lograron construir economías complejas y más desarrolladas. Realidades semejantes se observan a nivel de comunidades, donde unos prosperan mientras otros no, aún cuando comparten áreas aledañas, muy similares en recursos materiales y humanas.

38 Según North, las tradicionales teorías del desarrollo carecen de capacidad para generar una explicación satisfactoria de estas realidades: "La disparidad de performance económica y la persistencia de economías disparadas en el tiempo no ha sido explicado satisfactoriamente por la economía del desarrollo, a pesar de cuarenta años de esfuerzos inmensos. (...) Lo que ha estado faltando es un entendimiento de la naturaleza de la coordinación y cooperación humana." (North, 1990:11) Y esta coordinación y cooperación humana depende de la calidad de la institucionalidad de las naciones y comunidades. En esta perspectiva, se entiende el subdesarrollo primordialmente como consecuencia de deficiencias institucionales (North, 1994; Bardhan, 2000:217). North (1990:8-9), por ejemplo, desarrolla la hipótesis que el éxito de los países del Norte de América en comparación con los países de América Latina se debe sobre todo a la presencia en los primeros de una institucionalidad que garantiza

6 Todas las citas de obras en otros idiomas que el español son traducidos en este idioma por los autores.

(relativamente) un proceso social-político de cooperación y conflicto donde se salvaguarda una relación estrecha entre ingresos y contribuciones productivas. De esta manera los incentivos predominantes apuntan a esfuerzos para hacer más grande el pastel. En comparación, la institucionalidad del sur del continente sería relativamente más propicia a favorecer la lucha por la repartición del pastel, debilitando de esta manera la relación entre esfuerzo productivo e nivel de ingresos. En este tipo de institucionalidad los incentivos apuntan a inversiones en el procesos político para la repartición del pastel que por falta de incentivos correctos deja de crecer como podría. En la misma lógica, el estudio de Robert Putnam (1993, 1994) sobre las diferencias entre las regiones 'subdesarrollados' del Sur de Italia y las regiones 'posindustriales' del Norte derivó que la mala performance relativa de los gobiernos regionales del Sur y su bajo nivel de desarrollo socioeconómico se debió antes de todo a marcadas diferencias en la relativa presencia de asociaciones voluntarios y normas de reciprocidad en ambas regiones.⁷ A un nivel micro, Narayan y Pritchett (1997) encontraron que diferencias en niveles de ingresos promedios entre pueblos rurales en Tanzania podrían ser atribuidos a variaciones en la densidad de la vida asociativa, tomado como indicador del capital social de los pueblos. Resultados similares fueron reportados por Bebbington (1997) en el Andes, Grootaert (1999) en Indonesia, Krishna y Uphoff (1999) en Rajastan-India, Uphoff y Wijayaratna (2000), en Sri Lanka y Maluccio, et.al. (2000) en Africa del Sur.

¿Que se entiende ahora por esta 'institucionalidad' o 'capital social' que tiene aparentemente un impacto importante en las perspectivas del desarrollo? Como una primera aproximación podríamos decir que refiere a la dimensión organizativa de cada sociedad. Refiere al grado

7 Otros importantes estudios sobre el impacto del capital social en el desarrollo económico a nivel macro son Knack y Keefer (1997); Temple y Johnson (1998) and Knack (1999).

de facilidad con el cual los miembros de sociedades (locales o nacionales) logran relacionarse para cooperar de manera mutuamente beneficioso y para resolver sus diferencias de intereses sin que estos lleguen a conflictos y enfrentamientos violentos destructivos. El desarrollo económico moderno depende de una creciente diversidad de transacciones entre individuos, hogares y organizaciones de todo tipo en mercados, estructuras del estado y asociaciones y redes voluntarias de la sociedad civil. El desarrollo de estas transacciones requiere la existencia y la ampliación de una gran variedad de organizaciones y redes sociales. A la vez y en combinación con estos tejidos sociales es facilitado por una presencia y una aceptación suficientemente generalizada de claras 'reglas del juego' (e.g. leyes, procedimientos, roles además de valores, normas y percepciones) que generan expectativas y actitudes fomentadores de una cooperación mutuamente beneficiosa. Leyes contractuales y normas de honestidad que se extienden a extranjeros más allá de familiares y vecinos son ejemplos de reglas formales e informales que facilitan las transacciones económicas. En la literatura se observa un consenso de que las dos grandes categorías 'tejidos sociales-organizaciones' y 'reglas-normas' son los factores institucionales que juntos determinan el efecto en el desarrollo de la mencionada cuarta forma de capital (Woolcock y Narayan, 2000:226).

1.2. Debates conceptuales y clarificación de conceptos

A pesar de este consenso fundamental, la literatura institucional aún se caracteriza por una falta de unificación terminológica y en consecuencia por un cierto nivel de confusión conceptual. Uphoff (2000:125) observa que a pesar de su rápida aceptación por la comunidad de los profesionales del desarrollo, el concepto de capital social "quedó un concepto inaprensible." Este problema conceptual se hace más grande cuando en una perspectiva multidisciplinaria se

intenta compatibilizar la perspectiva sociológica del capital social con la perspectiva económica de las instituciones.⁸ Sin embargo, para el propósito de este libro, no nos importa mucho la pregunta a qué precisamente limitar el concepto 'capital social' o 'institución'. Estamos de acuerdo con Michael Edwards (1999) que estas discusiones conceptuales han producido "más calor que luz". Lo importante es el consenso dentro de la literatura que el impacto de la institucionalidad /capital social en el desarrollo se realiza a través de la interacción entre la estructura social (redes sociales, organizaciones, empresas) y las reglas formales e informales que facilitan las interacciones humanas.

Como convención terminológica adoptaremos en el resto de este libro los conceptos de '**capital social**' y de '**institucionalidad**' para referir al conjunto de los tejidos sociales y las organizaciones por un lado, y las reglas del juego que allí gobiernan las interacciones sociales por otro lado. En el fondo, los dos conceptos refieren a una misma realidad, pero el término institucionalidad es quizás más neutral que el término 'capital social', teniendo este último la connotación inevitable de su implicación (positivo o negativo) para el desarrollo. Evitaremos el término de

8 Podemos observar dos principales confusiones conceptuales. Por un lado, no queda claro si hay que considerar el capital social como fuente de ciertos beneficios para el desarrollo (Putnam, 1993; Woolcock, 1998) o como estos beneficios mismos (Sandefur y Lauman, 1998). De acuerdo al metáfora del 'capital' parece más lógica la opción de la mayoría de los autores de tomar la fuente y no los beneficios generados como capital social. Por otro lado, esta la confusión entre el 'contenido' (los valores, normas, reglas) y la 'infraestructura' (los tejidos sociales) del capital social (Woolcock, 1998:156). El concepto de Putnam (1993:167) refiere tanto a la densidad de los tejidos sociales como a la existencia de normas de reciprocidad. Putnam entonces suma 'contenido' y 'infraestructura' En la misma dirección va Uphoff (2000) introduciendo una definición del capital con una dimensión 'cognitiva' y 'estructural'. Para fines operativas Narayan y Pritchett (1996) aproximan el concepto a la densidad de asociaciones, siendo esto una variable de más fácil verificación empírica, aunque siguen en grandes líneas la conceptualización de Putnam. A pesar de estas diferencias conceptuales observamos sin embargo también un consenso que el funcionamiento del capital social, siendo contenido y/o infraestructura, depende de la interacción entre estas dos dimensiones. Este consenso fundamental es compartido por los economistas institucionales que limitan su concepto 'institución' al conjunto de reglas del juego (es decir, el contenido) pero que subrayan que la calidad del juego depende tanto de estas reglas como de la calidad de los 'jugadores' del juego (North, 1990:4-5)

‘institución’ dado que da lugar a muchas confusiones porque su significado técnico en la literatura de la nueva economía institucional (el conjunto de las reglas del juego) es opuesta a su significado en el uso idiomático corriente (organización con cierto prestigio y legitimidad). Adoptaremos la terminología más clara de ‘reglas del juego’ y ‘organización o empresa’ para referir a los respectivos significados del término ‘institución’. Por esta razón, preferimos de adoptar la terminología más clara de ‘reglas del juego’ y ‘tejidos sociales’ (e.g. organizaciones). El ‘enfoque institucional’ adoptado en este libro significa entonces una perspectiva que se centra en la importancia de la definición y la implementación de las reglas del juego que estructuran y facilitan o dificultan las interacciones socioeconómicas y que analiza además la naturaleza de la estructura social concreta como conjunto de organizaciones y redes sociales en el cual estas reglas funcionan y se reproducen.

Antes de entrar en la discusión más detallada sobre el efecto del capital social en los resultados del desarrollo vale la pena indicar también que se pueden distinguir diferentes niveles en su existencia y funcionamiento. A un nivel local de comunidades refiere a redes y organizaciones sociales locales al igual que diferentes expresiones locales del gobierno, empresas y organizaciones civiles, junto con la existencia de una serie de reglas informales y la traducción de las reglas formales nacionales en el contexto local. A nivel macro, incluye además de la agregación de estas realidades locales las estructuras y reglas del juego de la sociedad formal nacional como las estructuras del gobierno, el sistema judicial, la constitución política y su funcionamiento concreto en la cultura política del país, la existencia de empresas y organizaciones sociales nacionales, ... En este libro adoptaremos un enfoque ‘desde el nivel micro’ en el cual se tomarían en cuenta los aspectos relevantes de la institucionalidad macro-nacional con incidencia en el nivel micro. Lo que nos interesa entonces son las condiciones institucionales del desarrollo local.

1.3. El papel de la institucionalidad en el desarrollo

La pregunta clave ahora es la siguiente: a través de qué mecanismos la institucionalidad y el capital social tienen su efecto en los resultados del desarrollo local. Una primera respuesta la encontramos en North (1991:11): “[e]l papel principal de las instituciones es de reducir la inseguridad a través del establecimiento de una estructura estable (pero no necesariamente eficiente) para la interacción humana”. Las instituciones contribuyen al desarrollo porque producen una relativa predictibilidad del contexto social en el cual los actores pueden desarrollar sus estrategias en interacción con otros humanos. Sin estabilidad y predictibilidad, las necesarias estrategias más complejas y de largo plazo se vuelven imposibles y son necesariamente sustituidas por estrategias de sobrevivencia más cortoplazista y tendiendo al oportunismo individual-familiar. En los contextos locales nicaragüenses, saliendo de un contexto de guerra, cambios revolucionarios y recambios posrevolucionarios y además sufriendo una tradición de intervenciones externas arbitrarias e impredecibles⁹ no es superfluo de subrayar la importancia de una relativa estabilidad institucional. Esta estabilidad no implica la ausencia de cambios, sino la ausencia de cambios erráticos permanentes.

Además de la reducción de la inseguridad, el efecto de la institucionalidad en el desarrollo juega también y sobre todo a través de la eficiencia relativa con que logra facilitar y garantizar procesos de coordinación y cooperación entre los actores humanos. La idea principal aquí es que muchas interacciones cruciales para el desarrollo se presentan como variantes a dilemas de acción colectiva y que la calidad del conjunto de tejidos sociales y sus reglas del juego determinan

⁹ Un ejemplo claro y relevante dentro del contexto de las finanzas rurales es la manipulación política del tema de la condonación de las deudas con la banca u otras instancias financieras.

la facilidad o dificultad con que se fomentan y se sostienen dinámicas de cooperación mutuamente beneficiosas que evitan soluciones oportunistas y cortoplazista de 'equilibrio bajo'.¹⁰

Inspirándonos sobre todo de Narayan y Pritchett (1997:3-7) podemos identificar las siguientes cinco dimensiones concretas donde la calidad de la institucionalidad afecta el desarrollo local:

Acceso a flujos de información. Flujos densos con fácil acceso para todos los actores y generando muchos conocimientos mutuos reducen considerablemente los costos de transacción ex ante de la búsqueda de información sobre los bienes y las partes involucradas en las transacciones potenciales. La dispersión de la información también mejora la calidad promedio de las tomas de decisiones (por ejemplo: más conocimiento de los mercados reales aumenta la rentabilidad financiera de los cultivos) y fomenta una adopción más rápida de innovaciones tecnológicas y organizativas prometedoras.

Imposición de contratos. (enforcement) Una institucionalidad más apropiada disminuye los costos de

¹⁰ Para los economistas, el instrumento teórico para analizar estas dinámicas de cooperación y conflicto es la 'teoría de los juegos' (ver T. Sandler (1995) para una introducción). El modelo básico de esta teoría es el conocido 'dilemma de los prisioneros'. Este modelo y sus muchas variantes demuestran la necesidad de la introducción de reglas coercitivas, consensuados entre los partidos o impuestas por una autoridad, que limitan la libertad individual para evitar que la búsqueda del interés propio lleve inevitablemente al desastre colectivo (por ejemplo, la sobre-explotación de recursos naturales; la destrucción de la confianza mínima necesaria para el funcionamiento de los mercados reales). El análisis también indica como reglas institucionales pueden afectar la constelación de costos y beneficios del juego de cooperación y en consecuencia los incentivos de los partes. Por último, algunos autores subrayan la importancia del carácter de los jugadores del juego, en particular su tendencia a respetar las reglas del juego (o su carácter oportunista) al igual que su valoración subjetiva para lograr cierta justicia en la distribución de los beneficios del juego (o su voracidad egoísta de acaparar lo que se puede). Véase Baland y Platteau (1996) y Platteau (2000) para una amplia discusión de estas temas en el contexto de la gestión de recursos naturales resp. de la creación y mantenimiento de condiciones institucionales para el funcionamiento de mercados reales.

transacción ex post que tienen que ver con los mecanismos necesarios para garantizar una ejecución correcta de las obligaciones contractuales mutuas y/o para imponer sanciones y medidas correctivas en caso de no cumplimiento de ellas. La existencia de normas sociales de honestidad, por ejemplo, puede reducir considerablemente estos costos por su efecto en las actitudes de los actores que serán menos inclinados al oportunismo y al fraude. Por otro lado, la calidad y cohesión de las redes sociales influye en la posibilidad de imponer ciertas sanciones morales o sociales. La (in)efectividad del sistema judicial es otra dimensión relevante en este contexto.

Acción colectiva local. Esta dimensión refiere a la necesidad de coordinación y cooperación local necesario para la producción y el mantenimiento de bienes públicos locales (e.g. la negociación y implementación de reglas de gestión comunal de ciertos recursos colectivos (naturales)). En comunidades con capital social deficiente prevalecerán demasiadas actitudes oportunistas que harán difícil la generación de suficientes contribuciones individuales para lograr el 'bien común' en forma de bienes públicos concretos o en forma de respeto para las reglas de la gestión colectiva. Ejemplos podrían ser ciertos trabajos colectivos de protección de recursos naturales o simplemente el trabajo cotidiano colectivo necesario para mantener limpia y segura la comunidad.

Apoyo informal mutuo. Sobre todo en comunidades pobres que dependen principalmente de actividades riesgosas como la agricultura, la existencia de redes de seguro informal mutuo, generalmente basadas en complejos mecanismos de reciprocidad social en el tiempo, contribuye a reducir la inseguridad. De esta manera disminuye la necesidad de estrategias anti-riesgo a nivel de individuos y hogares algunas de las cuales afectan la productividad de manera negativa.

Sinergia con actores exteriores. Para el desarrollo local no sólo es importante de tener buenas relaciones dentro de la comunidad, sino también de disponer de una variabilidad de buenas relaciones con actores externos. Evidentemente, un actor externo importante es el estado. Capital social beneficioso en este contexto consiste en buenas relaciones de coordinación, cooperación y responsabilización mutua entre comunidad y estado (Evans, 1996b). De la misma manera son importantes las relaciones de la localidad con asociaciones civiles supralocales y empresas privadas.

De este listado podemos deducir que los efectos benéficos atribuidos al capital social obviamente no corresponden a un solo mecanismo. Collier (1998:6) indica que se puede distinguir entre tres grandes categorías de externalidades positivas generados por la interacción social. Dos son externalidades de conocimiento: por un lado, conocimientos sobre el comportamiento de otros actores, por otro lado, conocimientos sobre el ambiente y el contexto real. La tercera externalidad son los beneficios generados por una capacidad de acción colectiva incrementada. Adicionalmente, introduce una distinción conceptual entre cuatro tipos de interacción social donde identifica por un lado 'observación' y 'jerarquías' como formas unidireccionales o verticales de interacción social y por otro lado, 'redes sociales' y 'clubs' (organizaciones formalizadas) como formas reciprocas de interacción social. En su análisis concluye que los tres tipos de externalidades se benefician de diferentes maneras de los cuatro tipos de interacción social. (Collier, 1998:8-12) No queda a priori claro qué combinación de formas de interacción social produce más externalidades positivas. Collier indica, por ejemplo, que la función de 'copiar' en la externalidad de conocimiento sobre el mundo se beneficia más con 'observación' y 'jerarquía' porque en este tipo de interacción social el modelo a seguir es más visible y accesible para todos. En cambio, la existencia de redes sociales o de organizaciones se vuelve más importantes cuando se trata de la función de juntar información y

conocimientos de diferentes personas. De la misma manera, la generación de confianza sobre otras personas puede depender de interacciones unilaterales directas (experiencias previas) o de la creación de una reputación social basado en la existencia de redes sociales u organizaciones. Acción colectiva mutuamente beneficiosa puede ser facilitado tanto por la existencia de una 'jerarquía' con capacidad de sancionar como por la generación y la imposición horizontal de normas y reglas sociales en redes u organizaciones.

1.4. Institucionalidad y desarrollo local: una relación compleja

De lo anterior podemos derivar la conclusión que no es posible identificar una sola variable sintética del capital social, ni tampoco detallar exactamente sus componentes y funcionamiento preciso. La complejidad de los mecanismos fomentadores del desarrollo atribuidos al capital social no permite de construir una teoría unificada de vías de transformación institucional para el desarrollo. Además se debe subrayar la diversidad de constelaciones institucionales en contextos históricos concretos y el carácter endógena¹¹ del proceso de cambio institucional. La creación de una institucionalidad más adecuada para el desarrollo no se hace en un vacío, pero mayoritariamente a través de procesos de cambios graduales desde una institucionalidad existente (North, 1990:83-91). La diversidad de estos contextos institucionales existentes constituye un segundo elemento que complica e impide el desarrollo de recetas generales para un cambio institucional que fomenta el desarrollo.

Además no creemos en una sola evolución lineal histórica donde -bajo la presión de la competencia (internacional)- habría una selección Darwiniana de las institucionalidades, donde sobreviven las que los que logran

11 Traducción del concepto inglés "path dependent"

minimizar los costos de transacción, y en donde en la vieja tradición de Rostow's clásico *The Stages of Economic Growth* las sociedades más desarrolladas demostrarían a las menos desarrolladas la imagen de su inevitable y soñado futuro. Igual que North (1994) y Stiglitz (1989:199, 2000a:61) más bien creemos en una variedad de historias de evolución institucional endógenas con equilibrios múltiples y con resultados a priori indeterminados en términos de eficiencia. Para cada nación y en otro nivel hasta para cada comunidad se tratará entonces de evolucionar hacia una solución 'más óptima' tomando en cuenta de su propia herencia institucional.

Esto no impide, sin embargo, que dentro de los múltiples equilibrios existen equilibrios con consecuencias adversas para las perspectivas del desarrollo económico. Sin duda, existen innovaciones institucionales inevitables si el objetivo es de evolucionar a una economía más compleja para aprovechar mejor las oportunidades en el contexto actual de una economía globalizando. Stiglitz (2000a:64-5) sugiere, por ejemplo, la existencia de una curva-U en la relación capital social - desarrollo económica y también indica la necesidad de cambios en el tipo de capital social en diferentes fases del desarrollo económico. En su visión, economías con poco desarrollo de los mercados necesitan y se benefician de la existencia de densas redes personalizadas, verticales y horizontales, en donde arreglos no-mercantiles complementan o sustituyen a los mercados ausentes para la asignación de los recursos y la distribución de la riqueza. Con el desarrollo de más mercados se pueden y hasta se deben disolver gran parte de estas densas redes personalizadas no-mercantiles. De esta manera, durante la transición hacia más mercados habrá una disminución del capital social original.

Sin embargo, posteriormente el dinamismo de la actividad económica en la nueva economía mercantil depende críticamente del desarrollo de nuevas formas de capital social que sostienen complejas redes de cooperación

entre empresas y dentro de grandes organizaciones burocráticas. Platteau (1994a-b, 2000) por su parte subraya también la necesidad de ampliar el ambiente cerrado del capital social 'grupal' en sociedades subdesarrollados hacia una sociedad más allá de los familiares, el linaje o los vecinos. Aún cuando rechazamos la idea de una inevitable evolución lineal de la institucionalidad, sí aceptamos que existen constelaciones institucionales que representen un freno principal para el desarrollo económico y social.

Por esta razón, la carencia de un criterio absoluto de capital social no nos debe de impedir de utilizar las cinco dimensiones concretas identificadas arriba para guiar nuestras investigaciones empíricas de las deficiencias y oportunidades institucionales. Lo que claramente sale de las teorías del capital social es que tenemos que dirigir nuestra atención a dos tipos de variables: los tejidos sociales y las instituciones-reglas del juego. Características relevantes en términos de tejidos sociales serán: la constelación y las fronteras de las organizaciones locales; la densidad de las redes e interacciones sociales locales; la naturaleza de estas interacciones (e.g. redes segmentadas o redes transversales, 'lazos fuertes' o 'lazos débiles'); los tipos de redes (e.g. telaraña-diádica; horizontal-vertical). Por el lado de las 'reglas del juego' tenemos que investigar realidades como las normas sociales (e.g. honestidad, reciprocidad,..) que fomentan actitudes y expectativas de (des)confianza mutua; las actitudes frente a la jerarquía y la autoridad (por ejemplo: prevalencia de obediencia /lealtad 'ciega' a los patrones; lealtad crítica y obediencia condicional basada en exigencias de participación-negociación, transparencia y de 'rendir cuentas'; o rebelión permanente y oportunismo generalizado); la existencia de valores cívicas como la tolerancia, solidaridad, interés en y voluntad de contribuir al bien común; las actitudes y valorizaciones frente a gente ajena; el nivel de aceptación y de confianza en las leyes del estado y otras reglas impuestas o negociadas con actores externos (por ejemplo, una empresa financiera); . Como todas

estas variables están interrelacionadas en cuanto a su efecto en el desarrollo, al final el fomento del desarrollo es más un arte que una ciencia.

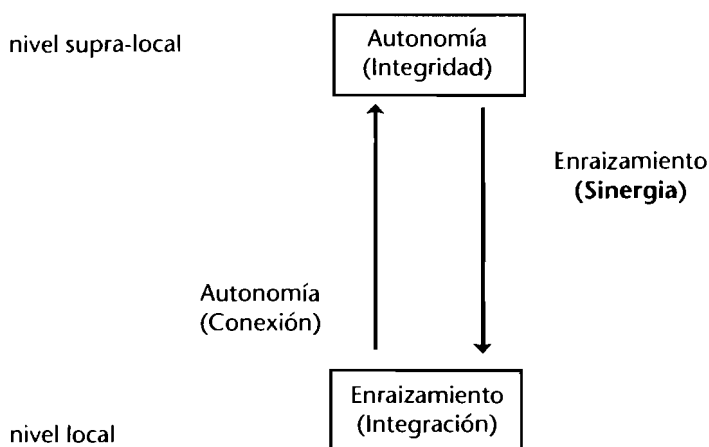
En el arte del fomento de desarrollo, dos preocupaciones complementarias deberían de guiar nuestros esfuerzos. La primera es la preocupación para lograr más eficiencia y eficacia a través del mejoramiento de la institucionalidad local. Esta representa lo atractivo de la perspectiva institucional del desarrollo, porque implica la posibilidad de hacer crecer el pastel para todos. Sin embargo, esta perspectiva debe de ser complementada con una segunda de justicia distributiva. Desde una perspectiva institucional, la pobreza es sinónimo de exclusión social, de no participación en las constelaciones de reglas /tejidos sociales dominantes. La reducción de la exclusión social, aunque muchas veces también un elemento central de los cambios institucionales para fomentar la eficiencia y la eficacia (creando vías de transición de tipo 'win-win'), constituye un criterio importante de por sí para la evaluación de los procesos de desarrollo.¹²

12 En esta perspectiva, compartimos la crítica al uso del concepto de capital social en círculos del Banco Mundial (Oyen, 2000; Prakash, 2000). En este uso, la segunda dimensión de justicia distributiva, aunque casi inevitablemente presente en la nueva perspectiva sobre el desarrollo y la pobreza, tiende a desaparecer de nuevo detrás de una neutralidad técnica que sugiere estar basado en una relación científicamente establecida entre capital social y desarrollo—sin evidentemente poder explicitarlo—. El carácter 'político' de ciertas opciones con relación a la organización institucional del proceso de desarrollo no se subraya suficientemente. Sin embargo, hay que reconocer a la vez que la adopción de la perspectiva institucional del desarrollo ofrece mucho más oportunidades para la introducción de esta dimensión política en el debate del Banco Mundial que el marco de interpretación economicista anterior. También vale de pena subrayar que la organización social de los procesos de desarrollo no es solamente un asunto de opciones políticos-distributivos, pero también de eficiencia y eficacia, y que estas dos dimensiones deben de ser considerados en combinación.

1.5. Un marco heurístico para el análisis del capital social a nivel local

La literatura teórica también ha producido esquemas heurísticos interesantes que permiten estructurar mejor las investigaciones prácticas de las dimensiones institucionales del desarrollo. Especialmente útil para el objetivo de nuestro libro nos parece el esquema interpretativa desarrollado por Woolcock (1998). Desde una perspectiva más operacional, este esquema introduce una distinción entre el capital social y las instituciones a nivel local (comunidad) y el capital social a nivel supra-local. En ambos niveles, Woolcock asocia capital social positivo con un balance entre una dimensión de 'enraizamiento' y de 'autonomía'. Enraizamiento refiere a integración social y vinculación social, mientras que autonomía indica las oportunidades para los actores de escapar o de desconectarse de las redes sociales locales.

Figura 2
Dimensiones de capital social



Fuente: Woolcock (1998:165)

A nivel local, la dimensión de enraizamiento es denominada 'integración' y designa tanto la densidad como la calidad de los lazos sociales dentro de la comunidad. Más integración contribuye al desarrollo local porque incrementa el ámbito de las opciones locales de participación social y posibilita intercambios más fluidos entre y con más personas locales. También facilita los flujos locales de información y crea efectos de escala en los procesos de aprendizaje e innovación. En sentido amplio ayuda a sostener redes de cooperación condicional y confianza mutua que contribuyen a resolver dilemas de acción colectiva y de reducir costos de transacción en los mercados. Varios aspectos positivos de la 'integración' están sobre todo relacionados con relaciones sociales **transversales (inglés: crosscutting)** y entonces más asociadas con lazos 'débiles' y menos con lazos 'fuertes' (Granovetter, 1973). Los lazos 'débiles' se refieren a interacciones sociales entre personas con poca identificación personalizada (por ejemplo, transacciones comerciales o membresía de grupos de interés). En cambio, los lazos 'fuertes' al contrario apuntan a relaciones personalizadas con altos contenidos emocionales, tanto de tipo horizontal (por ejemplo, relaciones familiares o de amistad) como de tipo vertical (por ejemplo, las complejas y variadas relaciones entre un patrón y sus clientes). Redes sociales que sobrepasan una determinada red o grupo y que fomentan vínculos entre distintos grupos y redes contrastan positivamente con redes exageradamente polarizadas y mutuamente aisladas de sociedades locales segmentadas. La presencia de una fuerte segmentación social local reduce el ámbito de las externalidades positivas de la integración. Sin embargo, ambos tipos de lazos son importantes en su complementariedad y sus ventajas comparativas frente a diferentes funciones facilitadores del capital social. Inspirado en otro texto de Woolcock (1999: 8), el Informe del Desarrollo Mundial 2000/1 por esta razón subraya la importancia tanto del capital social de cohesión (**inglés: bonding**) como del capital social de vinculación (**inglés: bridging**), captando

de esta manera las dos dimensiones complementarias (World Development Report, 2000/2001:128)

Por otro lado, estas dos dimensiones de 'integración' siempre necesitan ser balanceadas con una autonomía suficiente de los miembros de la comunidad. Siguiendo la visión de (2000a) mencionado arriba, esto probablemente más en la medida que el desarrollo y la integración de la localidad en la economía global incrementan. Esta dimensión, Woolcock la llama 'conexión'. En la terminología del Banco Mundial hablan entonces del capital social de conexión (**inglés: linking**) que consiste en los lazos verticales entre personas (pobres) de la comunidad y personas/organizaciones externas de influencia en el mercado, el estado o la sociedad civil (World Development Report 2000/2001: 128). Expresa la necesidad de evitar que los actores locales se sofocan en lo encerrado de las redes locales. Especialmente en el marco de rápidos y profundos cambios en el ambiente global, una variedad de vínculos individuales directos con actores externos es de suma importancia para tener acceso a flujos de información y el desarrollo de relaciones de intercambio económicos y políticos más complejas. Demasiado integración local encerrada en si misma, sobre todo del tipo 'adhesión', puede actuar como un freno al dinamismo y la emancipación individual. Una relación directa con la pobreza puede ser establecida: "Los pobres típicamente tienen una oferta abundante de capital social de adhesión, una dotación limitada de capital social de vinculación y prácticamente nada de capital social de conexión." (WDR, 2000/1:capítulo 4)."

A nivel supra-local, un balance similar entre el enraizamiento (sinergia) y la autonomía (integridad) parece ser apropiado para generar más dinamismo de desarrollo. Sinergia indica el nivel de articulación entre y sensibilidad mutua entre comunidades locales y organizaciones externas. Como en el caso de integración a nivel local, más sinergia mejora los flujos de comunicación, tanto desde abajo hacia

arriba como al revés; facilita la coordinación entre iniciativas locales y externas y mejora la performance, la rendición de cuentas y la transparencia mutua de todos los actores. La relación entre comunidad y organización externa (es decir, el nivel y la naturaleza de la sinergia) no es independiente de las características de la integración local. De hecho, representa la otra cara del capital social de conexión local. Si comunidades locales se caracterizan por fragmentación y graves imbalances de poder, sinergia puede implicar complicidad entre los actores externos con corrupción y búsqueda de rentas por ciertos grupos locales. Por esta razón, la dimensión de sinergia necesita ser complementado con una dimensión de autonomía, llamada 'integridad' (Woolcock, 1998). En tal caso, la autonomía significa una independencia relativa de los actores externos de los actores locales (poderosos) que se llama 'integridad'. Integridad prevalece cuando los actores externos operan dentro de un marco de interacción con los actores locales regido por claras y transparentes reglas del juego, implementadas sin distinción de persona y con una amplia cobertura social sin sesgos. Para lograr esto, dos aspectos suelen ser importantes. Por un lado, debe de corresponder a una voluntad 'política' de los actores externos. Por otro lado, también deben de tener la capacidad práctica de definir reglas objetivas en sus interacciones con los actores locales y de aplicarlas de manera imparcial y transparente. Este último requiere la creación de una capacidad organizativa y burocrática (en sentido weberiana). Con suficiente integridad, actores externos pueden contribuir a sostener y fomentar la calidad de la integración y la conexión local a través de la imposición imparcial de las obligaciones contractuales y la provisión de oportunidades de vínculos directos.

1.6. Perspectivas sobre los procesos de cambio institucional

Desde una perspectiva institucional es evidente que se debe de conceptualizar el desarrollo local como un proceso

de transformación integral de sus redes/ organizaciones sociales y las reglas del juego que desde allí gobiernan las interacciones internas y externas. Surge entonces con fuerza la pregunta sobre los determinantes y mecanismos de los procesos de transformación institucional. Para abordar este tema, partimos de la hipótesis que estos procesos deben de ser entendidos como el resultado agregado de estrategias y comportamientos individuales. Es decir, son las acciones de los actores que constituyen el motor fundamental de los procesos de cambio. Pero a la vez estas acciones y las tomas de decisión de los actores individuales tienen que ser conceptualizado con referencia a su inserción en la institucionalidad local. Elaboremos primero la reflexión sobre el marco de acción de los actores individuales, para posteriormente regresar al tema de su relación con el cambio institucional.

Según nuestro enfoque, las estrategias individuales para sobrevivir y/o desarrollarse son determinados a la par del acceso a capital físico, natural y humano por el acceso al capital social (Bebbington, 1999:2002).¹³ El último hasta cobra más importancia tomando en cuenta que el acceso al capital físico, natural y humano tiene un alto componente de mediación institucional. La definición y el funcionamiento de los derechos de propiedad y de usufructo sobre los bienes privados, comunales y públicos de hecho son función de las 'reglas del juego locales' y la posición de los individuos / hogares frente a estas reglas y la variedad de organizaciones locales a través de las cuales estas reglas son ejecutadas. La localización en los tejidos sociales y frente a las organizaciones también determina el acceso a flujos de información, las modalidades de participación en mercados reales, el acceso

13 Bebbington hace un uso diferente del concepto 'capital social' y habla de dos formas adicionales de capital: el capital social y el capital cultural. En nuestra convención terminologica, estos dos conceptos de Bebbington refieren a las dos dimensiones de 'redes/tejidos' y 'reglas/instituciones' de nuestro concepto de 'capital social'.

a rentas 'políticas' del estado u otros organismos externos (p.ej. ONGs) y los derechos y deberes explícitos o implícitos de ayuda mutua. Por último juegue también una variable de ubicación cultural que evidentemente no se puede separar de la ubicación social. La integración específica de un actor en la estructura social local determina cuales flujos de información y modelos heurísticos culturales influirán su comportamiento y –como miembro de ciertos grupos 'culturales'- cuales espacios tendrá dentro del ambiente institucional (local) para desarrollar acciones de acuerdo a estos. En este aspecto, represente un mundo de diferencia si existe o no suficiente coherencia entre las normas, valores y percepciones del individuo/hogar y el resto de la comunidad local o si las valorizaciones culturales del individuo/hogar son ajenas y marginalizadas en la dinámica predominante de la comunidad. Desarrollo no es únicamente un proceso económico, pero también un proceso de creación y destrucción de sentidos culturales.

En gran parte el contexto institucional desde el cual los actores desarrollan sus estrategias es predeterminado. Los actores crecen en una familia determinada, con un cierto conjunto de valores y percepciones culturales, con determinadas relaciones sociales con familiares y vecinos, con ciertos derechos y deberes y con un acceso a recursos dados. Desde su realidad concreta, cada actor rural (a nivel individual o de familia) construye una cartera diversificada de actividades, incluyendo también interacciones sociales, para asegurar su sobrevivencia y mejorar su estándar de vida (Ellis, 1998). Aunque en parte condicionados por el ambiente institucional heredada, los actores sin embargo disponen también de espacios para cambiar las características de su inserción social. Cada actor tiene márgenes (a veces limitadas) de decidir sobre su participación en redes u organizaciones y de aceptar, rechazar o renegociar las reglas del juego de sus transacciones con otros actores. En este proceso, los actores ejercen su capacidad de influir en las formas de organización social al igual que en las normas, valores y

percepciones culturales que lo rodean. De esta manera, el conjunto de formas y reglas institucionales es continuamente reproducido con menores o mayores cambios y mantenidos por procesos de interacción social (Ostrom, 1998).

La teoría de la elección de contratos (Hayami y Otsuka, 1993; Rubén, 1997) ofrece un primer marco de referencia para reflexionar sobre los factores que determinan las estrategias de (no) participación en el ambiente institucional. Inspirándonos en ella podemos suponer que los actores deciden de participar o de no participar en una interacción social¹⁴ en base de (1) los beneficios directos de la transacción facilitado por ella; (2) los beneficios indirectos relacionados con otras transacciones que se basan en la misma relación social; (3) la utilidad directa que se deriva de la participación en la interacción como tal (i.e. amistad, sentido de seguridad, confirmación de la identidad social, sentimiento de cumplir con un deber, etc.).

El ejemplo clásico para ilustrar estas ideas es la mediería.¹⁵ En un primer momento, se puede explicar la existencia de la institución de 'mediaría' por la necesidad de balancear la creación de incentivos para los trabajadores / medieros (interés del patrón) con la búsqueda de compartir los riesgos de producción (interés primordial de los medieros pobres). En las transacciones de tierra, trabajo y capital entre un propietario de tierra y un trabajador / campesino se puede delimitar tres alternativas institucionales: el contrato de arriendo, el contrato laboral y la mediería. En un contrato de arriendo por un precio fijo, los incentivos para el 'arrendatario' son perfectos porque recibe todos los ingresos correspondientes a sus esfuerzos. Sobre el tiempo, también

14 La teoría habla de contratos.

15 De hecho, el origen de la teoría de elección de contratos se ha desarrollado desde el análisis de las instituciones agrarias, en particular la mediería y sus transacciones interrelacionadas (Hayami y Otsuka, 1993).

sus ingresos promedios anuales tenderán a ser mayores que los mismos en el caso de la mediaría o del trabajo por salario. Esta ventaja, sin embargo, se paga con una exposición completa a los riesgos causados entre otras cosas por la variabilidad de los rendimientos y los precios. Al otro lado, con un contrato laboral los ingresos promedios serán menores (porque no se va a captar nada de las ganancias), pero la exposición al riesgo es cero. Sin embargo, para el patrón la falta de relación entre esfuerzo y ingreso de los trabajadores crea un serio problema de incentivos para su fuerza laboral (y entonces de monitoreo y/o de pérdidas productivas). La institución agraria 'mediaría' obviamente representa una solución entremedia en donde la necesidad de salvaguardar los incentivos de los trabajadores / medieros (que reciben la mitad de la producción) y el anhelo de mitigar los riesgos (el mediero paga menos cuando la cosecha es mala) se complementan. En muchas ocasiones entonces la mediaría representa un contrato híbrido 'eficiente', con ventajas económicas directas para ambos partidos.

Adicionalmente se ha subrayado que este tipo de contratos entre patrones y medieros son generalmente entrelazados con un conjunto de otras relaciones e interacciones más amplias, a veces representado simbólicamente como en el caso del compradazgo. En estos casos, las ventajas directas de la interacción patrón-mediero son complementadas por las ventajas (o desventajas) indirectas relacionadas con esta interacción más amplia (por ejemplo, garantía de ayuda de emergencia en caso de extrema necesidad para el mediero pobre, disponibilidad permanente de una oferta garantizada de trabajadores confiables para el patrón). Evidentemente estas relaciones más amplias también representan identidades socioculturales que lleven consigo una apreciación subjetiva positiva o negativa de la relación en sí. El conjunto del balance de estas (des) ventajas directas e indirectas determinará la elección de contratos, es decir, la decisión de participar o no en determinadas relaciones y transacciones sociales.

Los actores no se limitarán a escoger entre alternativas que están disponibles en la oferta institucional dada, aunque esta sí constituye el punto de partida inevitable de las acciones de los actores. En la práctica el proceso de elección de contratos es solo parcialmente predeterminado. A la vez existen casi siempre espacios para negociar nuevos términos de contrato y cambiar las condiciones de participación social (véase antes). En estos espacios se ubica el motor de los procesos de cambio institucional. En esta línea de pensamiento, la comunidad local se concibe como una arena dinámica en donde las formas y condiciones de interacción social, es decir, la institucionalidad local están continuamente renegociadas. De esta manera, formas de organización social local y formas de articulación local-externa evolucionan constantemente. El grueso de las dinámicas presentes en esta 'arena social' puede ser captado bajo cuatro conceptos: coordinación, cooperación, contestación y conflictos. En estos cuatro 'C' encontramos los dos criterios de evaluación del capital social local antes identificados: el criterio del beneficio mutuo (coordinación y cooperación) y el criterio de la (in)justicia distributiva (contestación y conflicto).

Por el momento falta una teoría general coherente y aceptable sobre las dinámicas de estos procesos de negociación sobre la institucionalidad. Sin embargo, el debate teórico sobre los determinantes del cambio institucional sí nos aporten algunos elementos claves. Primero, la versión más economicista de la NEI nos ofrece una teoría coherente, aunque contestada y no compartido por nosotros del cambio institucional. Según esta visión, el proceso de elección de contratos está determinado por consideraciones de eficiencia y beneficio mutuo. Es decir, se asume que los actores siempre escogen las formas de organización institucional que brindan mejores ventajas económicas en conjunto tanto en términos de costos de producción como en costos de transacción.¹⁶

16 En la línea del argumento del teorema de Coase (ver Milgrom y Roberts, 1992) el problema de la distribución de estos beneficios mutuos es generalmente

El proceso de competición abarcaría además una competencia entre diferentes formas de instituciones, así que las instituciones sobrevivientes serán las que minimizan el conjunto de estos costos de producción y transacción (Williamson, 1985). En esta visión el proceso de cambio institucional será determinado sobre todo por cambios en la tecnología, en el acceso a recursos productivos y en las preferencias subjetivas de los consumidores. Cualquiera de estos cambios resulta en cambios en los precios relativos que alteran las oportunidades e incentivos de los actores y que inducen cambios en la eficiencia relativa de diferentes formas institucionales. En las palabras de North (1986:234) "una fuente principal de cambio institucional son los cambios persistentes y fundamentales en los precios relativos que inducen uno o ambos partidos de los contratos de percibir que podrían estar mejor alterando el contrato mismo." Una ilustración de esta visión es la teoría de los derechos de propiedad que indica que la instauración de la propiedad privada se genera automáticamente cuando las condiciones de costos y beneficios, por ejemplo bajo la presión de un crecimiento poblacional, hacen rentable la inversión de recursos en la delimitación y defensa de derechos de propiedad privada (Platteau, 2000; chapter 3). Para nuestro propósito aquí es importante retener la idea clave que ciertos cambios institucionales pueden ser inducidos por la búsqueda de más eficiencia. Los dos primeros 'C'; la coordinación y la cooperación, captan esta primera dimensión de los motivos de evolución institucional.

ignorado. El teorema de Coase determina que en la ausencia de costos de transacción y 'efectos de patrimonio' (**wealth effects**) esta distribución no afectara las decisiones eficientes de los actores, porque desde los beneficios de la mayor eficiencia negociarían la repartición de las ventajas colectivas. Aunque los supuestos explícitos del teorema de Coase también implican que el problema de la distribución si juegue un papel importante cuando hay costos de transacción y diferencias en patrimonio no ha impedido su uso eronéo para justificar una ignorancia de estos dimensiones distributivas y sus consecuencias en el proceso de negociación sobre las opciones institucionales y la repartición de sus beneficios. (ver también adelante)

Sin embargo, la literatura teórica ha criticado como sesgada y demasiado unidimensional esta visión sobre el cambio institucional determinado únicamente por motivos, individuales y colectivos, de eficiencia (North, 1990; Bardhan, 2000; Platteau, 2000). Desde diferentes ángulos se ha subrayado varias razones porque no siempre es la eficiencia que determina el camino del cambio institucional. Primero, se ha subrayado la importancia de asuntos distributivos y de poder de negociación. En la práctica, los actores no están motivados por los beneficios colectivos, pero por sus intereses individuales. En ausencia del mundo hipotético del teorema de Coase que permitirá la redistribución de los beneficios de la eficiencia (véase nota de pie previa) y con grandes diferencias en los poderes de negociación de diferentes partes las opciones más eficientes obviamente pueden estar obstaculizados por actores o grupos poderosos, cuyos intereses no necesariamente concuerdan con el óptimo colectivo (Bardhan, 2000:224-227). Esta observación importante ubica la dimensión política y de poder en el centro de la reflexión sobre el cambio institucional.

En segundo lugar, se debe de tomar en cuenta que las acciones de los actores están basados en modelos mentales subjetivos imperfectos, dado su falta de acceso a toda la información y su inherente capacidad limitada de procesamiento mental (véase antes). Esto les lleva a utilizar heurísticos culturales para 'leer la realidad', heurísticos que forman parte del ambiente institucional heredada y que componen su núcleo de más lenta evolución.¹⁷ Evidentemente pueden impedir a los actores sociales de ver ciertas oportunidades para mejorar la eficiencia¹⁸ e indica

17 Williamson (1981) menciona que se calcula los procesos de cambio de este núcleo cultural de la institucionalidad heredada en siglos y hasta milenios. Putnam (1993), Platteau (1994a-b) y North (1991) tienden a compartir esta posición.

18 Platteau (2000:21) mencione en este contexto el impacto que tienen las percepciones culturales del sistema de castos '**caste system**' en la India que impiden hasta las capas menos favorecidos de ver y aceptar alternativas institucionales más eficientes y más justas como algo posible.

una vez más que la negociación sobre la institucionalidad (local) también incluye una dimensión de negociación sobre el sentido de la realidad y la verdad.

Un tercer elemento subrayado en la literatura es la importancia de consideraciones de 'justicia' para mitigar la búsqueda del interés propio en la toma de decisiones individuales. Una larga serie de experimentos empíricos ha demostrado que muchos actores individuales están dispuestos a sacrificar una parte de sus beneficios económicos individuales para lograr una distribución más de acuerdo a sus principios de justicia distributiva (Camerer, 1997:168).

Por último, es necesario enfatizar el carácter de 'bien público' de la transición a nuevos arreglos institucionales más eficientes o justos. El proceso de cambio institucional siempre genera costos adicionales, especialmente en sus fases iniciales, por la resistencia de (los intereses relacionados con) los viejos arreglos institucionales y por el inevitable proceso de aprendizaje inicial de cualquier innovación. También juegan efectos de escala en la institucionalidad que solo podrían ser captados después de un cierto tiempo. A la vez, los actores que cargan estos costos generalmente no son capaces de apropiarse de los beneficios del cambio institucional logrado y surge entonces un problema clásico de acción colectiva para producir bienes públicos y el riesgo evidente de una sub-oferta de innovación institucional. La capacidad interna de una sociedad o comunidad para resolver dilemas de acción colectiva, la cual es determinada por la institucionalidad existente, a su vez determina las perspectivas de innovación institucional. Al nivel local el carácter público de la transición institucional también legitima una intervención externa, estatal o no-gubernamental, para facilitar dicha transición. De hecho, la creación de una nueva institucionalidad para las finanzas rurales que es el tema de este libro constituye un ejemplo clásico de una intervención externa.

1.7 El reto institucional del desarrollo rural en Nicaragua

Antes de empezar con la reflexión sobre las finanzas rurales vale la pena subrayar las dos dimensiones principales de la problemática institucional del desarrollo rural en Nicaragua que serán de relevancia para el análisis posterior. Por un lado está el problema de rearticulación institucional entre mercado, estado y sociedad civil en el marco de un complejo y contradictorio proceso de transición de una economía estatal-militarizada en crisis estructural hacia una economía mercantil en búsqueda de un nuevo equilibrio macro-económico y político. Por otro lado se vislumbra el tema de la herencia vertical-autoritaria que permea la mayoría de las estructuras sociales de gobernación en la sociedad rural nicaragüense.

Sin duda alguna podemos constatar que la sociedad rural en Nicaragua atraviesa una crisis institucional. Las contradicciones estructurales del modelo agroexportador de los sesenta y setenta dieron lugar a una serie de transformaciones revolucionarias que bajo la presión de una guerra impuesta y en consecuencia de sus propias irracionalidades resultaron insostenibles. En el marco de la paulatina disolución del bloque socialista al final de los años ochenta el gobierno sandinista se vio obligado de iniciar un programa de ajuste estructural, inicialmente 'sin la anestesia' del financiamiento del FML. Posteriormente, el inesperado cambio político después de las elecciones de 1990 trajo una aceleración brutal del proceso de ajuste y de integración al mercado mundial, sin que desaparecieron automáticamente las anomalías de monopolios garantizados políticamente en todos los sectores. Sin embargo, el anterior sistema económico caracterizado por un amplio protagonismo y tutelaje estatal-partidario fue rápidamente y radicalmente desmantelado. En un primer momento, la reducción drástica del papel del estado al igual que la liberalización de los

mercados rurales dejó un gran vacío institucional en el cual las deficientes estructuras burocráticas-estatales anteriores desaparecieron sin que las nuevas iniciativas privadas en el mercado libre surgieron con la velocidad necesaria. Además las reformas agrarias en el marco de la revolución y la desmovilización de los armados, seguido por un confuso proceso de reapropiación y apropiación de las tierras reformadas dejaron una herencia de inseguridad sobre una gran parte de las propiedades rurales. Después de dos décadas de devastación y choques institucionales por el efecto combinado de las guerras y los bruscos cambios en el contexto macroeconómico, el primer reto para el desarrollo rural en Nicaragua es de (re)crear y consolidar una institucionalidad adecuada para las condiciones actuales de una economía más mercantil.

El nuevo contexto global sin duda ha creado nuevas oportunidades para iniciativas privadas y colectivas tanto a nivel local como supra-local. En algunos casos ha implicado el regreso a mecanismos sociales no mercantiles tradicionales por ausencia de alternativas. Pero en otros casos también vemos surgir incipientes experiencias innovativas de intervenciones gubernamentales descentralizadas con participación local, iniciativas exitosas de acción colectiva local, nuevas configuraciones privadas y colectivas de comercialización, redes de intercambio y transferencia tecnológica y una variedad de sistemas de financiamiento alternativo. En muchos casos, sin embargo, la rapidez y la profundidad de los cambios contextuales han destruido o afectado la eficacia de los arreglos institucionales anteriores sin que había suficiente tiempo y recursos disponibles para construir alternativas viables con suficiente escala. Entre esta destrucción y las iniciativas emergentes, la economía rural nicaragüense está buscando las vías de cambio institucional que podrían permitir de salir del atraso económico, desigualdades exageradas y pobreza rural generalizada.

En términos generales, estos cambios institucionales requieren de procesos de rearticulación entre las esferas del estado, el mercado y el sector de acción colectiva (asociaciones voluntarios civiles) (Uphoff, 1993). En la perspectiva del capital social, una mayor variedad de relaciones entre actores de estas esferas y una mayor fluidez y eficacia en estas relaciones permite desarrollar y sostener una diversidad creciente de transacciones cada vez más compleja. Más concretamente, la innovación institucional para el desarrollo rural en el marco de los deseados procesos de ajuste estructural requiere de:

Iniciativas para desarrollar mercados reales más amplios y menos imperfectos. El tema del desarrollo de mercados financieros rurales figura prominentemente dentro de este primer reto. Como vamos a demostrar posteriormente, la creación y ampliación de los mercados rurales reales requiere sobrepasar una serie de deficiencias institucionales que impiden de aprovechar las oportunidades potenciales creadas con la liberalización y que tienen mucho que ver con problemas de información, legitimidad y cohesión social.

Redefiniciones y mejorías en el desempeño del estado. El estado (sistema judicial) debe de poder definir y garantizar los derechos de propiedad y garantizar implementación imparcial de las leyes formales y reglamentaciones administrativas. Por la presencia de deficiencias institucionales que impiden un buen funcionamiento de los mercados reales, el estado también tiene que asumir un papel más protagonista en las áreas que le corresponde de asumir: sobre todo la provisión de una oferta de bienes (semi-)públicos adecuados (p.ej. infraestructura, salud-educación, investigación aplicada).

Desarrollo de una mayor variedad de organizaciones voluntarias locales y supra-locales de todo tipo que pueden identificar oportunidades y soluciones locales, promover la

acción colectiva local, exigir mejores programas del estado y otras instancias externas, facilitar el funcionamiento de los mercados reales.

Es importante subrayar la interacción operativa permanente de estas tres esferas que por supuesto son solo abstracciones analíticas. El funcionamiento de los mercados reales requiere de la presencia del estado y es influenciada por la naturaleza de la asociacionismo voluntario. La performance del estado depende de su interacción con las asociaciones civiles y puede ser mejorado articulándolo con mecanismos y procesos mercantiles. La necesidad de tener asociaciones civiles y la naturaleza de dichas asociaciones por su lado surge de la ausencia o presencia y la calidad de los mercados reales y de (la falta de) operaciones concretas del estado. La calidad del conjunto de las interacciones dependerá tanto de la división de tareas entre organizaciones de las tres esferas¹⁹ como de la coherencia y compatibilidad de las instituciones, es decir, de las reglas del juego formales (leyes, reglamentos y procedimientos) e informales (normas sociales, percepciones, valores) con dichas organizaciones.

Como vamos a ver adelante en el análisis de las experiencias del Fondo de Desarrollo Local, la herencia de estructuras verticales-autoritarias como referente espontáneo y casi inevitable para la organización y el manejo de las interacciones sociales constituye un elemento clave en este contexto de rearticulación institucional. Con esta herencia vertical-autoritaria referimos a la forma dominante de organización social en las comunidades rurales en Nicaragua que puede ser caracterizado como 'despotismo local' de tipo patrón-cliente (Marchetti, 1994). En estas estructuras las relaciones sociales se cristalizan alrededor de líderes claves, generalmente los más pudientes, que monopolizan recursos,

¹⁹ Véase Picciotto (1995) para un análisis institucional de las ventajas y desventajas comparativas del mercado, estado y asociaciones voluntarias en la producción de diferentes tipos de bienes y servicios.

información y contactos externos, y que muy poco deben de rendir cuentas hacia abajo. Alrededor de estos líderes giran sus clientes que en gran medida son dependientes de sus contactos bilaterales con los líderes para obtener – a través de los favores de ellos- el acceso a recursos, información, etc... Como es subrayado por Putnam (1993: 174-5) este tipo de estructuras institucionales desde un punto de vista teórico no representan la mejor alternativa. En su juicio, relaciones verticales de tipo patron-cliente, como encontrado también en el Sur de Italia, representan una solución 'second best', a preferir sobre el caos de la desorganización, pero con varias desventajas comparado con arreglos más horizontales.

Una primera desventaja de las estructuras verticales-autoritarias es la distorsión de los flujos de información del exterior hacia la comunidad por la monopolización de los contactos con el mundo exterior por los patrones. Los efectos de esta centralización son agravados por la falta completa de una cultura de comunicación y transparencia en el marco de relaciones autoritarias. Los patrones no son obligados a informar sus clientes, ni mucho menos a rendir cuentas hacia abajo. Esto evidentemente tampoco contribuye a la creación y el mantenimiento de 'reglas del juego' locales estables. En particular, la imposición de reglas y sanciones 'hacia arriba' (patrones) resulta bastante difícil, mientras que los patrones en muchas ocasiones pueden imponer sus criterios arbitrarios 'hacia abajo' (Putnam, 1993: 175). En este marco el respeto a las leyes nacionales muchas veces tampoco es garantizado. La predominancia de la dependencia bilateral de los clientes hacia los favores de los patrones también dificulta el desarrollo de redes de cooperación horizontal entre los clientes. Además de compartir la lealtad al mismo patrón, los clientes de una misma red son también competidores por la simpatía del patrón. Patrones también pueden recurrir a estrategias de 'dividir y reinar' para mantener su autoridad y evitar el desarrollo de la solidaridad horizontal entre los clientes. En el campo nicaragüense además se debe de indicar efecto

divisorio de la presencia de diferentes redes clientelistas. Frecuentemente se puede observar un alto grado de rivalidad, generalmente con raíces históricas lejanas, pero continuamente reproducidas bajo nuevas banderas importadas desde las problemáticas de la sociedad nacional. Actualmente podemos encontrar por ejemplo redes liberales y sandinistas, o redes católicas y evangélicas.

Por último hay que subrayar la ambigüedad de la lealtad dependiente de los clientes frente a sus patrones. A pesar de que muchas veces no se pueden imaginar otras formas de organización que las estructuras verticales-autoritarias, siempre mantienen una posición dual frente a su patrón. Por un lado, representa su puerta de entrada para acceder a muchos recursos y beneficios (como por ejemplo protección, acceso a ayudas de ONGs, defensa frente a cobradores de instituciones financieras). Por otro lado, el cliente es también consciente que el patrón represente un obstáculo fundamental a su progreso y un competidor desleal. Los clientes saben que los patrones mantienen posiciones de control que les permiten de avanzar desproporcionalmente. Lógicamente muchos aspiran a ser un día el patrón en una u otra organización. Frente a los patrones esto crea en los clientes una actitud en donde la discrepancia entre el 'public transcript' (Scott, 1990) de lealtad y obediencia a la autoridad del patrón contrasta fuertemente con el 'hidden transcript' de resistencia y rebelión, la cual se manifiesta generalmente de forma pasiva. En Nicaragua, la ingenuidad de las estrategias de evasión y de resistencia pasiva de los clientes dependientes frente a la autoridad es representado por la metáfora conocida de la figura del 'güegüense'. Es evidentemente llamativo que esta figura para muchos representa en cierta medida el 'alma del nicaragüense', lo que sugiere de nuevo la omnipresencia de estructuras verticales opresivas.

En el análisis posterior de las experiencias del FDL y más particularmente la creación de su estructura de

gobernación para sus operaciones crediticias vamos a ver la relevancia y el efecto de estas estructuras verticales para las finanzas rurales. Antes de volver a este tema tenemos que enfocar ahora en el tema de las finanzas como tal.

2. FINANZAS Y DESARROLLO RURAL: UN ENFOQUE INSTITUCIONAL

Es inevitable analizar la problemática de los mercados financieros rurales dentro de un contexto de transición de la economía nicaragüense hacia una economía de mercado y de las políticas de ajuste estructural que la acompañan. Analizamos primero las realidades y políticas financieras actuales, contextualizando su origen en la evolución histórica reciente. Posteriormente se profundizará en el tema de la creación de institucionalidad para los mercados financieros rurales que surge como el reto principal en el nuevo contexto de liberalización con deficientes o inexistentes mercados reales.

2.1. Las finanzas en el modelo desarrollista.

La liberalización financiera es una parte esencial de las nuevas políticas de ajuste estructural. El origen de la visión dominante actual sobre la necesidad de una liberalización de los mercados financieros es la crítica neoliberal sobre el papel de las finanzas dentro del modelo de desarrollo preajuste (McKinnon, 1973; Adams, 1984, 1988; Von Pischke, 1992). Cuadra perfectamente dentro de la crítica neoliberal más global sobre las distorsiones generados por la –según esta visión- exagerada intervención del estado desarrollista. Para identificar los rasgos más precisos de esta crítica y posteriormente poder hacer un diagnóstico de sus puntos fuertes y débiles, es útil dibujar a grandes rasgos el pensamiento que inspiraba el modelo desarrollista preajuste que es el sujeto de la crítica.

2.1.1 El modelo de desarrollo desarrollista

Un punto esencial del pensamiento desarrollista original es una visión dual de las sociedades 'en vías de desarrollo' (Lewis, 1954; Fei y Ranis, 1961). Por un lado, se identifica un sector tradicional caracterizado por una productividad muy baja relacionada con actividades de subsistencia -en su mayoría agrícolas- y prácticas productivas técnica- y organizativamente retrasadas. La pobreza originándose en esta triste realidad no permite generar excedentes y entrapa estos sectores en un círculo vicioso de la pobreza que hace imposible construir el desarrollo desde este sector tradicional (Myrdal, 1968). Por otro lado, se identifica un sector moderno, históricamente introducido desde el exterior por el colonialismo en forma de plantaciones para la exportación y ciertas industrias urbanas incipientes. Sobre todo en el inicio del modelo desarrollista se entendía el desarrollo como un proceso de modernización que consiste en la ampliación-transformación de este sector moderno absorbiendo los excedentes de mano de obra subempleada en el sector tradicional (Lewis, 1954). Se suponía también que los beneficios generados en el sector modernizado iban a filtrar casi automáticamente hacia los sectores tradicionales. Reinaba la conocida idea del 'trickle down'.

El sector moderno entendido como el motor principal del desarrollo es considerado de enfrentar dos problemas principales. Primero, se identifica grandes deficiencias en la oferta y las capacidades financieras y gerenciales de los empresarios privados. En consecuencia, este vacío debe de ser llenado por un protagonismo activo del estado desarrollista. La segunda y principal limitante del crecimiento económico es identificado en la falta de capital para financiar la expansión del sector moderno. En este diagnóstico se subraya sobre todo el deficiente volumen de capital disponible, asumiendo una relación fija entre capital y producción nacional según los modelos de crecimiento económico en la línea de Harrod-Domar (Gilles, et.al.,

1992:43-4). En cierto sentido, la política financiera era un tipo de teoría de crecimiento aplicado. Desde este enfoque se prestaba muy poca atención a consideraciones de eficiencia en el uso de los escasos recursos de capital, considerándolo un problema secundario.

Se identifica también un papel clave para el estado en forma de implementar políticas de ahorro forzado interno. A través de sus políticas de impuestos, control de precios y/o financiamiento gubernamental inflacionario es prescrito de extraer forzosamente los excedentes del sector privado para canalizarlos a través del estado a los proyectos de modernización. En las tres primeras décadas de la posguerra antes de la 'revolución neoliberal' de los años ochenta se consideraba evidente que este esfuerzo de ahorro local debía ser complementado por aportes de capital externo, tanto en forma de inversiones privados extranjeros como y sobre todo en forma de préstamos internacionales y ayuda externa canalizado una vez más hacia el estado desarrollista.

2.1.2. Las finanzas desarrollistas

En este marco global es lógico también que el estado juega un papel muy importante y directo en el sector financiero. El sector financiero formal es dominado por bancos estatales que sirven predominantemente como entes canalizadores de los ahorros forzados internos y de los aportes externos adicionales a los proyectos de modernización priorizados dentro de la planificación económica. Los pocos bancos privados existentes generalmente están directamente conectados con grandes grupos privados, muchas veces con vínculos extranjeros, y sirven el papel limitado de gestionar las transacciones financieras de estos grupos.²⁰ El énfasis de las finanzas desarrollistas esta en el crédito que represente el

20 Para el caso de Nicaragua, véase el estudio de Strachan, 1976 o las referencias a este estudio en Granovetter (1994).

mecanismo concreto a través del cual recursos de capital son dirigidos hacia objetivos específicos de desarrollo. No sorprende que se identifica generalmente una serie de bancos de desarrollo con objetivos sectoriales: bancos de fomento agrícola, bancos industriales, bancos de viviendas, etc....

En este contexto, se habla también de una visión crédito-proyecto, por la predominancia del proyecto como instrumento de inversión y su contribución específica al desarrollo. El crédito es nada más que un mecanismo de apoyo para facilitar los proyectos de desarrollo cuya realización depende de la provisión de los fondos financieros a través del crédito. Evidentemente también predomina el crédito dirigido condicionando el acceso a la realización de ciertos fines sectoriales, tecnológicos o sociales. Con respecto a estos fines, se puede observar alrededor de los años sesenta un cambio de orientación dentro del paradigma desarrollista del crédito dirigido. Mientras que en la fase inicial se suponía un efecto de filtración automática de los beneficios de las inversiones en proyectos de gran escala hacia abajo ('trickle down'), al inicio de la década de los sesenta empieza a surgir más preocupación por la distribución de los ingresos generados (Krahn y Schmidt, 1994:12). Era evidente que estos no filtraban automáticamente desde las capas sociales acomodadas hacia las capas pobres. En el marco del nuevo énfasis directo en la satisfacción de las necesidades básicas (ILO, 1974) se observa también a nivel de las finanzas un cambio hacia objetivos sociales en forma de créditos orientados hacia los grupos pobres. Aunque la conceptualización del contenido y de la estrategia de desarrollo cambia de esta manera, no es así por la conceptualización de las finanzas. Esta sigue enfatizando la función de canalizar capital (externo) hacia actividades predeterminadas, dejando a lado la función de intermediar entre ahorro e inversiones locales.

En la lógica de acelerar la modernización, el crédito estatal se hace disponible a un precio barato, subsidiado, lo

que hace difícil la sostenibilidad empresarial de las entidades bancarias estatales. Pero esto no es visto como un problema, más bien como un costo necesario para fomentar la modernización. Las políticas de crédito subsidiado dan lugar a un marco de represión financiera general, dado que todas las entidades financieras deben de cumplir con las mismas modalidades y tasas de interés. En consecuencia, los espacios para iniciativas financieras formales privadas son bastante reducidas y las oportunidades de captar ahorros privados voluntarios casi inexistentes. Tanto las políticas de ahorro forzado como las muy bajas tasas de interés pasivas impiden la movilización de ahorros financieros privados. En este sentido, "el ahorro es el lado olvidado" del mercado financiero en el modelo desarrollista (Vogel, 1984).

2.1.3. Finanzas en proyectos de ONGs durante la época desarrollista

Es interesante subrayar que en el transcurso de este periodo el componente financiero de los proyectos apoyados por ONGs seguía la misma lógica de crédito-proyecto, aunque generalmente con más énfasis en las necesidades básicas de los grupos menos privilegiados. La fórmula típica era el fondo revolvente que funcionaba dentro de proyectos específicos para financiar las actividades impulsadas en el marco de estos. Una evaluación amplia de las iniciativas de ONGs belgas con componentes de financiamiento concluía: "El uso de los fondos revolventes se sitúa generalmente dentro de un programa más amplio con fines económicos, organizativos, políticos o ideológicos en mayor o menor medida especificados explícitamente. En este marco, la provisión de créditos se vislumbra como un medio para alcanzar estos objetivos estratégicos. Muchas veces hasta se lo utiliza conscientemente como cebo para promover en el grupo meta la aceptación de estos objetivos estratégicos de la ONG." (Van Esbroeck, 1995:12) El crédito de las ONGs era entonces también un mecanismo de apoyo a otros objetivos de innovación tecnológica, transformación

productiva, organización local, promoción de objetivos y lealtades políticas, etc....

2.2. La nueva ortodoxia de las finanzas en el marco del ajuste estructural.

2.2.1. La crítica de la escuela de Ohio

La crítica a la constelación desarrollista de las configuraciones financieras se ha hecho desde varias perspectivas. Desde una perspectiva macro-económica uno de los primeros a criticarla era McKinnon (1973). Aquí retomaremos sobre todo el análisis microeconómico de lo que posteriormente se llamó la crítica de la escuela de Ohio en reconocimiento que fue desde la universidad de Ohio que se ha sistematizado gran parte de este diagnostico crítico (Adams, et.al., 1984; Von Pischke, J.D., 1992) Un primer elemento importante es que se identifica una asignación deficiente de los escasos recursos crediticios en consecuencia de la neutralización de la competencia mercantil vía precios en el mercado financiero y la determinación del acceso a crédito por mecanismos de distribución administrativa planificada (McKinnon, 1973). Con las tasas de interés artificialmente bajas, la demanda de crédito inevitablemente sobrepasa ampliamente la oferta, dando lugar a la necesidad de un racionamiento administrativo. Se caracteriza esta realidad como 'represión financiera' (Krahenen y Schmidt, 1994:18). Sin embargo, la demanda agregada para el crédito siempre refiere a una serie de proyectos potenciales de inversión con rentabilidades desde el mínimo de la baja tasa de interés hasta muy alto. En la línea del teorema fundamental de la economía del bienestar (Milgrom y Roberts,1992:62-71) se concluye que ningún mecanismo de asignación planificada puede lograr la eficiencia del mercado en la selección de los mejores proyectos. Ni bajo una modalidad burocrática perfecta en sentido Weberiano, el racionamiento

y la distribución administrativa del crédito subsidiado tiene la capacidad informativa y gerencial de generar una distribución óptima de los recursos de capital. La ineficiencia en el racionamiento era en este sentido inevitable. En la práctica, estas deficiencias inevitables en el manejo burocratizado de las operaciones financieras implicaron que “frecuentemente los clientes equivocados reciben montos equivocados de crédito para fines equivocados.” (Seibel, 1994:62) Según la crítica Ohio de las finanzas desarrollistas, el resultado paradójico de esta situación es que la política de las tasas subsidiadas diseñada para fomentar la modernización y el crecimiento económico contribuyeron a frenar este crecimiento y de desperdiciar muchos recursos en inversiones de dudosa rentabilidad. Por esta razón hablan en el título de uno de sus principales obras de ‘socavar el desarrollo rural con crédito barato’ (Adams, et.al, 1984) Los más conocidos ejemplos de malas inversiones fomentadas bajo este modelo son por supuesto una serie de grandes proyectos de inversión, ahora conocidos como ‘elefantes blancos’, que de símbolos del gran salto hacia el siglo XXI se convirtieron en las pruebas espectaculares del fracaso de los equivocados sueños modernizadores.

Un segundo elemento subrayado en la crítica es la inevitable politización que conlleva el racionamiento administrativa del crédito. De este manera, el control sobre la distribución del crédito barato se convierte en un instrumento político de prima importancia. Además de criterios de planificación económica o social entran otros criterios de orden político en el proceso de decisión sobre la asignación de los escasos recursos de capital. Se observa favoritismo para los grupos cercanos al poder o intentos de comprar la lealtad o la no resistencia de sectores sociales o territorios opositores a través del ‘regalo’ de crédito. En la práctica, los mecanismos para acceder al crédito carecen de transparencia porque son condicionados por una serie de barreras prácticas que solo pueden ser levantados por clientes con la suficiente influencia política. La politización del crédito

subsidiado conlleva casi inevitablemente un sesgo hacia los sectores más privilegiados que por definición tienen más capacidad de manejar los procesos políticos. Esta realidad paradójica ampliamente observada a través mundo se llama un “ley de hierro de la restricción de las tasas de interés” (González-Vega en Krahnén y Schmidt, 1994:19) Aún en la segunda fase de las finanzas desarrollistas con sus programas de crédito explícitamente dirigidos a los pobres se observa que el crédito es generalmente apropiado por los sectores más pudientes (Adams y Von Pischke, 1992). Es típico también la casi exclusión de las mujeres del acceso al crédito por su poca participación en los círculos políticos públicos. Estos criterios políticos evidentemente contribuyen también a empeorar aún más la ineficiencia de la distribución racionada del crédito.

La politización del crédito también tiene un impacto bastante negativo en las percepciones alrededor de la transacción crediticia. Como su acceso cuadra dentro de relaciones politizados se fomenta una confusión entre crédito y subsidio. Un crédito concedido por razones políticas y percibido por los clientes como un regalo político se convierte en una transacción poco transparente en la cual es difícil hacer prevalecer los compromisos contractuales de pago. Grandes problemas con la recuperación son casi inevitables dado que resulta bastante difícil de pedir la devolución de un regalo político. Un factor adicional es la predominancia del crédito dirigido a actividades productivas determinadas que induce a responsabilizar el banco por eventuales problemas con estas actividades financiadas o de invocar problemas imaginados de este tipo para justificar el no pago. Dentro de esta lógica semi-politizado esto abre las puertas para una manipulación política ‘desde abajo’ de las obligaciones contractuales. Muchas veces, las consecuencias para la cultura de crédito son fatales. Solo los idiotas y los débiles, que no logran defenderse en la economía de la manipulación política, y parecen estar cumpliendo sus

obligaciones.²¹ Esta realidad alrededor del crédito fomenta y cuadra dentro del marco institucional global en donde –en sentido de North (1990:8-9)- la búsqueda de rentas predomina sobre el esfuerzo productivo eficiente como camino principal al enriquecimiento.

El efecto global de la constelación de las finanzas desarrollistas es la presencia de una fuerte dualidad en los mercados financieros y en consecuencia una intermediación deficiente entre ahorro y crédito. Por un lado se encuentra un sector formal estatal que monopoliza el grueso de los recursos internos y externos disponibles. En cuanto a la movilización de recursos internos, el ahorro monetario privado es totalmente ignorado mientras se prioriza mecanismos de ahorro forzado desde el estado. Trabajando en un marco de planificación politizado la asignación de estos recursos se ubica muy lejos del óptimo Pareto. Además este sector es caracterizado por serios problemas de sostenibilidad empresarial y necesita de grandes y permanentes flujos de subsidios para sus operaciones. Por el otro lado se identifica un fragmentado e ignorado sector de finanzas informales que intenta de llenar los vacíos de la intermediación financiera formal. Trabajando con ahorros privados en el reducido espacio dejado por la represión financiera y en muchas ocasiones, ilegal, según criterios formales surgen asociaciones de ahorro y crédito rotativo, prestamistas privados, algunos usureros, sirviendo clientes (pobres) sin acceso a las fuentes formales, mecanismos de venta a futuro, etc....

2.2.2. La crítica al crédito de las ONGs

En las líneas de las críticas a las finanzas desarrollistas se ha criticado también a las actividades crediticias a nivel micro de las ONG, como ya indicamos generalmente bajo la

21 Es evidente este problema en la práctica de las políticas crediticias, con sus condonaciones periódicos, en la época sandinista.

formula de fondos revolventes dentro de proyectos específicos. Aunque la sostenibilidad financiera de estas iniciativas nunca ha sido su objetivo, un primer punto débil de esta formula es evidentemente la falta de esta sostenibilidad. La ausencia de un enfoque de especialización en operaciones financieras más allá de la canalización de recursos externos a ciertos fines de desarrollo, además que la escala reducida de las operaciones –limitados al ámbito directo de los proyectos individuales- limitaron las perspectivas de sostenibilidad. Además la ambivalencia de los objetivos de los proyectos (crédito y ayuda) y la asociada confusión de roles de los agentes administradores del crédito generalmente implicaron una falta de disciplina rigurosa en la aplicación de las reglas financieras del juego. También aquí el crédito era sobre todo un mecanismo para fomentar otros objetivos de desarrollo y su recuperación era visto como secundario. Al igual que con los bancos nacionales de desarrollo, el crédito dirigido a los proyectos ONG fomentaba una percepción que esto no debía ser reembolsado si pasaría algún percance con las actividades financiadas por el proyecto. De esta manera, los clientes asumieron nada o solo poco de los riesgos asociados con el uso del crédito. Dada la fungibilidad del crédito también habian muchas situaciones en donde el uso del crédito fue desviado hacia otros fines, mientras que el fracaso de las actividades descuidadas, pero oficialmente financiadas fueran utilizadas como excusa para no tener que reembolsar.

La ambigüedad del discurso y de las actitudes de los responsables de muchos proyectos frente a las obligaciones de los beneficiarios 'pobres' en la transacción financiera tampoco contribuyó a una sana cultura crediticia en el funcionamiento de los fondos revolventes. El asistencialismo y/o la presencia de otros objetivos de organización (política) indujeron a mucha flexibilidad en la cobranza de los préstamos concedidos a los clientes. En este contexto, los agentes locales estaban desgarrados entre su papel de amigo-asesor y su necesario papel de cobrador exigente dentro de

la operación crediticia. No sorprende que en conjunto los resultados financieros de las operaciones crediticias de las ONGs, tanto en términos de tasas de recuperación como de balance entre costos e ingresos, fueron pésimos. Sin embargo, igual que en el caso del crédito a nivel nacional, esta falta total de sostenibilidad no fue percibida como un problema mayor porque los flujos de subsidios asociados con los proyectos eran asumidos de continuar y de hecho generalmente continuaron. Al terminarse un proyecto, es decir, al secarse un flujo de financiamiento canalizado a través de un proyecto, se terminaron también los fondos revolventes que quedaron 'apropiados' por (algunos) beneficiarios locales, mientras que ya se inició una nueva iniciativa para repetir el ciclo.

Las características suaves de las operaciones financieras en los proyectos no solo perjudicaron de manera trascendental las perspectivas de sostenibilidad, pero también erosionaban las relaciones entre las comunidades locales y las ONGs allí trabajando. De hecho, la falta de claras reglas del juego con aplicación rigurosa sin distinción de personas (es decir, la falta de integridad en el sentido de Woolcock) llevaron a una dinámica tensionada y a veces perversa en la relación ONG-comunidad local. En particular, se observa una contradicción común entre el pobrismo del discurso y la realidad concreta en el terreno. En vez de priorizar a los menos favorecidos a nivel local, las ONGs no se podían retirar de la influencia de los más vivos, los mejor informados y los más poderosos con más espacio de negociación y manipulación frente a actores externos. Aquellos individuos y grupos locales lograron de apropiarse de los créditos y de ser los campeones en no cumplir sus obligaciones sin ser castigados. En los hechos se observa demasiados veces una abrumadora brecha entre el discurso en pro de los pobres y la apropiación de los beneficios por los aprovechados oportunistas locales, muchas veces ellos mismos siendo campeones en reproducir el discurso radical pobrista y/o ecologista de la ONG. Peor, es que algunos ONG en el afán de sus otros objetivos

trascendentales estaban dispuestas a tolerar este tipo de abuso para garantizar la continuidad de su presencia en las comunidades que de hecho se podía volver más difícil sin la colaboración de las personas de influencia local. Más aún si se toma en cuenta que la institucionalidad rural local en un sinnúmero de ocasiones se caracteriza por la predominancia de líderes locales autoritarios y arbitrarios, como sin duda es el caso en la Nicaragua rural.

De esta manera, las ONGs y sus operaciones crediticias en una manera muy parecida a lo que pasa con el crédito oficial, aunque muchas veces con otro sesgo social o político, por un exceso de dependencia de los poderosos locales se vuelven cómplices de líderes clientelistas dentro del sistema de apropiación y distribución de rentas a nivel local. Se corre además el gran riesgo de estar fomentando este tipo de liderazgo autoritario, intermediador y canalizador de beneficios aportados por organizaciones externas con los cuales el liderazgo monopoliza los contactos. Refiriéndose a esta problemática, R. Mendoza observa:“(d)esde la perspectiva de la comunidad, ya no es rentable de desarrollar relaciones de amistad o de incrementar organizaciones informales que representen una inversión y/o un seguro social para el futuro. Es mejor de tener amistades en la ONGs locales e internacionales. Ser respetable en la comunidad local significa tener conectes con las ONGs y controlar las puertas de entrada a la ayuda, de volverse intermediario.” (Mendoza, 1996:12) De esta forma se hace cómplice de la constelación ideológica que sugiere que las soluciones y los medios del progreso vienen predominantemente desde el exterior. Los otros miembros de la comunidad son en primera instancia beneficiarios potenciales locales, es decir, competidores por el pastel limitado de las ayudas externas, intermediado por el liderazgo local. En este marco, se reduce la creencia en las capacidades propias locales y se desincentiva las iniciativas de cooperación horizontal local. Desde esta perspectiva compartimos la importante conclusión de una evaluación de iniciativas de crédito de las ONGs belgas: “Sistemas de

crédito mal gestionados, impulsados como catalizadores de iniciativas locales, resultan ser mortales para las dinámicas locales.” (Van Esbroeck, 1995:60)

2.2.3. La ortodoxia neoliberal sobre las finanzas y sus limitaciones

Este conjunto de acertadas críticas a las finanzas desarrollistas ha dado lugar a un nuevo consenso neoliberal sobre las reformas financieras en el marco del ajuste estructural.²² Implica una opción para la liberalización de los mercados financieros internos en el marco de una completa apertura al sistema financiero internacional globalizado. Adjunto a la liberalización va una redefinición y reducción del papel del estado en los mercados financieros. Del actor principal que monopoliza y distribuye los recursos obtenidos a través de mecanismos de ahorro forzado y el aporte de capital externo, el estado pasa a ser el regulador y el garante de las operaciones privadas en los mercados financieros. Bancos y otras entidades financieras privadas pasan a un primer plano en la intermediación entre la demanda de crédito y el ahorro privado voluntario interno que ahora vuelve al centro de la movilización de los ahorros.

22 Un factor adicional que implícitamente alimenta este consenso era la creciente erosión de la legitimidad de la cooperación externa en la época monetarista de Ronald Reagan y Margaret Thatcher y la explosión de la crisis de la deuda externa que en parte es consecuencia de los bruscos cambios de política monetaria internacional en esta misma época. Esta nueva realidad implica una reducción de las perspectivas de cubrir la brecha del ahorro interno con préstamos internacionales y ayuda externa. Cabe observar que no existe una relación lógica directa entre el diagnóstico del mal uso de los recursos de la cooperación en el modelo desarrollista y el argumento genérico en contra de la cooperación en sí. La conclusión lógica habría sido de desviar los recursos externos de la cooperación para otros fines más adecuados y a través de los actores más apropiados según las tareas a cumplir. Se puede observar que en los años noventa la gran mayoría de países en vía de reestructuración carecían de recursos propios para financiar una adecuada transición a la institucionalidad de una economía de mercado. Esta falta de solidaridad internacional en un momento crítico de sus historias obviamente ha inflado los costos sociales y económicos del inevitable y necesaria ajuste estructural.

A este fin, se cancelan las leyes que frenaron las posibilidades del negocio financiero privado y se levantan las restricciones sobre las transacciones financieras (entre otras las tasas de interés controladas). Se asume que la presión de la competitividad en el mercado presionará las empresas financieras privadas a mejorar la deficiente asignación anterior de los escasos recursos de capital. Criterios de clientelismo político o de planificación económica-social tendrán que dejar el lugar a criterios de solvabilidad de clientes y rentabilidad de las actividades. Es parte integral de la reforma de abrir el sector financiero al exterior tanto en forma de participación directa de empresas financieras extranjeras en el mercado local como en forma de la captación de recursos financieros del sistema financiero internacional. Se asume que un estado que logra garantizar un sistema financiero local sano dentro de una macroeconomía estable lograría atraer el capital internacional privado para aprovechar las oportunidades de inversión local por las cuales los recursos internos son insuficientes.

Los lineamientos de este consenso neoliberal constituyen un punto de partida inevitable para analizar el tema de las finanzas rurales, dado que las políticas financieras impuestas en el marco del ajuste estructural allí encuentran su inspiración. Aunque las críticas a las finanzas desarrollistas expuestas arriba están ampliamente compartidas, ha surgido escepticismo práctico y teórico sobre la hipótesis neoliberal alrededor de las bondades espontáneos de los mercados financieros liberalizados.²³ El argumento teórico principal fue desarrollado sobre todo desde la economía de la

23 Por supuesto que un elemento muy problemático de este optimismo -que no analizaremos aquí- es el argumento en pro de una exposición completa a los 'demasiados perfectos' mercados financieros internacionales. Este prescripción de política nos parece ser más inspirado por los intereses de los actores financieros internacionales que por los intereses de los países en desarrollo (Stiglitz, 2000b). Las crisis financieras en México y en Asia han de sobre demostrado lo problemático de ser expuesto a la volatilidad de los flujos de capital golondrina sin ninguna posibilidad de control.

información, insistiendo en que los problemas de información asimétrica y la no simultaneidad en el tiempo de la transacción de crédito dificulta el funcionamiento fluido de los mercados financieros (Stiglitz, 1981, 1989; Hoff y Stiglitz, 1990; Barham, et.al., 1996; ver también adelante). Existe hoy en día un consenso creciente que el dogmatismo pro-estatal desarrollista con sus énfasis en las deficiencias de los mercados reales y su ceguera para los defectos del estado ha sido incertadamente sustituido por un dogmatismo pro-mercado, fanático en su diagnóstico de los desastres estatales, pero a su vez ciego para las imperfecciones del mercado real. En la práctica, y aquí aterrizamos con el tema central de este libro, el desarrollo de los mercados financieros reales requiere de una serie de condiciones institucionales, extra-mercantiles sin las cuales estos mercados no son viables o funcionarán de una manera muy deficiente, sobre todo en territorios rurales difíciles. Para el caso de Nicaragua, Jonakin y Enriquez (1999:142) concluyen en esta perspectiva: "Con la contracción de las empresas financieras y el crédito estatal que acompañó las reformas en Nicaragua, surgió una ironía aparente, aunque no sorprendente: la reconstitución y expansión de los mercados financieros privados renovarón (inglés: renewed) el problema de las deficiencias sistematicas en los mercados crediticios."

2.3. La creación de institucionalidad para los mercados financieros rurales

Frente a las deficiencias de los mercados financieros privados 'libres' surge la inevitable y crítica necesidad de inversiones previas en la creación de una institucionalidad adecuada para gobernar las transacciones en el mercado financiero rural. Vale la pena subrayar que los beneficios de estas inversiones –por su carácter de externalidades positivas– son solo parcialmente acaparables por los inversionistas privados. En consecuencia las inversiones privadas serán

insuficientes –de hecho es la razón de la carencia de la producción espontánea de una institucionalidad adecuada– y surge la necesidad de intervención (semi)pública por la vía del estado o de programas no gubernamentales para contribuir a la creación de la institucionalidad indispensable para la operación de transacciones financieras en los mercados financieros rurales (Hoff y Stiglitz, 1990:249; Hoff, et.al. 1993:21; Hulme y Mosley, 1996:78-82).). Sin esta contribución pública quedaremos con una situación donde las deficientes estructuras financieras desarrollistas serán sustituidas por mercados financieros privados con una cobertura territorial, sectorial y social quizás aún más limitada y sesgada que las deficientes finanzas desarrollistas.

Para entender el problema de los mercados financieros reales y la necesidad de la creación de un marco institucional adecuado para su funcionamiento necesitamos analizar las características y las condiciones de las transacciones financieras. Nuestra análisis se inspira de la nueva economía institucional, en particular de la economía de información (Stiglitz y Weiss, 1981, 1983; Stiglitz, 1986, 1989, Hoff y Stiglitz, 1990, Barham, et.al., 1996; Varian, 1990; Besley y Coate, 1993) y la economía de los costos de transacción (Williamson, 1985, 1993, 1998). Enfocaremos nuestro análisis en las condiciones de viabilidad de las transacciones de crédito, dejando al lado las transacciones de depósito y ahorro.

2.3.1 Análisis de la transacción crédito

Un elemento crucial en una transacción de crédito es la no simultaneidad en el tiempo de las obligaciones de ambas partes. Una parte de la transacción, el prestamista, cumple con su obligación de entregar una suma de dinero al inicio de la transacción, mientras que la otra parte, el prestatario, solo debe de cumplir con su parte, el reembolso más el pago del interés acordado después del tiempo acordado.

Obviamente existe la posibilidad que la otra parte no cumple su deber contractual, es decir, no reembolsa el dinero y el interés dentro del plazo establecido. Esta constelación implica que desde el punto de vista del prestamista surge un importante margen de inseguridad y en consecuencia de riesgo en la transacción, en particular porque enfrenta una evidente asimetría de información frente al prestatario para poder evaluar este riesgo. Podemos distinguir dos tipos de riesgo. Primero identificamos un riesgo objetivo relacionado con un posible fracaso de las actividades financiadas y la posible falta de solvabilidad global del prestatario. En otras palabras, existe la posibilidad que el prestatario no tendrá la capacidad de reembolsar. En segundo lugar surge también un riesgo subjetivo. Primero cuando el prestatario, aún teniendo la capacidad de cumplir sus obligaciones, prefiere no reembolsar por motivos de oportunismo. Puede ser que falla su voluntad de pagar. Surge también un problema de riesgo moral (Milgrom y Roberts, 1992:166-203) porque el prestatario puede ser incentivado de no actuar de forma cuidadosa en la gestión de sus actividades financiadas dado que no tiene que cargar con todas las consecuencias financieras negativas en caso de fracaso de sus actividades.

Un elemento crucial para la dinámica de los mercados crediticios es que los costos asociados con el riesgo de no pago no pueden ser incluidos en las tasas de interés y que este riesgo solo puede ser resuelto parcialmente a través de garantías porque los costos de transacción para movilizar las garantías suelen ser altos y además muchos clientes padecen de suficiente patrimonio para poner de garantía. El problema es que muy altas tasas de interés, incluyendo un premio para recompensar el riesgo de no pago, dan lugar a un proceso de selección adversa al igual que tienden a aumentar la incidencia del riesgo moral (Barham, et.al., 1996: 795-6). Para entender esta importante conclusión, es necesario de partir del problema de la asimetría de información que implica que los prestatarios no tienen la capacidad para evaluar el nivel de riesgo por cada demanda de crédito de cada cliente

potencial. En consecuencia, están en la imposibilidad de discriminar el interés cobrado de acuerdo al nivel de riesgo de cada demanda individual. Tasas de interés más altas tendrán que ser aplicadas sin distinción a todos los clientes según una apreciación del nivel de riesgo promedio de todos los proyectos financiados (Stiglitz y Weiss, 1981; Barham, et.al, 1996). En esta constelación surge el peligro de una dinámica de selección adversa en donde potenciales prestatarios 'sanos' con proyectos relativamente seguros, pero de mediano rentabilidad serán desincentivados de tomar un préstamo a una tasa de interés exageradamente alto desde su punto de vista. Al otro lado, prestatarios más especuladores (con proyectos potencialmente más rentables, pero también más arriesgados) u oportunistas (con intenciones de no pagar) no se dejarán desmotivar para arriesgarse con el préstamo no obstante su alto costo. Con tasas de interés altas, el riesgo de un uso no adecuado de los recursos prestados también se incrementa frente a la dificultad objetiva de cumplir con las obligaciones. Desde la perspectiva de los bancos, el remedio de aplicar tasas de interés altas para cubrir el riesgo promedio resulta entonces contraproducente porque la composición de la demanda, en particular sus niveles de riesgo, no es independiente del precio aplicado. Mayores tasas de interés generan una demanda efectiva de mayor riesgo promedio y entonces puede llevar a una rentabilidad menor para el banco. En consecuencia, no funciona el racionamiento vía precios (intereses) en el mercado crediticio y las instituciones financieras recurrirán a un tipo de racionamiento administrativo, aplicando tasas de interés 'razonables'.²⁴

Dada la imposibilidad de determinar el riesgo de cada demanda de crédito, la existencia de garantías totales o parciales que reducen el costo para el banco en caso de fracaso de las actividades financiadas, cobra toda su

24 Se puede demostrar teóricamente que existe una tasa de interés más moderada por el cual la institución financiera maximizará su retorno esperado (Stiglitz y Weiss, 1981: 394).

importancia. En relación con este remedio se observa un claro e inevitable sesgo en contra de los pequeños prestatarios. Primero porque muchas veces carecen de garantías debidamente registradas legalmente. Pero también porque los costos administrativos de registro de las garantías tienden a ser fijos en relación con el monto prestado, lo que hace que gran parte de los préstamos pequeños no son capaces de generar los ingresos para pagar estos costos (Barham, et.al., 1996:796-7).

Dentro de la lógica del racionamiento administrativo, la existencia del riesgo implica que la transacción de crédito, además de consideraciones de costos, depende del nivel de confianza del lado del prestamista en las capacidades de reembolso del prestatario. No es coincidencia que la raíz etimológica del término 'crédito' refiere a la palabra latín 'credere', significando 'creer en', 'tener confianza'. Esta confianza se construye en base de la apreciación de la probabilidad de éxito del prestatario en sus actividades, su capacidad de pagar en caso de fracaso en las actividades financiadas (solvabilidad) y su reputación personal de honestidad y sensibilidad para sanciones sociales y morales. Esta apreciación hace indispensable tener un alto nivel de información y conocimiento acerca de los prestatarios potenciales en los tres aspectos mencionados. Cuando se trata de crédito a gente conocida el problema de la información no es muy grande, pero en caso de transacciones más anónimas la generación de información adecuada surge como un problema clave, porque se observa una evidente asimetría en la información sobre los aspectos relevantes de la transacción crédito entre las dos partes. También juega un papel importante en la generación de la confianza ex ante la existencia y la efectividad de instancias legales o de presión social (es decir, elementos de capital social) que garantizan el cumplimiento de las obligaciones ex post. Si existe la garantía que el dinero prestado será recuperado por imposición de una parte externa en caso de no cumplimiento del prestatario, el prestamista se debe preocupar menos

por los riesgos de no pago. Hoff y Stiglitz (1990:217) subrayan que existen tres dimensiones del problema de la transacción crediticia: (1) el problema de la selección de los prestatarios; (2) el problema de los incentivos para fomentar que los clientes toman las decisiones adecuadas para optimizar las posibilidades de reembolso, y (3) el problema de la ejecución (**inglés: enforcement**) para garantizar la imposición (forzada) de los términos contractuales.

2.3.2. El problema de los costos de transacción y la tecnología financiera

Lo que es importante subrayar es que tanto la generación de información como la instalación y el uso de mecanismos de incentivos e imposición de pago generan costos reales indispensables para viabilizar la transacción crediticia. Forman importantes costos de transacción adicionales a los evidentes costos de administración y a los costos financieros de los fondos con que se trabaja. El nivel de los costos totales comparado con los ingresos generados en las operaciones financieras determina la viabilidad empresarial de las operaciones de crédito. Sobre todo en condiciones rurales adversas con mucha dispersión geográfica y poca legitimidad del sistema judicial formal resulta bastante difícil lograr contener los costos de transacción frente a los ingresos generados, en particular cuando el objetivo es de no excluir los pequeños y medianos productores con préstamos de menor tamaño. Es cierto que el acceso al crédito en muchas ocasiones resulta ser más importante que su costo, pero es también evidente que los márgenes para aumentar las tasas de interés tampoco son ilimitados (Morduch, 2000: 621). Además, también en el contexto de microcrédito juega el problema de la selección adversa (explicado antes).

Evidentemente, el problema de los costos de transacción (y el efecto en la rentabilidad financiera) fue la razón de fondo por la cual las empresas financieras privadas

dejaron tantos vacíos en el mercado financiero rural después del retiro de los bancos de desarrollo. Con la tecnología bancaria convencional resulta difícil balancear costos e ingresos de las operaciones crediticias rurales, en especial de las de pequeña y mediana escala. Para la selección de clientes, esta tecnología consiste de información generada por un análisis de la viabilidad de las actividades y de la solvabilidad de los clientes en base de documentos contables y planes de negocios formales. El análisis se efectúa generalmente por un funcionario técnico-profesional con base en una oficina urbana. En cuanto a garantizar la recuperación ex post se confía sobre todo en el sistema legal y se exige garantías materiales debidamente registradas y hipotecadas que pueden ser movilizados por la vía legal en caso de no cumplimiento. De esta manera resulta difícil viabilizar operaciones crediticias en áreas rurales y más aún con los pequeños y medianos clientes. Pocos productores tienen documentación formal sobre sus actividades y muchos no tienen la propiedad de sus tierras inscritos en el registro y en consecuencia tienen poco que ofrecer en términos de garantías materiales. Además, como ya hemos indicado arriba, los costos legales para formalizar estas garantías son altos en comparación con los ingresos y la confiabilidad de la implementación del sistema judicial formal que muchas veces es dudosa. También el sistema de búsqueda y de análisis de información es muy inefectivo por la asimetría de información entre el profesional bancario y el cliente potencial que no se resuelve con un diagnóstico de documentación formal. Dicho mecanismo profesional también sería demasiado costoso.

2.3.3. Tecnología financiera alternativa para finanzas rurales

La solución de los problemas de los costos de transacción requiere de una tecnología financiera alternativa que involucra los actores rurales locales y que se articula con

la institucionalidad local en un balance entre 'sinergia' e 'integridad' (véase esquema Woolcock arriba) que sienta las bases para la legitimidad local de las reglas del juego del sistema financiero. Se observa una gran variedad de mecanismos no convencionales en la práctica, pero a la vez se puede identificar algunos rasgos generales compartidos. En cuanto a la selección de los clientes resulta imprescindible poder contar con fuentes locales de información para matizar el problema de la asimetría de información entre la entidad financiera y el cliente. Gente local tiene una evidente ventaja comparativa para diagnosticar la viabilidad de las actividades financiadas, la solvabilidad neta y la reputación y confiabilidad del cliente potencial. Diferentes opciones están abiertas aquí: la formación de comités de crédito compuesto por representantes de la comunidad; la utilización sistemática de referencias de personas claves (líderes informales, prestamistas locales, religiosos, alcalde, ...) o de otros clientes con un buen record crediticio; el uso de fiadores locales. Otra posibilidad es el uso de mecanismos de autoselección horizontal dentro de una modalidad de crédito grupal en donde se establece una fianza colectiva para las deudas de cada cual. En teoría, la fianza solidaria contribuye a que los miembros solo dejan entrar a otros miembros que son solventes y confiables.

También por el lado de la imposición de las obligaciones contractuales la articulación con la institucionalidad local resulta crucial. Mientras que no deja de ser necesario de referir a conceptos de legalidad nacional, con contratos debidamente formalizados, no se puede confiar únicamente en el sistema legal para disciplinar los clientes. Esto sería demasiado caro y además inefectivo, en parte por la inexistencia de suficientes garantías materiales y en parte por las deficiencias del sistema judicial. Esto implica que hay que utilizar mecanismos adicionales para fomentar el respeto a las obligaciones (véase por ejemplo Hulme y Mosley, 1996). Por un lado y sobre todo al inicio del sistema puede jugar un papel importante la creación de incentivos económicos para

motivar los clientes a reembolsar. La práctica de renovación condicional con progresividad en montos y plazos resulta ser efectivo en muchas ocasiones. La perspectiva de tener acceso a préstamos más grandes con plazos más largos crea un incentivo de cumplir con sus obligaciones corrientes. A un nivel individual este mecanismo tiene límites evidentes, pero cuando se aplica también a un nivel colectivo, por ejemplo un grupo de fianza solidaria o un territorio local, puede contribuir a crear incentivos colectivos a cumplir como grupo o territorio. De esta manera se contribuye también a la movilización de una presión social en contra de los que no pagan y con el tiempo a la creación de una legitimidad local alrededor de las reglas del juego del sistema financiero. Esta creación de legitimidad local en el sentido de la incorporación de sus reglas del juego como parte de la institucionalidad local vigente constituye el factor clave para el éxito de la entidad financiera. Sin esta incorporación ninguna tecnología financiera logrará viabilizar las transacciones financieras y contener sus costos de transacción.

2.4. Finanzas rurales e institucionalidad local

La conclusión de la sección anterior relaciona de manera muy directa la solución de los problemas de costos de transacción con el tema de institucionalidad local. Esto nos permite de establecer el vínculo entre las dos grandes partes de este capítulo conceptual introductorio. Se identifica en primer instancia una clara influencia de la calidad de las institucionalidades locales sobre el grado de facilidad con el cual se puede forjar una articulación adecuada entre los clientes de las comunidades y las reglas del juego del sistema financiero. Por otro lado, al establecerse un sistema financiera innovador en las comunidades esto también empieza a tener su influencia sobre la evolución de la institucionalidad local.

Con respecto a la influencia de las institucionalidades instaladas sobre las perspectivas de viabilidad de entidades

financieras rurales se puede observar que van a existir comunidades donde es más fácil asentar las bases para operaciones financieras, mientras en otros resultará más difícil. Se podrá distinguir comunidades 'sanas' con un stock de capital social más ventajoso, por ejemplo, con una densa interacción social, mucha confianza y sensibilidad mutua, en presencia de un liderazgo aceptado y representativo, y con mucho respeto para las obligaciones contractuales y para la ley en general. Y habrán otras comunidades más fragmentadas, afectadas por conflictos, en donde prevalece la desconfianza y el oportunismo corto plazista en las relaciones mutuas y externas, y en donde el liderazgo es débil por ser contestado y corrupto. Como la viabilización de las operaciones financieras depende críticamente de lograr una estrecha articulación con la institucionalidad local, las diferencias en la calidad del capital social local y la articulación con la organización financiera en sí local tienen efectos importantes sobre el desempeño de la entidad financiera. La creación de una organización financiera con participación local y el fomento de legitimidad local alrededor de las reglas del juego serán generalmente procesos bastante complicados y a veces imposibles en comunidades institucionalmente débiles.

El desempeño de una entidad financiera rural es entonces inevitablemente influido por las características del entorno institucional local. Pero a la vez se vislumbra que la necesaria incorporación de sus reglas del juego en la institucionalidad local puede constituir un elemento de innovación institucional importante. Como hemos indicado antes, esta institucionalidad representa una realidad dinámica que va cambiando según la lógica de las renegociaciones de los 'contratos' y otros términos de cooperación entre los miembros de la comunidad local y de estos miembros con entidades externas. La creación de un programa de financiamiento rural con permanencia local paulatinamente se convierte en un factor dentro de este proceso de cambio institucional. En esta perspectiva, hay que subrayar en qué

consiste realmente la consolidación de una entidad de finanzas rurales en el marco del ajuste estructural. No se trata simplemente de crear un nuevo mecanismo para proveer financiamiento, sino de crear un espacio financiero mercantil en el marco de una transición rural global hacia formas de organización más mercantiles con más autonomía de los actores rurales en detrimento de una variedad de configuraciones no mercantiles, generalmente del tipo vertical-clientelista. De acuerdo a la lógica de la modernización rural impulsado por la liberalización, su grado de innovación reside sobre todo en su desconexión de la arbitrariedad y de la relativa protección de las relaciones verticales y el establecimiento de un marco de transacciones financieras regidos por reglas de juegos claras, objetivas y a la vez relativamente inflexibles. Con un poco de suerte, esta modernización también llevaría a una democratización de la economía rural y de las relaciones sociales por su efecto destructivo sobre las previas relaciones explotadores semi-feodales. En esta perspectiva, los cambios institucionales iniciados alrededor del sistema financiera podría generar importantes externalidades positivas mucho más allá de la esfera financiera como tal. Paradojicamente, la creación de un mecanismo empresarial-social para hacer finanzas sostenibles de esta manera se transformará en un instrumento idóneo para la modernización y democratización rural local.

A pesar de lo atractivo de esta visión no debemos de caer en la trampa de pensar que tal modernización y mucho menos tal democratización sea fácil y unilineal, ni que la creación de un sistema financiera sostenible lleva inevitablemente y directamente en esta dirección deseada. En primer instancia, vale la pena subrayar nuestra conclusión sobre el enfoque institucional del desarrollo. La relación entre las diferentes componentes del capital social local y el desarrollo rural es inherentemente compleja. No tenemos un manual con un listado de formas de organización óptimas. Además, los procesos de cambio institucional , inevitablemente partiendo y enraizada en la institucionalidad heredada, tampoco son fáciles ni transparentes. Nuestro

análisis demuestra que no es posible hacer funcionar un sistema financiera sostenible sin que sea enraicada en la institucionalidad local heredada. Su eventual efecto inovador sobre la institucionalidad local partirá entonces de las limitaciones y oportunidades que hasta cierto punto ya estaban presentes en las comunidades rurales. En consecuencia, no hay nada automatico en el efecto institucional inovador más allá de la esfera de las finanzas de la instalación de un sistema financiera sostenible. Mucho dependerá de la forma exacta en el cual se sienta las bases institucionales para las operaciones financieras y en particular la forma de articularse con las redes sociales locales y sus reglas asociadas. Diferentes estudios en este libro intentarán de aportar elementos concretos para alimentar la reflexión sobre este tematica importante de las posibles externalidades institucionales de la creación de mercados financieros rurales reales. Esperemos que estas reflexiones sean útiles para mejorar nuestro arte de fomentar el desarrollo.

3. BIBLIOGRAFIA:

Adams, D. y Vogel, R. (1986) "Rural Financial Markets in Low-Income Countries: Recent Controversies and Lessons." In *World Development*. London, Pergamon Press, Vol. 14, n° 4, pp. 447-487

Adams, D. y Von Pischke, J.D. (1992) "Microentreprise Credit Programs: Déjà Vu" in *World Development*. London, Pergamon Press Ltd, Vol. 20, n°10, pp. 1463-70.

Adams, D. (1988) "The Conundrum of Successful Credit Projects in Floundering Rural Financial Markets" in *Economic Development and Cultural Change*. Vol. 36, n°2, pp. 355-67

Adams, D., Graham, W. y Von Pischke, J.D. Eds. *Undermining Rural Development with Cheap Credit*. (1984) Boulder, Westview Press.

Baland, J.-M. y J.P. Platteau. (1996) *Halting Degradation of Natural Resources. Is there a Role for Rural Communities ?* Oxford, Clarendon Press.

Bardhan, P.K. (1989) *The Economic Theory of Agrarian Institutions*. Oxford, Clarendon Press.

Bardhan, P.K. (2000) "Understanding Underdevelopment: Challenges for Institutional Economics from the Point of View of Poor Countries." In *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. Mohr Siebeck Vol. 156, n°1, pp. 216-235.

Barham, B.L.; Boucher, S. y M.R. Carter. (1996) "Credit Constraints, Credit Unions, and Small-Scale Producers in Guatemala" in *World Development*. London, Elsevier Science Ltd., Vol. 24, n°5, pp. 793-806.

Bebbington, A. (1997) "Social Capital and Rural Intensification: Local Organization and islands of sustainability

in the rural Andes" in *Geographical Journal*. 163 (2), pp. 189-197.

Bebbington, A. (1999) "Capitals and Capabilities: a framework for analyzing peasant viability, rural livelihoods and poverty" in *World Development*. London, Elsevier Science Ltd., vol. 27, n°12, pp. 2021-2044.

Besley, T. y S. Coate. "Group Lending, Repayment Incentives and Social Collateral." in *Journal of Development Studies*. Amsterdam, Elsevier Science B.V., Vol. 46, 1995, pp. 1-18.

Camerer, C.F. (1997) "Progress in Behavioral Game Theory" in *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 11, n°4, Fall, pp. 167-188.

Coleman, J.S. (1990) *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Harvard University Press.

Coleman, J.S. (1994) "A Rational Choice Perspective on Economic Sociology", in N.J. Smelser and R. Swedberg (eds.): *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton, Princeton University Press.

DAC Guidelines on Poverty Reduction. (2000) Volume I. DAC Informal Network on Poverty Reduction. Draft, March 2000.

Dasgupta, P. y I. Seragaldin. (2000) *Social Capital. A Multifaceted Perspective*. Washington D.C., The World Bank.

Edwards, M. (1999) *Enthusiasts, Tacticians and Sceptics: The World Bank, Civil Society and Social Capital*. (Paper available on the World Bank Social Capital Site)

Evans, P. (1996a) "Introduction: Development Strategies across the Public-Private Divide." In *World Development*. London, Elsevier Science Ltd., vol. 24, n°6, pp. 1033-1037.

Evans, P. (1996b) "Government Action, Social Capital and

Development: Reviewing the Evidence on Synergy." In *World Development*. London, Elsevier Science Ltd., vol. 24, n°6, pp. 1119-1132.

Gillis, M; Perkins, D.H., Roemer, M. y Snodgrass, D.R. (1992) *Economics of Development*. 3rd edition. New York, W.W Norton.

Granovetter, M. (1973) "The Strength of Weak Ties." In *American Journal of Sociology*. Vol. 78, pp. 1360-80.

Granovetter, M. (1994) "Business Groups" in *The Handbook of Economic Sociology*. Ed. N.J. Smelser y R. Swedberg. New York, Princeton University Press; pp. 453-475.

Greif, A. (1992) "Institutions and International Trade: Lessons from the Commercial Revolution" in *American Economic Review*. 82 (2), pp. 128-133.

Grootaert, C. (1999) *Social Capital, Household Welfare, and Poverty in Indonesia*. Local Level Institutions Working Paper n°6. Washington D.C. , The World Bank, Social Development Department.

Hayami, Y. y Otsuka, K. (1993) *The Economics of Contract Choice. An Agrarian Perspective*. Oxford, Clarendon Press.

Hoff, K, A. Braverman y J.E. Stiglitz. "Introduction" in *The Economics of Rural Organization. Theory, Practice, and Policy*. A World Bank Book. Oxford University Press, 1993, pp. 1-29.

Hoff, K. y Stiglitz, J.E. (1990) "Introduction: Imperfect Information and Rural Credit Markets – Puzzles and Policy Perspectives" in *World Bank Research Observer*. Vol. 4, pp. 235-269

Hulme, D. y P. Mosley. (1996) *Finance against Poverty. Volume 1*. London, Routledge.

International Labour Office. *Employment, Growth and Basic Needs*. Geneva, ILO, 1974.

Jonakin, J y L.J. Enriquez. (1999) "The Non-Traditional Financial Sector in Nicaragua: A Response to Rural Credit Market Exclusion." In *Development Policy Review*. Oxford, Blackwell Publishers. Vol. 17, pp. 141-69.

Knack, S. y P. Keefer. (1997) "Does Social Capital Have an Economic Payoff? A cross-country Investigation." In *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 112, pp. 1251-88.

Knack, S. (1999) *Social Capital, Growth, and Poverty. A survey of Cross-Country Evidence*. Social Capital Initiative Working Paper n°7. World Bank, Social Development Department, Washington, D.C. (www.worldbank.org)

Krahnen, J.P y Schmidt, R.H. (1994) *Development Finance as Institution Building. A New Approach to Poverty-Oriented Banking*. Boulder, Westview Press.

Krishna, A. y N. Uphoff. (1999) *Mapping and measuring social capital. A conceptual and empirical study of collective action for conserving and developing watersheds in Rajasthan, India*. Social Capital Initiative. Working Paper n°13. Washington, D.C., The World Bank, 80p.

Lewis, W.A. (1954) "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour" in *Manchester School of Economic and Social Studies*. Vol. 22 (May) ; pp. 139-91.

McKinnon, R. (1973) *Money and Capital in Economic Development*. Washington D.C., Brookings Institution.

Maluccio, J., L. Haddad y J. May. (2000) "Social Capital and Household Welfare in South Africa:1993-1998" in *Journal of Development Studies*. Vol. 36, n°6, pp. 54-81.

Mendoza, R. *Dilemmas of Promoting Development: a reflection*

on the role of NGOs. Antwerpen-Managua, DDW-UFSIA, Nitlapán-UCA, 1995, 40 p. (mimeo)

Milgrom, P. y Roberts, J. (1992) *Economics, Organization and Management*. Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall.

Morduch, J. (2000) "The Microfinance Schism", *World Development*,. London, Elsevier Science Ltd., Vol. 28, n°4, pp. 617-629.

Myrdal, G. (1968) *Asian Drama. An Inquiry into the Poverty of Nations*. New York, Twentieth Century Fund.

Nabli, M.K. y J. B. Nugent. "The New Institutional Economics and its Applicability to Development" in *World Development*. London, Pergamon Press, Vol. 17, n°9, 1989, pp. 1333-1347.

Narayan, D. y L. Pritchett. (1997) Cents and Sociability: Household Income and Social Capital in Rural Tanzania. *Social Development and Development Research Group, Policy Research Working Paper n°1796*. Washington, D.C., The World Bank.

Narayan, D. (1997) *Voices of the Poor. Poverty and Social Capital in Tanzania*. Environmentally and Socially Sustainable Development Studies and Monographs Series n°20 Washington D.C., The World Bank

Narayan, D. (1999) *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty*. Poverty Group, PREM. Washington D.C., The World Bank.

North, D.C. (1986) "The New Institutional Economics", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 142, p. 230-237.

North, D. (1990) *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge USA: Cambridge University Press, 1990, 146 p.

North, D. (1994) "Economic Performance through Time" in *American Economic Review*. Vol. 84, (June) pp. 359-68.

Oakley, P., B. Pratt y A. Clayton. (1998) *Outcomes and Impact: Evaluating Change in Social Development*. Intrac NGO Management and Policy Series. Oxford U.K., INTRAC, 177 p.

Ostrom, E. (1998) "A Behavioral Approach to Rational Choice Theory of Collective Action", *American Political Science Review*, 92(1), p. 1-22.

Oyen, E. (2000) Social Capital Formation as a Poverty Reducing Strategy ? Paper presented at the UNESCO/MOST ann CROP/ISSC symposium at the UN World Summit for Social Development, held in Geneva, June. (<http://www.crop.org/wdrelse2.htm>)

Picciotto, R. (1995) *Putting Institutional Economics to Work. From Participation to Governance*. World Bank Discussion Paper n° 304. Washington D.C., World Bank.

Platteau, J.-Ph. (1994a) "Behind the market stage where real societies exist -Part I: The Role of Public and Private Order Institutions" in *The Journal of Development Studies*, London, Frank Cass, vol 30, n°3, April, pp. 533-577

Platteau, J.-Ph. (1994b) "Behind the market stage where real societies exist -Part II: The Role of Moral Norms" in *The Journal of Development Studies*. London, Frank Cass, vol 30, n°4, June, pp. 753-817.

Platteau, J.-Ph. (2000) *Institutions, Social Norms and Economic Development*. Harwood Academic Publishers, 384 p.

Prakhash, S. (2000) *The institutional chapters: The World Bank's view of the Role of Institutions in Poverty Reduction*. Paper presented at the UNESCO/MOST ann CROP/ISSC symposium

at the UN World Summit for Social Development, held in Geneva, June. (<http://www.crop.org/wdrprak.htm>)

Putnam, R.D. (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N.J., Princeton University Press.

Putnam, R.D. "Democracy, Development, and the Civic Community: Evidence from an Italian Experiment" in *Culture and Development in Africa*. Ed. I. Seragaldin y J. Taboroff. Proceedings of an International Conference held at The World Bank, April 2-3 1992. The World Bank, 1994, pp. 33-73.

Ranis, G y Fei, J.C.H. (1961) "A Theory of Economic Development" in *American Economic Review*. Vol. 51, (Sept), pp. 533-65.

Rostow, W.W. (1960) *The Stages of Economic Growth: a Non-Communist Manifesto*. Cambridge, Cambridge University Press.

Ruben, R. (1997) *Making Cooperatives Work: Contract Choice and Resource Management within Land Reform Cooperatives in Honduras*, PhD thesis, Faculty of Economics and Econometrics, Free University of Amsterdam.

Sandler, T. (1995) *Collective Action. Theory and Applications*. Ann Arbor, The Michigan University Press.

Seibel, H.D. "Easy Money: How to Undermine Financial Systems and Development." in *Quarterly Journal of International Agriculture*. Vol. 33, n°1, January-March 1994, pp. 60-77.

Stiglitz, J. y Weiss, A. (1981) "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information." In *American Economic Review*. Vol. 71, (June), pp. 393-410.

Stiglitz, J. y A. Weiss. (1983) "Incentive Effects of Terminations:

Applications to the Credit and Labour Markets." In *The American Economic Review*. Vol. 73, n° 5, pp. 912-927.

Stiglitz, J.E. (1986) "The New Development Economics" in *World Development*. Vol. 14, pp. 257-265.

Stiglitz, J.E. (1989) "Markets, Market Failure, and Development" in *American Economic Review. Papers and Proceedings*. pp. 197-203.

Stiglitz, J.E. (1990) "Peer monitoring and credit markets" in *The World Bank Economic Review*. Vol. 4, pp. 351-366.

Stiglitz, J.E. (2000a) "Formal and Informal Institutions" in Dasgupta, P. y I. Seragaldin Ed., o.c., pp. 59-68.

Stiglitz, J.E. (2000b) "Capital Market Liberalisation, Economic Growth, and Instability." In *World Development*. London, Elsevier Science Ltd., vol. 28, n°6; June, pp.1075-1086.

Strachan, H. (1976) *Family and Other Business Groups in Economic Development: the case of Nicaragua*. New York, Praeger.

Temple, J. y P.A. Johnson. (1998) "Social Capability and Economic Growth" in *Quarterly Journal Of Economics*. Cambridge, MIT-Press, Vol. CXIII, n°4, november, pp. 965-990.

N. Uphoff. (1993) "Grassroots Organizations and NGOs in Rural Development: Opportunities with Diminishing States and Expanding Markets." in *World Development*, London, Pergamon Press, Vol. 21, n°4, pp. 607-622.

Uphoff, N. (2000) "Understanding Social Capital: Learning from the Analysis and Experience of Participation" in Dasgupta, P. y I. Seragaldin Ed., o.c., pp. 215-251.

Uphoff, N. y C.M. Wijyaratna. (2000) "Demonstrated Benefits from Social Capital; the Productivity of Farmer Organizations in Gal Oya, Sri Lanka" in *World Development*. London, Elsevier Science Ltd. Vol. 28, n°11, pp. 1875-90.

Van Esbroeck, D. *Syntheserapport*. (Voorlopige versie) Gezamenlijke evaluatie ABOS-NGO's: Systemen van kredietverlening voor economische activiteiten in de rurale sector. Leuven, South Research, September 1995, 80 p. + annexen.

Varian, A. (1990) "Monitoring Agents with Other Agents" in *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. Vol. 146, pp. 153-174.

Vogel, R.C. (1984) "Savings Mobilization: the Forgotten Half of Rural Finance" in Adams, et.al., o.c., pp. 248-265.

Von Pischke, J.D. (1991) *Finance at the Frontier: Debt Capacity and the Role of Credit in the Private Economy*. EDI Development Studies. Washington, D.C., The World Bank.

Wattel, C. "Financiamiento Rural en Centroamérica: Debate Teórico y Experiencias Prácticas" en *Ajuste Estructural y Economía Campesina*. Ed. J. De Groot y M. Spoor. Managua, ESECA-UNAN, 1994, pp. 239-264.

Wenner, M.D. "Group Credit: A means to improve information transfer and loan repayment performace" In The Journal of Development Studies. London, Frank Cass, Vol. 32, n.2, dec 1995, pp. 263-281.

Williamson, O.E. (1985) *The Economic Institutions of Capitalism*, New York, Free Press.

LA INVISIBILIDAD DE LO LOCAL. RESPUESTAS COMUNITARIAS EN AMERICA LATINA A LA GLOBALIZACION *

JUAN PABLO PEREZ SAINZ¹

Intuitivamente, el término globalización sugiere ideas como la comprensión del mundo o el desarrollo de una conciencia planetaria o la negación del espacio por el tiempo minimizando la distancia física entre lugares. En este sentido, se puede pensar que estamos ante un proceso de homogeneización a escala mundial. No obstante, la evidencia empírica señala que, en muchos lugares, ha acaecido una auténtica revitalización de lo local, potenciando sus peculiaridades, cuestionando así esa pretensión de homogeneización globalizadora.² La bibliografía, normalmente del Norte, apunta a la constitución de dos tipos de socio-territorialidades locales en la globalización. Por un lado, estarían las denominadas ciudades globales caracterizadas por los siguientes rasgos: firmas transnacionales

* Artículo fue tomado de **Anuario Social y Político de América Latina y El Caribe**. Venezuela: Nueva Sociedad; Costa Rica: FLACSO Secretaría General, 2002; págs. 132-139.

1 Profesor e Investigador de FLACSO, Sede Costa Rica. jpps@flacso.or.cr

2 Esto ha dado pie a acuñar un neologismo curioso en inglés: «glovalisation» (Swyngedouw, 1992; Robertson, 1995).

desarrollando actividades estratégicas (diseño, gestión, comercialización, etc.); localización de mercados financieros (forma dominante del capital globalizado); presencia importante de mano de obra inmigrante extranjera; concentración de elites intelectuales que otorgan prestigio a la respectiva ciudad; y flujo importante de turistas internacionales (Sassen, 1991; Castells y Hall, 1994; Borja y Castells, 1997; García Canclini, 1999). Por otro lado, estarían las regiones calificadas como ganadoras que han logrado generar distritos industriales exitosos (Pyke et al., 1992; Pyke y Sengenberger, 1993; Benko y Lipietz, 1994).

En América Latina, es difícil hablar de ciudades globales aunque se puede intentar. Por su parte, hay redefiniciones en ciertas regiones que da a pensar en su (re)inserción en la globalización (Panadero Moya et al., 1992; Curbelo et al., 1994; De Mattos et al., 1998; ILPES/CEUR, 1999). Pero, hay una modalidad de socio-territorialidad local que no es contemplada por su invisibilidad. Nos referimos a la comunidad de vecindad³ que ha logrado estructurar su economía local en torno a una cierta aglomeración de establecimientos pequeños dedicados a una actividad globalizada.⁴ Es este tipo de socio-territorialidad local la que queremos abordar en este texto. Demostrar su incidencia, a nivel nacional, es imposible debido a su invisibilidad y porque además la información oficial no refleja estos procesos a nivel micro que no son fácilmente agregables.⁵ Para superar este problema de visibilidad queremos echar mano de estudios de casos que hemos realizado en distintas comunidades de

3 El término proviene de la sociología clásica, en concreto de Tönnies (1996). Se trata de un tipo de comunidad de lugar, basada en lazos de proximidad geográfica y que tiene como espacio el pueblo pero que no debería limitarse, como propuso en su tiempo este autor, a la agricultura como actividad económica.

4 Existen respuestas desde abajo que han logrado visibilizarse. Nos referimos a la migración internacional y al fenómeno del transnacionalismo desde abajo.

5 El problema de la agregación refleja un fenómeno de la globalización: la nación no es más la socio-territorialidad central y emergen otras que no son fácilmente asimilables a ella.

escenarios en los que este tipo de comunidades se pueden insertar en el proceso globalizador: el turismo internacional, la artesanía para exportación y la subcontratación manufacturera. Estamos seguros que los lectores conocen de casos, en sus respectivos países, que pueden enmarcarse en estos escenarios. En este sentido, los casos de estudio que se analizan tienen poder paradigmático y trascienden su especificidad centroamericana.

El presente artículo busca, ante todo, visibilizar este tipo de comunidades y mostrar así que hay procesos de inserción en la globalización que no son producto de la acción de firmas multinacionales (actor por excelencia de la globalización) y / o de las políticas estatales. Para ello se aborda, en un primer apartado, cuestiones relevantes a cómo estas comunidades se han insertado en la globalización y cómo, en la actualidad, se mantienen en la misma. Esta integración plantea una pregunta crucial: ¿son los ganadores de la globalización, unos pocos o es la comunidad en su conjunto? Contestar este interrogante supone identificar una serie de dinámicas al interior de la propia comunidad. Este ejercicio se lleva a cabo en un segundo acápite. Y se concluye con algunas reflexiones sobre las opciones que confrontan este tipo de comunidades ante este mundo imprevisible y lleno de riesgos que es la globalización.

CÓMO SE ENTRA A LA GLOBALIZACIÓN POR LA PUERTA DE ATRÁS Y SIN ARMAR ALBOROTO

Los casos que vamos a considerar son los de La Fortuna, localidad costarricense que se ha erigido en uno de los principales turísticos de este país; La Palma, principal centro artesanal de El Salvador, cuyas artesanía son emblemáticas de ese país; y San Pedro Sacatepéquez, comunidad indígena guatemalteca, que se ha convertido en un importante centro de subcontratación para prendas de vestir para la exportación.

En términos de la génesis de cómo estas comunidades se insertaron en el proceso globalizador hay un par de fenómenos claves a destacar. Por un lado, las génesis son específicas y expresan los procesos históricos propios de cada comunidad. Así, La Fortuna, localidad de vocación agrícola, vio su destino cambiar cuando, en 1968, el volcán Arenal, contiguo a esta localidad, entró en erupción. Desde entonces, como se ha mantenido la actividad volcánica, esta comunidad se ha convertido en uno de los principales destinos turísticos en Costa Rica. En el caso de La Palma, el origen de la artesanía, que no era una actividad tradicional de esta comunidad, hay que ubicarlo en 1971 cuando varias personas, incluyendo al famoso pintor capitalino Fernando Llort, llegaron a vivir en La Palma, buscando la vida tranquila entre los pinos de la zona. Formaron una comuna, y a pesar de que sus necesidades económicas no eran tan apremiantes, buscaron actividades que les podían proveer un ingreso además de aprovechar sus habilidades artísticas. Empezaron a tallar madera y luego la semilla de copinol,⁶ dibujando en ambas diseños semejantes. Esto dio lugar, justamente, al inicio del quehacer artesanal. Y en San Pedro Sacatepéquez, la actividad ancestral indígena, el cultivo de la milpa (fundamentalmente, maíz y frijol) dejó ser central cuando, a mitad del siglo pasado, esta comunidad se vio sacudida por tendencias modernizadoras como acaeció en otras comunidades indígenas guatemaltecas. El comercio se fue erigiendo en la principal ocupación, en concreto para los hombres. Y fue, justamente, un comerciante el que desencadenó la «revolución manufacturera» de San Pedro Sacatepéquez. Aprendió a coser en una empresa pequeña capitalina y, al cabo de dos años, estableció su propio taller en la comunidad a inicios de los años 60.

Pero, por otro lado, a pesar de la especificidad de cada génesis hay un elemento común fundamental a todos

6 Esta semilla es el del tamaño de una uva grande. La parte exterior es de color café oscura pero la interior es blanca que es lo que se pinta o talla. Al respecto

estos casos: las comunidades supieron convertir en endógenos estos procesos y hacerlos propios. En La Fortuna, la respuesta a este inicio y posterior crecimiento del flujo de turistas internacionales fue dada por los propios habitantes de la localidad. Así, para 1990, esta localidad contaba solamente con dos hoteles y unas cabinas destinadas fundamentalmente al turismo nacional; hacia fines de la década había ya más de cincuenta establecimientos de hospedaje y más de una docena de alimentación. Actualmente hay 125 establecimientos turísticos de todo tipo en la zona de La Fortuna, de las cuales 120 están en manos de originarios de la región. En el caso de La Palma, Fernando Llort y sus amigos formaron el primer taller llamado "La Semilla de Dios", dándole cierto sentido religioso, y comenzaron a crecer debido al flujo turístico (turistas nacionales principalmente) y sus contactos. "La Semilla de Dios", que se legalizó como cooperativa en 1977, sirvió como fuente de trabajo para algunos jóvenes que empezaron a conocer el trabajo y desarrollar sus propias habilidades artísticas. De esta manera se fueron creando, progresivamente, pequeños establecimientos aportando cada uno algo nuevo al diseño original. Esto ha supuesto que, si bien se reconoce que la actividad artesanal nació como iniciativa de Fernando Llort y otros artistas de San Salvador, es ahora considerada como patrimonio de La Palma. Y, en San Pedro Sacatepéquez, el primer taller creado por ese pionero se convirtió en una auténtica escuela de aprendizaje donde los trabajadores, una vez adquiridos los conocimientos necesarios, crearon sus propios establecimientos. Así se inició un proceso en el que, por décadas, los sampedranos confeccionaban ropa que vendían los fines semanas por toda Guatemala e incluso en zonas fronterizas de El Salvador y

existe la anécdota que, un día, Fernando Llort y sus amigos estaban conversando en la calle cuando observaron cómo un niño raspaba una semilla de copinol contra un muro. Cuando se mostró su parte interna, la fuerza de su blancura impresionó tanto a los artistas que empezaron a imaginar posibilidades estéticas de la semilla.

Honduras. Esta etapa culminó, a fines de los 80, cuando el auge de la maquila de la confección en Guatemala y los cambios en la legislación, permitieron la subcontratación. Así, esta comunidad se convirtió en el destino de numerosos subcontratos de empresas exportadoras localizadas en la capital.

Si bien se ha dado esta conversión endógena, la inserción en la globalización es compleja y ha generado, en todas las comunidades, distintas vías de acceso al mercado global. Al respecto hay dos fenómenos a destacar.

Primero, estas vías muestran distintas posibilidades de apropiación local del excedente generado. Así, en La Fortuna, la mayoría de los turistas llegan por sus propios medios y se alojan en pequeños hoteles lo cuales, en cooperación con operadores locales de turismo, ofrecen servicios de excursiones para los días que se permanece en esta localidad. Este es un arreglo que retiene el excedente en La Fortuna. Pero también hay turistas que acceden a través de operadores no locales y que pernoctan apenas una noche. En este caso, la apropiación es —en gran parte— extralocal. La Palma muestra también contrastes entre la comercialización en manos de intermediarios no locales (casi dos tercios de los talleres venden de esta manera) y los locales o los que comercializan directamente. Y, en San Pedro Sacatepéquez, los extremos lo constituyen los talleres sometidos a la submaquila (mero cosido de piezas y con arreglos coyunturales) de las fábricas⁷ que han logrado contratos directos que son más ventajosos y estables.

Y segundo, esta diversidad de arreglos muestra también posibilidades de mejor inserción en el mercado global. Aquí entra la problemática de los encadenamientos

7 Existen cuatro fábricas en el sentido estricto del término. Esto demuestra la diferenciación del tejido socio-productivo de esta localidad.

globales.⁸ Todos estos casos pertenecen a encadenamientos guiados por los compradores donde la cuestión clave es cómo tener un conocimiento y acceso mejor al consumidor final. Así, en La Fortuna no parece que hay una estrategia clara de mercadeo por parte de los hoteles pequeños, lo que puede debilitarlos ante los tours operadores extralocales, aunque por el momento el dinamismo es tal que tales riesgos, y otros, no se perciben. En La Palma, el ejemplo a seguir son los talleres que han logrado exportar directamente, pero son la minoría. Al respecto hay que mencionar el papel jugado por el denominado “comercio justo” y, en este sentido, hay que señalar que el auge de la producción artesanal tuvo lugar en los 80 cuando el conflicto bélico que azotó a El Salvador visibilizó a este país y generó dinámicas de solidaridad con el mismo. Estos procesos ya no son lo mismo en la actualidad. Y en San Pedro Sacatepéz, las cuatro fábricas existentes, a través de contratos directos, han logrado que su actividad manufacturera no se limite al cosido de prendas sino que han incorporado actividades de corte y acabado generando mayor valor agregado.

Esta problemática de ganar posiciones en el mercado global⁹, puede ser abordada de manera individual o colectiva. Esta disyuntiva plantea si los ganadores de la globalización son unos pocos o si es la comunidad en su conjunto. Para poder saber hacia dónde se decanta esta opción hay que

8 Tales encadenamientos suponen la existencia de cuatro elementos: la producción de valor añadido a través de un conjunto de actividades económicas; la dispersión geográfica de redes productivas y comerciales que involucran empresas de distintos tipos y tamaños; la existencia de una estructura de poder entre las firmas que determina cómo los diferentes recursos (humanos, materiales, financieros, etc) se distribuyen y se asignan a lo largo de la cadena; y, la presencia de contextos institucionales que sirven para identificar las condiciones (locales, nacionales o internacionales) que posibilitan cada momento de la cadena. Las mismas pueden ser «guiadas por los productores» («producer driven») o «guiadas por los compradores» («buyer driven») (Gereffi y Korzeniewicz, 1994; Gereffi, 1995; Gereffi y Hamilton, 1996).

9 En la literatura sobre encadenamientos globales (Gereffi y Tam, 1998), este fenómeno se conoce como “upgrading” de difícil traducción al español.

indagar las dinámicas locales que es lo que vamos a llevar a cabo en el próximo apartado.

1. LA GLOBALIZACION DE UNOS POCOS O LA GLOBALIZACION DE LA COMUNIDAD

Hay tres dinámicas locales que son claves para poder determinar si la acción de insertarse en la globalización va tener un carácter fundamentalmente individual o, por el contrario, colectivo involucrando a la comunidad en su conjunto.

a) La primera de estas dinámicas remite a la actividad globalizada de la economía local. Esta es una actividad configurada como aglomeración.¹⁰ La pregunta clave es la de la cohesión de la misma. Es decir, hay que determinar si la aglomeración supone algo más que un conjunto de establecimientos ofreciendo el mismo bien o servicio y localizadas en el mismo territorio. La pregunta tiene dos respuestas. La primera tiene que ver con la cohesión sectorial y al respecto lo importante es ver si las economías externas (que en la concepción original de Marshall, no dependen de factores internos al establecimiento sino del desarrollo general del sector en cuestión) tienen incidencia o no.¹¹ Los casos de estudio muestran varios fenómenos al respecto. Primero, se detecta ausencia de las economías denominadas de especialización. O sea, no hay desarrollo de servicios de apoyo a la producción ni en el caso de La Palma ni en San Pedro

10 Hay estudios en América Latina sobre aglomeraciones a partir del concepto de eficiencia colectiva. Este enfoque ha sido utilizado en casos de estudio en Brasil (Schmitz, 1995), México (Rabelotti, 1995) y Perú (Visser, 1999).

11 Se podría hablar de tres tipos de economías externas: las de especialización, resultado de la división del trabajo entre empresas productivas y las dedicadas a procesos complementarios; las de información y comunicación fruto de la producción de bienes no normalizados que pueden minimizar los costos de transacción; y, las laborales como producto de la disponibilidad de una oferta considerable de mano de obra calificada (Zeitlin, 1993).

Sacatepéquez y, por tanto, la división del trabajo en estas aglomeraciones es muy incipiente: todo el mundo, prácticamente, hace lo mismo. La Fortuna es distinto porque el turismo es una pluralidad de actividades donde sí acaece división del trabajo diríamos casi "natural". Segundo, hay una economía externa, de tipo simbólico, importante y que tiene que ver con el reconocimiento de la actividad en el mercado globalizado: La Fortuna es, prácticamente, sinónimo del volcán Arenal; la artesanía de La Palma se ha erigido en emblemática de la de El Salvador; y San Pedro Sacatepéquez se ha ganado, desde hace tiempo, fama de comunidad laboriosa. Cuarto, hay en los tres casos una mano de obra adecuada que circula en la aglomeración. Y quinto, los establecimientos más dinámicos son los que se benefician más de las economías externas, especialmente de las de información y comunicación.

La cohesión de la aglomeración, desde un punto de vista socio-territorial, remite a la problemática del capital comunitario entendido como como un proceso de apropiación de distintos tipos de recursos socio-culturales de la comunidad, por propietarios de establecimientos de la aglomeración respectiva, que pueden tener efectos cohesionadores sobre la misma. La existencia de diversos tipos de recursos conlleva que se deba diferenciar en tres diferentes formas de capital comunitario.¹²

El primero tiene que ver con la internalización de valores comunitarios para reforzar la identidad gestada en la actividad globalizada. Se trata de cómo el reconocimiento de la comunidad en la globalización, sirve para afianzar la

12 Estas modalidades son las propuestas por Portes y Sensenbrenner (1993) pero que estos autores interpretan en términos de capital social. No obstante si se toma en cuenta la propuesta de Lin (2001) que sólo los recursos insertos en redes deberían ser considerados como capital social, estas formas deben ser reformuladas en términos de otro tipo de capital. Por nuestra parte, postulamos que sea en términos de capital comunitario.

trayectoria de oficio de los propietarios de establecimientos de la actividad globalizada. Esto parece suceder en La Fortuna donde los casos dispuestos a abandonar la actual ocupación, incluso si logran oportunidades con mejores remuneraciones, es mínimo entre los propietarios de hoteles pequeños. Lo contrario acaece en San Pedro Sacatepéquez. La mayoría de los productores subcontratados abandonarían su actual actividad si pudieran. Este hecho genera perplejidad ya que, de los tres casos de estudio, es éste donde los procesos de formación identitaria han sido más dilatados en el tiempo. Al respecto, nuestra hipótesis es que la subcontratación, al alejar a los productores del contacto directo con el mercado que tenían con su producción propia, ha inducido una profunda erosión de la identidad gestada durante décadas.

b) El segundo proceso es la cooperación entre establecimientos que puede generarse de las redes entre propietarios de los mismos. En los tres casos un buen número de propietarios están involucrados en préstamos no monetarios de distinto orden (de materia prima, herramientas, información sobre proveedores y/o clientes, etc.) pero los mismos no generan confianza suficiente para materializarse en arreglos de cooperación. De nuevo, la excepción es La Fortuna donde esa división del trabajo "natural" del turismo, con su pluralidad de actividades, facilita la cooperación.

La reacción a amenazas externas que pueden inducir la organización de los propietarios pequeños, que es un tercer proceso, sólo ha acaecido en La Palma. Hace un par de años, un cliente norteamericano, ante el incumplimiento en entregas amenazó con abrir una fábrica en Honduras para producir el mismo tipo de artesanías. Este peligro unió momentáneamente a los artesanos palmeños pero, pasada la coyuntura, esta forma de capital comunitario se mostró efímera ya que no cristalizó en la organización de los artesanos.

Y es también el caso salvadoreño el que sirve para ejemplificar una cuarta modalidad de capital comunitario: la moralización de la vida económica para propiciar la innovación sobre la imitación. En principio, la mayoría de los artesanos de esta localidad expresan que no actúan de manera individual tomando en cuenta las opiniones del resto de la comunidad sobre su comportamiento. No obstante, también la mayoría de ellos perciben que la principal competencia proviene del interior de la propia comunidad ya que prevalece la imitación sobre la competencia.

Por consiguiente, estos ejemplos muestran resultados mixtos en términos de cohesión tanto en su dimensión sectorial como socio-territorial lo que insinúa que se está ante procesos complejos que resaltan la especificidad de cada comunidad.

La segunda dinámica local clave es la que tiene lugar en el plano político institucional. Al respecto el concepto clave es el de densidad institucional (Amin y Thrift, 1993). El mismo, en primer lugar, alude a la presencia institucional, o sea a la existencia de suficientes instituciones de distinto tipo. Segundo, la densidad institucional no es sólo una cuestión de magnitud sino también de interacción entre las instituciones presentes. Tercero, como corolario de lo anterior, sugiere la conformación de estructuras locales de dominación y/o coaliciones de intereses que logren representaciones colectivas y establezcan normas de conducta económica. Y, finalmente, postula el desarrollo de una conciencia que haga que los actores se sientan involucrados en un proyecto común. Es decir, la densidad institucional busca la colectivización y corporativización de la vida económica de la correspondiente localidad. Este concepto para su aplicación a realidades como las consideradas en este texto requiere de una doble precisión analítica. Por un lado, el proyecto consensuado de desarrollo local debería tener como eje la actividad globalizada que se materializa en la aglomeración lo cual tendría como consecuencia la constitución de un actor

colectivo por parte de los agentes económicos presentes en la aglomeración que además debería tener un protagonismo clave. Y, por otro lado, los procesos de densificación institucional deben tener al gobierno local en el centro de su dinámica. En toda América Latina y como resultado de los procesos de ajuste estructural, se están dando procesos de descentralización estatal de distinta índole y alcance. La clave reside en que esta dinámica descentralizadora no sea ajena a la inserción de la respectiva aglomeración en el proceso globalizador.

La evidencia recabada sobre los casos de estudio muestra varios fenómenos pertinentes. Primero, se detectan diferencias en términos de asociatividad de los propietarios, que sería la mejor expresión de desarrollo de acción colectiva por parte de los actores de la propia aglomeración. Las razones varían de localidad a localidad. En el caso costarricense se logró constituir una asociación de microempresas turísticas pero tuvo vida efímera. Al respecto, hay que pensar en una doble causa sobre las orientaciones individualistas predominantes. Por un lado, La Fortuna no es ajena a esa modalidad de constitución de ciudadanía pasiva en la que se han fundamentado el Estado costarricense resultante del conflicto de 1948 en ese país. O sea, se ha gozado de derechos, especialmente en el campo social, si haber luchado por ellos. Y, por otro lado, el dinamismo que caracteriza el desarrollo del turismo en esta localidad, conlleva que haya una percepción generalizada de oportunidades ilimitadas las cuales pueden ser aprovechadas de manera individual y la acción colectiva, por lo tanto, no parece necesaria. En cuanto a San Pedro Sacatepéquez, la razón de ausencia de asociatividad habría que rastrearla, además de las secuelas devastadoras —en términos de miedo y apatía— del largo conflicto bélico que ha sufrido Guatemala, en el aislamiento que parece haber generado la subcontratación. Y La Palma, por el contrario, muestra desarrollo asociativo a través de la modalidad de cooperativa y de la agremiación artesanal.

Segundo, la instancia municipal puede tener papeles distintos pero, en los tres casos, muestra una incidencia bastante limitada sugiriendo ausencia de interacción con la respectiva actividad económica. Está, prácticamente, ausente en La Fortuna, por su condición de distrito y no de cantón¹³ y por la fuerte tradición centralista del estado costarricense. No ha jugado papel alguno en San Pedro Sacatepéquez aunque hay indicios que eso puede cambiar. Y sólo en La Palma ha tenido cierta incidencia.

Tercero, la localización de la comunidad cuenta. Así, San Pedro Sacatepéquez, por su cercanía a Ciudad de Guatemala, ha tenido muy poco desarrollo institucional que queda además subsumido en la capitalina.

Cuarto, los clivajes políticos pueden ser determinantes. El ejemplo más patente es el caso salvadoreño que, teniendo el mayor desarrollo institucional de los tres casos, el mismo se encuentra entrabado por las secuelas del conflicto bélico expresado, en la actualidad, en un fuerte enfrentamiento de los principales partidos políticos del país. O sea, las diferencias de agenda a nivel nacional no permite alcanzar consensos a nivel local.

Y finalmente, las interacciones institucionales son limitadas en los tres casos y, por tanto, no se vislumbra la conformación de coaliciones locales y, mucho menos, la posibilidad de formulación de un proyecto hegemónico que aglutine a la comunidad en su conjunto cara a la globalización.

c) Y la tercera dinámica local clave es la que tiene que ver con la equidad. Es la vieja pero insoslayable dimensión social del desarrollo. La misma tiene una doble expresión.

13 En Costa Rica, la unidad política-administrativa equivalente al municipio, en otros países, es el cantón. Este, a su vez, se compone de varios distritos.

Por un lado, se refleja en el bienestar de los hogares en términos de contribuir a su integración social. Al respecto la evidencia de los casos muestra tres fenómenos interesantes. El primero tiene que ver con el hecho que la situación de (des)integración social prevaleciente en las comunidades tiene un pasado. Así, los niveles de pobreza en La Fortuna son inferiores a los de las otras dos comunidades y el de la Palma es inferior al de San Pedro Sacatepéquez, el único caso donde la pauperización está aún generalizada. La primera diferencia muestra los patrones de modernización, en las décadas pasadas, en Centroamérica: incluyente en Costa Rica y excluyente en los otros dos países. Y la segunda diferencia es indicativa del efecto redistributivo que han tenido, desde los 80, las remesas en El Salvador que han logrado una reducción significativa de la pobreza.¹⁴ Por consiguiente, la globalización no supone un borrón y cuenta nueva con el pasado. Segundo, no siempre la integración laboral de miembros de la unidad doméstica a la actividad globalizada tiene un impacto positivo en la reducción de la pobreza. Acaece en La Fortuna y en San Pedro Sacatepéquez pero no en La Palma donde se insinúa que los ingresos obtenidos en la artesanía no tienen un impacto significativo en el bienestar de los hogares. En esta comunidad son, entre otros factores, las remesas las que juegan ese papel recordando que la principal forma de inserción de El Salvador en la globalización, es la migración transnacional. Y un tercer fenómeno a destacar es la incidencia de la educación en la integración social. En tanto que la misma es fruto de un servicio público, nos recuerda que el Estado, y por tanto la pertenencia nacional, siguen contando. Es decir, si bien las comunidades han logrado una inserción directa con el mercado globalizado, no han dejado de pertenecer a su respectivo país.

¹⁴ Obviamente, esta observación es válida antes de los terribles terremotos de inicios del 2001 que han asolado a este país.

Por otro lado, la problemática de la equidad se refleja en el mercado local de trabajo y, en concreto, en el empleo generado en la aglomeración cuya actividad está globalizada. Al respecto hay también tres fenómenos a reseñar. El primero tiene que ver con la calidad de empleo generado que remita a la cuestión de cómo los propietarios de establecimientos de la aglomeración perciben al trabajo como factor de competitividad en la globalización. Si el trabajo se considera un simple costo, lo que suele conllevar precariedad laboral, éste es un factor de competitividad muy limitado. Por el contrario, si se está ante fuerza de trabajo con suficiente capital humano, y por tanto, correspondiente a empleos de calidad, ésta se convierte en un factor eficaz de competitividad con capacidad para adaptarse a los cambios del mercado y a sus nuevos requerimientos. La "vía alta" de inserción en la globalización, basada en fuerza de trabajo con capital humano elevado y empleo de calidad, es mucho menos espúrea que la "vía baja", basada en mano de obra vulnerable y en empleo precario. El segundo fenómeno tiene que ver con el acceso al empleo de categorías socio-laborales (mujeres, jóvenes, indígenas, etc.) que, históricamente, han sido discriminadas en el mercado de trabajo. Y el tercer fenómeno, prolongación del segundo, remite a minimizar las brechas en la remuneraciones de estas categorías.

Los resultados de las tres comunidades muestran que, en general, se está aún en la "vía baja" y que los resultados de acceso y brechas de ingresos de categorías vulnerables son disímiles sin que se pueda detectar un patrón. O sea, responden a la especificidad de cada comunidad.

2. REFLEXIONES FINALES

Los tres ejemplos, utilizados como referentes empíricos de las proposiciones analíticas presentadas, muestran que es posible que comunidades de vecindad que logran desarrollar una cierta aglomeración de empresas pequeñas, se inserten en la globalización si la actividad de la

respectiva aglomeración es reconocida en el mercado global. En este sentido se puede decir que estamos ante comunidades "ganadoras". No obstante, el uso de comillas es indicativo que tal éxito es relativo y no está exento de problemas que constituyen retos para estas comunidades si quieren seguir insertas en el proceso globalizador.

Así, La Fortuna, que se muestra como el ejemplo más exitoso, confronta dos problemas. El primero tiene que ver con su baja institucionalidad como producto de su condición de distrito, y no de cantón, en un país de fuerte tradición centralista. El segundo remite a la acentuación de tendencias individualizadoras que el dinamismo de la actividad turística ha impuesto haciendo superflua la acción colectiva para el logro del éxito. Este déficit puede ser problemático si las amenazas, que ya planean en el horizonte y que tienen que ver con las perspectiva de implantación de grandes cadenas hoteleras, se hacen realidad. La ausencia de acción colectiva supondrá que la comunidad no podrá evitar que la mayor parte del excedente generado localmente sea apropiado fuera de la localidad.

Los desafíos de La Palma son otros. Por un lado, la actividad artesanal se ve confrontada al claro predominio de la imitación sobre la innovación sin que el capital comunitario, concretamente la moralización de la vida económica, pueda evitarlo. Y, por otro lado, aunque este es el caso de mayor desarrollo institucional, el mismo se ve afectado por la fisuras político-partidarias existentes a nivel nacional. De ahí que no sea de extrañar que el incipiente liderazgo institucional esté en manos de actores extralocales.

Y, por su parte, el gran reto para San Pedro Sacatepéquez es el deterioro identitario de sus productores inducido por la subcontratación que los ha enajenado del mercado como arena de reconocimiento social. Sin actores económicos fuertes, difícilmente esta comunidad podrá seguir inserta, como un todo, en la globalización. Sólo las fábricas

ya constituidas y, tal vez, algunos de los establecimientos más grandes, tendrán la capacidad de adaptarse a los cambios en los subcontratos que están evolucionando desde el simple ensamblaje (cosido de piezas) a contratos más integrales incorporando otras operaciones (corte de tela, acabados, etc.).

Pero, además de estas observaciones particulares a cada una de las localidades, es posible destacar, a título de conclusiones, algunas ideas que nos parecen importantes.

Primero, la inserción en la globalización no es inevitablemente el resultado de la acción de firmas multinacionales y/o de políticas estatales. Existen comunidades que silenciosamente han logrado, a través de procesos peculiares, integrarse en el mercado global, son inserciones que permanecen invisibles, porque no tienen un reflejo en las estadísticas nacionales, pero de gran incidencia a nivel local y que no deberían seguir siendo ignoradas.

Segundo, esta inserción es posible cuando, por la razón que sea, la comunidad encuentra una oportunidad y la aprovecha. Saber aprovecharla implica hacer endógena esa oportunidad para que no dependa de factores extralocales y coyunturales. Esto supone el desarrollo de una aglomeración, normalmente de establecimientos pequeños, que se erige en el eje de la economía local.

Tercero, la permanencia en el mercado global es problemática. Este es un mercado que se caracteriza por su alta volatilidad y, por tanto, es generador permanente de riesgo. Capacidad de manejo de esa volatilidad y de su riesgo implícito es clave para no tener una inserción espúrea en la globalización. Esto se logra ganando posiciones en el mercado global.

Cuarto, la globalización, como todo proceso societal, diferencia ganadores de perdedores. En un contexto como

el comunitario, la disyuntiva clave es si los ganadores son unos pocos (normalmente los propietarios de establecimientos con orientaciones innovadoras) o si es la comunidad en su conjunto. O sea, globalización de unos pocos "versus" de la gran mayoría.

Quinto, esta disyuntiva se dirime, en gran medida, por el resultado de dinámicas internas, fundamentalmente tres. La primera es la que tiene que ver con la cohesión de la aglomeración que tiene tanto una dimensión sectorial como socio-territorial. Aquélla depende del desarrollo de economías externas mientras ésta de la movilización de diferentes formas de capital comunitario. La segunda dinámica es la que remite a la densidad institucional. Y la tercera se refiere a la equidad tanto a nivel del bienestar de los hogares como del empleo. Cohesión de la aglomeración, densificación institucional e integración social y laboral decantan la disyuntiva hacia lo colectivo y, por tanto, la beneficiada es la comunidad. Lo contrario privilegia las acciones individuales de los empresarios exitosos.

Finalmente, la opción individual orienta hacia un escenario donde se aprovecha, por unos pocos, las oportunidades de la globalización pero no, necesariamente, se afrontan los riesgos de la misma. Esto supone, en nuestra opinión, una inserción individualizada en la globalización y de tipo espúreo. Por el contrario, la opción comunitaria aprovecha también las oportunidades y al colectivizarlas se intenta minimizar riesgos buscando una inserción menos espúrea. Es esta vía, que se puede denominar de corporativismo comunitario globalizado, la que nos parecería más deseable y por la que habría que apostar. La misma puede ofrecer un modo digno de transitar por el horizonte histórico de la globalización.

3. BIBLIOGRAFIA

Amin,A. y Thrift,N.(1993): "Globalization, Institutional Thickness and Local Prospects", **Revue d'Économie Régional et Urbaine**, No.3

Benko, G. y Lipietz, A. (1994): **Regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica**, (Valencia, Edicions Alfons El Magnanim)

Borja, J. y Castells, M. (1997): **Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información**, (Madrid, Taurus)

Castells, M. y Hall, P. (1994): **Technopoles of the World**, (London, Routledge)

Curbelo, J.L.; Alburquerque, F.; De Mattos C.A.; y Cuadrado, J.R. (eds.) (1994): **Territorios en transformación. (Análisis y propuestas)**, (Madrid, FEDER/CSIC)

De Mattos, C.A.; Hiernaux Nicolás, D. y Restrepo Botero, d. (1998): **Globalización y territorio. Impactos y perspectivas**, (Santiago, Fondo de Cultura Económica/PUCE)

García Canclini,N. (1999): **La globalización imaginada**, (Buenos Aires, Paidós)

Gereffi, G. (1995): «Global production systems and third world development» en B.Stallings (ed.): **Global Change, Regional Response. The New International Context of Development**, (Cambridge, Cambridge University Press)

Gereffi, G. y Hamilton, G. (1996): «Commodity Chains and Embedded Networks: The Economic Organization of Global Capitalism», **ponencia** presentada a la Reunión Anual de la American Sociological Association, Nueva York, agosto 16-20

Gereffi, G. y Tam,T. (1998): «Industrial Upgrading Through

Organizational Chains: Dynamics of Rent, Learning-By-Doing, and Mobility in the Global Economy», mimeo

Gereffi, G. y Korzeniewicz, M. (1994): **Commodity Chains and Global Capitalism**, (Westport, Praeger).

ILPES/CEUR (1999): **Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización**, (Santiago, Ediciones de la Universidad del Bío-Bío)

Lin, N. (2001): **Social Capital. A Theory of Social Structure and Action**, (Cambridge, Cambridge University Press)

Panadero Moya, M.; Cebrián Abellán, F.; y García Martínez, C. (coord.): **América Latina: la cuestión regional**, (Ciudad Real, Universidad de Castilla-La Mancha)

Pérez Sáinz, J. P. (1999): «Between the Global and the Local: Community Economies in Central America», en Michael Schechter (ed.): **The Revival of Civil Society. Global and Comparative Perspectives**, (London, MacMillan Press)

Pérez Sáinz, J.P. y Andrade-Eekhoff, K. (1999): «Handicraft Communities in Globalization: Reflections from Salvadorean Experiences», en Preet S. Anlakh y Michael Schechter (eds.): **Rethinking Globalization(s). From Corporate Transnationalism to Local Interventions**, (London, MacMillan Press)

Pérez Sáinz, J.P.; Andrade-Eekhoff, K.; Carrera Guerra, M.; y Olivares Ferreto, E. (2001): **Globalización y comunidades en Centroamérica**, (San José, FLACSO)

Portes, A. y Sensenbrenner, J. (1993): «Embeddeness and Immigration: Notes on the Social Determinants of Economic Action», **American Journal of Sociology**, Vol. 98, No. 6.

Pyke, F.; Becattini, G. y Sengenberger, W. (comps.): **Los distritos**

industriales y las pequeñas empresas. Distritos industriales y cooperación interempresarial en Italia. I, (Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social)

Pyke, F. y Sengenberger, W. (comps): **Los distritos industriales y las pequeñas empresas. III**, (Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).

Rabelotti, R. (1995): "Is there an 'Industrial District Model'? Footwear districts in Italy and Mexico compared", **World Development**, Vol.23, No.1

Robertson, R. (1995): "Globalization: Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity" en M. Featherstone, S. Lash y R. Robertson (ed.): **Global Modernities**, (London, Sage)

Sassen, S. (1991): **The Global City: New York, London, Tokyo**, (Princeton, Princeton University Press)

Schmitz, H. (1995): "Small shoemakers and fordist giants: tale of a super cluster", **World Development**, Vol.23, No.1

Swygendouw, E. (1992): "The Mammon quest. 'Globalisation', interspatial competition and the monetary order: the construction of new scales", en M. Dunford y G. Kafkalas (eds.): **Cities and Regions in the New Europe: the global-local interplay and spatial development strategies**, (London, Bellhaven Press)

Tönnies, F. (1996): **Community and Society**, (New Brunswick, Transaction Books)

Visser, J. (1999): "A comparison of a clustered and dispersed firms in the small-scale clothing industry of Lima", **World Development**, Vol.27, No.9

Zeitlin, J. (1993): "Distritos industriales y regeneración económica local: visión general y comentarios", en F. Pyke y W. Sengenberger (comps.)

EL APOYO MUNICIPAL A LAS MICROEMPRESAS: MARCO JURIDICO Y VALORACION DE ACTORES CLAVES *

JOSE LUIS ROCHA¹

1. INTRODUCCIÓN

El desarrollo local como tarea de los gobiernos locales y la expansión del sector informal de microempresas, interesantes por su capacidad de generación de empleo y aporte al PIB, aparecen como dos paradigmas que muchas veces no se tocan, dos asíntotas del desarrollo cuyo distanciamiento no ha permitido extraer de ambas todos los beneficios que ofrecen en potencia.

Se trata, sin embargo, de dos estrategias que se pueden conjugar, *mutatis mutandis*², como ha ocurrido en Europa, donde según Vázquez (1993) «los sistemas locales de empresas y la política de desarrollo local están jugando un papel importante en el proceso de cambio de las estructuras tecnológica e institucional del sistema de

* Este artículo es una versión del informe presentado por NITLAPAN-Managua en el Marco de una Investigación Regional sobre experiencias municipales de la micro y pequeña empresa en Centroamérica, apoyado por la Fundación Ford y coordinada por FLACSO, Programa El Salvador.

1 Investigador en Políticas Económicas y Sociales de NITLAPAN, Managua. jlrocha@yahoo.com

2 Obviamente las condiciones de los gobiernos locales y las microempresas europeas son muy distintas. Pero no se puede negar que la formación de distritos industriales en el sur de Italia, a partir de unidades económicas familiares rurales, se basa en unas condiciones muy semejantes a las nuestras y de las que buenos provecho han sabido extraer los propietarios de las maquilas.

producción y de acumulación de capital. Ambos fenómenos pueden ser analizados como dos dimensiones del proceso actual de reestructuración productiva. El uno ha sido interpretado como una forma de acumulación flexible de capital, mientras el otro podría entenderse como uno de los instrumentos de regulación flexible de la economía.»

En Europa existe una amplia bibliografía sobre las iniciativas locales cuyo objetivo es la creación y desarrollo de empresas competitivas e innovadoras capaces de crear empleo, aunque de momento se desconozca con precisión el alcance y la significación de los cambios en las formas de regulación y cuál puede ser su efecto a largo plazo en la definición de los nuevos sistemas de gestión pública que contemplan mayores competencias para los gobiernos regionales y locales.

En Nicaragua existe una amplia bibliografía sobre las microempresas y otra no menos abundante sobre el papel de los gobiernos municipales. Pero pocas veces tocan el vértice en el que se unen ambas estrategias de desarrollo. Algunas iniciativas, como las que se dieron en el marco del programa PROTIERRA del Banco Mundial, promovieron el apoyo a las microempresas desde las Unidades Técnicas Municipales, que desafortunadamente, en los más de los casos, funcionaron como un apéndice escasamente vinculado de las tareas municipales, con una poca feliz independencia y sin posibilidades de perpetuarse una vez que los recursos destinados al programa dejaran de fluir. Por añadidura, no se ha sistematizado esta experiencia y no se ha reflexionado sobre ella específicamente como un proyecto pionero del apoyo municipal a las microempresas.

Chiriboga (1994), Director del Programa de Organización y Administración para el Desarrollo Rural del IICA, comenta que en varios países de la región, como México, Brasil, Colombia y más recientemente Chile, Nicaragua y Bolivia, comienza a operar una nueva generación

de programas y actividades de desarrollo rural que son encomendadas a los gobiernos locales y que parecen tener muchas potencialidades que desplegar. Pero es consciente de que "esas potencialidades pueden frustrarse si no se pone atención (...) a la necesaria complementariedad entre las acciones de ámbito nacional, regional y local, a las limitaciones que tienen los municipios desde el punto de vista de los recursos financieros, humanos y técnicos, a la limitada experiencia rural que tienen los municipios, así como a las formas del ejercicio del poder político a nivel local."

Este documento contiene una reseña del marco jurídico e institucional municipal, en los aspectos que atañen a su relación con las microempresas, y un primer esbozo de las experiencias positivas y los obstáculos de los que dan cuenta la bibliografía que documenta esa relación y los informantes clave cuyas experiencias y juicios procuramos recoger en un rápido sondeo. Se espera que la información aquí reunida proporcione una idea de la actual relación de las alcaldías y las microempresas que operan en su jurisdicción. Se pretende que los consejos municipales tomen conciencia de su papel como promotores del desarrollo local y que fomenten la microempresa con una visión de ayuda mutua, enfocada al progreso y al crecimiento, sabiendo que su rol en esta promoción puede ser muy diverso: desde la creación directa de microempresas hasta el diseño de políticas fiscales, el aporte de la infraestructura básica y la articulación de coordinaciones institucionales que favorezcan su desarrollo.

2. MARCO TEÓRICO Y PRECISIONES CONCEPTUALES Y CONTEXTUALES

2.1. Desarrollo local

Como todos los conceptos puestos de moda y echados a rodar como moneda corriente, el del desarrollo

local está sujeto a devaluaciones y tergiversaciones. Y al final le ocurre lo que al sermón de fraile a fraile: ni convierte ni divierte ni subvierte. No obstante, muchos se atreven a pontificar sobre el tema, aunque que -y esto sí que viene a ser peor- pocos saben de dónde viene y con qué se come.

La propuesta, paradigma, idea de desarrollo local vino de Europa, donde se la concibe inicialmente como una forma de distribución geográficamente más equitativa de los recursos: profesionales, los fondos, la tecnología, la cultura y la industria. El término «local» hace alusión, en principio, a un énfasis en que determinadas regiones, poco favorecidas por los procesos de industrialización, logren atraer los recursos necesarios para acelerar su desarrollo. Por supuesto que se trata aquí de un proceso que debe ser inducido por alguna instancia y conducido por todas: el gobierno para balancear la distribución geográfica de los recursos, la empresa privada por intereses particulares, los actores locales por el beneficio directo que para ellos comporta.

Los galopantes niveles de desempleo pusieron en evidencia que el libre juego de las fuerzas del mercado no resolverían los problemas productivos sino con altos costos sociales. También mostraron el fracaso del nivel central para gestionar dos variables estratégicas en los procesos de cambio estructural: la tecnología y los recursos humanos. Hoy son muchos los expertos que admiten que no basta con las políticas macroeconómicas para lograr el crecimiento nacional y menos aún para evitar los desequilibrios regionales. Hacían falta políticas específicas para fomentar el desarrollo de las regiones, difundir tecnología y lograr una eficiente inserción de los recursos humanos.

Desde la perspectiva de la teoría de los ciclos, cada cierto tiempo las economías se enfrentan al desafío de la reestructuración productiva. La crisis de principios de los años setenta del siglo XIX se superó a través de la expansión de los mercados coloniales y la de los años treinta se hizo

mediante la aplicación de políticas keynesianas para estimular la demanda. En ambos casos, las administraciones centrales del Estado jugaron un papel dominante y, como consecuencia, se fortalecieron y tomaron, en sus manos, más poderes. Actualmente, con la globalización, el libre flujo de capitales, la presión por la competitividad, el ajuste se concreta en una reestructuración internacional y espacial del sistema productivo, que exige medidas flexibles, adaptadas a los problemas que presenta el territorio.

El impacto local del cambio del modelo de acumulación produjo desempleo, pérdida de dinamismo de los sistemas económicos locales, y, por tanto, la necesidad de cambiar la estructura productiva de las ciudades pequeñas. El desafío para los gobiernos locales era y es más agudo a medida que la economía se internacionaliza progresivamente y se enfrenta con la necesidad de una respuesta local a los problemas del ajuste. Desde hace décadas en Nicaragua se aprecia el impacto geográfico que nutre a la capital en detrimento de otras ciudades: migraciones que implican una fuga de profesionales hacia la capital, concentración en la capital de las empresas industriales y comercializadoras (antes los productos de exportación tenían otras vías de salida: Puerto Morazán, etc., rutas diversas y que dejaban ganancias en la localidad), industrias que quiebran o son absorbidas por transnacionales, productores locales que no pueden competir con la avalancha de productos importados en el marco de la liberalización comercial (los artesanos de la madera no pueden ofrecer muebles tan baratos y de finos acabados como los muebles de plástico y hierro), etc. El resultado es que la industria, la tecnología y los ingresos locales van en decadencia.

En Europa hubo un contexto favorable para que se produjeran los giros necesarios para modificar esta situación. Los cambios en el entorno institucional y político del proceso de acumulación de capital propiciaron la aparición de nuevos métodos y mecanismos de intervención, dirigidos a favorecer

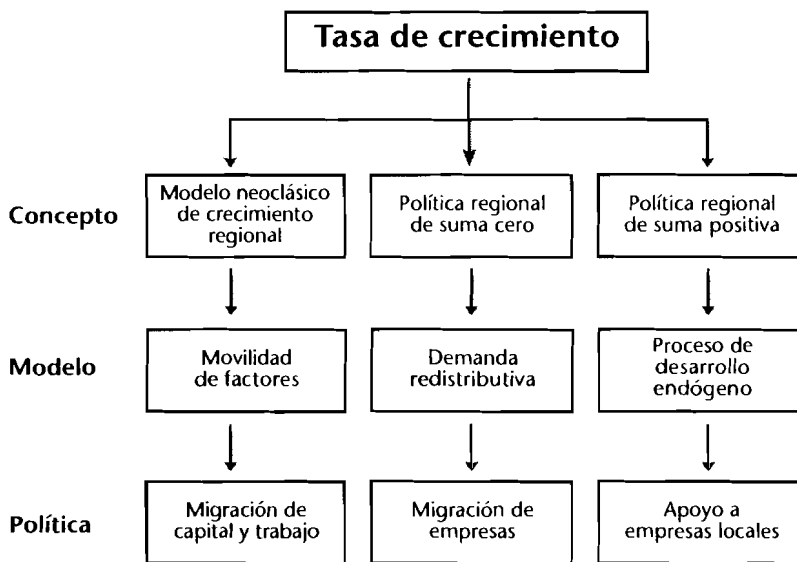
el desarrollo local mediante el apoyo al nacimiento y expansión de las empresas. Se procuró orientar las iniciativas locales hacia la oferta de servicios, basándose en organizaciones intermedias de baja sofisticación administrativa.³

De ahí que la política de desarrollo local, aunque carezca de una sistematización precisa, puede ser entendida como una forma flexible de regulación del ajuste, cuyo éxito se debe a su capacidad para obtener una coordinación territorial de las actividades y una cooperación de los agentes públicos y privados. De modo que en los procesos de industrialización local los empresarios están desempeñando el papel de animadores /mediadores del ajuste productivo, un rol que comparten con los gestores públicos locales. Las actividades se están llevando a cabo con la participación de agentes de fuera de la zona, ya sea mediante la importación de *know-how* empresarial, ya sea gracias al apoyo de las administraciones centrales y /o comunitarias.

La política de desarrollo local aún está en fase de experimentación en Europa. Se trata de una estrategia impulsada por el cambio en el marco institucional en el que funciona el sistema productivo e incentivada por el proceso de descentralización de la administración pública. Su razón de ser se encuentra en las carencias analíticas del modelo keynesiano, especialmente en las insuficiencias de las políticas que propone para afrontar los problemas espaciales que presenta la reestructuración productiva. También la actitud pasiva de los gobiernos centrales ante las problemáticas regionales han animado a muchas ciudades europeas a impulsar estrategias de desarrollo local dirigidas a controlar los efectos de la depresión y fomentar el surgimiento y desarrollo de las empresas locales.

3 Vázquez Barquero, p.33.

En «Regions in Recession and Resurgence», Chisholm presenta un cuadro-resumen de las diferencias entre los diferentes modelos de política regional / local.



Mientras el enfoque neoclásico de crecimiento regional apuesta por una movilidad de los factores -capital y fuerza de trabajo- dada por el mercado en beneficio de las regiones más competitivas y el modelo keynesiano se basa en una redistribución del poder adquisitivo para atraer empresas hacia los sectores otrora menos favorecidos -construyendo así un círculo virtuoso en el que la demanda atrae empresas que a su vez incrementan el ingreso, pero un proceso en el que las ganancias de una región son pérdidas para otra (juego de suma cero)-, la política regional pretende activar un proceso de desarrollo endógeno mediante el apoyo a las empresas locales.

La política económica local, según Vázquez Barquero, "constituye una política de oferta, que surge como consecuencia de los cambios en el modelo de acumulación de capital que exige mayor flexibilidad en la regulación y que aparece como una respuesta de las ciudades y regiones ante la destrucción de empleo, el cierre de empresas y, en definitiva, al reto de la competitividad al que se enfrentan las empresas y la economía local, en su conjunto."⁴ De esta forma las ciudades medias no sólo son el espacio de los sistemas de producción flexible, sino que se configuran como organizaciones estratégicas capaces de ejecutar la política de reestructuración productiva.

Vázquez Barquero también observa que "las acciones de la estrategia de desarrollo local son muy variadas: algunas tratan de resolver problemas estructurales, como la mejora de la accesibilidad (transporte y comunicaciones), la provisión de suelo industrial a las empresas o la construcción de centros de formación para la población y los trabajadores; otras tratan de superar las deficiencias de cualificación de la mano de obra y modernizar el 'saber-hacer' de la comunidad mediante la difusión de la cultura empresarial, la información técnica o la mejora de la capacidad de gestión empresarial local. En los últimos años parece que han proliferado, relativamente, más las medidas de carácter cualitativo."⁵

El análisis de las iniciativas dirigidas a la creación de empresas, al fomento del cambio tecnológico o a la formación, que son acciones clave en la ejecución de la estrategia, muestra la complejidad de este tipo de políticas.

En el Tercer Mundo se han aplicado políticas de desarrollo local más como mecanismos de compensación social y como una forma hacer accesible ciertos recursos -

4 *Ibíd.*, pp.18-19.

5 *Ibíd.*, p.29.

crédito, tecnología, profesionales- a gremios, sectores productivos, grupos étnicos y regiones habitualmente desfavorecidos por el mercado. El Estado y las ONGs se han dado a la tarea de compensar a sectores más que de reestructurar la producción. Ha sido más una forma de democratización y menos una táctica para orientar el desarrollo de y desde una localidad.

En no pocas ocasiones a los redistribuidores de recursos se les suelen escapar los aspectos institucionales del proceso democratizador y las variables de larga duración del desarrollo porque:

- a) deben presentar resultados cuantificables y ponderables a corto plazo,
- b) se concentran en una oferta de servicios baratos o subsidiados y no en los aspectos de la forma de insertar estos servicios que pueden cambiar la institucionalidad,
- c) los aspectos institucionales les suenan a especulación académica, hacia la que sienten un natural recelo quienes se sumergen en lo operativo.

En definitiva, padecen los vicios del desarrollismo cortoplacista. Por eso la mayor parte de los entrevistados en este estudio identifican el desarrollo local con avances productivos, acceso al crédito y servicios básicos de ciertas zonas. Lo conciben en términos de un ordenamiento territorial productivo en una región, y no en la ubicación ordenada de las funciones de una región dentro de un universo más amplio. Sólo muy recientemente se habla de redistribución geográfica de recursos, de las redes, del capital social de una zona, de una evolución de la institucionalidad. Se excluyen conceptos elementales del desarrollo.

El desarrollo local, por consiguiente, no es -aunque así se lo entienda muchas veces- “desarrollo en la localidad”,

sino "desarrollo de la localidad": despertar de los mecanismos y condiciones internas para el desarrollo. Aun cuando las intervenciones de desarrollo impliquen la inducción del desarrollo, deberán enfrentarse a una atmósfera local que moldeará las dimensiones de sus éxitos y fracasos y que no es un mero catalizador, sino que es modificado por los mismos programas de desarrollo. Los programas de desarrollo interactúan con el tejido productivo y cultural local. De ahí la importancia del concepto de capital social.

Según Woolcock⁶, el capital social puede ser definido como las normas y redes que capacitan a la gente para actuar colectivamente. No es lo que uno sabe, sino a quiénes conoce. Es una sabiduría nacida de la experiencia: quien gana membresía en los clubes exclusivos requiere de contactos internos, quien obtiene los puestos y contratos son habitualmente aquellos cuyos amigos ocupan altos cargos. De hecho nuestras horas más felices muchas veces son invertidas platicando con vecinos, compartiendo comidas con amigos, participando en asambleas religiosas y realizando trabajo voluntario en beneficio de la comunidad. Intuitivamente, por tanto, la idea básica de capital social es que la familia, amigos y asociados de la persona constituyen un importante recurso, que puede ser llamado en caso de crisis, disfrutado por sí mismo y empleado para obtener una ganancia material. Lo que es verdad para los individuos, lo es aún más para los grupos. Aquellas comunidades provistas de un abanico diverso de redes sociales y asociaciones cívicas se encuentran en una posición más fuerte para afrontar la pobreza y la vulnerabilidad, resolver disputas y tomar las ventaja que ofrecen las nuevas oportunidades. Una forma de definir la pobreza es señalar que uno no es un miembro de -o puede estar activamente excluido de- ciertas redes sociales e instituciones que podrían ser usadas para asegurar

6 Woolcock, Michael; Narayan, Deepa. "Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy." *The World Bank Research Observer*, vol15, no.2 (August 2000), pp.225-49.

buenos trabajos y mejorar la calidad de vida. El capital social, por consiguiente, se refiere a las redes y las normas que capacitan a la gente para actuar colectivamente.

Hasta la década de los 90s la mayoría de las teorías sobre el desarrollo tenían imprecisas, e incluso contradictorias, visiones acerca del rol de las relaciones sociales en el desarrollo económico⁷ y ofrecían, en ese ámbito, recomendaciones poco constructivas. No se tenía en cuenta que tanto la corrupción de un gobierno como un programa de desarrollo impactan de forma muy diferente en comunidades con diversos niveles de capital social. Se consideraba la perspectiva comunitaria y la autosuficiencia local, pero se subestimaban los aspectos negativos de las obligaciones comunales, se sobrevaloraban las virtudes del aislamiento y autosuficiencia y se ignoraba la importancia de las relaciones sociales en la construcción de eficientes y accesibles instituciones formales. En definitiva, se adoptaba una perspectiva enfocada sobre las elecciones estratégicas y muy racionales, y se asumía que los grupos (incluyendo las firmas) existen primariamente para reducir los costos de transacción de los intercambios. Dadas unas señales de mercado no distorsionadas, la óptima medida y combinación de grupos emergería por sí misma. No es sino hasta los 90s que se ha generado un notable consenso en torno a la importancia de las instituciones y comunidades en el desarrollo.

El concepto de capital social y su papel en el desarrollo económico han sido abordados desde distintas perspectivas. Aquí mencionaremos tres de ellas. La **perspectiva comunitaria** identifica el capital social con las organizaciones locales como clubes, asociaciones y grupos cívicos. Los más

7 Con el término "desarrollo económico" nos referimos a una dimensión del desarrollo. Aunque es frecuente emplear indistintamente los términos "desarrollo" y "desarrollo económico", o incluso asumir que todo desarrollo es económico, en lo sucesivo usaremos la expresión "desarrollo económico" para aludir a que otra dimensión del desarrollo -como en el presente caso, el capital social- tiene un impacto específicamente económico o para respetar el uso, liberal o riguroso, de nuestra fuente.

afectos a esta visión, que se ocupan del número y densidad de dichos grupos en una comunidad dada, propugnan que el capital social es inherentemente bueno, que cuanto más haya es mejor y que su presencia siempre tiene un efecto positivo sobre el bienestar de la comunidad. Esta perspectiva ha hecho importantes contribuciones al análisis de la pobreza insistiendo en el rol central de los lazos sociales para el manejo del riesgo y la vulnerabilidad. Pero los grupos no son buenos en sí mismos. En su glorificación de la sociedad civil y la comunidad, muchos entusiastas de este punto de vista han ignorado las importantes limitaciones que imponen los grupos, por ejemplo, cuando las comunidades y redes están aisladas o funcionan contra los intereses del colectivo social, como ocurre con los ghettos, pandillas, carteles de la droga y similares. Esa rama del capital social ha sido llamada capital social perverso, y obstaculiza enormemente el desarrollo. Muchos beneficios están ciertamente asociados a la membresía de un grupo altamente integrado, pero sus costos tampoco son despreciables, y a veces pueden superar a los beneficios. La perspectiva comunitaria también asume implícitamente que las comunidades son entidades homogéneas que incluyen y benefician automáticamente a todos sus miembros, olvidando la exclusión étnica, la inequidad y la discriminación de género. La cohesión de ciertos grupos puede ejercer una presión social para mantener estas situaciones de injusticia. La evidencia de los países subdesarrollados muestra por qué la mera existencia de solidaridad social y grupos informales no necesariamente conduce hacia la prosperidad económica.

La **perspectiva de redes** sostiene la importancia de las relaciones verticales y horizontales en y entre entidades organizacionales como grupos comunitarios y firmas. Los fuertes lazos intracomunitarios proporcionan a las familias y comunidades un sentido de identidad y propósito común. Según Woolcock⁸, se puede distinguir entre el capital social

8 Woolcock, M., op. cit, p.230.

y las instituciones a nivel local (comunidad) y el capital social a nivel supra-local. De manera que la perspectiva de redes asocia el capital social positivo con un balance entre "enraizamiento" y "autonomía", donde "enraizamiento" hace alusión a la integración y vinculación social, mientras que "autonomía" representa la capacidad -las oportunidades- de los actores para escapar de las redes sociales locales. A nivel local, el "enraizamiento" es entendido como "integración" y designa tanto la densidad como la calidad de los lazos sociales dentro de la comunidad. Un grado mayor de "integración" contribuye al desarrollo local porque incrementa el ámbito de las opciones locales de participación social y posibilita intercambios más fluidos entre y con más personas locales. También facilita los flujos locales de información y crea efectos de escala en los procesos de aprendizaje e innovación. En sentido amplio, ayuda a sostener redes de cooperación condicional y confianza mutua que contribuyen a resolver dilemas de acción colectiva y a reducir costos de transacción en los mercados.

Las redes sociales fomentan vínculos entre personas y grupos y disminuyen la segmentación. La presencia de una fuerte segmentación social local reduce el ámbito de las externalidades positivas de la integración. Por eso la "integración" necesita ser balanceada con una autonomía suficiente montada sobre los lazos verticales entre personas (pobres) de la comunidad y las personas/organizaciones externas de influencia en el mercado, el estado o la sociedad civil. La autonomía impide que los actores locales se sofoquen en la clausura de las redes locales: una variedad de vínculos individuales directos con actores externos es de suma importancia para tener acceso a flujos de información y para desarrollar relaciones de intercambio económicas y políticas más complejas.

Un exceso de integración local, que sea pura "adhesión", aunque provee de servicios baratos y ayuda en casos de emergencia a los miembros de la comunidad, puede

actuar como un freno al dinamismo y la emancipación individual cuando los lazos comunitarios imponen obligaciones y lealtad de grupo que aíslan de otras oportunidades y bloquean la información. De ahí la conclusión de algunos científicos sociales: los pobres típicamente tienen una oferta abundante de capital social de adhesión, una dotación limitada de capital social de vinculación y prácticamente nada de capital social de conexión.⁹ En el otro extremo, donde se dan cita la carencia de vínculos, el debilitamiento de la adhesión a la comunidad de origen y un aumento de conexiones externas, se produce la emigración, cuyo más dramático y frecuente ejemplo es la migración del campo a las ciudades. El desarrollo desproporcionado de cada una de las dimensiones del capital social es una espada de doble filo. Estas tesis hacen que la perspectiva de redes tenga presente la tensión entre las virtudes y los vicios del capital social. El desarrollo económico sólo se produce a través de mecanismos que permiten a los individuos acceder a los beneficios de la membresía comunitaria, pero que también los capacitan para adquirir las habilidades y recursos para participar en redes que trasciendan su comunidad, de modo que progresivamente se sumen al circuito económico global.

Según Bastiaensen “esta manera de enfocar el capital social también puede ser combinado con el enfoque que indica la necesidad de cambios en el tipo de capital social en diferentes fases del desarrollo económico. Economías con poco desarrollo de los mercados necesitan y se benefician de la existencia de densas redes personalizadas, verticales y horizontales, donde arreglos no-mercantiles complementan o sustituyen a los mercados ausentes para la asignación de los recursos y la distribución de la riqueza. Con el desarrollo de más mercados se pueden y hasta se deben disolver gran

9 Cfr. Bastiaensen, J. “Finanzas y Desarrollo Rural en Nicaragua: un Enfoque Institucional Investigaciones a raíz de la experiencia del Fondo de Desarrollo Local.» En imprenta.

parte de estas densas redes personalizadas no-mercantiles, de modo que durante la transición hacia más mercados habrá una disminución del capital social original. Sin embargo, posteriormente el dinamismo de la actividad económica en la nueva economía mercantil dependerá del desarrollo de nuevas formas de capital social consistentes en complejas redes de cooperación entre empresas y dentro de grandes organizaciones burocráticas. De ahí que algunos estudiosos hayan planteado la necesidad de que en las sociedades subdesarrolladas se amplíe el ambiente cerrado del capital social "grupál", de manera que no se agote los lazos familiares, el linaje y los vecinos. Si bien es cierto que no necesariamente se produce una inevitable evolución lineal de la institucionalidad, es evidente que existen constelaciones institucionales que representan un freno contundente para el desarrollo económico y social."¹⁰

La perspectiva institucional propugna que la vitalidad de las redes comunitarias y la sociedad civil son el producto de la atmósfera política, legal e institucional. Donde las perspectivas comunitaria y de redes tratan el capital social como una variable independiente que da lugar a varios productos, buenos y malos, la perspectiva institucional presenta el capital social como una variable dependiente. Esta aproximación argumenta que la misma capacidad de los grupos sociales para actuar en beneficio de sus intereses colectivos depende de la calidad de las instituciones formales bajo las cuales ellos residen. También asevera que los logros del Estado y las firmas privadas dependen de su propia coherencia interna, credibilidad y competencia. Los estudios realizados bajo estos supuestos muestran que temas como "confianza generalizada", "reglas del juego", "libertades civiles" y "calidad de la burocracia" son positivamente asociadas con el crecimiento económico. Algunos científicos sociales que trabajan este enfoque han concluido que el

10 *Ibíd.*

capital social reduce la pobreza y reduce, o al menos consigue que no empeore, la inequidad en los ingresos.

La pregunta clave, asumiendo estas perspectivas, es ¿a través de qué mecanismos la institucionalidad y el capital social tienen su efecto en los resultados del desarrollo local? Una primera respuesta la encontramos en Douglas North: “[e]l papel principal de las instituciones es de reducir la inseguridad a través del establecimiento de una estructura estable (pero no necesariamente eficiente) para la interacción humana”. Las instituciones contribuyen al desarrollo porque producen una relativa predictibilidad del contexto social en el cual los actores pueden desarrollar sus estrategias en interacción con otros humanos.¹¹ Sin estabilidad y predictibilidad, las necesarias estrategias más complejas y de largo plazo se vuelven imposibles y son necesariamente sustituidas por estrategias de sobrevivencia más cortoplazistas que tienden al oportunismo individual-familiar. En los contextos locales nicaragüenses, saliendo de un contexto de guerra, cambios revolucionarios y recambios post-revolucionarios, con el añadido nada desdeñable de sufrir una tradición de intervenciones externas arbitrarias e impredecibles, se hace más imperiosa la necesidad de una relativa estabilidad institucional. Esta estabilidad no implica la ausencia de cambios, sino la ausencia de cambios erráticos permanentes.

La institucionalidad también tiene un notable efecto en el desarrollo por el papel que juega facilitando y garantizando procesos de coordinación y cooperación entre individuos, grupos y organizaciones. La calidad del conjunto de los tejidos sociales y el nivel de definición de sus reglas del juego determinan la facilidad o dificultad con que se fomentan y se sostienen dinámicas de cooperación

11 Citado en Bastiaensen, J., op. cit.

mutuamente beneficiosas que evitan soluciones oportunistas y cortoplacistas de "bajo equilibrio".

Existen al menos cinco dimensiones concretas que muestran cómo la calidad de la institucionalidad afecta el desarrollo local: el acceso a flujos de información, la existencia de normas sociales de honestidad y efectividad del sistema judicial que reducen costos de transacción, la acción colectiva local, el apoyo informal mutuo y la sinergia con actores externos.

2.2. Descentralización

El proceso de descentralización, emprendido en varios países de América Latina, convierte a las alcaldías en uno de los protagonistas fundamentales del desarrollo local. Se trata de un proceso que se ha planteado como facilitador de la participación democrática, las reestructuraciones productivas territoriales, la modernización del Estado, la racionalización de los recursos financieros (eficiencia fiscal) e incluso del desarrollo rural cuando se presume que propiciará la transferencia tecnológica.

La descentralización se propone como descentralización municipalistas, como una transferencia de poderes hacia los gobiernos locales, cuya jurisdicción es el municipio que, según la Constitución Política de la república de Nicaragua (arto. 176), es la unidad base de la división político administrativa del país y cuyos elementos son el territorio, la población y el gobierno municipal (la alcaldía). Se habla de descentralización administrativa cuando se realiza una transferencia de competencias a niveles inferiores horizontalmente integrados. Hay descentralización política cuando se transfieren campos de decisión y recursos a unidades territoriales de gobierno regionales o locales caracterizadas porque su legitimidad proviene de elecciones distintas a las nacionales y de su autonomía política. Es obvio

que no todas las funciones políticas y técnico-económicas son susceptibles de ser municipalizadas. Los criterios para descentralizar deben fundarse en la reducción de costos, en la competencia que los gobiernos locales tienen sobre las problemáticas que se generan en su ámbito o que dan lugar a actuaciones de interés exclusivo o preferente de su población, en el hecho de que la gestión más próxima supone una mejora de los servicios públicos y también fomenta la participación, cooperación e integración de los ciudadanos.

Como veremos más adelante, el concepto de capital social y las variables institucionales pueden iluminar la reflexión en torno a por qué no se ha sabido ni querido sacar mayor provecho de un proceso que tiene mucho que dar de sí. Entre otros factores claves, se expondrá por qué no se logran establecer las coordinaciones necesarias y por qué la descentralización se limita a ser desconcentración, es decir, no pasa de ser mero descongestionamiento del aparato central de gobierno.

2.3. La hora de la Microempresa

Las políticas orientadas a potenciar el desarrollo de las microempresas han demostrado ser enormemente fructíferas de cara al desarrollo de países que emprendieron tardíamente su proceso de industrialización, como fue el caso de Italia, país que, si hubiese pretendido seguir, para su desarrollo industrial, el camino tradicional de dimensiones industriales crecientes, jamás habría logrado su objetivo porque no disponía de suficiente capital, su mercado interno era inadecuado, carecía de infraestructura, la investigación era débil y tenía la calificación de mano de obra requerida.¹²

Al no poder seguir el camino de las economías de escala, como hicieron Alemania y Japón, Italia no se

¹² Cfr. Saba, Andrea. "El modelo italiano: La especialización flexible y los distritos industriales". Editorial de la Universidad Nacional de la Plata, Argentina, noviembre de 1997, p.9.

encontraba en condiciones de desplegar la innovación tecnológica en aquellas formas que acompañan a empresas de grandes dimensiones. La única salida consistió en segmentar el proceso de producción permitiendo la especialización de cada empresa en tan sólo una fase de la producción, pero aplicando a esa fase todas las economías de escala y por tanto también todas las innovaciones. En otros términos, en Italia se han utilizado las economías derivadas de la gran dimensión, pero como la gran dimensión no era posible, se ha maximizado la dimensión de una empresa que produce tan sólo una parte, a veces hasta mínima, del producto final.

Siguiendo este modelo, Italia se ha convertido en el mayor productor de zapatos del mundo. Pero es muy difícil encontrar una fábrica de zapatos. Lo que hay es miles de fábricas de tacones, empellás, suelas, hebillas, forros, y muchas empresas ensamblando zapatos; pero una fábrica entera no existe. Y lo mismo vale para los muebles, gafas, vestidos, textiles, juguetes, etc. Así se difunde la idea de que los modelos de especialización flexible constituyen una alternativa al modelo de acumulación y producción fordista. Se trata de un tema relativamente novedoso. El hecho de que la flexibilidad sea difícilmente calculable y que no pueda por tanto ser incluida entre las variables de los modelos econométricos del análisis factorial, hace de su estudio un reto.

Por supuesto, para que el modelo funcione, las empresas que se reparten las tareas y se especializan tienen que estar conectadas entre sí, pertenecer al mismo territorio, tener el mismo tipo de cultura y por lo tanto poder producir de alguna manera "confiando" en la capacidad de la empresa vecina. Es decir, se necesitan ciertas condiciones institucionales para que el modelo prospere. Por esto, resulta importante examinar el sistema de producción italiano basado en una presencia masiva de pequeñas unidades productivas, que hasta hoy ha permitido un notable nivel de

industrialización que se ha difundido en la mayor parte del territorio nacional y que se ha basado, sobre todo, en el modo característico de agregación de las pequeñas unidades productivas en Italia: el distrito industrial.

El modelo de los distritos industriales en Italia, ciertamente, no constituye la única forma en que las microempresas pueden contribuir al desarrollo. Pero proporcionan pistas, caminos y evidencian una estrategia exitosa que aprovecha la segmentación de mercados donde se colocan más productos que permiten competir a las microempresas, a los sistemas locales de empresas y a los espacios locales receptivos de las innovaciones. Las microempresas se convierten así en formas de acumulación y de regulación de la producción que favorecen al aumento de la productividad y la eficiencia económica y, por tanto, contribuyen a la reestructuración del sistema productivo. De ahí la importancia del hecho de que en el proceso de reestructuración del Estado las iniciativas locales hayan surgido como una forma de regulación del ajuste de las economías locales para reducir las tasas de desempleo locales. ¿Ha llegado el momento de que los políticos acepten esta realidad y le den la cobertura institucional, organizativa y presupuestaria que precisa?

La creación de empresas es, sin lugar a dudas, una condición necesaria para la solución de los problemas económicos y sociales que presenta el ajuste de las economías locales. Los sistemas de empresas locales son uno de los pilares sobre los que se ha basado el sistema productivo de los países de desarrollo tardío durante todo el proceso de industrialización. Pero no han comenzado a ser considerados como un modelo diferenciado de desarrollo industrial hasta que el paradigma de crecimiento concentrado y de difusión "desde arriba" entró en crisis a finales de los años sesenta/principios de los setenta. Para algunos su interés actual reside en el papel que juegan en la reestructuración del sistema

productivo, y en que constituyen una de las formas dominantes del régimen de acumulación flexible.

A muchos economistas parece promisorio entrar a un proceso de microindustrialización, que en un país como Nicaragua podrían aprovechar las cuotas en el mercado de textiles de los EEUU, las cadenas comercializadoras solidarias con el Tercer Mundo, la demanda de artículos muy especializados por particularidades muy específicas (diferenciados y de calidad), el mercado de productos certificados como orgánicos, etc.

En el caso de Nicaragua, la importancia de las microempresas como sector promotor del desarrollo económico del país estriba en el hecho de que representan la mayoría de las empresas nicaragüenses, en su generación de empleo, en la flexibilidad de sus procesos productivos que podría redundar en una mayor competitividad en el entorno internacional, en su uso intensivo de la materia prima nacional -en especial de los recursos naturales-, en su bajo requerimiento de capital financiero y en su capacidad para lograr encadenamientos productivos verticales con grandes industrias y vínculos horizontales a través de consorcios. Se encuentran agrupadas en diversos sectores: 51 % en comercio al por menor, 17 % en la industria manufacturera, 8 % en servicios comunitarios, sociales y personales, 6 % en restaurantes, hoteles y bares, y el 18 % en otras actividades.¹³

El peso de las medianas, pequeñas y microempresas urbanas en Nicaragua puede verse en el siguiente cuadro.

13 Directorio Económico Urbano. INEC/MEDE/GTZ, Febrero 1998.

Cantidad de trabajadores	Tipo de empresa	Empleos	Participación
101 ó más trabajadores	Grande	44,691	13.21%
51 a 100 trabajadores	Mediana	9,568	2.83%
21 a 50 trabajadores	Mediana	16,976	5.02%
6 a 20 trabajadores	Pequeña	41,370	12.23%
2 a 5 trabajadores	Microempresa	127,270	37.63%
1 trabajador	Microempresa	98,363	29.08%
Total		338,238	100.00%

14

Mientras la gran empresa urbana sólo genera el 13.21 % del empleo urbano, las empresas con menos de 51 trabajadores generan el 84 % del empleo urbano, absorbiendo a 283,979 trabajadores. Las empresas urbanas con menos de 21 trabajadores proporcionan empleo a 267,003 personas, equivalentes a casi el 80 % de los asalariados de la ciudad. A este conglomerado de empresas se pueden sumar al menos las fincas menores de 50 manzanas, un total de 341,129 empresas agropecuarias, es decir, casi el 90 % de las 381,072 fincas que hay en Nicaragua.¹⁵

En teoría, la propuesta del gobierno consiste en modernizar este sector bajo el supuesto de que la experiencia histórica internacional indica que los países que mayor apoyo brindaron a las medianas, pequeñas y microempresas son los que mejor han competido y mantenido altas tasas de crecimiento económico. En la práctica, este sector en Nicaragua se encuentra estancado financiera y tecnológicamente. Pocas microempresas han empleado de manera eficiente el subsidio y las protecciones que los

14 Ibidem.

15 Nitlapán-UCA. "Mitch y desarrollo rural". Managua, abril, 1999.

gobiernos les proporcionaron. Y muchas de ellas muestran una palmaria decadencia tras la liberalización de los mercados: el calzado, los muebles y la ropa de importación tienen precios menores y calidad superior a los de producción nacional.

Muchos promotores de desarrollo, como Donald Morales, Oficial de Programa de ONUDI, son conscientes de que la fuerza de las microempresas "es significativa y abarca un número bastante importante de empresas dentro del conglomerado total de empresas del país." Pero también están claros de que "no se ha podido aprovechar ese potencial para tener un nivel de crecimiento y desarrollo un poco más avanzado."

Algunos estiman que el obstáculo fundamental se encuentra en la apertura de nuestra economía, a partir del cual derivan otros problemas. Donald Morales pone el énfasis en "que nuestra economía tiene una apertura de más del 100 %, es decir que la suma de las exportaciones más las importaciones es mayor que la producción nacional." Por eso se necesita que estas empresas compitan no solamente en el exterior, sino internamente; pero para poder competir se encuentran con un sinnúmero de problemas. Por ejemplo, la baja capacidad gerencial, que impide llevar registros contables, saber que mantener un inventario de materiales y productos muy abultado implica menor rotación del capital y aprovechar diversas oportunidades de hacer negocios, de conocer los procesos tecnológicos y de adquirir tecnología más adecuada que le permita mejorar su competitividad.

También están los aspectos institucionales. Hay un marco regulatorio que impide el desarrollo del sector debido a sus muchos obstáculos y limitaciones. Es preciso llenar muchos requisitos para poder instalar una nueva empresa, independientemente del tamaño. De ahí que algunos juzguen que no sólo se necesita ese marco jurídico, sino una visión de nación en la Asamblea Nacional, para que el aparato legislativo, dotado de esa visión, contribuya a crear las

condiciones para generar esa actitud inversionista en el país. Una visión que también deberían adquirir los gobiernos locales.

3. HALLAZGOS

3.1. Descentralización en Nicaragua

El proceso de reducción del Estado se inicia en Nicaragua a partir de los últimos años del Gobierno Sandinista 1987 - 1989, con el proceso de compactación del gobierno central y de sus instituciones, motivado por la fuerte crisis de las finanzas públicas. En esa esta etapa se redescubre el municipio y se crea la Ley de Municipios que recoge el concepto de Autonomía Municipal y define la participación de los gobiernos locales en las gestiones del sector público.

Este proceso de reducir el Estado se profundiza durante la administración Chamorro (1990 - 1995) como parte de los cambios que implica la transición política, económica y social. Las Alcaldías ya no sólo son prestadoras de los servicios básicos tradicionales¹⁶, sino que asumen de hecho algunas competencias que habían sido propias del gobierno central¹⁷, pero sin contar con transferencias financieras del gobierno.

En 1995 se reforma la Constitución Política. La reforma implica un equilibrio entre los diferentes poderes del Estado. Como consecuencia de la misma, la Asamblea Nacional destinará parte del Presupuesto de la República al fortalecimiento de los municipios con menos ingresos. En 1997 se reforma la Ley de Municipios. Las modificaciones

16 Recolección de basura, mantenimiento de calles, plazas y parques, registro civil de las personas, etc.

17 Cuido de los recursos naturales, catastro, todo lo que se vincule al desarrollo del municipio, regulación del transporte colectivo, entre otras.

redefinen bien el concepto de autonomía, asignan competencias amplias a las alcaldías y establecen el rol de liderazgo de la autoridad local en el municipio.

Se comienza a ver al Estado como un ente que descentraliza competencias y recursos y los transfiere a los municipios. Sin embargo, existe un abandono por parte del gobierno central. El proceso de descentralización en Nicaragua implica -en la práctica- transferencia y desconcentración de competencias, pero no de recursos. El gobierno central no coloca recursos económicos suficientes en las alcaldías, las cuales en su mayoría no cuentan con los suficientes ingresos para brindar a la población todos los servicios que son de su competencia. Los 70 millones de córdobas colocados en el 2000 en las Alcaldías no bastan. Para muestra un botón. En Siuna, municipio de la RAA, en 1999 el ingreso de la Alcaldía fue de 1 millón 975 mil 218 córdobas, de los cuales 644,144 provenían del gobierno central. Eso significaba una disponibilidad para invertir 2.6 dólares por persona al año. Pese a la transferencia del Gobierno Central, los ingresos de la Alcaldía de Siuna llegan apenas al 50 % del salario anual de Luis Durán, Secretario Técnico de la Presidencia y artífice de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, y son menos de la mitad del ingreso anual que percibe Noel Ramírez, Presidente del Banco Central. Con ese ingreso, la Alcaldía debe prestar servicio a una población de más de 60 mil habitantes.

Las perspectivas de futuro no fueron mejores. En el 2001 las Alcaldías le arrancaron a la Asamblea Nacional apenas el 1 % del presupuesto nacional, equivalente a 87 millones de córdobas, monto que no compensa el deslizamiento de la moneda y el crecimiento poblacional que se producen en un año. Un fondo de 87 millones para una población de 5 millones de habitantes significa una disponibilidad de invertir 17.4 córdobas por persona al año, es decir, menos de un galón de diesel, o el equivalente de un plato de comida, la tercera parte de una resma de papel

bond o el ingreso de un día de un obrero agrícola en las zonas y ocupaciones de más baja remuneración.

En Nicaragua se puede decir que el concepto de descentralización es manejado por dos grupos: el grupo oficialista o grupo que compone la Comisión Sectorial de Descentralización -CSD- impulsada por el gobierno y el grupo de centros de investigación y organizaciones no gubernamentales o grupo de intelectuales.

La descentralización en Nicaragua es vista como la transferencia de competencias, funciones y recursos, poder político o capacidad de decisión, de una instancia de Estado a otra. Este concepto - típico de la doctrina administrativa - es el utilizado por ambos pero visto de manera diferente. Los analistas independientes cuestionan si se trata de privatización, desconcentración o si es realmente descentralización. Y han llegado a la conclusión de que en Nicaragua la cultura centralista es muy fuerte y que el concepto de descentralización es producto de una coacción de las políticas del ajuste estructural a través del ESAF, pero que realmente no hay descentralización. Los centros de investigación cuestionan y critican este proceso en función de denunciar al gobierno y mostrar la realidad a los gobiernos municipales. Por su parte el gobierno convoca a los alcaldes y presenta avances de experiencias de "descentralización" a través de Fondo de Inversión Social de Emergencia - FISE - y de la CSD.

Una de las formas en que la Alcaldía puede mantener un nivel de ingresos que le permita asumir de forma eficaz y eficiente sus competencias dentro del marco de la economía municipal es promover e incentivar la creación de microempresas, manteniendo un vínculo positivo para así poder fortalecer su autonomía. El Gobierno Local, a través de la Comisión de desarrollo para las PYMEs, se convierte en facilitador, promotor y líder, identificando posibles mercados, financiamiento y capacitación, con la intención de incentivar

la formación de microempresas. Pero lo que está posibilitado por la ley no se ejecuta ni aprovecha en todas sus potencialidades.

Gustavo Salinas Valle, Asistente de la Dirección Ejecutiva de la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC), resumió la valoración que sobre el proceso de descentralización manifestó la mayor parte de los entrevistados: "Para nosotros el proceso de descentralización apenas arranca en Nicaragua. Algunos opinan de que los pasos significativos de descentralización los atribuyen a que son varios porque entienden la descentralización como desconcentración. Lo que evidentemente se ha dado y comenzó con el régimen de la Sr. Violeta Barrios de Chamorro fue a achicar el estado, y por el otro lado a desconcentrar grandes ministerios muy centralizados y abrir representaciones territoriales. Pero todo eso no es descentralización del estado, eso es apenas un proceso de desconcentración. En cuanto a la descentralización propiamente dicha, nosotros podemos señalar de que, más allá de un documento en donde se aprobaron lineamientos generales para la descentralización, no ha habido mayor avance en este proceso."

Se han producido algunos documentos de experiencias relevantes de algunos municipios en cuanto a la recaudación de impuestos de bienes inmuebles y a la competencia de transporte intramunicipal -hasta hace algunos años competencia del MTI y ahora trasladada a los municipios. La comisión sectorial se ha limitado a recoger algunas experiencias relevantes. Sin embargo, creo que lo que está de fondo es la falta de voluntad política para entender la necesidad de la descentralización, la necesidad para el Estado mismo, porque se ha demostrado que las inversiones públicas son más eficientes si se realizan desde los gobiernos locales.

Las Alcaldías siguen recibiendo migajas. Las grandes obras que se llevan a cabo en los municipios las realizan otras instancias, con presupuestos que rebasan sobradamente la capacidad municipal. Se encomiendan al FISE, al Instituto de Desarrollo Rural (IDR) y a las Unidades Técnicas Municipales que operan en el marco del programa PROTIERRA del Banco Mundial, pese a que las Alcaldías han demostrado un mayor rendimiento de los recursos financieros. Se ha demostrado que una obra que el FISE hace por tres córdobas y que el IDR realiza por un costo de 3.50 córdobas, la Alcaldía la puede llevar a cabo por 1 córdoba. Es obviamente mayor el costo de una obra cuando la realiza el FISE o el IDR que cuando es ejecutada por el gobierno local. Esa es una muestra de la eficiencia y del ahorro que supone la descentralización. Pero que no se aprovecha debido a que la cultura política nacional hace que los lazos de compadrazgo priven en la asignación de contratos públicos, a expensas de la eficacia y el empleo racional de los recursos.

Por otra parte, se detectan cruces de competencias. A los municipios les son asignadas determinadas competencias sin claridad de cómo deben coordinar con otras autoridades gubernamentales que también tienen competencias en el mismo ámbito. Por ejemplo, se descentralizó la competencia de caminos, pero aún se comparte con el MTI. Ese cruce resulta en que el MTI decide al final qué camino hace, con qué monto, cuál es su aporte y en qué momento se hace. Las alcaldías tienen las manos atadas y tienen que aceptar la inversión que el MTI decide hacer. También fue descentralizada la competencia del medio ambiente, pero es una competencia concurrente, que depende de la decisión y del dictamen del MARENA central, porque ni siquiera los MARENA locales tienen los atributos suficientes.

De manera que aún es un reto dentro del proceso de descentralización la reglamentación de las competencias que la ley le da a los municipios, a fin de obtener una mejor

interrelación gubernamental. Hasta la fecha esta interrelación ha sido de carácter negativo. Las Alcaldías se encuentran enteramente incapaces de reclamar sus derechos más elementales cuando son atropellados por instancias del gobierno central. El caso extremo de este fenómeno lo encontramos en el hecho de que los ministerios o instituciones ministeriales, o los entes autónomos como el INAFOR, no le quieren pagar a las alcaldías los impuestos que manda la ley. Cuando INAFOR hace una concesión para extracción de maderera, está en la obligación de entregar a la Alcaldía el 25% del cobro por la concesión. Pero INAFOR, como otras instancias, no entrega ese 25 % o paga un porcentaje menor.

En definitiva, los dispositivos verdaderamente decisivos continúan centralizados. Y ello se debe a las mismas teclas culturales que ratifican continuamente el cacicazgo: la centralización en el "Hombre fuerte" de las mayores atribuciones que, subiendo en la jerarquía del sector público, nos conducen en última instancia hasta el Presidente de la República como supremo gestor y factor determinante de todas las decisiones. No sólo ocurre que el estilo de liderazgo en Nicaragua es centralista. También los partidos aspiran a controlar el gobierno central y no se sienten atraídos por pelear cuotas locales que ven como trozos de poder de poca monta. Se buscan soluciones macro y no mejoras comunitarias. Pero lo fundamental y de mayor peso, en este sentido, es la centralización de las decisiones en el Ejecutivo, específicamente en el Presidente de la República. A este elemento de la cultura política se añade un factor estructural económico: la concentración en la capital de las industrias, el comercio exterior, las casas matrices de bancos e importadoras, los mejores hospitales y colegios, etc., que a su vez activan la concentración de profesionales, campus centrales de universidades, los mejores ingresos y el mayor consumo de bienes ofrecidos por el sector público y privado. Se trata de un círculo vicioso muy común en América Latina, que refuerza el desproporcionado crecimiento de metrópolis e impide el desarrollo de medianas y pequeñas ciudades.

Existen, por consiguiente, factores económicos estructurales que frenan la descentralización. De hecho es evidente una centralización geográfica que concentra en Managua el 47 % de las empresas del país. Este elemento coloca, de entrada, en una situación desventajosa a todos los municipios no capitalinos. No es casual que en Nicaragua, como en muchos otros países latinoamericanos, la alcaldía de la capital se haya convertido en un trampolín hacia la presidencia de la República.

También hay obstáculos técnicos y políticos. En opinión de algunos analistas sociales independientes, que trabajan el tema de la descentralización, ni siquiera de parte de los oficialmente interesados en mayor descentralización se percibe suficiente capacidad técnica para demostrar la necesidad y la conveniencia de la descentralización. Y en el ámbito político persiste una visión mezquina en relación a las capacidades de los gobiernos locales: desde el gobierno central se mira a los gobiernos locales como los eternos desvalidos necesitados de ayuda, descartando la posibilidad de que pueden mejorar sus capacidades y hacer más eficiente el gasto público.

En la Costa Atlántica la noción de descentralización adquiere otros matices, demandas y posibilidades. La inveterada falta de tacto y de curiosidad cultural que ha caracterizado la relación del Gobierno Central -del Pacífico, de mestizos- con la Costa Caribe nicaragüense -mayoritariamente indígena- ha desperdiciado y barrido con formas organizativas que podrían sentar las bases de un modelo de descentralización más participativo de lo que es posible en el Pacífico y genuinamente adaptado a la realidad del Atlántico. Según Ricardo Pereira, de OPHDESCA, si en el Pacífico la noción de descentralización "es muy débil, más aún para los de la Costa Atlántica, ya que la municipalidad pasa por encima de las formas de liderazgo de las autoridades de los indígenas. Por ejemplo, se elige a un Alcalde a partir de elecciones. Pero anteriormente quienes gobernaban eran

los concejos de ancianos. La Alcaldía ignora a los consejos de ancianos. Está también la figura del Juez Comunal, que no tiene nada que ver con el poder judicial. El Juez Comunal es un notable del pueblo. Pero el poder judicial y la Alcaldía lo ignoran. Está la figura del Síndico, que es el encargado del uso y usufructo de la tierra. Las Alcaldías también lo ignoran. Por eso las alcaldías son vistas en las comunidades indígenas de mayagnas y garífonas como agresoras. Además, las autoridades municipales son elegidas a partir de partidos políticos. Las municipalidades son una figura impuesta y agresora.”

Las divisiones municipales en la Costa Atlántica no coinciden con el ordenamiento geográfico de gobierno que han instituido las comunidades indígenas. Los partidos políticos que participan en las elecciones son fabricados en el Pacífico. El principal partido verdaderamente costeño - Yátama- fue inhibido de participar en las elecciones municipales de noviembre del 2000 como parte de la estrategia de dominio ejecutada a raíz de un pacto entre los dos partidos más poderosos del Pacífico: el FSLN y el PLC. La política municipal es un platillo cocinado en el Pacífico que los habitantes del Atlántico están obligados a ingerir pese a todos sus ingredientes contraculturales. Tanto el consejo de ancianos como las figuras del Síndico y el Juez Comunal podrían transformarse en cimientos institucionales de una bien moldeada descentralización, pero el Pacífico ha optado por imponer sus propios esquemas de la descentralización que no han hecho otra cosa que abortarla.

Con el nivel de descentralización aquí expuesto, pocas esperanzas quedan en torno a la capacidad de los gobiernos locales para promover la microempresa. De entrada se detectan varias debilidades de orden institucional en el desempeño del gobierno municipal: escasa confianza entre los actores involucrados que optan antes por el enfrentamiento que por la colaboración, poca capacidad de coordinación, mínimo manejo de información, oportunismo,

cultura que alienta el “cacicazgo” (dominio centralista), contexto económico adverso a la descentralización e incapacidad para hacer operativo el marco legal.

3.2. Marco Jurídico de la relación entre municipalidades y microempresas

En este apartado se aborda la promoción municipal de las microempresas, su control a través del permiso para operar, los vínculos impositivos, así como la posibilidad de crear microempresas para prestar servicios que son competencia de las Alcaldías. Se presentan los distintos tipos de relación que establece la ley entre las Alcaldías y las microempresas.

3.2.1 Competencias de servicios y sobre desarrollo municipal que favorecen la relación entre Microempresa y Gobiernos Locales

Ley de municipios y su reglamento no norman directamente la relación de las Alcaldías con las microempresas. No existe una mención explícita al respecto. Pero sí prescriben una serie de mandatos que lanzan a los gobiernos locales al ruego del desarrollo local. Están especificados en varios artículos de la Ley de Municipios - Ley 40-, especialmente en los artículos que se refieren al papel del gobierno local de velar por el desarrollo del municipio.

La primera alusión al papel de las Alcaldías en el desarrollo local se encuentra en el artículo 2, según la cual es competencia del gobierno municipal “cualquier materia que incida en el desarrollo socio-económico de la circunscripción territorial de cada Municipio, y cualquier función que pueda ser cumplida de manera eficiente dentro de su jurisdicción o

que requiera para su cumplimiento de una relación estrecha con su propia comunidad.” A fin de asumir esta competencia, las Alcaldías “tienen el deber de desarrollar su capacidad técnica, administrativa y financiera.”

El artículo 3 ratifica lo anterior cuando prescribe que la autonomía municipal consiste, entre otras cosas, en “el ejercicio de las competencias municipales señaladas en las leyes con el fin de satisfacer las necesidades de la población y en general en cualquier materia que incida en el desarrollo socio-económico de su circunscripción, tomando en cuenta si fuese el caso los intereses de las comunidades indígenas que habiten en ella.

Según el artículo 6 de la ley de municipios: “Los gobiernos municipales tienen competencia en todas las materias que incidan en el desarrollo socioeconómico y en la conservación del ambiente y los recursos naturales de su circunscripción territorial. Tienen el deber y derecho de resolver, bajo su responsabilidad, por sí o asociados, la prestación y gestión de todos los asuntos de la comunidad local, dentro del marco de la Constitución Política y demás leyes de la nación. Los recursos económicos para el ejercicio de estas competencias se originan en los ingresos propios y en aquellos que transfiera el gobierno ya sea mediante el traslado de impuestos o de recursos financieros”.

Según autoridades municipales: “El gobierno local como autoridad electa tiene que encabezar a todos los actores sociales de un territorio para coordinar esfuerzos en función del desarrollo económico local sostenible.”¹⁸ La Constitución Política establece la incidencia de los gobiernos locales en el desarrollo económico local de manera que además de tener las competencias tradicionales, se les asigna la generación

18 Entrevista con Gustavo Salinas Valle, Asistente de la Dirección Ejecutiva de AMUNIC.

de empleos estables, la solución de problemas de vivienda y también se le atribuye a las autoridades locales la búsqueda de financiamiento para el fomento de la actividad productiva del municipio.

Baldizón (1998) asegura que "a través de los POTUR - Plan de Ordenamiento Territorial Urbano y RURAL - los gobiernos locales pueden determinar áreas específicas para la ubicación de empresas y microempresas industriales o agroindustriales y disponer terrenos equipados con servicios básicos como energía eléctrica, agua potable y telecomunicaciones para futuros proyectos de inversión productiva. También los gobiernos locales tienen la capacidad de definir áreas específicas de la zona rural, para cultivo de granos básicos, cultivos de productos para agroindustria como soya, maní, ajonjolí, etc. y reforestación entre otras actividades agrícolas, para ello debe considerarse la vocación de terrenos del municipio".

Anteriormente los gobiernos locales se definían a sí mismos exclusivamente como prestadores de servicios públicos: recolectores de basura, registradores de nacimiento, mantenimiento de mataderos, etc. Actualmente hay una oleada en América Latina que promueve un nuevo perfil en el rol de los gobiernos locales. Conforme a dicho giro, se espera que las municipalidades sean protagonistas en la coordinación del desarrollo económico local. Ahora el gobierno local tiene, al respecto, un mandato de ley que cumplir. Y se trata de un mandato que no lo tienen los otros actores sociales.

Gustavo Salinas Valle, Asistente de la Dirección Ejecutiva de la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC), estima que "últimamente se está promoviendo en Nicaragua, a partir de la puesta en vigencia de la ley de régimen presupuestario municipal de que el gobierno local tiene por mandato de ley que establecer coordinaciones mínimas con otros actores del territorio, tanto para proponer

a la comunidad el presupuesto de ingresos y egresos del municipio, como para rendir cuentas de la ejecución de ese presupuesto. Las inversiones públicas locales en función del desarrollo económico tienen que ser presentadas a los distintos actores y de ser posible concertadas para unir las fuerzas tanto del sector privado si tiene interés en invertir en algún sector, como proyectos de la sociedad civil en otro sector. (...) La Ley de Municipios, que es la pequeña constitución de los gobiernos locales, establece que los gobiernos municipales tienen el deber y el derecho de resolver, bajo responsabilidad por sí mismos o asociados, la prestación de todos los asuntos de la comunidad local, y tiene una gran incidencia en el desarrollo económico de su circunscripción, incluyendo la preservación del medio ambiente. En el resto del articulado de la Ley de Municipios se habla de su competencia para la normación, planificación y control del uso del suelo, y el desarrollo urbano, la promoción del turismo, el mantenimiento de la seguridad higiénica de su circunscripción, los servicios públicos, etc. Lo interesante es que el gobierno local tiene el deber de dar respuesta a todas esas demandas, no necesariamente por sí misma. Esto es lo importante, ya que lo puede hacer por diferentes formas. Lo que sí no debe dejar de hacer es hacerlo, ya sea por contratación de terceros, asociados en empresas municipales o empresas mixtas en donde pueden estar de socios con todos los derechos o deberes los pequeños empresarios. Creo que hay grandes posibilidades de hacer negocios seguros entre la pequeña y mediana empresa y los gobiernos locales, ya que los gobiernos locales no disponen de los suficientes recursos humanos y monetarios para hacerlos.”

Pero estos mandatos para el Gobierno Local escasamente han devenido en un apoyo del mismo hacia la microempresa. Las Alcaldías están demasiado agobiadas por el peso de sus obligaciones y su mínima capacidad técnica y financiera. Y no se percibe que las microempresas, como señalaremos más adelante, son una oportunidad de descargar

a la Alcaldía de los muchos servicios que concentra. La falta de especificidad sobre la forma concreta que debe adoptar el fomento municipal del desarrollo socio-económico, ha dejado en el limbo de las buenas intenciones el diseño de una estrategia efectiva de desarrollo local. Armando Morales, de la GTZ, opina que “no existe un marco específico de apoyo a la microempresa hasta el momento. Existen algunos artículos de algunos reglamentos que tocan y abordan el tema, pero de una manera muy casuística. Son pocas leyes. Por ejemplo, una ley que toca el aspecto de la microempresa pero tal vez no tan pertinentemente, es la ley de incentivo turístico. Pero la toca de manera muy aislada, en el sentido de que no la vincula muy fuertemente con los municipios. Después existen otras iniciativas de ley pero que son muy limitadas al quehacer de un sector. Los marcos jurídicos son muy débiles y poco específicos.”

3.2.2. El control y permiso para operar

Es potestad de las alcaldías conceder los permisos para realizar ciertas operaciones, como el uso de terrenos municipales, la ocupación de tramos en el mercado municipal, el corte de la producción cafetalera, las líneas de buses y las unidades de taxi, las cartas de compra-venta de ganado, la extracción de leña, madera, arena y otros recursos naturales. Así lo establece la Ley 40, el reglamento y el plan de arbitrios. Cierta género de microempresas tienen que vérselas con las alcaldías para estas transacciones y no siempre las Alcaldías han sabido ver en esta exigencia legal algo más que una oportunidad de control. Pocas Alcaldías han aprovechado este dispositivo para orientar, el acervo de microempresas que surgen en el territorio bajo su jurisdicción, hacia las actividades que pueden redundar en beneficio de la población local.

En la práctica, los famosos avales han estado rodeados de una notoria corrupción. El plan de arbitrios y los permisos

y tasas de extracción se han convertido en el arca abierta donde hasta el justo peca. Constantemente los medios de comunicación denuncian cómo funcionarios municipales son sobornados para la concesión de avales, o con cuánta frecuencia los otorgan a sus familiares. La extracción de madera es quizás la actividad que rompe record en este sentido. Ha sido absolutamente imposible un control eficiente de la extracción y tráfico de madera. En la Costa Atlántica, región en que se encuentran los municipios más ricos en dicho recurso y la más vigorosa actividad deforestadora legal e ilegal, las municipalidades no sólo no han sido capaces de frenar la sobreexplotación del bosque, sino que han obtenido pingüe beneficio participando en ella. Los Alcaldes suelen alternar sus cargos en la municipalidad con puestos en el INAFOR -la institución estatal a la que oficialmente se encomienda el control de la extracción de madera- desde donde consuman de manera más eficaz su participación en dicha explotación.

En cualquier caso, tampoco en este ámbito existe una mención explícita de las microempresas, muchas de las cuales operan en la más llana informalidad. La formalización de empresas y actividades se ha visto casi exclusivamente como un mecanismo de control. Iván Gutiérrez, Presidente de ASOMIF, sostiene que mediante la formalización "las empresas pueden tener otras ventajas; por ejemplo, el acceso a líneas de crédito que actualmente les están vedadas por problemas de su informalidad en el negocio. Y en esta legislación la alcaldía es un factor muy importante para promover y generar esa formalización de los micronegocios y empresas en los municipios." Darles un carácter formal, agilizar los trámites de inscripción que constituyen una rémora que disuade de todo intento de formalización, sería un magnífico espaldarazo municipal a las microempresas para que se les abran las puertas de instituciones financieras, comerciales y capacitadoras.

3.2.3. Relación fiscal y otros vínculos tributarios

Las Alcaldías deben realizar el cobro del IBI, las contribuciones especiales¹⁹, el impuesto sobre ventas, las matrículas y las tasas por servicios y aprovechamiento. No tiene caso detallarla aquí lo que la ley establece en cada caso. Todos estos cobros están estipulados por el Plan de Arbitrios. Más pertinente es destacar el papel de las PYMEs en el cumplimiento de estas obligaciones y el peso de su aporte a los ingresos de las Alcaldías según el estudio de Alicia Sáenz titulado "Los Gobiernos Municipales y la Pequeña y Microempresa en Nicaragua."

Sáenz observa que a nivel nacional sólo el 64 % de las PYMEs estaban pagando el impuesto sobre ventas en 1997. El 36 %, no estaba pagando los impuestos por haber cerrado operaciones o por tener muy bajos niveles de ventas. Según los resultados del estudio de Sáenz respecto de las tendencias del comportamiento de las PYMEs en la recaudación del impuesto del 2 % sobre ventas, el 48 Alcaldías entrevistadas (el 45.5%) opinaron que la tendencia es a disminuir. Casi el 60 % de estas Alcaldías consideraron que la disminución en la recaudación se debía a una reducción en el número de empresas y el 28 % calcularon que ello se debe a un declive en los ingresos de dichas empresas. Sólo un 13 % estimó que la disminución obedecía a deficiencias en la recaudación.

También según el estudio de Sáenz, a nivel nacional el 47.74 % de los ingresos que percibían las Alcaldías procedían del cobro del 2 % del impuesto sobre ventas. En

19 Artículo 51 del Plan de Arbitrios: Las Alcaldías podrán imponer contribuciones especiales para la ejecución de obras o para el establecimiento, ampliación o mejoras de servicios municipales, siempre que a consecuencia de aquéllas o de éstos, además de atender al interés común o general, se beneficie especialmente a personas determinadas aunque dicho beneficio no pueda fijarse en una cantidad concreta.

esa situación, el aporte de las empresas al financiamiento de las actividades de los Gobiernos Locales era considerable. Por supuesto que este aporte presentaba muchas variaciones según los departamentos. Sólo en 6 departamentos el aporte de ese impuesto era superior al 40 % de los ingresos totales Chinandega, Granada, Jinotega, Managua, Masaya y la RAAN. En los restantes 11 departamentos el aporte era inferior al 40 %, incluyendo casos como el de Río San Juan y Madriz, donde los aportes eran respectivamente de 7.11 % y 13.66 %. En cualquier caso, la contribución de las PYMEs a ese impuesto era notable: correspondía al 75.29 % del total que recibían las Alcaldías en concepto del 2 % sobre ventas y al 35.95 % en los ingresos totales de las Alcaldías. Sólo en Jinotega y Masaya el aporte era superior al 35 %.

En materia de tasa de aprovechamiento y de servicios no existe un detalle sobre el aporte específico de las PYMEs. Pero Sáenz encontró que la tasa de servicios de mayor generación de ingresos es el uso de tramos en el mercado, que tiene el 16.31 % del total de ingresos de las 18 tasas por servicios. Es obvio que en este caso se trata de un aporte exclusivo de las microempresas porque en los mercados municipales sólo se ubican comerciantes de reducido calibre. Los mayores porcentajes de participación en los ingresos por el uso de tramos en el mercado le corresponden a los departamentos de Chinandega, Granada, Matagalpa, Nueva Segovia y Rivas.

El aporte total de las PYMEs a los ingresos de las Alcaldías en 1996 fue calculado a nivel nacional en 47.84 %. Sólo en Jinotega, León, Masaya y Rivas ese aporte sobrepasa el promedio nacional. Pero este aporte tiene dos inconvenientes que debemos tratar. En primer lugar, en el aporte a los ingresos municipales el liderazgo le correspondía la impuesto sobre ventas, que por disposición del poder legislativo desapareció tras una reducción en 4 años del 0.5 %.

Debido a unas reformas en la ley tributaria, el impuesto sobre ventas desapareció en el 2001 y la alcaldía únicamente podrá cobrar a las microempresas el impuesto de bienes inmuebles (IBI), alquiler de locales (como los establecimientos en los mercados municipales) y tasas de servicios y aprovechamiento. Todos estos cobros son muy difíciles de efectuarse debido a que las municipalidades no cuentan con suficiente y eficiente personal para el monitoreo de las extracciones y su cobro. La aplicación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles cuenta con el obstáculo estructural de lo desactualizados que se encuentran los registros de la propiedad y el sistema catastral, en buena medida debido a la informalidad de las transacciones de tierras, las de orden particular y las efectuadas por los últimos tres gobiernos en el marco de reformas agrarias y pago de indemnizaciones a los desmovilizados de guerra.

Por ejemplo, al norte de Chinandega, Santo Tomás, San Pedro, San Francisco y Cinco Pinos, solamente 17 de cada 10 personas tienen escrituras legales de sus propiedades. ¿Qué tanto por ciento sobre Bienes Inmuebles van a cobrar esas alcaldías, si el 83 % no tienen las propiedades formalmente registradas? Este es un elemento que frena el desarrollo local porque esos productores no pueden ponerle hipoteca a sus fincas y acceder a créditos ante los gobiernos, y las alcaldías ni siquiera pueden obtener el 1 % del valor catastral de las fincas bajo su jurisdicción.

En segundo lugar, el énfasis en el aspecto fiscal de la relación entre Alcaldías y microempresas ha producido un reduccionismo y una competencia adversa, según lo expone Gustavo Valle Salinas: "En lo general los gobiernos locales, con raras excepciones, miran a los pequeños y medianos negocios como una posibilidad de sacar recursos por pago de matrículas y pago de los impuestos correspondientes, sin tener en cuenta la rentabilidad de los negocios y la necesidad misma de promoverlo para que en el largo plazo sí sean realmente sujetos de crédito y sujetos

solventes para pagar los impuestos a tiempo y cada vez más impuestos. El propio Plan de Arbitrio, que es como quien dice la parte de la hacienda pública local, es decir, de donde puede generarse recurso del propio municipio para sus obras, para sus gastos corrientes, sus propios gastos de capital, el propio plan de arbitrio tal como está establecido es un obstáculo real para incentivar ese encuentro necesario. Esto se debe a que el plan de arbitrio sólo permite cambios en los montos de los impuestos luego de una discusión en la Asamblea Nacional; es decir, que los gobiernos locales no tienen autonomía propiamente para cambiar el porcentaje de los impuestos como ocurre en otros países, donde los gobiernos tienen un margen de maniobra para incentivar o desincentivar actividades. Nosotros estamos claros que con esa posibilidad, los municipios podrían tener una herramienta de hacienda, financiera, para estimular alguna actividad o para correr una actividad nociva para el territorio, porque no necesariamente toda actividad económica es buena; o si se permite que una actividad que requiere de inversiones muy fuertes para la preservación ambiental se necesita también cobrarles ese deterioro que pueden producir. La liberalización de ese Plan de Arbitrio puede ser un instrumento para que esta alianza o este estímulo de alguna actividad microempresarial pueda establecerse.”

Aun cuando la Alcaldía se conciba exclusivamente como una entidad prestadora de servicios, una modificación en su relación fiscal con las microempresas se revela como beneficiosa para todos. Pero muchas Alcaldías entienden su relación con las microempresas como un juego se suma cero: las microempresas son percibidas ante todo como evasoras fiscales. Se carga con una serie de prejuicios muy enquistados: para las microempresas el Alcalde es un cobrador y para el Alcalde las microempresas no son más que un agente que tributa o -peor aún- que evade sus obligaciones tributarias.

Ambas partes -Alcaldías y Microempresas- se beneficiarían de una política tributaria que premie o penalice,

según el caso, a las grandes, medianas y microempresas de acuerdo a los beneficios que aporten al municipio o los perjuicios que le inflijan. Los beneficios podrían ser: transferencia de tecnología, generación de empleo, generación de valor agregado mediante procesos industriales, etc. Los perjuicios podrían ser: daños al medioambiente, extracción de recursos naturales no renovables, etc. En base a una justa ponderación de los beneficios y perjuicios se podría graduar un sistema de contribuciones que irían desde la exención de impuestos y tasas de extracción (o incluso desde un impuesto negativo para las empresas poco solventes pero con futuro²⁰) hasta multas a las empresas que generen externalidades negativas o cuyas operaciones supongan un excesivo consumo de los recursos naturales²¹, o bien el cobro puede hacerse bajo la forma de una contribución especial (artículo 51 del Plan de Arbitrios) para crear un fondo con el cual encomendar la reparación del daño a una microempresa.

3.2.4. Creación de microempresas municipales para la prestación de servicios locales

Las Alcaldías tienen la potestad de facilitar el proceso de creación de empresas y microempresas y de infraestructuras productivas, a fin de contribuir a la solución de los principales problemas económicos y sociales de la población. La Ley de Municipios, en lo referente a las

20 El concepto de impuesto negativo fue introducido curiosamente por Milton Friedman. En su acepción, dicho impuesto consistía en una transferencia directa de las finanzas públicas a los ciudadanos cuyo nivel de ingresos esté por debajo de un monto estimado como básico. En nuestra propuesta, el impuesto negativo sería una transferencia municipal a las microempresas poco solventes, pero prometedoras e interesantes para el municipio por diversas razones que operarían como criterios de selección (generación de empleo, efecto demostración, promoción del turismo, introducción de tecnologías ecológicas e innovadoras, etc.). La transferencia, antes que en metálico, podría consistir en cursos de capacitación, mejoramiento de la infraestructura vinculada a sus actividades, avales para acceso al crédito, etc.

21 El pago de estas multas puede ser efectuado en servicios, especialmente, cuando fuere el caso, en servicios destinados a reparar el daño ocasionado por la empresa: reforestación, purificación de agua, etc.

empresas municipales, en el artículo 58 menciona que los Municipios podrán constituir empresas para la prestación de servicios públicos municipales, estrictamente relacionados con el ejercicio de sus competencias. Asimismo corresponde al Consejo, a propuesta del Alcalde, aprobar la constitución de empresas municipales, que se registrarán de conformidad con la presente Ley, su Reglamento y demás de la República. (Arto. 59) y anualmente, los Directores o Gerentes de las Empresas Municipales deberán presentar los informes financieros sobre la gestión y resultados de estas Empresas ante el Consejo respectivo para su aprobación. (Arto. 60).

Las empresas municipales podrán ser mixtas, con participación de capital privado y deberán presentar anualmente sus balances al Consejo Municipal por intermedio de su gerente o Alcalde. El consejo de administración de la empresa deberá solicitar al consejo municipal la aprobación de cualquier enajenación, a cualquier título de bienes de capital o bienes inmuebles de la empresa, que la misma deberá realizar, y para inscribir la empresa en el Registro Público Mercantil correspondiente, bastará la certificación de la Resolución Creadora, emitidas por el Secretario del Consejo Municipal, para que el registrador le dé el tramite correspondiente. (Artos. 100 - 103)

Bravo (2001) hace referencia a que la empresa municipal se constituye por Resolución del Consejo Municipal respectivo, a iniciativa del Alcalde y señala que muchas empresas municipales no cumplen con el requisito formal de dictar por el Consejo Municipal la Resolución creadora y el registro de la misma. Según Bravo, "la empresa municipal es una posibilidad para la prestación de servicios públicos municipales de manera eficiente, ágil en su creación y de acuerdo con la Ley de Municipios. Es un espacio que se abre a la participación ciudadana."

Los excedentes obtenidos por las empresas municipales estarán exentos de impuestos fiscales y deberán ser incluidos en el presupuesto Municipal. Podrán ser

reinvertidos en la empresa o destinados a obras, ampliación y mejoras de los servicios municipales. Esta cláusula probablemente no hace muy atractivo al microempresario la participación en la empresa mixta municipal. Posiblemente le resulte más atractiva la venta de manera independiente de sus servicios a la Municipalidad, según la contempla el 9 de la Ley de Municipios: los Municipios podrán, en el ejercicio de sus competencias, "celebrar contratos o otorgar concesiones previa licitación con personas naturales o jurídicas, de carácter privado, para la ejecución de funciones o administración de establecimientos o bienes que posea a cualquier título, sin menoscabo de ejercer sus facultades normativas y de control."

Existe una serie de servicios que la Alcaldía tiene que prestar a la comunidad. Por ejemplo, la construcción de andenes. Una pequeña empresa podría especializarse en construir andenes no solamente para un pequeño municipio, sino para un grupo de municipios. Hay múltiples posibilidades de potenciar esos negocios. La microempresa debe tener en cuenta los instrumentos legales de las empresas mixtas, de las empresas asociativas, la privatización misma de algunos servicios, o la cogestión de algunos negocios para la prestación de algunos servicios municipales. De hecho en Managua el cobro del IBI ha sido delegado en dos pequeñas empresas privadas.

En el artículo 7 de la Ley de Municipios encontramos algunos de los campos de trabajo que podrían encomendarle el Gobierno Local a las microempresas:

- a) promoción del turismo
- b) recaudación de impuestos
- c) limpieza pública por medio de la recolección, tratamiento y disposición de los desechos sólidos
- d) impulsar, garantizar y regular el transporte colectivo intra-municipal y administrar las terminales de transporte terrestre inter-urbano

- e) construcción y mantenimiento de obras en beneficio de la comunidad (andenes, aceras, plazas, centro comunales, centros de salud urbanos y rurales, caminos y calles, puentes, parques y otros centros recreativos y deportivos, etc.)
- f) mantenimiento y administración de cementerios
- g) mantenimiento, seguridad e higiene de mercados, rastros y lavaderos públicos
- h) garantizar la higiene comunal realizando el drenaje pluvial y la eliminación de charcas
- i) protección del patrimonio arqueológico y artístico de su circunscripción: promover las artes por medio de museos, exposiciones, ferias, fiestas tradicionales, bandas musicales, monumentos, sitios históricos, etc.
- j) construcción, mantenimiento y administración de bibliotecas
- k) prestación de servicios de agua, alcantarillado sanitario y electricidad
- l) tratamiento de aguas negras del municipio
- ll) administrar puertos fluviales y lacustres.

Es fácil concebir, por ejemplo, una alianza entre los microempresarios, la industria turística y las alcaldías. Pero la tradición centralizadora también opera a nivel local y en algunos caso las Municipalidades no desean delegar -en este caso bajo la figura de una compra de servicios- sus obligaciones. También se trata, en la mayoría de los casos, de un problema financiero: las Alcaldías no siempre tienen con qué pagarle sus servicios alas microempresas, y menos aún para que lleven a cabo labores que la Alcaldía misma no está realizando.

3.3. Estado del conocimiento sobre la relación entre alcaldías y microempresas

El único estudio que de forma explícita y directa aborda la relación entre microempresas y municipalidades en Nicaragua se titula "Los gobiernos municipales y la pequeña y microempresa en Nicaragua" y fue preparado en abril de 1997 por la Licenciada Alicia Sáenz para la Dirección General de la Pequeña y Micro Empresa, adscrita al Ministerio de Economía y Desarrollo. Dicho estudio es bastante amplio, y aunque se explaya más sobre la relación fiscal, también tiene un largo apartado que documenta el apoyo de los gobiernos municipales a las microempresas. Sin embargo, debido a la naturaleza abarcadora del estudio -proporciona abundantes cifras de cuántas alcaldías invierten en apoyo de la microempresa, de la cantidad de proyectos que manejan y a qué sectores de las microempresas estaban beneficiando-, pero no se documenta en detalle ningún caso, ni se sistematiza qué los hace exitosos ni los mecanismos operativos que hacen posible dicho apoyo.

Otros trabajos contienen acápite que tangencialmente abordan potencialidades de la relación alcaldía-microempresa o, por tratarse de informes de proyectos, documentan algunas experiencias concretas, pero habitualmente no pretenden profundizar más sobre la posibilidad de un papel clave de las alcaldías en la promoción de las microempresas.

En base a tres aspectos de la problemática –tipología, avances y obstáculos- presentamos una primera reseña de lo que esos estudios han encontrado.

3.3.1. Tipología de las microempresas

En Nicaragua la microempresa no presenta un modelo único. Existen diversos tipos. El concepto básico de

microempresa considera como tal la unidad económica que emplea un máximo de 5 trabajadores y posee un capital (fijo y variable) que se calcula en menos del equivalente de aproximadamente 20,000 dólares. Las microempresas suelen utilizar mano de obra familiar y recursos locales, escasa dotación de capital, tecnologías con uso intensivo de mano de obra y una fuerza de trabajo no calificada que adquirió sus conocimientos fuera del sector educativo académico.

Una estrategia de apoyo a las microempresas debe partir de un claro concepto de qué es la microempresa, a fin de diseñar políticas adecuadas al sector. Ese requerimientos fue enfatizado por algunos de nuestros entrevistados. Luis Murillo, Coordinador del Posgrado en Desarrollo Local de la UCA, advirtió que «la mayor parte de organismos no gubernamentales establecen un tipo de plan desarticulado; por ejemplo establecen un plan de capacitación con financiamiento, pero esto no genera una verdadera actividad microempresarial, y esto es un problema grave y es un problema conceptual porque se confunde la microempresa como una unidad económica productiva que toma decisiones desde el punto de vista empresarial y lo que son algún tipo de actividad de subsistencia. Hasta que no se resuelva la verdadera conceptualización y no se formen planes de desarrollo hacia el sector microempresarial, no se va a tener gran avance.»

Hasta la fecha, el estudio más completo sobre la microempresa realizado hasta la fecha fue obra del INEC-MIFIC-GTZ. Calcula un total de 148,082 microempresas.²² Su censo, encuesta y análisis sólo contempla las microempresas urbanas. Y no existe nada semejante a nivel rural que tenga pretensiones nacionales. De acuerdo al estudio, el universo de microempresas urbanas se puede clasificar en las actividades presentadas en el siguiente cuadro:

22 Dato que no coincide con el que proporcionamos antes en base al estudio del INEC/MEDE/GTZ.

Actividades económicas	Cantidad	Porcentaje
Fabricación de bienes de máquinas o equipos	24,462	16.5
Energía, electricidad, agua y construcción	7,470	5
Restaurantes, bares, hoteles y moteles	8,460	5.7
Comercio automotriz	4,752	3.2
Comercio al por mayor	2,139	1.4
Comercio al por menor	77,121	52.1
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	4,748	3.2
Actividades empresariales, inmobiliarias y de alquiler	3,383	2.3
Servicios de enseñanzas, sociales y de salud	3,096	2.1
Servicios comunitarios, sociales y personales	12,451	8.4
Total	148,082	100.00

23

El comercio al por menor agrupa la mayor parte de las microempresas. Mientras el comercio al por mayor se sitúa en el extremo opuesto. A nivel departamental la distribución de las microempresas es la siguiente:

23 INEC/MIFIC/GTZ. Enero 1999. Estructura de la Microempresa. Actividades Económicas de la Microempresa Urbana Nacional. Análisis Sectorial de la Economía Nicaragüense. Volumen II. Managua.

Departamento	Cantidad	Porcentaje
Boaco	2,567	1.7
Carazo	5,013	3.4
Chinandega	14,342	9.7
Chontales	4,326	2.9
Estelí	6,590	4.5
Granada	5,164	3.5
Jinotega	3,455	2.3
León	12,976	8.8
Madriz	1,461	1
Managua	62,717	42.4
Masaya	11,458	7.7
Matagalpa	8,797	5.9
Nueva Segovia	2,966	2
RAAN	857	0.6
RAAS	1,925	1.3
Río San Juan	435	0.3
Rivas	3,032	2
Total	148,081	100

24

El vertiginoso crecimiento de Managua -que concentra aproximadamente 1 millón de los 5 millones de habitantes que tiene el país-, fruto de la migración del campo a la ciudad y del flujo de las ciudades pequeñas a la capital, ha producido su descomunal concentración de microempresas (el 42.4 % del total nacional). Las microempresas han sido el colchón de amortiguamiento del desempleo en la capital para una creciente población económicamente activa que, en no pocos casos, carece de la capacitación suficiente para encontrar otro género de ubicación laboral.

La clasificación por tiempo de operaciones y número de trabajadores se presenta en la siguiente tabla:

24 Ibidem.

Año de inicio	1 Trabajador		2 a 5 Trabajadores		TOTAL	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Antes de 1980	568	23.8	285	28.1	853	25
1981 - 1990	703	29.4	327	32.2	1,030	30.3
1991 - 1994	644	27	260	25.6	904	26.6
1995	252	10.6	91	9	343	10
1996	188	7.9	50	4.9	238	7
1997	33	1.4	3	0.3	36	1.1
Total	2,388	100	1,016	100	3,404	100

25

Aparentemente la constitución de microempresas ha venido declinando. Pero puede ser que esa disminución sea más un reflejo de la deficiente capacidad de registro y censo de las instituciones que las estudian que de una desaceleración real en la tasa de creación de microempresas. El cuadro también indica que ha disminuido más la creación de microempresas de más de un trabajador. Probablemente se deba a la bancarrota del modelo cooperativo y a una mayoritaria constitución de empresas más débiles, que requieren menos dotación de capital, personal y capacidad de coordinación.

La clasificación como microempresa del estudio del INEC-MIFIC-GTZ se hizo únicamente en base al criterio del número de trabajadores (de 5 ó menos), lo que impone un fuerte sesgo de entrada. No se tomó en cuenta, por ejemplo, las enormes diferencias de ingresos que existen en las empresas con ese volumen de empleados. Es muy forzado incluir en el mismo saco el comercio automotriz y el comercio al por menor del mercado municipal. De ahí que una encuesta entre ese universo de empresas arrojará como resultado que el 94 % de las microempresas operan en locales propios y

25 Ibidem.

solamente el 6 % en locales alquilados. Resulta muy poco fidedigno el dato de que exista tan alto porcentaje de microempresas con local propio. Y menos creíble aún es el supuesto de que la tipología se reduzca a locales propios o alquilados, sin incluir predios baldíos, andenes, locales de amigos o familiares, terrenos públicos, etc. Es difícil formarse una idea apropiada de las dificultades de las microempresas y las políticas más adecuadas para su fomento con una tipología que presenta estas limitaciones. Aun así, el estudio del INEC-MIFIC-GTZ dio a conocer que el 91.4 % de las microempresas -consideradas como tales por el rasgo de tener 5 ó menos empleados- no llevan ningún tipo de registros que permitan determinar con certeza el resultado financiero de sus operaciones. Sólo el 7.2 % llevan anotaciones sin controles y apenas el 1.4 % llevan contabilidad.

Armando Morales, de la GTZ, también manifestó la necesidad de una clasificación no tan de catálogo: "Primero no existe un marco jurídico que realmente facilite el papel de la microempresa, no solamente a microempresa, sino también empresarios individuales, porque la microempresa muchas veces está ligada a grupos familiares; pero también hay empresarios individuales, grupos gremiales o cooperativas que no son microempresas en ese sentido solamente."

La necesidad de buscar generar tipologías que tomen en cuenta otros criterios y que sean eficaces para el diseño de políticas diferenciadas ha tenido eco en algunos economistas. Mario Davide Parrilli y Eddy Narváez del Instituto de Investigación y Desarrollo "Nitlapán" de la UCA han estudiado los sectores industriales de muebles y calzado, y han generado tipologías para sus productores y comerciantes en base a la combinación de niveles de precios, calidad (fina, ordinaria y de mercado), número de trabajadores, volumen de ingresos, segmento de mercado en que ubican sus productos (clase alta, media, pobre o exportación), años de operar, calificación de los operarios, modalidad de demanda (con pedido previo, ligado a algún comerciante particular,

vendiendo en su local de trabajo), etc. La combinación de estas variables determina unos tipos cuyas características jerarquizan las políticas que les deben ser aplicadas con mayor urgencia y adecuación: productos financieros (plazos, tasas de interés, montos que pueden absorber), tecnología, promoción de ferias, etc. El problema de estos estudios, muy avanzados en sus pretensiones, estriba en que de momento sólo hayan cubierto dos ramas (mubles y calzado). Para el tema que nos ocupa presentan dos limitaciones adicionales: se enfocan sobre toda una rama (y no exclusivamente sobre la microempresa, con lo que no se detallan tipos de microempresas) y no se profundiza suficientemente sobre los vínculos institucionales de las microempresas, especialmente sobre sus vínculos con los Gobiernos Locales. Pero no cabe duda de que estos estudios proporcionan más que un indicio de hacia qué dirección deben apuntar nuestros esfuerzos.

Clasificaciones útiles de cara al diseño de una estrategia atenderían al grado de iniciativa, fiabilidad (cuyos indicadores podrían ser el expediente crediticio -para el vínculo externo- y la reputación a nivel comunitario -para los lazos locales-), el apoyo recibido de ONGs, su balance de género, su relación e impacto con los gremios y organizaciones locales, su capacidad de generar empleo e introducir nuevas tecnologías y técnicas ecológicas. Aún queda un largo tramo por recorrer en este campo.

3.3.2. Avances, experiencias positivas y acercamientos

En la promoción de la microempresa algunas alcaldías han sabido aprovechar las oportunidades que ofrece la ley o se las han ingeniado para abrir brecha con innovaciones de mucho provecho para la microempresa. Las experiencias positivas suelen ser de cuatro índoles, de acuerdo a su procedencia: 1) las emprendidas por iniciativa del Alcalde de turno, 2) las que se insertan en una tradición, 3) las

realizadas en el marco de proyectos amplios con financiamiento de los multilaterales (generalmente el Banco Mundial) y 4) las que suponen una colaboración entre ONGs y alcaldías.

- 1) Las emprendidas por el Alcalde de turno son las que menos carácter institucional presentan. Están montadas sobre el carisma del Alcalde y dependen enteramente de su iniciativa. La tendencia a barrer con todo el personal cuando la nueva administración asume el poder, a veces incluso cuando se trata del mismo partido, ha devenido en un continuo recomenzar y pérdida del hilo de políticas y la memoria institucional. Pero es posible que una sistematización detallada y destinada a recabar información sobre los municipios redunde algún día en un instructivo sobre municipalismo, un referencial metodológico, un catálogo de sugerencias útiles o incluso un paquete de reformas a las leyes vigentes. Una de las experiencias más notables en este sentido fue emprendida por el anterior Alcalde de San Francisco Libre. Conociendo la situación crítica de las cooperativas y muchos pequeños productores agropecuarios, y el hecho de que su insolvencia no les permite cumplir con el pago del IBI, el Alcalde decidió poner en práctica el viejo mecanismo del trueque: intercambio de impuestos por servicios. En otras palabras, los productores pagaban sus impuestos a la Alcaldía precisamente en un servicio que el Gobierno Municipal está obligado a ofrecer: mantenimiento de caminos. Obviamente, este trueque se puede realizar igualmente con otros servicios: recolección de basura, construcción, cuidado del medioambiente, promoción del turismo, etc. De esta forma, las microempresas no se ven empujadas hacia la quiebra al cumplir con sus obligaciones tributarias y los ciudadanos reciben los servicios.

Existen otros ejemplos de alcaldías que han llegado a acuerdos de colaboración con los vendedores del mercado

para que éstos le den mantenimiento a tramos, o para tener un costo compartido de energía. En algunos municipios en los que los alcaldes han logrado que los dueños de tramos pongan sus medidores y paguen recibos, y esa es una manera de que la alcaldía disminuya costos en el ejercicio de su competencia.

Hay otros casos donde los Alcaldes han decidido contratar microempresas para que realicen algunas labores de competencia del gobierno local. Estas contrataciones tienen un costo reducido para la Alcaldía. En esos casos la relación alcaldía-microempresa es beneficiosa ya que algunas alcaldías pobres -La concepción, San Juan del Sur, Catarina, Niquinohomo, San Juan de Oriente Nandasmo, Diriomo. Diria, Ticuantepe- son apoyadas en el cumplimiento de sus tareas, y de esta forma también la microempresa beneficia al municipio generando empleos.

- 2) Las experiencias que se insertan en una tradición se pueden encontrar en aquellos municipios donde existe una especialización en alguna industria reconocida a nivel nacional (a veces también en el ámbito internacional), que hace famosos a sus pobladores y que involucra a los funcionarios del gobierno local, muchos de ellos directamente interesados en el desarrollo de dicha industria porque son artesanos de la misma o porque lo son sus familiares. En Diriomo existe una larga tradición de producción y venta de cajetas y fritanga. En ese municipio hay algunas cooperativas de crédito y apoyo al productor y de financiamiento a pequeñas industrias y comercios - caramelos, dulces, cajetas, fritangas - que se coordinan con la Alcaldía como por ejemplo la cooperativa San Isidro y Coop. Guadalupe.

El Municipio de Masaya cuenta con un sinnúmero de microempresas de fabricación de calzado, hamacas, bolsos, trabajos en barro, bordado, tejidos, etc. que mantienen excelentes relaciones con el Gobierno Local. Este se convierte

en promotor e impulsor de su desarrollo. Asimismo en el municipio de La paz Centro y León se dan experiencias similares. El producto obviamente varía según las características de cada municipalidad: en ese departamento lo que se comercia con éxito a través de la microempresa son los quesillos, el barro, los bloques para la construcción, etc. Las alcaldías de León mantienen, al igual que Masaya, una excelente relación con la microempresa para promover el desarrollo local.

Masatepe ha sido históricamente fabricante de sillas abuelitas. Cuando se hizo necesario variar el diseño y los materiales y se requirieron capacitaciones para uso de diferentes maderas y de diferentes diseños de sillas, la Alcaldía se vio involucrada tanto en la capacitación como en la búsqueda de comercialización. El nuevo modelo de sillas requería de maderas flexibles y fibras vegetales, que se encuentran en la Costa Atlántica. Ahora se pretenden establecer vínculos intermunicipales para fomentar la microempresa local y promover así el desarrollo local. También para la promoción de la microempresa productora de muebles, la Alcaldía estableció un parque de ferias en las instalaciones del antiguo ferrocarril. De manera que ahora los productores, apoyados por el alcalde, tienen un espacio para comercializar.

En el departamento de Nueva Segovia, debido al desarrollo de la industria forestal, existe una tradición de vínculos entre productores de pinos, muebleros y las Alcaldías que han dado lugar a una serie de iniciativas interesantes. Los dueños de bosques, las Alcaldías y los industriales constituyeron un Fondo Forestal Tripartito, empleado inicialmente para realizar un pre-inventario forestal y controlar los incendios. Todo ello fue parte de un esfuerzo conocido como el "Triángulo Social Forestal de Nueva Segovia", que dio origen a la Asociación de Municipios de Nueva Segovia (AMUNSE). Esta asociación municipal es de las escasas experiencias exitosas en Nicaragua. Se ha propuesto "colegiar

una serie de respuestas organizadas frente al tema de la gestión de los recursos financieros, sociales, ambientales y ecológicos. Se trata de un esfuerzo interesante por la posibilidad que ofrece de superar el -a veces- exagerado municipalismo local y de integrar y colegiar respuestas conjuntas para el desarrollo departamental.”²⁶ La constitución de esta asociación municipal, y su relación con los productores, ha sido posible por la fuerte tradición asociativa del departamento, notoria en la existencia de diversos gremios, una fortaleza inusual del sector productivo que ha mostrado su eficacia para consensuar respuestas y convertirse en contrapartes de iniciativas públicas y privadas, nacionales y extranjeras.

- 3) Los multilaterales también han hecho un esfuerzo para que los gobiernos municipales tengan un papel activo en la promoción de la microempresa. Uno de los programas más contundentes fue financiado por el Banco Mundial y funciona bajo el nombre de PROTIERRA. La UTM, Unidad Técnica Municipal, de cada municipio propone proyectos que el INIFOM financia con una cartera suministrada por el BM. En la práctica, las UTM han funcionado con mucha independencia de la Alcaldía, sin que se produzca la externalidad muy esperable de una transferencia tecnológica y administrando unos recursos que sobrepasan en muchos casos el presupuesto municipal. Sin embargo, aparte de los logros directos (capacitaciones de productores, crédito a microempresarios que no acceden a otras fuentes de financiamiento, etc.), cabe destacar el logro de ir institucionalizando el rol de los Gobiernos Locales como promotores del desarrollo. PROTIERRA no es único caso a apoyo desde INIFOM y organismos internacionales. Algunos municipios han

26 Parrilli, Mario Davide. 2000. “Reactivando las cadenas de pinares en Las Segovias.” Análisis y conclusiones a partir del study-tour en Dipilto, Santa Clara, Jalapa, Ocotal y Estelí en mayo del 2000 impulsado por CIFOR, Banco Mundial, BID, PROFOR y Nitlapán-UCA

tenido el apoyo de un programa que ha trabajado con INIFOM, que se llama PRODEL y promueve crédito alternativo para que la gente que tiene alguna microempresa pueda desarrollar acciones de subsistencia. Dentro de las experiencias positivas también podemos mencionar el Proyecto de Manejo Integral de Desechos Sólidos (PROMIDS). Este proyecto es apoyado por INIFOM. La Alcaldía delega las competencias de Limpieza de calles y Recolección de Basura a la microempresa directamente con la participación de la mujer y cuenta con la participación de la población en el cumplimiento de compromisos como cortar en pedacitos la basura voluminosa - chagüite, ramas - separar la basura orgánica de la basura inorgánica, barrer bien la cuneta, etc.

4. Las ONGs están llenando un vacío en planes de desarrollo, estrategias para construir un tejido económico local más competitivo y proveer de financiamiento y tecnología. Hay muchas experiencias de colaboración entre ONGs y Alcaldías, y algunos intentos de formalizar ese vínculo. La ONG española Solidaridad Internacional ha llegado incluso al sano extremo de exigir que sus contrapartes - ONGs nacionales- obtengan un aval de las Alcaldías de los municipios donde abren operaciones. Desafortunadamente algunas Alcaldías no saben explotar esa condición para coordinar y orientar el trabajo de las ONGs insertándolo en una estrategia de desarrollo municipal. Obviamente, esto sucede porque las Alcaldías carecen de dicha estrategia y están dispuestas a dar la bienvenida a cualquier tipo de inversión en su territorio.

En el caso concreto de promoción de la microempresa, la Alcaldía de Ocotlán, con fondos recibidos de ONGs durante la reconstrucción post-Mitch, se abocó a la constitución de microempresas a fin de beneficiar a la población con fuentes de empleo y para afianzar la transferencia tecnológica que durante los momentos de

emergencia y rehabilitación se desarrolla con ímpetu inusitado. El proyecto más célebre en este sentido es la fábrica de adobe para las casas de los damnificados del Mitch, que inicialmente apoyó una ONG española y administró la Alcaldía, y que está en proceso de pasar a manos de los trabajadores y recibe actualmente el apoyo del PNUD. Pero hay otros muchos proyectos que fueron apoyados por ONGs.

Como acercamientos y avances se puede mencionar también que con mucho éxito y debidamente legalizada opera en Estelí un centro recreativo cuyos excedentes se dedican a la construcción de un estadio de fútbol. En este caso la Alcaldía se beneficia de esta relación ya que tiene la competencia de construcción de parques y de fomentar recreación.

Otra experiencia positiva, que consideramos como avance es el caso de la ONG "Xochilt Acalt" donde las mujeres de Malpaisillo, León, organizadas en un proyecto de educación, servicios, producción y organización, prestan servicios de salud, alfabetización y capacitación técnica, impulso a actividades productivas agrícolas, ganaderas e industriales. Actualmente inicia un programa de participación ciudadana para fomentar la democracia y la cultura política. El principal componente de este proyecto consiste en una serie de capacitaciones a líderes comarcales realizado en colaboración con la Alcaldía.

Uno de los logros más importantes del Centro "Xochilt-Acalt" es la Clínica Móvil. El auspicio de la Alcaldía sandinista fue un elemento importante para echar a andar el proyecto. "Durante los primeros años, -reconocen las fundadoras- su actitud fue particularmente positiva hacia el Centro, hasta el punto de que el Consejo Municipal aprobó a finales de 1992 una subvención mensual de un mil córdobas para cubrir gastos de combustible de la clínica móvil, y cuando se dio la privatización de la bloquera también fuimos beneficiadas como una institución más del municipio que

hacía un trabajo social dirigido particularmente a mujeres”. Las mujeres de esa ONG han tenido muy buenas relaciones con los funcionarios de la Alcaldía, que respetaron la independencia política de la ONG.

CEPRODEL comenzó a trabajar en Occidente desde 1991 con las alcaldías, brindándoles consultorías y apoyándolas en sus diagnósticos. A partir de 1993 se abre la primera oficina en León, ya manejando fondos de crédito, y en el 1998 se abre otra en Chinandega. Desde estas dos oficinas departamentales se comienzan a abrir las oficinas corporativas conocidas como CODELSA (Corporación de Desarrollo Local S.A.) en Telica, Quezalaguaque, El Viejo, Cinco Pinos, Villa Nueva y, recientemente, las de Posoltega y Chichigalpa, donde funcionan como una sociedad entre el CEPRODEL, el gobierno local y los productores laboriosos y honrados de cada municipio. Pero la historia del crédito agropecuario data desde hace tres años. Anteriormente, la mayor experiencia la acumulaba CEPRODEL en el sector urbano. Se puede decir que desde el 97 a esta parte, se han financiado tres ciclos agrícolas.

En el año 1998, CODELSA, se contactó con la Fundación FRIEDRICH EBERT para que les apoyara en el proceso de establecimientos de agendas locales. Con esta organización se desarrolló en Telica y Quezalaguaque una consulta que involucró a líderes locales, ONGs que trabajan en esas localidades e instituciones gubernamentales.

En Telica y Quezalaguaque se creó una Oficina de Desarrollo Intermunicipal - ODIM -, sobre la base de acuerdos negociados, por un lado con las organizaciones que trabajan en los municipios y por otra con el aporte de las Alcaldías. La ODIM elaboró documentos de proyectos productivos e infraestructuras, que fueron aprobados sin necesitar correcciones de los donantes y que a su vez fueron ejecutados por las Alcaldías. También se elaboró un plan de políticas de incentivos municipales, dirigidos a incrementar la masa

tributaria, y se elaboró la propuesta de manual de funciones y organización de Telica y Quezalaguaque. El diagnóstico se concluyó en un 100% en Quezalaguaque y en un 50% de las comunidades de Telica.

En la Costa Atlántica, la ONG OPHDESCA está apoyando a microempresas de carácter comunal, en consonancia con su voluntad de respetar las instituciones propias de la cultura del Atlántico. Según uno de los oficiales, ellos impulsan “las microempresas, pero en sentido contrario al Pacífico. Allí prima el concepto comunal de propiedad, las tierras son comunales y, si usted llega allá, usted no puede asentarse así por así. Tiene que hablar con el consejo de ancianos, con el síndico y así se le asignarán tierras para su uso personal, pero no las puede vender... en teoría. Esta tradición de propiedad comunal hemos tratado de aprovecharla como proyecto para promover la microempresa pero de carácter comunal.”

La conjunción de todas las iniciativas mencionadas - de ONGs, del BM, de la tradición y de los alcaldes carismáticos- es posible que vayan gradualmente moldeando la cultura municipal y deriven en reformas legales. Pero para que cuajen en un cuerpo de leyes y procedimientos formalmente constituidos falta mucho camino por recorrer y se requiere el concurso de otros actores que brillan por su ausencia en este escenario: los políticos, desde sus puestos en la Asamblea Nacional y desde sus partidos.

3.3.3. Obstáculos y debilidades

Entre los obstáculos y dificultades mencionados por los entrevistados cabe distinguir entre las dificultades que repercuten sobre el funcionamiento de las Alcaldías en general -y afectan a todos los actores locales- y las dificultades que afectan de manera específica a la promoción de la microempresa.

En el primer grupo destacan:

1. Las debilidades del marco jurídico y su poca claridad en puntos de importancia que tocan aspectos en los que se juega la viabilidad del proceso de descentralización. Hace falta una ley que regule las transferencias del presupuesto nacional hacia los municipios. Normar las modalidades, montos y condiciones en se efectuarán las transferencias evitará la discrecionalidad y el costo que supone negociarlas anualmente. También se necesita una ley de servicio civil y carrera administrativa municipal que garantice la permanencia del personal administrativo de las Alcaldías, que suele ser renovado enteramente tras cada cambio de gobernantes. De este forma se garantizará que se conserve el personal de acuerdo a criterios de eficiencia, contribución al desarrollo de la administración municipal, apego a la ley y servicio a la comunidad. Asimismo se debe fortalecer y detallar el código tributario y acuñar una ley de bienes públicos y una ley de contrataciones de los gobierno locales que contemple la participación en licitaciones de las microempresas. El FISE, que es el principal ente del Estado que rectorea la inversión pública a nivel nacional con fondos externos, es la institución que mayor inversión realiza en los territorios, pero no las realiza con los recursos propios de los municipios más pobres, o medianamente pobres, ni con las microempresas, porque para obtener un contrato del FISE se requieren una cantidad de requisitos que no pueden llenar los microempresarios. Este es un ejemplo claro de que el FISE, a pesar de que predica la creación de capacidades locales, no las fomenta en la práctica. Con su política de contrataciones no hace más que incentivar las capacidades en las cabeceras departamentales o en Managua. Las obras se hacen en Wiwilí, pero el contratado suele ser de Managua.
2. La debilidad financiera de las municipalidades, de cuyo impacto proporcionamos el ejemplo de la Alcaldía de

Siuna, cuyos ingresos totales (incluyendo las transferencias del estado) no llegan al 40 % del salario de algunos funcionarios del Gobierno Central, lo cual redundará en una minúscula capacidad de inversión anual por habitante. Frente a este hecho tenemos la asignación de alrededor de 35 millones de córdobas a los diputados, que invierten en útiles para equipos de baseball en abierta campaña proselitista. Ese dinero, a juicio de algunos entrevistados, debería formar parte de un sistema nacional de transferencias coherentes con una política de combate a la pobreza.

3. El Alcalde y el Concejo Municipal no siempre son conscientes de su papel de facilitadores, coordinadores de los esfuerzos de desarrollo local. En parte porque se encuentran absorbidos por las labores ordinarias de la Alcaldía, en parte porque no han recibido la preparación adecuada para ocupar su cargo y desarrollarlo al cien por ciento de sus posibilidades y en parte porque ignoran aspectos de la ley de municipalidades. Esta ignorancia sirve para evadir obligaciones y sacudirse responsabilidades asumiendo que son competencia de otros organismos. La actitud de muchos Alcaldes es permanecer a la expectativa de que las ONGs o el gobierno central lleven a cabo las intervenciones en desarrollo.
4. La reducida capacidad tecnológica y visión de corto plazo, que de hecho corresponden al rol de proveedor de servicios públicos con el que están más familiarizados. El desarrollo local se ha basado muchas veces en técnicos importados, o dirección técnica estratégica importada. Cuando se agotan los fondos de proyectos que pagan ese personal, compuesto habitualmente de gente muy calificada, los técnicos migran hacia otro tipo de oportunidades. El nivel local no ha desarrollado unas capacidades propias ni permanencia de las capacidades importadas ni transferencia tecnológica durante el ciclo

vital de cada proyecto. Debido a esa deficiencia tecnológica, siempre se aduce que no es posible delegar en la Alcaldía la realización de un proyecto porque los Gobiernos Locales carecen de la capacidad, y siempre que se aduce este problema lo que se hace es impedir que la comiencen a tener.

5. Hay una visión enfocada más hacia los recursos externos que hacia los recursos de la comunidad.
6. No se fomenta la visión de que los recursos vienen para que se hagan inversiones de largo plazo, y no sólo para que se consuman en satisfacer necesidades inmediatas.
7. La descentralización tampoco se produce en el nivel local: los alcaldes no delegan en los coordinadores de los comités comarcales ni en las microempresas.
8. Las Alcaldías también padecen corrupción y, de la misma manera que el gobierno central, se han visto afectadas por la falta de confianza de organismos donantes.
9. No hay continuidad entre las actuales administraciones y sus predecesoras. Un Alcalde no da seguimiento a lo que hizo su antecesor. Se barre por completo a todo el personal. Y, cuando no ocurre así, el peso que tiene la palabra del Alcalde (correlato local del peso del Poder Ejecutivo a nivel central) no puede ser contrarrestado ni por los concejales ni por los funcionarios de la Alcaldía.
10. En lugar de haber construido redes de actores locales implicados en el desarrollo y fomentado sinergia y coordinación entre instituciones, se ha instituido un cruce de competencias que produce consuetudinarios cortocircuitos que paralizan acciones y enfrentan a los Gobiernos Locales con las instancias centrales del poder Ejecutivo.

Los obstáculos de cara a la promoción de las microempresas son los siguientes:

1. Las Unidades Técnicas Municipales han apoyado a las microempresas, pero operaron como un enclave independiente, con una magnitud de recursos que superaban incluso la capacidad administrativa de las Alcaldías y sin crear condiciones para perpetuar la misión promotora del desarrollo y de las microempresas. Esto sentó un precedente que reforzó el carácter dependiente -de técnicos y recursos financieros- de toda promoción municipal del desarrollo y la microempresa.
2. La falta de recursos es el dique omnipresente en la mayor parte de las Alcaldías. Según una entrevista realizada al Alcalde de San Marcos - Alberto Reyes Romero - dicha municipalidad, aunque tenga intenciones, no tiene recursos para crear una microempresa de Molinos de Granos, con la que se pretendía generar empleos. Esa idea aportada por la Comisión de la Sociedad Civil. El Alcalde de Niquinhomo - Jorge Gallegos Bravo - a la pregunta de ¿qué relación mantiene la Alcaldía con la microempresa en el municipio?, respondió que Niquinhomo era una Alcaldía sin recursos. Raúl Rivera, Alcalde de Buenos Aires, dijo no tener ninguna relación con la microempresa, pero que le gustaría explotar el trabajo artesanal con jícara. En Diría la pobreza es casi extrema. En ese municipio existen algunos talleres de artesanía y pequeñas fábricas de muebles y zapatos, pero no pagan impuestos porque son de baja rentabilidad. El único negocio que es rentable y paga al día sus impuestos es "La hoyra de barro", un restaurante de lujo.
3. La falta de recursos financieros de las municipalidades en combinación con la ausencia de cultura tributaria de las microempresas ha hecho que la actitud de las Alcaldías hacia éstas sea más bien hostil.

4. La misma debilidad financiera e institucional hace que los gobiernos municipales no sean conscientes del papel que pueden jugar en la promoción de las microempresas. Las Alcaldías aparecen enteramente abocadas a las labores habituales. Según Armando Morales de la GTZ, «las necesidades de la población y los problemas que enfrenta la población en los órdenes territoriales, en los órdenes sociales, los han llevado a tender esa primera línea de actuación y dejar atrás otras cosas que no son menos importantes, pero que no son urgentes; aun en el caso de las Alcaldías grandes -es decir que aun cuando se trate de Alcaldías grandes como la de Estelí, León, Granada, que son Alcaldías que tienen recursos-, han tenido que dedicar sus recursos a aquellos problemas urbanos que son más fuertes, porque presión social de la cercanía a la Alcaldía o la imagen de la Alcaldía, y no han podido atender otro tipo de procesos.»
5. Los Gobiernos Locales desconocen la sinergia que la promoción de la microempresa podría desencadenar. Piensan en la microempresa como una fuente de impuestos a la que hay que ordeñar. En Diriamba, el Vice-Alcalde Donald Silva Ruíz confesó que las microempresas - Avícola Los Pinares y Mina de piedra Cantera - no tienen otra relación con la Alcaldía más que la del pago de impuestos. Falta una visión de largo plazo según la cual la inversión actual en las microempresas redundará en su crecimiento y éste a su vez en un mayor acopio de impuestos.
6. Los expertos en municipalismo suelen mostrar enormes vacíos en el tema de microempresa y los expertos en microempresa sólo conocen lo más elemental de municipalismo. Los que saben de microempresa lo ignoran todo sobre municipalidades y viceversa. Ambos ámbitos parecen ubicarse en compartimentos estancos.

7. La visión de corto plazo busca un trabajo con frutos de corto plazo, en función de incrementar clientelas electorales. Un monumento es visto como una inversión de elevada rentabilidad electoral. De ahí la propensión de las Alcaldías a construirlos.
8. Las Alcaldías realizan, al son de los financiadores, un serie de actividades desarticuladas, sin plan estratégico. En caso de emergencias, las Alcaldías se han centrado más en los programas de alimentos por trabajo, que únicamente resuelven necesidades inmediatas y no ofrecen ninguna posibilidad de iniciar un proceso de capitalización. El crédito a la microempresa, según la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG), podría ser una inversión de largo plazo encaminada a superar este handicap.
9. Las Alcaldías frecuentemente ignoran las capacidades microempresariales. No se percibe que es posible combinar la eficiencia financiera con la transferencia tecnológica contratando microempresas o combinando el trabajo de empresas de alto perfil técnico con microempresas locales en vías de desarrollo.
10. Las municipalidades no pueden hacer todo el trabajo de promoción. Hay muchos otros obstáculos que remover al tiempo que se incentiva la participación municipal en la promoción de las microempresas. Entre ellos se cuentan:
 - a) la mentalidad empresarial conservadora de los productores
 - b) la banca comercial tiene una política conservadora que dificulta el acceso al crédito
 - c) los productores tienen bajos niveles técnicos
 - d) los altos costos de insumos y de los servicios públicos, afectan la producción y la competitividad productores y empresarios

- e) la infraestructura está deteriorada en la mayoría de las municipalidades y existen fallas en los servicios de transporte, agua, luz, etc.
- f) La mayoría de los talleres industriales existentes en los municipios, utilizan maquinaria obsoleta y deteriorada en los procesos de producción.

El siguiente cuadro recoge las experiencias positivas de apoyo municipal a la microempresa -clasificadas en cuatro tipos de acuerdo a su procedencia, como aparecen en el apartado 3.3.2.- y las confronta con los obstáculos, debilidades, oportunidades y potencialidades que deben enfrentar. Las experiencias aludidas corresponden al trabajo que desempeñaban las administraciones municipales vigentes en el período 1997-2000.

Experiencias positivas de apoyo municipal a la microempresa	Obstáculos y debilidades	Oportunidades, potencialidades
<p>1) Experiencias que dependen del alcalde de turno San Francisco Libre: trueque de impuestos por servicios. La Concepción, San Juan del Sur, Catarina, Niquinohomo, San Juan de Oriente, Nandasmó, Diñomo, Diná, Ticuantepe, contratan microempresas para servicios municipales. Compartir costo de energía eléctrica y mantenimiento de tramos en el mercado.</p>	<p>Falta de seguimiento. Carencia de carácter y memoria institucional. Remoción del personal cuando cambia el partido en el poder. Verticalismo, caciquismo. Centralización en el Alcalde. Altamente politizables. Financiamiento escaso. Mínima capacidad técnica. Limitarse a la relación tributaria.</p>	<p>Espacio para desarrollar la creatividad y ser pioneros en acciones institucionales. Descentralización: delegar en Comités comarcales y microempresas. Iniciativas que cristalizan en ordenanzas. Políticas a la medida del municipio. Rapidez para iniciar ejecución de proyectos.</p>
<p>2) Experiencias insertas en una tradición Diñomo: comercio de cajeta y fritanga, cooperativas de crédito. Masaya: artesanos del calzado y textiles. León y La Paz Centro: quesillos, bloques. Masatepe: capacitación y comercialización de muebles, ferias. Asociación de Municipios de Nueva Segovia.</p>	<p>Carencia de institucionalidad formal. Circunscritas a rubros muy tradicionales. Financiamiento escaso. Mínima capacidad técnica. Cruce de competencias con otras instancias del estado.</p>	<p>Legitimidad popular. Elevado nivel de participación ciudadana. Muy susceptibles de institucionalización. Menos politizables. Refuerzo popular de la descentralización. Sostenibilidad basada en redes locales. Independencia financiera, recursos propios. Sinergias con microempresas.</p>
<p>3) Experiencias con financiamiento de los multilaterales Programa PROTIERRA del Banco Mundial y las Unidades Técnicas Municipales PRODEL PROMIDS Ocotal y PNUD</p>	<p>Proyectos puntuales. Funcionamiento como apéndices de la Alcaldía. Distorsión salarial. Proyectos no sostenibles. Técnicos no locales. Presupuestos superiores a los de las alcaldías. Baja participación ciudadana en el diseño de los proyectos. Sustituyen transferencias estatales. No siempre transfieren tecnología. Inversiones de corto plazo para extraer rentabilidad electoral.</p>	<p>Transferencia tecnológica. Institucionalizar el rol de los gobiernos municipales como agentes de desarrollo. Crédito y asistencia técnica a microempresas que no acceden a otras fuentes. Poco politizables, salvo cuando dependen de INIFOM. Fomento de la descentralización. Múltiples sinergias. Sinergia con agentes externos. Monitoreo externo.</p>
<p>4) Experiencias de colaboración entre ONGs y alcaldías. Ocotal: rehabilitación post-Mitch 1999. Solidaridad internacional exige aval de las alcaldías a sus contrapartes. Estelí: centro recreativo. Malpaisillo: la ING Xochilt-Acalt León y Chinandega: CEPRODEL Telica y Quezalguaque: CODELSA</p>	<p>No siempre la iniciativa es bilateral. A veces inician por afinidad política. Pasividad de las alcaldías. Desconfianza de los donantes sobre calidad ética y técnica de las alcaldías. Carencia de visión de largo plazo. Nulo control de las alcaldías sobre ONGs. Apertura incondicional a todo fondo.</p>	<p>Institucionalizar el rol de los gobiernos municipales como agentes de desarrollo. Capacitación de alcaldías en gestión de fondos. Transferencia tecnológica. Sinergias co ONGs, agentes externos. Fomento de la descentralización. Presencia de una contraparte crítica.</p>

4. BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Nacional 1998. *Derecho Municipal. Ley del Municipio y su Reglamento*. Nica ediciones, Septiembre 1998. Managua, Nicaragua.
- Bastiaensen, Johan. 2001 "Finanzas y Desarrollo Rural en Nicaragua: un Enfoque Institucional. Investigaciones a raíz de la experiencia del Fondo de Desarrollo Local." En imprenta.
- Berger, Marguerite. *La mujer en el sector informal trabajo femenino y microempresa en America Latina*. Editorial Nueva Sociedad.
- Bravo, Alejandro 2001. *Derecho Local en Nicaragua*. Capitulo X ; Las Empresas Municipales. Managua, Nicaragua.
- Baldizón Yader, Nehemías López, Martín Sandino. 1998. *Autonomía Municipal y Desarrollo Económico Local (un proceso organizado, planificado y concertado)*. Editado por la fundación Friedrich Ebert.
- Centro Xochilt-Acalt 2000. *Rebeldías y locuras de mujeres, una experiencia de educación, servicios, producción y organización con mujeres*. Sistematización realizada por Clara Murguialday de la experiencia de los primeros seis años del proyecto Xochilt - Acalt. Malpaisillo, Nicaragua.
- CONADES. 2001. "Sistematización de experiencia, Oficina de Desarrollo Intermunicipal (ODIM), municipios de Telica y Quezalaguaque 1999 - 2000". Diciembre 2000, enero 2001, Managua, Nicaragua. Documento mimeografiado.
- CONAPI- Fundación Friedrich Ebert 1993. *Desarrollo de*

la competitividad de la pequeña industria de el calzado.
Managua, Nicaragua.

- Chiriboga, Manuel O. 1994. "Descentralización, municipalización y desarrollo rural: la experiencia en América Latina." Ponencia presentada en el seminario sobre el desarrollo rural en América Latina hacia el siglo XXI, organizado por la Universidad Javeriana en San José, Costa Rica, entre el 8 y el 10 de junio de 1994.
- Chisholm, M. 1990. "Regions in Recession and Resurgence." Unwin Hyman, Londres.
- Gallardo, Ana Cecilia 1993. "La microempresa en Managua, un análisis explicativo de 70 casos" Managua. Documento mimeografiado.
- González Vega, Claudio 1993. *El financiamiento de la pequeña empresa (financiamiento y apoyo a la microempresa)*. Ohio State University.
- INEC/MEDE/GTZ. Febrero 1998. Directorio Económico Urbano.
- INEC/MIFIC/GTZ. Enero 1999. Estructura de la Microempresa. Actividades Económicas de la Microempresa Urbana Nacional. Análisis Sectorial de la Economía Nicaragüense. Volumen II. Managua.
- Instituto de Fomento Municipal. "Tríptico informativo de INIFOM sobre los Proyectos de Manejo Integral de Desechos Sólidos." Documento mimeografiado.
- Morín Muñoz, Sonia. 1995. "La microempresa urbana: un intento por subsistir en medio de la pobreza". Documento mimeografiado.
- Nitlapán-UCA. 1999. "Mitch y desarrollo rural". Managua.

- OIT-PROMICRO 1998. *Diagnóstico de las organizaciones de micro y pequeña empresa en Nicaragua*. San José, Costa Rica.
- Ortega, Juana. 2001. "Consideraciones sobre competencias municipales". Pagina WEB de la Comisión Sectorial de Descentralización <http://www.csd.gob.ni>. Managua, Nicaragua.
- Ortega Hegg, Manuel. 1997. *Políticas de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financiera de las municipalidades*. FLACSO, El Salvador.
- Parrilli, Mario Davide. 1998. "Las pequeñas y medianas industrias en Nicaragua". Proyecto, división conjunta CEPAL, UNIDO. Documento mimeografiado.
- Parrilli, Mario Davide. 2000. "Reactivando las cadenas de pinares en Las Segovias." Análisis y conclusiones a partir del study-tour en Dipilto, Santa Clara, Jalapa, Ocotol y Estelí en mayo del 2000 impulsado por CIFOR, Banco Mundial, BID, PROFOR y Nitlapán-UCA.
- Prado, Silvio (compilador). 1999. *Descentralización y Participación Ciudadana en Centroamérica*. Ediciones Heinrich Boll.
- Rodríguez Gil, Adolfo. *La Descentralización y la izquierda latinoamericana*. Serie descentralización y Desarrollo Municipal # 8. Fundación Friedrich Ebert.
- Saba, Andrea. 1997 "El modelo italiano: La especialización flexible y los distritos industriales". Editorial de la Universidad Nacional de la Plata, Argentina.
- Sáenz, Alicia. 1997. "Los Gobiernos Municipales y la pequeña y microempresa en Nicaragua". Programa de

Políticas de Apoyo a la Pequeña y Micro Empresa (PROPYME), Fondo Suizo para Pequeños Proyectos, Banco Interamericano de Desarrollo, Ministerio de economía y desarrollo, Dirección General de pequeña y Micro Empresa. Managua, Nicaragua. Documento mimeografiado.

- SNV - Proyecto Nakawé. 1994 "Si no fuera por el patio ; un estudio sobre el aporte de mujeres a la economía en zonas rurales". Managua Nicaragua. Documento mimeografiado.
- Vázquez Barquero, Antonio 1993. *Política económica local*. Ediciones Pirámide, Madrid, 1993.
- Woolcock, Michael; Narayan, Deepa. August 2000. «Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy.» The World Bank Research Observer, vol15, no.2.

5. BIBLIOGRAFÍA SOBRE MICROEMPRESA Y MUNICIPALISMO

1. Marguerite Berger y Mayra. "La mujer en el sector informal. Trabajo femenino y microempresa en América Latina". Editorial Nueva Sociedad, 373 páginas.
2. González Vega Claudio. "Financiamiento y apoyo a la microempresa". Editado por la Universidad del estado de Ohio en 1993. 255 páginas.
3. Gallarda Ana Celina y Ghysels Joris. "La microempresa en Managua, un análisis explicativo de 70 casos (UCA - Monografía. Managua 1993) 58 páginas.
4. Fundación Friedrich Ebert (representación en Nicaragua) y Comisión Coordinadora de la Microempresa (COCOM). "Lineamientos para una estrategia de apoyo al desarrollo de la microempresa", propuesta para el debate. Materiales de estudio y trabajo. Managua 1993, 40 páginas.
5. Gutiérrez Duarte Mirían del Socorro (autores varios) "Propuesta de la caracterización de la microempresa en la III Región (Monografía).
6. Autores Varios (CRIES, UCA, NITLAPAN). "Apuntes para una estrategia de desarrollo Rural" 124 páginas.
7. Arocena José. "El Desarrollo Local un Desafío Contemporáneo". Primera edición 1995, editorial Nueva Sociedad.(Venezuela).
8. Sequeira Luz Elena "Competitividad de micro y pequeña industria del sector calzado en la ciudad de Masaya (1998-99)". 120 páginas, febrero 2000. Monografía de maestría.

9. INEC, MIFIC, GTZ. "Estructura de la microempresa : Actividades económicas de la microempresa urbana nacional".
10. Valderrama Mariano. "Crédito a la pequeña y micro empresa". Abril 1997.
11. Dirección de Apoyo Empresarial (D. A. E.) y el PAMIC. "Estudio de impacto del programa nacional de apoyo a la microempresa".
12. Baldizón Yader, Nehemías López, Martín Sandino. "Autonomía Municipal y Desarrollo Económico Local (un proceso organizado, planificado y concertado)". Editado por la fundación Friedrich Ebert, agosto 1998, 228 páginas.
13. Nakawé. Servicio holandés para cooperación al desarrollo (S.N.V). "Un estudio sobre el aporte de mujeres a la economía familiar en zonas rurales", un estudio realizado en 1993 y 1994.
14. OIT y PROMICO "Diagnostico de las organizaciones de la micro y pequeña empresa en Nicaragua. San José 1998.
15. Morin Sonia y Bolaños Luis. "La microempresa urbana : Un intento por subsistir en medio de la pobreza en Nicaragua". Marzo 1995, 61 páginas.
16. Ortega Hegg Manuel. "Políticas de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financiera de las municipalidades. FLACSO, El Salvador, 1997.
17. Dadvive Parrilli Mario. "Las pequeñas y medianas industrias en Nicaragua". Proyecto división conjunta CEPAL / UNIDO. Septiembre 1998.

18. Sáenz Alicia. "Formas jurídicas, legalización e inscripción de las PYMES en Nicaragua". Editado por ICES (Instituto de Investigación y consultorías Económicas y Sociales) y por la fundación Friedrich Ebert. Septiembre 1996. 345 páginas.
19. CONAPI (Cámara Nacional de la Pequeña y Mediana Industria y Artesanía). "Desarrollo de la competitividad de la pequeña industria del calzado". Mayo de 1993. 91 páginas.
20. ACODEP Y Friedrich Ebert. "Manual de referencia de crédito para las PYMME". 60 páginas.
21. Baldizón, Yader (compilador). "Modelo de financiamiento y tributación municipal en Nicaragua". Editado por la fundación Friedrich Ebert en mayo de 1995. 110 páginas.
22. INIFOM y Fundación Friedrich Ebert. "Descentralización, reto para las municipalidades." 1993, 87 páginas.
23. Rodríguez Gil Adolfo. "Centralismo, Municipio, Regionalización y descentralización en Nicaragua. Editado por la Fundación Friedrich Ebert en 1993. 170 páginas.
24. Sáenz Alicia. "Los gobiernos Municipales y la pequeña y Micro Empresa en Nicaragua". Informe final. PROPYME (Programa de Políticas de Apoyo a la pequeña y microempresa), Fondo Suizo para Pequeños Proyectos, Banco Interamericano de Desarrollo, Ministerio de Economía y Desarrollo, Dirección General de Pequeña y Micro Empresa. Abril 1997. Managua, Nicaragua.
25. Bravo Alejandro. "Derecho Local en Nicaragua", capítulo X ; Empresas Municipales. Febrero 2001. Managua, Nicaragua.

26. Derecho municipal ;Ley y reglamento del municipio. NICA ediciones, septiembre 1998. Managua, Nicaragua.
27. Mangas Mairena Eduardo (editor y compilador). "La fuerza de la gente, practicas participativas en Nicaragua" (experiencias promovidas desde los gobiernos locales).Una publicación del Centro de Derechos Constitucionales y de Hagamos Democracia. Nicaragua, diciembre del año 2000,173.
28. Alcaldía Municipal de León, "plan estratégico de León ; Tenemos historia, hacemos futuro". Publicación de la alcaldía de León, la secretaria técnica del plan estratégico de León y la Cooperación Española(Fondo de Contravalor).119 páginas.
29. Consejo departamental de Desarrollo sostenible de Río San Juan. AMURS. Secretaría ejecutiva, 21 octubre de 1999 Río San Juan. 21 páginas.
30. Regiones Autónomas de la Costa Caribe / Nicaragua "Problemática y desafíos de la sociedad de la Costa Caribe de Nicaragua, y la propuesta de las Estrategias Regionales de Desarrollo Sostenible. Mayo 1999.
31. PNUD. "programa de desarrollo Humano, productivo a nivel local" . "Sub programa de fortalecimiento de la inversión publica a nivel municipal". "Componente de ordenamiento ambiental del territorio". Marzo 1998.
32. PNUD, capacity 21 y CONADES. "Implicaciones del Desarrollo Local en el Desarrollo Nacional. Memorias de los foros departamentales. Folleto editado en el año 2000, 31 páginas.
33. CONADES : "Memorias de los foros departamentales de Las Segovias"
34. Documento redactado por Luis Clerex (antropólogo) Gobierno Regional de la RAAS. "La estrategia regional

- de Desarrollo Sostenible después de Estocolmo” ;
“Lineamientos del plan regional de desarrollo y el papel
de la cooperación externa. Bluefields noviembre 1999.
35. INIFON. “Proyecto Manejo Integral de Desechos Sólidos”(PROMIDS). Volcarreta, microempresa el esfuerzo. Relación entre la microempresa de Desechos sólidos, el municipio y sus miembros”
 36. Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible CONADES. “Sistematización de experiencia, oficina de desarrollo intermunicipal, municipios de Telica y Quezalguaque de 1999 a 2000” .Enero. 14 paginas.
 37. Ortega Juana. “Consideraciones sobre competencias municipales”. Pagina web .De la comisión sectorial de descentralización [http ://www.csd.gob.ni](http://www.csd.gob.ni)
 38. Informe final del estudio “evaluación de las capacidades actuales de gestión y manejo del ciclo de proyectos de los gobiernos municipales de Nicaragua, realizado por el CASC UCA para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el fondo de Inversión Social de Emergencia (Fise) de Nicaragua, Agosto 2000
 39. Wallace María Guadalupe y Ortega Hegg Manuel. “Centroamérica Descentralización y asociacionismo municipal. Nicaragua 2000.
 40. Gobierno de la República de Nicaragua, Informe Titulado : “Una Nación, muchas voces : Sociedad, Gobierno, y Economía en el nuevo milenio.
 41. Programa de INIFON de apoyo a las municipalidades. “Sistema de planificación y manejo Descentralizado”. Versión preliminar red institucional para promoción del desarrollo económico municipal, Managua, Marzo 2000.

RIESGO, DESASTRE Y TERRITORIO: LA NECESIDAD DE LOS ENFOQUES REGIONALES-TRANSNACIONALES*

ALLAN LAVELL¹

1. CONTEXTO Y CONCEPTO

La problemática de los desastres ha sufrido un auge importante en la agenda política y social Latina Americana durante los últimos años. Siempre presente como realidad, fue empujada como área de intervención social durante la década pasada por la declaración del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, por parte de la Organización de las Naciones Unidas. Durante este período, la temática sufrió una suerte de evolución y transición en los paradigmas utilizados para comprender el fenómeno y diseñar opciones de intervención socialmente productivas. El dominio de la visión física (un terremoto es un desastre, por ejemplo) o fatalista (actos de Dios y castigos de la naturaleza) cedió frente a interpretaciones más sociales

* Este Artículo fue tomado de **Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe**. Venezuela: Nueva Sociedad; Costa Rica: FLACSO, Secretaría General, 2002; págs. 140-147.

1 Coordinador del Programa de Investigación y Desastres y Gestión de Riesgos de la Secretaría General, FLACSO, Costa Rica. Email: riesgo@flacso.org

que pusieron el énfasis en las condiciones de vulnerabilidad de la población, la producción y la infraestructura en la explicación de los daños y pérdidas sufridas (Hewitt, 1997; Blaikie et.al., 1996). El evento físico, sea terremoto, huracán, inundación u otro, hoy se ve más como un detonador de condiciones de desastre y no como una causa unilateral de los mismos. La noción de "desastre natural" se ha desmitificado, relegando la naturaleza a una posición subordinada, si necesaria, en la explicación de la distribución social y territorial de daños y pérdidas.

Junto con este cambio de marco interpretativo, se ha visto un desplazamiento en las áreas de preocupación con referencia a la intervención y planificación. El enfoque dominante, orientado hacia los preparativos y respuesta a desastres ha cedido terreno frente a la creciente demanda para la prevención o mitigación, o más comprensivamente, la Gestión de Riesgo (Wilches Chaux, 1998). El creciente reconocimiento de que el riesgo de desastre está íntimamente relacionado en términos causales con los resultados discriminatorios, la exclusión social, la pobreza y la degradación ambiental, asociado con los modelos de desarrollo promovidos de la pos Guerra hasta el presente, combinado con múltiples manifestaciones de expansión social y el aumento vertiginoso en el número de desastres y las pérdidas asociadas, ha servido para aumentar la presión para actividades y acciones que reduzcan los niveles de riesgo existentes y para controlar el riesgo futuro. Esto se ha concebido como un componente importante de la planificación del desarrollo y del manejo ambiental.

Este movimiento y transición en los paradigmas explicativos y de intervención ha significado también un aumento en las relaciones y sinergias con otras problemáticas del desarrollo en auge y moda hoy en día, como la problemática ambiental en general, y con el problema de Cambio Climático Global en particular. Las declaraciones y afirmaciones normativas que emanan de las Conferencias

internacionales sobre desastres encuentran eco en las preocupaciones emanadas de reuniones internacionales sobre ambiente y clima. Casos importantes se encuentran en la Conferencia de Río de 1992 y en su documento doctrinario, la Agenda 21, y en los formatos para la próxima reunión, 10 años después de Río, a celebrarse en Sud Africa en setiembre de 2002. La temática de reducción de riesgo, prevención y mitigación de desastres, adaptabilidad frente a variabilidad climática y cambio climático global y aumentos en la resiliencia de la sociedad, son ya problemas y debates de creciente moneda. Esta tendencia, que aun está mucho más presente en el ámbito conceptual y académico que en la realidad de las políticas públicas, fue impulsada de manera importante en América Latina por el impacto de magno eventos como El Niño, los incendios forestales en Centro América y Brasil, el Huracán Mitch, las inundaciones y deslaves de Venezuela y los terremotos de El Salvador, ocurridos todos durante los últimos 5 años.

Estos eventos, como ningun otro en el pasado, revelaron la importancia de la vulnerabilidad social, económica, ecológica e institucional en la concreción de las pérdidas. El Mitch, denominado desastre "regional" por sus impactos en todo Centro América, suscitó una innovación importante en lo que se refiere a la ayuda internacional para la reconstrucción. Así, el lema bajo el cual se dirigía los esfuerzos fue captado en la idea de la "Reconstrucción con Transformación". Esto reconocía que los desastres reflejaban las severas lagunas en los procesos de desarrollo y que la reconstrucción tenía validez mientras promovía una transformación en las estructuras económicas, sociales y políticas de tal manera que se reducía la vulnerabilidad existente, la marginación y la inequidad, y fomentaba la participación, la transparencia y la buena gobernabilidad.

El riesgo, producto de la interacción dinámica de amenazas y vulnerabilidades de diversos tipos y características, tiene dimensiones ambientales, sociales, sectoriales y

espaciales o territoriales, tanto en lo que se refiere a su concreción como condición social, como en lo que se refiere a la intervención en aras de su manejo y reducción (Lavell, 2000). El riesgo es producto de procesos y actores sociales cuya delimitación y origen en términos territoriales muestra una variedad de niveles y opciones desde procesos globales/ internacionales hasta procesos más propiamente locales. El riesgo que sufre una población ubicada en una zona particular puede resultar de la compleja concatenación y encadenamiento de procesos cuyos orígenes se encuentran en territorios distintos a la zona afectada. Así, aun cuando el riesgo siempre se sufre y se dimensiona en unidades sociales y territoriales micro, sus orígenes rebasan los límites territoriales de la unidad espacial afectada en la que un "desastre" finalmente se concreta. Un ejemplo sirve para ilustrar esta afirmación. Un país que toma la decisión de construir una presa hidroeléctrica para generar energía para la exportación a países vecinos y satisfacer su propia demanda interna puede terminar construyendo nuevos factores de riesgo para pobladores de la baja cuenca del río afectado, quienes pueden estar dentro de los límites del mismo país o en países vecinos. El peligro de inundación asociado con la apertura de compuertas en momentos de sobre carga o por la ruptura de la presa se sufre por pobladores y economías locales fuera de la jurisdicción territorial y legal de los operadores de la facilidad hidroeléctrica.

Con los procesos de globalización el riesgo se internacionaliza aun más que en el pasado (Arguello y Lavell, 2002). Esto significa que una efectiva reducción de riesgo solamente puede lograrse a través de un conjunto de cambios en políticas y procesos de diversas escalas sectoriales, sociales y territoriales. Lo local, lo regional, lo nacional y lo internacional no se perfilan como niveles y opciones de intervención autónomas, sino como una jerarquía que requiere de articulación, coordinación y concertación en búsqueda de intervenciones exitosas en los niveles de riesgo existentes y en la previsión de riesgos futuros. El territorio y

sus distintos niveles o expresiones se convierte en un factor importante en decisiones y en la implementación de acciones dentro lo que se llama Gestión del Riesgo. Esto se refleja en nociones sobre tipos y niveles de intervención captados en una terminología que se refiere a Gestión Integral, Gestión Sectorial, Gestión Nacional y Gestión Local del Riesgo. Hasta el momento, los niveles de intervención más privilegiados han sido el nacional y local. Este último ha crecido en importancia de forma significativa durante los últimos cuatro años.

El objetivo central de este pequeño escrito es retomar en torno a la problemática del riesgo, la noción de niveles de intervención y gestión espaciales y territoriales diferenciados, examinando en particular las tendencias y las necesidades en lo que se refiere a los niveles regionales, multinacionales. O sea, intervenciones concertados y coordinados, inspirados en el marco de la cooperación entre distintos países que componen una sola sub-región o región geográfica. Aun cuando existen ejemplos históricos de este tipo de esfuerzo que consideramos más adelante, algunas tendencias y hechos relativamente recientes nos han llamado la atención respecto de la necesidad de una mayor consideración de este nivel de gestión. En particular nos referimos a la problemática del Cambio Climático Global y sus consecuencias en términos de macro fenómenos meteorológicos y climáticos como es el caso de El Niño, los Huracanes del Caribe y la desertificación, cuyas repercusiones son de escalas y magnitudes multinacionales; la problemática de la globalización que implica la conformación de nuevos bloques económicos multinacionales territorialmente constituidos, como lo son los corredores logísticos o comerciales; y, en términos de eventos recientes de gran magnitud e impacto, la experiencia con el Huracán Mitch, el Huracán George y El Niño de 1997-98 que afectaron severa y simultáneamente varios países en una sola región geográfica. En estos últimos casos, y en particular con el caso de Mitch, los gobiernos regionales acudieron a la negociación colectiva con la

comunidad internacional con el fin de obtener asistencia para la reconstrucción en reconocimiento de la naturaleza "regional" del desastre y destacando la necesidad de encontrar formas eficientes y complementarias de inversión para la recuperación, en una región que estimula desde años atrás la noción y la práctica de la integración regional.

2. ESPACIO, TERRITORIO E INTERVENCIÓN: NOCIONES PRELIMINARES

La historia de la intervención en la problemática de los riesgos y los desastres revela cambios, adiciones y sincretismos en lo que se refiere a los modos dominantes y sus objetivos particulares (Lavell y Franco, 1996).

Durante un tiempo largo y primordialmente después de los años 60 en América Latina, la institucionalidad dominante referente a la problemática giraba en torno a los mecanismos de respuesta a desastres. De los 80 en adelante se amplía este enfoque reactivo para incorporar las actividades asociadas con la preparación de la población para recibir y reaccionar a los impactos de diversos eventos. La matriz organizacional descansaba casi exclusivamente en organismos centrales de gobierno, muchos ligados a la defensa civil y las fuerzas armadas, con el apoyo de los organismos "naturales" de respuesta de gobierno y sociedad civil—salud, policía, bomberos, Cruz Roja, etc. Los organismos nacionales, respaldados por leyes de emergencia o defensa civil, hacían esfuerzos efímeros e impermanentes para descentralizar su acción hacía provincias, departamentos o municipios. Mucho del progreso logrado en los sistemas de preparativos y emergencia contó con el apoyo decidido de un número de organizaciones internacionales comprometidos con el tema, como lo son, por ejemplo, la Organización Panamericana para la Salud, La Oficina para Asistencia en Casos de Desastre de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos y la Federación Internacional

de la Cruz Roja. Estos organismos desplegaron un esfuerzo importante desde los últimos años de los 70 hasta la fecha inspirados en primer lugar por la serie de grandes desastres que afectaron a la región en esa década—los terremotos de Perú, Guatemala y Nicaragua en particular. Ya para los 90 se incorporaron una serie mayor de organizaciones internacionales en esta temática, inspiradas por la celebración del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales de la ONU.

Durante los últimos años de los 80 y particularmente en los 90, la repuesta a la emergencia y la posterior reconstrucción de zonas afectadas, comenzó a desdibujarse como algo insuficiente frente al continuo aumento del número de desastres y en las pérdidas sufridas. Impulsado de forma importante por la celebración del DIRDN, el cambio de paradigma explicativo de los desastres a favor del paradigma de la construcción social del riesgo surge en un ámbito teórico en que de forma acelerada, se liga el problema de desastre con la problemática del desarrollo sostenible y ambiental (Lavell, 1999). Las vulnerabilidades humanas se perciben como déficits en el desarrollo (Wijkman y Timberlake, 1985) y el riesgo se ve más y más como una dimensión insatisfecha y derrotero del desarrollo. Este cambio, que recibe un impulso notorio con los impactos de El Niño y Mitch, se acompaña por una demanda creciente para la intervención que busca reducir y prever riesgos- la prevención y la mitigación de desastres o de forma más comprensiva, la gestión integral del riesgo. En su forma más adelantada, ésta se ve como un componente de la planificación del desarrollo. La sostenibilidad se ve comprometida sin condiciones de seguridad ambiental para las inversiones y la población, particularmente en los países pobres donde las pérdidas crecientes por desastre erosionan continuamente los magros frutos del desarrollo logrados con los modelos convencionales de desarrollo, así como la constante degradación ambiental aumenta la incidencia e impacto de viejas y nuevas amenazas (Lavell, 1996^a).

De igual forma que la respuesta a desastres, la reducción de riesgo remite a distintos niveles y ámbitos de intervención, tanto sectoriales como territoriales. Las nociones de Sistemas Nacionales de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres o de Gestión de Riesgo que surgen con cierta fuerza en la región durante los últimos 5 años aluden a un conjunto integrado de actores sociales, sectoriales y territoriales con funciones y competencias que van desde lo nacional hasta lo regional y local. El nivel internacional se considera en la medida que pasa por el filtro de las disposiciones y normativa nacional. Este tipo de esquema intenta romper con la visión centralista y centralizada en una sola institución (Comisiones de Emergencia o Defensa Civil) para entrar en el terreno de la concertación e inspiración entre múltiples actores relevantes. La gestión del riesgo asume diversas caras. Desde la búsqueda del dimensionamiento de proyectos sectoriales con consideraciones de reducción y previsión de riesgo, hasta enfoques integrales ligados a la planificación del desarrollo y territorial en niveles diferentes. Dentro de estos enfoques se incluye el de la gestión local del riesgo, lo cual significa la inspiración de procesos a través de los cuales los actores sociales locales asuman, se apropien y se comprometan con la búsqueda de opciones de reducción de riesgo dentro de los planes de desarrollo local. Sin embargo, aun cuando un nivel territorial asuma el reto, su grado de autonomía es siempre relativo, ya que la reducción del riesgo en los niveles locales siempre requiere concertación con actores en otras jurisdicciones de mayor escala, dada la naturaleza compleja del proceso de generación de riesgo y su relación con procesos sociales y económicos dirigidos desde lo nacional e internacional.

Durante mucho tiempo la noción de la descentralización y la gestión desde lo local y regional vestía características más teóricas que reales. El centralismo rapaz de muchos de los Estados Nacionales impedía avances importantes en esta dirección. Sin embargo, siempre se ha

reconocido que el nivel de reacción primaria debe ser local por ser ahí donde se sienten de forma directa los impactos de los eventos, y por la velocidad con que los actores locales pueden reaccionar.

Durante los 90s, el principio de la intervención local toma fuerza inspirada en gran medida por la acción de ONGs y Organismos Internacionales. La idea de la Gestión Local del Riesgo comienza a tomar fuerza y se hace parte de un discurso más articulado de los Estados, aun sin mayor activación real. Con el aumento de presión para la descentralización y el fortalecimiento municipal en la gestión del desarrollo y el territorio, la intervención en los niveles locales encuentra un aliado que da mayor impulso hacia finales de la década y en los primeros años del nuevo siglo a la intervención local en la problemática de desastre. Esto es reforzado por las evidencias arrojadas con el Huracán Mitch en Centro América, donde los organismos centrales de gobierno en Honduras y Nicaragua se mostraron muy ineficaces durante días, y la labor principal fue absorbida por gobiernos locales y la misma población afectada. De igual manera, durante el terremoto del 13 de enero de 2001 en El Salvador, la respuesta de niveles centrales fue objeto de gran crítica y el papel de las municipalidades resultó fundamental, aunque no siempre eficaz, en la etapa de la emergencia y la rehabilitación.

Con relación a las escalas distintas de intervención, concertación y coordinación, el nivel intermedio entre lo internacional difuso y la nacional concreto, está asumido por el nivel regional o sub-regional, referente a bloques de países con fronteras contiguas y con confluencias en geográficas, culturales, histórica y políticas. A manera de ejemplo, se refiere con esto a conjuntos como Centro América, los países Andinos, el Cono Sur y la cuenca del Caribe.

Frente a la pérdida de relevancia del Estado Nación como unidad de gestión y control económica en esta era de la globalización, mayor importancia se ha dado en los últimos años a la noción de intervenciones concertadas y coordinadas desde los niveles regionales y sub-regionales. Esto, en vista de la creciente integración territorial de los países, el desarrollo de los corredores logísticos, el reconocimiento de que existen conjuntos de países con lazos históricos inmersos en procesos de integración económica social, económica y política, los cuales enfrentan también un conjunto de problemas ambientales y de riesgo en común, pues los desastres no respetan fronteras nacionales.

En la siguiente sección de este ensayo examinaremos con mas detenimiento la relevancia, las características, las oportunidades y las dificultades que este nivel territorial ofrece para la problemática de la gestión del riesgo, particularmente frente a los procesos que surgen con la globalización e internacionalización de la economía mundial y regional.

3. ENFOQUES REGIONALES Y SUBREGIONALES EN LA INTERVENCIÓN EN LA PROBLEMÁTICA DEL RIESGO Y LOS DESASTRES EN AMÉRICA LATINA

3.1 Antecedentes: La cooperación bilateral

La experiencia con la cooperación regional o bilateral internacional en la problemática de los desastres tiene varios antecedentes en América Latina.

Por el lado de las relaciones y cooperación bilateral existen ejemplos de acuerdos de cooperación transfronteriza en el área de la asistencia médica y en salud en particular como lo son los acuerdos firmados entre Perú - Chile y

Panamá - Costa Rica durante los 90. La OPS ha sido activa en esta área durante años. Los acuerdos para zonas transfronterizas se acompañan por la espontánea cooperación que surge después de cada desastre de magnitud, cuando países hermanos, contiguos o no al país afectado, proveen de asistencia humanitaria material y de recursos humanos.

Mas allá de la connotación humanitaria y de solidaridad que significa este tipo de apoyo, también ha servido para estrechar lazos y limar asperezas entre países con conflictos y distancias políticas diversas. Casos de esto se han visto entre Costa Rica y Nicaragua en la ocasión del terremoto de Limón en 1991, cuando la asistencia y entrega de las fuerzas armadas Sandinistas sirvió para mejorar su imagen y de Nicaragua en general entre los costarricenses, con beneficios tanto políticos como en las relaciones bilaterales. Este apoyo fue "recompensado" con el apoyo Tico a Nicaragua en la ocasión del Tsunami que afectó las costas Pacíficas del país en 1992. Otros ejemplos se pueden encontrar en el siempre presente apoyo cubano a países del hemisferio, a veces rechazado por razones de relaciones o injerencia geopolítica en las decisiones nacionales. La larga presencia de médicos cubanos en Guatemala después del Huracán Mitch fue objeto de elogio y agradecimiento por parte del Presidente del país, lo cual le traía críticas y recriminaciones de los sectores más conservadores del país. La labor de los médicos, en zonas alejadas del país, fue más allá de la asistencia para desastre, cubriendo áreas de salud pública en general. Finalmente, es de notarse el apoyo de los Estados Unidos a Cuba después del Huracán Mitchelle en 2001 con el envío de embarcaciones con materiales humanitarias, la primera ocasión desde la Revolución que sucedía un acto de apoyo de esta índole al país. Aquí recordamos que los Estados Unidos en la ocasión del Huracán Juana en Nicaragua en 1988 no proveyó de ninguna asistencia al país debido a su conflicto con el gobierno Sandinista en esos momentos.

Finalmente, numerosos casos existen de acuerdos bi o multilaterales entre países de la región para el manejo de cuencas compartidas en aras del desarrollo y la reducción de riesgo de inundaciones y deslizamientos en particular. Ejemplos pueden encontrarse con los casos de la cuenca del río Lempa, entre Honduras, Guatemala y El Salvador, el río Paraná entre Argentina y Paraguay, el Goascarán entre Honduras y El Salvador. Entre los métodos más comunes se incluyen la recuperación de tierras, la reforestación, nuevas prácticas agrícolas sostenibles y el uso de terrazas.

3.2. Los Acuerdos y Bloques Regionales

Mas allá de los acuerdos y apoyos bilaterales de asistencia humanitaria en casos de desastre, existen en la región dos ejemplos de bloques de países de una sola región que han creado estructuras de cooperación entre ellos para la promoción de la repuesta y la prevención de desastres. Se trata del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en Centro América (CEPREDENAC) y la Autoridad Caribeña para Respuesta de Emergencia en casos de Desastre conocido por sus siglas en inglés- CDERA- que une los países anglófonos del Caribe.

CEPREDENAC fue creado en 1988, y constituye el primer caso de una agrupación multinacional dedicada al tema de los desastres en el mundo. Creado originalmente como una agrupación informal de centros de estudio geocientífico y organismos nacionales de emergencia, por iniciativa de la Universidad Tecnológica Real de Estocolmo y la Universidad Tecnológica de Panamá, recibió financiamiento inicial de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional, complementado en su primera fase de desarrollo por fondos particularmente Noruegos y Daneses. A lo largo de los siguientes 13 años, CEPREDENAC ha evolucionado de una institución informal dedicada a la promoción de estudios

geocientíficos, la capacitación en temas de monitoreo de amenazas y en la promoción de mejoras en la respuesta a desastres, a ser una institución regional, miembro del Sistema de Integración Centroamericana- SICA-, validada y representando a los gobiernos del área y dedicada a la promoción de la reducción integral de riesgo en la zona. Recibe financiamiento base de los gobiernos de la región y fondos extraordinarios para el impulso de diversos proyectos regionales y nacionales por parte de un conjunto variado de organismos internacionales. Su presencia, prestigio y legitimidad como institución regional se incrementaron de forma importante después del Huracán Mitch.

A raíz de este evento, los acuerdos gubernamentales sobre la necesidad de un proceso de "Reconstrucción con Transformación" en la región y el creciente apoyo de actores externos al proceso de reducción de riesgo, fueron ratificados durante la XX Cumbre de Presidentes de Centroamérica donde se estableció un Marco Estratégico Regional para la Reducción de Vulnerabilidades y Desastres, así como la celebración del Quinquenio 2000 - 2004 para tal efecto. CEPREDENAC fue encargado de vigilar y promover estos procesos en concertación con otras organizaciones regionales y los gobiernos, terminando de elaborar un Plan Regional de Reducción de Desastres (CEPREDENAC, 1999). Con esto, la larga transición de una labor centrada en la ciencia y la respuesta humanitaria se encontró plasmada en una preocupación central para la reducción integral del riesgo. La experiencia de CEPREDENAC, el tipo de actividades y programas que promueve, sus fortalezas y debilidades, sirven como punto de referencia para la discusión que ofreceremos en la siguiente sección de este ensayo sobre las virtudes y necesidades de enfoques regionales en la temática.

El segundo caso es CDERA. Esta organización fue creada en 1991 y nació como resultado de los logros y necesidades identificados a raíz de la implementación de un

proyecto regional sobre respuesta y mitigación de desastres en el Caribe promovido por OFDA-AID, la OPS y la Organización de Estados Americanos durante la década de los 80, surgido del impacto de varios huracanes que revelaron las deficiencias y limitaciones de que un solo país diera respuesta adecuada por su tamaño pequeño y falta de recursos suficientes. La institución se ha dedicado particularmente a la promoción de mejoras en los preparativos para desastres y la respuesta, evolucionando más recientemente hacia temas mas ligados a la prevención y mitigación y la reducción integral del riesgo en colaboración con la OEA, OFDA y PAHO. Con base en la experiencia de la institución, nuevos esfuerzos están encaminados a consolidar una iniciativa más global en el Caribe bajo los auspicios de la Asociación de Estados Caribeños, que permite la incorporación de países francófonos, hispanos y holandeses.

Finalmente, una tercera iniciativa esta en camino que pretende establecer las bases para la creación de una institución similar al CEPREDENAC por parte de la Corporación Andina de Fomento (CAF). Las evidencias sugieren que esta iniciativa, financiada en su fase de estudio por OFDA, enfrentará mayores dificultades de consolidarse que las iniciativas existentes. Esto se debe a problemas de convivencia política de los países potencialmente involucrados y a razones culturales e históricas asociadas al fracaso relativo de intentos anteriores de forjar la integración regional, aparte de que coloca de golpe en papel protagónico principal a actores atípicos: los Ministerios o Secretarías de Planificación del Desarrollo con las Defensas Civiles.

3.3. Los Argumentos para la Colaboración Regional en Materia de Riesgos y Desastres

Existen un conjunto de argumentos que substantian la búsqueda de la concertación y colaboración regional en materia de riesgo y desastres. Estos pueden considerarse convenientemente bajo varios conceptos:

- Tamaño y capacidad instalada de los países;
- Generación e intercambio de conocimiento sobre la problemática;
- La globalización y la interdependencia funcional de las economías;
- La necesidad de potenciar las relaciones e intervenciones conjuntas en torno al riesgo, el desarrollo, ambiente y sostenibilidad;
- La fuerza ejemplar de la normatividad regional.

El Tamaño y la Capacidad Instalada de los Países

Talvez una primera razón que justifique la colaboración sub-regional en la temática se refiere a la limitada capacidad de muchos países frente a las demandas que surgen en el momento de un desastre de magnitud. Claramente, esta razón es de mayor importancia entre más pequeños o pobres son los países que pretenden la integración, como es el caso de los países Centroamericanos y Caribeños agrupados en CEPREDENAC y CDERA, respectivamente. Entre las definiciones más aceptadas de la condición de desastre se incorpora la noción de la incapacidad de la sociedad afectada de responder autónomamente con sus propios recursos. En el caso de los países pequeños y de escasos recursos financieros y humanos entrenados, la asistencia internacional se presenta como un imperativo con mayor frecuencia que en los países grandes y de recursos

abundantes. Tal es el caso por ejemplo con Honduras y Nicaragua durante Huracán Mitch, o Dominicana, Haití y las Islas Vírgenes Británicas durante Huracán George, en 1998.

En estas condiciones, las opciones de elaborar y operar eficientemente esquemas y protocolos de colaboración mutua, Planes Regionales de Emergencia, etc. requiere de un marco de integración y colaboración sub-regional que dé sustento jurídico y normativa a la misma.

La Generación e Intercambio de Información Científica en Realidades Similares

Aún cuando cada país tendrá sus propias especificaciones en términos de amenazas, vulnerabilidades y riesgo, también es cierto que agrupaciones ubicadas en zonas geográficas o zonas de vida similares tienden a tener condiciones similares o parecidas. Es decir, comparten una matriz de riesgo en común, con las variaciones del caso. Tal es el caso de Centroamérica, los países Caribeños, los países Andinos, la zona Amazónica y el Cono Sur. En tales circunstancias, la colaboración internacional-regional puede evitar duplicidades, sobre-posicionamientos y redundancias en términos de las capacidades científicas y la generación de información científica relevante.

Esto puede concretarse en la especialización nacional en temas de investigación y monitoreo donde un país tiene una ventaja comparativa frente a los demás de la región; en el intercambio de información, métodos y tecnología; en la creación de opciones de investigación, educación y capacitación a nivel regional en lugar de un conjunto de opciones nacionales, poco viables en términos de calidad y demanda. Por el contrario, la experiencia ha mostrado que la competencia irracional entre centros de educación superior dentro de un solo país y entre países de una sola región para ofrecer opciones educativas de punta, muchas veces ha

conducido a la sobre-oferta en temas similares. En Centroamérica, a pesar de la existencia de CEPREDENAC, este problema no se ha resuelto aun. Así, un pequeño país como Costa Rica se da el lujo de tener dos centros de investigación y docencia y dos sistemas de monitoreo sísmico y vulcanológico, competitivos entre sí y con dificultades para lograr la coordinación de esfuerzos. Y, en la región como tal, hoy en día existen tres nuevas iniciativas de Maestría en temas geocientíficos para la región con altos grados de duplicidad en sus objetivos. Igual ocurre con propuestas e instancias de capacitación, las cuales están estudiando la opción de crear un Centro Regional para efectos similares, con apoyo Japonés.

El Marco de la Globalización y la Integración Funcional Regional

Una de las manifestaciones funcionales y territoriales de la globalización es la creciente conformación de bloques económicos articulados en torno a los llamados "corredores logístico o comerciales". Algunos han sugerido que éstos se convierten en las nuevas unidades de planificación territorial en América Latina (Bender, 1997). La esencia de los mismos descansa en la forma que vías de comunicación terrestre y marítimas actúan como ejes sobre los cuales se articulan espacios económicos de apropiación ambiental, de producción, comercio y consumo, en gran medida en torno a ciudades y "clusters" económicos. Los corredores atraviesan e integran países y sus economías, haciendo o creando espacios económicos transnacionales. En América Latina algunos casos son el Corredor Logístico Centroamericano articulado en torno a la carretera Interamericana y con proyecciones en torno a la propuesta de eje Puebla-Panamá; el eje Buenos Aires- Mendoza- Santiago de Chile-Valparaíso, en el sur; y el propuesto corredor seco entre el nuevo puerto de Cutuco en El Salvador y Puerto Cortés en Honduras. La reciente propuesta del Plan Puebla Panamá, presentada por el gobierno de México y asumida por los gobiernos de Centro

América, para la constitución de un área de integración mesoamericana, también propone medidas similares.

La constitución de estos ejes significa una integración funcional de las economías nacionales y una mutua dependencia en fuentes de comunicación, energía, transportes y producción. Muchos de estos ejes atraviesan zonas sujetas a distintas amenazas naturales y son propensas a sufrir daños y pérdidas en producción e infraestructura. Dada la interdependencia que experimentan los distintos países, la interrupción de la producción, comercio, sistema de transporte vial o fuentes de energía en un país tendrá repercusiones en otros. En estas circunstancias, es necesario proponer y llevar a la realidad esquemas sub-regionales de gestión de riesgo que garanticen la seguridad integrada de la suma de los elementos estratégicos bajo riesgo en los países interdependientes. Son ejemplos de esto los esfuerzos que realizan las instituciones regionales sectoriales del SICA en Centroamérica para analizar y reducir el riesgo en sus respectivos áreas de competencia. Esto sucede en el área de integración eléctrica, transportes, agua y ambiente.

Integración en Torno al Tema de Riesgo, Integración en Torno a los Temas de Desarrollo y Sostenibilidad

Durante los últimos años, la temática del riesgo y desastre se ha acercado en términos causales a la problemática del desarrollo, la gestión ambiental y la sostenibilidad. Vista desde esta perspectiva, la reducción de riesgo automáticamente nos remite al tema de la planificación del desarrollo. Debido a la creciente fuerza que los planteamientos sobre la integración regional en aras del estímulo de esquemas de desarrollo asume, particularmente en la época de la globalización, la cooperación en torno a los riesgos necesariamente remite a una consideración de los esquemas y modalidades de desarrollo y de apropiación

ambiental en el marco de regiones geográficas con características comunes. En este sentido, el desarrollo de planes y acciones regionales en el tema de los riesgos es automáticamente colaboración en el tema del desarrollo y de la integración económica regional. Ambos temas se refuerzan mutuamente.

En el caso de Centroamérica, por ejemplo, donde se tiene el esquema de colaboración regional más avanzada, CEPREDENAC ha establecido relaciones estratégicas con otras instituciones regionales como la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo y las instituciones sectoriales regionales, en el marco de la Alianza para el Desarrollo Sostenible, para considerar la problemática del riesgo en el marco del desarrollo y la gestión ambiental. Por otra parte, incluye el hecho de que los diferentes organismos sectoriales se han dado a la tarea de elaborar estrategias regionales sectoriales de reducción de vulnerabilidad y riesgo, aparte de explorar la interdependencia de diferentes sectores, e instan a sus contrapartes nacionales a hacer lo mismo. Esto está dando lugar a la creación de Equipos Técnicos Interinstitucionales de deliberación, identificación de prioridades nacionales y formulación conjunta de estrategias y proyectos conjuntos de reducción de vulnerabilidades y riesgos.

La Fuerza Ejemplar de la Política y la Normatividad Regional

Tanto las legislaciones nacionales, como las normativas, las políticas y sus directrices se limitan muchas veces en sus alcances por deficiencias en la base del conocimiento o por presiones de grupos y sectores de interés particular. Por el contrario, en los niveles regionales de decisión, muchas veces se puede aprovechar un conocimiento acumulado en la región y diluir la fuerza de las opiniones e intereses contrarios al progreso en un tema particular.

En el caso Centroamericano, empujados por el impacto regional de Mitch, los gobiernos acordaron un marco estratégico de intervención en la temática de la vulnerabilidad y los riesgos cuyo contenido y concepción excede por mucho la que existe en las legislaciones y normatividad de cada país por separado. Sin embargo, la existencia de este marco normativo regional ha servido como ejemplo y estímulo para cambios que comienzan a operarse en los niveles nacionales y locales. Es decir, la existencia de legislación regional sirve de aliciente a cambios en los niveles nacionales que probablemente no se hubieran dado en otras circunstancias.

4. COMENTARIOS FINALES

La naturaleza compleja del riesgo y de los procesos que se juegan en su construcción, encierra las motivaciones y decisiones de múltiples actores sociales funcionando de acuerdo con intereses sectoriales diversos y con puntos de referencia e influencia territoriales variados.

La intervención en la problemática de la reducción del riesgo exige una consideración y movilización de actores sociales en distintas jurisdicciones territoriales. Lo local, lo regional, lo nacional y lo internacional representan niveles diferentes, con roles y funciones distintos en la búsqueda de esquemas integrados y eficaces de reducción, previsión y control del riesgo asociado con múltiples amenazas físicas. Ninguno de estos niveles puede esperar resolver exitosamente problemas de riesgo que los afecte operando sin concatenación y relación con otros niveles. Hasta el momento, han sido los niveles locales, sub nacionales y nacionales los niveles más privilegiadas en lo que se refiere a la intervención. Pero, hoy en día, con el dominio económico de la globalización y la creciente internacionalización del riesgo, los niveles supra nacionales de concertación e intervención están llamados a jugar un papel de creciente significación.

5. BIBLIOGRAFÍA

Bender, S.(1997), **Regional Development Planning: Towards the 21st Century**. Presentación realizada en el UNCRD Regional Development Forum for Latin America and the Caribbean, Santa Fé de Bogotá, Colombia, diciembre.

Blaikie, P. et. al. (1996), **Vulnerabilidad. El Entorno Político, Económico y Social de los Desastres**. LA RED. Tercer Mundo Editores. Bogotá.

Hewitt, K. (1997), **Regions of Risk**. Longman. Harlow, Essex.

Lavell, A. y E. Franco (1996), **Estado, Sociedad y la Gestión de Desastres en América Latina: En Busca del Paradigma Perdido**. La Red, ITDG, Perú.

Lavell, A. (1996^a), "Degradación Ambiental, Riesgo y Desastre Urbano: Hacia la Definición de una Agenda de Investigación". En: Fernández, M.A. (editora), **Degradación Ambiental, Riesgo y Desastre Urbano**, La Red, ITDG, Lima.

Lavell, A.(1999). "Desastres en América Latina: Avances Teóricos y Prácticos: 1990-1999" **Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe**. FLACSO-Nueva Sociedad, Caracas.

Lavell, A. (2000), "Desastres y Desarrollo: Hacia un Entendimiento de las Formas de Construcción Social de un Desastre: El Caso del Huracán Mitch en Centroamérica." En Garita, Nora y J.Nowalski. **Del Desastre al Desarrollo Sostenible: Huracán Mitch en Centroamérica**. BID-CIDHCS.

Lavell, A. y M. Arguello (2002) "Reflexiones sobre Internacionalización y Globalización y su Incidencia en los Patrones de Riesgo en América Latina." A publicarse en **Revista Quórum**, Universidad de Alcalá, España.

Wijkman A. y L. Timberlake (1985). **Desastres Naturales: Fuerza Mayor u Obra del Hombre.** Earthscan.

Wilches Chaux, G. (1998). **Auge, Caída y Levantada de Felipe Pinillo, Mecánico y Soldador o Yo Voy a Correr el Riesgo.** IT Perú y LA RED, Delta S.C. Quito, Ecuador.

TERCERA PARTE

ANEXOS BIBLIOGRAFICOS

ANEXO 1:

BIBLIOGRAFÍA POR PAÍS CARLOS UMAÑA CERNA¹

GUATEMALA

1. ARANCIBIA, Juan/ MARIN, Ana Eugenia / PEARCE, Jenny / PRADO, Silvio: Poder Local: Viejos Sueños, Nuevas Prácticas. Guatemala, 1999.
2. CORDOVA, Ricardo/ RIVERA, Manuel: Centroamérica: Gobierno Local y participación Ciudadana: Guatemala FLACSO. San Salvador, El Salvador, septiembre de 1996. 1ª. Edición.
3. Cooperación Técnica Alemana (GTZ): Manuales, Programa de Descentralización y Desarrollo Municipal:

Preparación y Conducción de Reuniones de los consejos de Desarrollo.

Organización de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural.

Organización de los Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural.

Coordinación Departamental de los fondos Sociales.

Banco Municipal de Proyectos.

Agencia para el Desarrollo Departamental de Alta Verapaz 2000-2020.

Planificación de reuniones de trabajo y actividades varias.

Estimación de costo de obras civiles.

Contratación de Estudios de Preinversión.

Supervisión de obras civiles.

1 Bibliografía tomada de Libro **Tendencias y Actores del Desarrollo Local en Centroamérica**, FUNDAUNGO. 2002; págs. 151-159.

Planificación Participativa.
La Comunidad y sus Proyectos.
Diseño de obras tipo.

4. Congreso de la República de Guatemala: "Iniciativa de Ley que contiene Ley Marco de Descentralización". Ciudad de Guatemala, noviembre de 2000.
5. Congreso de la República de Guatemala: "Ley Preliminar de Regionalización". Guatemala, diciembre de 1986.
6. Congreso de la República de Guatemala: "Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su reglamento". Guatemala, septiembre de 1987.
7. Federación de Municipios de Istmo Centroamericano (FEMICA): Fortalecimiento del Gobierno Local: Un Desafío para la Democracia. Guatemala, noviembre de 1996.
8. Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ): Sitio web: www.fonapaz.gob.gt
9. Fundación del Azúcar (FUNDAZUCAR): Sitio Web: www.nortropic.com/gerencia/g304/estrateg.htm
10. Gobierno de Guatemala, Presidencia de la República/ Comisionado Presidencial para la Modernización y Descentralización del Estado: Política Nacional de Descentralización. San Gaspar Ixchil, Huehuetenango, Guatemala, 31 de agosto de 2000.
11. LORIA CH., Carlos: "Informe sobre el estado de situación del Impuesto Unico sobre Inmuebles en la República de Guatemala". Julio 2000. Sitio Web: www.devtechsys.com/municipios/estudio1

12. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA): Sitio web: www.minugua.guate.net
13. MORNA, Macleod: Poder Local. Guatemala, junio de 1997. 1ª. Edición.
14. MORALES, Jairo: La Política de Desarrollo Hacia el Futuro. 1996.
15. Oficina del Comisionado Presidencial para la Modernización y Descentralización del Estado (COMODES): Metas y Desafíos de la Descentralización en Guatemala (200-2004). Guatemala, febrero 2001.
16. PRODERE/'PNUD: Planificación Local y Modernización del Estado. 1994.
17. ORTEGA, Manuel/GALVEZ, Víctor/MACK, Luis Fernando: Guatemala. Descentralización y Asociacionismo Municipal. CASC-UCA-FLACSO. Managua, Nicaragua, 2000.
18. Programa para la Promoción del Desarrollo Humano Sostenible Local en Centroamérica (PDHSL/PROGRESS): "La Estrategia del Desarrollo Local".
19. Universidad Rafael Landívar /Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA): Acuerdos de paz. Guatemala, 1997.
20. Universidad Rafael Landívar: Sitio web: www.url.edu.gt
21. Universidad San Carlos: Sitio web: www.usac.edu.gt

EL SALVADOR

22. Acción EcuMénica Sueca (DIAKONIA)/Fundación Dr.Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO): Red para el Desarrollo Local, El Salvador: estudio de caso. San Salvador, El Salvador, febrero de 2001.
23. Asamblea Legislativa de la República de El Salvador: Sitio web: www.asamblea.gob.sv
24. Banco Interamericano de Desarrollo (BID): Sitio web: www.iadb.org
25. BULLER, Eduardo: Agenda Nacional de Descentralización. San Salvador, El Salvador, febrero de 1997.
26. Comisión conjunta del Departamento de Ahuachapán (CCDAH)/ Red de (REDULOCAL): Caminos Hacia la Sostenible. San Salvador, El Salvador, mayor de 2000.
27. Comisión Nacional de Desarrollo: Acciones Territoriales del Plan de Nación. Salvador, El Salvador, noviembre de 2000.
28. Comisión Nacional de Desarrollo: Temas Claves para el Plan de Nación. San Salvador, El Salvador, enero de 1999.
29. CORDOVA, Ricardo/LARA, Benjamín: Centroamérica: Gobierno Local y participación Ciudadana: El Salvador, San Salvador, FLACSO programa El Salvador, septiembre de 1996. 1ª. Edición
30. CORDOVA, Ricardo/QUIÑONEZ, Leslie: La situación Actual del Asociamiento Local: El caso de CUMURES. San Salvador, El Salvador, CASC-UCA, febrero de 1998.

31. CORDOVA, Ricardo/SELIGSON, Mitchell A.: Cultura Política, Gobierno Local y Descentralización. I. América Central. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). San Salvador, mayo de 2001.
32. Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES): sitio web: www.comures.org.sv
33. CUMMINGS, Andrew R./SILVA, Ana Patricia: Planificación Participativa y Desarrollo Local. San Salvador, El Salvador, enero de 2001. 1ª. Edición.
34. Especialistas de Temas claves para el Plan de Nación: elementos para una propuesta de Reforma al sistema Político Electoral. San Salvador, El Salvador, marzo de 2001.
35. ENRIQUEZ, Alberto: Estrategia sobre el Desarrollo Regional/ local en El Salvador. San Salvador, El Salvador, Agosto de 1997.
36. ENRIQUEZ, Alberto: Propuesta para el Impulso de un Proceso de Descentralización en El Salvador. San Salvador, El Salvador, mayo de 1998. 1ª. Edición.
37. Federación de Municipios de Canadá (FMC): El Municipio: Promotor del desarrollo económico local. Quito, Ecuador, Agosto de 1991.
38. Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL): Estrategia Nacional de Desarrollo Local. San Salvador, El Salvador, diciembre de 1999.
39. Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL): Programa de Desarrollo Local. San Salvador, el Salvador, octubre de 2000.

40. Fondo de Inversión para el Desarrollo Local (FISDL):
sitio web: www.fisdl.gob.sv
41. Fundación arias para la Paz y el Progreso Humano:
"Evaluación del PRODERE: borrador para discusión".
Enero de 1995.
42. Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO):
Código Municipal Explicado. San Salvador, El salvador,
marzo de 2000. 2ª Edición.
43. Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO):
Manual del Presupuesto Municipal. San Salvador, El
Salvador, diciembre de 1999.
44. Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE):
Construyendo un nuevo Marco Legal para el Desarrollo
Municipal. San Salvador, El Salvador, mayo de 1998.
45. Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)/
Fundación Salvadoreña de apoyo Integral (FUSAI):
"Desarrollo Local en El Salvador Compilación de
materiales" 4 Volúmenes, San Salvador, El salvador,
octubre de 1997. 1ª. Edición.
46. Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral (FUSAI) y
Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo
Local(SACDEL) y: Hacia una Conceptualización de la
Participación y el Desarrollo Local. Aportes Iniciales para
el Debate. San Salvador, El salvador, octubre de 1997. 1ª.
Edición.
47. Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico
y social (FUSADES): Sitio web: www.fusades.com.sv
48. GALDAMEZ, Ernesto: Desarrollo Humano Sostenible:
Una Opción Metodológica a Nivel Local. San Salvador,
el Salvador, noviembre de 1998.

49. GALDAMEZ, Ernesto: Perfilando el Municipio como Promotor del Desarrollo Económico y Social. San Salvador, El Salvador, noviembre de 1997. 1ª. Edición.
50. GALDAMEZ, Ernesto: Sistematización sobre desarrollo local sostenible, en el marco del PDHS. 1997-1998
51. GALVEZ, Víctor/ ORRELLANA, Víctor/ ORGEGA, Manuel/ RIVERA, Roy/ CORDOVA, Ricardo (coordinador): Políticas y Propuestas de Descentralización en Centroamérica. San Salvador, el Salvador, julio de 1997. 1ª. Edición.
52. Gobierno de la República de El Salvador: "Política de Desarrollo Socioeconómico Local y estrategia Operativa: Propuesta sujeta a discusión": San Salvador, EL Salvador. Septiembre de 1994.
53. GOCHEZ, Rafael Ernesto: Desarrollo Sostenible, Imprenta Criterio,. San Salvador, El Salvador, marzo de 1999. 1ª. Edición.
54. GRAJEDA de, Flora Blandón: Bases para una propuesta de regionalización para el Desarrollo Económico Social de El Salvador. San salvador, El Salvador, noviembre de 1997. 1ª. Edición.
55. Maestría en Descentralización y Desarrollo Local (UDLA-GTZ): Sitio web: www.uamericas.edu.ec/descentralización
56. MORENO, María Elena: Migración y Desarrollo Local en El Salvador: Caso Tecoluca. Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE). San Salvador, El Salvador, enero 2001.
57. ORTEGA, Manuel/ORELLANA, Víctor/CORDOVA, Ricardo/QUIÑONEZ, Leslie: El Salvador. Descentralización

y Asociacionismo Municipal. CASC-UCA-FUNDAUNGO. Managua, Nicaragua, 2000.

58. Proyecto Nación 21/Red de Universidades de El Salvador para el Desarrollo Sostenible a Nivel Local (REDULOCAL): Proceso Red de Universidades de El Salvador. San Salvador, El Salvador, noviembre de 1999.
59. Programa a Distancia de Formación, Asistencia Técnica, Información y Trabajo en Red en apoyo al Desarrollo Local (DELNET): sitio web: www.itcilio.it/delnet
60. Red para el Desarrollo Local: Hacia la Construcción del Desarrollo Local y la Descentralización del Estado. San Salvador, El Salvador, mayo de 2000.
61. Red para el desarrollo Local: El Desarrollo Local y Regional. San Salvador, El Salvador, agosto de 1998.
62. RODRIGUEZ, Marcos/ GARCIA, Alfonso: La Experiencia del Fondo de Contrapartidas para el Desarrollo Local de Nejapa. San Salvador, El Salvador, diciembre de 2000.
63. RUBIO, Roberto/ ARRIOLA, Joaquín/AGULAR, José V.: Crecimiento estéril o desarrollo. San Salvador, enero de 1997. 2.a Edición.
64. SILVA, Mauricio: "Estudio Esfuerzos para el Fortalecimiento de los gobiernos locales en Centroamérica". Mayo, 1996.
65. Sistema de asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local (SACDEL) Iniciativas de Desarrollo Económico Local. San Salvador, El Salvador Noviembre. 1999.
66. UMAÑA CERNA, Carlos: Diez tesis para la modernización del Estado Salvadoreño. Fiedrich Ebert

Stiftung. San Salvador 1998. La primera versión en folleto fue reproducida en 1996.

67. UMAÑA CERNA, Carlos: Un nuevo Mapa para El Salvador. San Salvador, El Salvador, 1996. 1ª Edición.
68. USAID: "Recommendations for Improving Municipal Capabilities in El Salvador", junio de 1992.
69. USAID/ El Salvador: "Evaluation of the Social Stabilization and Municipal Development Strengthening Project (Mea Project)". San Salvador, El Salvador, febrero de 1994.
70. VELASCO, Marco /RODRIGUEZ, José: Municipio y Desarrollo Local: Resultados de una experiencia. Quito, Ecuador, agosto de 1993.

HONDURAS

71. Asociación de Municipios de Honduras (AMHON): Ley de Municipalidades y su Reglamento. Tegucigalpa, Honduras, febrero de 1997.
72. Asociación de Municipios de Honduras (AMHON): Cabildo Mayor. Tegucigalpa Honduras, abril de 2000.
73. Asociación de Organismos No Gubernamentales (ASONOG): Estrategias de Combate a la Pobreza en la Región Occidental de Honduras. Tegucigalpa, Honduras, enero de 2001.
74. Coordinadora de la Sociedad Civil Centroamérica Solidaria: Plataforma para la transformación de Centroamérica en la perspectiva del Desarrollo Humano Sostenible. Tegucigalpa, Honduras, enero de 2001.

75. Congreso Nacional República de Honduras: "Ley de Ordenamiento territorial de Honduras".
76. Congreso Nacional República de Honduras: "Anteproyecto de la Ley Forestal de las Áreas Protegidas y de la Vida Silvestre": Versión 23 de marzo de 2001.
77. Congreso Nacional República de Honduras: "Ley Marco del Sector de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario": Tegucigalpa, Honduras, 11 de julio de 2000.
78. Congreso Nacional República de Honduras. "Ley para el Desarrollo Rural Sostenible": Tegucigalpa, Honduras, marzo de 2000.
79. Comisión de Participación de la Sociedad Civil: "Presentación de la última versión revisada de la Estrategia para la reducción de la pobreza y los cambios introducidos en la mismos": Tegucigalpa, Honduras, abril de 2001.
80. Espacio Interforos: Plan de Reconstrucción y Transformación de Honduras: De la Tragedia a una Nueva Honduras. Tegucigalpa, Honduras, mayo de 1999.
81. Foro Ciudadano/ Centro de Documentos de Honduras (CEDOH): La Ciudadanía pide la palabra. Tegucigalpa, Honduras, mayo de 1999.
82. Fundación para la Inversión y Desarrollo de Exportaciones (FIDE): sitio web: www.hondurasinfo.hn
83. Gobierno de Honduras: "Estrategia para la Reducción de la Pobreza". Tegucigalpa, marzo de 2001.

84. Gobierno de Honduras: "Memoria Reunión de Seguimiento de la Reconstrucción y Transformación Nacional".
85. Gobierno de Honduras: Plan de Reconstrucción y Transformación de Honduras. Tegucigalpa, Honduras, marzo de 1999.
86. Grupo de Seguimiento de los doce países amigos (G-12): "Presentación del Grupo de Seguimiento a la Declaración de Estocolmo en Honduras". Tegucigalpa, Honduras, 28-29 de marzo de 2001.
87. Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS): "Documento Marco del Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible": Tegucigalpa, Honduras, julio de 2000.
88. Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS): "Plan Estratégico de PRONADERS". Tegucigalpa, Honduras.
89. Propuesta de INTERFOROS, Instancia de la Sociedad Civil: Estrategia de Combate a la Pobreza. Tegucigalpa, Honduras, diciembre de 2000. 1ª. Edición.
90. Proyecto de Desarrollo Rural del sur de Lempira-FAO: el Comercio No Controlado entre Honduras y El Salvador. Tegucigalpa, Honduras, febrero de 1999.
91. SALOMON, Leticia: El Buen Gobierno: El caso de Honduras. Centro de Documentación de Honduras. Tegucigalpa, Honduras, febrero de 1998.
92. SALOMON, Leticia: Democratización y Sociedad Civil en Honduras. Centro de Documentación de Honduras. Tegucigalpa, Honduras. 1997.

93. Secretaría de agricultura y Ganadería (SAG): Encuentro Internacional: Ruralidad Sostenible basada en la Participación Ciudadana. Cambiando la Perspectiva de Desarrollo. El Zamorano, Honduras, 13 al 15 de octubre de 1999.
94. Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV): Conversatorio sobre Experiencias de Desarrollo Municipal en Honduras. Tegucigalpa, Honduras, 17 y 18 de febrero de 2000.
95. Universidad Tecnológica Centroamericana(UNITEC): Sitio web: www.unitec.edu
96. ZALDIVAR, Raúl: Honduras y El Salvador: La Controversia Limítrofe. Centro de Documentación de Honduras. Tegucigalpa, Honduras. Tegucigalpa, Honduras, 1995.

NICARAGUA.

97. Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC): Sitio web: www.siscom.or.cr/aso/amunic/amunic.htm
98. AROCENA, José: Desarrollo Local: Un Desafío Contemporáneo. Venezuela, 1995 1ª. Edición.
99. AGUILAR, Salvador/FLORES, Ronald/ GOMEZ, Wilmer: Participación Ciudadana en Nicaragua: La Experiencia de los Municipios de Jalapa, Muy, Nueva Guinea y El Ranea. Managua, Nicaragua, Septiembre de 2000. Por publicarse.
100. BALDIZON, Yader/ López, Nehemías/SANDINO, Martín: Autonomía Municipal y Desarrollo Económico Local. Fundación Ebert. Managua, Nicaragua, agosto, 1998.

101. BRAVO, Alejandro: Derecho Local en Nicaragua. Managua, Nicaragua, febrero 2001. 2ª. Edición.
102. BULLER, Eduardo: Estado Descentralizado y Fortalecimiento Municipal. Banco del Estado y GTZ, Quito, Ecuador, enero de 1995.
103. Coordinadora Civil Para la Emergencia y la Reconstrucción (CCER): convirtiendo la tragedia del Micht en una oportunidad para el Desarrollo Humano y Sostenible de Nicaragua, Resumen Ejecutivo. Mayo 1999.
104. Coordinadora Civil Para la Emergencia y la Reconstrucción (CCER): Resultados Preliminares. Debate Departamental y Sectorial sobre la Pobreza. Mayo 2001.
105. Centro de Derechos Constitucionales (CDC)/ Hagamos Democracia (HADEMOS): La fuerza de la Gente. Práctica Participativas en Nicaragua. Managua, Nicaragua, diciembre de 2000.
106. Centro de Derechos Constitucionales (CDC)/ Hagamos Democracia (HADEMOS): Anteproyecto Ley de Participación Ciudadana. Managua, Nicaragua.
107. Fundación Friedrich Ebert/ Instituto Nicaraguense de Fomento Municipal (INIFOM): Descentralización: Reto Para Las Municipalidades. Managua, Nicaragua, 1993. 2ª. Edición.
108. International Forum for Cooperation on Local Government in Latin American and the Caribbean: Sitio web: www.latinterforum.org
109. Instituto Nicaraguense de Fomento Municipal (INIFOM): Sitio web: www.inifom.gob.ni

110. MANGAS, Eduardo/BRAVO, Alejandro: La Participación Ciudadana en Nicaragua: Compendio Normativo. Centro de Derechos Constitucionales. Managua, Nicaragua, febrero 2001. 1ª edición.
111. MENDEZ, Donald: Una Mirada al Concepto de Desarrollo. PNUD. Managua, Nicaragua, 2000.
112. ORTEGA, Manuel (compilador)/ CASTRO, Mario: Proceso de Planificación Participativa e Interinstitucional de los Municipios de Las Segovias. CASC-UCA-DANIDA. Managua, Nicaragua, 1999.
113. ORTEGA, Manuel/ URROZ, Manuel/Castro, Mario: Estudio de Línea Base de 26 Municipios de Las Segovias. CASC-UCA-DANIDA. Managua, Nicaragua, 1999.
114. ORTEGA, Manuel/ Wallace, Ma. Guadalupe: Centroamérica. Descentralización y Asociacionismo Municipal. CASC-UCA. Managua, Nicaragua, 2000.
115. ORTEGA, Manuel/ NAVAS, Jorge: Nicaragua. Descentralización y Asociacionismo Municipal. CASC-UCA. Managua, Nicaragua, 2000.
116. ORTEGA, Manuel: Las Asociaciones Municipales en Nicaragua, Antecedentes, Situación Actual y Perspectivas. Fundación Friedrich Ebert. Managua, Nicaragua, julio 1993.
117. ORTEGA, Manuel/CASTILLO, Marcelina: La Gestión de los Gobiernos Locales Desde La Perspectiva de los Ciudadanos. Así piensan los residentes de Nindiri. Fundación Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO)-Centro de Análisis Socio cultural (CASC). Managua, Nicaragua, 2001.

118. ORTEGA, Manuel/CASTILLO, Marcelina: La Gestión de los Gobiernos Locales Desde La Perspectiva de los Ciudadanos. Así piensan los residentes de Jinotepe. Fundación Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO)-Centro de Análisis Socio Cultural (CASC). Managua, Nicaragua 2001.
119. ORTEGA, Manuel/CASTILLO, Marcelina: La Gestión de los Gobiernos Locales Desde La Perspectiva de los Ciudadanos. Así piensan los residentes de Jinotepe. Fundación Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO)-Centro de Análisis Socio Cultural (CASC). Managua, Nicaragua 2001.
120. PRADO, Silvio: Descentralización y Participación Ciudadana en Centroamérica. Ediciones Heinrich Boll. San Salvador, El Salvador, enero de 1999 1ª. Edición.
121. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Banco Mundial (BM)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID): La Descentralización. Diálogo para el Desarrollo. Editorial Nueva Sociedad. Managua, Nicaragua, 1999. 2ª edición.
122. RAMOS, Josefina/VEGA, Gustavo: Aspectos Jurídicos de la Descentralización y la Participación en Nicaragua (en Educación, Salud y Agua) Fundación Friedrich Ebert-Cooperación Española. Managua, Nicaragua, agosto de 1993
123. Red Nicaraguense por la Democracia y El Desarrollo Local: Democracia y Elecciones Municipales en Nicaragua. Managua, Nicaragua, agosto de 2000. 1ª. Edición.
124. Red Nicaraguense por la Democracia y El Desarrollo Local: Reconstrucción y Transformación en Nicaragua

desde el Espacio Local. Managua, Nicaragua, marzo 1999. Publicado noviembre de 1999. (Ficha 8)

125. Red Nicaraguense por la Democracia y el Desarrollo Local. Fondo Nacional de Reconstrucción y Desarrollo Local (FONAC). Pre- formulación del Proyecto. Managua, Nicaragua, 2000.
126. Red Nicaraguense por la Democracia y el Desarrollo Local. Reconstrucción y Transformación en Nicaragua desde el espacio local. Managua, 1999.
127. RODRIGUEZ, Adolfo: Centralismo, Municipio. Regionalización y Descentralización en Nicaragua. Fundación Friedrich Ebert. Managua, Nicaragua, octubre de 1991.
128. RODRIGUEZ, Adolfo: La Descentralización y La Izquierda Latinoamericana. Fundación Friedrich Ebert. Managua, Nicaragua.
129. RODRIGUEZ, Adolfo: Sistema de Financiamiento y Modelo Municipal en Nicaragua. Fundación Friedrich Ebert. Managua, Nicaragua, junio de 1993.
130. Secretaría Técnica/ Cooperación Española Fondos de Contravalor/Alcaldía Municipal de León: Plan Estratégico de León.
131. Universidad Centroamericana (UCA): Sitio web: www.unica.edu.ni
132. Universidad Católica "Redemptoris Mater" (UNICA): Sitio web: www.unica.edu.ni

COSTA RICA

133. Asamblea de Trabajadores del Banco Popular y Desarrollo Comunal: Economía Social: Experiencias y Estrategias. San José, Costa Rica, diciembre de 2000. 1ª. Edición.
134. Asamblea de Trabajadores del Banco Popular y de Desarrollo Comunal: Elementos para una Agenda del Sector de Economía Social. San José, Costa Rica, noviembre de 2000. 1ª. Edición.
135. Centro de Capacitación para el Desarrollo (CECADE): manual de Capacitación: Desarrollo Económico Local. Conceptos Básicos, Módulo I. San José, Costa Rica, junio de 2000. 1ª. Edición.
136. Centro de Capacitación para el Desarrollo (CECADE): Manual de Capacitación: Planificación Estratégica para el Desarrollo Económico Local, Módulo II. San José, Costa Ricas, 2001. 1ª. Edición.
137. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales(FLACSO): Cuaderno de Ciencias Sociales: Participación para el Desarrollo Local I: San José, Costa Rica, febrero de 2000. 1ª. Edición.
138. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO): Cuaderno de Ciencias Sociales: Participación para el Desarrollo Local II. San José, Costa Rica, febrero de 2000. 1ª. Edición.
139. Fundación DEMUCA: Organización y Funcionamiento Municipal en Centroamérica y República Dominicana. San José, Costa Rica, 1998. 1ª. Edición.

140. Fundación DEMUCA: Las Finanzas y la Gestión Financiera Municipal en Centroamérica y República Dominicana San José, Costa Rica, 1998. 1ª. Edición.
141. Fundación DEMUCA: Situación del Municipalismo en Centroamérica: Un Balance Regional. San José, Costa Rica, 2000. 1ª. Edición.
142. Fundación DEMUCA: Descentralización y Marco Competencial de los Gobiernos Locales en Centroamérica y República Dominicana. San José, Costa Rica, 1999. 1ª. Edición.
143. Fundación DEMUCA: Los Municipios y la Descentralización en Centroamérica y República Dominicana. San José, Costa Rica, marzo de 1999. 1ª. Edición.
144. Fundación DEMUCA: La Cuestión Municipal en Centroamérica: Un Desafío para la Consolidación Democrática y La Modernización del Estado. San José, Costa Rica, marzo de 2001. 1ª. Edición.
145. Fundación DEMUCA: Reflexiones para el Debate: Municipalismo en Centroamérica. San José, Costa Rica, septiembre de 1997. 1ª. Edición.
146. Fundación DEMUCA: Reflexiones para el Debate: La Democratización, el Desarrollo Equitativo y el Papel de los Gobiernos Locales. San José, Costa Rica, octubre de 1997. 1ª. Edición.
147. Fundación DEMUCA: Reflexiones para el Debate: Foro Municipalista. San José, Costa Rica, noviembre de 1998. 1ª. Edición.
148. Fundación DEMUCA: Reflexiones para el Debate: Municipio y Turismo un Modelo de Desarrollo y Gestión

- Local para la Provincia de Los Santos, Panamá. San José, Costa Rica, marzo de 1999. 1ª. Edición.
149. Fundación DEMUCA: Reflexiones para el Debate: Asociacionismo Municipal en Centroamérica. San José, Costa Rica, octubre de 1999. 1ª. Edición.
150. Fundación DEMUCA/ Cooperación Española: "Taller: Gestión Macomunada y Agencias de Desarrollo Local". San Pedro Sula, Honduras, del 16 al 19 de mayo de 2000.
151. Ministerio de Salud: Directorio de Proyectos de Cantones Ecológicos y Saludables. San José, Costa Rica, marzo de 2001.
152. Municipalidad de San José/ Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL)/ Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal (CONADECO)/ Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM): I Congreso Nacional de Descentralización y Poder Local. San José, Costa Rica, agosto de 2000.
153. ORTEGA, Manuel/ RIVERA, Roy: Costa Rica. Descentralización y Asociacionismo Municipal. CASC-UCA-FLASO. Managua, Nicaragua, 200.
154. SAENZ, Jorge F.: De Actores Secundarios a Actores Protagonistas: El Triángulo de Solidaridad. San José, Costa Rica.

ANEXO 2:

PUBLICACIONES DEL SISTEMA FLACSO SOBRE DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO LOCAL

1. La descentralización real en Costa Rica, Roy Rivera Araya, 1 Ed, San José, FLACSO Costa Rica 1997.
2. Descentralización y gestión local en América Latina, Roy Rivera Araya, 1 Ed, San José, FLACSO Costa Rica 1996.
3. Red Institucional de apoyo a los Municipios en América Central, Roy Rivera, Víctor Orellana, Víctor Gálvez, Manuel Ortega Hegg, 1 Ed, San Salvador, FLACSO Programa El Salvador, 2001.
4. Cultura Política, gobierno local y descentralización Nicaragua, Manuel Ortega Hegg, FLACSO Programa El Salvador, 2001.
5. Cultura Política, gobierno local y descentralización Guatemala, Víctor Gálvez, Carlos Hoffman, FLACSO Programa El Salvador y Guatemala, 2001.
6. Cultura Política, gobierno local y descentralización, Costa Rica, Roy Rivera, FLACSO Programa El Salvador y FLACSO Costa Rica, 2001.
7. Cultura Política, gobierno local y descentralización El Salvador, Ricardo Córdova, Víctor Orellana, FLACSO Programa El Salvador, 2001.
8. Cultura Política, gobierno local y descentralización América Central, Ricardo Córdova, Mitchell A. Selligson, FLACSO Programa El Salvador, 2001.

9. Centroamérica; gobierno local y participación ciudadana Costa Rica, Ricardo Córdova Macías, Manuel Rojas Bolaños, Carlos Castro Valverde, 1ª. Ed, FLACSO Programa El Salvador 1996.
10. El Salvador: Políticas de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financiera de las municipalidades, Víctor Antonio Orellana, FLACSO Programa El Salvador, 1997.
11. Nicaragua : Políticas de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financiera de las municipalidades, Manuel Ortega Hegg, FLACSO Programa El Salvador, 1997.
12. Guatemala : Políticas de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financiera de las municipalidades, Víctor Gálvez Borrel, Roberto Camposeco Hurtado, FLACSO Programa El Salvador, 1997.
13. Políticas y propuestas de Descentralización en Centroamérica, Víctor Gálvez Borrel, Víctor Antonio Orellana, Manuel Ortega Hegg, Roy Rivera Araya, FLACSO Programa El Salvador, 1997.
14. Centroamérica: gobierno local y participación ciudadana Honduras, Ricardo Córdova Macías, Hilda Caldera, Gustavo Alfredo Landaverde, FLACSO Programa El Salvador, 1996.
15. Centroamérica: gobierno local y participación ciudadana El Salvador, Ricardo Córdova Macías, Carlos Benjamín Lara, FLACSO Programa El Salvador, 1996.
16. Centroamérica: gobierno local y participación ciudadana Guatemala, Ricardo Córdova Macías, Manuel Rivera, FLACSO Programa El Salvador, 1996.

17. Centroamérica: gobierno local y participación ciudadana Costa Rica, Ricardo Córdova Macias, Manuel Rojas Bolaños, Carlos Castro Valverde, FLACSO Programa El Salvador, 1996.
18. Centroamérica: gobierno local y participación ciudadana Nicaragua, Ricardo Córdova Macias, Manuel Ortega Hegg, FLACSO Programa El Salvador, 1996.
19. Guatemala Descentralización y asociacionismo municipal, Manuel Ortega Hegg, Víctor Gálvez Borrel, Luis Fernando Mack, FLACSO Guatemala, 1999.
20. Costa Rica Descentralización y asociacionismo municipal, Manuel Ortega Hegg, Roy Rivera Araya, FLACSO Guatemala, 1999.
21. Hacia un nuevo modelo de gestión local, municipio y sociedad civil en Argentina, Daniel García Delgado, FLACSO Argentina, 1997.
22. Regionalismo emergente; redes de la sociedad civil e integración centroamericana, Abelardo Morales, Marta Isabel Cranshaw, FLACSO Costa Rica, 1997.
23. Anuario: Garretón, Manuel Antonio; Malva Espinoza; Sergio Contreras; Cecilia Jara; Eduardo Morales
Modernización, democracia y descentralización. IV congreso Chileno de Sociología (1993), FLACSO Chile
24. Colección Monográfica: Morales, Eduardo; Hernán Pozo; Sergio Rojas
Municipio, desarrollo local y sectores populares. Cuaderno de Difusión, FLACSO Chile (1988)
25. Libro: Borjas, Jordi; Teresa Valdés, Hernán Pozo, Eduardo Morales

Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local, FLACSO Chile (1987)

26. Cultura Política y democratización, Lechner Norbert, FLACSO Chile, 1987.
27. Ciudades y gobiernos locales en la América Latina de los noventa Alicia Ziccardi (coord.), FLACSO México.
28. Procesos de descentralización en la Comunidad Andina, Editor Fernando Carrión , FLACSO Ecuador, 2003.

ANEXO 3:

REFERENCIAS DE SITIO WEB SOBRE DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO LOCAL.

Centro Internacional de Formación de OIT - programa DelNet - DelNet es un Programa del Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Agencia Especializada del Sistema de las Naciones Unidas.

<http://www.itcilo.it/delnet/>

Programa de Mejores Prácticas y Liderazgo Local - HABITAT - Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos

<http://www.sustainabledevelopment.org/blp/>

Contacto: bestpractices@unchs.org

Foro Latinoamericano de Mejores Prácticas

http://www.habitat-lac.org/habitat-lac/documents/spanish/foro_iberamericano.htm

Desarrollo Económico Local - OIT - Organización Internacional del Trabajo

<http://www.ilo.org/employment/led/>

Programa de partenariados público - privados para el medioambiente urbano - PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

<http://www.undp.org/pppue>

Contacto: pppue@undp.org

MAGNET - División de gobernabilidad y gestión del desarrollo - PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

<http://magnet.undp.org>

Contacto: tenagne.getahun@undp.org

UNOPS -Oficina de las Naciones Unidas para el Servicio a Proyectos

<http://www.unops.org>

Contacto: webmaster@eclac.cl

Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa
<http://www.unece.org/>
Contacto: info.ece@unece.org

ONU - Repertorio Oficial de Instituciones de las Naciones Unidas en Internet
<http://www.unsystem.org/>

Fundación Interamericana - Programa de Desarrollo Local
<http://www.iaf.gov>

RIADEL - Red de Investigación y acción en desarrollo local
<http://www.riadel.cl/>

CLAD - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
<http://www.clad.org.ve/>
UIM -
Unión Iberoamericana de Municipalistas
<http://www.cemci.org/uimprincipal.htm>

La Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM)
<http://www.cemci.org/uimprincipal.htm>
Contacto: uim@eurosur.org

BID - Banco Interamericano de Desarrollo
http://www.iadb.org/exr/espanol/index_espanol.htm

FOMIN - Fondo Multilateral de Inversiones - Banco Interamericano de Desarrollo
http://www.iadb.org/mif/index_spa.htm

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, (ILPES), de la CEPAL
<http://www.eclac.cl/ilpes/>

SIPROMICRO
<http://www.sipromicro.com>
Contacto: galileo@sipromicro.com

ALIDE - Asociación Latinoamericana de Instituciones
Financieras para el Desarrollo
<http://www.alide.org.pe>
Contacto: dri@alide.org.pe

DEMUCA - Fundación para el Desarrollo Local y el
Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica
y el Caribe
<http://www.demuca.or.cr>
Contacto: info@demuca.or.cr

URB - AL
[http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/projects/
urbal/index_es.cfm](http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/projects/urbal/index_es.cfm)

PROGRAMA LEADER – Red europea de Acciones para el
Desarrollo Económico rural
<http://www.rural-europe.aeidl.be/rural-es/>

FIIAP - Fundación Instituto Internacional de Administración
Pública
<http://www.fiiapp.org>
Contacto: fiiapp@fiiapp.org

EURADA: Red Europea de Agencias de Desarrollo
<http://www.eurada.org/>

IULA/CELCADEL - Unión Internacional de Autoridades Locales
- Capítulo Latinoamericano
<http://www.iula.net>
AMMAC - Asociación de Municipios de México A.C.
<http://www.ammac.org.mx>

FEMP - Federación Española de Municipios y Provincias
<http://www.femp.es/home.html>

Asociación Sueca de Autoridades Locales
<http://www.svekom.se>

Asociación Nacional de Municipios Portugueses
<http://www.anmp.pt>