



IIED-AL/FORTAL  
de Argentina



Centro Boliviano de  
Estudios Multidisciplinarios



Cooperación Británica



Red de Cooperación  
Euro - Latinoamericana

# LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA, LOGROS Y DESAFÍOS

## El papel de la Cooperación Europea

José Blanes J. y Edgar A. Pabón Balderas  
Compiladores  
CEBEM



AGENCIA ESPAÑOLA  
DE COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL

OFICINA TÉCNICA  
DE COOPERACIÓN



Asociación de  
Investigación y  
Especialización sobre  
Temas Iberoamericanos



Colegio de Arquitectos  
de La Paz



Comisión Europea  
en Bolivia



Cooperación Catalana

## CONTENIDO

### PRESENTACION

**José Blanes y Christian Freres**

*La descentralización entre los desafíos y las tareas inconclusas*

### PRIMERA PARTE: El proceso y los temas sustantivos

**Mario Galindo**

*El Proceso de la Descentralización en Bolivia y la cooperación Internacional*

**Adriana Clemente**

*Descentralización, participación y desarrollo en A.L. Otro paradigma perdido*

**José Blanes**

*Descentralización. Un área de posibilidades y de conflictos. Lecciones del caso boliviano*

**Fabio Velásquez**

*Reflexiones sobre Descentralización en el proceso de participación ciudadana en Colombia*

**Enrique Gallicchio**

*El Desarrollo económico local. Estrategia económica y de construcción de capital social*

**Mauricio Riveros Q.**

*Mancomunidad municipal: realidad y perspectiva*

**Lucía Dammert**

*Participación comunitaria en prevención del delito en América Latina. ¿De qué participación hablamos?*

**Fernando Carrión**

*La inseguridad ciudadana en la comunidad andina*

**Klaus Bodemer**

*La seguridad ciudadana: posibilidades y retos de descentralización*

## **SEGUNDA PARTE: *La Cooperación Internacional en la descentralización en A.L.***

**Christian Freres**

*El apoyo de la cooperación europea a la descentralización y del desarrollo local en América Latina. Algunas reflexiones.*

**Nuria Camps**

*La cooperación descentralizada en España y la forja de identidades*

**Santiago de Miguel**

La Cooperación de la Comunidad de Madrid para el desarrollo de Bolivia

**Andrew Nikson**

*Descentralización Política*

## **TERCERA PARTE: La cooperación y la descentralización en Bolivia**

**Wolf Dio**

*La GTZ en el proceso de descentralización en Bolivia*

**Adam Behrendt**

*La descentralización un marco para la reducción de la pobreza*

**Fernando Mudarra**

*El desafío: ordenar el número de actores y las intervenciones de la cooperación*

**Anne Simonsen**

*Los programas sectoriales y el fortalecimiento local*

## **CONCLUSIONES**

**Edgar A. Pabón**

*Desafíos para la cooperación en los procesos de descentralización en América Latina*

Algunas conclusiones finales

Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios CEBEM  
Colegio Departamental de Arquitectos de La Paz CDALP  
Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas  
Latinoamericanos, España. AIETI

LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA  
LOGROS Y DESAFÍOS  
EL PAPEL DE LA COOPERACIÓN EUROPEA

**José Blanes J. y Edgar A. Pabón Balderas**  
Editores  
CEBEM

LOGOS de  
RECAL, DFID, BOLHISPANIA, FONS CATALÀ, FORTAL, DELEGACION DE LA  
COMISIÓN EUROPEA EN BOLIVIA



## PRESENTACIÓN

### *La descentralización entre los desafíos y las tareas inconclusas*

El libro presenta los textos y reflexiones de un seminario que sobre el tema se llevó a cabo en la ciudad de La paz los primeros días del mes de octubre de 2003, a cargo del CEBEM con el apoyo de un numero importante de instituciones nacionales y de la cooperación europea.

Cuando retomamos este tema, después de más de un año de la realización del seminario, Bolivia se debate en torno a la aceptación o no de las autonomías departamentales, reivindicación que agrupa un importante poder político del Oriente versus el Occidente del país. Aunque en el Seminario nadie se imaginaba el curso de los acontecimientos de hoy, finales de mayo de 2005, el tema adquiere enorme actualidad debido al enorme potencial político que puede llegar a alcanzar el tema. Ni siquiera es un problema técnico o financiero, principalmente, la coyuntura ha puesto de manifiesto las profundas raíces políticas del mismo. Se ha constituido en un tema central para el funcionamiento de la democracia y no sólo por lo que se refiere a las formalidades o procedimientos de representatividad, ni a los alcances de la participación ciudadana. Las formas que adopte la descentralización del nivel meso implica temas profundos de poder concreto en el país.

Hasta hace poco, el ámbito local en América Latina, ha estado desatendido por los políticos y muchos actores sociales, hasta que el proceso de democratización puso de manifiesto la ineficacia de los gobiernos nacionales, sobre todo para resolver las crecientes presiones de los ciudadanos impulsaron la necesidad de participar en las decisiones que afectan a sus vidas. Además, la globalización y la rápida inserción de los países en el mercado internacional obligaban a los gobiernos a un proceso de adecuación de los territorios para mejorar la competitividad. En la mayoría de los países las grandes empresas transnacionales conforman las puntas de la economía. La descentralización se constituyó así en un hecho obligatorio al que prestar mayor atención, exigido tanto por las reformas democráticas, como los la economía mundial.

En este contexto se le exigió todo a la descentralización hasta el punto de convertirlo en la llave secreta de todos los problemas: solución de la pobreza, eficiencia en las políticas sociales, el crecimiento económico, la llave de la participación efectiva de la población en la vida política y económica, el rescate de las culturas locales, la base de una nueva ciudadanía y muchos otros temas. Las propias políticas de ajuste trataron de encontrar en la descentralización una salida a los abultados déficits presupuestarios de la región.

Era obvio que los resultados dejaron mucho que desear frente tanta expectativa y que además los desafíos estén aún sobre la mesa y las agendas de los gobiernos. Mientras tanto la descentralización pasó a ser un imaginario muy abierto y a constituirse en reivindicación

de muchos y con muy diferentes expectativas: los gobiernos locales, el sistema político, la cooperación internacional multilateral o bilateral, los movimientos sociales, los intereses regionales, los pueblos indígenas, entre otros, le exigen cosas muy diferentes y hasta contradictorias a la descentralización.

En el caso de Bolivia se invirtió mucho en Bolivia en torno a este tema. El camino ha dado muchas vueltas, pasando de los trazos de la sociedad local, a las propuestas del Estado, del apoyo de los organismos multilaterales a las reivindicaciones de grupos sociales específicos. La descentralización de los años 50 que se expresó en las luchas por el uso y apropiación de las regalías, en los años 88 se la quiso imponer desde arriba en forma de desconcentración de algunos sectores, y en 1993 se la quiso reducir a un proceso de municipalización, para abrirla posteriormente a una desconcentración de ciertas funciones estatales. Todo este recorrido nos ha llevado a una profunda conciencia de la complejidad del tema, de la multiplicidad de actores y del contenido político del mismo. Ya no es un tema de gobierno sino de Estado, no es algo que se pueda imponer desde los mecanismos de cooperación, no es una tarea de un actor social es un marco de acción social y política en la construcción del Estado en nuestros países. Descentralización es un tema de país y de que ello ocurra así dependen muchos otros temas relacionados con la gobernabilidad. La descentralización ha sido y será un escenario importante en la formación de fuerzas sociales y políticas que ha obligado a los partidos políticos a modificar sus formas de constitución y a reformarse institucionalmente. Finalmente ha facilitado nuevas formas de representación y de participación social y política. Pero está e pleno proceso de construcción.

En el marco de este denominador común, las experiencias en la Región han sido diferentes: han surgido múltiples procesos de descentralización que han implicado la transferencia de recursos y competencias, pero también la emergencia de muchos retos complejos para el sistema político, la para la modernización del Estado y la integración territorial. Sobre todo hemos observado muchas marchar hacia delante y retrocesos. Esta realidad, muy cambiante en todos un cada uno de los países, es un punto de referencia muy importante para la cooperación internacional que en su mayoría ha jugado papeles de gran peso aunque muy diferentes en todos los países. Ha reflexionado y es consciente de la necesidad de adaptarse a las condiciones muy diferentes de cada país. Los aprendizajes de las diferentes realidades nacionales dejaron de ser algo que ocurría en un receptáculo cerrado y se expandieron en el marco del proceso de globalización. La descentralización de nuestros países forma parte, cada vez más, del los temas de globalización. Y en ese marco uno de los artefactos de esta globalización fueron los organismos de cooperación, tanto los multilaterales que invirtieron la mayor parte de los recursos en los procesos administrativos de implementación, sino también los bilaterales que, además de recursos financieros pusieron en la mesa de los países de la región sus propias experiencias y aprendizajes. Así hemos querido avanzar en pocos años lo que en otras latitudes costó décadas. La Descentralización en la región mezcla factores endógenos y exógenos, difícilmente separables.

Por muchas razones, que sólo se mencionaron superficialmente en el seminario, los temas de mayor incidencia en la descentralización de los países de la región procedieron de Europa, particularmente a través de diferentes formas de cooperación estatal y descentralizada.

Para muchos países de la Unión Europea esta situación ofreció una oportunidad interesante para poner a prueba las potencialidades de sus valores y las propias formas de cooperación descentralizada producto de sus desarrollos sociales y políticos internos. No se puede decir que haya existido una posición clara y definida, por el contrario se ha caracterizado por una diversidad de situaciones y experiencias, de intensidades y de profundidad diferentes. En algunos casos se trató de un tema central y en otros muy periférico. Hasta ahora buena parte de esa cooperación ha ido destinada a fines y acciones muy diversas y dispersas – muchas veces a acciones reducidas gestionadas por organizaciones no gubernamentales- lejos de un planteamiento estratégico que aborde las formas más adecuadas para apoyar el desarrollo local en América Latina. Los resultados fueron muy diversos pero como denominador común de resultados poco satisfactorios, tanto para la cooperación como para los países de la región. Aunque las experiencias hayan sido muy diversas, han producido novedades interesantes; por ejemplo, aquellas procedentes de parte de varias entidades descentralizadas en distintos países miembros que señalan nuevas vías para lograr un mayor impacto en esta área.

\*\*\*\*\*

Sobre esta temática y con estas preocupaciones se llevó a cabo en La Paz este seminario, como parte de un proyecto más amplio ejecutado por la **Red de Cooperación Eurolatinoamericana, RECAL**<sup>1</sup> y como una pieza dentro de una línea permanente de investigación y formación del **Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios, CEBEM**, con el propósito de conectar el análisis de las necesidades del desarrollo local en América Latina con una reflexión profunda sobre las posibilidades que aporta la cooperación internacional. Se puso especial atención a las oportunidades de conocimiento comparativas que pueden ofrecer las entidades de cooperación descentralizada europea. Fue un esfuerzo por potenciar el desarrollo local en América Latina, particularmente a través de ideas y propuestas para una cooperación internacional más eficaz, de fomento de un mayor intercambio europeo-latinoamericano de experiencias, especialmente para explorar formas innovadoras de cooperación, destacando el papel de entidades descentralizadas.

Como antecedentes de este seminario conviene recordar que el mismo encaja en un proyecto amplio de RECAL que forma parte de su programa **América Latina 2020**, cofinanciado por la Comisión Europea. El proyecto ha consistido en una serie de actividades, divididas en varias fases:

- 1) **La elaboración y revisión de informes** por parte de especialistas latinoamericanos en distintos aspectos del desarrollo local y la cooperación internacional, coordinados por cada uno de los centros de RECAL: **ciudadanía y desarrollo local** (AIETI); **seguridad pública local** (IIK) y **desarrollo económico local y alianzas euro-latinoamericanas** (CeSPI). Especialistas latinoamericanos han elaborado importantes estudios entre octubre de 2002 y marzo de 2003.

---

<sup>1</sup> RECAL es una red coordinada actualmente por tres centros: AIETI (Madrid); el Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI, Roma); y el Instituto de Estudios Iberoamericanos (IIK, Hamburgo). Actualmente desarrolla el programa “América Latina 2020” con un cofinanciamiento de la Comisión Europea durante el periodo 2000-2003 (más información en [www.recalnet.org](http://www.recalnet.org)).



- 2) **Organización de un seminario internacional en Europa.** Con la participación de especialistas, representantes de las entidades de apoyo, otros expertos en la materia y funcionarios de organismos relevantes se realizó en Roma, en abril de 2003 con el apoyo económico del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Instituto Italo - Latinoamericano (IILA), a cargo del Centro di Studi Politica Internazionale, miembro de RECAL en Italia.
- 3) **Preparación de documentos de trabajo** de RECAL (en 2001 se inició una serie de documentos que también se pueden bajar desde el sitio de Internet de RECAL) y un libro publicado con la editorial Nueva Sociedad de Venezuela. Los documentos completos-- a través del sitio de Internet de RECAL y de sus centros miembros.
- 4) Finalmente, se elaborará un **informe de política** con reflexiones y recomendaciones generales y específicas destinado a decisores políticos en la UE, en sus Estados miembros y en los países latinoamericanos. Dicho informe será enviado desde RECAL a las personas relevantes, en consulta con la Comisión Europea y las entidades de apoyo.

En este marco programático la organización del seminario internacional en América Latina, se propuso y logró una importante participación de especialistas y organismos públicos y privados latinoamericanos, así como de representantes de donantes europeos presentes en la zona.

El Fons Català de Cooperació al Desenvolupament (FCCD), una federación de municipios catalanes activos en la cooperación al desarrollo, aportó una subvención a RECAL/AIETI para este fin. El Seminario contó con el patrocinio de la Cooperación Británica DFID, de la Oficina de Cooperación Española y del programa FORTAL del Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED)-América Latina. Contó con auspicio de la Delegación de la Comisión Europea en Bolivia y del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente de Bolivia, que participó activamente en el desarrollo del mismo.

El seminario, organizado por Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios CEBEM y el apoyo del Colegio de Arquitectos de La Paz, se llevó a cabo durante los días 4 y 5 de septiembre de 2003. Participaron en el mismo instituciones del Gobierno de Bolivia, la cooperación bilateral europea, destacando la cooperación española, británica, danesa, y alemana.

Fue importante la presencia de expertos en el tema provenientes de países vecinos y de Europa, destacando FLACSO sede de Ecuador, FORTAL, de Buenos Aires, CLAEH, de Montevideo, SUR Profesionales de Chile, Foro Ciudadano de Bogotá, Colombia y Honduras a través de programas relacionados con la descentralización y la cooperación europea. Aportaron de forma sustantiva representantes de la cooperación descentralizada de Cataluña y de la Comunidad de Madrid.

Entre los resultados se esperaba, en primer lugar, poner en contacto a expertos, funcionarios y actores cívicos de ambas regiones involucrados en la temática, contribuyendo al mayor conocimiento mutuo y a la reflexión sobre nuevas oportunidades

de colaboración. En segundo lugar, se pretendía multiplicar los resultados mediante la amplia difusión de los estudios, los debates y las propuestas, a través de publicaciones tradicionales y documentos disponibles en Internet. Finalmente, producir recomendaciones para mejorar las políticas y programas de desarrollo local, que pueden ser útiles para los decisores y funcionarios con responsabilidades políticas y de gestión en esta materia.

Tanto RECAL como CEBEM tienen interés en un seguimiento más permanente del tema cubierto en el seminario, a lo que contribuye la publicación del presente libro y la difusión estos y otros temas similares a través de la Red de Investigación y Acción en Desarrollo Local RIADEL, que ha publicado varios de los documentos del seminario: [www.riadel.cl](http://www.riadel.cl).

José Blanes y Christian Freres  
La Paz agosto de 2004

## **Descentralización y globalización, la experiencia de la Unión Europea**

**Ángel Gutiérrez**

Representante de la Delegación de la Unión Europea en Bolivia

Excelentísima Ministra de Participación Popular Señora Mirtha Quevedo, excelentísimo, señor embajador del gobierno de España Don Víctor Fagilde, señor Viceministro de Planificación Mario Galindo, distinguidas autoridades bolivianas, señores representantes del cuerpo diplomático, distinguidos representantes de las instituciones organizadoras, estimados participantes, señoras y señores.

En nombre de la delegación de la comisión de cooperación europea en Bolivia quiero darles la más cordial bienvenida a este seminario internacional.

Logros y desafíos de la descentralización en América Latina: el papel de la cooperación europea

Ante todo quiero manifestar mis más sinceras expresiones de agradecimiento a la Red de Cooperación Euro Latinoamericana RECAL, así como subrayar la destacada labor del CEBEM en particular de su Director José Blanes y del Colegio de Arquitectos de La Paz y de las demás prestigiosas organizaciones nacionales e internacionales impulsoras de este taller.

Durante estas jornadas el objetivo será discutir los ámbitos, los alcances, las posibilidades reales y los obstáculos para el desarrollo local y la descentralización en América Latina, un área de sin duda, de creciente interés en las políticas públicas latinoamericanas y cada vez más prioritaria también para la cooperación europea.

Asistimos hoy día a una tendencia aparentemente contradictoria en el ámbito de una economía mundialmente globalizada, corresponde precisamente cada vez más a las regiones y a las autoridades locales, desempeñar un rol matriz que dinamice el proceso de integración e impulse el desarrollo.

Aquí, quizás quisiera referirme también a una aparente contradicción de la experiencia europea de integración y su relación con la descentralización, la experiencia europea en relación regional, es sin duda, la más avanzada del mundo y puede desde luego ofrecer una perspectiva de los aciertos y también de los contratiempos que han permitido la compleja construcción de la unión europea.

Una de las características, que tal vez refleja mejor la (especificidad) de este proceso, es el hecho de que los estados miembros de la unión, han perdido parte de su soberanía a una estructura social nacional, que representa al mismo tiempo los intereses nacionales y el interés comunitario, quizá la conclusión más clara, que ya hemos sacado en nuestra experiencia de integración es que la descentralización no supone un reparto de poder sino precisamente compartir

poder, se trata de compartir responsabilidades, para lo cual es necesaria una definición precisa de los ámbitos (codependenciales) a todos los niveles. Para manejar mejor este equilibrio de poderes surgió el principio de subciabilidad por el que cualquier cosa que se pueda realizar mejor a nivel nacional o local debe hacerse en este ámbito o también viceversa de acuerdo con el mismo principio de subciabilidad la comunidad puede adoptar medidas si los objetivos de la acción pretendida no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los estados miembros y por consiguiente puede lograrse mejorar el nivel de la unión.

Una de las instituciones de la unión europea, es justamente el comité de las regiones, que vela por un desarrollo equilibrado y sostenible, que asegura la cohesión económica y social de todos los componentes del territorio de los estados miembros de la unión europea.

Debido a esta experiencia, el fomento de integración en América latina ha sido uno de los principales pilares de la reciente política europea hacia la región, hemos prestado apoyo político y proporcionado conocimientos técnicos, a Centroamérica, la Comunidad Andina y MERCOSUR, en el caso de Bolivia también desde 1976 la comisión europea ha otorgado a este país más de mil millones de euros de cooperación no reembolsables, mediante una serie de programas que abarcan prácticamente todos los sectores vitales del desarrollo en todo el territorio nacional.

Los socios locales en su mayor parte son entidades municipales, por otra parte, se señala que, la unión europea globalmente comprendida, es decir los estados miembros más la comisión europea es la principal fuente de recursos no reembolsables para el desarrollo de América latina con alrededor del 50% del apoyo total que recibe esta región, esta constante también es válida para Bolivia.

De este total más del 50% de nuestros fondos, se destinan a desarrollo social. por ejemplo por medio de programas sobre el acceso a la salud, a la educación y otros servicios públicos básicos, en las comunidades rurales y pobres, pero como escribiera recientemente nuestro comisario de relaciones exteriores el señor (Chris Paten), la auténtica democracia va más allá de la democracia electoral, supone una participación real en la elaboración de las políticas.

Mediante la gobernanza democrática debe concebirse una mayor participación de todos los sectores de la sociedad, la vida política, incluidas las minorías pobres y étnicas, sino ocurre así se pone en peligro la justicia social y aumentan los conflictos y descontentos sociales, como hemos visto en varios países de la región, en este contexto, desde la comisión europea me complace formular los mejores votos de éxito para este seminario, esperamos también que sirva de espacio para el intercambio enriquecedor de ideas que potencien el trabajo que se realiza en el campo de desarrollo local y la descentralización en América latina.

Estoy seguro también de que contribuirá a una mejor comprensión de la evolución, de la integración europea y del rol que desempeña nuestra cooperación en América Latina.

Muchas gracias.

## **EL PROCESO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA Y LA COOPERACION INTERNACIONAL** (Lic. Mario Galindo Soza)

### **Seminario Internacional Logros y Desafíos de la Descentralización en América Latina el Papel de la Cooperación Internacional**

#### **1. Antecedentes y Características del Modelo de Descentralización**

El proceso de descentralización en Bolivia empieza a concretarse con la promulgación de la Ley 1551 de Participación Popular (LPP), de 20 de abril de 1994, que básicamente amplía jurisdicción y competencias de los Gobiernos Municipales; junto al reconocimiento de formas de participación ciudadana a través de organizaciones comunitarias, indígenas y campesinas en el área rural y juntas vecinales en el área urbana. Este proceso incrementa recursos a los Gobiernos Municipales, ampliando a 20% la coparticipación tributaria de 7 impuestos nacionales más el Gravamen Aduanero Consolidado, distribuidos por la población de cada municipio. La Ley del Diálogo del 2002 ha transferido a los Gobiernos Municipales recursos adicionales de alivio de la deuda externa, denominado HIPC II, para la lucha contra la pobreza.

Como añadido, en esta Ley de Participación Popular, se crean las Mancomunidades de Municipios, como alternativa para llenar un vacío espacial de planificación entre lo local y lo departamental en la perspectiva de generar procesos de inversión concurrente con las Prefecturas de Departamento. Sin embargo, las mismas, por su carácter de derecho privado, en muchos casos no han podido establecer éste vínculo, lo que obligaría como alternativa ha volverlos de derecho público, sobre todo para acceder a recursos de transferencia del Estado, lo cual obligaría a que muchos Gobiernos Municipales desaparezcan. Ello generaría cambios estructurales que habría que evaluarlos en su impacto. Asimismo, se crearon los Distritos Municipales en áreas urbanas o municipios extensos territorialmente, entre ellos los Distritos Municipales Indígenas, los cuales no cumplieron suficientemente su rol de crear lógicas diferentes para no confundir espacio y territorio así como no crear ghettos administrativos sin sostenibilidad política ni integración social.

La descentralización boliviana fue complementada con la promulgación de la Ley 1654 de Descentralización Administrativa (LDA) de 1995. En esta norma, las Prefecturas de Departamento, que constituyen el nivel "meso" de la administración del Estado boliviano, asumen competencias más delgadas que transferidas, en un proceso que se puede denominar más de desconcentración que de descentralización. Tampoco se transfieren a las Prefecturas nuevos recursos. La Ley de Descentralización es más un proceso de desconcentración que de descentralización debido a que la elección del Prefecto es realizada por el Presidente de la República y, por otra parte, debido a la forma como se delegan competencias del nivel central al nivel departamental

En esta Ley de Descentralización, la elección del Prefecto es realizada por el Presidente de la República y la de Consejeros Departamentales por medio de los Concejales Municipales, mezclando competencias y niveles de gobierno.

El tema de la descentralización en Bolivia, desde su irrupción como demanda social -a comienzos de los 80s-, ha estado asociado al nivel departamental y no avanzó en más de una década (Molina 1994).

Sin embargo, también desde la restauración democrática en el país, otra demanda social muy presente ha estado vinculada a la reivindicación del carácter pluricultural y específicamente multiétnica de la sociedad boliviana a través de un vigoroso movimiento étnico-campesino, inicialmente en el occidente del país, para luego hacer visible la problemática de los pueblos de tierras bajas (nor-oriental, en términos geográficos). La descentralización boliviana avanzó en el tema étnico a través del reconocimiento de municipios indígenas en la Ley del Diálogo de 2002, con lo que hasta hoy se tienen reconocidos 5 municipios indígenas de 327 que son en la actualidad, aunque se espera que después de las elecciones municipales del 5 de diciembre de 2004, se puedan ampliar a, por lo menos, 25 los municipios indígenas.

El instrumento financiero de la descentralización boliviana ha sido la Política Nacional de Compensación, que establece parámetros de acceso a recursos de los Fondos Productivo Social (FPS) y de Desarrollo Regional (FNDR) a los Gobiernos Municipales y Prefecturas, aunque más incidentemente en los primeros. Eso impide que un municipio acapare más recursos que los que proporcionalmente le correspondan a su capacidad de pago (si es crédito) o a su población y nivel de pobreza (si es donación). Esta política no ha resultado ser de las mejores y las últimas evaluaciones así lo demuestran<sup>1</sup>. El grado de sobreendeudamiento de los Gobiernos Municipales de municipios capitales de Departamento y de mayor población es alarmante y demuestra que hubo un sesgo de favorecimiento a los mismos en el pasado. Los casos de corrupción en estos mismos municipios son más abundantes que en otros municipios.

La descentralización boliviana parece haber reconocido su insuficiencia en el nivel meso, de allí que desde el Presidente Mesa hasta los líderes locales y regionales reconocen que en la próxima Asamblea Constituyente, se deba avanzar en la constitución de Autonomías Departamentales.

En el contexto anterior la estructura emergente de las normas que dan competencias a las instituciones operadoras del desarrollo local, regional y nacional son instancias activas que viabilizarán los propósitos de una Estrategia de Descentralización que todavía no ha podido consolidarse ni de consensuarse con los actores involucrados.

---

<sup>1</sup> Aguilar, Juan Carlos (Coord.). ESTUDIO DE EVALUACIÓN DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y DE GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES. MDM/VPPFM. PAP-Holanda. La Paz: 2002.

## 2. La descentralización y las observaciones de la cooperación internacional

Los principales problemas identificados por la cooperación internacional, en este contexto, han sido los siguientes<sup>2</sup>:

- ✓ Las Prefecturas han ejecutado inversiones de manera sistemática en los municipios donde el Alcalde es del mismo partido político que el Prefecto, lo que ha llevado a una total distorsión de la política de cofinanciamiento. Además, muchos Prefectos han ejecutado proyectos en competencias municipales y, lo que es peor, con recursos del FIS (hoy FPS) y del FNDR que perfectamente podían ser adjudicados a los Gobiernos Municipales. El D.S. de Política Nacional de Compensación ha intentado resolver y normar esta problemática.
- ✓ Las Prefecturas no pueden ser sujetos de crédito de los Fondos (en ese entonces FIS, FNDR y FDC), por que son parte de un esquema de gobierno nacional, partidizado, y por tanto expuesto a condiciones políticas en el uso de los recursos.
- ✓ Las Prefecturas tienen sistemas de prebendalismo y paternalismo político que responden a su condición de órganos públicos cuoteados partidariamente, por lo que no pueden ser sujetos de programas de fortalecimiento institucional ni de apoyo de la cooperación internacional hasta que no muestren mayor transparencia en su accionar.

Ello se desarrollaba en el marco de otros problemas, tal vez mayores y de más difícil solución, como ser:

- ✓ La Ley de Descentralización Administrativa establece una descentralización/desconcentración de competencias en favor de las Prefecturas. Esta indefinición provoca que los Consejos Departamentales sean elegidos a dedo por los Concejales Municipales, de acuerdo a correlaciones de fuerzas de los partidos políticos, sin ninguna representatividad a nivel subregional. Además, las competencias del Consejo Departamental se limitan a sugerir al Prefecto, a aconsejarle, sin que sus decisiones sean vinculantes, lo que le da un margen de discrecionalidad muy grande al Prefecto<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Carta del Banco Mundial, con adhesión de los cooperantes en materia de descentralización y de Participación Popular en enero de 2000.

<sup>3</sup> Ver Urenda Juan Carlos. AUTONOMIAS DEPARTAMENTALES. Academia Boliviana de Estudios Constitucionales. Editorial El País. Segunda edición. Santa Cruz de la Sierra, 2003. Sobre el mismo tema, Barrios Subelza, Franz Xavier. EL ESTADO TRITERRITORIAL. ILDIS, Plural editores. La Paz, 2003.



- ✓ Existe una percepción a nivel de los Gobiernos Municipales de que las Prefecturas violan la autonomía municipal, a través de los programas de fortalecimiento municipal. Además, existe un temor, algunas veces comprobado por cierto, de que se manipula el reconocimiento de las OTB's, a favor de quienes son dirigidos por militantes o simpatizantes de los partidos políticos oficialistas.

A partir de estas evaluaciones, se puede concluir que el principal problema de los Gobiernos Municipales son las Prefecturas y el principal freno a la descentralización es este nivel de gobierno<sup>4</sup>. Se ha pretendido llenar este vacío con las Mancomunidades, pero este espacio resulta insuficiente al no tener capacidad normativa y reglamentaria.

Se espera que el tratamiento de las modificaciones a la Carta Magna en la Asamblea Constituyente se realice el 2005<sup>5</sup>, con nuevos representantes electos específicamente para este propósito para lograr una nueva Constitución que parta de la Ley No. 1473, que incluye modificaciones a los arts. 109 y 110 sobre el régimen de descentralización administrativa en el país y de la Ley de Necesidad de Reforma de la Constitución de 2002<sup>6</sup>.

Otro tópico hace relación a los programas de fortalecimiento institucional municipal. Es criterio de los organismos internacionales que financian estos programas, como el Banco Mundial, que estos programas deben ser finitos, ya que esto permite procesos de evaluación y de reconceptualización si es que la circunstancia lo amerita. En el caso de Bolivia, estos programas tienden a prolongarse y lo que es más, una vez agotada una fuente financiera, se tiende a buscar otra para mantenerlos.

Esto provoca que no se tengan estructuras garantizadas de largo plazo. Se alude al hecho de que los cambios políticos en las administraciones, cambian al personal capacitado, lo que lleva a una repetición del programa de fortalecimiento institucional. La solución planteada al respecto fue la de entender estos programas como los de instalación de sistemas, antes que de capacitación de personal específico. Obviamente, los intentos de crear sistemas de servicio civil, intentan también resolver el problema de la continuidad del personal, para mantener los recursos humanos capacitados. En todo caso, estos programas tienen un límite en el tiempo. No pueden ser indefinidos. Algún día esa institución llamada Gobierno Municipal estará fortalecida y madura, inclusive para brindar capacitación y

---

<sup>4</sup> Laserna, Roberto. LAS PREFECTURAS DEPARTAMENTALES Y LA DESCENTRALIZACION EN BOLIVA. Informe de consultoría, con Henry oportó. Ministerio de la Presidencia, PROADE-GTZ. Cochabamba. 17 de marzo de 1998. Molina, Carlos Hugo; García E., Martha; Landívar, María Elba. EVALUACION DE LOS CONSEJOS DEPARTAMENTALES Y PROVINCIALES. En revista Democracia y Participación No. 5. Fundación Friedrich Ebert. ILDIS. La Paz, marzo de 2001. Ministerio de la Presidencia. EVALUACION DE LAS PREFECTURAS Y DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA. Elaborado por Franz Xavier Barrios Subelza, Diego Ayo, Freddy Valverde y otros. La Paz, 2002.

<sup>5</sup> En base al cronograma propuesto al país por el Presidente Carlos Mesa, el pasado 4 de enero de 2004, en su mensaje a la Nación.

<sup>6</sup> Esta Ley, es resultado de propuestas que surgieron de una Comisión Nacional de Reforma a la Constitución, integrada por expertos, entre ellos, Ricardo Paz, Juan Carlos Urenda y otros.

asistencia técnica a otros Gobiernos Municipales, en el marco de una asociación municipal, que busque la cooperación horizontal.

Por otro lado, el otro riesgo es aquel que se basa en que el espacio mayor tiene la visión del bosque por encima de la del menor que tiene una visión sólo del árbol. En este sentido, es posible que la Prefectura quiera, eventual mente, jugar el rol de gobierno mayor.

La posible defensa que asuma el nivel local, es también riesgosa. Es posible que se retraiga sobre su condición autónoma y en ese marco legal quiera resolver los conflictos que pudieran presentarse.

En esta línea, existe una evidente invasión de competencias municipales por parte de las Prefecturas, que han asumido inversiones en infraestructura de saneamiento básico rural, electrificación rural, infraestructura de salud y educación y en algunos casos equipamiento, obras de micro riego, etc. El argumento de los Prefectos que lo han hecho, es que respondieron a demandas de las comunidades beneficiadas y que se trataba de inversiones en municipio muy pobres y de pocos recursos. Lo llamativo del caso es que estas inversiones siempre fueron acompañadas de alto componente de propaganda política oficial.

Un último tema en este orden, es el relacionado con algo que se señaló de paso: la metodología de la planificación participativa. En el marco de la descentralización administrativa, este tipo de metodología se debe someter a mayores pruebas que las que tuvo hasta hoy en el ámbito local.

Es posible que sea necesario pensar, y no en un plazo muy largo, en una normativa metodológica que si bien resalte los valores de la participación ciudadana en la identificación de sus necesidades, también incorpore elementos de planificación estratégica que no pueden visualizarse desde un punto de vista estrictamente comunitario.

Para ello será necesario ingresar en un proceso creativo. El esfuerzo de creatividad metodológica debe orientarse hacia los aspectos relacionados con la integralidad, que dicta el desarrollo sostenible. En la norma legal actualmente vigente del Sistema Nacional de Planificación, en el único lugar donde se menciona el desarrollo sostenible, es al mencionar al editor del libro que contiene la norma: el Ministerio de Desarrollo Sostenible.

Esto debe llevar a reflexionar sobre la necesidad de adecuar estos sistemas: el de planificación y el de inversión pública a la realidad del desarrollo sostenible, de la integralidad, de la participación popular y de la descentralización administrativa.

### **3. Rol y principales programas de la cooperación internacional en el proceso de descentralización boliviano**

La cooperación internacional dentro de éste proceso ha desempeñado un rol muy importante a través del apoyo a las reformas estructurales

llevadas a cabo en nuestro país, ello se podría resumir en tres momentos:

### **Primer momento:**

- Apoyo entusiasta al punto que se generaron fondos de libre disponibilidad o de soporte presupuestario, sin mayores restricciones, con baja fiscalización y casi nula revisión de resultados.

### **Segundo momento:**

- Se intenta una cooperación selectiva, temática y supervisada creando instancias administrativas externas a la institucionalidad del Estado central y con llegada directa a los municipios, repitiendo el error anterior a la participación popular de bajar al nivel local sin mayor coordinación con las políticas nacional y departamental.

### **Tercer momento**

- Se apoya un básquet found donde se disponen recursos con principios flexibles y se paraleliza con intervenciones directas en municipios, comunidades, pueblos indígenas y en temáticas específicas.

A grande rasgos, la cooperación internacional apoyó al proceso de descentralización entre 1994-1997 con 120 millones de dólares (entre 1997-2002 con 60 millones y entre 2002-2007 con 20 millones sin incluir los recursos HIPIC II)<sup>7</sup>.

Se puede decir, que los programas más relevantes fueron:

- Banco Mundial, que inició su apoyo con el proyecto EMSO en 1988 a 1994, con la formulación de un proyecto de descentralización a nivel departamental y apoyando luego a la participación popular. Luego, con el PDCR y PDCR II, que funcionó, desde antes de la Participación Popular, pero que tuvo su mayor impulso desde 1996 hasta el 2002. Aún hoy este programa no termina de cerrarse y su evaluación no es conocida, más que por autoridades de gobierno central y por el propio Banco Mundial, no así por las comunidades y Gobiernos Municipales donde actuó. También apoyó la política nacional de cofinanciamiento en los Fondos y en temáticas indígenas y de género. El Banco tuvo un rol fundamental en el diseño de un basket found en el proyecto PSAC de apoyo a la descentralización, con evaluaciones a la fecha muy interesantes y en temáticas de tierras, ordenamiento territorial, planificación,

---

<sup>7</sup> Deducido en base a los datos de la Dirección de Financiamiento Externo del Viceministerio de Inversión Pública, del Ministerio de Hacienda.

Fondos y la Política Nacional de Compensación. También apoyo el PRAD que concluyó el año 2003.

- Banco Interamericano de Desarrollo con los programas de capacitación en gerencia y gestión pública a nivel municipal y departamental; tuvo un aporte muy puntual y concreto. También en el financiamiento al FNDR fundamentalmente.
- Holanda con el PAP, que era un apoyo presupuestario amplio y que siendo francos fue una bolsa de recursos de libre disponibilidad de parte de las autoridades de turno y que por tanto tuvo impactos, en función de los objetivos coyunturales planteados por las autoridades que disponían del acceso a estos recursos. Se debe destacar que Holanda luego apoyó el basket fund del proyecto PSAC, de manera fundamental.
- Dinamarca con DANIDA, que se puede decir que focalizó recursos primero en 12 y luego en 16 y hasta 20 municipios rurales de Chuquisaca y Potosí que tenían fuerte presencia indígena, con poca coordinación con el nivel departamental, por lo que quedó entrampado en su propia fortaleza.
- Alemania con la GTZ, estableció una metodología de trabajo vigente hasta hoy, de constituir equipos de trabajo temáticos o por áreas geográficas que elaboran programas de asistencia técnica, a Gobiernos Municipales, con poca coordinación con el nivel nacional, con algún impacto importante en planificación departamental en Chuquisaca, Oruro y Beni pero con poco impacto en el norte de Potosí; programas de municipio productivo, tema de descentralización fiscal y de reorganización de los Fondos y de la política de compensación, donde más bien hay más problemas que virtudes. Apoyó también el PSAC y el PRAD. Lo mismo en la administración del PLANE en generación de empleo de emergencia. El principal problema es que esta asistencia técnica tiene un manejo exógeno al gobierno, el cual muchas veces tampoco tiene claro o no tiene continuidad en lo que quiere en la materia.
- Los programas de pobreza de Inglaterra, con el DFID y de Suecia en el tema de género, con impactos sectoriales, se diluyeron en su propia especificidad. Lo mismo sucede con los programas de Noruega en esta materia.
- Canadá con el apoyo de expertos en temáticas específicas (CESO) hizo aportes interesantes, en cuanto a metodologías, pero el apoyo de la Universidad de Toronto en la planificación urbana y en el tema de metropolización quedó trunco por problemas internos de la propia cooperación y no del gobierno nacional. También apoyó en programas de género, puntualmente, pero de manera positiva.

- Estados Unidos a través de USAID y del programa de DDPC I y II de apoyo a la democracia ciudadana, trabajó aportes muy importantes en términos metodológicos, como el de la gestión municipal participativa, pero su acción en municipios se restringió a aquellas áreas de intervención. No hay tampoco una evaluación pública de los impactos, virtudes y defectos de la primera fase del programa y se ha pasado directamente a un DDPC II sin mayores modificaciones de la relación entre el programa y el gobierno, lo que hace que sea casi un Viceministerio de Participación Popular paralelo, actuando según sus operadores, con transparencia, pero sin que se pueda evaluar o plantear su inserción en el marco de una política pública nacional.
- NNUU a través del PNUD ha contribuido en temas de planificación departamental y de sistemas de administración de bienes y servicios en Prefecturas y Gobiernos Municipales, para dar mayor transparencia a sus operaciones, lo que ha provocado que muchas autoridades gubernamentales vean al PNUD más preocupado de vender sus servicios que de contribuir en dejar capacidades instaladas en estos entes subnacionales. UNICEF ha contribuido de manera decidida en materia del Seguro Nacional de Maternidad y Niñez, luego en el Seguro Básico de Salud y hoy en el SUMI; además, de programas de apoyo a las Defensorías de la Niñez a nivel municipal y otros temas puntuales con impactos verificables.
- España ha mostrado contribuciones en asistencia técnica a municipios, programas de capacitación y de formación en los temas afines a la descentralización y la presencia eventual de algún experto, lo que no implica continuidad.

Los demás programas no han sido relevantes en esta materia, pero se ve claramente la ausencia de coordinación en esta cooperación. Esto pese a que desde el 2000 hasta el 2002 funcionó un Comité de Coordinación de la Descentralización en Bolivia a cargo de las cooperaciones del BM, Alemania y Holanda; sin embargo, nos e logro tener una agenda común. El mayor logro de este Comité fue el diseño del PSAC<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Estos criterios se recogen de diversas evaluaciones, entre las que se pueden citar: Ministerio de Hacienda. EVALUACION DEL PSAC-1: APOYO A LA DESCENTRALIZACION. Unidad de Descentralización Fiscal. Informe Final. ISS, SAX gr. La Paz, 2004. Ministerio de la Presidencia. EVALUACION DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA POR RESULTADOS (SISER) A PREFECTURAS. Viceministerio de Coordinación Gubernamental. La Paz. 2004. PNUD. INFORME DE DESARROLLO HUMANO DE BOLIVIA 2004. PNUD. La Paz, 2004. DICTAMEN ESPECIAL SOBRE LA DESCENTRALIZACION EN BOLIVIA. Informe Técnico de cierre del PRAD – gestión 2003. Elaborado por Franz Xavier Barrios Subelza. Tres documentos. La Paz, 2003. Ministerio de la Presidencia. ESTUDIO DE EVALUACION DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y DE GESTION PREFECTURAL. Viceministerio de Coordinación Gubernamental. Coordinado por Franz Xavier Barrios Subelza, Gloria Srdaya, Pamela Antezana, Horacio Barrancos, Ramiro Mendieta, Baldomar Rodríguez, Daniel Soriano, Marcelo Torres, Jenny Ybarnegaray. Otro estudio sobre el nivel sectorial fue coordinado por Freddy Valverde y otros. PAP – Holanda. La Paz, 2002. PAP – Holanda. La Paz, 2002. BID. Programa de Apoyo a la Descentralización PRAD. Aguilar, Juan Carlos (Coord.). ESTUDIO DE EVALUACIÓN DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y DE GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES. MDM/VPPFM. PAP-Holanda. La Paz: 2002. Proud'Homme-Huntzinger-Guelton, Remy. DECENTRALIZATION IN BOLIVIA. Agosto de 2000.

#### **4. Propuesta de una agenda para el apoyo de la cooperación internacional al proceso de descentralización boliviano en esta coyuntura del 2004**

Teniendo en cuenta lo anterior, el modelo de descentralización debe ser relanzado a partir de cuatro políticas fundamentales:

- Recuperar el nivel prefectural.
- Pasar del gasto social territorial inercial a uno ceñido al logro de metas.
- Articulación de la descentralización, con el desarrollo económico subnacional.
- Introducción de vallas territoriales capaces de contener subnacionalmente conflictos sociales.

En ese contexto, las políticas formuladas están orientadas a:

##### **Política 1**

Ajuste de competencias y transferencias de mayores grados de subsidiariedad, ello implica adaptar marcos generales de distribución de competencias y facultades hacia una universalización de servicios sociales básicos y hacia el fomento del desarrollo subnacional, mejorando la organización territorial/espacial del Estado y cualificando el traspaso competencial de tipo sectorial hacia las entidades territoriales subnacionales, bajo condiciones de evaluación de impacto. En ese sentido, se plantean tres aspectos básicos:

- Ajustes de competencias y transferencias
- Readecuación de las relaciones fiscales
- Evaluación y difusión de beneficios de la descentralización

##### **Política 2**

Reconversión gerencial de las entidades territoriales, lo que implica reconvertir gerencialmente a las entidades territoriales subnacionales a fin de mejorar la prestación de servicios básicos mediante la introducción de la gestión por resultados, la sostenibilidad de mejoras institucionales gracias a paralelos resguardos institucionales y la revitalización de la planificación territorial, es decir, se plantea básicamente una:

- Reconversión gerencial en Municipalidades y Prefecturas.
- Ajuste horizontal, vertical y oblicuo de planificación territorial.

##### **Política 3**

---

Incrementar la gobernabilidad, lo que significa aprovechar las potencialidades del control horizontal de poder entre los órganos de tipo asambleístico (como los Consejos Departamentales) y los de tipo ejecutivo.

Por otra parte, eliminación del hermetismo informacional devolviendo al ciudadano el derecho al acceso de la información de la gestión pública.

#### **Política 4**

Articulación de la descentralización con el desarrollo social territorializado.

Promediación de operaciones de las entidades municipales, a fin de que se acople el gasto social a sus capacidades de gestión real, las que suelen ser diferenciadas y dependen en buena medida en temas de escala.

#### **Política 5**

Articulación de la descentralización con el desarrollo económico subnacional.

Ello implica integrar la descentralización al desarrollo social subnacional a partir de lógicas de ecuilibración intermunicipal que permitan una cobertura mínima territorialmente organizada en salud, educación y saneamiento.

#### **Política 6**

Impulso del nivel subnacional en el sector económico productivo.

Teniendo en cuenta las políticas formuladas, se hace importante integrar el nivel subnacional al desarrollo económico del país a través de la conformación del Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (SBPC) que consiste principalmente en establecer acuerdos y/o pactos productivos entre o con Productores, Gobierno Municipal, Prefectura, Gobierno Central, fundamentalmente en aspectos orientados a tecnología y asistencia técnica, capacitación, servicios de apoyo a la producción, servicios financieros, acceso a mercados interno y externo, infraestructura productiva y obras con empleos basados principalmente en **CADENAS PRODUCTIVAS**, generando empleo y consecuentemente ingresos.

En ese contexto, se plantea el establecimiento de Pactos Productivos entre Actores Público-Público, Público-Privados y Privado-Privado siguiendo el siguiente proceso: se identifican cadenas productivas, se identifican cuellos de botella en todo el proceso de producción, acopio, industrialización, comercialización y se llegan a acuerdos; estos cuellos

de botella mencionados se dan a nivel de oferta, demanda y también son estructurales.

A nivel de oferta, básicamente por la ausencia de modelos de transferencia tecnológica, a nivel de demanda por la baja demanda en mercados internacionales y dentro de los estructurales están las organizaciones de productores débiles y poco competitivos. Entonces, de lo que se trata es de eliminar esos cuellos de botella a través de los acuerdos mencionados.

### **Política 7**

Impulso del nivel subnacional en el sector social. El impulso que se pretende dar al nivel subnacional en relación al ámbito social, plantea políticas orientadas al sector educación, salud, agua y saneamiento básico y protección social, en ese sentido, se plantea en el sector:

**Educación:** Consolidar logros de la reforma educativa e impulsar la educación técnica y superior.

**Salud:** Consolidar el sistema de prestaciones de salud, del Seguro Universal Materno Infantil (SUMI) y mejorar la calidad de las prestaciones, la eficiencia en la gestión y la efectividad del sistema.

**Agua y Saneamiento Básico:** Elevar la calidad de vida de la población a través del mejoramiento de las condiciones de higiene y salud.

**Protección Social:** Crear respuestas desde el Estado para enfrentar niveles de vulnerabilidad, riesgo y privación de la población.

### **Política 8**

Aspectos económico-financieros. La normativa actual establece las transferencias que realiza el gobierno en bloque y selectivas a las prefecturas y municipios. El mismo transfiere a los Gobiernos Municipales recursos de Coparticipación Tributaria y del Alivio a la Deuda HIPIC II, que se complementan con recursos propios que generan los municipios por concepto de venta de bienes y servicios. Por otra parte, las Prefecturas reciben recursos por concepto de regalías y del Impuesto Especial a los Hidrocarburos (IEHD).

En función de las transferencias que realiza del gobierno hacia municipios y prefecturas, se establecerán los pactos público-público que se podría componer a partir de recursos HIPC II, PNC a través del Fondo Productivo y Social (FPS), otra inversión pública y donaciones.

Para los pactos público-privados la composición de los recursos podría estar compuesta por transferencias del FPS, créditos y donaciones, recursos privados de empresas y/o instituciones privadas, fundaciones y recursos de concesiones.



En tanto que en los pactos privado-privado, los recursos estarían compuestos por recursos de empresa privada, ONG y Fundaciones, además de recursos de Asociaciones de Productores, recursos de empresas privadas con concesiones y transferencias de la población por pago de servicios.

Es importante mencionar que las transferencias de recursos deben estar asignadas por el proceso de planificación cuyo instrumento es el SISPLAN y sus normas en función de las metas del milenio que como país, Bolivia, se ha comprometido a alcanzar dentro de los próximos quince años. En ese sentido, la planificación plantea como referente único y principal el Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES) y que los Planes de Desarrollo Departamentales (PDD), los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) y los Planes de Ordenamiento Territorial (PLOT) deben observar al momento de ser elaborados. Esto implica también que los Planes Estratégicos Sectoriales (PES) deban incorporarse en el PGDES hasta nivel de estructura programática plurianual (EPP), para ser operacionalizados por el Plan Estratégico Institucional (PEI) de mediano plazo que sería un subconjunto del PES y de la Programación de Operaciones Anual (POA); obviamente estableciendo una relación intersistémica con los Sistema Nacional de Inversión Pública, el Sistema de Presupuesto, el Sistema de Contabilidad Integrada y el Sistema de Tesorería y Crédito Público.

## **7. Conclusiones y Recomendaciones**

La descentralización administrativa establecida en la Constitución Política del Estado es en Bolivia una falacia. La Ley 1654 de Descentralización Administrativa, antes que descentralizar, desconcentra competencias. La Ley 1551 de Participación Popular, lo que hace es reconocer la autonomía de los Gobiernos Municipales, y no es propiamente una descentralización, ya que parte de una base jurídica mayor, que son las autonomías. Por tanto, transfiere competencias a entes que ya tenían esa cualidad jurídica.

El nivel intermedio, nivel meso, según otros<sup>9</sup>, ha resultado recibiendo competencias delegadas por el Gobierno central, más no transferidas. Más aún, las competencias delegadas se siguen manejando desde La Paz, tal es el caso de las planillas de haberes de los maestros y el personal de salud, las políticas de los sectores que tienen representación a nivel departamental, los programas nacionales, los que muchas veces se ejecutan en el ámbito departamental, regional, subregional e incluso local, con total ignorancia de Prefectos, SubPrefectos, Corregidores e incluso Alcaldes.

El actual proceso de Participación Popular esta agotado si es que no se avanza en el nivel departamental. Ya que las Prefecturas se han convertido en trabas para el nivel municipal. La alternativa de convertir a

---

<sup>9</sup> El Estado Triterritorial, de Franz Xavier Barrios Suvelza. ILDIS. La Paz, 2003.

las Mancomunidades en la llave que resuelve este nivel intermedio es falsa. Aquí cabe la discriminación entre lo que es espacio y territorio. Espacio es un ámbito en el cual se desarrollan políticas públicas y se lleva a cabo el desarrollo económico y social de la población asentada en él; territorio es eso más un gobierno propio. Por ello, se debe entender las Mancomunidades como espacios de planificación, de políticas públicas, pero sin gobierno, ya que dependen de los Gobiernos Municipales que la constituyen y por ello cuentan solamente con un gerente.

Las Autonomías Departamentales permiten avanzar en el proceso de descentralización político administrativo respecto a la posibilidad de que el departamento a través de su Asamblea Departamental pueda normar y legislar sobre los temas de su competencia<sup>10</sup>. Esta opción también es perfectamente posible una vez que se delimiten claramente los tópicos especialmente relacionados con las finanzas públicas. En este marco, el tema tributario y el tema presupuestario son los más relevantes.

Si se aplica correctamente el artículo de la CPE que divide las rentas en nacionales, departamentales y municipales y se las clasifica con una transparente delimitación, se puede provocar que se produzcan incentivos para una mejor recaudación tributaria y también incentivos fiscales a las regiones o municipios más eficientes.<sup>11</sup>

Esto puede llevar a cambiar la Política Nacional de Compensación actual, retomando el tema de los Fondos de Inversión nacionales y posibilitando la apertura de bancos y/o financieras regionales o departamentales que sirvan para financiar el desarrollo de regiones, con potencial competitivo y posibilidades de mayor desarrollo sostenible.

Este tipo de premios y castigos, que hoy está ausente del modelo de descentralización municipal, cojo en el nivel intermedio, puede ser más saludable y provocador del desarrollo, que todo lo avanzado hasta hoy.

Finalmente, queda rescatar lo que implica un proceso de descentralización político administrativo e incluso de Autonomías departamentales en cuanto a la profundización de la democracia<sup>12</sup>. Se debe entender por profundización de la democracia, la mejor participación de la población, la mayor participación de la población y la más efectiva participación de la población.

---

<sup>10</sup> Autonomías Departamentales. Juan Carlos Urenda. Santa Cruz, 1996. Segunda Edición, 2003.

<sup>11</sup> El Referéndum de 1931 que aprobaron los bolivianos por más del 70% a favor de un régimen de descentralización político administrativo, y que fue vetado por el Presidente Daniel Salamanca por la guerra del Chaco, en su art. 106 señalaba: "Los departamentos no podrán crear sistemas protectores ni prohibitivos, que afecten los intereses de otras circunscripciones de la república, ni dictar ordenanza de favor para los habitantes del departamento, ni de exclusión para otros bolivianos". Con lo que se garantizaba la igualdad de todos los bolivianos ante la Ley.

<sup>12</sup> El planteamiento del diputado Felipe Quispe alias "El Mallku", de crear la República del Tahuantinsuyo, es parte de un planteamiento de autonomía, en este vaso étnica, que ya no se puede soslayar. Se pretende ver que el planteamiento de autonomías es solamente proveniente de los cruceños, sin ver esta otra cara de la moneda, que también tiene sus razones históricas, culturales y administrativas para plantearlo.

La mejor participación, entendiendo que se debe buscar que la población participe con mayor información, más aporte objetivo y preciso sobre sus necesidades y sobre las políticas públicas que propone y que se le proponen.

La mayor participación buscando que se amplíe el radio de los participantes, incluyendo a los pueblos indígenas, los jóvenes, las personas de la tercera edad, las mujeres y otros grupos marginados de esta participación ciudadana.

La más efectiva participación, incorporando a los ciudadanos en el control de programas y proyectos, en la evaluación de los resultados e impactos de los programas, proyectos y de las políticas públicas, evaluando las autoridades locales, distritales y subnacionales con ellos y arribando de manera conjunta a comprobaciones, ajustes, correcciones y otras conclusiones.

Sobre la acción de la cooperación internacional en relación al proceso de descentralización en Bolivia y su relación con el aparato público, se puede decir que ha tenido las siguientes características:

- La cooperación ha hecho seguidismo del proceso, con pocas iniciativas propias y con mucho de temor en el resultado final de sus intervenciones.
- Existe una desconfianza de la cooperación internacional hacia el gobierno de Bolivia en cuanto al uso de los recursos, porque se teme que sean usados políticamente, partidariamente, en gasto corriente, desviados o finalmente sean objeto de corrupción.
- La cooperación internacional no ha tenido suficientes contrapartes, ni en número ni en calidad y el gobierno de Bolivia no tiene la capacidad fiscal de proveerlos.
- La cooperación internacional no tiene evaluaciones de sus resultados que sean conocidas por las autoridades nacionales y si existen son de acceso de cúpulas elitarias muy “amigas” de la cooperación.
- Al no conocerse evaluaciones no se puede suponer eficiencia en la cooperación internacional e ineficiencia en el gobierno nacional, departamental o municipal, sino que se debe evaluar los pesos y contrapesos.
- La cooperación internacional gasta muchos recursos en consultores y consultorías, aunque las proporciones son muy variables dependiendo del origen del informe de recursos (entre un 20 y un 40% del total).
- La cooperación internacional tiene grupos cerrados, impermeables, nepotismo, amiguismo, etc., al igual que en la administración pública, y muchas veces, como resultado de presión de las propias autoridades nacionales.
- El gobierno no ha podido dar sostenibilidad a procesos iniciados desde la cooperación internacional.

- Las prioridades de inversión de la cooperación internacional no son las del gobierno nacional.<sup>13</sup>
- Los Ministerios de Cooperación en los países de origen de la cooperación bilateral conocen evaluaciones diferentes, en algunos casos, a las que recibe el gobierno nacional sobre la acción de la cooperación.
- La cooperación multilateral acompaña procesos de ajuste fiscal como prioridad antes que apoyo a políticas públicas de desarrollo.
- La cooperación internacional tiene procesos de selección de personal, consultores, firmas consultoras, empresas ejecutoras de obras o proyectos, etc., que son más transparentes que las del gobierno nacional, pero no totalmente transparentes, imponiendo su voluntad a las autoridades nacionales en casos cuando no corresponde y viceversa; es decir, sometándose a presiones de autoridades nacionales, cuando éstas muestran fuerza política.
- Las evaluaciones de la acción de la cooperación internacional, no solo en el proceso de descentralización, llevan a mostrar que Bolivia depende en un 20% de su Presupuesto de la misma, para pagar gastos corrientes y no sólo inversiones.
- Se ha identificado 120 sistemas de seguimiento y más de 240 sistemas de evaluación, algunos sólo para un proyecto, con diferentes parámetros e indicadores. Esta heterogeneidad e inflación sistémica, muestra los grados de libertad que se manejan en los proyectos de la cooperación, no sólo en descentralización.

En cuanto a las recomendaciones:

- Se recomienda reforzar las competencias fiscales y financieras a nivel nacional.
- Se considera que se debe mejorar la eficiencia y transparencia del nivel departamental.
- Se deben establecer sistemas de seguimiento y evaluación comunes al sector público y a los proyectos de la cooperación internacional, la que debe intimar su coordinación con el sector público en la materia.
- Se considera que la "vía municipal" de descentralización complementada con la departamental es la más adecuada en términos de legitimidad y democratización, criterio decisivo para un país como Bolivia con una histórica separación entre estado y sociedad.

---

<sup>13</sup> El año 1997-2000 se introdujo la política del Nuevo marco de Reracionamiento de la cooperación internacional con Bolivia, que establecía que las agendas de desarrollo eran prioritarias, para ser apoyadas desde la cooperación internacional. El resultado es que este Nuevo Marco ha sido en la práctica abandonado, por las urgencias de financiamiento en muchos casos, y por propias agendas de las cooperaciones bilaterales, en otros.

Es la cooperación internacional, la que puede recoger estas experiencias y potenciarlas en favor del proceso y de la lucha contra la pobreza en un país, que como Bolivia, tiene y tendrá aún por muchos años que contar con este respaldo de la cooperación internacional para ejecutar sus planes y programas de desarrollo así como para mejorar el nivel de vida de la población.

## *Descentralización , participación y desarrollo en AL. Otro paradigma perdido? <sup>1</sup>*

Adriana Clemente \*

aclemente@iied-al.org.ar

La historia de la descentralización municipal en AL, está estrechamente ligada al incremento de las competencias municipales en la ejecución del gasto social, particularmente el destinado a la promoción y asistencia social. En esta presentación , a modo de ensayo se establece una relación entre los procesos de reforma del Estado y la evolución de la relación Sociedad / Estado en torno a esos procesos.

En la primera parte de esta presentación se indaga sobre la relación entre la evolución de los sistemas de descentralización y los estadios de los sistemas de seguridad y asistencia social de los país de la región. La segunda parte, reflexiona sobre las limitaciones que tiene la participación popular para impulsar procesos tendientes al desarrollo local, sin la mediación de programa de desarrollo que atiendan la redistribución de la riqueza.

### **Notas sobre la evolución de la descentralización en AL**

La descentralización municipal, junto con la privatización y la focalización de las políticas sociales, fueron estrategias que acompañaron la reforma económica de tipo neoliberal en la región. A diferencia de las privatizaciones y los programas de ajuste fiscal, que encontraron la oposición de sectores organizados (sindicatos, partidos políticos y movimientos sociales), la descentralización logró rápido consenso. Esta aceptación no se puede descontextuar del momento histórico que la precedió, con las dictaduras militares y el autoritarismo que determinaron la relación estado y sociedad. En tal sentido, esta

---

<sup>1</sup> Este documento es una síntesis del ensayo de la autora sobre “Descentralización y Desarrollo en AL. Las contradicciones de una ecuación incompleta”. Clemente, Adriana. Documento de Trabajo RECAL. Madrid, Agosto de 2003.

propuesta que prometía transparencia y participación social resultó inobjetable para la mayoría de la ciudadanía y de los mismos gobiernos democráticos.

La descentralización beneficiaba (en teoría) a la mayoría de las partes implicadas en el proceso de reforma del estado: i. Los gobiernos centrales verían disminuidas sus cargas, pero no necesariamente su poder en tanto establecieran los mecanismos de control sobre las transferencias, ii. Los gobiernos intermedios y locales, al asumir nuevas competencias y administrar más recursos, ganaban capacidad de gestión y gobernabilidad sobre el territorio iii. Los ciudadanos ganarían mayores y mejores servicios, y iv. Las organizaciones sociales (sectoriales, territoriales) y las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) también verían una oportunidad de crecimiento.

Los organismos de cooperación externa, en particular los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD), fueron los principales impulsores de estas políticas. Los argumentos apuntaron a la posibilidad de aumentar el impacto del gasto social, ya sea en términos de la reducción del déficit del estado, en el caso de países con altos niveles de Gasto Público Social (GPS) per capita (como Argentina) o para incrementar los niveles de desarrollo, como es el caso de países con mucho retraso en esta materia, como Bolivia.

Anticipando riesgos, muchos analistas económicos y sociales alertaron sobre las desviaciones y externalidades que podrían tener estos procesos vinculados a la desconcentración de problemas en cuanto incremento de las desigualdades y municipalización de la pobreza. Hay evidencia de que algunos de estos riesgos se cumplieron, como es el caso de la derivación del desequilibrio entre nuevas competencias y transferencias financieras para cumplirlas.

### **Descentralización y modelos de bienestar en América Latina.**

---

\* Coordinadora de la región Cono Sur del programa de Fortalecimiento de Alianzas contra la Pobreza Urbana FORTAL/IIED-AL. Docente e Investigadora de la Universidad de Buenos Aires (Argentina).

En este apartado se establece una relación entre la evolución de los sistemas de seguridad social en la región y los diferentes estadios que alcanza el proceso de descentralización en cada región y país. Como hipótesis se establece que los procesos de descentralización tienden a reproducir los problemas estructurales que presentaba cada país previo a las reformas. De ahí el interés de indagar sobre esta relación.

La reforma del estado en AL, empieza a fines de la década de 1960 con la reforma de los sistemas de protección social, de la mano de dictaduras militares en varios países de la región. (S. Fleury, 1998: 15-16). Estas reformas estuvieron dirigidas a excluir a los trabajadores del control de las instituciones sociales y privilegiar intereses privados en torno a las necesidades de los excluidos. Los años 80 coronan esta tendencia en países como Chile y Argentina, mientras que en casos como Brasil y Costa Rica, se evoluciona de manera positiva hacia un sistema de seguridad público y universal. Estas diferencias hacen que no se pueda hacer una lectura lineal de la evolución de los sistemas de seguridad social en la región, al tiempo que tampoco se puede asimilar su análisis de manera comparada con los países desarrollados.

Sonia Fleury (1997), considera para el análisis de los sistemas de seguridad social en AL tanto la organización institucional, como la dinámica política que configuró a los sistemas de seguridad social en AL. En esta línea de análisis, se puede observar un proceso de mutua influencia entre las elites políticas y tecno-burocráticas y la presión que fueron capaces de ejercer los trabajadores para colocar sus demandas en el sistema. Es por ello que se observa que a mayor expansión del sistema laboral formal, mayor evolución del sistema de seguridad social. A modo de hipótesis se puede decir que las políticas de acumulación se vinculan con las políticas sociales y esto permite a su vez identificar *patrones de inclusión* según las características de los sistemas hegemónicos en los países y las *regiones*.

En cuanto a las diferencias que presenta la región, se observa una inmensa variedad de modelos y grados de desarrollo de los sistemas de bienestar. Filgueiras (1999: 9-13.), propone una tipología sobre el análisis de diferentes variables tomadas en la década del 70: cobertura, rango, calidad de los servicios y distribución sectorial del gasto público. Este



autor identifica tres grupos de países: i. Universalistas estratificados, ii. Regímenes duales y iii. Regímenes excluyentes<sup>2</sup>. El grupo Universalista estratificado (Uruguay, Argentina, Chile), se caracteriza por comprender países con importantes niveles de cobertura en materia de salud y educación (primaria y secundaria). En el grupo de los regímenes duales, el autor ubica a Brasil y México.<sup>3</sup> La dualidad estaría en que tienen diferencias territoriales en la cobertura y desarrollos desparejos de sus sistemas, por ejemplo, un desarrollo universal en educación primaria y una baja cobertura en el sistema de seguridad. El tercer grupo, según este autor, sería el de regímenes excluyentes (República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia, Ecuador). Hacia 1970 menos del 30 % de la población de estos países se encontraba cubierta por programas básicos de protección y seguridad social.

A partir de los modelos propuestos por Filgueiras, nos preguntamos cómo se relaciona el sistema de política social, con el de descentralización del estado en los diferentes países, a partir del cambio en la lógica de acumulación que propone la descentralización, según variables territoriales y sociodemográficas.

En el grupo universalista estratificado con mayor desarrollo de los sistemas de protección social las reformas fueron tardías (con relación a los otros grupos) e incompletas (como en la mayoría de los casos). Si bien hay antecedentes de las reformas desde 1980 en adelante, las principales definiciones se producen entre 1994 (Argentina), 1997 (Uruguay) y 1999 (Chile).

En estos países los gobiernos intermedios (estados y/o provincias) tienen mucha gravitación política al punto de que en el caso de Chile y Uruguay, las reformas estuvieron destinadas a favorecerlos. En el caso Chile la creación de regiones y en Uruguay dando mas autonomía a los departamentos. En el caso de Argentina , en los últimos 10 años, las provincias han sido las principales receptoras de recursos descentralizados del gobierno nacional que pasaron de un 8 a casi el 40 % de la ejecución del gasto social.

---

En los regímenes duales el caso de Brasil es el que presenta mas avances en materia de descentralización, la constitución de 1988 confiere autonomía política, administrativa y financiera a los municipios, otorgándoles mayores atribuciones tributarias, ampliando las transferencias desde el nivel central y desde los estados hacia el Municipio. El caso de Brasil es un ejemplo de cómo la ruptura con la lógica centralista no se traduce necesariamente en mayores niveles de desarrollo. Brasil define la descentralización municipal, aún sin haber resuelto los graves problemas de desigualdad que lo distinguen en la región y en el mundo.

En los regímenes excluyentes se observa un correlato entre el bajo desarrollo de sus sistemas de cobertura social y el desarrollo y la incorporación de políticas de descentralización, sustentadas en la ejecución de programas sociales de asistencia (y en algunos casos como Colombia y Bolivia, con mayores índices de inversión en la composición de su gasto social). En cuanto a la reforma del estado, el grupo de regímenes excluyentes presenta casos con inclusión temprana de modificaciones en la legislación. Es el caso de Ecuador (con antecedentes en 1979), Guatemala (1986), Honduras (1991), Bolivia (1988). Todos ellos países con indicadores de pobreza estructurales y gobiernos subnacionales y municipales muy débiles.

En cuanto a la reforma del estado, el grupo de regímenes excluyentes se mostró muy receptivo con la descentralización a pesar de que la mayoría ostentaba modelos centralistas y administraciones municipales muy débiles, a los que sumaba la falta de cobertura social de la mayor parte de su población<sup>4</sup>. De manera contraria, los grupos que presentaban mayores niveles de cobertura social se sumaron al proceso de reformas de manera tardía.

De lo expuesto, se puede inferir que la promesa descentralizadora de mejores y mayores servicios, podía no ser atrayente para los países que ya tenían en sus sistemas centralizados buenos niveles de cobertura social. A diferencia del grupo que comprende a las

---

democracias excluyentes, el primer grupo de países tenía (antes de las reformas) una alta presencia del Estado en la vida de los ciudadanos.

De manera preliminar podemos decir que hay relación entre el modelo de desarrollo del EB y la forma en que se desarrolla el proceso de descentralización en tanto no se tomen medidas correctivas. El modelo dual, tiende a reproducir las diferencias y los problemas de inequidad de sus sistemas sociales. En el modelo universalista estratificado, se observa que en el proceso (a pesar de los vacíos de autonomía municipal) hay descentralización de políticas centrales, como educación y salud en el nivel provincial (Argentina) y educación en el ámbito municipal (Chile). El nivel de transferencias a los municipios, da cuenta de un proceso sostenido y en crecimiento, pero muy heterogéneo entre países y dentro de cada país. En estos países acostumbrados a una amplia oferta de prestaciones sociales de carácter universal, la descentralización municipal ha ido cobrando protagonismo a medida que decrecen otros canales de organización, vinculados al mundo de trabajo y a los partidos políticos. No se observan actores que presionen por más descentralización y sí por más presencia de estado en el territorio, donde se presentan los problemas derivados del empobrecimiento y la desigualdad.

## **2. En cuanto a la participación social en los procesos de descentralización**

En relación a los procesos de descentralización y su atravesamiento por enfoques de participación ciudadana, a continuación compartimos un conjunto de observaciones sobre las tensiones que presenta esta orientación a la hora de evaluar contribuciones e impacto.

Un estudio sobre 6 países de C Ay C, observa que las modalidades con presencia fueron en primer lugar cabildos abiertos, audiencias públicas en segundo y finalmente comisiones mixtas. La menos utilizada es la revocación. Este relevamiento concluye en que si bien hay múltiples instrumentos de participación ciudadana, hay un uso limitado de los mismos, ya sea por que no se conocen o por que no hay motivación para utilizarlos (J. Calderon, 2001).

Una vez más estamos frente a una situación donde la existencia formal de los procedimientos no garantiza la utilización democrática de los mismos. La regularidad de estas convocatorias es que se utilizan para convalidar propuestas del ejecutivo. Lo que de cualquier manera es un avance dentro del modelo de democracia delegativa.

Experiencias de participación sistemáticas como la del Presupuesto Municipal Participativo en Porto Alegre, la multiplicación de Consejos Consultivos como el de Reconquista, Argentina, o el Plan Estratégico de Villa el Salvador /Perú, se extienden como buenas prácticas de gestión pública, al tiempo de confirmar que la utilización de los instrumentos depende de la voluntad de utilizarlos y no sólo de su existencia.

Actualmente podemos establecer que se está pasando por una etapa instituyente, porque existen los mecanismos de participación ciudadana en la mayoría de los países, pero la utilización, profundización y/o recreación de los mismos depende de factores relacionados a factores menos previsibles vinculadas con los particulares contextos de cada país y de su dirigencias políticas.

Un elemento alentador en esta etapa instituyente, sujeta más a la iniciativa local que a las normas, es el “*efecto contagio*” entre ciudades, los intendentes de las ciudades intermedias y en algunos casos pequeñas empiezan a identificar en estos procedimientos ventajas para afianzar mecanismos de gobernabilidad y mejorar su posición frente al gobierno provincial y nacional. Por su parte los vecinos y las organizaciones sociales, en la medida que los dispositivos se mantienen y ven algún resultado, adoptan los espacios como propios y buscan que se hagan más vinculantes sus aportes.

### **En cuanto al impacto de la participación social**

Como ya se expresó, la mayoría de las experiencias de descentralización propusieron la participación de la población en las políticas sociales. En los hechos, por la esfera de competencias que tienen los gobiernos municipales, sólo se observan experiencias en torno a los pocos recursos que maneja el municipio, generalmente asociados a mantenimiento de

servicios públicos y como resultado de la descentralización y ejecución de algunos programas sociales focalizados. Estos programas si bien tuvieron participación marginal dentro del gasto social general, para los municipios significaron la posibilidad de llevar adelante nuevos emprendimientos (en la línea de obras de infraestructura) y mayor autonomía en la prestación de servicios de asistencia (guarderías, comedores públicos, capacitación para jóvenes, etc.).

La cobertura (insuficiente) y el tipo de prestación (diferenciada) de los programas focalizados es un elemento que da cuenta de una concepción de la política de asistencia, en la que el subsidio no estuvo pensado para “elevar la plataforma” sino para actuar de manera temporal y subsidiaria sobre la pobreza.

Es interesante ver como algunos municipios en ciudades intermedias a medida que adquirieron experiencia en la administración de programas sociales descentralizados, fueron adecuando los programas según necesidades de su territorio. Como parte de esta adaptación debieron atender con distinto grado de éxito, problemas de escasa cobertura, excesiva focalización y discontinuidad. La posibilidad de éxito de estas adecuaciones parece estar sujeta a dos condiciones: la capacidad de gestión del municipio y la capacidad tributaria de la sociedad local. (Clemente, 2001).

La dimensión *participativa* y el rescate de lo *territorial*, caracterizaron la puesta en escena de los programas descentralizados. La convocatoria al sector no gubernamental tanto de desarrollo, como filantrópico y la participación directa de los beneficiarios en torno a los recursos de los programas, ha sido una constante.

La participación de los beneficiarios en los programas focalizados permite esbozar por lo menos dos hipótesis. Por un lado, la que refiere a que estas experiencias dejan capacidad instalada en las organizaciones y les permiten cierto empoderamiento frente a las arbitrariedades del poder político de turno. Por otro lado y de manera complementaria se estima que las capacidades (activos) que movilizan los programas participativos, no se corresponden con la estructura de oportunidades que ofrece el contexto general, motivo por

el cual al retirarse el programa no se pueden mantener los niveles de sustentabilidad de los recursos incorporados y esto incrementa la vulnerabilidad de los beneficiarios.

La visión instrumental de la participación asociada a la reducción del gasto social a partir de incorporar a las políticas los activos de los beneficiarios convive con los enfoques más progresistas de derechos ciudadanos. Es común encontrar en la bibliografía sobre descentralización descripciones de experiencias exitosas, cuyo sustento es la cantidad de metros de pavimento y conexiones de agua realizadas con el aporte financiero de la gente y el apoyo logístico del Municipio. En este caso, no deberíamos hablar de contraprestación y desconcentración, puesto que el municipio recrea la misma metodología de desplazamiento de responsabilidades de la que él es objeto frente a la administración nacional y/o provincial..

Podemos concluir que los espacios de participación, derivados de la descentralización, que no cuestionan con su acción las causas de los problemas sobre los que actúan (abandono, pobreza, déficit habitacional, etc) contribuyen a la municipalización de la pobreza. Por el contrario, los grupos (particularmente multiactorales) que interactúan con el estado tratando de influir en las decisiones con sus propuestas, favorecen la distribución de lo existente y la movilización de nuevos recursos. Esto último alude a la necesidad de repolitizar la participación ciudadana, en el sentido de discutir y entender las causas de los problemas y definir propuestas incluyentes que discutan su contribución al desarrollo desde un enfoque social y productivo.

### **Notas finales sobre descentralización y desarrollo local.**

A continuación y a modo de cierre de este artículo se comparten algunas ideas de los componentes que deberían tener los programas destinados a consolidar la descentralización municipal como instrumento de democratización de las políticas públicas.

En cuanto al fortalecimiento de los procesos institucionales de Descentralización, se debería:

- Apoyar programas de fortalecimiento municipal que permitan introducir cambios en los modelos de gestión, especialmente los que devinieron de las nuevas competencias en materia social y económica. En este punto los aspectos técnicos que aun requieren de apoyo y asistencia técnica externa suelen ser los relacionados con el desarrollo de sus propias políticas y programas, tales como: sistemas para la producción de información socio demográfica, sistemas de gestión de recursos y control presupuestario; destinados a optimizar la aplicación de recursos descentralizados y propios.
- En relación a la autonomía municipal, la heterogeneidad de situaciones entre países y dentro de cada país, habla de la importancia de promover mayor debate sobre las limitaciones en materia de legislación y regulación de competencias. El rol del poder legislativo en los procesos de descentralización es un tema que no ha sido problematizado y que merece una lectura más política a nivel regional de por qué el discurso de descentralización no ha tenido derivaciones institucionales y financieras acorde a las nuevas competencias.
- Entre otras limitaciones, la ausencia de evaluaciones rigurosas sobre el resultado de las políticas y programas descentralizados es un déficit para impulsar una mayor derivación de recursos financieros a los municipios. Al respecto se recomienda promover evaluaciones de impacto, que den cuenta de los efectos que se pueden alcanzar cuando se territorializa el gasto público.
- El impacto de la macroeconomía y de las situaciones de las economías regionales tiene consecuencias directas en el desarrollo local. En tal sentido se necesita que los municipios puedan ser beneficiarios de programas de cooperación con enfoques socio productivos, que permitan dinamizar las economías locales y micro regionales desde una perspectiva de economía social. Se trata de evitar continuar con la disociación entre economía, políticas sociales y desarrollo local, característica del discurso descentralizador de corte neoliberal.
- En la línea de la promoción al desarrollo económico, sería importante que los municipios pudieran tener recursos para desarrollar sistemas de fomento a la producción y el trabajo. Así como también pudieran participar desde su micro región en cadenas de comercialización y exportación de productos regionales, con otras redes internacionales de cooperación para el desarrollo.

Los aspectos precedentes plantean criterios para repensar las estrategias y programas que busquen profundizar y ampliar los resultados positivos de la descentralización, de manera asociada a la revisión crítica de los modelos económicos recesivos en materia de distribución de riqueza, que atravesaron la región en la década del 90.

### **Notas**

1. El antecedente de la clasificación propuesta por F. Filgueiras, son los estudios de Mesa-Lago (1991) que introduce que hace una perspectiva histórica de cada estado y de su evolución y diferencia países pioneros, intermedios y tardíos en el desarrollo de sus sistemas de bienestar. (Filgueiras, 2002: 26).
2. La ubicación de Brasil en este grupo no coincide con otras tipologías como la propuesta por Mesa Lago (1991), que ubica a Brasil dentro de lo que sería el primer grupo, en el que también se incluye a Costa Rica.
3. En 1915 están los primeros antecedentes con la promulgación de la legislación sobre accidentes de trabajo y la creación de la caja de jubilaciones para ferroviarios. Se destaca la influencia del mutualismo en el área de protección de salud, llegando a cubrir cerca de un tercio de la población Argentina en las primera tres décadas del siglo XX. En la década del 40 Argentina se va a destacar por las políticas distributivas y su sistema de políticas sociales con fuerte participación del Estado. (Fleury, 1999 : 15).
4. El caso de Uruguay es atípico, puesto que tiene un solo nivel de división territorial que son los departamentos. El nuevo texto constitucional (1997) incorpora la posibilidad de dar existencia jurídica a un nivel de descentralización municipal o local.

### **Bibliografía**

BURKI, Shahid Javed et al. (1999), *Más allá del centro. La descentralización del estado*, BIRF/BM, Washington D.C.

CALDERÓN SUAREZ, Jorge (2001), "Balance de la descentralización y la reforma municipal en Centroamérica y República Dominicana", presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5-9 Noviembre.



CARRIÓN, Fernando (2001), “La descentralización: una perspectiva andina”, presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5-9 Noviembre.

CLEMENTE, Adriana (2002), “La cuestión social: notas para el debate” en COHEN, Michel et al (ed.), *¿Argentina en colapso? América Debate*, IIED-AL, Buenos Aires, Argentina

CLEMENTE, Adriana (2001), “Descentralización y desarrollo de capacidades para la gestión de gobierno democrática. El caso de la municipalidad de San Fernando”, documento presentado en el Foro sobre Descentralización, Sociedad Civil y Gobernabilidad Democrática, WWC/IIED-AL, Buenos Aires, 8-9 noviembre.

FILGUEIRA, Carlos H. (1999), “Reflexiones sobre el concepto de ciudadanía social y su vínculo con las políticas sociales en la región” en CAVAROZZI, Marcelo (comp.), *Hacia una matriz de gobierno en América Latina*, USAM/BID, Buenos Aires.

FILGUEIRA, Fernando (1999) “Entre pared y espada: ciudadanía social en América Latina”, *Henciclopedia*, [www.henciclopedia.org.uy](http://www.henciclopedia.org.uy)

FLEURY, Sonia (1999), “Política social, exclusión y equidad en América latina en los años noventa”, Centro de Documentación en Políticas Sociales, Documento N° 15, INAP, Buenos Aires.

FLEURY, Sonia (1997), *Estado sin ciudadanos*, Editorial Lugar, Buenos Aires.

MARSIGLIA, Javier y REVELLO, María del Rosario (2001), Perspectivas comparadas de los procesos de descentralización en el hemisferio: lecciones aprendidas y desafíos futuros. La experiencia del Mercosur y Estados asociados”, presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5-9 Noviembre.

MIZRAHI, Yemile (2001), “Veinte años de descentralización en México: Un proceso de arriba hacia abajo”, artículo presentado en Descentralización, Sociedad Civil y Gobernabilidad Democrática en América Latina, Woodrow Wilson Center, Washington D.C.

PROGRAMA FORTAL, Subregión Cono Sur (2002), “Informe Diagnóstico de Alianzas”, Documento de Trabajo, IIED-AL, Buenos Aires, Argentina.

PROGRAMA FORTAL, Subregión Andina (2002), Informe Diagnóstico de Alianzas, Documento de Trabajo, DESCO, Lima, Perú.

SMULVITZ, Catalina y CLEMENTE, Adriana (2002), *Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática. La experiencia del caso argentino*, Documento Síntesis, WWC/UTD/IIED-AL, mimeo.

**DESCENTRALIZACIÓN**  
**UN AREA DE POSIBILIDADES Y DE CONFLICTOS**  
**LECCIONES DEL CASO BOLIVIANO<sup>1</sup>**

**José Blanes**

Director del Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios

Desde la perspectiva del desarrollo de agentes de desarrollo local, la experiencia boliviana de descentralización, caracterizada por un extraordinario protagonismo del Estado nacional frente a una sociedad débil y encerrada en formas comunales y micro organizaciones sociales, plantea muchos interrogantes. Permite dimensionar los desafíos y las áreas de conflicto de los procesos de descentralización en América Latina en relación con el desarrollo local. El desarrollo de potencialidades sociales y políticas se ve dificultado por la excesiva intervención del gobierno central en los municipios y los nacientes actores sociales. Hoy se plantean muchas preguntas sobre los problemas de gobernabilidad que emergen en un contexto que se construyó en el nivel local: no se resolvieron muchos problemas nacionales y se profundizaron los mismos generando dudas sobre sus resultados después de 10 años. Pero ya no hay un camino de regreso y habrá que simultanear esfuerzos de arquitectura institucional se forma simultanea a nivel nacional, municipal y en el nivel intermedio que ha sido el mas problemático y deficitario en la Región y no solo en Bolivia.

\*\*\*\*\*

Las reformas descentralizadoras en América Latina de las últimas dos décadas estuvieron inspiradas, si no dirigidas, por las políticas de ajuste y la consiguiente exigencia de modernización del Estado. Este, no sólo impulsó reformas hacia la modernización del mercado y de los sistemas políticos, sino que también en la relación entre el Estado y a la sociedad. Todo ello se tradujo en un protagonismo sin precedentes del Estado nacional en los procesos de descentralización, revirtiendo (postergando en muchos casos) las tendencias reivindicativas de la sociedad local.

Existía en América Latina un discurso descentralizador anterior a éste, menos estatal, que echa sus raíces en los procesos de redefinición de las sociedades locales ante la constitución del Estado nacional; muchas veces se confundía con los discursos de republiqueta y de aspiraciones autonómicas localistas. Es pasada la década de los años 30 que se entremezcló con un discurso de construcción nacional. Hoy día en que el ideario descentralista está apropiado e impulsado por el Estado nacional, ha ido surgiendo otro discurso, que refleja la perspectiva local. Conviven paralelos

---

<sup>1</sup> Este artículo es una revisión del mismo presentado en el seminario que sobre el mismo tema tuvo lugar en Roma en la primavera de 2003. Blanes, J. (2003): “Descentralización: Un área de posibilidades y conflictos. Lecciones del caso boliviano”, en Freres y Pacheco, eds., *Desarrollo local y ciudadanía en América Latina. Retos para la cooperación europea*. Documento de trabajo RECAL 07/2003 (Madrid, RECAL-AIETI), págs. 22-32.

ambos discursos y aunque resalta la hegemonía de las reformas estatales de inspiración nacional; éstas han configurado un escenario en el que las sociedades locales manejan (negocian) su apropiación y cambio de sentido del discurso descentralista por parte de los intereses locales, escenario que condiciona las posibilidades y conflictos entre descentralización y desarrollo local. Este centralismo estatal nacional condiciona en gran medida la relación entre el desarrollo local y la descentralización, generando una suerte de encuentro entre ambos, unas veces frenando las potencialidades de las sociedades locales para su propio desarrollo, otras veces potenciando o favoreciendo desorientando procesos de constitución de éstas y su capital social. Este es un marco de ambigüedades donde nuevos imaginarios incuban posibilidades que no existían antes, se abren ventanas en las que se agenda el tema del desarrollo local en las políticas públicas. En estas ventanas está o tiene mucho que ver la participación de la cooperación internacional.

El artículo tiene tres partes: en la primera se describe el proceso la demanda social y política de descentralización del nivel intermedio o departamental. En la segunda se analizan los principales hitos de la Ley de Participación Popular particularmente del Comité de Vigilancia. Finalmente se enuncian los principales impulsos que provienen desde el nivel local hacia el nivel nacional, relacionados con el desarrollo local, tras la descentralización municipalista.

## 1. AVANCES Y DESAFÍOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Dos discursos, con frecuencia paralelos y distantes, corren en la región, el de la **descentralización**, caracterizado como un proceso iniciativa estatal central, centrífugo, y el del **desarrollo local** como el discurso de las comunidades locales, de las agencias de desarrollo y del tercer sector, frente al Estado. También abunda literatura en que ambos discursos se confunden, en que el Estado se apropia del desarrollo local como una política nacional. En estas condiciones de dualismo se han ido expresando y constituyendo las sociedades locales, reducidas generalmente al nivel micro, pero en medio de tensiones por superarlo y presionando en los procesos de transformación del Estado. Aquí abundan los ejercicios sobre experiencias exitosas y best practices puestas de moda por la propia cooperación internacional.

El movimiento por la descentralización en América Latina la descentralización ha nacido con la instauración de la democracia, han sido procesos simultáneos y coetáneos, y ambos forman parte de la crisis y derrumbe de sistemas caudillistas locales y de la transición hacia sociedades modernas que avanzan hacia la construcción del Estado nacional y al marco global del mercado. En este escenario coinciden la caída de las dictaduras y movimientos sociales regionales, estos últimos exigiendo la descentralización. Los movimientos han sido sustituidos, según cada país de forma diferenciada por reformas procedentes del Estado imponiendo su descentralización, no sin que las iniciativas locales desafiaran al Estado central y al sistema de partidos.

La descentralización, como movimiento centrífugo del Estado central, anotó su mayor éxito en los **municipios**, es decir, en el gobierno local. La constitución de gobierno intermedio ha sido muy débil y ha contado con más conflictos que fracasos. En este último escenario se mueven y desarrollan una serie de tensiones y presiones que ponen de manifiesto la **debilidad del papel central del Estado** frente a la sociedad civil y la política. La política y la sociedad ya no son tan distantes y diferentes entre sí, por el contrario, con mucha frecuencia se confunden resolviendo sus tensiones. Interesa destacar dos de ellas aunque sea simplificando la situación: la estatización de la sociedad y la socialización del Estado.

**La estatización de la sociedad** ha sido la tendencia predominante. Esta se ha expresado en diferentes formas, como la transferencia (privatización) a la sociedad del capital estatal representado

en empresas, funciones y activos públicos; la delegación de funciones estatales (tercerización) en algunos sectores sociales; la participación en la administración de justicia; la planificación participativa y la intervención de la sociedad, de las organizaciones sociales, en la ejecución de los presupuestos estatales; la participación de ONGs y fundaciones privadas mediante la contratación en proyectos y en campañas públicas, desde la ejecución de obras hasta la implementación de programas de capacitación; las políticas de cofinanciación y cogestión entre el Estado y los grupos sociales comunitarios. Estos y otros indicadores reflejan la corresponsabilidad de la sociedad con las políticas estatales, lo que en buenas cuentas se trata de incorporación de la sociedad a las tareas del Estado. (RESTREPO 1995, FINOT 2002)

**La socialización del Estado**, al producirse la apertura de las instituciones a la participación ciudadana y comunitaria, la participación en las políticas sociales (educación, medio ambiente, vivienda y cultura) o los gobiernos locales. La sociedad irrumpió en las instituciones del Estado para disputar desde adentro el monopolio burocrático y partidista en los asuntos de interés colectivo. Estos y otros caminos de forma general han sido los caminos principales de penetración y apropiación del Estado por parte de la sociedad. El creciente reclamo de democracia directa a través de prácticas de participación política directa de la sociedad aunque sean temporales y puntuales dentro de las instituciones (los referendos, los plebiscitos, las consultas populares, las iniciativas legislativas y los cabildos abiertos) reflejan estas tensiones entre estatización de la sociedad y socialización del Estado. De igual forma las tendencias por el control social del Estado, referido a todas las prácticas a que acuden los ciudadanos, comunidades y grupos sociales para limitar el poder estatal. Por ejemplo, las veedurías ciudadanas, el derecho de petición, las audiencias públicas, las rendiciones de cuentas y, en Colombia, el derecho de tutela, mediante el cual todo ciudadano puede hacer respetar los derechos fundamentales violados por el Estado o los particulares, el Comité de Vigilancia boliviano. (RESTREPO 1997, BLANES 2000). Esas tensiones –expresan los múltiples significados de la descentralización– tienden a borrar, en la actualidad, las fronteras entre el Estado y la sociedad de forma ambigua y difusa, lo que se expresa en una gran multiplicidad de canales de interrelación entre sociedad y Estado [CUNIL 1997], lo que hace difícil de comparar los procesos de descentralización entre países.

A la inversa de lo que ocurre con los impulsos centralistas del Estado, excesivamente homogéneos en sus contenidos y conceptos, sobre todo por su estrecha relación con el aporte de la cooperación internacional, en la lectura de los esfuerzos por el desarrollo local se encuentran una gama de factores difícil de simplificar por expresar sobre todo el nivel micro de la vida local. Estos impulsos locales se caracterizan por ser un desafío y una oportunidad de apropiación, a nivel local, de las reformas para la generación de condiciones y capacidades locales para el desarrollo. Las reformas de los niveles macro y meso –educación, salud, desarrollo rural sobre todo– aunque no han sido bajadas de forma adecuada al nivel micro han encontrado en este nivel un sin fin de reacciones de gran creatividad en muchos casos. (BLANES/YAÑEZ, 1999) Contrasta con esta constatación, una situación generalizada en América Latina, como es la introducción de conceptos tipo por parte de la cooperación bilateral y sobre todo los organismos multilaterales, particularmente, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, los que han sido impulsados de forma bastante homogénea en la región. Siendo este uno de los principales factores de conflicto, se ha ido imponiendo una línea de crítica, la situación varía mucho de un país a otro para la aplicación de cualquier tipo de intervención modelo.

Resumiendo, el camino de la descentralización es una vía de doble dirección en la que se entrecruzan procesos de antaño con procesos actuales, iniciativas estatales con respuestas y propuestas de la sociedad civil, procesos de construcción del Estado nacional con procesos micro, locales. El **desarrollo local** es un escenario de encuentro de estas dos tensiones: es un objeto construido por propuestas locales y nacionales, las que no siempre encajan perfectamente en el proceso de des-

centralización ya que no suelen articular todos los elementos de un desarrollo sostenible integral en el que concurren las variables de la cultura, particularmente institucional, del país, los grandes procesos de reforma estructural, las reformas sectoriales y las densidades locales. (ESSER, 1996)

## **2. BOLIVIA: TRES PROCESOS SOCIOPOLÍTICOS EN LA DESCENTRALIZACIÓN**

En Bolivia tres procesos sociopolíticos –con sus sentidos correspondientes– están presentes en la descentralización y, a razón de ello, inciden en la relación de la ciudadanía con el Estado y por consiguiente con las posibilidades del desarrollo local. Cada uno de ellos corre diferentes tiempos, está protagonizado por diferentes actores, formulan propuestas diferentes e incluso de sentido contrario y desarrollan protagonismos propios según cada región. La distinción de estos procesos, sus tiempos y su significado es un buen indicador de los grandes giros o inflexiones en el proceso de construcción del Estado boliviano, así como también de los diferentes significados del concepto y contenido de las reformas en curso.

### **2.1 El Proceso Societal De La Descentralización**

De origen más societal, desde los años 50, la descentralización fue una de las piezas centrales de la reivindicación y exigencias de la sociedad regional cruceña, estructurada ésta en torno a los movimientos cívicos, por la que se cuestiona la incapacidad del sistema político de relacionarse y de representar a los ciudadanos. Dichas reivindicaciones proponían una descentralización política y administrativa para enfrentar al Estado y a sus limitaciones centralistas. Las luchas regionales corrieron paralelas a las diversas formas de caudillismo expresando la profunda fragmentación del país, por lo que es difícil entender las primeras sin las segundas<sup>1</sup>. La descentralización partió de aquellos departamentos que contaban con las regalías de los hidrocarburos; como hecho social y político se practicaba una suerte de “descentralización de facto” a través de movimientos sociales de presión frente al gobierno central, al que le iban arrancando cada año una serie de concesiones para el departamento particularmente a la hora de confeccionar el Presupuesto General de la Nación y definir la participación del departamento en el mismo. Esta participación era particularmente visible en el presupuesto asignado a la Corporación de Desarrollo Regional.<sup>2</sup> El concepto de descentralización que se plantea durante este primer tiempo en Bolivia, es de tipo político como base para la descentralización administrativa. Con ella se pretende el control total de los recursos regionales en manos de mecanismos técnicos (CORDES) y sociopolíticos cívicos departamentales (Comités Cívicos). Se lo consigue en buena medida y estos movimientos están en la base del desarrollo diferencial de estos tres departamentos. (BLANES, J. comp. (1991), BLANES-GALINDO, 1993; CALDERON-LASERNA, 1983, ROCA, 1999, BARRIOS 2002)

Uno de los fenómenos más visibles en el país de los años 70 – 80 es el impacto positivo de estas luchas regionales sobre el desarrollo de los departamentos, particularmente en las ciudades de Santa Cruz, Tarija y Sucre. Posteriormente estos efectos se observaron en las provincias. En menor medida también era visible en los otros departamentos que se incorporaron al movimiento regionalista.

Tras varias décadas de activismo regionalista, esta reivindicación se consolida en un proyecto de Ley de Descentralización, que el gobierno de Jaime Paz Zamora (1989-1993) somete a discusión nacional durante todo el año de 1992. En todo este periodo los movimientos cívicos debaten pro-

puestas junto con representantes del Gobierno, los partidos políticos, la Central Obrera de Bolivia y representantes del mundo intelectual. La definición del Proyecto alimentó el movimiento social (cívico) regionalista activo en torno a la discusión de una serie de puntos centrales relacionados con la adecuación del Estado en una perspectiva modernizadora. Desde esa perspectiva se habían presentado una buena parte de los algo más de 20 proyectos de ley de descentralización. Muchos de ellos fueron abandonados y quedaron como documentos fundacionales de movimientos sociales y grupos políticos o cívicos. A mediados de la década pasada la discusión se concentró en torno a varios temas de consenso, los que permitieron llegar a un proyecto de ley en 1992. El proyecto es aprobado en grande en el Senado y remitido para su consideración en la Cámara de Diputados. Todo parecía concluir en una inminente aprobación, al haberse concretado hasta los plazos precisos para la reestructuración de las instituciones regionales de desarrollo. A pesar de que quedaban por resolverse temas como la naturaleza y forma de elección de las asambleas departamentales, las formas de financiamiento, particularmente en el caso de aquellos departamentos que contaban con menos recursos; los comités cívicos estaban relativamente satisfechos con lo avanzado y se habían avizorado algunas alternativas para resolver, temas como la elección directa de las asambleas departamentales, aspecto no definido en la Constitución Política del Estado (CPE). Fue el momento más alto de los Comités Cívicos departamentales como actores en la historia de Bolivia.

Pero no pasaba lo mismo con los partidos políticos, los que vieron en peligro su estructura caudillista y centralista. Cuanto más cerca estaba la aprobación del proyecto de ley, más remisos se tornaban en resolver los temas pendientes de consenso, postergando finalmente su aprobación para la siguiente gestión de gobierno (1993-1997). Este proyecto sirvió para mantener viva la discusión y palpar los posibles desafíos que ello implicaría para los partidos políticos y el propio Estado; desde el lado de éstos era muy poco apetecible iniciar reformas que implicarían la redefinición de sus estructuras institucionales y su necesaria democratización interna. La situación de los mecanismos públicos departamentales era muy desigual de un departamento a otro y gran parte de las discusiones durante 1982 se referían a la necesidad de crear mecanismos de compensación, requeridos por un proceso que, por lógica, debería de ser diferenciado, progresivo y concertado; desafío que superaba con mucho la capacidad del gobierno nacional. (BLANES/GALINDO 1993) Las propuestas de los opositores a la descentralización política se fortalecieron y los organismos internacionales insistían en una descentralización administrativa o una suerte de desconcentración. El proyecto de Ley no pasó a su aprobación en la Cámara de Diputados y quedó en suspenso hasta el nuevo Gobierno que iniciaba su periodo en 1993. (ILDIS, 1991, MOLINA, Monasterios, Fernando 1997, Barrón 1990) Sin embargo, estas décadas de experiencia social regional, siguen vivas en el recuerdo institucional de aquellas regiones que impulsaron sus corporaciones de desarrollo relativamente bien capacitadas y equipadas. Algunas de éstas quedan en la memoria como un importante capital social regional, en particular destaca el departamento de Santa Cruz, Tarija y Chuquisaca en el Oriente y el Sur del País. Las principales obras públicas de dichos departamentos ocurrieron en ese periodo y bajo el ejercicio de las corporaciones regionales de desarrollo. (BLANES 1991, BARRON 1990, BLANES/GALINDO 1993)

Hoy estamos en condiciones de afirmar que ese proceso fue exterminado de forma casi definitiva, ya que la propuesta estatal de la participación popular (1993-1997) le arrebató todas las armas, particularmente la reforma de la CPE de 1993. Al menos el civismo regional no ha intervenido, cuestionando, ni enfrentando la propuesta en curso fuera de los primeros meses de aprobación de las medidas. Los liderazgos regionales departamentales están siendo subsumidos por el proceso de participación política que implica la municipalización. (MOLINA, M. Fernando 1997, BLANES, 1999, MOLINA C. H. 1999). Queda una pregunta ¿Será posible que en el mediano o largo plazo, estos movimientos sociales se canalicen por el municipio? En los municipios se ha observado la presencia de los antiguos líderes regionalistas. (BLANES 2000)

## 2.2 La Iniciativa Estatal

El segundo proceso, más estatal, se inicia con la implementación de la Ley de Participación Popular (LPP) y la Ley de Descentralización Administrativa (LDA), que va desde 1994 hasta hoy. Se trata de un fuerte impulso del Estado central concentrado en la creación de municipios y formas de participación de la sociedad, evadiendo el proceso de creación del nivel intermedio de Estado y convirtiendo la descentralización en una prolongación del gobierno central en los departamentos.

En 1993 (gobierno de Sánchez de Lozada) se aprueba la Reforma a la Constitución Política del Estado (CPE) en la que se define que el Prefecto, nivel intermedio, es el jefe del Ejecutivo Departamental y será elegido por el Presidente de la República. Con ello se descarta cualquier forma de elección de autoridades departamentales y de representación política. En 1994, con la aprobación de la Ley de Participación Popular (LPP) se crea el **nivel local de gobierno** con los municipios. Esta reforma es presentada como “la más profunda de las descentralizaciones del país”. (MOLINA C. H. 1999) Se incorpora en el proceso un fuerte sentimiento ideológico como expresa uno de sus principales actores a la hora de juzgar el pasado. Formalmente Bolivia “cuenta con 112 provincias, 294 secciones de provincia y 1.408 cantones. En lo que corresponde a la división administrativa de los órganos administrativos el Poder Ejecutivo solamente llega a las capitales de departamento; los subprefectos y los corregidores en los cantones son casi decorativos, no sólo por las limitaciones en cuanto a las competencias específicas que deben desarrollar, sino a la imposibilidad material de cumplirlas por falta de recursos económicos” ... de los 124 municipios existentes en la República con población mayor a los 2.000 habitantes, sólo 24 - y siendo generosos- tienen capacidad de gestión administrativa de proyectos y de ejercicio de la autonomía municipal; sólo 24, que están ubicados en las capitales de departamentos y en quince capitales de provincias más”. MOLINA C. H. 1994

El debate nacional impulsado por los comités cívicos se centró en la defensa de la descentralización de nivel meso en defensa de las viejas Corporaciones Regionales de Desarrollo (CORDES), cuyos recursos se traspasaron a los 311 municipios. Pero no se encontró apoyo en ningún partido político y se generalizó entre éstos, el argumento de que el país no está reparado para la descentralización y se alerta sobre el peligro federalista en un contexto de Estado caracterizado por un desarrollo regional altamente desigual. Otro argumento oficial, muy realista, se refiere a la inviabilidad de la descentralización política, ante la ausencia de estructuras institucionales básicas para transferir competencias. El regionalismo pierde. (MOLINA. M. 1997, MOLINA C. H. 1999, BLANES. 1999, BARRIOS, 2002)

El gobierno coloca la atención de la sociedad en torno a la LPP y su implementación. La fuerza de la propuesta del Estado era muy grande; para ello se había creado la Secretaría Nacional de Participación Popular, con una alta concentración de poder político, lo que agotó los esfuerzos de muy escasos sectores de la sociedad civil en busca de alternativas para la descentralización política y administrativa departamental. El protagonismo del gobierno central llenó todo el espacio político del país, el gobierno de Sánchez de Lozada había llegado con gran legitimidad electoral y constituyó una coalición fuerte y de alta concentración del poder de decisión en el presidente. La municipalización no había sido nunca una propuesta ni un proyecto de ningún partido político y menos aún de los movimientos sociales territoriales, los que se habían restringido tradicionalmente a los escenarios regionales, es decir del gobierno intermedio. La iniciativa parte totalmente personalizada por el Presidente y nadie conoció el contenido de la LPP hasta el momento de su envío al Parlamento. No existió ni debate social ni político en torno a la misma y algunos antecedentes de un funcionario del ILPES. (FINOT, 1990)

Con la LPP el Estado inicia, al igual que lo hizo en la revolución del 52 con la sindicalización del agro, una nueva territorialización de la sociedad civil, sustituyendo la estructura piramidal de las organizaciones campesinas provinciales y cantonales por otra, más plana de la sección de provincia, que es el municipio. Se incorporan, así, las instituciones comunales al ejercicio del gobierno municipal. Con ello se pretende poner punto final a 50 años de movimientos sindicales centrales orientados por la Central Obrera Boliviana (COB) y por la Confederación Sindical de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), que él mismo Estado propició con la nacionalización de las minas y la Reforma Agraria respectivamente, así como también a las dos décadas de movimientos sociales regionales.

El proceso y los recursos para la de implementación de la LPP se concentraron en el Estado nacional, el que llega de forma directa hasta los más recónditos rincones del país; los pueblos más alejados y sus instituciones son tocadas, todas ellas sin excepción en su existencia diaria por los hombres del Presidente, y miles de seminarios y otras actividades se desarrollan en todo el país a lo largo de los primeros cuatro años. En las propias prefecturas se incorpora una dirección de participación popular, lo que permite dirigir de forma centralizada la LPP. Este proceso de caracterizará por su forma elitista, su rapidez y verticalismo en la implementación de procesos sumamente detallados en la constitución y gestión. De todos ellos es muy revelador lo que ocurre a partir de la implementación, desde el gobierno nacional con el Comité de Vigilancia (CV) (AYO, 1999)

Los sujetos de la **participación popular** son las Organizaciones Territoriales de Base (OTB). En un total aproximado de 20.000, éstas son las comunidades campesinas, los pueblos indígenas y las juntas vecinales, todas ellas organizadas según sus usos, costumbres o disposiciones estatutarias. Estas registran su personalidad jurídica (12.000 organizaciones rurales y 8.000 juntas vecinales) en el gobierno municipal y son reconocidas en la Prefectura departamental. Los derechos de las OTB son a) Proponer, pedir, controlar y supervisar la realización de obras y la prestación de servicios públicos de acuerdo a las necesidades comunitarias, en materias de educación, salud, deporte, saneamiento básico, micro-riego, caminos vecinales y desarrollo urbano rural. b) Participar y promover acciones relacionadas a la gestión y preservación del medio ambiente, el equilibrio ecológico y el desarrollo sostenible. c) Representar y obtener la modificación de acciones, decisiones, obras o servicios brindados por los órganos públicos, cuando sean contrarios al interés comunitario. d) Proponer el cambio o la ratificación de autoridades educativas y de salud dentro de su territorio. e) Acceder a la información sobre los recursos destinados a la Participación Popular.

Los deberes de las OTB son a) Identificar, priorizar, participar y cooperar en la ejecución y administración de obras para el bienestar colectivo, atendiendo preferentemente los aspectos de educación formal y no formal, mejoramiento de la vivienda, cuidado y protección de la salud, masificación del deporte y mejoramiento de las técnicas de producción. b) Participar y cooperar con el trabajo solidario en la ejecución de obras y en la administración de los servicios públicos. c) Coadyuvar al mantenimiento, resguardo y protección de los bienes públicos, municipales y comunitarios.

### **Los Comités de Vigilancia representan a las OTBs en el control**

Mediante la Ley se crea el CV, como una instancia de representación de la sociedad a nivel municipal, el que debe “articular” a las organizaciones territoriales de base con el gobierno municipal, para el ejercicio de los derechos y deberes reconocidos. La Ley establece como atribuciones del CV el control de los recursos de Coparticipación Tributaria (llamado también fondos de Participación Popular), tanto en la programación de su inversión, como en su ejecución y en la evaluación de los resultados, facultándole la posibilidad de gestionar el congelamiento de estos fondos, si el gobierno municipal no hace uso adecuado o no informa sobre el mismo.



De todas las experiencias latinoamericanas más importantes en materia de control social (Bolivia, México y Colombia) la boliviana es la que logró un mayor nivel de formalización del control social en el nivel municipal. (CUNIL 2001) El diseño institucional se orienta a: 1) la creación de un órgano especial y cuya legitimidad está basada en el reconocimiento del Estado, 2) se definen los sujetos sociales del control, y 3) se definen legalmente recursos expresos no sólo a nivel legal sino también institucional y financieramente. No se deja el control a la voluntad de la sociedad organizada. Se estructura una forma de participación social territorial y se la redefine con fines de participación y control de la gestión de la Administración. Las organizaciones territoriales no ejercen de forma directa el control sino a través de una figura creada ad hoc, el CV. Se incorpora la participación de la sociedad civil en la gestión municipal a través de sus organizaciones territoriales de base (OTBs). Estas son reconocidas legalmente por lo que gozan de derechos y deberes, que deben ser ejercidos en el municipio. No se parte de la legalidad preexistente sino que se funda una legalidad nueva, fortaleciendo así el carácter ordenador del territorio y de la sociedad (BOLIVIA, Abr. 1994).

Los CV, creados con el objeto de articular a las OTB con sus gobiernos municipales, se constituyen por un representante de cada Cantón o Distrito de la jurisdicción elegido por la OTB respectiva. Hombres y mujeres, Capitanes, Jilacatas, Curacas, Mallkus, Secretarios(as) Generales y otros(as), pueden actuar en representación de su OTB según sus usos y costumbres a través del CV. Sus atribuciones son a) Vigilar el destino de los recursos municipales de participación popular, Coparticipación Tributaria (CT) para que sean invertidos en la población urbana y rural de manera equitativa. b) Controlar que no se destinen en gastos corrientes del Gobierno Municipal más allá de un porcentaje definido (del 10% en un comienzo y el 15% después) de los recursos de la Participación Popular. c) Pronunciarse sobre el Presupuesto de los recursos de Participación Popular, y la rendición de cuentas de gastos e inversiones efectuada por el Gobierno Municipal.

El 9 de septiembre de 1994 el Decreto Supremo No. 23858 define el **Reglamento de las OTB**, por el que se define qué se entiende, para efectos legales, como OTB y demás normas relacionadas con el funcionamiento de las mismas, y se define el rol, objetivos y conformación de los CV, y también se desarrollan los procedimientos y los plazos para la constitución de la Directiva, la forma de elección de los vigilantes por cantón o distrito municipal, los requisitos para ser vigilantes, la revocabilidad del cargo, el derecho de solicitar informes al gobierno municipal para ser atendidos en un plazo máximo de 10 días, la obligación de proporcionar informes a las organizaciones territoriales de base y el deber del gobierno municipal de proporcionarle sin costo alguno oficinas y mobiliario. Es decir, los intelectuales funcionarios en el cargo en el Gobierno no dejan nada librado a la iniciativa de la sociedad.

El Decreto Supremo No. 24447 de Reglamentación Complementaria de las Leyes de PP y DA, aclara una serie de temas sobre las OTB y los CV (período, suplencias, causales de revocatoria y procedimiento, participación y vigilancia, control social, independencia de los Comités, control y vigilancia sobre las defensorías, y coordinación con otras juntas, comités y directorios). El Decreto amplía el período de gestión de los vigilantes de uno a dos años, con derecho a reelección, precisa los causales de la suplencia a los vigilantes titulares, las causas de la revocatoria de mandato de los vigilantes, el procedimiento para esta revocatoria; el derecho del CV a pronunciarse públicamente sobre la formulación del Plan de Desarrollo Municipal y la Programación de Operaciones Anual, y la ejecución física presupuestaria del POA Municipal; precisa el concepto de control social, establece la independencia del CV y amplía sus funciones al control y la vigilancia sobre las Defensorías del Niño, Niña y Adolescente, y la posibilidad de coordinar con otras juntas, comités y directorios sectoriales en el ámbito municipal. Asimismo, complementa como nueva instancia de denuncia del CV para el congelamiento de los fondos de Coparticipación Tributaria al Consejo Departamental, definiendo procedimientos y plazos, que permite también la vigencia de

la instancia del Ministerio de Hacienda, con sus respectivos procedimientos y plazos. (Bolivia, Diciembre 1996)

El Decreto Supremo No. 24790, crea el **Fondo de Control Social**, como unidad pública dependiente del Ministerio de Desarrollo Humano, con la finalidad de apoyar el cumplimiento de las atribuciones señaladas a los Comités de Vigilancia, en el art. 10 de la Ley 1551 de Participación Popular, ya que "... a tres años de aplicación de la Ley N° 1551 de Participación Popular, se han podido evidenciar las dificultades que tienen los Comités de Vigilancia para cumplir sus atribuciones, por la inexistencia de recursos para cubrir sus gastos mínimos de funcionamiento" El Fondo está bajo la dependencia administrativa de la Secretaría Nacional de Participación Popular. El financiamiento del Fondo proviene de aportes nacionales consignados en el Presupuesto General de la Nación, de las Organizaciones Territoriales de Base, de las Asociaciones Comunitarias, Comités de Vigilancia; y de las contribuciones de la Cooperación Internacional.

Este apoyo pretende cubrir los gastos de pasajes y viáticos para la realización anual, en la capital del Municipio, de reuniones destinadas a: a) hacer conocer al Gobierno Municipal las demandas de las OTB, de los cantones o distritos a los que representan, b) para conocer y pronunciarse sobre el Proyecto de Plan Operativo Anual, antes de su presentación al Concejo Municipal, c) conocer y pronunciarse sobre la ejecución físico-presupuestaria de la gestión anterior, d) para pronunciarse sobre la ejecución físico-presupuestaria del primer semestre de la gestión, e) para plantear reformulaciones al Plan Anual Operativo o conocer de aquellas aprobadas por el Concejo Municipal. Permitir la realización de visitas de los representantes del Comité de Vigilancia a las comunidades del respectivo distrito o cantón, para conocer la demanda social y verificar la ejecución de las obras. No se pueden destinar los recursos a gastos de oficinas, mobiliario, remuneraciones de los miembros del Comité de Vigilancia. Los montos asignados -de acuerdo a unos parámetros definidos con base en el número de habitantes de los municipios, deben transferirse a los Comités de Vigilancia, a través de las cuentas de los Gobiernos Municipales respectivos; debiendo los Presidentes de los Comités solicitarlos al Alcalde con dos semanas de antelación a las reuniones y visitas ya mencionadas, quien no podrá negarse a su desembolso. De conformidad a lo establecido en el Art. 5 de la Ley No. 1178 del Sistema de Administración y Control Gubernamental (SAFCO) el Presidente del Comité de Vigilancia debe informar a la Secretaria Nacional de Participación Popular, sobre el destino, forma y resultado del manejo de los recursos.

La Ley N° 2028 de Municipalidades determina que los CV deben conformar un Consejo Consultivo con la función de que éste apoye "técnica y logísticamente las acciones necesarias para el logro de los objetivos de la Participación Popular y la promoción del crecimiento económico del municipio". El mismo debería estar conformado por representantes de las organizaciones de productores, de servicios de mayor incidencia en el municipio, medioambientales y profesionales. Se trata de una instancia de consulta y apoyo al Comité de Vigilancia, especializada en temas económicos y financieros, legales, medioambientales y de servicios, que debería proporcionar asesoría profesional a los vigilantes, por el tipo de integrantes que prevé la Ley. El **apoyo logístico** debe ser entendido como el apoyo al CV y OTBs en la canalización y coordinación de iniciativas y acciones con otras instituciones relacionadas con los objetivos de la participación popular y la promoción del crecimiento económico del municipio; mientras que el **apoyo técnico** hace referencia al asesoramiento especializado que se podrá proporcionar en diversas materias, como ser legales y económico-financieras, en temas que tienen que ver con el cumplimiento de las funciones del Comité de Vigilancia, de articulación y control social en la gestión municipal. Posteriormente (año 2000) se amplían las atribuciones del Consejo Consultivo a través de los acuerdos del Diálogo Nacional 2000 de emitir criterios vinculantes para el CV respecto al destino en el municipio de los recursos para la reducción de la pobreza, provenientes del alivio de la deuda externa (HIPC II). (Bolivia, Enero 2001)

Este intento de implementar el Fondo de Control Social<sup>3</sup>, no tuvo éxito porque apostaba a que el mismo funcione con recursos de cooperación internacional no gestionados y en consecuencia inexistentes, además que tenía artículos “intervencionistas” al normar que el CV se acredite ante el Concejo Municipal, perdiendo su independencia.

El Comité de Vigilancia es una de las hechuras más características de esta fase de intervención del Estado nacional creando esta autonomía que es el municipio. Se trata de una intervención en el campo societal, por la que se le impone a la sociedad la forma de organización, las atribuciones y las condiciones de operación de la sociedad en sus tareas de exigir responsabilidad al sector público. (ARDAYA, 1998) Al mismo tiempo muestra varias de las diferentes formas de colonización de la sociedad civil por parte del Estado. (BLANES, 2002) Aunque es cierto que hubiera sido muy lento e incierto el proceso organizativo de la sociedad civil para ejercer el papel de control, también es claro que su excesiva reglamentación y su fuerte orientación a controlar con mandato legal al alcalde, desorientó a la sociedad civil en sus eventuales aspiraciones de desarrollo. El CV se corrompió en una buena parte y el resto fue adsorbido por la administración de varias formas. El presidencialismo se apoderó

Á de este mecanismo y se concentró en la aprobación formal de las obras “ejecutadas” por el municipio en el marco del Plan Anual Operativo. Este fenómeno no es exclusivo de los municipios pequeños rurales sino que por el contrario es muy importante en los grandes ciudades.

La venta del Estado está abierta a la sociedad pero con muchas, pero son muchas las condiciones que impiden la autonomía necesaria para la formación de una voluntad local, esencial para cualquier proceso de desarrollo local. A ello hay que sumar la visión errónea de pensar que un municipio es una sumatoria de OTBs, concepto implícito en todo el quehacer de la implementación de la LPP.

El proceso de estas reformas no está acabado y son muchos los desafíos, los retrocesos, las dificultades. Se trata, de seguirse en el intento de la transformación más importante en el Estado y la sociedad bolivianas de los últimos 50 años. Pero de todo ello cabe resaltar que se trata de una iniciativa de gran impulso de parte del gobierno central que genera nuevos escenarios, nuevos temas y nuevos actores sociales. Se trata de una reforma centrífuga y vertical, lo que no impide que a partir de allí, de ese nuevo escenario, la sociedad redefina en su posición frente al Estado incluso en torno a temas que no fueron presentados por él.

### **2.3 La Apropiación Del Estado Desde La Sociedad**

¿Cuáles han sido los impactos, desde la perspectiva del desarrollo local, de los procesos mencionados en la capacidad de la sociedad local para impulsar propuestas de desarrollo local? El tercer proceso, desde los cuatro últimos años de aplicación de la LPP, se refiere al proceso social y administrativo por el que la reforma y particularmente la oferta de participación popular del Estado va siendo apropiada por la sociedad en sus diferentes instancias, tanto las propiamente sociales como las políticas. Apropiación que implica una serie de acciones de retorno hacia el Estado desde lo local. Una de esas instancias más importantes de apropiación anida en la institucionalidad del CV.

La tensión por la responsabilización de la Administración Pública ha generalizado en el mundo moderno y en particular en América Latina impulsos hacia la implementación de reformas en la administración estatal para fortalecer el control social desde la sociedad con impactos en la administración. Varios programas han tratado de enfrentar la “necesidad de legitimar la discrecionalidad de

*quienes ejercen poder a nombre nuestro, los ciudadanos. En si, la exigencia de la rendición de cuentas traduce, en sentido más primigenio la conciencia de que para que el poder sea democrático no basta con que derive de fuentes legítimas, sino que es preciso que su propio ejercicio sea también legítimo. A partir, en principio, de la posibilidad de su justificación y subsiguiente contestación por otros” (CUNILL, 2001).*

Creado por el Estado nacional, el CV es la institución que probablemente ha concitado más inquietudes por sus esperados impactos de la descentralización municipal. Sin embargo, las evaluaciones manifiestan preocupación por los escasos resultados alcanzados. Es muy alto el quiebre entre las propuestas y los resultados.

¿Cuál es el impacto de esta institucionalidad tan estructurada y con tan pocos grados de libertad respecto a su constitución y funcionamiento en el desarrollo local? Esta pregunta presente, explícita e implícitamente, en la mayor parte de los escritos sobre la implementación de la LPP se refiere a su baja incidencia en el desarrollo local. El interés en el CV radicaba en la espera de que la sociedad local logre un correcto uso de los recursos de la participación popular, punto importante para el desarrollo local, sin duda habían sobredimensionado sus impactos.

La LPP no nace en un vacío, se introduce en un sistema de sociedad caracterizada por la exclusión, la segmentación, la organización clientelar y cupular hacia las organizaciones políticas. La Administración se caracteriza por una débil diferenciación respecto de la política. El control social y la participación de la sociedad civil en la Administración era un tema totalmente nuevo y se estructura sobre la base de la experiencia de una tensión histórica, la de penetrar el aparato del Estado y de negociar con éste parcelas de poder. Por todo ello la LPP es una reforma para la cual no estaba preparado el país ni los actores sociales tradicionales, por lo que en su comprensión e implementación se sigue jugando con los viejos moldes o “meta estructuras” culturales y políticas caracterizadas por una baja conciencia de ciudadanía. Todo ello condujo a una serie de ambigüedades conceptuales que tuvieron su impacto a la hora de la implementación del CV y particularmente en los problemas como éste entendió su rol, uso sus recursos en el nuevo contexto. En la solución de las dificultades que emanaron de esta oferta estatal se usó una cantidad de recursos financieros nunca antes imaginados. Los estudios realizados al respecto se refieren a la implementación de la estructura legal, al manejo de los mecanismos y recursos por parte de los CV. No se ha estudiado aún hasta qué punto se va configurando un mecanismo de control y articulación de nuevo carácter de las demandas sociales a nivel local a siete años de implementación de la Ley. (AYO 1999, BLANES 2002, BOLIVIA 1997, GUZMAN .B. 1999)

Aunque -el discurso oficial es diferente- el CV no es una hechura de la dinámica social para enfrentar al Estado sino, a la inversa, una creación del Estado nacional para incorporar a la sociedad civil en la gestión municipal. Debido a ese origen legal y de legitimidad externa a la sociedad, este mecanismo ha ido adquiriendo importancia política y preocupación por la confusión de atribuciones con respecto a mecanismos estatales: confusión con las funciones del Concejo Municipal por ejemplo. A estas alturas muchos de estos “representantes de la sociedad” se consideran, en lo más profundo de su identidad, parte del Estado. La lógica del Estado de controlar y dirigir el proceso de participación social ha creado una criatura híbrida, mitad sociedad y mitad Estado, producto ello de la fuerza colonizadora del Estado y de la cultura de penetración y socialización del Estado por parte de la sociedad. Probablemente ambas situaciones expresan la debilidad de la sociedad y la baja independencia de la administración respecto de la política en el Estado. En su identificación social y en sus intereses de mediano plazo el CV se va acercando más hacia el alcalde y hacia los partidos políticos, que hacia sus sociedades de origen.

Pero toda esta iniciativa estatal “retorna” desde la sociedad en forma de demandas y de presiones hacia el Estado; en el marco de las mismas reformas se construye la actual de la ciudadanía; es el

tiempo de las formas diferenciadas de apropiación de la participación popular y del municipalismo; es un proceso reivindicativo y de contestación, desde la sociedad hacia el Estado y hacia el sistema político de los partidos por la entrega (devolución) de recursos fiscales, facultades, poder, participación en la gestión y participación política. Es un proceso de apropiación de las ventajas de la LPP por parte de autoridades locales. Las comunidades (OTB), las ONG, la Iglesia, entre los principales esperan del CV un papel activo y un protagonismo en este proceso. Muchas veces han sido adsorbidos por los actores locales tradicionales, otras veces, la mayoría de ellas, se convirtió en un nuevo actor en competencia por el liderazgo y el protagonismo con el resto de los actores. (HOYOS-BLANES, 1999; BLANES-AYO, 1999; BLANES, 2000; MAYORGA 2000; BLANES, 2001). De todos modos, el CV a ocho años de su fundación, ya no es lo que el Estado nacional había previsto y mucho menos aún lo que habían proyectado los románticos técnicos de izquierdas, quienes actuaron con un discurso de creadores de la sociedad local boliviana. Paternalismo que no había logrado realizar la izquierda de las décadas anteriores.

Al contrario de lo que ocurre en la primera fase de implementación, la principal tarea del Estado en esta etapa es la de resolver las demandas que van llegando al Estado nacional desde los municipios, así como estudiar nuevas formas de relación con ellos. Frente a la acción centrífuga del primer momento ahora se impone una acción centrípeta y una territorialización de las políticas; frente a un centro de acción se impone el desarrollo de desconcentración de funciones en múltiples centros.

El Estado ha abierto una puerta importante para la formación de grupos de interés locales y los temas de desarrollo son tema de agenda no sólo para el Estado nacional en los diferentes municipios. Las organizaciones de base han ingresado en una nueva dimensión y están rompiendo las visiones enclaustradas en lo comunal hacia escenarios municipales, meso e incluso nacional e internacional. Las experiencias están apareciendo con una inusitada rapidez. (BLANES 2000, 1999b, BLANES/YAÑEZ, 1999)

El principal conflicto se origina en el exceso de iniciativa y regulación Estado frente a la iniciativa de la sociedad civil. Aunque es muy importante la apertura de una ventanilla en la administración pública para que la sociedad civil participe en la gestión de los recursos públicos, esta forma de canalización de propuestas y recursos ha profundizado el clientelismo; ha convertido el control social en una fuente de corrupción de los principales líderes de la sociedad y ha dejado abierto el peligro de postergar sus iniciativas optando por aquellas que gozan de legalidad estatal o de ventajas políticas. Los actores encargados de exigir responsabilidad han sido adsorbidos por el Estado, y el CV se ha convertido, en muchos casos en una repartición de la oficina del alcalde. (BLANES 2000)

Las comunidades y sus organizaciones se han concentrado en la apropiación de obras, postergando la visión estratégica del desarrollo. El liderazgo social tiene en la planificación, sobre la base de la participación social de las comunidades, una base de desarrollo y de conflictos: la distribución de obras de forma anual ha enfrentado a las comunidades en una lucha sin cuartel ya que las obras son distribuidas con altos grados de discrecionalidad por parte de las autoridades, las que ejercen así sus influencias sobre sus clientelas sociales y políticas. Se debilita la posibilidad de concertar voluntades políticas en torno a proyectos considerados de carácter estratégico a cambio de obras puntuales y de escasa relación con el desarrollo de externalidades altamente escasas tanto en las zonas rurales como urbanas. (AYO 1999 y BLANES 2000)

No se han tomado debidamente en cuenta a las organizaciones funcionales de la sociedad civil, como las organizaciones de productores. Un error en la definición (casi excluyente) de lo territorial restringido al nivel micro, ha dejado fuera a los principales actores del desarrollo, como son las organizaciones de productores, las cámaras empresariales, los colegios profesionales y otros más. Mientras tanto

los vigilantes miran hacia el Alcalde y la distribución de obras, ejercicio con el que tratan de alcanzar aproximaciones a la estructura administrativa y política. Los vigilantes no podrán ser factores positivos en la formulación de estrategias de desarrollo.

Como forma de incorporación permanente de la sociedad en el proceso de formulación y ejecución del desarrollo local, los CV adolecen de debilidades y limitan a los municipios el surgimiento de mejores alternativas: los CV no cuentan con los recursos necesarios para cumplir sus funciones, requieren de instancias permanentes de asistencia técnica a los mismos que no corresponden a sus niveles de experiencia.

Con relación a la formación de capital social el CV es un actor ambiguo, que impide la generación de externalidades necesarias para el desarrollo local. El ámbito del municipio es inadecuado para enfrentar problemas que sobrepasan el espacio municipal. Si bien el escenario territorial del gobierno local representa un marco institucional sobre el que se puede construir relaciones de cooperación y concurrencia, que propicien la formación de capital social y lo desarrollen o lo hagan circular; aunque puede ser el punto de partida para la creación de algunas de las externalidades necesarias para el desarrollo no puede salir su visión de administración territorial es limitante.

### **3. Lecciones y desafíos de la experiencia boliviana**

El caso boliviano arroja varias lecciones tomando en cuenta sus especificidades: la débil constitución de la sociedad civil, el proceso incompleto de constitución del Estado nacional y al alto nivel de politización tanto de la administración como de las instituciones de la sociedad civil.

#### **3.1 Participación y ciudadanía**

¿Que pasa con la ciudadanía que ha sido construida desde arriba, a través de factores exógenos, que va organizándose localmente a partir de impulsos externos?

La ciudadanía en Bolivia hasta la Ley de Participación Popular estaba en la mayor parte de los casos, restringida a los ámbitos comunitarios, organizada en estructuras territoriales piramidales tanto a nivel urbano como a nivel rural. Toda esta estructura se reconfigura a partir de la Ley de Participación Popular y se la redirige a hacia el territorio municipal hacia la sección de provincia. Se trata de una reconfiguración del sujeto ciudadano, que empieza a construirse en una perspectiva nacional por la vía de su relación con los partidos políticos. Este proceso implica un cambio en las territorialidades y el paso de una ciudadanía de Ayllus o de Juntas Vecinales, a otra ciudadanía de municipios.

Ello ocurrió por una definición emanada el gobierno central que ligaba esa existencia ciudadana con la disponibilidad y apropiación de recursos financieros públicos. En ese espacio, esta ciudadanía ejerce derechos tan importantes como la responsabilización, el control social y el ejercicio del voto. En ello el aporte de la cooperación internacional fue importantísimo.

Aproximadamente 14.883 Organizaciones Territoriales de Base, a partir de la Ley de Participación Popular comienzan a construir una sociedad que, si bien era la misma, demográficamente hablando, sociológica y políticamente entraba en un proceso de cambios que redireccionaban las comunidades hacia el municipio y a partir de eso desde ese puente hacia el sistema político y hacia el gobierno de nivel nacional.

Fue una reconstrucción muy violenta del concepto de ciudadano y del ejercicio de ciudadanía y ocurrió en un lapso corto de tiempo.

### 3.2 Los actores de la participación social y política

¿Se puede construir ciudadanía desde el Gobierno central? ¿Cómo repercute esto sobre la vida cotidiana de las comunidades, sobre el sistema político? ¿Qué alcances tiene esta acción centrífuga sobre una nueva sociedad, sobre la independencia de la política y sobre su propio desarrollo?

La acción del Estado, la acción de los partidos, la acción de la Cooperación ha ido reconfigurando una nueva ciudadanía y está impactando en las estructuras preexistentes, esto repercute sobre el concepto de desarrollo local, sobre los actores locales quienes se van a redirigir hacia la economía, hacia el Estado, hacia los partidos políticos en nuevas condiciones.

No nos extraña hoy día que la dinámica social de muchas localidades, llámense El Alto, Cochabamba, actúan sobre temas de nivel central. No nos extraña que en lugar de “localizar”, se están “centralizando” los conflictos.

Las elecciones municipales han movilizado una cantidad extraordinariamente alta de población y han abierto las compuertas para el redireccionamiento de sus líderes hacia espacios abiertos.

En 327 municipios se han movilizado cientos de miles de personas en el ejercicio de candidateo político, de inscripción en listas de militancia política y al mismo tiempo tiene implicancias altísimas en la politización de lo social y en el vaciamiento del contenido de lo tradicionalmente social, (trasbasamiento) hacia lo político, una suerte de penetración, de colonización, de avallasamiento de parte de las estructuras políticas hacia los liderazgos y las estructuras sociales.

Esta reconfiguración es importante porque al mismo tiempo que plantea que probablemente no hubiera habido la nueva ciudadanía sin esta intervención externa, exógena del parte del Estado, plantea importantes retos que ésta ciudadanía tiene que enfrentar, ahora ha sido una ciudadanía en muchos aspectos creada con muletas, las muletas que le a puesto el Estado.

### 3.3 Una ciudadanía que se construye con instrumentos legales

Existe una gran tensión, que presente en toda América latina, en la relación entre Estado y Sociedad en una tensión permanente de penetración del Estado hacia la Sociedad y al mismo tiempo de penetración de la Sociedad hacia el Estado; socialización del Estado y estatización de la Sociedad son dos conceptos que están jugando de manera permanente.

Cientos elementos jurídicos que se han ido incorporando a través de reglamentos, de lineamientos, de planificación, de constitución de los Comités de Vigilancia, de cómo deben funcionar los Comités de Vigilancia. Se trata de una parafernalia muy grande, que a veces la propia sociedad no la entiende y que es precisamente la que está definiendo sus características, sus condiciones de existencia como sociedad civil. Esto es tremendamente fuerte (muchas veces) el esfuerzo que tienen que hacer los Comités de Vigilancia para poder entender cuáles son sus funciones, sus formas

operativas, sus normas de operación, etc. De ahí la confusión entre control y fiscalización es obvia porque ellos han vivido una tradición de penetración hacia el Estado, hacia a través de estructuras corporativas y lo van a hacer de otra manera entonces.

### 3.4 Construcción de instituciones lentas, corporativas y poco transparentes

Tras una etapa inicial de una construcción aceleradísima del aparato legal (leyes, decretos, reglamentos, guías etc.) vino una etapa muy lenta, caracterizada por la pesadez de las instituciones que se crearon, las dificultades administrativas de estas instituciones que se crearon como son los Comités de Vigilancia, como son los Municipios, sus cuentas fiscales, etc.

Ha sido un proceso mucho más lento en el primero, fue obra de una burocracia ilustrada, que tuvo la capacidad en poquísimos años de construir toda una estructura y realizar una arquitectura fantástica, donde estábamos imaginando un país de las maravillas llamémosla así, luego la historia nos fue demostrando que las falencias y las dificultades de estas instituciones.

Pero las instituciones necesitan algo más que leyes y ese desafío está todavía en marcha, sobre todo por la débil experiencia en Bolivia en temas municipales, principalmente a nivel de localidades rurales, pequeñas o medianas. Estas instituciones fueron apropiadas por partidos políticos, intermediarios políticos, líderes y dirigentes de las comunidades. Estas instituciones se vieron atrapadas en su construcción por intereses corporativos, de ahí sus desviaciones y lentitud.

### 3.5 La construcción de los operadores sin antecedentes ni tradición

Y en este momento uno de los retos más importantes es como llenar esas instituciones con los operadores adecuados. Se necesita una masa crítica de operadores totalmente diferentes de los que el proceso puso de forma espontánea en un comienzo.

En este momento el contar con buenos operadores, es uno de los desafíos más grandes que se tienen, sobre todo desde la perspectiva de esta ciudadanía, que está tratando de entender qué significa gobernabilidad, qué significa lo social, qué significa lo institucional, al mismo tiempo participando en un proceso que se caracterizó por una rapidez inusitada. Además, más rápido que el proceso administrativo fue el de participación política.

### 3.6 Lo local en Bolivia

¿De qué “local” estamos hablando en Bolivia? ¿Cuáles son los retos para su construcción? ¿Qué consecuencias tiene eso de construirlo desde fuera y de forma paternalista?

Lo local, en muchos casos ha sido elaborado desde el Gobierno Central y al otro extremo a pesar del gobierno central

En buena parte del territorio, pasados unos años lo local se da la vuelta y adquiere la forma de una avalancha de demandas que van dirigiéndose a un Gobierno Central sobrepasado política y financieramente. Al frente un Gobierno Central con una cantidad de falencias muy grandes para poder (absorber) todo ese proceso que ha comenzado a surgir desde abajo. Un proceso que sobrepasó la capacidad política del sistema de partidos, el que fue rápidamente cuestionado.



Un proceso de descentralización de ese tipo está provocando la necesidad de reconstruir un Estado Central que cuente con capacidad para absorber ese proceso que, desde abajo está dirigiéndose hacia el Gobierno central. Un desafío es reconstruir política y administrativamente el Estado, precisamente en un momento en que el sistema político que lo sostiene está en crisis. En buena medida el Estado y la escena de acciones políticas se está escribiendo en los niveles locales, fenómeno que para el Estado es un gran reto: cuál es su papel para reescribir todo este proceso.

### 3.7 Los retos de la cooperación

¿Qué puede hacer una cooperación que opera a través de proyectos en un mundo de construcciones de largo alcance, un complejo y sistémico. Los tiempos de la cooperación y los tiempos de los países son bien distintos y los tiempos de los municipios son distintos de los tiempos del gobierno central los tiempos de sobre todo de los municipios son muy.

La cooperación cuenta con plazos propios, viene con metas impuestas, viene con criterios de evaluación (inestables). El país de origen de la cooperación tiene que dar cuentas de lo que ésta está haciendo, cuáles son los productos. A veces esos productos no necesariamente tienen que ver con los procesos que ocurren en nuestros países, los que tienen tiempos más largos. Este desfase provoca desinteligencias entre programas y proyectos. Estamos plagados, en este momento, en Bolivia, de proyectos (una proyectitis como se suele decir) que acaban en sí mismos. Mientras que los procesos en nuestros países representan cambios estructurales, cambios culturales que son de largo alcance. No es posible conciliar las dos cosas o es muy difícil. No es problema de voluntades, no es problema de conceptos, sino de las relaciones que se producen entre la cooperación y los países.

El tránsito que se ha tratado de operar varias de las cooperaciones, sobre todo bilaterales, de pasar de la visión de proyectos en la construcción de ciudadanía y demás, hacia la visión de programa, encuentra una cantidad de dificultades muy grandes, y es que no se puede, en un país que está haciendo su construcción, estamos hablando de diez años, se está reestructurando desde las raíces, la sociedad civil de este país y la territorialidad de esta sociedad, en diez años, no podemos pedirle que ya tengamos la estructura operable en términos de programa, en términos de mediano plazo, en términos de estrategia, que soporte la lógica de proyectos de corto plazo.

Hay una fuerte tensión entre la necesidad de ir hacia la estrategia y un anclamiento permanente en proyectos que terminan en sí mismos y que no siempre se encaminan y se articulan a las estrategia.

---

<sup>1</sup> En 1957 el departamento de Santa Cruz logra que el Gobierno central pague como regalía departamental, el 11% por la producción de petróleo en boca de pozo. Con esta lógica el departamento logró otras grandes ventajas respecto al resto del país. Este movimiento se extendió a otros departamentos también productores de petróleo.

<sup>2</sup> Estos movimientos han sido estudiados por José Blanes y Simón Pachano, al frente de dos equipos del IEE de Ecuador y CERES de Bolivia, en el marco del estudio sobre Movimientos Sociales Regionales, análisis comparativos entre Ecuador y Bolivia, donde se analizan las similitudes de los tres pares regionales, Quito - La Paz, Cuenca - Cochabamba y Guayaquil - Santa Cruz de la Sierra. Quito - La Paz, diciembre de 1986. La investigación fue auspiciada por el IDRC del Canadá y se constituyó en pionera en los estudios sobre temas regionales en Ecuador y Bolivia.

---

<sup>3</sup> Se ha comentado que este decreto se aprobó de manera “desesperada” en las últimas horas de gestión del anterior gobierno, a lo que obedecería los problemas que conlleva. No fue derogado, pero tampoco se ha aplicado, salvo algunos intentos en ciertos municipios donde los gobiernos municipales, al amparo de sus artículos “intervencionistas” crearon sus propios Comités de Vigilancia, desconociendo a los legítimamente constituidos por las OTBs. Estos intentos no pasaron de ser tales.

\*\*\*\*\*

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

AYO, Diego, (1999) *La Participación Popular. Avances y retrocesos democráticos en Bolivia*, CEBEM, cuadernos de investigación. La Paz, Bolivia

ARDAYA, Rubén (1998) *Descentralización y Participación. El Comité de vigilancia al auxilio de la democracia municipal*” ILDIS, La Paz

BARRIOS S., Franz Xavier (2002) “*El Estado Triterritorial. Una nueva Descentralización para Bolivia*” PLURAL – ILDIS, La Paz.

BARRON, M. (1990) “ Propuesta de Descentralización administrativa. Aspectos Institucionales globales” (Fase de consenso) Documento inédito, EMSO. La Paz.

BLANES, José (2002) “Los Comités de Vigilancia: Recomendaciones para su Fortalecimiento”. Viceministerio de Participación Popular, PRONAGOB. La Paz.

(2001)”La participación popular en Bolivia: avances y retos actuales. SINTESIS, Política y Desarrollo local en Iberoamérica, Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas. SÍNTESIS, Madrid.

(2000) *Mallkus y Alcaldes El Impacto de la Aplicación de la Ley de Participación Popular en las Comunidades Aymaras del Altiplano Paceño*. PIEB, CEBEM, La Paz, Bolivia

(1999) “la descentralización en Bolivia, avances y retos actuales” FLACSO, *descentralización y participación ciudadana en los gobiernos locales región andina*. Seminario del Parlamento Andino sobre retos de la descentralización. Quito, Ecuador.

(1997) *Implementación de Políticas Sociales Integrales a nivel Local en Bolivia. Estudios de caso*. Documento disponible en <http://www.cebem.com>

---

BLANES, J. comp. (1991) *El reto de la planificación descentralizada*. CEBEM y la Sociedad Boliviana de Planificación, La Paz, Bolivia

BLANES, José y AYO, Diego (1999) “Participación social y modernización del Estado”, en OXFAM-DIAKONIA, *Las paradojas de la Participación. ¿Más Estado o más sociedad?* DIAKONIA, La Paz -Bolivia

BLANES, José y YAÑEZ, Ernesto (1999) “Descentralización de la Inversión Social: los municipios de Cochabamba y Sucre” Documento inédito. CEBEM, de La Paz

BLANES-GALINDO (1993) *Las Regiones Hoy. Desequilibrios institucionales y financieros*. CEBEM, La Paz,

BOLIVIA (1997) *Diagnóstico de situación de organizaciones territoriales de base, comités de vigilancia, asociaciones comunitarias y listado de organizaciones funcionales*. Secretaría Nacional de Participación Popular. Dirección Nacional de Fortalecimiento Comunitario. - La Paz.

CALDERON, Fernando y LASERNA, Roberto (1983) *El poder de las Regiones*. Ediciones CERES-CLACSO, Cochabamba, Bolivia.

CUNILL, Nuria, Grau (2001) “Responsabilización por el Control Social”. Documentos del CLAD, unpan000183, Caracas, Venezuela.

(1997) *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, Nueva Sociedad, Caracas.

EMSO (1989) “Programa de Fortalecimiento de la gestión del Sector Público (EMSO) Componente Regional – Descentralización “ – “Conclusiones generales del diagnóstico” Documento Final. La Paz.

ESSER, Klaus (1996) “Competitividad sistémica, nuevo desafío para las empresas y la política”. Revista de la CEPAL, No, 59.

FINOT, Ivan (1990) *Democratización del Estado y Descentralización*. ILDIS, La Paz.

---

(2002) “Descentralización y Participación en América Latina: Una mirada desde la economía”. Revista de la CEPAL, No. 78, Diciembre de 2002.

GALINDO, Mario, (1990) *Propuesta de Descentralización Administrativa. Aspectos Fiscales-Financieros Globales*. Proyecto EMSO-Banco Mundial, Documento inédito, La Paz

GONZÁLEZ S., Edgar. (1997). *El laberinto institucional colombiano, 1974-1994*, ESAP-Universidad Nacional de Colombia-FESCOL, Santafé de Bogotá.

GUZMAN B. Omar, (1999) “Denuncias del Comité de Vigilancia o cuán efectivo es el control social.” en MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN, Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, *Participación Popular. Una evaluación-aprendizaje de la Ley, 1994 - 1997*, La Paz

HOYOS, Marina y BLANES. José, (1999) "La participación social y política en el mundo guaraní (Bolivia)", en OXFAM-DIAKONIA, “*Las Paradojas de la Participación ¿Más Estado o más Sociedad?*” La Paz, Bolivia.

ILDIS (1991) *Estrategia e itinerario de la descentralización*. Debates sobre Reforma del Estado, La Paz, Bolivia

MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN, Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, (1999) *Participación Popular. Una evaluación-aprendizaje de la Ley, 1994 - 1997*, La Paz

MAYORGA, René Antonio (2000) *Desmontaje de la Democracia. Cuadernos reflexión y debate*. CEBEM, La Paz

MOLINA Monasterios, Fernando, (1979) *Historia de la Participación Popular*. Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría Nacional de Participación Popular. La Paz, Bolivia.

MOLINA, Carlos Hugo. (1994a) “*La descentralización imposible y la alternativa municipal*”. Ediciones el País. Santa Cruz, Bolivia.

---

(1994b) "Las reformas en el Régimen Municipal", en MILENIUM, "*Reflexiones sobre la Ley de Necesidad de Reforma de la Constitución Política del Estado*". , ILDIS, Honorable Cámara de Diputados y Fundación Milenio, La Paz

OCHOA, Doris y RESTREPO, Darío I. (1997), Balance político de la descentralización, *Descentralización, desarrollo institucional y democratización*. ESAP-Ministerio del Interior-Fondo para la Participación Ciudadana, Santafé de Bogotá

ROCA, José Luis (1999) *Fisonomía del Regionalismo Boliviano*. Los Amigos del Libro, segunda edición. La Paz, Bolivia.

RODRIGUEZ Ostría, Gustavo, (1995) *Estado y Municipio en Bolivia...* Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Secretaría Nacional de Participación Popular, La Paz, Bolivia.

RESTREPO, Darío I. (1995). La descentralización: un modelo en construcción. *Del ajuste a la reforma institucional*, CIID-CID, Universidad Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá.

1997. "Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano", *Reforma y Democracia* 7, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, Caracas.

SANTANA, Pedro, compilador. (1994). *El despertar de la modernidad*. Ediciones Foro Nacional por Colombia, Santafé de Bogotá.

WIESNER D., Eduardo. (1992). *Colombia: descentralización y federalismo fiscal*, DNP, Santafé de Bogotá.

## **Decretos y leyes relacionadas con el CV**

1994, **Ley No. 1551** del 20-04-94: Ley de Participación Popular; legislación complementaria. - pp. 1-20 // EN: Gaceta Oficial. - La Paz. - Año 34 No. 1828 (Abril 1994)

1994, **D. S. N° 23858 del 09-09-94**: Reglamento de Organizaciones Territoriales de Base // EN: Legislación Municipal 2001, MDSP – VPEPP. – La Paz, 2001. (Septiembre 1994)

---

1996, **Programa de Acciones Estratégicas para el Desarrollo Humano (1996-1997)** / Bolivia. Ministerio de Desarrollo Humano. - La Paz: MDH; UNICEF, 1996. - 30 p. (Junio 1996)

1996, **Resolución Suprema No. 216779 del 26-07-96:** Normas Básicas del Sistema Nacional de Planificación - pp. 1-23 // EN: Gaceta Oficial. La Paz - Año 36 Edición Especial, (Julio 1996 a)

1996, **Resolución Suprema N° 216961 del 26-07-96:** Norma de Planificación Participativa Municipal, Art. 44. // EN: Legislación Municipal 2001, MDSP – VPEPP. – La Paz, 2001. (Julio 1996 b)

1996, **Guía de capacitación para Comités de Vigilancia / Bolivia.** Ministerio de Desarrollo Humano. Secretaría Nacional de Participación Popular. - La Paz: SNPP, 1996. - 117 p.

1996 **Manual de instrumentos y procedimientos para el Comité de Vigilancia / Bolivia.** Ministerio de Desarrollo Humano. Secretaría Nacional de Participación Popular. - La Paz: SNPP, 1996. - 39 p. (Septiembre 1996)

1996, **D. S. N° 24447 del 20-12-96:** Reglamentación Complementaria de las Leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa //EN: Legislación Municipal 2001, MDSP – VPEPP. – La Paz, 2001. (Diciembre 1996)

1998, **“Denuncias del CV o Cuán Efectivo es el Control Social”** en **“Participación Popular: Una Evaluación-Aprendizaje de la Ley 1994-1997”**, MDSP-VPPFM; 1998. Pág. 151.

1999, **Ley N° 2028 del 28-10-99:** de Municipalidades, Título V: Control Social y Participación Popular // EN: Legislación Municipal 2001, MDSP – VPEPP. – La Paz, 2001. (Octubre 1999)

2001, **Lucha Contra la Pobreza: Entre la Deliberación y el Tinku, Memoria del Diálogo 2000;** Proyecto Diálogo Nacional; Pág. 154. La Paz. (Enero 2001)

2001, **Decreto Supremo N° 26130 del 30-03-01:** de Reglamentación del Fondo de Control Social // EN: Legislación Municipal 2001, MDSP – VPEPP. – La Paz, 2001. (Marzo 2001)

## **Fabio Velásquez**

Voy a hablar del caso colombiano y a referirme un poco a la descentralización; un poco más a la participación a partir de un estudio que acabamos de terminar en Colombia con el colega Esperanza Gonzáles y que acaba de ser publicado.

Lo primero que quizá hay que decir en el caso colombiano, es que el tema de la descentralización es un tema eminentemente político, no por definición, sino también por contexto, es decir, las reformas descentralizadoras en los años 80 obedecen por lo menos a una triple circunstancia.

En primer lugar, a una fuerte crisis de representatividad que es el sistema político. En segundo lugar, a procesos crecientes de ampliación de la brecha social y en tercer lugar, a un conflicto armado que ustedes conocen que es bastante duro. Esas tres circunstancias, configuran una situación muy específica, en la que los temas de la descentralización y la participación corren juntos y por eso en el caso Colombiano, quizá en algo parecido al caso Boliviano, el tema de la participación surge al lado de la descentralización y surge como surgen ambas, no solamente como una forma de redefinir la arquitectura del Estado, sino como una forma de establecer nuevas relaciones entre la sociedad y el estado.

Lo que algunos autores, han llamado el esfuerzo por construir una nueva gramática social desde el punto de vista de las relaciones sociales de la sociedad y el Estado es un punto uno. El punto dos es que la descentralización en Colombia ahora que están hablando de fases, ha pasado por tres momentos distintos, no necesariamente congruentes.

Una primera fase, a mediados de los años 80, en la que la descentralización, por lo menos, desde la perspectiva de la apuesta política del Gobierno Central, era una forma de institucionalización o era una forma de contribuir a una apertura democrática y en ese sentido, la participación jugaba como un elemento central donde la descentralización era un instrumento para generar un mecanismo de apertura que canalizara la presión ciudadana que en ese momento era muy fuerte y se estaba expresando a través de movimientos sociales muy frecuentes y profundos.

Esta fase va más o menos de la mitad de los años 80 hasta constitución del 91 y la constitución del 91 da pie al inicio de un nuevo momento en el que paradójicamente el tema de la apertura y el de la participación no es el fundamental a pesar de la constitución del 91 prácticamente se fundamenta en una serie de principios de democracia participativa; digo que paradójicamente porque la lectura que hace el gobierno nacional de la constitución política del 91 no es la lectura de la participación sino la lectura de la privatización, la que hace el gobierno de Cesar Gaviria. En ese sentido, la descentralización es pensada desde el gobierno central como una estrategia más de apoyo a una política de apertura económica y globalización que a una estrategia de apertura política y es lo que yo llamo en algunos textos la descentralización ya no como apertura política sino como apoyo a la apertura económica.

A partir de finales de la década del 90, más o menos años 97 y 98, aparece un nuevo momento desde la lectura que el propio gobierno central hace de la descentralización, ya no como un proceso político, ya no como una estrategia económica sino como un problema fiscal.

Hoy tenemos en Colombia una lectura absolutamente fiscalista de la descentralización, en el sentido que la descentralización es temida a partir del tema de las transferencias como una de las causantes más importantes del déficit fiscal nacional y en ese sentido hay una estrategia de debilitamiento de la descentralización a partir de la tendencia a la reducción de las transferencias y transformación de la arquitectura estatal, en función de los temas que yo llamo una recentralización.

En este momento hay unas reformas importantes tanto constitucionales como legales que primero disminuyen las transferencias del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales, particularmente los municipios y segundo proponen la eliminación de las personerías municipales que son un poco las defensorías del pueblo y las contralorías municipales y departamentales, bajo el argumento de que están creando una carga fiscal muy fuerte y que por tanto, están generando un gasto estatal muy amplio.

En esta perspectiva de un discurso predominantemente fiscalista de la descentralización y no político ni económico, la participación ha desaparecido como un discurso y está totalmente invisibilizada en el escenario de las políticas públicas. Lo que uno ve entonces es un proceso en el cual la participación tiene gran importancia a mediados de la década de los 80, por lo menos, en el sentido y en la estrategia que el gobierno le da a la descentralización pero va disminuyendo paulatinamente hasta desaparecer hoy.

El tema de la descentralización está totalmente desaparecido, desde el punto de vista del Estado central y lógicamente todas las instancias de institucionalidad participativa desaparecen y el discurso mismo de la participación se ha convertido simplemente en el diálogo de los concejos comunitarios, que es el presidente en todas las regiones del país, es decir, lo que ha quedado como herencia en estos casi 20 años de proceso descentralista es simplemente una infraestructura que la llamo participativa que como lo señalaba José Blanes, para el caso Boliviano, también es excesiva, es complicada y lo que ha hecho es despistar al ciudadano frente a la cantidad de legislación existente y la existencia de una institucionalidad que es demasiado compleja, dispersa, fraccionada y que no estimula participación ciudadana.

En contraste, los gobiernos locales han jugado un papel muy importante en la promoción de la participación, digamos que el peso de la participación ciudadana ha estado más en manos de los gobiernos locales. A través de la aplicación de la legislación, el desarrollo de experiencias y en algunos casos de políticas, han logrado promover experiencias bastante interesantes, sin embargo, en el estudio que realizamos hemos encontrado que la lectura que los gobiernos locales hacen de la participación no es la misma, es decir, hay perspectivas y por lo tanto estrategias distintas, que vale la pena señalar.



Existen, por lo menos, 5 distintas miradas del tema de la participación desde los gobiernos locales que nos parece interesante poner aquí a consideración de ustedes.

Primer lugar, lo que llamamos la participación formalidad, es decir, crear instancias de participación; se convoca porque la ley lo dice pero nada más; se dejan allí, no se promueven, no se estimulan los actores sociales, y en ese sentido, prácticamente queda el aparato pero sin ningún contenido; hay un esqueleto pero no tiene carne.

En segundo lugar, lo que llamamos la participación sin alas, es decir, la participación controlada desde arriba a la que se le ponen límites muy precisos desde los gobiernos locales para que no sobrepasen ciertas fronteras. En términos de disputa de poder hay hoy en Colombia una tensión entre lógicas y dinámicas sociales de participación que han tenido un alcance bastante importante y lógicas desde los gobiernos locales que tratan de frenar el alcance de la participación y digamos cortarle las alas.

En tercer lugar, una estrategia de participación-integración y cooptación de líderes sociales. Ese es digamos, otro elemento muy claro en las estrategias de promoción de la participación local, donde son los procesos de cooptación de nuevos liderazgos y de incorporación de las lógicas participativas a las lógicas gubernamentales las que funcionan, de tal manera que no traspasen tampoco ciertos límites y que más bien se amolden a las estrategias gubernamentales.

Cuarta estrategia, lo que llamamos la participación-concertación donde hay una mirada distinta de los gobernantes sobre el tema de la participación y lo que se intenta es construir colectivamente acuerdos en torno a metas comunes y a los medios para alcanzarlos. Es una lógica distinta donde hay una relación mucho más horizontal y más estratégica de construcción de acuerdos y donde juega un papel muy importante la organización participativa.

Y finalmente, la participación como modo de vida, es decir, la participación como un ingrediente cultural interiorizado por comunidades y por gobiernos locales, básicamente, en torno a experiencias de comunidades indígenas sobre pequeños municipios donde el tema de la participación no es un adjetivo, no es un tema accidental ni incidental es un tema fundamental de la cultura misma, de la acción colectiva y, en ese sentido, tanto los gobiernos locales como las organizaciones sociales fácilmente dan lugar y hacen fluir procesos participativos en la medida en que se parte de una concepción de vida.

Estas cinco miradas configuran una estructura de oportunidad política muy distinta para el tema de la participación y las consecuencias que ello tiene, desde el punto de vista de la lógica de la tradición colectiva pues son distintas.

Lamentablemente, una lectura en perspectiva democrática en Colombia nos permite comprender que dominan las tres primeras miradas, aunque las dos segundas, la cuarta y la quinta, comienzan a mostrar una eficacia importante en ciertas experiencias aisladas pero que tienen impacto no solamente local sino nacional.

Muy bien, esto es lo que ocurre desde la perspectiva de los gobiernos, la pregunta es qué pasa desde la perspectiva de la organización social y la ciudadanía.

En primer lugar, hay un bajo conocimiento de las posibilidades y de los derechos de participación por parte de la gente y eso hace que haya una cierta apatía frente a las instituciones de la participación.

En segundo lugar, de todas maneras y en contraste con lo anterior, hay un nacimiento de unos nuevos liderazgos sociales que tratan de desplazar a los viejos líderes tradicionales que han estado mucho más vinculados a redes de clientela y que tienen una concepción de la política bastante tradicional.

En tercer lugar, se aprecia la participación de un nuevo sector, antes totalmente anónimo en el escenario público, especialmente mujeres, comunidades indígenas y organizaciones muy ligadas a identidades particulares: adultos mayores, jóvenes, sectores ligados al arte y la cultura que están teniendo una influencia muy importante en plano local.

Cuarto lugar, se observa una tensión muy fuerte entre representación social y representación política, ese es uno de los fenómenos que en este momento está mucho más claramente delimitado en las relaciones que hay entre actores sociales y actores políticos en torno a los procesos participativos y también hay un fraccionamiento de la acción colectiva en virtud de la gran dispersión que hay, de esto que llamamos la infraestructura participativa.

Pero, de todas maneras, creo que hay algo que es muy importante y es que hay una socialización del lenguaje de la participación; hace 20 años hablar de participación en Colombia era algo absolutamente heterodoxo y quizás esotérico, hoy comienza a ser algo que está más en boca de la gente y ustedes saben que el lenguaje no es simplemente un medio de comunicación sino una forma de reconstrucción de la realidad y de los comportamientos colectivos y en ese sentido, el que el lenguaje de la participación se haya socializado constituye a mi juicio uno de los avances más importantes que hay en el país.

Un elemento que sigue siendo determinante y crucial es el conflicto armado como una variable determinante porque ha frenado lógicas de participación a través de la desaparición de líderes, a través de la invisibilización a la que están obligados y a la clandestinización a la que están obligados en algunas áreas del país los propios líderes sociales y en virtud de las dificultades que hay también para los gobiernos locales y para las autoridades locales en términos de gobernabilidad frente a los actores armados.

Pero el elemento más interesante es que el tema del conflicto armado ha generado movimientos de resistencia civil y esos movimientos de resistencia civil son movimientos que por fuera o por dentro de la institucionalidad participativa han creado dinámicas muy fuertes frente al conflicto armado y en reivindicación de la paz. Me parece a mi que ese es uno de los elementos más

interesantes de los procesos participativos que además han generado articulaciones muy fuertes entre lo social y lo político, en ciertas comunidades donde el conflicto es muy fuerte y que pueden plantear por eso o que están planteando un debate que en Colombia es un debate muy álgido, entre que tanto el proceso de paz es un proceso que sólo concierne al gobierno nacional o en donde los actores locales y los gobiernos regionales también pueden incidir. Esta es una pregunta que nos seguimos haciendo desde el gobierno anterior; hay una directriz gubernamental de que el proceso de paz sólo es negociado nacionalmente, pero la realidad nos muestra que alcaldes y gobernadores están negociando por debajo de cuerda para mantener un clima de gobernabilidad y para mejorar las condiciones de sus propios municipios.

Considerando otro tema del seminario, pienso en lo que la cooperación internacional hace en mi país; no tengo una mirada de América latina porque creo que es una cooperación bastante heterogénea y muy amoldada a las circunstancias de cada país. Entiendo que en mi país la cooperación internacional ha estado muy volcada hacia los organismos públicos y muy poca volcada hacia la sociedad civil. En materia de descentralización creo que ha habido un esfuerzo importante, por ejemplo del Gobierno Alemán a través de la GTZ, apoyando procesos muy fuertes de cooperación en el área de fortalecimiento institucional el año pasado, además, el año antepasado terminamos un estudio grande en Colombia de evaluación de la descentralización con un estudio de balance de lo que ha sido el impacto de la descentralización; el impacto social gracias a la cooperación y creo que eso hay que mantenerlo.

Estoy de acuerdo en que hay que mantener la propuesta de trabajar en el frente de la organización social y en el frente de los gobiernos locales, pero a mí me parece muy importante en el caso colombiano, que dada la circunstancia de una estrategia del Gobierno Central de debilitamiento de la descentralización se resuelva la pregunta de qué sentido tiene la participación en unos escenarios locales y regionales que están siendo debilitados financiera y políticamente. A mí me parece que la función de la cooperación es clave en el sentido de fortalecer dinámicas locales y sobre todo dinámicas sociales locales; mi propuesta, si alguna pudiera hacer modestamente, es que la cooperación internacional pensara en fortalecer las líneas de acción frente a la descentralización en primer lugar.

Y en segundo lugar, fortalecimiento considerando en Colombia que la gran fortaleza que hay en país considerando el enfrentamiento armado y la gobernabilidad, son los municipios y los departamentos; son los gobiernos locales pero sobre todo las dinámicas de participación que en este momento están autónomamente estableciendo procesos de resistencia civil y generando dinámicas muy interesantes de acción colectiva, de construcción colectiva, de política pública y de sostenimiento de una gobernabilidad que el gobierno nacional propiamente no ha podido sostener.

# EL DESARROLLO ECONOMICO LOCAL. ESTRATEGIA ECONOMICA Y DE CONSTRUCCIÓN DE CAPITAL SOCIAL.

**Enrique Gallicchio**

Director del Programa de Desarrollo Local  
Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)  
Uruguay

## Introducción

A través de las páginas que siguen intentaré plantear algunos de las principales factores que hacen a la teoría y la práctica del desarrollo económico local. No se relatarán las experiencias en marcha, sino que se intenta avanzar en algunas conclusiones, aprendizajes y también cuestionamientos a nuestras prácticas, en particular a cuatro puntos: los principales elementos conceptuales del desarrollo local; la dimensión económica de los procesos locales de desarrollo; las nuevas modalidades y desafíos a la gobernabilidad local y global; y los desafíos para la cooperación para el desarrollo local tal como la conocemos hoy.

## Desarrollo local: algunos elementos conceptuales

Describiremos brevemente algunas de las principales características de “lo local” en la visión del CLAEH.<sup>1</sup>

Desde nuestra óptica, el desarrollo local no dispone de un cuerpo teórico propio o autónomo de las “teorías del desarrollo”. Por el contrario, existen diversas teorías del desarrollo que tienen diferentes implicancias en su forma de ver lo local.<sup>2</sup>

En ese sentido, y en nuestro análisis, el desarrollo local debe considerar y ser considerado en relación a los contextos en los que se maneja, fundamentalmente los ámbitos regionales y nacionales pero sobre todo la globalización.

En los últimos años los procesos de globalización de la economía, la política y la cultura tienen una creciente incidencia en los territorios y sociedades concretas (lo local). Como consecuencia, aumentan los factores a tener en cuenta para el desarrollo de los territorios y crece la incertidumbre acerca de su futuro.

Bervejillo apunta que *“las transformaciones contemporáneas pueden ser pensadas como una simultaneidad de desterritorialización y reterritorialización. Por la*

---

<sup>1</sup> La visión del desarrollo local que aquí se presenta se basa en la acumulación académica y práctica del Programa Desarrollo Local de CLAEH, entre 1987 y la actualidad. Algunos de los textos consultados para este trabajo son: José Arocena (1995), Federico Bervejillo (1999), Javier Marsiglia y Graciela Pintos (1999), Enrique Gallicchio (2002).

<sup>2</sup> Arocena, José: *El Desarrollo Local como desafío contemporáneo*. CLAEH-Nueva Sociedad, 1995.

*primera, se reconoce la emergencia de sistemas globales que escapan a las determinaciones específicas de este o aquel territorio. Por la segunda, se confirma la territorialidad, en sentido fuerte, de los factores decisivos para el desarrollo de países y regiones. Los territorios aparecen, así, a un tiempo cuestionados y reafirmados como ámbitos y sujetos del desarrollo”.*<sup>3</sup>

Estos condicionantes globales no afectan de la misma manera a los territorios. Los que han alcanzado cierto nivel de desarrollo y cuentan con una masa crítica de capacidades estratégicas estarán en mejores condiciones de utilizar las oportunidades para su beneficio.

Esta mirada implica una lectura compleja, sistémica, capaz de articular las restricciones y potencialidades de cada territorio concreto con las determinantes globales. Estas tendrán un impacto diferencial en función de las capacidades endógenas para insertarse competitivamente en el escenario globalizado y para generar adecuados niveles de integración de los ciudadanos o, a la inversa, fragmentación social y exclusión.

El desarrollo local aparece como una nueva forma de mirar y de actuar desde lo local en este nuevo contexto de globalización. El desafío para las sociedades locales está planteado en términos de **insertarse en lo global de manera competitiva**, capitalizando al máximo posible sus capacidades por medio de las estrategias de los diferentes actores en juego.

Es, sobre todas las cosas, una nueva manera de comprender y construir cada país. Por una parte, se hace visible el territorio completo, todas sus regiones, municipios y comunidades, no sólo como “problemas” o como “fuentes de diversas demandas”, sino también y principalmente como sujetos y generadores de democracia y desarrollo. Es necesario entonces romper con los enfoques que ven al desarrollo local como parte de la reforma del estado, o asociado a procesos de descentralización que, en definitiva, promueven el empobrecimiento de lo nacional y también de lo local. No entendemos el desarrollo local como compensación ante un “mal desarrollo” nacional, sino como una nueva forma de mirar y hacer.

Algunos de los aspectos que consideramos claves a la hora de hablar de desarrollo local:

- a. se trata de un enfoque multidimensional e integrador;
- b. se trata de un enfoque que se define por las capacidades de articular lo local con lo global;
- c. se trata de un proceso que requiere actores de desarrollo, que se orienta a la cooperación y negociación entre esos actores.

---

<sup>3</sup> Federico Bervejillo: “Reinvención del territorio. Los agentes de desarrollo entre el conocimiento y el proyecto colectivo”. Artículo en el libro: *Desarrollo Local en la Globalización*. Javier Marsiglia (comp.). CLAEH. Montevideo, 1999.

Esto significa que el desarrollo local es un proceso orientado. La cooperación entre actores públicos de diferentes niveles institucionales (locales, regionales, nacionales, internacionales), así como la cooperación entre el sector público y el privado son aspectos centrales del proceso. Para que éste sea viable, los actores locales deben desarrollar estrategias de cooperación y nuevas alianzas con actores extra locales.

La metodología empleada para el estudio de las realidades locales considera una matriz de análisis que cruza los modos de desarrollo históricos de la localidad (en el período de los últimos 30 años aproximadamente), el sistema de relaciones sociales y la identidad cultural, con los tipos de actores y sus roles específicos en los procesos de desarrollo local. Como uno de sus productos más relevantes la investigación permite disponer, en cada una de esas áreas locales, de un conjunto de elementos idóneos para evaluar el punto de partida (condiciones, limitaciones y potencialidades) para la implementación de proyectos de desarrollo local. Con estos insumos, se elabora el diagnóstico estratégico, base y sustento para iniciativas y proyectos de desarrollo.

El desarrollo local, para cumplir con sus objetivos de desarrollo, debe resolver, desde el territorio, algunos ejes que hacen al devenir del mismo. En particular, el desafío pasa por tres tipos de temas:

- la potenciación de lo existente (personas, recursos, empresas, gobiernos);
- la obtención de recursos externos al territorio (personas, recursos, empresas);
- la gestión del excedente económico que se produce en el territorio (cómo usamos los recursos generados en él).

En ese sentido, el desarrollo local es un proceso mucho más socio-político que económico en sentido estricto. Los desafíos son mucho más de articulación de actores y capital social, que de gestión local.

En términos más generales:<sup>4</sup>

- es un proceso de concertación entre los agentes –sectores y fuerzas– que interactúan en un territorio determinado, para impulsar, con la participación permanente, creadora y responsable de ciudadanos y ciudadanas,
- un proyecto común de desarrollo,
- que implica la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial.
- con el fin de:
  - elevar la calidad de vida de cada familia, ciudadano y ciudadana que vive en ese territorio,

---

<sup>4</sup> Enriquez, Alberto: . “Desarrollo Local: hacia una nueva forma de desarrollo nacional y centroamericano”. *Alternativas para el Desarrollo* No. 80. FUNDE. San Salvador, El Salvador. Diciembre 2003.

- contribuir al desarrollo del país,
- y enfrentar adecuadamente los retos de la globalización y las transformaciones de la economía internacional.

Esto implica:

- Una visión de mediano y largo plazo, que establezca el punto de llegada y el horizonte que determina y da sentido a las acciones del corto plazo y que permita avanzar de manera gradual.
- La concertación de los agentes locales con agentes regionales, nacionales e internacionales.
- La construcción de un nuevo Estado democrático y descentralizado.
- El reconocimiento de que la realidad es diversa. Se recupera el valor de las particularidades, potencialidades e identidades territoriales. El desarrollo local se vuelve un instrumento necesario en la gestión de la diferencia. Los procesos regionales y locales, con sus diferencias, pueden y deben ser motor del desarrollo nacional.
- Los municipios se ven como fuente de procesos y recursos que, si se generan las condiciones apropiadas, pueden contribuir al desarrollo nacional.

En la misma línea, para el CLAEH el desarrollo local aparece como una nueva forma de mirar y de actuar desde el territorio en este contexto de globalización. El desafío para las sociedades locales está planteado en términos de insertarse en forma competitiva en lo global, capitalizando al máximo sus capacidades locales y regionales, a través de las estrategias de los diferentes actores en juego (Arocena, 1999, Gallicchio, 2002).

Los procesos de desarrollo local, y también las experiencias de gobernabilidad, se dan sobre territorios determinados. Lo local no está nunca definido a priori, sino que es, básicamente, una construcción social. La búsqueda de espacios y escalas pertinentes es clave para el trabajo que realizan varias de nuestras instituciones. Así, cuando se habla de desarrollo de un territorio, se lo concibe en relación a cuatro dimensiones básicas (Gallicchio, op.cit.):

- *Económica*: vinculada a la creación, acumulación y distribución de riqueza.
- *Social y cultural*: referida a la calidad de vida, a la equidad y a la integración social.
- *Ambiental*: referida a los recursos naturales y a la sustentabilidad de los modelos adoptados en el mediano y largo plazo.
- *Política*: vinculada a la gobernabilidad del territorio y a la definición de un proyecto colectivo específico, autónomo y sustentado en los propios actores locales.

Así como el desarrollo en general y el desarrollo local en particular reconocen diferentes dimensiones, la gobernanza también lo hace. Los cuatro factores

anteriormente descriptos: economía, sociedad, ambiente, política, refieren a dimensiones insoslayables de cualquier proyecto de gobernabilidad local.

Por otra parte, la propia definición de desarrollo local que llevan adelante organizaciones como CLAEH, escapan de visiones “localistas”, y por el contrario vinculan fuertemente los procesos de desarrollo local a las dinámicas nacionales y globales del desarrollo, tal como se señaló en las definiciones más arriba indicadas.

En ese sentido, hay diversos abordajes posibles para analizar esta relación, que han sido recopilados por Arocena:<sup>5</sup>

- A. Unos afirman el carácter determinante de lo global sobre lo local y los procesos de “desterritorialización”. En esta óptica, lo local es subordinado a las dinámicas globales. Desde este punto de vista, el trabajo a nivel local no tiene sentido ya que la globalización impide pensar en “clave” local.
- B. Otros postulan lo local como alternativa a los “males” de la globalización. Lo local es visto así como la única alternativa frente a un análisis de la globalización que muestra exclusión, pobreza e injusticia. El desarrollo local es visto como una política compensatoria, como una respuesta a las dinámicas globales. En esta propuesta lo local adquiere sentido, pero en un marco en el cual no tiene destino propositivo, sino por el contrario, es una respuesta, una reacción a un estado de cosas.
- C. Finalmente, un tercer abordaje, todavía minoritario, destaca la articulación local-global, dentro de una comprensión compleja de la sociedad contemporánea.

Las dos primeras visiones tienen la virtud de que son coherentes y claras. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, son profundamente equivocadas.

La tercera es más difícil, contradictoria, de difícil comprensión, buscando articular categorías que aparecen como incompatibles. Sin embargo, creo que es la única que da cuenta plenamente del significado del desarrollo local. Se trata de la articulación entre lo local y lo global, que hace a la propia definición del desarrollo local. Busca romper, asimismo, con las visiones compensatorias del desarrollo local tan propias de los procesos de reforma del estado en América Latina.<sup>6</sup>

El desarrollo local consiste en crecer desde un punto de vista endógeno, y también obtener recursos externos, exógenos (inversiones, recursos humanos, recursos

---

<sup>5</sup> Arocena, José: “Por una lectura compleja del actor local en los procesos de globalización”. En *Desarrollo Local en la Globalización*. Montevideo, CLAEH, 1999.

<sup>6</sup> Gallicchio, Enrique: “La Agenda Latinoamericana del Desarrollo Local”. Presentado en el Seminario Regional sobre Desarrollo Local. Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP), Antigua, Guatemala, 9 de mayo de 2002.



económicos), así como mejorar la capacidad de control del excedente que se genera en el nivel local. El desafío pasa entonces por qué tanto son los actores capaces de utilizar los recursos que pasan, y quedan, en su ámbito territorial, para mejorar las condiciones de vida de los habitantes.

Es importante discutir los vínculos entre la descentralización y el desarrollo local, sus similitudes y diferencias en el contexto latinoamericano. La descentralización (proceso político para repartir mejor los recursos estatales existentes) es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo local. Si bien son un par inseparable para el desarrollo, uno es más mediado por la política, mientras que el otro, siendo un proceso político, permite avanzar en mayor integralidad, participación y mejor uso de los recursos. Sin desarrollo local la descentralización tiene riesgos muy fuertes de ser un instrumento de achicamiento del Estado, sin contenidos de cambio social.

## **Desarrollo Económico Local: algunos elementos conceptuales**

Desde esta perspectiva, hablar de desarrollo económico local implica trabajar sobre una dimensión del desarrollo local, inseparable de las demás.

Se puede decir que uno de los objetivos de esta línea de trabajo es la de generar riqueza en un territorio. Los instrumentos para esto son, por ejemplo, el fortalecimiento de las empresas existentes, la atracción de nuevas empresas e inversiones, la integración y diversificación de la estructura productiva, el mejoramiento de los recursos humanos del territorio, y la coordinación de programas y proyectos.<sup>7</sup>

Los impactos esperados son la activación de la economía local, el aumento de ingresos y empleo, el aumento de la productividad y la calidad del empleo, el aumento de la recaudación municipal y, en un sentido más amplio, una mejor calidad de vida.

En este campo podemos claramente identificar instrumentos útiles para llevar adelante cada una de estas acciones. Los principales programas de desarrollo económico local (DEL) son los que refieren a la dinamización empresarial (fortalecer y atraer empresas), el fomento del empleo (políticas activas de empleo) y el asociativismo municipal (búsqueda de escalas productivas desde el territorio).

En cualquier caso, esto nos debe hacer releer las principales dinámicas de los territorios en el contexto de globalización. Como señala Alburquerque,<sup>8</sup> los territorios se encuentran fuertemente impactados por dos tipos de dinámicas, en el

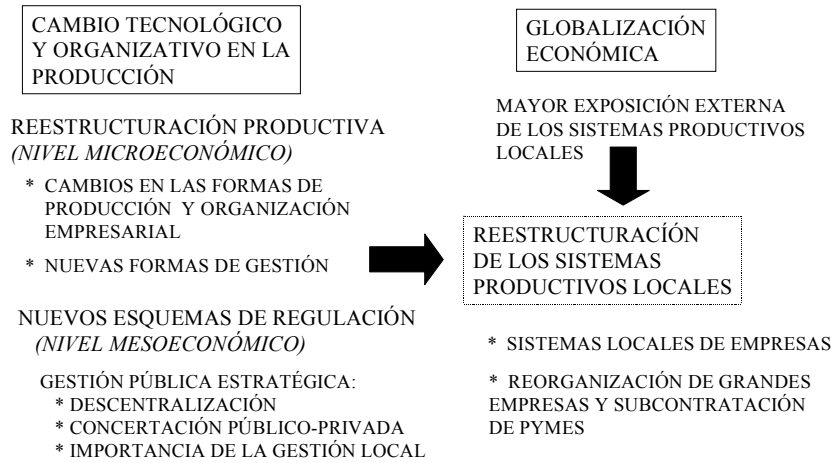
---

<sup>7</sup> Los siguientes párrafos se basan sobre todo en “Desarrollo Económico Local”, Asociación Chilena de Municipalidades, 1996.

<sup>8</sup> Alburquerque, Francisco: *Desarrollo económico local en Europa y América Latina*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, 1999.

campo de la micro y de la macroeconomía. Señala que no se deben confundir los procesos de cambio tecnológico y organizativo de la producción, de carácter microeconómico, con la globalización económica, pero que en cualquier caso, la combinación de nuevas formas de producción y organización empresarial, sumados a la mayor exposición externa de los sistemas productivos locales, provoca una fuerte reestructuración de estos sistemas locales, demandando una nueva forma de gestión pública, nuevas formas de regulación y también la reorganización del sistema productivo local.

**CAMBIO TECNOLÓGICO, GLOBALIZACIÓN Y AJUSTE PRODUCTIVO**



Fuente: Francisco Albuquerque, op. Cit.

El mismo autor ubica estos cambios en procesos más amplios de modificaciones al desarrollo territorial. Así, nos ubica en un contexto donde de una estrategia dominante basada en el objetivo del crecimiento cuantitativo, grandes proyectos, movilidad de la fuerza de trabajo, gestión centralizada de los recursos, y el estado central y las grandes empresas como agentes centrales, se pasa a un nuevo modelo, aún emergente, más difuso, más territorializado, con movilización y potenciación del capital endógeno, gestión local del desarrollo, numerosos proyectos y, sobre todo, un nuevo rol de las administraciones públicas locales, pero también del estado central y del sistema productivo.

	<b>PLANTEAMIENTO TRADICIONAL</b>	<b>NUEVOS PLANTEAMIENTOS</b>
Estrategia dominante	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ desarrollo polarizado</li> <li>▪ (visión funcional)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ desarrollo difuso (visión territorial)</li> </ul>
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ crecimiento cuantitativo</li> <li>▪ grandes proyectos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ innovación, calidad y flexibilidad</li> <li>▪ numerosos proyectos</li> </ul>
Mecanismos	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ redistribución y movilidad del capital y el trabajo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ movilización del potencial endógeno</li> <li>▪ utilización de los recursos locales y externos</li> </ul>
Organización	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ gestión centralizada</li> <li>▪ administración central de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ gestión local del desarrollo</li> </ul>

	<b>PLANTEAMIENTO TRADICIONAL</b>	<b>NUEVOS PLANTEAMIENTOS</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ los recursos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ creación concertada de organizaciones intermedias</li> </ul>
Agentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ estado central</li> <li>▪ grandes empresas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ administraciones publicas territoriales</li> <li>▪ estado central</li> <li>▪ PyMES y microempresas</li> <li>▪ actores sociales locales</li> <li>▪ organismos intermedios</li> <li>▪ entes supranacionales</li> <li>▪ de integración económica</li> </ul>

Fuente: Albuquerque, op. Cit.

Estos cambios nos ubican en una dinámica totalmente diferente a la imperante. No se trata, por tanto, de apostar al crecimiento más o menos explosivo de las pequeñas y medianas empresas locales, ni a la apuesta (también casi desesperada) a la inversión extranjera, sino a la construcción de un nuevo tipo de competitividad de corte territorial, donde la gente, las empresas y los gobiernos locales tienen un nuevo rol, ahora sí central, a cumplir. Esto nos lleva a otro de los temas de reflexión de este artículo, y refiere a las formas de gobernabilidad del territorio.

## **La gobernabilidad del territorio**

Esta situación, de fuerte cambio en el modelo de desarrollo, tal como la caracteriza Albuquerque, pone en cuestión no solo la forma de dinamizar la economía de un territorio, sino, sobre todo, la forma de gobernar el mismo. De entrada digamos que no se trata de un problema de gobernabilidad “nacional” o “local”, sino que más que nada es necesario apuntar a una nueva lógica de gestionar las relaciones local-global con el territorio como eje.

El propio Albuquerque nos señala los diferentes momentos que se vivieron en países como España a la hora de establecer políticas y líneas de trabajo en desarrollo económico local. En la bibliografía citada se hace referencia a la forma como el modelo español pasó de las ILE (Iniciativas Locales de Empleo), a las IDE (Iniciativas locales de Desarrollo Empresarial), para terminar en las IDL (Iniciativas de Desarrollo Local). Estas últimas representan un paso adicional a los anteriores. Mientras las ILE confiaban en la “mano visible” del Estado como la fuente que iba a solucionar los temas del empleo (empleos de emergencia, formación, etc.), las IDE confiaban en la “mano invisible” del mercado, y allí se priorizaron fuertemente

los programas de fomentos de las PYMES. Finalmente, se llegó a la conclusión de que el camino es la construcción de políticas integrales que articulen el Estado, el Mercado y los Actores.

En este marco, los componentes principales son varios: la calificación de los recursos humanos, la construcción de redes e institucionalidad, el fomento de las nuevas empresas, pero sobre todo lo que Alburquerque llama la “construcción de entornos innovadores”. Estos entornos, que apuntan a la construcción de modalidades de desarrollo local integral, se apoyan en la importancia de los factores intangibles del desarrollo local.

No es objetivo de este artículo describir los factores mencionados, pero nombraremos algunos de ellos: liderazgo, participación, diagnóstico de base local, estrategia cooperativa, conocimiento del mercado de trabajo local, existencia de institucionalidad local como resultado de la concertación de actores, factores culturales, una visión integral del desarrollo, y sobre todo, el reconocimiento de la incertidumbre y lo dinámico del proceso, con las necesarias adaptaciones a los cambios. El Estado-Nación, tal como lo conocemos, es hoy demasiado pequeño para los grandes problemas de la vida y demasiado grande para los pequeños problemas de cada día. Las dinámicas globales, asociadas a los procesos de reestructuración neoliberal del Estado en América Latina hacen que, como nunca, las oportunidades para los gobernantes locales sean amplias.

En algún sentido, el propio proceso de globalización potencia el rol de los responsables locales. Sin embargo, estas posibilidades que tienen, como nunca antes, los gobiernos locales pueden operar como oportunidad o como amenaza para su legitimidad en el territorio.

Es que si bien las condiciones favorecen su nueva centralidad, el desafío es de construcción de nuevas formas de gobernanza local.<sup>9</sup>

Resulta bastante evidente que estamos ante un proceso en que las jerarquías del gobierno se desmoronan para reaparecer bajo la apariencia de una compleja red de actores y relaciones. En ese marco los actores locales pasan a ser no ya un eslabón de la cadena sino actores capaces de convertirse en actores políticos y económicos relevantes (Brugue-Goma, 2001).

Sin embargo, en el contexto de esta profunda reestructuración de las formas de gobernar, los desafíos son nuevos e implican, entre otros:

- moverse en la complejidad;
- gobernar a través de redes y no de jerarquías;
- dirigir a través de la influencia y no del ejercicio de autoridad;
- relacionarse mas que de mandar.

---

<sup>9</sup> Una discusión sobre este tema se puede encontrar en Enríquez y Gallicchio (2003)

En este sentido, la presión de la globalización obliga a las autoridades municipales a reconstruir las relaciones entre los sectores público y privado a nivel local, así como también a replantearse los aspectos más básicos de su capacidad de gobernar. Articular esta red no es fácil, implica voluntad política y también nuevas capacidades, pero parece ser el principal desafío para gestionar eficientemente el nuevo orden.

## La práctica del desarrollo local: hacia una evaluación

Definidos los principales conceptos del desarrollo económico local y sus desafíos actuales, plantearé algunos temas que hacen a qué acciones y proyectos se llevan adelante.

En ese sentido, haré algunas reflexiones desde la evaluación de proyectos y desde el desarrollo local en una perspectiva no localista, con un sesgo hacia la cooperación vinculada a proyectos con ONG y gobiernos locales.<sup>10</sup>

- **Los proyectos de desarrollo económico local que llevamos adelante hasta hoy no lo son en sentido estricto, en el sentido duro del término.** Son proyectos que, en general, no generan riqueza ni los territorios logran capitalizarse mayormente a través de ellos. En ese sentido, lo que muchas veces evaluamos como “éxitos” o como “fracasos” son intentos de cambiar la base económica a través de pequeños proyectos, frecuentemente de tipo productivo. Pero, ¿qué es lo que queda a la hora de evaluar proyectos de desarrollo local?
- Por una parte quedan los resultados de los proyectos encarados. **Frecuentemente sus resultados son tan magros en los contenidos propios del proyecto, que debemos mostrar todo lo que se ha logrado en términos de capital social, pero como ése no era el objetivo del proyecto, no interesa a los evaluadores.**
- Por el contrario, estamos ante proyectos en perspectiva de desarrollo local. Lo que se busca es más bien **sentar las bases –crear capacidades, confianzas, precondiciones- para pensar en proyectos de desarrollo local estrictamente hablando.** El desarrollo local en esta segunda acepción es una idea fuerza, que apunta a otras metas, frecuentemente de empoderamiento, fortalecimiento de la sociedad, etc. Son **procesos largos, relacionados con el sentido de fortalecimiento de la sociedad civil, de creación y fortalecimiento de vínculos, de capital social.** En todos los casos, hay esfuerzos serios por imaginar sueños y caminos de búsqueda para alcanzarlos. Estas son las metas de desarrollo social, que dan sentido y una significación a la participación en sociedad.
- **Sin embargo, nuestros proyectos son por lo general “exitosos”** desde varios aspectos:
  - logran mayores niveles de autofinanciamiento

---

<sup>10</sup> Una discusión más a fondo se puede encontrar en Winchester y Gallicchio (2003).

- más trabajo de coordinación interinstitucional,
  - mayor autoestima,
  - más inversiones público-privadas,
  - formación de equipos locales,
  - apertura municipal hacia la comunidad,
  - procesos de mayor conocimiento de la realidad del territorio,
  - internacionalización de las categorías y conceptos del desarrollo local,
  - articulación intermunicipal,
  - reconocimiento y legitimidad de las iniciativas, disminución de factores psicosociales de riesgo en madres y jóvenes,
  - mejoras en aspectos pedagógicos,
  - mayores grados de iniciativa social y económica, recuperación de vínculos, ampliación de temas en las mesas de trabajo,
  - fortalecimiento del espacio local, entre otros.
- **No es poca cosa. ¿Son estos procesos válidos, útiles, replicables? Si la respuesta es sí, la pregunta es como potenciarlos y multiplicarlos.**
  - **Las condiciones del contexto son pobres. En nuestros países no existen las condiciones básicas del entorno –en la sociedad y en las estructuras- para un desarrollo local tal como lo hemos pensado en nuestros desarrollos teóricos. Nos encontramos ante un contexto global donde se priorizan los grandes acuerdos políticos internacionales y los equilibrios macroeconómicos nacionales. La sociedad civil y los gobiernos locales están ausentes de este proceso. Se descuidan las políticas/condiciones que darían un nivel mínimo de protección a las economías y sociedades nacionales que, además, incentivarían un desarrollo endógeno con vínculos globales. En América Latina nos encontramos con situaciones graves de crisis económica, institucional, societal y política, donde lo local se encuentra desplazado por otros problemas estructurales graves: una profundización de la exclusión social, altos niveles de desempleo, institucionalidades políticas débiles o rotas. Con los actuales niveles de atomización societal en lo espacial y lo temporal, muchas intervenciones a nivel local, finalmente apuntan a resultados de corto plazo y no logran incorporar dinámicas sistémicas. En ese sentido, el riesgo de las intervenciones en desarrollo local en clave PURAMENTE económica, corren el riesgo de tornarse compensatorias y localistas, perdiendo sentido como modelo de desarrollo. Sin embargo, hay otros caminos.**

## **La Cooperación para el desarrollo local: ¿hacia un nuevo paradigma?<sup>11</sup>**

---

<sup>11</sup> Las siguientes líneas se basan en “Operationalizing Social Capital: A strategy to enhance communities ‘Capacity to Concert0’”, Ramon E. Daubon and Harold Saunders. The Kettering Foundation. 2003. Mimeo.

En este marco, **la cooperación internacional está a la búsqueda de un nuevo paradigma**. Debe partir de la base de que después de varias décadas de cooperación, los programas, tal como están concebidos, han fallado. No hay evidencia conclusiva de que hayan promovido sostenidamente desarrollo económico y social en los países de América Latina. La pobreza no ha bajado y la exclusión es creciente. El proceso de los programas de apoyo es que han sido, frecuentemente, más asistenciales y menos de desarrollo. Si bien se trata de un proceso dinámico, donde hay cambios y nuevas formas de cooperar, todavía no se ven cambios sustanciales. Ahora bien, es un juego que todos, en mayor o menor medida, hemos jugado. Si lo reconocemos, cambiemos.

A partir de un trabajo recientemente distribuido,<sup>12</sup> se avanza en algunos puntos de agenda para resolver esta situación, transfiriendo capacidades y no sólo recursos. Se plantean diez puntos que debería tener presente la cooperación para enfocar en este marco:

- Todo proyecto de desarrollo debe tener un producto residual que sea mejorar la capacidad de concertación de la sociedad. Es un resultado que siempre debe estar presente.
- Que las intervenciones no generen ruptura de los niveles de concertación previos. Frecuentemente hay impactos negativos por romper procesos previos. Que los proyectos no generen disminución de la cultura democrática, de reducción de la participación.
- Se apoyan comunidades, no proyectos. El tema es la sociedad y sus articulaciones, donde debemos considerar especialmente el peso del actor político.
- Los fondos son lo menos importante que los donantes pueden ofrecer. El tema es la lógica de fondos.
- Permanecer con el proceso es uno de los principales aspectos a considerar. El desarrollo de lo cívico, entendido como interés público, como lo político entendido en sentido amplio.
- Apoyar la flexibilidad y la capacidad del staff más que los fondos.
- Ser menos estratégico y más vinculado a las necesidades inmediatas. Que la cooperación responda a la demanda de las comunidades. Que lo estratégico sea promovido desde adentro y no por la cooperación.
- Apoyar a las comunidades a darse su tiempo en diseñar su proyecto. Respetar los tiempos de la comunidad, no de la cooperación.
- Apoyar a las comunidades en retroceder y repensarse en torno a lo que han hecho más que urgirlos en concluir los reportes.
- Los donantes no pueden desarrollar países, son los ciudadanos los que desarrollan los países.

En este marco hay algunos puntos a considerar especialmente:

---

<sup>12</sup> “Operationalizing Social Capital: A strategy to enhance communities ‘Capacity to Concert’”, Ramon E. Daubon and Harold Saunders. The Kettering Foundation. 2003. Mimeo.



- **Los actores**, especialmente el rol del actor político, en los procesos de desarrollo local. Las Municipalidades, como nunca, tienen la oportunidad de ser actores claves de desarrollo, pero también más que nunca deben ganarse el lugar, a través del relacionamiento, la influencia y su capacidad de concertar. La legitimidad electoral, importante, es sólo una de las legitimidades presentes en el medio local. ¿Cuál es la institucionalidad del desarrollo local? Se debe tener cuidado con las agencias de desarrollo local como tecnología. Deben ser parte de un proceso.
- Los procesos de desarrollo local deberán tender a la integralidad o no serán tales. En ese sentido, no es conducente caminar hacia procesos de desarrollo económico local en sentido estricto. El tema estratégico es la construcción de capital social como objetivo para un mayor y mejor manejo del excedente económico local.
- Es necesario un **cambio de lógica** en todas las cabezas. De la lógica vertical y sectorial, centralista, a la lógica horizontal, de redes, con el territorio como espacio idóneo para articular.

El desarrollo local no es, no puede ser, un proceso autárquico. Debe articularse con los procesos nacionales. La acción local será más útil si la unimos a una acción por cambiar los marcos nacionales de desarrollo. **Las políticas nacionales de desarrollo local** deben ser un objetivo de quienes trabajamos en desarrollo local y seguramente de la cooperación. **En este sentido, podemos decir que el desarrollo local es mas político que económico.**

Los procesos de desarrollo local son procesos inducidos, es decir, son el resultado de una acción de los actores o agentes que inciden con sus decisiones en el desarrollo de un territorio determinado<sup>13</sup>. Son **procesos que necesitan de agentes de desarrollo, con determinadas capacidades. Fortalecer y crear esas capacidades es un rol muy importante que la cooperación puede cumplir.**

## **La construcción del desarrollo local. El capital social.**

Es importante discernir de qué hablamos cuando hablamos de capital social. Estamos en un momento en que se habla mucho de esto, pero en este caso no queremos caer en definiciones que prioricen la conformación de capital social como disminución de costos de transacción, lo cual implica una visión “neoliberal” del mismo. Nos basaremos en la definición propuesta por Barreiro (2002): es un “concepto que se refiere a las normas, redes y organizaciones con las que la gente accede al poder y a los recursos, y a través de los cuales se toman decisiones colectivas y se formulan las políticas. Podemos referirnos al capital social como ‘asociaciones horizontales’ entre la gente y a redes sociales de

---

<sup>13</sup> “Desarrollo desde el territorio (a propósito del desarrollo local)”. Fernando Barreiro, Instituto Internacional de Gobernabilidad.

compromiso cívico y normas colectivas que tienen efectos en la productividad de la comunidad. El aspecto fundamental del capital social es que facilita la coordinación y la cooperación en beneficio mutuo de los miembros de la asociación”.

Cuando señalamos que el objetivo de fondo de los procesos de desarrollo local es la construcción del capital social, estamos diciendo que es necesario, desde la gestión local, y también desde la cooperación, prestar mucha más atención a estos procesos. Los cambios necesarios no pueden ser abordados por organizaciones aisladas ni por proyectos puntuales, sino que deberán establecerse fórmulas sistemáticas y persistentes de interacción social.

Como señala Barreiro: “si la cooperación y la asociación son un factor clave para el éxito del desarrollo local, debemos averiguar cómo funciona, como se genera y por qué determinados territorios son proclives a que sus agentes colaboren y otros, en cambio, son débiles en las acciones cooperativas, que son las que, finalmente, activan y combinan los recursos existentes de una manera adecuada. Esto es, que producen desarrollo para el territorio.”

La pregunta es si estos procesos pueden estimularse y promoverse, y la respuesta es sí, y es hacia allí que es necesario caminar. Agrega Barreiro: “el capital social se diferencia de otros factores de desarrollo en que es el único que es relacional, se encuentra en la estructura de las relaciones. Para poseer capital social una persona o una organización debe relacionarse con otra. No es propiedad de ninguno de los actores que se benefician de él. Sólo existe cuando se comparte”.

Señala que uno de los problemas a los que nos enfrentamos a menudo en el desarrollo local es el carácter ocasional de las formas de cooperación. La permanencia en la interacción social es constituyente del capital social. Siendo éste el objetivo, hay que considerar el costo de producirlo. Requiere recursos, pero el principal es el tiempo. Éste es uno de los grandes desafíos para la cooperación y los actores nacionales y regionales actuando en desarrollo local, construyendo territorios, dimensión económica, ambiental, social, política.

## **A modo de conclusión**

En las páginas anteriores hemos intentado avanzar en cinco direcciones: la definición del desarrollo local, las características del desarrollo económico local como parte de una estrategia más integral, los desafíos para la gobernabilidad, el rol de la cooperación internacional y la construcción de capital social como uno de los ejes estratégicos de la práctica del desarrollo local.

Con respecto al tema del desarrollo económico local nos interesa destacar especialmente (desde experiencias como la española, pero también desde varias experiencias latinoamericanas) que el verdadero desafío del mismo consiste en

hacerse cargo de la integralidad (iniciativas de desarrollo local). En ese marco, la estrategia de fondo es la de la construcción de capital social desde el territorio como forma de hacer efectivas y sostenibles las líneas que se proponen llevar adelante los actores.

Para ello es necesario un cambio de lógica en la política nacional –de una lógica predominante centralista, sectorial y vertical, a una lógica emergente territorial, horizontal y de redes-.

Asimismo, el rol de la cooperación internacional en este campo tiene fuertes desafíos y, sobre todo, la necesidad de hacerse cargo de sus fracasos y carencias, pero también de la potencialidad que tiene en términos de constituirse en un apoyo para procesos duraderos, de verdadera construcción social.

Para ello, instrumentos como la Maestría en Desarrollo Local que llevan adelante instituciones como la UCA, UCU, FUNDE y CLAEH aportan en la construcción del actor de nuevo tipo necesario para los desafíos que ahora existen.

Como señaló Alain Touraine hace un tiempo, nuestras sociedades necesitan de ingenieros de puentes y caminos. No se trata de los ingenieros tradicionales, se trata de los nuevos constructores del capital social desde el territorio, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de nuestros conciudadanos.

*Montevideo, setiembre de 2003*

## Bibliografía consultada

**Albuquerque, Francisco.** *Desarrollo Económico Local en Europa y América Latina*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, 1999.

**Arocena, José.** *El desarrollo local como desafío contemporáneo*. CLAEH-Nueva Sociedad, Montevideo, 1995.

**Arocena, José.** "Por una lectura compleja del actor local en los procesos de globalización". En *Desarrollo Local en la Globalización*. Javier Marsiglia (ed.), CLAEH, 1999. Montevideo.

**Asociación Chilena de Municipalidades.** *Desarrollo Económico Local*. ASM-FESUR-DSE. Santiago de Chile, 1996.

**Barreiro, Fernando.** *Desarrollo desde el territorio: a propósito del desarrollo local*. En <http://www.ii.gov.org>

**Bervejillo, Federico.** "Reinvención del Territorio. Los Agentes de desarrollo entre el conocimiento y el proyecto colectivo". En *Desarrollo Local en la Globalización*. CLAEH. 1999. Montevideo, Uruguay.

**Brugue, Quim y Goma, Ricard.** *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona, Ariel Ciencia Política, 2001.

**Daubon, Ramon y Saunders, Harold.** "Operationalizing Social Capital: a strategy to enhance communities 'Capacity to Concert'". The Kettering Foundation. 2003. Mimeo.

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

**Enríquez, Alberto y Gallicchio, Enrique.** "Gobernanza y Desarrollo Local". Documento presentado en la Escuela de Verano MOST-UNESCO, organizado por CLAEH y Universidad Católica del Uruguay. Punta del Este, Uruguay, octubre de 2003.

**Gallicchio, Enrique.** *Descentralización y desarrollo local como factores de integración regional. El caso del Mercosur*. Documento presentado a la II Conferencia Centroamericana por la Descentralización y el Desarrollo Local (CONFEDELCA), Guatemala, 2002.

**Gallicchio, Enrique.** "El Desarrollo Económico Local en el marco de una estrategia de desarrollo integral. Reflexiones acerca del caso uruguayo". En *Cuadernos del CLAEH* No. 86/87. Montevideo, 2003.

**Gallicchio, Enrique.** *La experiencia del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) en la construcción de alianzas para el desarrollo local. Análisis de tres experiencias*. Conferencia en Asamblea General de ALOP. Antigua Guatemala, Guatemala. 9 de mayo de 2002.

**Gallicchio, Enrique y Lucy Winchester.** *Territorio local y desarrollo. Experiencias en Chile y Uruguay*. Santiago de Chile, 2003.

**Marsiglia, Javier y Pintos, Graciela.** El desarrollo local como desafío metodológico. En *Desarrollo Local en la Globalización*. CLAEH. 1999. Montevideo, Uruguay.

Mauricio Riveros

## **MANCOMUNIDAD: REALIDAD Y PERSPECTIVA**

POR: Mauricio Riveros Quezada

### **1.- INTRODUCCIÓN:**

El proceso de construcción de una visión y un Estado descentralizado ha ido avanzando paulatinamente. En ese marco, Bolivia ha experimentado importantes procesos tales como la planificación participativa, el control social, la otorgación de mayores atribuciones y recursos a los municipios; pero uno de los procesos que ha generado una propia historia y construcción es el proceso de Mancomunidades, proceso que hoy aglutina al 85% de los Gobiernos Municipales del país. Ello muestra que hoy este tema no es sólo un tema más de la agenda municipal, sino que es uno de los temas que puede llevar al denominado municipalismo a una nueva visión de desarrollo local.

La mancomunidad de municipios, instrumento que si bien ha tenido una regulación jurídica en la reforma constitucional de 1967, recién ha comenzado a operar de manera práctica el año 1996. La visión que se tenía del instrumento de la Mancomunidad fue en sus inicios de un instrumento dirigido exclusivamente a la solución de la problemática de los Gobiernos Municipales de escasa población, que se refleja en el artículo 22 de la Ley de Participación Popular, empero, la Ley Orgánica de Municipalidades, preveía una visión más ampliada que recientemente esta siendo recuperada.

Con la aprobación de la Ley de Municipalidades y el Decreto Supremo 26142, el instrumento de la Mancomunidad alcanzó un ordenamiento jurídico más sólido ya que en estas regulaciones se ha pretendido recoger el desarrollo de las experiencias específicas que en materia de mancomunidades se han generado Bolivia.

A más de su regulación, el tema de mancomunidades ha generado interesantes experiencias de operación donde el ingenio y la aventura de construir un nuevo instrumento de desarrollo han marcado la diferencia entre un proceso estático y meramente convencional a un efectivo instrumento de integración y desarrollo conjunto municipal.

Si bien se han tenido experiencias que marcan la diferencia del proceso de mancomunidades, también se han tenido procesos que han mostrado las dificultades que Bolivia aun tiene en poder integrar de manera efectiva a sus regiones y municipios.

En ese marco de aciertos y desaciertos es importante, poder hacer una reflexión general de los avances del proceso de mancomunidades y poder vislumbrar futuros marcos de acción en el que las mancomunidades podrán mejorar su gestión y lograr concretar de manera efectiva sus objetivos de creación.

### **2.- EL MARCO HISTORICO DEL PROCESO DE MANCOMUNIDADES:**

El término de Mancomunidad nace de la tradición romanística civil, entendida como una obligación común de dos o más personas, este término fue ampliamente usado en la

edad antigua y permitió la definición de obligaciones que se convertían en una modalidad jurídica dentro del derecho de las obligaciones de las personas.

El término se introduce en la legislación boliviana a través del Código Civil Santa Cruz, para ese momento se hablaba de Mancomunidad única y exclusivamente como un término de la legislación privada y no se pensaba usar la denominación para entidades de derecho público.

La reforma de la Constitución Política del Estado de 1967 marca un hito en la historia no solo por haber obtenido la introducción del término de Mancomunidad de Municipios como una modalidad de asociación voluntaria de dos o más municipios, sino por haber logrado transferir al derecho público una figura que era originalmente privada.

La legislación Constitucional asimila a la mancomunidad para que los Gobiernos Municipales puedan de manera conjunta adquirir derechos y obligaciones.

Recién en 1985, la Mancomunidad de municipios fue reglamentada a través de la entonces Ley Orgánica de Municipalidades, que definió conceptos generales sobre los cuales los municipios podían asociarse.

#### **ALGUNOS DATOS IMPORTANTES DE LA HISTORIA DE LA CONSTRUCCIÓN DEL PROCESO DE MANCOMUNIDADES EN BOLIVIA:**

- Las primeras Mancomunidades Municipales fueron creadas en 1996 en aplicación de la Constitución Política del Estado Boliviano.
- Fueron las Mancomunidades del Cono Sur y la Mancomunidad de la Chiquitania las primeras Mancomunidades que nacieron con un marco jurídico respaldado.
- En 1997 se diseñó la Estrategia Nacional de Mancomunidades, la misma que priorizó el impulso de actividades tendientes a promocionar la conformación de Mancomunidades en Bolivia.
- En 1998 se impulsó el Programa de Promoción y Difusión de los conceptos básicos para la conformación de Mancomunidades con 9 Talleres a nivel nacional.
- En 1997 se conformaron 12 Mancomunidades, en 1998 ya existían 25 Mancomunidades, en el 99 las Mancomunidades eran 45, el 2000 se llegaron a 70 Mancomunidades y desde el año 2000 hasta el 2003 se llegó al número de 76 Mancomunidades.
- En 1996 se conforman las dos primeras mancomunidades del país:
  - Mancomunidad del Cono Sur
  - Mancomunidad de la Chiquitania
- En 1997 se elaboró la Primera Estrategia Nacional de Mancomunidades, instrumento elaborado sobre la base de una propuesta de CESO CANADÁ.
- En 1998 se impulsan los primeros nueve talleres departamentales de capacitación. A partir de estos, los gobiernos municipales adquieren más interés en el proceso y comienzan a conformarse más mancomunidades.
- Ese mismo año catorce mancomunidades fueron conformadas.

- En 1999 se observa los primeros efectos de la Estrategia Nacional de Mancomunidades. Otras once mancomunidades son conformadas llegando así a un total de veinticinco.
- El proceso tuvo además una reglamentación específica en la Ley de Municipalidades y su Decreto reglamentario 26142.
- El concepto de mancomunidad fue finalmente incluido en la Ley del Diálogo Nacional de forma que las mancomunidades se beneficien de contrapartes menores en la Nueva Política Nacional de Compensación y Crédito Sub-nacional.
- El desarrollo del proceso fue acompañado por el VPEPP y diferentes ONG's. Sin embargo, los actores centrales fueron las mancomunidades y sus gobiernos municipales.
- En 1998, Santa Cruz fue la sede del Primer Encuentro Nacional de Mancomunidades. El resultado principal fue el de reforzar la Primera Estrategia Nacional de Mancomunidades y fortalecer la etapa de conformación.
- A finales de 1999 se realiza el Segundo Encuentro Nacional de Mancomunidades en el que se trata el entonces proyecto, el Decreto Supremo de Mancomunidades. Dicho decreto fue debatido por todas las mancomunidades del país y contó con la participación de autoridades a nivel nacional y departamental.
- En la gestión 2000, se logra la aprobación del D.S. 26142 y se obtienen importantes experiencias en el lanzamiento de un programa piloto para el funcionamiento de algunas gerencias de mancomunidades.
- En la gestión 2000 se logra la aprobación del D.S. 26142 y se obtienen importantes experiencias en el lanzamiento de un programa piloto para el funcionamiento de algunas gerencias de mancomunidades.
- En el año 2001 se involucra a las mancomunidades en programas ampliados que nacieron del Sistema de Intermediación del VPEPP.
- El año 2001 La Paz es la sede del Tercer Encuentro Nacional de Mancomunidades. En dicha oportunidad se suscribieron ARCOS (Agendas de Responsabilidad Compartida) con el VPEPP involucrando a las mancomunidades en la *Nueva Política Nacional de Compensación y Crédito Sub-nacional*.
- En la actualidad las Más de 20 Mancomunidades operan el Programa del PIM, GOLES y Jóvenes Contra la Pobreza.
- A finales del 2001, se realizó un Cuarto Encuentro Nacional, organizado a iniciativa de Agencias de la Cooperación Internacional (FES-ILDIS, Embajada del Reino de Bélgica y Cooperación Técnica Belga) en coordinación con el VPEPP, con el fin de reflexionar en torno a la marcha del proceso, con especial énfasis en las orientaciones del trabajo de apoyo desarrollado por las agencias de cooperación y posibilidades de coordinación.
- En marzo del 2001, la AMT y el SNV organizan el seminario-taller "Recorrido del proceso mancomunitario".
- En el 2002 se emitió la Declaración de Sucre con el fin de "crear un espacio de articulación interinstitucional con el fin de intercambiar información; coordinar acciones de reflexión y acción; así como elaborar propuestas de políticas públicas a partir de las experiencias analizadas" entre los diversos actores del proceso: gobierno, actores locales y cooperación internacional.

Según la declaración “para la operación y concreción de estas declaraciones se hace necesario impulsar las siguientes acciones generales:

Generación de espacios de reflexión y acción para desarrollar la “*agenda de trabajo en torno al proceso mancomunitario*” considerando los siguientes temas:

- Políticas y estrategias para el impulso del proceso mancomunitario.
- Marco jurídico e institucional del proceso mancomunitario.
- Instrumentos, métodos y técnicas adecuadas para la planificación mancomunitaria.
- Mecanismos de sostenibilidad institucional y económica de las mancomunidades.
- Fortalecimiento de las capacidades institucionales y gerenciales de las mancomunidades.
- Desarrollo económico local y mancomunitario.
- Roles del Estado, asociaciones municipales, sociedad civil, actores económicos y funcionales, partidos políticos, cooperación internacional, organizaciones no gubernamentales y otros actores relacionados al desarrollo y consolidación de las mancomunidades.

En calidad de mecanismos de articulación y coordinación se proponen los siguientes:

- Creación de un foro permanente de reflexión que facilite iniciativas de articulación, coordinación e intercambio de información y experiencias en torno al proceso mancomunitario en Bolivia.
  - Utilización de los medios que las instituciones tienen a disposición para sistematizar, documentar y difundir ampliamente los resultados de las reflexiones y experiencias desarrolladas.
  - Impulsar procesos de aprendizaje y capacitación por medio del intercambio de experiencias.
- 
- En el 2002, la Mancomunidad de la Chiquitanía fue el anfitrión del Sexto Encuentro Nacional de Mancomunidades.
  - Finalmente, un último encuentro tuvo lugar en la ciudad de Sucre, con el fin de afinar las lecciones aprendidas y las propuestas, en base a lo trabajado en el primer taller.
  - Entre los temas no incluidos en la Declaración de Sucre, pero abordados en los últimos encuentros en calidad de aspectos de interés central para el proceso se encuentran:
    - Problemática territorial y mancomunidades
    - Prestación de servicios por parte de las mancomunidades a los gobiernos municipales que la conforman

### **3.- EL DEBATE JURÍDICO DEL PROCESO DE MANCOMUNIDADES:**



Uno de los grandes debates que surgieron en torno al tema de las Mancomunidades, era el de su regulación jurídica o no; muchos decían que el instrumento no requería mayor regulación, ya que era una asociación voluntaria de los Gobiernos Municipales y que la misma debiera operar en base a sus instrumentos de regulación interna (convenio, estatutos y reglamentos), pero la práctica y operación de estos instrumentos mostraban múltiples debilidades, entre ellas cuál era el marco normativo para la operación económica y financiera de las Mancomunidades?, otra de ellas era, si podría la mancomunidad por sí acceder a financiamientos públicos o privados?, cuál era el marco de ordenación de los roles de los Concejales y los Alcaldes al interior de la Mancomunidad? y a su vez cuál es el marco de intervención de los actores sociales en este proceso? Asimismo, cuál el marco del proceso de planificación de las Mancomunidades?, todas estas dudas generaban un contexto de incertidumbre para construir efectivamente un visión integral del denominado desarrollo mancomunado municipal.

Por ello era fundamental la formulación del Decreto Supremo de Mancomunidades, que ha logrado recoger una serie de experiencias operativas del proceso y traducirlas en regulación jurídica, que hoy permite a las Mancomunidades tener un marco de operación mucho más claro y propicio para convertirlas en un efectivo instrumento de desarrollo intermunicipal.

En 1999, la entonces Unidad de Mancomunidad y Distritación elaboró un Proyecto de Decreto Supremo de Mancomunidades, instrumento de reglamentación específica del título VII capítulos II y III de la Ley de Municipalidades. En ese marco, se planteó la regulación específica del proceso de Mancomunidades así como modalidades de integración local como son: la Unión Transitoria Municipal, la Mancomunidad de Distritos Municipales, la Mancomunidad de Distritos Municipales Indígenas y la Mancomunidad de Municipios de Área Metropolitana.

El proyecto que luego se convirtió en Decreto tiene como objeto de regulación la constitución legal, desarrollo y disolución de las Mancomunidades de Municipios, estableciendo disposiciones puntuales con relación a muchos aspectos que hacen a la vida jurídica de la Mancomunidad.

En el Decreto se introdujo un marco de definiciones que dentro de la economía jurídica del país requería de un alto grado de precisión, por ello se ha partido definiendo a la Unión Transitoria Municipal, a la Mancomunidad, al Distrito Municipal, a la Mancomunidad de Distritos y, a la Mancomunidad de Distritos Indígenas- Originarios, ello implica dotar de una claridad conceptual a los actores del proceso.

El decreto parte de una Estructura Normativa Deductiva, ya que regula el proceso de conformación de la Mancomunidad, el desarrollo específico y su disolución jurídica. Asimismo se aclaran muchos temas que habían generado múltiples conflictos en la operación y funcionamiento de las Mancomunidades del País, tales como:

DIRECTORIO DE LAS MANCOMUNIDADES.,  
PLANIFICACIÓN EN LA MANCOMUNIDAD.  
CONTROL SOCIAL EN LAS INICIATIVAS MANCOMUNADAS.  
ADMINISTRACIÓN Y DISPOSICIÓN DE RECURSOS EN LA MANCOMUNIDAD.  
FUNCIONAMIENTO DE LA MANCOMUNIDAD DE DISTRITOS MUNICIPALES.

## DISOLUCIÓN DE LA MANCOMUNIDAD Y SUS EFECTOS JURÍDICOS. CAPACIDAD DE EJERCICIO DE LA MANCOMUNIDAD.

Por otra parte, el Decreto Supremo 26142 ha reglamentado específicamente a la Mancomunidad de Municipios de Escasa Población que por mandato de la ley de municipalidades era una necesidad prioritaria para que los Municipios con población menor a 5000 habitantes accedan a recursos de coparticipación tributaria, esta reglamentación ha establecido disposiciones relativas a:

CUENTA FISCAL.  
APROBACION Y EJECUCION DEL POA MANCOMUNADO DE MUNICIPIOS  
DE ESCASA POBLACION  
PRIORIZACION DE LA INVERSIÓN DE LAS MANCOMUNIDADES DE  
ESCASA POBLACION

En el tema de la Mancomunidad del Área Metropolitana, se ha establecido que uno de los ejes fundamentales de este tipo de mancomunidades es la planificación urbana concurrente, ello permitirá que las Mancomunidades que se están constituyendo entre los municipios del área metropolitana consideren en su conformación el uso y ocupación de territorios, así como la adquisición compartida del desarrollo metropolitano.

Finalmente, el Decreto reglamenta específicamente el tema de la disolución de las Mancomunidades y sus efectos jurídicos, estableciendo criterios sobre los cuales se debe operar la división y partición de los bienes que los municipios han podido constituir de manera conjunta, asimismo se ha clarificado el marco institucional en el que se desarrolla el proceso de Mancomunidades.

Hoy el debate en torno a la regulación jurídica del proceso de Mancomunidades continua, ya no desde la perspectiva de la necesidad de la regulación o no y, habiéndose demostrado que la reglamentación era un tema ineludible hoy surge la necesidad de considerar algunos temas que desde la perspectiva jurídica son aun irresueltos, tales como:

Aun no se ha podido resolver el tema de los directorios de las Mancomunidades pese a que se había logrado efectuar un importante avance cuando se emitió la disposición que reglamentaba a la Ley de Municipalidades y que clarificaba la coexistencia de dos Directorios, el Directorio Ejecutivo compuesto por los Alcaldes y el Directorio Deliberante compuesto por los concejales, aspecto que permitía respetar en la mancomunidad la naturaleza de las funciones de los alcaldes y Concejales. Surgió en la Ley del Dialogo Nacional una disposición que derogaba el Artículo 152 Numeral IV de la Ley de Municipalidades definiendo que el Directorio estará compuesto sólo por Alcaldes, este tema desestructuró nuevamente la armonía que se había establecido en las anteriores disposiciones.

Por ello uno de los retos que se deben resolver desde la perspectiva legal es el tema de los Directorios, donde en criterio propio debiera emitirse una disposición legal que determine definitivamente la necesidad de la coexistencia de un Directorio Ejecutivo compuesto por los Alcaldes y otro compuesto por los Concejales, uno que ejerza las

actividades de orden ejecutivo de la Mancomunidad y el otro que ejerza las actividades de fiscalización y planificación.

Otro de los temas que se debe considerar es que al haberse introducido la Mancomunidad como parte de la política de compensación y del crédito sub-nacional, se requiere establecer un marco legal de regulación que defina con claridad los criterios de operación de las Mancomunidades en el momento en que estas presenten proyectos mancomunados. Es de vital importancia el que se defina con claridad qué se entiende por proyecto mancomunado para que se beneficie de las contrapartes menores, hasta la necesidad de que se logre establecer marcos de operación para que la mancomunidad opere los procesos de contratación pública.

Al margen de ello se hace de fundamental importancia el regular cuál es el marco de operación de los denominados créditos para las mancomunidades de municipios ya que si el FNDR podrá realizar estos créditos es de fundamental importancia analizar como jurídicamente se operará el servicio de la deuda y adicionalmente la forma en cómo se operará el crédito en términos de los coeficientes de endeudamiento.

Por otra parte, hay temas aun irresueltos en el tema de mancomunidades, tales como la necesidad irrenunciable de crear un marco legal que permita clarificar el marco de operación de las mancomunidades desde la perspectiva administrativa, ya que es parte de una norma general y además los sistemas de la Ley 1178 se aplicarán a las mismas. Pero ello está absolutamente alejado de la realidad operativa de las Mancomunidades, ello implica la necesidad de clarificar un régimen específico que permita definir con claridad cuales de los sistemas se aplican y mensurar exactamente sistemas que sean coherentes con la operación de las Mancomunidades.

Al margen de esos temas es necesario someter al debate jurídico, temas como la participación social en las Mancomunidades, así como los relativos a mecanismos de control en torno a la Mancomunidad.

Todo lo expuesto se mezcla con el gran problema de la naturaleza jurídica de la Mancomunidad, y es que ésta por esencia debería ser considerada como pública y no privada como nació. Esto muestra que hay temas irresueltos desde la perspectiva legal, temas que pretenden ser resueltos con un proyecto de Ley impulsado por la Comisión de Descentralización y Participación Popular de la Cámara de Diputados.

#### **4.-LA REALIDAD PRACTICA DE LOS PROCESOS DE MANCOMUNIDADES EN BOLIVIA:**

Bolivia impulsó el proceso de Mancomunidades a partir de sus tres niveles de Gestión Pública. Si bien el proceso tiene un importante impulso desde el nivel municipal, tuvo un importante acompañamiento del Vice-ministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular, ello se puede reflejar particularmente en el Diseño de la primera Estrategia Nacional de Mancomunidades elaborada por la entonces Unidad de Mancomunidades con asesoramiento de CESO-CANADA; esta estrategia definió tres grandes líneas de acción en el tema de Mancomunidades, las cuales fueron:

:

- ◆ Conformación.

- ◆ Consolidación.
- ◆ Seguimiento y evaluación al proceso.

CONFORMACIÓN: Se logró un importante proceso ya que se consiguió que se conformen diferentes tipos de Mancomunidades en todo el territorio de la República.

CONSOLIDACIÓN: Se logró que 25 Mancomunidades de todo el país logren un margen de funcionalidad en términos de la ejecución de sus planes, programas o proyectos, pese a ello aun el proceso es débil en la consolidación operativa de las Mancomunidades,

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN: Se logró la definición de algunos criterios de evaluación, pero el Estado todavía no ha podido consolidar una fuerte base de indicadores para poder medir el progreso del proceso como tal.

La Estrategia Nacional de Mancomunidades ha definido con precisión acciones en cuanto a la conformación de las Mancomunidades y en cuanto al diseño jurídico e institucional pero no ha podido enfocar con claridad acciones para la consolidación operativa del proceso, por ello es de fundamental importancia gestar una II Estrategia Nacional de Mancomunidades que apunte a la operación y funcionalidad del proceso de Mancomunidad.

Si realizamos una somera evaluación podremos llegar a las siguientes conclusiones:.

#### ■ CONFORMACIÓN LEGAL:<sup>1</sup>

El 91 % de las Mancomunidades han cumplido los requisitos básicos para existir legalmente, ello demuestra el verdadero impacto de una política impulsada desde el Vice-ministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular en términos de haber logrado generar un importante resultado de la construcción jurídica e institucional del Proceso.

El dato anterior se corrobora cuando el 85 % de las Mancomunidades han podido operar el diseño de sus correspondientes estatutos y reglamentos, ello gracias a programas de cooperación impulsados por diferentes agencias e iniciativas como la del Vice-ministerio al haber planteado el Servicio de Asistencia Jurídica a demanda que fue financiado por el Programa de Apoyo Presupuestario de Holanda durante las gestiones 1997 a 2001.

Otro de los temas que tiene un interesante resultado en el proceso es que el 91% de las Mancomunidades tienen instancias de operación ya sea Directorios o algún mecanismo de participación, nuevamente se muestra que el proceso tiene un diseño jurídico interesante, pero en este tema en particular es importante observar la reflexión jurídica planteada líneas arriba.

Si bien el proceso de Mancomunidades ha logrado esos interesantes resultados en cuanto a la institucionalidad jurídica, todavía existe un alto porcentaje de Mancomunidades que aun no han podido consolidar la obtención de su personalidad

---

<sup>1</sup> Los Datos que se exponen surgen del relevamiento de información de campo del entonces Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular al año 2001.

jurídica, esto se puede observar cuando sólo el 35% de las Mancomunidades han logrado obtener dicho requisito legal, lo que muestra un primer problema que las Mancomunidades han tenido en cuanto a lograr concluir y concretar su existencia, pero además se puede evidenciar la necesidad de simplificar los trámites para la existencia y operación de las Mancomunidades.

Otro dato interesante en cuanto al proceso y es que tan solo el 14% de las Mancomunidades han podido conformar algún mecanismo de involucramiento de los actores sociales, se muestra primero que el tema de la participación social tanto en la planificación como en el control de las Mancomunidades es un tema ausente en la mayoría de las Mancomunidades del país.

## ■ ANÁLISIS SOBRE LA CONSOLIDACIÓN DEL PROCESO:<sup>2</sup>

Se debe analizar que la consolidación de las Mancomunidades es un proceso que permite la funcionalidad operativa de las Mancomunidades, este es un tema donde se partía afirmando que debiera ser tratado única y exclusivamente por las Mancomunidades, pero al final del análisis se ve la necesidad de que el tema sea abordado por los diferentes niveles de gestión pública. Si bien el primer interesado de que una Mancomunidad funcione son los propios municipios, existen organizaciones que deben involucrarse en el apoyo y operación de las Mancomunidades del País.

Es importante en ese marco analizar que sólo el 52 % de las Mancomunidades han logrado generar una responsabilidad real de aportes en los Gobiernos Municipales. Se puede observar que el tema de la responsabilidad municipal frente al convenio de Mancomunidad es todavía bastante débil y surge la necesidad de trabajar en procesos de reflexión para que los Gobiernos Municipales que asuman una obligación Mancomunada efectivamente la cumplan. Adicionalmente se deben observar iniciativas para facilitar el acceso de las Mancomunidades a las contrapartes habilitando por ejemplo el débito automático para los depósitos a favor de las Mancomunidades.

En cuanto a la concreción de los objetivos de creación se ha podido determinar que el 35% de las Mancomunidades ha logrado operar alguno de sus objetivos de creación, lo cual implica que existe un alto porcentaje de Mancomunidades que no han podido concretizar ni uno solo de sus objetivos. Pese a ello, y por lo novedoso del proceso, considero que es ya un importante avance el hecho de que si puedan existir mancomunidades operando procesos y concretando objetivos, en el pasado sólo se podía hablar de la existencia en meros papeles.

En esa misma lógica es necesario considerar que el 71% de las Mancomunidades han nacido con fines múltiples, ello implica que en Bolivia se está observando a la Mancomunidad como un verdadero instrumento de Desarrollo Conjunto Municipal que pueda afectar efectivamente al Desarrollo Sostenible.

Es importante hablar de un instrumento fundamental que se creó y que es la Unión Transitoria Municipal, instrumento que permite la conformación y operación de las

---

<sup>2 2</sup> Los Datos que se exponen surgen del relevamiento de información de campo del entonces Vice-ministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular al año 2001.

Mancomunidades que solo tienen un objetivo y una vez concluido el mismo la unión se disuelve, en ese marco en Bolivia solo se ha conformado legalmente una Unión Transitoria Municipal.

Es necesario en el marco del análisis del proceso de Mancomunidades detenernos en una importante reflexión acerca de la Mancomunidad y la prestación de servicios. A este respecto, se debe entender por prestación de servicios a todo acto realizado por una persona natural o jurídica a favor de otra a cambio de una determinada contraprestación, por ello surge la necesidad de analizar si una mancomunidad está o no en la capacidad de prestar los correspondientes servicios.

### **TEORÍA QUE AFIRMA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS:**

Una primera teoría ha planteado que las mancomunidades deben y pueden prestar de manera irrestricta todo servicio, ya que desde el mandato constitucional hasta el mandato establecido por la Ley de Municipalidades y el propio Decreto Supremo 26142 no se plantea ninguna restricción o prohibición frente a esa posibilidad.

Por ello la primera corriente afirma que se debe dejar a la Mancomunidad en su calidad de Persona Jurídica de Derecho privado a prestar los servicios que la propia mancomunidad determine. Adicionalmente se plantea que la prestación de los servicios no se debe restringir únicamente a los municipios que la integran sino que puede llegar a ser un servicio que se pueda prestar a cualquier otro municipio o mancomunidad.

Se considera a la mancomunidad como un instrumento clave para reducir costos, ya que la Mancomunidad al no ser una entidad con fines de lucro sus costos se reducirán al mero mantenimiento de su planta y los denominados costos fijos, ello implica que podrá ser una entidad mucho más competitiva que las empresas consultoras o las propias ONG's que desarrollan actividades para fortalecer la gestión municipal.

Se plantea además, que la Mancomunidad puede convertirse en un importante instrumento de desarrollo municipal ya que a diferencia de las empresas consultoras los técnicos de las Mancomunidades permanecerán más allá de una consultoría y por lo general serán técnicos líderes locales.

Otro de los factores para que las mancomunidades puedan prestar servicios irrestrictos es el relativo a la necesidad de establecer un instrumento que permita a las mancomunidades ser autosostenibles, es decir superar la dependencia de las contrapartes municipales o porcentajes de contribución a la Mancomunidad, ya que la Mancomunidad al prestar un determinado servicio podría lograr ingresos que le permitan no solo mantenerse sino convertirse en un efectivo instrumento de desarrollo para sus municipios parte.

Esta postura, plantea que ha llegado la hora en que los diferentes proyectos que financian temas de fortalecimiento municipal e incluso temas de infraestructura y temas productivos puedan usar a la Mancomunidad para ser más efectivos en el desarrollo de sus proyectos e iniciativas.

Finalmente, esta teoría muestra como ejemplos de operación de estas mancomunidades a los consorcios municipales del Brasil o las Mancomunidades en España que han logrado una especialización y el desarrollo de servicios a partir de las propias mancomunidades a favor no solo de sus municipios sino incluso de otros municipios y empresas privadas.

### **TEORIA INTERMEDIA O ECLECTICA:**

Plantea que la Mancomunidad puede desarrollar la prestación de servicios, pero establece la necesidad de que se puedan determinar límites ya que se corre el riesgo que la Mancomunidad pueda convertirse en una empresa y perder su naturaleza de asociación voluntaria para el desarrollo conjunto de los municipios. Adicionalmente se corre el riesgo de una captura de parte de grupos de profesionales o de ONG's que puedan utilizar a la mancomunidad para perpetuar bajo el título de Mancomunidad servicios que podrían generar un tergiversante monopolio con el correspondiente título de Mancomunidad.

Algunas posturas dentro de la teoría plantean que se debe restringir a la Mancomunidad a la prestación de servicios que este estrechamente relacionados con el objetivo de su conformación, vale decir que una Mancomunidad que ha nacido para la prestación de servicios en salud debe única y exclusivamente trabajar en esa área y no ingresar a por ejemplo la prestación de servicios para fortalecer la gestión administrativa municipal.

Un segundo planteamiento es el relativo a la necesidad de fijar límites en cuanto a la posibilidad de que una mancomunidad pueda conformar empresas prestadoras de servicios, esta teoría plantea que se debe establecer límites en cuanto a que se pueda recrear empresas públicas en cualquiera de sus modalidades, y que se crearía un alto riesgo de volver a un sistema estatista de empresas públicas con el inminente riesgo de que se caiga en las famosas quiebras estatales y en los riesgos de la generación de un nuevo espacio de corrupción pública.

Esta postura por tanto plantea que se debe permitir a la mancomunidad la posibilidad de prestar servicios pero en un marco bien delineado que evite incurrir en errores que pueden ser muy costosos para el Estado.

### **TEORIA QUE NIEGA LA POSIBILIDAD QUE LAS MANCOMUNIDADES PUEDAN PRESTAR SERVICIOS:**

Esta teoría plantea que la naturaleza de una Mancomunidad de Municipios es de orden asociativo con objetivos específicos, por lo tanto la única función que puede cumplir la Mancomunidad es cumplir sus mandatos de creación no pudiendo en absoluto ingresar a la prestación de ningún servicio, ya que por ejemplo si una mancomunidad ha nacido para la adquisición conjunta de un determinado bien, cumplido ese objetivo no se puede pretender que esa misma mancomunidad preste servicios a otros municipios en por ejemplo, asesoramiento técnico para compras.

La teoría es bastante crítica a cualquier posibilidad de que los municipios puedan hacer otro tipo de pagos más allá de lo determinado como contraparte a la Mancomunidad, por lo que no se podría contratarla por ejemplo para que realice los Planes Anuales Operativos para los municipios que la integran.

Al margen de ello está teoría plantea los mismos argumentos que la anterior en sentido de los riesgos de volver a un sistema estatista o a una administración empresarial estatal, pero incrementada con el hecho de que si las Mancomunidades incurren en la prestación de servicios podría convertirse en una Supra Estructura de gestión que no tenga ningún referente legal y destruya las autonomías municipales.

En ese marco de análisis se opera en forma paralela donde el 35% de las Mancomunidades prestan un servicio específico a los Gobiernos Municipales que la integran, demostrando que hay un porcentaje interesante de Mancomunidades que están prestando servicios pero en un marco teórico y de reflexión poco claro.

Si bien se puede hablar tan ampliamente del tema de prestación de servicios en las Mancomunidades es necesario considerar el tema de Planificación Mancomunada ya que se ha partido de una afirmación de que la Mancomunidad es un instrumento de articulación de la Planificación Nacional Departamental y Municipal, pero aun no se ha logrado consolidar ese importante concepto, ya que si bien hay mancomunidades que han iniciado su proceso de Planificación, el Estado todavía no ha podido determinar con precisión los alcances y límites de esa planificación como tal. Se plantea que 21% de las Mancomunidades cuentan un Plan de Desarrollo Mancomunado o una Estrategia de Desarrollo, pero se puede notar que los alcances y marco de operación de ese proceso aun no son tan claros, ello toca inmediatamente a la necesidad de que el Vice-ministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular emita una guía donde se clarifique a cabalidad los alcances de este tipo de planificación, adicionalmente se pueda dar cumplimiento a lo determinado en las disposiciones transitorias del Decreto Supremo 26142, donde se determina la necesidad de la emisión de la mencionada guía.

Es fundamental integrar este tipo de planificación intermunicipal con el Sistema Nacional de Planificación y su respectiva consideración en los ajustes normativos que impulsaba la Unidad de Planificación y Alianzas Estratégicas.

Es importante analizar los marcos de apoyo que han ido recibiendo las Mancomunidades del país, en ese ámbito se puede identificar que hay mancomunidades que han nacido con un interesante apoyo de Organizaciones No Gubernamentales o de la Cooperación Internacional, pero si analizamos el caso específico del Vice-ministerio se podrá notar el siguiente marco de cooperación:

El 35% de Mancomunidades han recibido soporte técnico del VPEPP, a través de proyectos o programas como DANIDA, PAP-HOLANDA. PDCR II, UNICEF, CESO-CANADA.

El 72 % de las Mancomunidades cuentan con al menos un convenio de cooperación con algún Organismo No Gubernamental o agencia de cooperación.

El 74% de las Mancomunidades están integradas al denominado Sistema Asociativo Boliviano.



## **5.- A MODO DE CONCLUSIONES:**

**Las Mancomunidades Municipales se han convertido en una interesante oportunidad de desarrollo conjunto municipal.**

**Las Mancomunidades han logrado conjuntamente el Estado, Organizaciones No Gubernamentales e Internacionales, el diseño de un marco institucional y jurídico que trata de adecuarse a la realidad y necesidades de las Mancomunidades en ese orden.**

**Se han generado experiencias muy interesantes sobre el aprovechamiento de economías de escala que genera el proceso de Mancomunidades.**

**Se han identificado grandes oportunidades que brindan las Mancomunidades en términos de prestación de servicios a sus Gobiernos Municipales asociados.**

**Se han podido desarrollar interesantes conceptos sobre el tema de la Mancomunidad competitiva.**

**Se han generado experiencias enriquecedoras en ámbitos de especialización de las Mancomunidades (Turismo, Medio Ambiente, Salud etc...).**

**Se han logrado integrar y ejecutar programas de apoyo a los Gobiernos Municipales a través de las Mancomunidades.**

**Se ha generado importantes experiencias en materia de redes técnicas para el proceso de Mancomunidades.**

**La Mancomunidad ha permitido generar procesos de integración y fortalecimiento de corrientes de unidad municipal.**

## **LOS TEMAS IRRESUELTOS:**

**Se debe hacer un ajuste normativo integral, que implica la formulación de una Ley de Mancomunidades que permita consolidar jurídicamente la naturaleza y los marcos de operación de las Mancomunidades en Bolivia.**

**La Planificación de las Mancomunidades aun no ha logrado consolidar de manera efectiva el sueño de convertirse en un instrumento de articulación de niveles de planificación.**

**Las Mancomunidades no han logrado consolidar todavía elementos y mecanismos de integración de los actores sociales.**

**Aun no se han conseguido un efectivo compromiso económico de los Gobiernos Municipales frente a las Mancomunidades.**

**Las Mancomunidades aun no lograron alcanzar un rol de alta especialización, que para muchos era uno de los ejes que les permitiría alcanzar mayores resultados.**

**Los marco de fortalecimiento y apoyo a Mancomunidades no han logrado integrarse de manera tan efectiva.**

**No se operativizan acciones de orden estratégico para el Ordenamiento Territorial utilizando el concepto de Mancomunidad de Municipios.**

**Aun las políticas públicas de apoyo a Mancomunidades como los incentivos de contrapartes menores no han tenido los procedimientos, ni mandatos claros para su real ejecución.**

#### **TAREAS ESTRATÉGICAS QUE SE DEBERIAN EJECUTAR EN MATERIA DE MANCOMUNIDADES:**

- ◆ **Se debe desarrollar una Segunda Estrategia Nacional de Mancomunidades que defina acciones para impulsar la consolidación operativa de las Mancomunidades.**
  - ◆ **Se debe aprobar un procedimiento específico que clarifique el rol de las Mancomunidades en la nueva política de compensación y crédito sub-nacional, así como el establecimiento de criterios claros para que las Mancomunidades puedan acceder a los incentivos creados por Ley**
  - ◆ **Se debe ajustar la visión del proceso de Planificación Intermunicipal, buscando que las Mancomunidades desarrollen planes que integren criterios del Uso y Ocupación del territorio, convirtiéndolas en herramientas para el Ordenamiento Territorial del País.**
  - ◆ **Se debe fortalecer y facilitar las oportunidades para que las Mancomunidades puedan prestar servicios a sus Gobiernos Municipales.**
- **TAREAS ESTRATÉGICAS QUE SE DEBERIAN EJECUTAR EN MATERIA DE MANCOMUNIDADES:**
- ◆ **Se debe desarrollar e impulsar criterio de integración e involucramiento en las Mancomunidades de los actores sociales.**
  - ◆ **Se debe consolidar un ordenamiento de la cooperación que impulsa planes, programas y proyectos a favor de Mancomunidades, no solo para evitar alteración de la política de compensación, sino también para evitar duplicaciones de esfuerzos y dispersión de recursos.**
  - ◆ **Se debe ejecutar acciones focalizadas atendiendo a los diferentes tipos de Mancomunidades para operar transferencias horizontales de experiencias.**

**EL RETO DE HOY EN EL TEMA DE MANCOMUNIDADES ES CONSOLIDAR EL PROCESO DE INTEGRACIÓN MUNICIPAL CONVIRTIÉNDOLO EN UN INSTRUMENTO PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL Y LA LUCHA EFECTIVA CONTRA LA POBREZA.**

## **Participación comunitaria en prevención del delito en América Latina**

### **¿De qué participación hablamos?**

*Lucía Dammert<sup>1</sup>*

#### **INTRODUCCION**

La participación comunitaria en prevención del delito ha tomado un lugar central en las políticas públicas de seguridad en América Latina. Esta situación se presenta principalmente por la fuerte tendencia de crecimiento de los delitos denunciados, la violencia utilizada en ellos, el temor ciudadano, y la aparente dificultad gubernamental para enfrentar dichas problemáticas. En este sentido, las políticas de participación buscan concitar apoyo ciudadano e incrementar la legitimidad de las instituciones encargadas del control y de la prevención de la criminalidad.

En este contexto se han replanteado los pilares de las políticas públicas dirigidas a reducir el delito, los que por cierto incluyen la relación entre la policía y la comunidad. En este contexto, la *comunidad* ha adquirido un mayor papel en las políticas dirigidas a disminuir la violencia y la criminalidad. Como consecuencia de ello, se presenta en el plano discursivo un cambio del paradigma de la seguridad pública, hacia la seguridad *democrática* o seguridad *ciudadana*, lo que en la práctica se ha traducido en la búsqueda de mayor participación comunitaria en las políticas de seguridad y de mejorar la relación con la policía. Naturalmente la seriedad de estos esfuerzos presenta diversos matices nacionales. En algunos casos, la importancia de la participación ha quedado en la retórica de políticos y administradores públicos, mientras que en otros casos se han formulado estrategias de participación que efectivamente buscan involucrar a la población. Un ejemplo reciente es el Plan Nacional de Prevención del Delito de Argentina que ha logrado establecer una estrategia de participación de la comunidad local en las áreas donde este se ha implementado.

En este contexto partimos de la hipótesis que las políticas de participación ciudadana tienen tres objetivos específicos: en primer lugar, mejorar la muchas veces deteriorada relación entre la comunidad y la policía, con la esperanza de consolidar un lazo de trabajo común donde la comunidad participe en la prevención de la criminalidad y respalde el accionar policial. En segundo lugar, se pretende fortalecer las redes sociales existentes bajo la presunción que esto permitirá el desarrollo y consolidación del capital social<sup>2</sup> local y a su vez esto se convertiría en una estrategia central de prevención de la violencia. Finalmente estas políticas de participación tienden a consolidar el proceso de descentralización, que otorga a los municipios un rol cada vez más activo en la formulación e implementación de dichas estrategias.

El objetivo de este artículo es analizar las políticas públicas de prevención comunitaria del delito, es decir aquellas experiencias de participación comunitaria que son generadas por el gobierno. Especialmente nos centramos en los desafíos y problemas que se plantean en su desarrollo para la obtención de los objetivos específicos mencionados anteriormente. Específicamente se busca plantear la estrecha relación existente entre las políticas de participación comunitaria y las instituciones policiales, y la potencialidad de dichas políticas en la consolidación e incluso creación de capital social. De esta manera, se analiza el rol público en la definición de nuevas estrategias frente a la inseguridad basadas específicamente en la participación comunitaria<sup>3</sup>.

El presente artículo se divide en cuatro secciones. En primer lugar se presentan los principales conceptos, temas y problemas de la participación comunitaria en prevención del delito. De este análisis se desprenden las problemáticas y desafíos principales a este tipo de iniciativas. La segunda sección presenta el análisis de tres casos con presencia de políticas

---

<sup>1</sup> Investigadora del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile

<sup>2</sup> Si bien existen diversas interpretaciones del concepto capital social, en este artículo tomamos la definición realizada por Putnam (1993) cuando establece que capital social son las instituciones, relaciones y normas que dan cuerpo a la calidad y cantidad de interacciones sociales. Diversos estudios han hecho hincapié en este concepto y su relación con el delito, así por ejemplo un reciente estudio concluyó que “las comunidades con poco o deficiente capital social deberían ser más susceptibles a la violencia” (BID, 1999). Para mayor detalle ver: Durston, 2000; Moser y Holland, 1997; Fajnzylber, 1997.

<sup>3</sup> Es importante mencionar la existencia de experiencias de participación en prevención del delito que han sido impulsadas por la comunidad sin participación gubernamental. Para mayor detalle ver: Smulovitz, 2000.

de participación comunitaria que buscan dar respuesta a la problemática local de la inseguridad. En primer lugar, en Córdoba, Argentina, el gobierno provincial ha aprobado una importante reforma de la policía que ha ido unida a la estrategia de conformación de JUNTAS VECINALES. Por otro lado, en San Paulo, Brasil, la Policía Militar del Estado adoptó la filosofía de la policía comunitaria y paralelamente impulsó la conformación de CONSEJOS DE SEGURIDAD municipales o barriales. Finalmente, en Chile el Gobierno se encuentra implementando una política de conformación de CONSEJOS COMUNALES DE SEGURIDAD donde la participación de la policía es aún limitada. Sin embargo, la institución policial (Carabineros) ha desarrollado un cambio en la estrategia operacional que enfatiza en establecer una mayor relación con la comunidad. La tercera sección presenta un análisis comparado de los casos expuestos, buscando identificar sus similitudes y diferencias. Finalmente, se presentan algunas conclusiones que se desprenden de las experiencias analizadas.

## **CONCEPTOS, TEMAS Y PROBLEMAS DE LA PARTICIPACION COMUNITARIA**

En las últimas décadas se ha evidenciado un notable cambio en la forma como se aborda la prevención del delito en el mundo. Es así como en la actualidad el control del delito no es visto como una tarea única y exclusiva de las instituciones públicas destinadas a ello sino más bien se ha convertido en una tarea más difusa y fragmentada en manos de diversas instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales y la comunidad en general. De esta manera, la responsabilidad del problema del crimen se ha trasladado de la esfera gubernamental a la pública.

En el centro de este cambio de paradigma Crawford (1997) encuentra tres conceptos sobre los que las principales políticas públicas han sido construidas: *prevención, comunidad y asociación (partnerships)*. Estos conceptos son también centrales en la definición de las políticas de seguridad en América Latina y a pesar de su importancia carecen de una definición conceptual clara lo que permite su utilización en estrategias diversas que involucran perspectivas sociales e ideológicas distintas. A continuación se presenta un

breve debate sobre las características principales de estos conceptos en políticas públicas de prevención del delito.

En primer lugar la *prevención* definida como “las políticas, medidas y técnicas, fuera de los límites de sistema de justicia penal, dirigidas a la reducción de las diversas clases de daños producidos por actos definidos por el Estado” (Van Dijk, 1990) se ha consolidado como una estrategia eficaz y eficiente en la disminución del delito. El reconocimiento de la importancia de la prevención ha ido de la mano con el desarrollo de interpretaciones de la criminalidad que ponen énfasis en los factores de riesgo (Dammert 2001a; De Roux, 1994; Crawford, 1997). De esta manera, las medidas que buscan prevenir el incremento de dichos factores (por ejemplo consumo de alcohol y porte de armas) son consideradas centrales en la disminución no sólo de los delitos sino también de la sensación de inseguridad ciudadana.

En segundo término el concepto de *comunidad* se ha convertido en uno de los más utilizados en política pública. Especialmente en el área de la prevención del delito el interés por la comunidad se puede explicar a partir de las diversas posturas que explican la relación entre delito y comunidad. Así por ejemplo la consolidación de la comunidad es vista como un proceso ligado a la disminución del delito y de las oportunidades para cometer delitos, a la defensa frente a los extraños o a la formación de un espacio social homogéneo y por ende seguro. A pesar de la amplitud de su conceptualización, no se puede desdeñar su importancia y centralidad en las políticas públicas así como su profunda vinculación con la prevención del delito.

Finalmente la *asociación* se presenta como una estrategia de acción necesaria para poder enfrentar el delito. La literatura pone énfasis en la formación de asociaciones entre diversas agencias estatales (Crawford, 1997) y las funciones que esta asociación puede tener así como sus consecuencias sobre el delito. Además, es también relevante analizar la asociación entre la comunidad y los organismos públicos en la búsqueda de mejoras al problema delictual, de esta forma se involucra directamente a la comunidad en el diseño y desarrollo de las iniciativas preventivas.

Este llamado a la participación de la comunidad en tareas de prevención y en la formación de asociaciones de trabajo se ha hecho especialmente evidente en dos estrategias gubernamentales: reforma policial y consolidación de espacios de participación comunitaria.

#### **A. Reforma policial y policía comunitaria: características de un proceso complejo**

La policía comunitaria es una de las estrategias de cambio policial que se ha implementado mayoritariamente en el mundo con el claro objetivo de “responder a los abusos de poder, falta de efectividad, pobre confianza pública y dudas sobre la legitimidad de la policía” (Crawford, 1997). Específicamente los programas de policía comunitaria se distinguen por tres características principales: vigilancia a pie y la definición de personal dedicado a determinadas áreas geográficas; el desarrollo de asociaciones en la prevención del delito y el desarrollo de mecanismos de consulta ciudadana sobre los problemas locales más importantes (Trojanowicz y Bucqueroux, 1998; Goldstein, 1998).

Esta amplia caracterización de la policía comunitaria ha generado que programas de diversa índole se implementen bajo el mismo rotulo. De esta manera, nos encontramos con experiencias que se ubican en un extremo caracterizado por la generación de un cambio brusco y rápido, como la reforma de la Policía de Buenos Aires, que generó controversias y resistencias internas a los cambios propuestos. En el otro extremo están los casos donde, por diversos motivos entre los que sobresalen la inercia, la falta de comprensión de sus principios básicos y la reacción institucional frente a los cambios, se adopta la retórica de la policía comunitaria sin generar ningún cambio significativo (Trojanowicz y Bucqueroux, 1998). De esta manera, es evidente que el término *policía comunitaria* ha perdido su contenido inicial y se ha convertido en una categoría de un valor principalmente simbólico.

Específicamente en América Latina a partir de la década de 1980 empezó un debate general sobre el papel de la policía y de la comunidad en la prevención de la criminalidad. El retorno a la democracia en países como Argentina, Brasil y Chile puso de manifiesto la necesidad de que las policías experimentaran transformaciones que les permitieran insertarse en dicho régimen político (Frühling, 2001a; González, 1998; Oliveira y



Tiscornia, 1998). La necesidad de reforma se hizo más evidente debido a la evidencia de un accionar corrupto y violento de miembros de la institución policial, especialmente en Argentina y Brasil, que no sólo involucraban cobros indebidos por parte de los agentes policiales, sino también la comisión de otros delitos. Asimismo, el incremento de la criminalidad y de la sensación de inseguridad generó una reflexión sobre la necesidad de incrementar la eficacia policial.

Ante las demandas ciudadanas, las instituciones policiales han puesto como principal tema la carencia de infraestructura y personal necesario para controlar la delincuencia. Sin embargo, la última década muestra una alza de la inversión pública en la infraestructura policial en prácticamente todos los países de la región. Así por ejemplo, en el período 1990-96 el aporte fiscal a Carabineros y la Policía de Investigaciones de Chile creció en un 93.3% (Oviedo, 2000), de igual manera el gasto total de la Policía Federal Argentina paso de 488 millones de dólares en el año 1993 a 734 millones en el año 2000<sup>4</sup>.

Esta situación ha puesto en claro la necesidad de procesos de reforma de la policía que en algunos casos toma el nombre de policía comunitaria. En estos procesos se puede identificar la presencia de las tres características principales de la policía comunitaria analizadas anteriormente. Específicamente se puede evidenciar la presencia de un claro discurso dirigido hacia la consolidación de la prevención como estrategia central del accionar policial, la intensificación de la participación comunitaria, la centralidad de su rol en la disminución del delito y la sensación de inseguridad; y la conformación de asociaciones entre la policía y la comunidad.

## **B. Participación comunitaria en prevención**

La participación comunitaria en temas de seguridad está ligada a dos tipos de iniciativas. En primer lugar, la que nace por una iniciativa del gobierno y la institución policial, que buscan acercarse a la población como una estrategia para mejorar su imagen así como para establecer ámbitos de cooperación en la prevención del delito. Un ejemplo de este tipo de

organización son los Comités de Protección Ciudadana de Chile, que se desarrollan a partir de una política expresa de creación de espacios comunitarios de evaluación, propuesta e implementación de programas de prevención (Araya Moya, 1999; Paz Ciudadana, 2000a). Por otro lado, hay asociaciones comunitarias que nacen de la preocupación de los ciudadanos mismos que --faltos de respuesta de los organismos públicos-- deciden organizarse independientemente. Ejemplo de este tipo de organizaciones es el Plan Vecinos Unidos del barrio de Saavedra en Buenos Aires (Smulovitz, 2001). Si bien estos tipos ideales sirven para explicar el fenómeno de la participación comunitaria, rara vez se presentan en estado puro, la mayor parte de los casos son una mezcla de ambos.

Especialmente en América Latina las iniciativas gubernamentales para intensificar la participación comunitaria en prevención del delito han estado ligadas a cambios en las instituciones policiales y a la creación de organismos dedicados a su organización. En este sentido, el análisis de los casos propuestos permite identificar las características centrales de las políticas de participación comunitaria en América Latina así como sus limitaciones y desafíos.

### **ESTUDIOS DE CASO**

El análisis de las políticas de participación comunitaria se presenta a partir de tres casos representativos en América Latina<sup>5</sup>: Las Juntas vecinales de Seguridad Ciudadana en Córdoba (Argentina); los Conselhos de Segurança (CONSEG) de San Pablo (Brasil) y los Consejos Comunales de Seguridad Ciudadana en Chile. En todos los casos, la política de participación se materializa en una propuesta concreta de formación de espacios de reunión de los principales actores políticos y sociales de la comunidad así como los vecinos en general.

Los casos analizados pueden analizarse a partir de tres dimensiones centrales. En primer lugar, la definición del rol ciudadano como objeto y/o actor de la política pública. Esta

---

<sup>4</sup> Información de la Secretaría de Justicia y Seguridad Ciudadana, Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

<sup>5</sup> Los gobiernos federales de Argentina y Brasil delegan los poderes de policía al nivel de gobierno provincial y estadual respectivamente, por lo que se analiza esta situación en particular. En el tercer caso, Chile tiene un

definición es central ya que en algunos casos el concepto participación es utilizado como un recurso discursivo pero en términos reales la comunidad no juega ningún rol en el diseño e implementación de las políticas. En segundo lugar, el papel del gobierno, definición que tiene claras repercusiones sobre las instituciones de participación creadas, su autonomía y su futuro desempeño. Finalmente, el diseño técnico de estas experiencias, que presentan variaciones notables que se evidencian no sólo en el esfuerzo de realizar diagnósticos, evaluaciones ex ante e indicadores de seguimiento, sino también en la formación de los recursos humanos dedicados a esta temática.

## **1. Argentina**

La criminalidad se ha convertido en uno de los problemas de mayor preocupación social en Argentina. Esta situación se caracteriza por: altos porcentajes de desconfianza en las principales instituciones públicas encargadas del control del delito, así por ejemplo en el análisis latinoamericana de la confianza pública se encuentran los niveles más bajos en Argentina donde solo un 1.7% dijo confiar en la policía (Dammert y Malone, 2001). Por otro lado, se evidencia un incremento de las tasas de delitos denunciados que en el período 1990-00 se triplicó (DNPC, 2000a). Finalmente, existe un claro aumento de la sensación de inseguridad que se presenta cuando más del 39% de la población dice sentirse muy inseguro al oscurecer en su zona de residencia y cuando más del 50% considera muy probable ser víctima de algún delito (DNPC, 2000b). Esta preocupante realidad ha sido enfrentada con una variedad de políticas públicas que buscan mitigar la problemática pero que no ha sido exitosas en prácticamente ninguno de estos aspectos. De esta manera, a partir de la década de 1990 se puso énfasis en las instituciones policiales y en la participación comunitaria como posibles generadores de cambio.

La falta de eficiencia policial para responder al incremento de la delincuencia tiene un evidente efecto sobre la sensación de inseguridad pública convirtiéndose en una variable central en el análisis académico y político de la situación (Dammert y Malone, 2001). Esta

---

régimen de gobierno unitario que centraliza las políticas y del cual dependen las dos instituciones policiales existentes

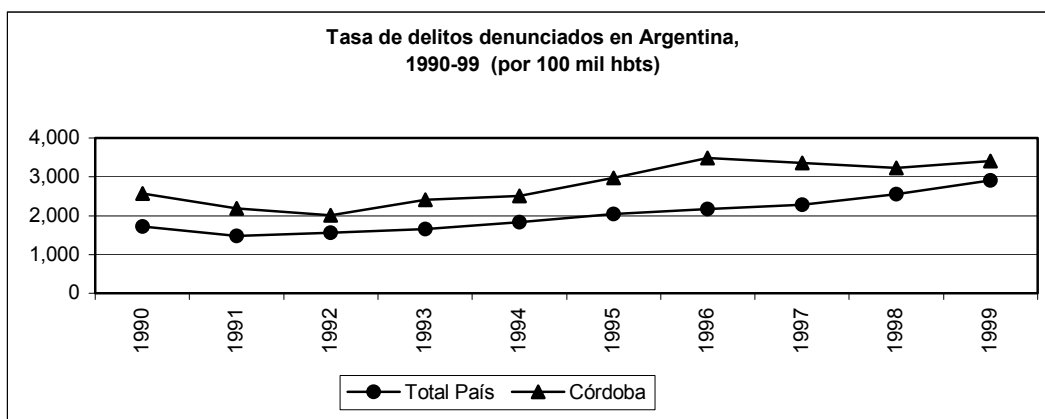
sensación de temor e inseguridad ha generado cambios en el uso del espacio público de las ciudades (Dammert, 2001), la urbanización (Valdés, 2000) y las redes sociales (Smulovitz, 2001). En este sentido es posible establecer consecuencias sociales del temor ciudadano que repercuten sobre la calidad de vida en los principales conglomerados urbanos al abandonar los espacios públicos, generar urbanizaciones privadas, cerradas y vigiladas por seguridad privada e influyen en una mayor polarización socioterritorial y a un proceso de descomposición de las redes sociales existentes.

Esta situación plantea la necesidad de políticas innovadoras de prevención del delito que son abordadas desde perspectivas diversas. Así por ejemplo, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires ha puesto énfasis en el endurecimiento de las penas y el aumento de los poderes de la policía mientras por otro lado, la policía de la Provincia de Río Negro hace hincapié en el fomento de la participación y la coordinación con la comunidad (Font, 1999). Finalmente la experiencia en Córdoba presenta un caso interesante a nivel nacional ya que se caracteriza por un proceso continuo de transformación institucional. .

#### **A. El Contexto Cordobés**

Al igual que el resto de la Argentina, la Provincia de Córdoba presenta una tendencia creciente en la tasa de delitos denunciados (incluye todos los delitos). Como se puede observar en el Gráfico 1, durante la década de 1990 dicha tasa provincial se ha mantenido por encima de la tasa nacional, pero mostrando un estancamiento en el porcentaje de incremento a partir del año 1996.

#### **Gráfico 1**



Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional de Política Criminal, 2000.

Así mismo, información oficial de encuestas de victimización nacional presenta que en la Ciudad de Córdoba el porcentaje de victimización es menor que en otras provincias y que el total nacional. Asimismo, la cifra negra y la falta de confianza en instituciones gubernamentales como motivo de no-denuncia son también menores. Paradójicamente, la evaluación positiva del accionar policial es bastante menor que en el resto de provincias consultadas (DNPC, 2000b).

Dado el contexto, el actual gobierno ha puesto un marcado énfasis en la formulación e implementación de políticas de seguridad que generen el respaldo poblacional, como la compra de móviles para el patrullaje policial. Asimismo, se han formulado diversas reformas dentro de la institución policial (en proceso de implementación) como la unificación de la carrera policial dejando de lado la separación entre oficiales y suboficiales; el alargamiento del período de capacitación de sus miembros, la consolidación del patrullaje preventivo a pie, motorizado y en vehículos; y el desarrollo de actividades con la comunidad<sup>6</sup>.

Con relación a las actividades desarrolladas con la comunidad, estas políticas son formuladas e implementadas desde dos ámbitos institucionales: la Policía

<sup>6</sup> Para mayor detalle ver Dammert (2001) en Boletín *Policía y Sociedad Democrática*, Año III, No. 9, agosto 2001, CED.

y el Ministerio de Gobierno. Ambas instituciones buscan respaldar actividades de participación comunitaria que tiendan a incrementar la confianza en la policía y sobretodo a disminuir la sensación de inseguridad ciudadana.

## **B. Contexto Institucional**

### **La Policía de Seguridad**

La policía de seguridad<sup>7</sup> está a cargo de la prevención y control del delito, así como la realización de la investigación criminal en el interior de la provincia. Esta institución cuenta con 11.456 miembros (una de las más grandes del país) y depende del Ministerio de Gobierno. A partir del año 1983 los gobiernos provinciales han implementado políticas destinadas a la reforma policial, proceso que se ha intensificado en el último quinquenio.

Estos procesos de cambio institucional han tenido como telón de fondo la necesidad de mejorar la relación con la comunidad e incrementar la confianza pública en la policía. De esta manera se han producido cambios en dos planos: en la estructura institucional y en las estrategias operacionales. Con relación a los cambios institucionales aprobados en el año 2000, además de los señalados anteriormente, es notable el énfasis puesto en la definición de una estructura meritocrática donde sean concursos públicos los que definan los ascensos dentro de la institución. De esta manera se percibe la intención de establecer una mayor necesidad de capacitación en la fuerza, lo que se comprueba con el nuevo requisito de educación secundaria completa para los que ingresen a la policía a partir del año 2001 y la necesidad de conseguir el título para aquellos que están en la institución y aún no lo obtuvieron.

<sup>7</sup> El sistema de seguridad pública en Córdoba tiene un elemento único en el país: la Policía Judicial. En 1995 se consolidaron sus funciones en la órbita del Ministerio Público, pero su capacidad de acción está seriamente limitada por la falta de recursos económicos y humanos, por lo que su área de acción se circunscribe a la Ciudad de Córdoba donde se encarga de la investigación criminal. Esa policía está compuesta por casi 700 miembros y se organiza fundamentalmente sobre la base de gabinetes de investigación técnica sin uso de la fuerza pública, atribución que mantiene la Policía de Seguridad.

Con relación a las estrategias operacionales nos encontramos frente a cambios significativos. Por un lado se ha puesto énfasis en el patrullaje preventivo realizado a pie, o en vehículos de acuerdo a las necesidades locales. En este sentido, el gobierno provincial ha hecho una inversión pública en móviles e infraestructura que ha redundado en mayor presencia policial en las calles (Voz del Interior, Noviembre 2000). Así por ejemplo, se compraron más de 700 vehículos destinados al patrullaje, 150 motos y miles de chalecos antibala lo cual se suma a la inversión que los gobiernos anteriores realizaron en infraestructura policial (Voz del Interior, Julio 2000).

Paralelamente, la policía ha adoptado un discurso público de apoyo y desarrollo de acciones comunitarias que se realizan desde el *Departamento de Coordinación Comunitaria* creado en 1996. El objetivo de este Departamento es “la inserción en las diferentes instituciones que componen el espectro social de Córdoba a través de la comunicación y la participación para analizar los problemas imperantes en materia de seguridad” (Policía de Seguridad, documento interno). Este Departamento no cuenta con un número estable de miembros, por lo que su nivel de actividad depende del énfasis que le otorgue la jefatura de la institución en un contexto específico<sup>8</sup>. Así por ejemplo en Abril del 2000 se presentó la campaña provincial “*este sábado su comisario lo escucha*” que buscó generar encuentros entre los vecinos y los comisarios. Si bien las evaluaciones de dicha actividad son mixtas (Voz del Interior, Abril 2000) la relevancia de la relación con la comunidad se reflejó en el apoyo institucional que recibió dicha iniciativa. Lamentablemente este respaldo institucional parece fluctuar y no consolida un área dedicada a la relación con la comunidad lo que se comprueba con la carencia de capacitación específica de los miembros de este departamento y su constante trasladado a diversas áreas funcionales de la institución en períodos cortos de tiempo.

La actividad comunitaria desarrollada por la policía se centra especialmente en la realización de jornadas de seguridad y participación ciudadana donde se invita a la población a participar e informarse de las problemáticas principales así como de las actividades desarrolladas por la institución. Otra de las estrategias utilizadas es la

utilización de alarmas comunitarias en aquellos barrios donde el centro vecinal así lo solicite. Este sistema implica la colocación de alarmas domiciliarias, sin conexión a central policial alguna, cuya función principal es generar ruido en un vecindario donde ocurre algo sospechoso con la intención de disuadir al probable victimario y llamar la atención de la policía. El costo de cada alarma no supera los 20 dólares, los que son pagados por los dueños de los domicilios involucrados (Voz del Interior, 9 de Julio, 2000). Este mecanismo de “vigilancia” vecinal ha tenido gran desarrollo en los últimos años alcanzando una cobertura de más de 2200 alarmas en 25 barrios de la ciudad.

Finalmente, las coordinadoras comunitarias participan en la conformación y desarrollo de las juntas vecinales. A pesar que su protagonismo en esta actividad se analizará en la sección dedicada a las juntas vecinales, es posible adelantar que su participación es vital en la consolidación de las juntas así como en el mantenimiento del interés en un lapso de tiempo prolongado.

## **b. La gestión pública**

El organismo público encargado de la seguridad ciudadana y específicamente de la participación comunitaria es el *Programa de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana* dependiente del Ministerio de Gobierno de la Provincia. Este programa fue creado en 1996 y tiene como objetivos el desarrollo de estrategias que tiendan a modificar las condiciones que impulsan al delito; el apoyo a las iniciativas comunitarias; el apoyo a las políticas públicas relacionadas con la temática; la elaboración de estrategias de prevención especialmente dirigidas a los jóvenes y ancianos, y publicar las experiencias realizadas en la provincia (Ley 8574). Desde su creación hasta mediados del año 1999 las tareas del programa se centraron en la coordinación de actividades con otras entidades públicas como el Ministerio de Educación.

Recién en Agosto del año 1999 se creó el *Consejo de Seguridad Ciudadana* que está integrado por el Director del organismo, el *Consejo Provincial de Seguridad Ciudadana* y

---

<sup>8</sup> Los miembros del Departamento son mayoritariamente mujeres llamadas Coordinadoras Comunitarias.



todas las *Juntas Vecinales de Participación Comunitaria* que se constituyan. Las funciones del Consejo son variadas y abarcan acciones como “levantar y llevar actualizado el mapa de riesgo delictivo” hasta “organizar para los miembros de las juntas vecinales cursos de capacitación y llevar adelante toda iniciativa comunitaria que se ajuste a las normas orgánicas y al objetivo de reducir la violencia mediante la participación ciudadana” (Decreto 1915/99). Por otro lado el *Consejo Provincial de Seguridad Ciudadana* tiene funciones de asesoramiento y está integrado por ocho consejeros. Este cuerpo asesor tiene como objetivos delinear las medidas, programas y proyectos que consoliden la participación comunitaria así como realizar actividades de formación, capacitación y extensión. Los miembros del consejo son académicos de renombre en la provincia y un representante de la institución policial, cuya labor es ad-honorem y tiene una duración anual. Durante el primer año la principal actividad del consejo estuvo ligada al diseño de las políticas de participación, específicamente de las juntas vecinales. A pesar de las buenas intenciones de la normativa, el consejo asesor ha tenido una actividad irregular a lo largo de su primer año de desarrollo. En algunos casos se han realizado actividades de capacitación a los miembros de la policía y de apoyo a las iniciativas del Director del Consejo pero sin mayor regularidad.

Esta situación está relacionada con mínimo presupuesto con el que cuentan estos organismos públicos. De hecho el presupuesto provincial para el año 2001 del Consejo tenía como gasto central la remuneración del Director, situación que deja sin margen para la realización de otras actividades<sup>9</sup>. Esta situación demuestra que si bien la seguridad ciudadana es parte central del discurso político público, en la práctica se destinan recursos humanos y financieros limitados para la implementación y desarrollo de estas políticas. Es decir los organismos encargados de la participación comunitaria en prevención del delito tienen un papel marginal dentro de la estructura de sus respectivas instituciones.

### **Juntas Vecinales de Participación Comunitaria**

Las políticas de participación comunitaria en prevención del delito se han desarrollado

desde inicios de la década de 1990 (Gobierno de Córdoba, 1999). Específicamente a partir del año 1996 el *Departamento de Coordinación Comunitaria* desarrolló jornadas de debate público sobre los problemas de la criminalidad en diversos barrios. Esta estrategia de acción no incluyó una organización posterior de la comunidad, y en muchos casos la presencia policial en los barrios era vista como parte de una campaña institucional para restablecer su prestigio ante la ciudadanía, pero sin una clara intención de construir una estrategia de prevención relevante.

Con la creación del Consejo de Seguridad las *Juntas Vecinales* cobraron entidad legal (Decreto 1915/99). De esta manera se establecieron los mecanismos para la constitución de las mismas, que se inicia con la convocatoria, por parte de la policía y el gobierno, a los vecinos de un área determinada a participar de una reunión pública donde además de explicar la importancia de la asociación, se dispondrá de un registro de colaboradores que demuestren su interés en participar de dicha experiencia. Si bien la convocatoria estuvo pensada para la comunidad en general se aceptó la participación de instituciones no gubernamentales por medio de representantes previamente designados. La coordinación de cada junta estaba a cargo de un vecino designado por el Director del Consejo de Seguridad, cuya principal tarea era establecer de enlace entre la junta y el consejo así como elaborar un informe mensual de las actividades de la junta. En la normativa original se estipulaba que la coordinación de las juntas sería un trabajo remunerado por el gobierno, sin embargo esto nunca se llegó a implementar.

De igual manera, la normativa establece que las juntas se deberán conformar en las jurisdicciones que correspondan a cada precinto de la policía en la ciudad de Córdoba y en todas las jurisdicciones de más de 10 mil habitantes en el interior. Así mismo, se estableció la posibilidad de establecer juntas en zonas rurales con el objetivo principal de colaborar en la seguridad de la producción agropecuaria.

Esta normativa marca un primer momento de implementación de la política de participación comunitaria en la cual el Consejo seleccionó 10 sectores del territorio

---

<sup>9</sup> Entrevista al Director del Consejo de Seguridad Provincial.

provincial donde se propuso establecer planes piloto de juntas vecinales de participación ciudadana. La selección de estos sectores se realizó a propuesta del Director del Consejo, lamentablemente no se pudo acceder a información alguna que explique si existieron criterios técnicos para dicha selección. De esta manera, las juntas fueron constituidas en las comisarias desde donde se convocó a las organizaciones no gubernamentales y a la población en general. Si bien en un inicio se hizo presente un número de vecinos y organizaciones locales constantemente, a medida que fue pasando el tiempo la asistencia disminuyó notablemente.

A partir de este infructuoso primer esfuerzo se replantearon los lineamientos de la organización de las juntas. Es así como nos encontramos con un segundo momento donde se constituyeron juntas vecinales de forma gradual en aquellos lugares donde los vecinos explícitamente lo requerían. En este proceso se crearon 20 juntas en diversas localidades de la Provincia. En cada una de ellas se han generado propuestas, acciones y debates diversos de acuerdo a sus problemáticas principales, pero en la mayoría se han centrado en la adquisición e instalación de alarmas comunitarias.

Esta experiencia sirve para ratificar que el reclamo público por mejorar la seguridad en los barrios es constante, pero no siempre conduce a la organización comunitaria y al compromiso de participación. Por el contrario, en un primer momento se identifica que los vecinos se organizan para presentar reclamos concretos como la necesidad de una alarma o de limpieza de un área del barrio. En este sentido es vital diferenciar entre iniciativas reales de participación y compromiso comunitario, y reclamos puntuales que involucran a la población pero que no conllevan un compromiso posterior de participación.

Si bien la comunidad juega un rol en la creación y desarrollo de las Juntas Vecinales, este papel impulsor es muchas veces hegemonizado por líderes políticos locales que pretenden canalizar sus pedidos específicos a través de la organización comunitaria. La presencia masiva de vecinos se genera cuando se trata un tema puntual, como el mejoramiento de un área problemática. Esta situación, unida a la carencia de un soporte técnico que apoye las iniciativas comunitarias, ha generado un estancamiento de la experiencia comunitaria.

Uno de los obstáculos encontrado en el análisis de esta iniciativa es la carencia de información no sólo relativa al tipo de participantes, periodicidad de las reuniones o las tareas realizadas por las juntas sino también relacionada con la estructura misma de la propuesta. En este sentido es evidente que se carece de un desarrollo técnico que permita monitorear y evaluar los diversos estadios de esta experiencia de participación comunitaria.

No obstante esta sería limitación técnica en la evaluación y seguimiento del proyecto, existen algunos indicadores de impacto de la política en la percepción ciudadana de la seguridad. Específicamente, una encuesta de opinión dio cuenta que la confianza de la población en la policía ha aumentado y que la sensación de inseguridad se ha reducido notablemente en los principales barrios de la ciudad (Ministerio de Gobierno, 2001). Obviamente estas cifras deben de ser analizadas con mayor precisión pero permiten vislumbrar un posible impacto concreto de la política de participación pública en prevención del delito.

## **2. Sao Paulo, Brasil**

El incremento de la violencia, el crimen y la sensación de inseguridad en Brasil se evidencia a partir de mediados de la década de 1980. Es así como Brasil ocupa uno de los primeros lugares en los rankings de homicidio, asalto y robo con violencia del continente (Ayres, 1998; Búvinic y Morrison, 1999). De igual manera, la violencia ejercida por las fuerzas de seguridad es alarmante: sólo en el periodo 1990-98 en Sao Paulo 6.218 civiles fueron muertos y 8.711 heridos por policías (Mesquita, 2000). Esta situación coloca a la ciudadanía en el medio de una confrontación cotidiana donde los victimarios y las víctimas se redefinen constantemente.

La problemática nacional se refleja en los principales conglomerados urbanos, como San Pablo y Rio de Janeiro en donde el problema del delito y la relación entre la policía y comunidad se han instalado en el centro de la agenda política. Sin embargo, la política pública que responde a estas problemáticas no es uniforme en el país. Debido a la estructura

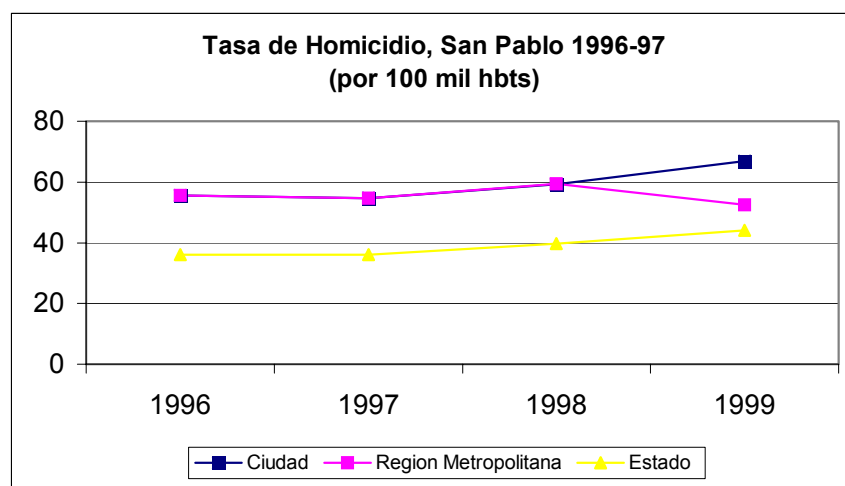
federal del gobierno Brasileño, la seguridad es una responsabilidad principal de los estados que cuentan con dos policías: la Policía Militar, encargada de la vigilancia preventiva, y la Policía Civil, encargada de la investigación criminal (Mingardi, 1998). Rivalidad y conflicto entre estos dos cuerpos de policía son una tradición y conforman sus formas de desempeño cotidiano (Caldeira, 2000).

Las políticas de cambio institucional y de involucramiento de la comunidad en San Pablo son tal vez las experiencias que cuentan con más análisis y evaluación de la región (Frühling, 2001b; Smulovitz, 2000; Khan, 2000). Esta particularidad pone especial interés en este caso ya que cuenta con evaluaciones posteriores a la definición de las políticas de participación.

## **I. El Contexto de Sao Paulo**

El Estado de Sao Paulo es uno de los más grandes y ricos del Brasil (Mingardi, 1998), y presenta un incremento crítico de la criminalidad, la sensación de inseguridad, la violencia policial y la desconfianza en las instituciones públicas. De acuerdo a la información relevada en el Gráfico 2, las tasas de homicidios por cada 100 mil habitantes han seguido una tendencia de crecimiento constante en los últimos años. Por otro lado, estudios recientes demuestran que las policías pasan por una seria crisis de legitimidad, lo que se evidencia en el hecho que en 1995 un 12% de la población aseguró tener más temor a la policía que a los criminales y un 18% a ambos grupos (Khan, 2000). La falta de confianza en la policía, unida al temor público son dos factores explicativos del bajo nivel de denuncia que se estima alcanzó el 33,3% en la década de 1990 (Mesquita, 2000).

**Gráfico 2**



Fuente: Elaboración propia en base a Mesquita, 2000.

## **El Contexto Institucional**

### **a. La Policía Militar**

El Estado de Sao Paulo tiene dos policías; la Policía Civil y la Policía Militar que dependen de la Secretaria de Seguridad Pública. La Policía Civil, compuesta por un poco más de 30.000 miembros, está a cargo de la policía administrativa (por ejemplo el registro de armas) y policía judicial. La Policía Militar, creada durante el gobierno militar en 1969, está a cargo de la prevención. En la actualidad cuenta con más de 80 mil miembros divididos en tropa y oficiales; y ha sido encarada principalmente como un ejército estadual que mantiene aún estrecha relación con las fuerzas armadas, ya que en algunas situaciones es considerada auxiliar de las mismas (Mingardi, 1998).

Ambas instituciones presentan serios problemas de violencia indebida y prácticas corruptas (Caldeira, 2000). En el caso de la Policía Civil, la tortura ha sido considerada como una herramienta para conseguir información, como algunos escándalos mediáticos pusieron al descubierto. Asimismo, los miembros de la Policía Militar se han visto directamente involucrados en casos de tortura, abuso de autoridad y homicidio.

Este accionar ha impulsado el crecimiento de la desconfianza pública hacia las instituciones policiales la que se ha traducido en una privatización de la seguridad de aquellos que pueden “comprar” mayor vigilancia y el desarrollo de mecanismos “alternativos” de seguridad en los sectores más empobrecidos. Por ejemplo, el surgimiento de mafias criminales que controlan favelas enteras brindando seguridad a sus habitantes.

Esta manifiesta crisis de legitimidad de la policía generó un espacio de debate al interior de la Policía Militar sobre alternativas para mejorar la relación con la comunidad. Entre ellas, la filosofía de la policía comunitaria ganó espacio entre algunos oficiales y autoridades políticas como alternativa de mayor eficiencia y eficacia del accionar policial así como para mejorar la relación con la comunidad.

De esta manera a partir de 1995 los lineamientos dirigidos hacia un cambio en el accionar policial se hicieron evidentes con la creación de la *Ouvidoria* (Auditoría) encargada de relevar, analizar y difundir las estadísticas de violencia policial así como de canalizar los casos investigados al poder judicial. El trabajo de la Ouvidoria relevó 10.219 denuncias en el periodo 1996-98, la mayoría de ellas por tortura, abuso de autoridad y extorsión (Mesquita, 2000).

Paralelamente, el discurso institucional de la Policía Militar giró hacia la participación de la comunidad y la prevención como estrategias prioritarias de la institución. Este cambio se concretó en 1997 cuando se adoptó formalmente el concepto de la policía comunitaria como una filosofía central en la institución y en la estrategia operativa. Sin embargo, esta concepción comunitaria no substituyó las anteriores sino que fue acoplada a las practicas tradicionales (Mesquita, 2000) y ha sido progresivamente incorporada en las estrategias y acciones institucionales. Esto se evidencia cuando se comprueba que hasta mayo del 2000 se habían instalado 239 bases comunitarias y menos del 25% de los miembros de la institución han sido capacitados en temas comunitarios y sólo 462 están destinados específicamente a la labor comunitaria (Kahn, 2000).

A pesar de estas limitaciones, es importante recalcar las cuatro áreas donde se puso énfasis para mejorar la relación con la comunidad: en primer lugar, la consolidación de la labor de la Ouvidoria, cuyo aporte al esclarecimiento de casos y a la mayor transparencia en el accionar policial es reconocido. En segundo término, se desarrolló una clara política de publicación y difusión de las estadísticas criminales, lo cual ha permitido el desarrollo de investigaciones en el área, así como una mayor transparencia respecto del impacto de la tarea policial. Las otras dos áreas que se consolidaron con este proceso son la participación comunitaria y su institucionalidad. Es decir, no sólo se convocó abiertamente a las instituciones civiles, las organizaciones no gubernamentales y los líderes comunitarios a participar en la formulación de políticas de prevención sino que por medio de los Consejos de Seguridad (CONSEG) se conforman espacios de participación con cierta autonomía en su accionar. Por su parte, el gobierno ha apoyado el incremento de miembros de ambas instituciones policiales así como sus salarios, que en el período 95-99 aumentaron en más del 150%, así como una intensa inversión en tecnología, móviles y armas para ambas fuerzas (Da Silva, 2000).

La evaluación del plan de policía comunitaria ha dado importantes resultados que comprueban las tendencias encontradas en estudios internacionales así como dan nueva luz sobre problemas relacionados con el plan. En este sentido con relación a la sensación de inseguridad un estudio realizado por ILANUD encontró que más de la mitad de la población que vive en lugares donde se ha implementado el plan y lo conocen dicen sentirse más seguros. Así mismo, el 65% avaló el programa argumentando que funciona muy bien (Kahn, 2000). Estos hallazgos confirman análisis internacionales que establecen que la policía comunitaria impactan positivamente sobre la sensación de inseguridad (Trojanowicz y Bucqueroux, 1998; Goldstein, 1998).

Por otro lado, el plan tiene un impacto significativo sobre la percepción ciudadana del accionar policial ya que casi la mitad de los habitantes que viven en lugares donde se ha implementado el plan y lo conocen evalúan que la policía hace un buen trabajo. Paradojalmente esta evaluación varía notablemente si los ciudadanos no saben de la implementación del plan, donde alcanzó el 26.5% mientras que en los lugares donde no se



implementa el plan un 28.6% de la población evaluó el accionar policial como bueno (Kahn, 2000). Esta situación concuerda con estudios realizados en los Estados Unidos donde se ha encontrado que la percepción ciudadana del accionar policial está influenciado por información que proviene de medios de comunicación más que por un contacto directo con la policía (Muraca, 2000). En este sentido se identifica un claro desafío para las políticas públicas de seguridad que requieren de un contacto permanente con la población y de campañas de información de las acciones realizadas.

Finalmente, no hay una evaluación del impacto del plan sobre la participación comunitaria pero se encontró que no ha tenido un impacto significativo sobre la utilización de medidas comunitarias preventivas como alarmas o vigilancia privada (Kahn, 2000). En reconocimiento de la necesidad de una mejor y mayor relación entre policía y comunidad se ha desarrollado una clara política de fortalecimiento de la participación comunitaria en prevención del delito, dirigida por el gobierno del Estado en conjunto con la Policía Militar.

#### **b. La gestión pública**

La Constitución de 1988 delegó la responsabilidad de las políticas de seguridad a los gobiernos estatales. Específicamente en el Estado de Sao Paulo, la Policía Civil y la Policía Militar dependen directamente del Secretario de Seguridad Pública (Mingardi, 1998). La Ouvidoria, por otro lado, es un organismo independiente de la policía y responde directamente a la *Secretaría de Seguridad Pública*.

La gestión pública en seguridad abarca dos temas centrales: el seguimiento del plan de policía comunitaria en conjunto con la Policía Militar y la consolidación de los Consejos de Seguridad. La formulación e implementación del programa de policía comunitaria involucró la participación de diversos actores sociales y políticos que conformaron el *Comité Asesor para la Creación de la Policía Comunitaria*. La tensión existente entre la comunidad y la policía en general, se evidenció en las primeras reuniones del comité asesor donde los participantes civiles no encontraron respuesta a sus principales demandas. Estos problemas iniciales se han ido superando y se logró conformar un plan de implementación

gradual de la policía comunitaria en diversas zonas del Estado (Secretaría da Segurança Pública, 2000).

Por otro lado, la política de participación vecinal es implementada desde la Secretaría de Seguridad Pública a través de dos organismos: la *Coordinación de los Consejos de Seguridad* y la *Coordinada de Análisis y Planificación*. Ambos organismos efectúan diagnósticos locales y evalúan sus posibles soluciones. Específicamente la Coordinación de los Consejos de Seguridad se encarga relevar los resultados mensuales de los *Consejos de Seguridad* en todo el territorio del Estado los que sirven como insumo para los diagnósticos y propuestas de política (Secretaría de Segurança, 2000).

En síntesis, la gestión pública está orientada a la conformación de espacios ciudadanos de prevención que colaboren con la Policía Militar en la búsqueda de disminuir el delito y la sensación de inseguridad. En este sentido, ambas iniciativas (la policía comunitaria y los consejos de seguridad) comparten un objetivo común articulado desde diversas perspectivas.

### **CONSEJOS DE SEGURIDAD (CONSELHOS DE SEGURANCA – CONSEG)**

La creación de los CONSEG en 1985 presenta el primer indicio de interés público por la participación comunitaria en la prevención del delito. Estos consejos son definidos como “un grupo de personas del mismo barrio o municipio que se reúnen para discutir, analizar, planificar y proponer las soluciones de sus problemas comunitarios de seguridad, desarrollan campañas educativas y estrechan lazos de entendimiento y cooperación entre los diversos líderes comunitarios” (Secretaría da Segurança Publica, 2000). Sin embargo, es a partir de la implementación del plan de policía comunitaria que los consejos toman un papel de relevancia en la política pública estadual.

Los CONSEG se conforman en aquellas áreas elegidas por la Coordinación de Consejos de Seguridad debido a la presencia de indicadores de delito e inseguridad así como por la presencia de policía comunitaria. Este último no es un requisito indispensable y de hecho se

han conformado CONSEG en áreas donde aún no se ha constituido la base de la policía comunitaria. Los CONSEG se conforman de diversos representantes sociales y gubernamentales, entre los que se distinguen el Comandante de la Policía Militar y el Delegado de la Policía Civil del área policía así como representantes de los municipios, entidades asociativas, clubes, instituciones religiosas, instituciones de comercio, servicios y otros líderes comunitarios. En la actualidad se han creado más de 800 CONSEG en 522 municipios del Estado, los que se reúnen por lo menos una vez al mes para discutir y evaluar los problemas de seguridad local.

Una de las particularidades de los CONSEG es la autonomía que tienen para captar recursos económicos necesarios para solventar sus actividades. Esto ha generado una desigualdad expresa en las posibilidades de acción entre los CONSEG, ya que no reciben ningún fondo público y por ende dependen totalmente de la capacidad recaudadora de sus miembros. Esto se ha expresado en una fuerte presencia de los CONSEG de barrios dedicados al comercio, la banca y otras actividades de servicios, en desmedro de aquellas organizaciones de localidades pobres donde la participación comunitaria es incluso difícil de lograr.

Otra limitación ha sido la falta de compromiso de la policía en la formación de CONSEG en sus zonas de destino (Secretaría de Seguridad Pública, 2000) y la diferencia de visiones entre los representantes sociales y los de la policía. Los primeros hacen uso de estos espacios para reclamar por las necesidades básicas del área, mientras que los segundos interpretan el rol de los CONSEG como espacios para presentar los logros obtenidos. Otro tipo de conflicto se debe a que algunos oficiales de la policía perciben que los CONSEG están siendo utilizados para consolidar liderazgos políticos regionales, por lo que pueden perder legitimidad como institución de prevención y participación.

Los participantes en los CONSEG hacen presente una constante demanda ciudadana por mayor patrullaje, control policial y alarmas como principales alternativas en la estrategia de prevención comunitaria. Ello puede deberse a la falta de entrenamiento tanto de los

representantes de la policía como de las instituciones participantes civiles en los CONSEG en métodos de resolución de problemas, mediación y desarrollo de proyectos.

A pesar de estas limitaciones, los CONSEG han desarrollado campañas de información y educación dirigidas a la comunidad donde actúan, desarrollando cursos para jóvenes y niños. Así mismo, se han utilizado ampliamente los medios de comunicación con énfasis en la prevención de los accidentes de tránsito y en la responsabilidad del ciudadano. Por otro lado, los CONSEG han tenido un impacto importante con el desarrollo de políticas de prevención situacional. Concretamente se han tomado acciones directas sobre problemas de iluminación pública, pavimentación, diseño urbano y espacios vacíos. Mientras que otros CONSEG que cuentan con una mayor capacidad de inversión han construido inmuebles para la policía del barrio y mejorado la infraestructura municipal de clubes y organizaciones comunitarias<sup>10</sup>.

### **3. Chile**

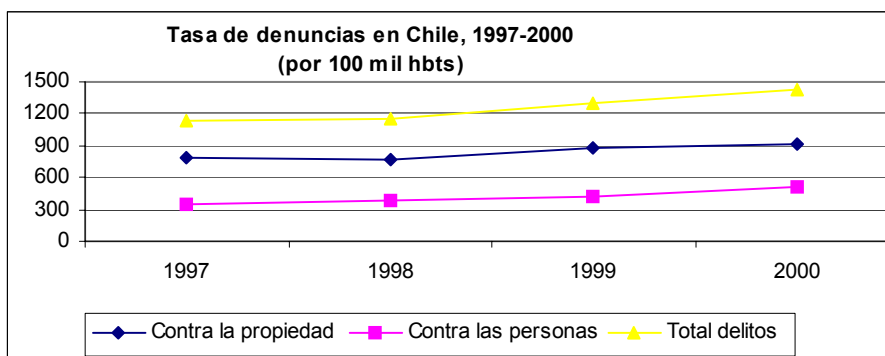
La década de 1990 marcó el retorno a la democracia y paralelamente el incremento de la preocupación ciudadana por la violencia delictual y la inseguridad pública en Chile. Si bien la violencia y la criminalidad no son fenómenos nuevos, la democracia les dio visibilidad en la agenda pública por varios motivos, entre los que se pueden destacar la influencia de los medios de comunicación, así como el desarrollo de un discurso de la oposición que instaló el tema en la agenda pública (Ramos y Guzmán, 2000).

En el contexto latinoamericano, Chile es considerado un país seguro, con tasas de denuncia menores a prácticamente todos los países de la región (Ayres, 1998). Sin embargo, es innegable que en la última década se presentó una clara tendencia al crecimiento de las

<sup>10</sup> Así por ejemplo el CONSEG del área 3 Sur/centro de San Pablo está solicitando el financiamiento de la instalación de cámaras de televisión para disminuir los accidentes automovilísticos en una arteria principal de la región. Por otro lado, el CONSEG de Belem construyó una base comunitaria para la Policía Militar así como han desarrollado campañas de visitas puerta a puerta con miembros de la policía (Folha de San Paulo, 08 de Septiembre 2001)

denuncias de los delitos de mayor connotación social<sup>11</sup> (ver gráfico 3). Específicamente las denuncias de aquellos delitos que involucran violencia física han escalado por sobre los otros, lo que muestra una problemática social aún más compleja.

**Gráfico 3**



Fuente: Ministerio del Interior de Chile Plan Integral de Seguridad Ciudadana, 2001.

Paralelamente también se presenta un incremento notable del temor ciudadano. El estudio de desarrollo humano realizado por el PNUD en el año 1998 concluyó que el temor no está ligado únicamente al tema delictual, sino que “el delincuente es, al menos en parte, un chivo expiatorio que nombra y esconde otras inseguridades; aquellas provocadas por el debilitamiento del vínculo social, del sentimiento de comunidad y finalmente de la noción misma de orden” (PNUD, 1998). Este miedo e inseguridad ha transformado la vida privada de las personas, redundando en la utilización de nuevas medidas de seguridad que varían desde alarmas, rejas y cierres perimetrales (SUR, 2000), hasta la formación de asociaciones vecinales en las poblaciones más pobres para la compra de alarmas comunitarias (Sandoval, 2001; Frühling y Sandoval, 1998).

A diferencia de lo que sucede en países vecinos, una característica particular de Chile es el alto grado de confianza que expresa la población en Carabineros. Esta situación es prácticamente la única en la región (Frühling, 2000; Ward, 2000; Oviedo, 2000). Fundamento de esta confianza ciudadana no ha sido explorado en profundidad, pero hay

<sup>11</sup> Los delitos de mayor connotación social incluyen los delitos contra la propiedad y los delitos contra las personas.

evidencias que los lineamientos institucionales que controlan y castigan los actos de corrupción interna y la formación profesional de la institución son factores que inciden positivamente sobre su imagen pública.

De esta manera nos encontramos por un contexto marcado por el protagonismo de la inseguridad en prácticamente todos los ámbitos y sea por la victimización o por la sensación de inseguridad. Para paliar esta situación emergieron diversas posiciones respecto al control y la prevención del delito, que se identifican con alternativas tipo tolerancia cero (pedido de endurecimiento de penas, reinstalar la detención por sospecha, entre otras) o medidas ligadas a la importancia de la comunidad en el desarrollo de alternativas de prevención del delito y de consolidación redes de apoyo local. El gobierno actual ha apoyado decididamente las segundas poniendo énfasis en la participación comunitaria y la posibilidad de mejorar la relación con Carabineros. Para el logro de estos objetivos dos políticas se están implementando, el *Plan Cuadrante* (una estrategia operacional de carabineros) y el *Plan Comuna Segura Compromiso 100* (política de participación comunitaria en prevención del delito). Ambas políticas serán analizadas a continuación situadas dentro del contexto institucional en las que se están desarrollando.

## **El contexto Institucional**

### **a. Carabineros de Chile**

En Chile existen dos instituciones policiales de cobertura nacional: La policía de investigaciones, dedicada a la investigación criminal, y Carabineros de Chile, encargados de la prevención y control del orden público. Carabineros cuenta en la actualidad con una planta de más de 34 mil plazas, de las cuales más de 8 mil desempeñan tareas administrativas (Oviedo, 2000) y se caracteriza por ser un órgano policial centralizado, de acción nacional y con una organización de carácter militarizada, jerárquica y de bastante autonomía (Frühling, 2001a; Oviedo, 2000; Ward, 2000). Durante el gobierno militar, el General Director de la institución formó parte de la Junta de Gobierno y cumplió un rol importante como brazo legal de la acción represiva del Estado.

Con el retorno de la democracia, y frente al incremento de la inseguridad ciudadana, la institución policial recibió fuerte apoyo gubernamental a fin de poder lidiar con uno de los problemas sociales más importante para la ciudadanía. Por otro lado, las municipalidades, en su afán por responder al reclamo de los vecinos, se convirtieron en fuentes relevantes de financiamiento de la institución. Este financiamiento fue íntegramente destinado a la compra de mayor infraestructura, móviles y tecnología<sup>12</sup>.

Con respecto al tema de la participación comunitaria, Carabineros ha adoptado un cambio en sus estrategias operativas tradicionales a fin de buscar caminos que comprometan a la comunidad en la disminución de la delincuencia (Oviedo, 2000; Frühling, 2000; Burgos, 2001). Así, a partir de 1994 se desarrolló el *Programa Puertas Abiertas* que buscó que la población estuviera al tanto de la labor que se realiza en las comisarías. Para tal efecto se designó delegados de Carabineros en las juntas vecinales que tenían como función principal reunirse periódicamente con la población para relevar sus problemáticas principales. Así mismo se invitó a los ciudadanos y líderes comunitarios a los cuarteles de carabineros para de esta manera establecer una relación de comunicación más directa. Esta iniciativa ha tenido como resultado derivado la instalación y publicidad de números de teléfono de emergencia (Oviedo, 2000; Sandoval, 2001).

Otras iniciativas fueron implementadas en los años siguientes, en 1996 el *Programa Seguridad Compartida* que tuvo como objetivo principal sensibilizar a la población sobre la importancia de su colaboración con Carabineros. Este programa tuvo un componente de información a la población y la realización de acciones conjuntas para revalorizar esta relación y además se buscó mejorar la capacitación de Carabineros en el trabajo con la comunidad, que se desarrolló por medio de un convenio de la Dirección de Organizaciones Sociales con instituciones de educación superior (Sandoval, 2001). De igual manera en el año 1998 se implementó *el Plan Antidelincuencia*, que tuvo como propuesta central el desarrollo de cuarteles móviles para lograr un mayor involucramiento en la problemática

<sup>12</sup> Esta “colaboración” de los municipios ha sido analizada en detalle por Silva (2000) donde concluye que esto ha generado una notable desigualdad en la distribución espacial de los servicios de seguridad en el país.

local, así mismo se puso énfasis en la organización comunitaria en estos sectores y las actividades que se desarrollan para mejorar la seguridad. Finalmente se destinó un Carabinero por colegio. Así mismo, Carabineros puso en práctica una estrategia operacional en el sector Sur de la capital con énfasis en las operaciones relámpago y en redadas en los barrios más populares (Sandoval, 2001).

Durante el 1998 también se implementó de forma piloto en la Prefectura de la Zona Sur de la Región Metropolitana el Plan Cuadrante<sup>13</sup>. Evaluaciones preliminares del plan piloto muestran que la relación entre la comunidad y la policía mejoró, y paralelamente disminuyó la sensación de inseguridad (Ward, 2000). Debido a esto la institución tomó la decisión de entenderlo a toda la Región Metropolitana en el 2000 y a se espera que se convierta en un programa de cobertura nacional en el 2005. En resumidos términos<sup>14</sup>, la estrategia consiste en la división del territorio urbano en cuadrantes (un kilómetro cuadrado o aproximadamente 64 manzanas) cuya vigilancia estará a cargo de un delegado (generalmente un suboficial mayor o un sargento) y tres subdelegados que deben establecer un contacto permanente con los habitantes del cuadrante.

En relación con la aplicación del Plan Cuadrante, se ha elaborado una metodología destinada a medir la oferta y demanda por servicios policiales por comuna, la que ha servido de base para la entrega de recursos humanos y materiales, a fin de ser destinados a las comunas con mayor déficit y requerimientos de recursos policiales (Sandoval, 2001). En dicha elaboración colaboraron expertos del Ministerio del Interior, de ILPES y del CED. Si bien se estableció un sistema con cuatro niveles (1 al 4) según sus características e índices de criminalidad, que establecen en líneas generales la necesidad de rondas policiales. La información existente muestra que hasta fines del año 2000 los recursos disponibles permitían aplicar a todos los cuadrantes el nivel 1. Es decir por más que el Santiago Centro es una de los dos sectores con un nivel 4 que requiere cuatro rondas por

<sup>13</sup> Este es su nombre abreviado. Su nombre es Plan de Seguridad Vecinal Integral y Plan Nacional de Difusión de Acciones Policiales Preventivas.

<sup>14</sup> Para mayor detalle ver: Boletín Policía y Sociedad N. 9, Agosto 2001.



cada turno de 8 horas, en la actualidad desarrolla una ronda en cada turno (Paz Ciudadana, 2000).

Otra de las preocupaciones de la institución y el gobierno ha sido el diseño de indicadores de eficiencia para evaluar la gestión policial. Estos indicadores han tomado el carácter de cuentas públicas, momentos en los que el responsable de Carabineros de un área presenta los resultados obtenidos en un período específico, específicamente relacionado con el cambio en las tasas delictuales.

Estas iniciativas de cambio en la estrategia operacional de Carabineros se presentan como un importante avance hacia una mayor *accountability* institucional así como hacia la conformación y consolidación de nexos de colaboración con la comunidad.

## **B. La Gestión Pública**

Las políticas de participación comunitaria en prevención del delito han sido parte del diseño de las políticas de seguridad desde comienzos de la década del 90. Específicamente en 1993 con fondos pertenecientes al Programa de Mejoramiento Urbano se creó un el *Subprograma de Seguridad Vecinal* que permitía que las organizaciones sociales locales desarrollaran tareas de seguridad con recursos aportados por el gobierno y en colaboración con los municipios. En un primer momento las organizaciones sociales presentaron proyectos y después del primer año el municipio realizó directamente la selección de los proyectos (López Regonesi, 2000).

A partir de esta iniciativa se buscó profundizar el rol de la comunidad en la prevención lo que se evidencia en el *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana* (1994) que recomienda expresamente la “creación de comisiones municipales de seguridad ciudadana como instancia de encuentro entre la comunidad con la policía” (Sandoval, 2001). Este interés en la temática de la participación se evidencia en los años posteriores con el desarrollo de actividades como el encuentro “Seguridad Ciudadana y Participación (1995).

Paralelamente desde inicios de los 90s la *Dirección de Organizaciones Sociales* (DOS) del Ministerio Secretaría General del Gobierno ha puesto en práctica diversas iniciativas ligadas a la participación ciudadana en la prevención del delito. Así por ejemplo, en conjunto con la Intendencia de Santiago se desarrolló una estrategia de conformación de comités para actuar contra emergencias naturales los cuales fueron convergiendo en la problemática de la inseguridad a medida que el tema se instaló en la agenda pública y se llamaron *Comités de Protección Ciudadana* (Araya Moya, 1999). En 1998 la Dirección trabajó con 16 comunas de la Región Metropolitana en las que se realizaron cursos de capacitación de dirigentes sociales y funcionarios municipales, así como se incentivó la formación de Comités de Protección Ciudadana<sup>15</sup>. La labor de estos comités estuvo ligada específicamente a la recuperación de espacios públicos y el desarrollo de la solidaridad entre los vecinos (Araya Moya, 1999).

A partir de estas iniciativas, el Gobierno del Presidente Lagos dio un impulso a las políticas de prevención poniendo un marcado énfasis en la participación ciudadana. En este contexto se creó el *Plan Integral de Seguridad Ciudadana*, cuyo objetivo estratégico es “generar una plataforma orgánico-funcional adecuada entre los diferentes agentes del Estado, encabezado por el Ministerio de Interior e intendencias para implementar acciones relacionadas con la seguridad ciudadana” (Ministerio del Interior de Chile, 2001). La ejecución del Plan es seguida por la *División de Seguridad y Participación Ciudadana*, dependiente de la Subsecretaría del Interior, que a su vez tiene a su cargo las políticas de participación comunitaria y más concretamente es la que está llevando a cabo el *Plan Comuna Segura – Compromiso 100*.

Este plan, implementado a partir del año 2001, tiene como objetivo “organizar legal y administrativamente los Consejos Comunales de Seguridad Ciudadana en las zonas urbanas con mayores problemas de delincuencia” (Paz Ciudadana, 2000). Así mismo el plan busca consolidar un sistema de financiamiento para proyectos comunales presentados por los vecinos y relacionados con la prevención del delito. Para la obtención de este segundo

<sup>15</sup> A fines del año 1999 se calcula que existían un total de 383 comités constituidos con un promedio de 10 personas en las comunas del área metropolitana (Jordan, M y Sotomayor, C. 2000)

objetivo el gobierno dispone de un fondo especial destinado a los proyectos comunales, que será entregado a cada municipio de acuerdo a las necesidades encontradas en los diagnósticos. En el primer año se han destinado 1200 millones de pesos que serán repartidos en las 12 comunas donde se implementará el plan<sup>16</sup>. Estas comunas son: Valdivia, San Pedro de la Paz, Coronel, San Bernardo, El Bosque, Lo Espejo, La Pintana, Santiago, Renca, Valparaíso, Ovalle y Copiapó y fueron escogidas de acuerdo a una serie de criterios técnicos donde se evaluaron las siguientes variables: pobreza, tasa de robo con violencia, tasa de robo con fuerza, violencia intrafamiliar y consumo de drogas. (Ministerio del Interior, 2001).

El Plan se inicia con la constitución del *Consejo Comunal de Seguridad Ciudadana*, organismo que mediante la asistencia del *Secretario Técnico Comunal*, se encarga de supervisar el desarrollo de los diagnósticos y planes comunales de Seguridad así como la puesta en marcha de los fondos concursables y el desarrollo de cada proyecto (Ministerio del Interior, 2001). A continuación se analiza detalladamente las funciones, características y limitaciones de dichos Consejos.

## **CONSEJOS COMUNALES DE SEGURIDAD CIUDADANA**

En cada una de las comunas elegidas para el desarrollo del Plan Comuna Segura, como primer paso se constituye el *Consejo Comunal de Seguridad Ciudadana*. Dicho consejo está presidido por el Alcalde y cuenta entre sus miembros a los dos concejales con mayor votación individual, el Comisario de Carabineros de la Comuna, el Comisario de Investigaciones en la comuna, un fiscal del Ministerio Público (cuando proceda), un representante del Programa de Prevención de Drogas, 3 representantes de Uniones Comunales de Juntas de Vecinos, 1 Representante de Comités de Seguridad Ciudadana, 1 representante de la Cámara de comercio e industria, 1 representante de la cámara de comercio detallista, y 1 representante de la unión comunal del Centro de padres y apoderados. Así mismo se deja abierta la posibilidad de ampliar los integrantes del consejo

<sup>16</sup> Para el año 2002 las comunas elegidas son: Calama, San Antonio, Talca, Linares, Talcahuano, Melipilla, Cerro Navia, Pudahuel, Estación Central, San Miguel, San Ramón y Macúl.

hasta un número no mayor de 21 integrantes siempre que el propio Consejo considere dicha necesidad (Ministerio del Interior, 2001).

El Consejo cuenta con un Secretario Técnico, profesional contratado por el Ministerio del Interior mediante concurso público, que se encargará de supervisar la realización de los diagnósticos y los planes comunales de seguridad. Dicho Secretario Técnico tiene un papel principal en el establecimiento o consolidación de las relaciones con la comunidad y específicamente con las organizaciones comunales. Mientras que los Consejos en la práctica tienen una función de directorio que se reúne de forma mensual para discutir los avances y limitaciones de la implementación del Plan Comuna Segura. En todo caso las tareas que realiza el consejo directamente o con intermedio del secretario técnico son: realizar y/o supervisar la realización de los diagnósticos comunales de seguridad; elaborar el Plan Comunal de Seguridad, concertar la acción del municipio, las policías y la comunidad; realizar encuestas y estudios; evaluar periódicamente la evolución de las tasas delictuales de la comuna y la aplicación de políticas; administrar los fondos del programa; difundir las acciones desarrolladas; preseleccionar los proyectos concursables; supervisar y evaluar la ejecución de los mismos y dar cuenta pública de las principales gestiones realizadas (Ministerio del Interior, 2001).

Luego de designado el Secretario Técnico Comunal y constituido el Consejo, la segunda etapa de implementación del Comuna Segura se centra en la realización de los *Diagnósticos Comunales de Seguridad*. Estos diagnósticos tienen fuentes de información cuantitativas y cualitativas ya que ponen énfasis en la percepción ciudadana de las problemáticas así como de las iniciativas de solución y su vinculación con las estadísticas comunales relevadas a nivel local o nacional. La realización de los diagnósticos comunales se adjudicó, mediante licitación privada, a diversas instituciones académicas que han sido las encargadas de realizar un relevamiento de la información secundaria existente en la comuna así como de grupos focales y entrevistas en profundidad a funcionarios públicos, líderes comunitarios, carabineros y vecinos en general.

Uno de las secciones más relevantes del diagnóstico comunal es la propuesta de acción que se propone en base a las características encontradas en la comuna y que incluye no sólo la definición de las temáticas más relevantes sino también de las zonas más vulnerables de la comuna. Esta propuesta sirve de base para la elaboración del *Plan Comunal de Seguridad Ciudadana*, “instrumento por el cual la comunidad, junto a las autoridades y actores sociales se ponen de acuerdo de cómo solucionar la inseguridad ciudadana” (Ministerio del Interior, 2001). Es decir se definen las orientaciones de política, los objetivos y las metas a lograr en un periodo de tiempo determinado.

Este documento sirve de base para la apertura del concurso público de proyectos al *Fondo Nacional Concursable de Proyectos Programa Comuna Segura Compromiso 100* al que podrán presentar proyectos todas las organizaciones sociales o comunitarias con personalidad jurídica y sin fines de lucro. El tiempo máximo de duración de los proyectos propuestos es de ocho meses y pueden acceder a un financiamiento no mayor al 20% del total asignado a cada comuna.

De acuerdo a lo analizado anteriormente se evidencia la existencia un importante trabajo previo de definición de lineamientos técnicos para el desarrollo del Programa Comuna Segura. Sin embargo, la implementación del mismo en el primer año no ha estado ausente de problemas de coordinación y ajuste con los tiempos propuestos. De hecho hasta el momento, recién se están presentando los Planes Comunales y se espera que los fondos concursables se puedan adjudicar en el mes de diciembre. Por otro lado, es importante resaltar que los secretarios técnicos comunales han desarrollado un relevante trabajo mediante la realización de *Diálogos Vecinales* donde se ha buscado convocar a la población local a conversar sobre los problemas de la seguridad local así como las posibilidades de solución y el rol comunal en dichas iniciativas<sup>17</sup>.

El desarrollo mismo del Programa ha puesto en evidencia desafíos y limitaciones que deben de ser consideradas en el proceso de diseño del segundo año de realización. En primer lugar, el programa parece no reconocer la existencia de los *Comités de Protección*

*Ciudadana* conformados anteriormente y el posible impacto negativo que puede tener sobre la comunidad organizada su “invisibilidad” y la aparición de otros entes comunitarios con objetivos similares. En este sentido, la misma Fundación Paz Ciudadana explicita que los antiguos comités “no cuentan con una constitución y administración definida legalmente y están formados por vecinos que voluntariamente deciden asociarse, en todo caso podrán presentar proyectos a los fondos concursables del Plan Comuna Segura para su posterior aprobación y financiamiento” (Paz Ciudadana, 2000).

En segundo lugar si bien existe una definida decisión política gubernamental de apoyar la consolidación de este programa, argumentamos que se requiere redefinir la participación ciudadana. En este sentido nos parece central revitalizar los espacios de debate y participación de los vecinos no organizados, es decir buscar alternativas de asociación con sectores de la población que tradicionalmente son excluidos de estos programas como los grupos juveniles. Esta redefinición de la participación debe también involucrar al Consejo de Seguridad que en la actualidad parece estar relegado a una función de directorio que participa de reuniones mensuales para discutir la inseguridad ciudadana pero en la práctica es ajeno de los requerimientos directos de la población.

## **ANALISIS COMPARADO**

A lo largo del presente artículo, hemos presentado los casos estudiados de manera separada. Sin embargo y al pensarlos en conjunto, se clarifica que tienen interesantes similitudes así como diferencias. Por esto se elabora un breve análisis comparado que pretende explícitamente resaltar los aportes de estas experiencias y su relación con las políticas de participación comunitaria en prevención del delito en América Latina.

Retomando el debate conceptual presentado en la segunda sección, los casos estudiados presentan variaciones en la forma como se encaran los tres conceptos centrales en este debate: prevención, asociación y comunidad. Una primera característica común de los

---

<sup>17</sup> Entrevista con la Secretaria Técnico de la Comuna de San Pedro de la Paz.

casos analizados es que en todos ellos se encuentra una preocupación por parte de los funcionarios gubernamentales y la dirigencia de las instituciones policiales por un cambio en la forma tradicional como se adoptaron las políticas de seguridad. Como hemos podido observar esta preocupación tiene sus raíces en el incremento del delito y la sensación de inseguridad en todos los contextos a pesar de la significativa variación entre ellos. De esta manera el concepto *prevención* es puesto en el primer plano de la discusión política como una forma de enfrentar estas problemáticas y sobretodo de disminuir la constante demanda ciudadana por medidas efectivas contra el delito. En este sentido, la prevención aparece como una forma de involucrar a la comunidad en los problemas de seguridad a los que se les reconoce una multiplicidad de causas.

Esta situación se torna evidente en los casos estudiados ya que todas las instituciones policiales establecen como objetivo central la prevención del delito y la relación con la comunidad, aún cuando la capacitación en temas relacionados es escasa (ver tabla 1). Las instituciones policiales de los tres ámbitos estudiados comparten características comunes. A partir de la década de 1990 han enfrentado la problemática de la seguridad ciudadana con un discurso que pone énfasis en la prevención y la participación comunitaria por un lado y la adquisición de tecnología y móviles, así como en el aumento de personal por otro. En segundo término, en los casos de Sao Paulo y Córdoba, la gran desconfianza ciudadana en sus policías --así como su pasado represor y autoritario-- incluyen un ingrediente importante al análisis de esta preocupación por la relación con la comunidad, lo que es diferente en Chile donde Carabineros cuenta con un mayor respaldo y confianza ciudadana.

Por otro lado, se observa que en todos los casos diversas estrategias de comunicaciones se han puesto en marcha para hacer llegar un mensaje de policía más relacionada con la comunidad; en el caso de San Pablo esto es evidente incluso en el nombre propuesto de la reforma policial. Por otro lado, en Córdoba y en Chile si bien no se ha adoptado una política de Policía Comunitaria se han propuesto los cambios institucionales cercanos a este tipo de estrategia en la primera y se ha desarrollado una intensa campaña mediática sobre nuevas estrategias operacionales que establecen un nexo mayor entre Carabineros y la comunidad en la segunda (ver tabla 2).

Este cambio en el discurso público de las policías que incorpora la participación ciudadana tiene como causa principal la necesidad de recrear estrategias preventivas que respondan a la demanda ciudadana y le otorguen legitimidad institucional (en el caso de Brasil y Argentina). Sin embargo, la definición del vínculo de la policía con los grupos vecinales aún no está clara, lo que presenta un grave riesgo: las expectativas creadas en la comunidad pueden exceder los objetivos policiales y por ende aumentar la brecha entre ambos grupos. En los tres casos analizados se introduce un discurso público cercano al de la policía comunitaria. Pero la única experiencia donde se evidencia un cambio estructural de la institución se presenta en Córdoba<sup>18</sup>. Los otros dos casos mantienen instituciones militarizadas, jerárquicas y con altos niveles de autonomía respecto de otros actores institucionales y sociales. Cabe hacer la salvedad que en Sao Paulo el plan de policía comunitaria involucra entrenamiento y capacitación específicos para toda la institución.

Paralelamente a la puesta en práctica de cambios institucionales u operativos que buscan vincular la policía a la *comunidad* se han impulsado políticas que tienen como principal objetivo establecer relaciones entre la comunidad y las instituciones gubernamentales de control. De esta forma las políticas de participación comunitaria en prevención del delito han tomado especial relevancia en la última década en el área de las organizaciones sociales, sin embargo coincidimos con Crawford (1997) cuando pone en duda las posibilidades de largo plazo de este tipo de estrategias así explicita que “ el crimen por si mismo puede no ser el foco más apropiado sobre el cual organizar comunidades abiertas, tolerantes e inclusivas. Por el contrario, es más probable que genere mayor defensa y exclusividad. La conformación de comunidades tolerantes, sus instituciones y estructuras debe ser organizada sobre discusiones y focos que sean realmente integradores” (Crawford, 1997).

A pesar del reconocimiento de las limitaciones de la organización comunitaria en prevención del delito, es preciso resaltar algunos de sus aspectos positivos: En

<sup>18</sup> Los cambios institucionales aprobados en enero del 2001 aun no han sido implementados en su totalidad, por lo que no se puede evaluar el éxito de esta política.



primer lugar en las experiencias analizadas se presenta una clara presencia ciudadana en las reuniones de los consejos propuestos, si bien dicha participación tiende a disminuir, esto no deja de lado el interés y el involucramiento de un sector de la población en estas iniciativas. De igual manera si bien en el caso de San Pablo la participación se liga casi exclusivamente con temas de seguridad, en Córdoba las reuniones de los consejos han dado pie al desarrollo de campañas de educación sobre violencia familiar, consumo de alcohol, etc. En Chile aún no se pueden evaluar los resultados ya que se está en la fase de desarrollo de los diagnósticos locales.

En este sentido tal vez uno de los principales hallazgos de este análisis es la definición de participación comunitaria que se evidencia en las políticas implementadas. En primer término, todas involucran un actor (policía o gobierno) que organiza, convoca y constituye un núcleo ciudadano de participación. En el caso de Sao Paulo y Chile, los miembros de los CONSEG y los Consejos Comunales son invitados a participar de acuerdo a su “representatividad” e “interés” por la comunidad, constituyendo un *board* o directorio vecinal que se reúne periódicamente para evaluar la problemática barrial o municipal, lo cual es presentado como una política de verdadera participación. Se trata de una participación ciudadana con tareas definidas (relevar las principales problemáticas, apoyar las acciones policiales), que deja un espacio pequeño para las iniciativas que podrían presentar los vecinos.

Dichas medidas muestran, entonces, que la participación ciudadana es entendida como la administración de proyectos de inversión (en el caso de Chile), la generación de diagnósticos y la evaluación de acciones públicas, y que no incluye un rol ciudadano activo en la propuesta, el diseño y la puesta en práctica de políticas, programas y proyectos comunitarios y en cada una de estas etapas. Aunque en todos los casos está presente la voluntad política de *hacer sentir la voz del ciudadano*, los mecanismos por los cuales esta demanda ciudadana es canalizada no están claramente definidos.

Dada dicha situación, argumentamos que es necesario reflexionar sobre la necesidad de resignificar la participación y ampliar el rol ciudadano. Cuando éste se ve restringido y las

propuestas y reclamos del público no son canalizadas adecuadamente, la presencia comunitaria disminuye, y por ende se limitan las posibilidades de éxito de las políticas de prevención. Por esto la etapa de diseño de estas políticas es central para no “gastar” el interés ciudadano. En este sentido el fortalecimiento del concepto de *asociación* es central en la redefinición de estas políticas. Es decir resignificar el proceso de participación comunitaria en prevención del delito otorgando un rol central a las necesidades comunitarias y entendiendo que la preocupación por el tema delictual debe ser un tema importante pero no excluyente en la agenda de trabajo. Para de esta forma no convertir la participación en formas de conseguir seguridad privada y mejorar el espacio local sino que intente abordar problemáticas más amplias e igualmente relacionadas con las problemáticas sociales como la violencia intrafamiliar, la drogadicción entre otras.

Finalmente, es preciso resaltar que el desarrollo de estas políticas marca un hito importante en la definición de las políticas más generales de seguridad y del papel de la comunidad en este proceso. Por ello es preciso mantener un proceso constante de revisión de las estrategias de acción, a fin de generar una experiencia exitosa de participación comunitaria en la prevención del delito, que colabore en consolidar la construcción de ciudadanía en los países del Cono Sur.

**Tabla 1. Caracterización de la institución policial**

	<b>Sao Paulo</b>	<b>Santiago</b>	<b>Córdoba</b>
División entre oficiales y tropa	Si	Si	No
Existencia de policía comunitaria	Si	No	Si
Tareas que desempeña	Prevención	Prevención	Prevención e investigación
Existencia de centro de análisis de información	Si	Si	No
Dependencia gubernamental	Gobernador del Estado	Ministerio de Defensa	Ministerio de Gobierno
Número de miembros (aprox.)	80,000	35,000	11,000
Radio de accionar	Estadual	Nacional	Provincial
Capacitación en trabajo con la comunidad	Si	Poca	Mínima
Existencia de un centro de análisis de la temática	Si	Si	No

Fuente: Elaboración propia, 2001.

**Tabla 2. Caracterización de los procesos de cambio institucional policial**

	<b>Sao Paulo</b>	<b>Santiago<sup>19</sup></b>	<b>Córdoba</b>
Año de inicio	1995	2000	1999
Incluye participación comunitaria	Si	No	Si
Modificación de estructura policial	No	No	Si
Incluye policía comunitaria	Si	No	Si
Mejora base de información estadística	Si	Si	No
Autor del programa	Policía	Policía	Policía /gob
Patrullaje a pie	Si	No	Si
Coordinación con políticas de participación comunitaria	Si	Si	No

<sup>19</sup> Hace referencia al Plan Cuadrante.

Existencia de control externo	Si	En proceso	No
Evaluaciones desarrolladas	Si	No	No

Fuente: Elaboración propia, 2001.

**Tabla 3. Caracterización de políticas de participación comunitaria**

	<b>Sao Paulo</b>	<b>Santiago</b>	<b>Córdoba</b>
Organismo a cargo	Policía Militar	Ministerio del Interior	Ministerio de Gobierno
Organismo encargado del seguimiento	Policía Militar	Municipalidad Y Ministerio del Interior	Ministerio de Gobierno
Coordinación con policía	Si	Si	Poca
Area de influencia	Estado	Nacional	Provincial
Formación de asociación de vecinos	Si	Si	Si
Desarrollo de campañas educativas	Si	Si	Si
Desarrollo de soporte técnico para las políticas	Si	Si	No
Desarrollo de indicadores para el monitoreo de las políticas	No	Si	No
Asistencia económica a los organismos comunitarios creados	No	Si	No
Convocatoria abierta a la comunidad	No	No	Si
Existe evaluación	Si	No	No

Fuente: Elaboración propia, 2001.

## CONCLUSIONES

El objetivo central de este artículo fue presentar y analizar tres políticas de prevención comunitaria del delito en Argentina, Brasil y Chile. En estos países el crecimiento de las tasas de delitos denunciados y la sensación de inseguridad, así como las limitaciones de los actores estatales para solucionar el problema, ha puesto en primer plano la estrategia de participación comunitaria como respuesta alternativa a esta crítica situación. En todos los casos, las políticas son destinadas principalmente a mejorar la relación entre la policía y la comunidad, consolidar o crear redes sociales y disminuir la sensación pública de inseguridad.

Es necesario resaltar que las políticas analizadas forman parte de una primera generación de políticas sociales relacionadas con la seguridad cuyo actor central *no* es la policía. En este sentido, su importancia central es evidente en el dimensionamiento del rol de la comunidad en temas como la seguridad, el delito y la prevención. A pesar de esta notable característica, estas políticas presentan también una serie de limitaciones y desafíos que superan sus realidades locales: por ende, su análisis y debate son de gran utilidad a la hora de formular y evaluar lo que ocurre en otros países cercanos de la región, y lo que pueda hacerse a futuro.

Las políticas prevención comunitaria del delito son imprescindibles para generar un corte con la tendencia crítica actual. Sin embargo, previamente diversos cambios deben producirse para tener éxito en este camino. En líneas generales, hay cuatro grandes temáticas que deben ser consideradas.

En primer término, un cambio en la estructura policial que acompañe el creciente rol de la comunidad en la prevención. Luego, la necesidad de una mayor integración y coordinación entre los organismos públicos dedicados a la temática, así como con aquellos que están involucrados en temas afines. En tercer lugar, es imperativo ampliar el rol de la comunidad, convirtiéndola en parte central de las acciones preventivas locales y por ende dándole poder para proponer alternativas de solución a temáticas específicas. Finalmente, los puntos anteriores sólo se podrán lograr si se consolida el rol activo del gobierno local.

## **Participación y estructura policial**

La probabilidad de éxito de las políticas de participación para la prevención tienen una estrecha relación con el rol de la policía en dichas estrategias. La realización de cambios institucionales es central para lograr una mayor independencia en la toma de decisiones de los mandos locales: independencia que puede incentivar a los jefes de comisarías a implementar propuestas locales, ya que evita trámites burocráticos lentos y complicados. En una institución jerárquica y a menudo autoritaria como la policía, el cambio suele ser un proceso de largo plazo: por ende, se requiere de una buena planificación de las áreas involucradas, así como de los objetivos que se desea lograr.

El cambio de la cultura institucional debe estar entre las primeras prioridades, ya que la literatura analizada en países desarrollados concluye que la resistencia de la policía al cambio y la cultura institucional (jerárquica, militarizada y autónoma) son justamente los principales obstáculos para lograr políticas exitosas de prevención y participación. Asimismo, es necesario implementar un currículum de capacitación de los miembros de la policía que incluya trabajo con la comunidad, solución de problemas, mediación de conflictos y desarrollo de proyectos, para abrir el abanico de acciones a las que se puede responder en situaciones críticas.

Asimismo, es necesario definir la relación que la policía entabla con las organizaciones comunitarias. La implementación de estrategias policiales con un énfasis en la participación comunitaria han puesto en evidencia la carencia de un marco de acción entre ambos miembros del binomio policía-comunidad.

## **Integración y coordinación interinstitucional**

Uno de los mayores riesgos que enfrentan estas políticas es el desánimo y desconfianza de la población, que puede no estar dispuesta a participar en un esfuerzo sin ver una pronta solución de sus problemas comunitarios. Igualmente, la falta de compromiso real de las instituciones públicas para apoyar estas estrategias genera una disminución de la

participación y desconfianza hacia los intentos públicos por articularla. En este sentido, es prioritario generar una red interinstitucional de coordinación de estas políticas, que disminuya la duplicación de actividades y coordine iniciativas de diversos organismos públicos en el tema. Si no se pone en marcha una verdadera transformación de los servicios por parte del Estado - en este caso, una mejora palpable en la atención al ciudadano en las comisarías, juzgados y demás organismos relacionados con la seguridad - será muy difícil lograr el compromiso de la comunidad, a menudo debilitado por deficientes experiencias de participación previas.

### **Ampliación del papel ciudadano**

Las iniciativas analizadas son un excelente punto de partida para impulsar la participación ciudadana en una variedad de temas que involucran la seguridad: el uso de los espacios públicos, las redes de contención para jóvenes, la gestión de proyectos y la formulación de políticas públicas. Es necesario profundizar la participación en ellas, permitiendo la sumatoria de actores y líderes comunitarios de diversos ámbitos y la comunidad en general. Esta apertura debe ir ligada a una flexibilización de los reglamentos establecidos para cada una de las experiencias de participación. Evidentemente la búsqueda de financiamiento propio suma un notable problema en aquellas comunidades empobrecidas en las que sus habitantes colaboran con su tiempo como recurso principal. De esta manera, el Estado debe garantizar los fondos necesarios para que estas iniciativas tengan asegurado su desarrollo en el tiempo. Finalmente, es preciso desalentar la estigmatización del “otro”, del “delincuente”, del “extraño”, ya que el problema de la seguridad ciudadana es un tema que involucra a todos y donde no se puede estimular la división y la estigmatización social. De esta manera, es importante alentar la participación de los considerados *diferentes*, cuya visión de las necesidades y problemas de la comunidad son esenciales para la definición de políticas públicas exitosas.

En síntesis, las asociaciones comunitarias necesitan asegurar su representatividad al incorporar organizaciones e individuos interesados en la temática. En este sentido se

convierte en acción central el desarrollo de estructuras y procesos que aseguren la participación total de la comunidad.

### **Gestión local y prevención comunitaria**

La particularidad de la temática de la seguridad ciudadana permite y requiere un énfasis local en la formulación e implementación de políticas comunitarias. Si bien los contextos de incremento de la criminalidad y de sensación de inseguridad son similares en diversos países, es evidente que los motivos de esta situación son diversos y multidimensionales en cada ciudad o barrio. De esta manera, los gobiernos locales deben de asumir un rol protagónico no sólo en las políticas nacionales o estatales de prevención, sino también en la formulación misma de políticas locales. Esta estrategia tiene el potencial para influir directamente sobre los problemas locales, así como para captar mayor atención de la comunidad que se siente parte del problema y de sus soluciones.



## Bibliografía

- Araya Moya, J. (1999), “*Experiencias de participación ciudadana en la prevención local del delito. Exitos y dificultades*”. Cuadernos CED, N. 30, CED, Santiago.
- Bretas, M. (1997), “Observacoes sobre a falencia dos modelos policiaais” En: *Revista Tempo Social*, Vol. 9, N.1. Universidad de Sao Paulo, Sao Paulo.
- Burgos, J. (2000), “*Políticas sobre seguridad ciudadana*” Exposición en reunión de gabinete regional, Chile.
- Cardoso, A. (2000), “A estrategia nacional e a reforma dos aparelhos de segurança” En: Reis Velloso, J. y Cavalcanti de Albuquerque, R. (coord.), *Pobreza, cidadania e segurança*. Edit. Jose Olympio, Rio de Janeiro.
- Crawford, A. (1997), *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships*, Clarendon Press, Oxford.
- Dammert, L. (2001), *La geografía del crimen en las principales ciudades argentinas: diagnóstico y perspectivas*. Artículo presentado en el VI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio. Rosario, Argentina.
- Dammert, L y Malone, M. (2001), “*Inseguridad y temor en Argentina: El impacto de la confianza en la policía y la corrupción sobre la percepción ciudadana del crimen*. (mimeo)
- Dammert, L. (2000) “Violencia Criminal y Seguridad Pública en América Latina: La Situación en Argentina.” *Serie Políticas Sociales* N.43. CEPAL, Santiago de Chile
- Da Silva, J. (2000), “*Reflexoes para uma política nacional de segurança pública*” En: Reis Velloso, J. y Cavalcanti de Albuquerque, R. (coord.), *Pobreza, cidadania e segurança*. Edit. Jose Olympio, Rio de Janeiro.
- De Roux, G. (1994), “*Ciudad y violencia en América Latina*” En: *Ciudad y violencias en América Latina*. Programa de Gestión Urbana, Quito.
- División de Organizaciones Sociales (2000), *Estamos Contigo. Manual de Seguridad Ciudadana para la prevención comunal*. Ministerio Secretaría General de Gobierno, Santiago.
- Dirección Nacional de Política Criminal (2000a) Información Estadística Criminal en

- Argentina, Buenos Aires (mimeo)
- Dirección Nacional de Política Criminal (2000b), *Estudio sobre victimización en centros urbanos de la República Argentina*. Buenos Aires. (mimeo)
  - Downes, D. y Rock, P. (1998), *Understanding deviance*. Oxford University Press, Oxford.
  - Durston, J. (2000), *¿Qué es capital social comunitario?* Serie Políticas Sociales N. 38. CEPAL, Santiago.
  - Fajnzylber, P. (1997), *What causes crime and violence?* Banco Mundial, Washington, DC.
  - Frühling, H. (2001a), *Police and Society in transitional countries: the case of Latin America*. Artículo presentado en International Workshop organizado por el Danish Centre for Human Rights. (mimeo)
  - Frühling, H. (2001b) “Las estrategias policiales frente a la inseguridad ciudadana en Chile” En: Frühling y Candina (edit), *Policía, Sociedad y Estado. Modernización y reforma policial en América del Sur*. CED, Santiago.
  - Frühling, H. (2000), “*Seguridad Ciudadana: Las nuevas estrategias y el rol de las policías*” (mimeo).
  - Frühling, H. (edit.). (1998), *Control democrático en el mantenimiento de la seguridad Interior*. CED, Santiago.
  - Frühling, H. y Sandoval. L. (1998) “Percepciones de inseguridad y realidad delictual en tres comunas populares de Santiago” En: *Revista Estudios Públicos*, N. 68. Santiago.
  - Font, E. (1999), “Transformaciones en el Gobierno de la Seguridad: Análisis Exploratorio de conceptos y tendencias. Su relevancia en Argentina” En: Sozzo, M. *Seguridad Urbana: Nuevos Problemas, Nuevos Enfoques*. Editorial UNL, Santa Fe.
  - Gobierno de la Provincia de Córdoba (1999). *Políticas de Seguridad*. Ministerio de Gobierno, Córdoba.
  - Goldstein, H. (1998) *Problem Oriented Policing*. Ac Graw Hill, Nueva York.
  - Jordan, M. y Sotomayor, C. (2000), “*Seguridad ciudadana y comunidad local organizada. Estudio de los comités vecinales de seguridad ciudadana en tres comunas de Santiago*”. Trabajo preparado para el Instituto de Sociología de la Universidad Católica de Chile.

- Kahn, Túlio. (2000). “*Policia Comunitária: Avaliando a Experiencia*”. Informe de Investigación realizada por ILANUD y financiado por la Fundación Ford. (mimeo)
- Kahn, T. y Hojda, A.(2001), “Gastos com defensa e seguranca nos municipios de Sao Paulo. En: *Boletim de cojuntura criminal*, N. 14. ILANUD, Rio de Janeiro.
- Kahn, T. (1999), “Policía Comunitaria” En: *Boletim Cojuntura Criminal*, N. 10. ILANUD, Rio de Janeiro.
- Mingardi, G. (1998), “Problemas de la policía brasileña. O caso paulista”. En: *Policia y Sociedad Democrática, Pena y Estado* Año 3, N. 3. Editorial del Puerto, Buenos Aires.
- Ministerio del Interior Chile (2000a), *Informe anual de estadísticas comunales*. Plan Integral de Seguridad Ciudadana, Santiago.
- Ministerio del Interior Chile (2000b), *Informe anual de estadísticas nacionales y regionales*. Plan Integral de Seguridad Ciudadana, Santiago.
- Ministerio da Justicia (1999). *Programa Nacional de Seguranca e prevencao ao crime*. (mimeo)
- Mesquita, P. (2000), “*Pesquisa e pratica policial no Brasil*”. Nucleo de Estudos da Violencia. Universidad de Sao Paulo. (mimeo)
- Moser, C. y Holland R. (1997), *Urban poverty and violence in Jamaica*. BID. Washington DC.
- Muniz, J, et.al. (1997), “ Resistencias e dificultades de um programa de policiamiento comunitario” En: *Revista Tempo Social*, Vol. 9, N.1. Universidad de Sao Paulo, Sao Paulo.
- Olivera A. y Tiscornia S. (1998), “Estructuras y Prácticas de las policías en la Argentina. Las redes de la ilegalidad”. En: Frühling H. (edit), *Control Democrático del Mantenimiento de la Seguridad*. Centro de Estudios para el Desarrollo, Santiago.
- Oviedo, E. (2001), “Policías de proximidad para las ciudades chilenas”. En: *Temas Sociales* N.35 SUR, Santiago.
- Oviedo, E. (2000), “*Santiago, violencia, delitos e inseguridad*”. SUR, (mimeo)
- Oviedo, E. (1999), Santiago una ciudad con temor, En: *Temas Sociales*, n. 26 SUR, Santiago.

- Paternoster, R. y Bachman, R. edit. (2001), *Explaining criminals and crime. Essays in Contemporary Criminological Theory*. Roxbury, California.
- Paz Ciudadana (2000a), “Plan Comuna Segura”. En: *Hechos*. Fundación Paz Ciudadana, Santiago.
- Paz Ciudadana (2000b), *Información para la prevención y la contención del delito*, N.2. Fundación Paz Ciudadana, Santiago.
- Paz Ciudadana (1999), *Conceptos para la prevención y la contención del delito*, N.28.. Fundación Paz Ciudadana, Santiago.
- Pinheiro, P. (1997), “Violencia, crime e sistemas policiaais em países de novas democracias” En: *Revista Tempo Social*, Vol. 9, N.1. Universidad de Sao Paulo, Sao Paulo.
- PNUD (1998), *Desarrollo Humano en Chile 1998. Las paradojas de la modernización*. PNUD, Santiago.
- Policía y Sociedad Democrática (2000), *Una Agenda propositiva en materia policial para el cono sur y la región andina de América Latina*. CED, Santiago.
- Putnam, R. (1993), *Making democracy work: Civic traditions in Modern Italy*. Princeton University Press, Princeton.
- Sandoval, L. (2001), “Prevención local de la delincuencia en Santiago de Chile” En: Frühling y Candina (edit), *Policía, Sociedad y Estado. Modernización y reforma policial en América del Sur*. CED, Santiago.
- Secretaría de Seguridad Pública (2000), *Seguranca pública, policía comunitaria e conselhos comunitarios de seguranca – CONSEG. Violencia e criminalidade*. (mimeo)
- Smulovitz, C. (2001), “*Policiamiento Comunitario en Argentina, Brasil y Chile: Lecciones de una Experiencia Incipiente*”. Presentado al Grupo de Trabajo sobre Seguridad Ciudadana del Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- SUR Profesionales (2000), *Conversaciones públicas para ciudades más seguras*. Ediciones SUR, Santiago.
- The Washington Office on Latin America, WOLA. (1998). “Community Policing”.
- Tudela, P. (2001a), “Seguridad, policía y comunidad” En: *Revista Detective*, Policía de Investigaciones de Chile, Santiago.

- Trojanowicz, R. y Bucqueroux, B. (1998), *Community Policing: How to get Started*. Anderson, Ohio.
- Valdés, E. (1999), “La ciudad dual y los nuevos fragmentos urbanos. Los guetos de la riqueza” En: *Revista de Administración Pública y Sociedad*, N. 12, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.
- Van Dijk, J. (1999), “Crime Prevention Policy: current state and prospects” En: Kaiser, G y Albrecht H. *Crime and criminal policy in Europe*. Criminological research report, vol. 43. Freiburg.
- Ward, H. (2001), “Police Reform in Latin America: Current Efforts in Argentina, Brazil, and Chile”. Presentado al Grupo de Trabajo sobre Seguridad Ciudadana del Woodrow Wilson International Center for Scholars.

# LA INSEGURIDAD CIUDADANA EN LA COMUNIDAD ANDINA

Fernando Carrión M<sup>1</sup>.

## 1. INTRODUCCIÓN.

Durante los últimos años la violencia urbana se ha convertido en uno de los temas más importantes de la ciudad andina, debido a las nuevas formas que asume, a los impactos sociales y económicos y al incremento de su magnitud<sup>2</sup>. Las violencias se han extendido en todos los países y ciudades de la región con peculiaridades y ritmos propios, provocando cambios en las urbes. Allí las transformaciones en el urbanismo (amurallamiento de la ciudad, nuevas formas de segregación residencial), en los comportamientos de la población (angustia, desamparo), en la interacción social (reducción de la ciudadanía, nuevas formas de socialización) y en la militarización de las ciudades, amen de la reducción de la calidad de vida de la población.

La importancia de la delincuencia común en las ciudades de los Andes, aún no tiene un correlato respecto de su conocimiento, porque no se le ha concedido la importancia, ni ha sido incorporada en la discusión de los problemas del desarrollo y de las formas de vida urbana, con la urgencia y la prioridad que merece. Si bien esta situación es generalizada en la sub región, no se puede desconocer que hay un desigual desarrollo. Colombia tiene un desarrollo mayor del conocimiento respecto de los restantes países, gracias a la información, comunidad académica y estructura institucional que posee.

En los países andinos hay propuestas innovadoras en materia de control y prevención de la violencia urbana, que superan aquellas concepciones que postulan su tratamiento con una acción sobre los síntomas mediante la acción policial, la privatización de la seguridad y el incremento de penas. Algunos gobiernos nacionales y locales, instituciones policiales, ONG's y organismos académicos han iniciado investigaciones y tomado medidas específicas para prevenir la violencia con resultados positivos.

Con este artículo se presenta -de manera somera- el estado de situación de la temática, desde las perspectivas de la violencia y las políticas.

## 2. LA VIOLENCIA ANDINA

### 2.1. Los Andes en el contexto de América Latina

Para 1990, el promedio mundial de la tasa de homicidios fue de 10.7 por cien mil habitantes y de 22.9 de América Latina. Esto significa que Latinoamérica tiene una tasa de más del doble del promedio mundial (Buvinic, Morrison y Shifter, 1999). Según la OPS (1997) la tasa de homicidios para América Latina en 1994 fue de 29 por cien mil habitantes y entre 1984 y 1994 aumentó en más del 44%, siendo pocos los países que

---

<sup>1</sup> Director FLACSO ECUADOR, Editorialista Diario Hoy, Consultor internacional (fcarrion@flacso.org.ec)

<sup>2</sup> "La violencia no solo es ubicua y elusiva, sino que parece crecer y multiplicarse rápidamente en todo el planeta, amenazando en convertirse en uno de los problemas más intratables de la especie humana. Su veloz crecimiento, es probable que la convierta en el problema más importante del ser humano para el Siglo XXI." (Echeverri, 2)

decrecieron. El BID (2001) estima que la violencia en América Latina arroja resultados alarmantes: cada año cerca de 140.000 latinoamericanos son asesinados; 54 familias son robadas por minuto, 28 millones al año y la pérdida de recursos es aproximadamente del 14.2% del PIB. Estas cifras significan que “la violencia, medida por cualquiera de estos indicadores, es cinco veces mas alta en esta región que en el resto del mundo”.

Como todo promedio esconde diferencias, no se puede negar la dispersión existente entre países, que se expresa en una brecha de 50 veces entre el país que tiene la tasa mas alta -El Salvador- con el que tiene la mas baja -Chile. Los países que tienen las más altas tasas de homicidios por cien mil habitantes son El Salvador (150), Guatemala (150) y Colombia (89.5), aquellos que tienen las más bajas son: Chile (3), Uruguay (4.4) y Costa Rica (5.6), siendo las tasas de estos últimos comparables con las tasas de los países europeos. Estamos viviendo -desde mediados de la década de los ochentas- una tendencia generalizada de crecimiento de la violencia en América Latina. Que si bien pueden existir algunos países que bajen relativamente el crecimiento de sus tasas de homicidios, estas no terminan por modificar la tendencia general de las subregiones y América Latina.

Desde la perspectiva de las regiones, el Cono Sur es una de las regiones menos violentas de América Latina, con una tasa promedio de homicidios del 6.2 por cien mil habitantes en 1999, pero con un crecimiento del 14.8 por ciento entre 1984-94. En contrapartida tenemos a la región andina con una tasa de 51.9 homicidios por cien mil habitantes y un crecimiento espectacular en la década de 105.9 por ciento. Esto significa que la tasa de homicidios en la región andina creció más de 7 veces que el Cono Sur.

**Cuadro No.1**  
**AMERICA LATINAY EL CARIBE 1984-1994: TASAS DE HOMICIDIO POR**  
**100 MIL HABITANTES**

Regiones	1984			1994		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
América Central y Caribe Latino <sup>a</sup>	17.5	31.5	3.8	21.1	38.1	4.0
Area Andina <sup>b</sup>	25.2	46.6	4.2	51.9	96.6	7.7
Caribe Ingles <sup>c</sup>	5.2	7.6	2.8	8.7	13.1	4.2
Cono Sur <sup>d</sup>	5.4	9.3	1.8	6.2	10.5	1.9
Brasil	23.2	42.4	4.0	30.1	54.8	5.2
México	18.2	33.3	3.1	19.5	34.8	3.8

**Fuente:** OPS, 1998

América Central crece con una tasa del 20.5 por ciento, con el rasgo de haberse producido procesos de pacificación en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, lo cual nos hace pensar que se ha pasado de la violencia política a la común. Lo paradójico de la violencia Centroamericana: la tasa de homicidios en tiempos de paz es mayor al de la guerra. En la sub región andina crecen las tasas de homicidios a un ritmo mayor que en las otras.

La otra característica digna de resaltarse tiene que ver con la variable de género: existe una tasa promedio para América latina de 22.9 por cien mil homicidios, que está compuesta por 41.3 de homicidios masculinos y 4,5 femeninos. Esto significa que mueren 10 veces mas hombres que mujeres o que los homicidios en América Latina son fundamentalmente masculinos; con una tendencia mas clara en la región andina.

De esta aproximación se puede concluir que desde 1985 se vive un ciclo expansivo y de transformación de la violencia en América Latina, al grado de que la tasa de homicidios supera en 114 por ciento a la tasa promedio mundial; que el área andina supera a la de América Latina en un 79%; y Colombia rebasa al promedio de la región Andina en 49.3%. Esto es, que América Latina es el continente con mayor cantidad de homicidios del mundo, los Andes la subregión más violenta de Latinoamérica y Colombia el país andino con mayor tasa de homicidios.

## 2. La Violencia en los Andes

Según las tasas de homicidios, la subregión andina es la que más abona en el comportamiento violento de América Latina, gracias al peso que tiene Colombia, que es el único país que está por encima de la media subregional andina (51.9)<sup>3</sup>. Sin embargo, Venezuela en 15 años crece su tasa de homicidios en un 88%. Y Perú, Bolivia y Ecuador, que tienen tasas por debajo del promedio latinoamericano, viven un nivel alto de crecimiento.

El gran salto del crecimiento de la violencia en el Area Andina se produce a partir de 1985, gracias al peso de Colombia y Perú, que más que cuadruplican sus tasas de homicidios en el quinquenio, justo en un momento en que coincide la violencia del narcotráfico con la violencia política. En los primeros cinco años de la década de los

**Cuadro No. 2**  
**AREA ANDINA 1980, 1990 Y 1995: TASAS DE HOMICIDIO POR CADA 100 MIL HABITANTES**

<b>Países</b>	<b>Fines del 70 Principios del 80</b>	<b>Fines del 80 Principios del 90</b>	<b>Ultima cifra Disponible Alrededor de 1995</b>
Colombia	20.5	89.5	65.0
Venezuela	11.7	15.2	22.0
Perú	2.4	11.5	12.6*
Ecuador	6.4	10.3	14.8**
Bolivia			

**Fuentes:** Ayres (1998), OPS (1998), Perú Instituto INEI (1998), Paz Ciudadana (1998), BID (1998).  
\* Fajnzylber y otros (ed): Crimen y violencia en América Latina. Banco Mundial: DC. \*\* FLACSO-Ecuador, 2003.

La subregión andina tiene dos extremos: Colombia con la tasa más alta (65.5) y Bolivia (9) la más baja. Esta comparación niega la corriente de interpretación de la violencia que se sustenta en la hipótesis de que las violencias se originan en la pobreza, el narcotráfico, el

<sup>3</sup> El alto nivel de violencia que vive Colombia le convierte en el país con mayor tasa de homicidios del Area Andina y es tal la magnitud de que distorsiona las tasas generales de la sub región. Sin embargo, no se trata de un problema actual, pues hay una persistencia en el tiempo que da lugar a pensar en la existencia de una "cultura de la violencia" (De Roux, 1994), que se expresa a través de diversos tipos (política, económica, común, etc.) y formas en el territorio (campo, ciudad, regiones).



déficit de Estado y la diversidad étnica. Estos supuestos pierden sustento, porque Colombia no debería tener la violencia que le caracteriza, porque es uno de los países latinoamericanos que tiene larga tradición de gobiernos democráticos y crecimiento económico sostenido. Y Bolivia, en cambio, tiene las condiciones para ser uno de los países más violentos, por ser pluriétnico, menor desarrollo relativo, fuerte presencia dictatorial, escaso peso estatal y productor de narcóticos. Por lo pronto se puede formular la hipótesis de que en Bolivia se canaliza la conflictividad social a través del sistema político y de una sociedad civil fuerte. Pero también puede ocurrir, que cada país tenga un tipo de violencia propia, que le sea característico de su conflictividad o que, lo que en un país puede ser una causa o factor en un momento determinado, en otro país o momento puede ser otra.

La criminalización tiene un costo económico que lleva, según el BID, a que “la violencia sea en la actualidad –sin duda- la principal limitante para el desarrollo económico de América Latina”. El costo económico promedio de la violencia en Latinoamérica es del 14.2 por ciento del PIB (BID, 2000); lo cual significa 160.000 millones de Dólares o cerca del 25% de la deuda externa de América Latina.

### 3. El costo económico de la violencia

Si comparamos las tasas de homicidios por país con el de costo económico de la violencia, se puede concluir que a mayor tasa de homicidios es mayor el costo económico de la violencia. Que en la relación de homicidios por costo, Colombia y Perú tienen un comportamiento relativamente parejo (2.6 y 2.5 respectivamente) mientras que Venezuela tiene un poco más bajo (1.9). Ecuador y Bolivia no han hecho estudios del costo económico de la violencia, pero si extrapolamos el comportamiento de los otros países estudiados por el BID (Colombia, Venezuela y Perú), se llega a la conclusión de que el promedio regional andino es de 13.86 % del PIB, un poco mas bajo del promedio de América Latina (14.2%), que en Ecuador serían de 6.2% y en Bolivia de 9.5% del PIB.<sup>4</sup>

**CUADRO No.3**  
**Costos económicos de la violencia social en seis países latinoamericanos**  
**(expresados como porcentaje del PIB de 1997)**

	Brasil	Colombia	El Salvador	México	Perú	Venezuela
Pérdidas En salud	1,9	5,0	4,3	1,3	1,5	0,3
Pérdidas Materiales	3,6	8,4	5,1	4,9	2,0	9,0
Intangibles	3,4	6,9	11,5	3,3	1,0	2,2
Transferencias	1,6	4,4	4,0	2,8	0,6	0,3
<b>TOTAL</b>	<b>10,5</b>	<b>24,70</b>	<b>24,9</b>	<b>12,3</b>	<b>5,1</b>	<b>11,8</b>

Fuente: Juan Luis Londoño (1998). Epidemiología económica de la violencia urbana.

<sup>4</sup> Según el BID, “la violencia es en la actualidad –sin duda- la principal limitante para el desarrollo económico de América Latina, a lo cual puede añadirse –sin temor a equivocación- que también es una limitante para la democracia, porque corroe y deslegitima a las instituciones democráticas como, por ejemplo, el sistema judicial, la Policía, y el Parlamento

Por otro lado, tenemos que los países con las más altas tasas de homicidios son los que destinan la mayor cantidad de recursos económicos a la seguridad. El costo de la violencia en Colombia, que tiene una tasa de 65 homicidios por cien mil, fue del 24.7 % del PIB y en El Salvador (con cerca de 150) del 24.9 %, y en contrapartida Costa Rica, Chile y Uruguay, que tienen las tasas de homicidios más bajas de América Latina, son los países que cuentan con los presupuestos más altos destinados a la inversión social. Ergo: la mejor política de seguridad ciudadana es aquella que diseña buenas políticas sociales con recursos económicos significativos.

Esto significa que el incremento de los gastos en seguridad disminuye los recursos destinados a lo social, porque hay un comportamiento inversamente proporcional. Esto es, una lógica contraria a la disminución de la violencia y próxima al incremento de los costos que se incurren en ella. Si se diseñara un presupuesto que apoye a la disminución de la violencia, se tendría más recursos para lo social y ayudaría a reducir el déficit presupuestario. Adicionalmente, no habría la necesidad de los ajustes, habría más recursos económicos, mejoraría la calidad de vida y las instituciones se fortalecerían.

**La violencia urbana.** La violencia es un proceso que tiene historia, por eso crece y cambia. La transformación en la hora actual tiene que ver el apareamiento de una violencia *moderna* que supera y coexiste a la *tradicional*. La violencia tradicional es la expresión de un hecho cultural (asimetría familiar, mecanismo lúdico) o de una estrategia de sobre vivencia para ciertos sectores empobrecidos de la población. Y la moderna, que es aquella que se organiza con la disposición explícita de cometer un acto violento. Este tipo de violencia se desarrolla a través de organizaciones con recursos, criterio empresarial, tecnología avanzada, nuevos actores, transnacionalización del delito e infiltración en el sistema social. Este tipo de violencia se expande con fuerza desde la mitad de la década del 80 y es el que genera el incremento de los hechos delictivos.

**CUADRO No. 4**  
**TASAS DE HOMICIDIOS POR 100.000 HABITANTES (1980-2000)**

	1980	1985	1990	1995	2000
Colombia	20.5	42	89.5	65	
Bogotá	28.9		55.8	58.9	34.8
Cali	30	70	88	110	103.0
Medellín	66.9		335		169.1
Venezuela	12	10	15.2	22	
Caracas	18	14	28	52	
Perú	2.4	3	11.5	10.3	
Lima				25.6	28
Ecuador	6.4		10.3	13.4	15
Quito					
Bolivia				16.7	22.8
La Paz					
Promedio					
AL	15	18	25	30	

Fuente: Juan Luis Londoño (1998). FLACSO-Ecuador (2003), Piqueras, (mimeo), Acero, Hugo (2002), Quintana (2003), Gaitán F. (1998).

La violencia moderna constituye un espacio que no reconoce las fronteras, dado su carácter ubicuo, pero tiende a privilegiar lo urbano. Por eso estamos viviendo un proceso de urbanización de la violencia en la sub región andina; lo cual –bajo ningún punto de vista- significa que la ciudad sea por si misma fuente de violencia. Con la urbanización acelerada de la subregión, hoy tenemos que la mayor parte de la población vive en ciudades y que, por tanto, la mayor cantidad de delitos se concentran en las urbes. En el *caso ecuatoriano* se tiene que los homicidios son fundamentalmente urbanos: de los 1.834 homicidios que se contabilizaron en 1999, el 77.5 por ciento se produjeron en las ciudades; es decir, 1.422.

Las *ciudades colombianas* de “Bogotá, Medellín y Cali concentran aproximadamente el 30% de la población colombiana y aportan cerca del 40% de los homicidios, lo que permite ilustrar la hipótesis del proceso de urbanización de la violencia” (Zuluaga). En Bolivia, las tasas de homicidio por departamento permiten relacionarlas con el grado de urbanización y concentración demográfica. Así, conforme el proceso de urbanización y migración campo-ciudad se incrementa, las tasas de homicidio se concentran más en los tres departamentos del eje central del país (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz), espacio geográfico que asimila en mayor proporción los flujos migratorios. En 1995 los tres departamentos del eje central concentraban el 81% del total de homicidios cometidos en el país. En cambio, el año 2001, la misma región concentró el 95% del total de homicidios a nivel nacional (Quintana). En Perú, Lima concentra casi el 60% de la población urbana y de los delitos del país (Piqueras, mimeo).

Por otro lado, si comparamos las tasas de homicidios de los promedios nacionales con las correspondientes a las ciudades más importantes de cada país, vemos que las urbes tienen tasas superiores a las de los países. Es decir, que las tasas de las ciudades principales son bastante superiores a los promedios nacionales. El Caso Colombiano quizás sea el más aleccionador y la ciudad más violenta, sin duda, es Medellín, aunque con una tendencia hacia el descenso desde 1990.

Lo que si se evidencia es una falta de correlación entre urbanización y violencia, porque según ello Venezuela debería ser el más violento y Bolivia el menos. El predominio de la población urbana, el incremento del número de ciudades y la generalización de la urbanización, no son causales del incremento de la violencia. Lo que ocurre es que en las ciudades se concentra el mayor número de casos de violencia porque hay mas población, pero de allí extraer una correlación de que a mayor urbanización mayor violencia hay una distancia muy grande.

### **3. LAS PROPUESTAS DE POLÍTICA**

La violencia común es una de las expresiones más claras de la inseguridad ciudadana. Sin embargo, los gobiernos locales y nacionales de la región y la propia sociedad aún no la han asumido con la debida propiedad, al extremo de que el enfrentamiento al hecho delictivo arroja resultados más bien preocupantes. Instituciones fundamentales como la policía y la justicia se desacreditan por fuera y se corroen por dentro y los habitantes se recluyen en un mundo privado cada vez más complejo. La justicia acumula más casos de los que ventila y en general se erosiona a pasos gigantados.

Las principales concepciones que sirven para enfrentar la violencia urbana son dos: la una, inscrita en una política estatal -hoy dominante- que propugna el control de la violencia vía

*represión y privatización* y, la otra, como *seguridad ciudadana* que se inscribe en una relación sociedad-estado que, a la par que enfrenta al hecho delictivo busca construir ciudadanía e instituciones que procesen democráticamente los conflictos.

### **La primera tiene dos salidas equívocas: reprimir y privatizar.**

Para hacer frente a la violencia urbana se plantean dos salidas: represión y privatización, inscritas en las ópticas de la seguridad nacional y pública, con lo cual no hay una diferenciación entre el acto de violencia política con el de violencia común porque -según sus preceptos- todas las violencias socavan las bases de la convivencia de la sociedad y del Estado, en tanto afectan la propiedad privada, rompen las reglas del mercado y deslegitiman la acción estatal.

Se puede señalar que la mayoría de las violencias se dirigen hacia la población y una minoría hacia el Estado<sup>5</sup>. Pero la acción del Estado es inversamente proporcional, a pesar de que en la actualidad las violencias afectan más a los ciudadanos y a sus instituciones, que al Estado y sus órganos. En general los Estados latinoamericanos prestan mayor atención a las violencias macro, relacionadas con el narcotráfico y la guerrilla, que a las comunes, siendo paradójicamente que la mayor cantidad de víctimas provienen de esta última.

El Estado (policía, ejército y justicia) se convierte en el depositario de la seguridad y garante de la protección colectiva de la población; quienes exigen mano dura a la fuerza pública y al conjunto de los aparatos estatales para que se protejan sus bienes y vidas. En este caso las acciones fundamentales se dirigen hacia el control de la violencia bajo una óptica represiva, que se caracteriza por:

a) Ante el desbordamiento de los sistemas judiciales y penitenciarios, por la magnitud de la violencia y sus nuevas formas, se exige una reforma a los códigos penales dirigida a modificar los tipos de delito y a incrementar las penas. El concepto de delito y de delincuente cambia en la visión estatal; que es, en última instancia, la que crea y define la figura del delito y las penas correspondientes. Se aumentan las penas a cierto tipo de delitos y también nuevos tipos de delincuentes (los niños y los jóvenes). Pero lo más grave es el avance de la impunidad y la saturación de las cárceles, en muchos casos, con personas sin sentencia o inocentes<sup>6</sup>.

b) El enfrentamiento al hecho delictivo mediante el uso de la fuerza. Allí se inscriben, por ejemplo, los operativos que periódicamente se realizan para controlar la delincuencia común en las poblaciones de bajos ingresos. En general se caracterizan por ser parte de una estrategia de represión, amedrentamiento y seguridad inscritas en una concepción antisubversiva. Son operaciones tipo rastrillo que se desarrollan con gran despliegue informativo y de fuerzas.

---

<sup>5</sup> “El porcentaje de muertos como resultado de la subversión no pasó del 7.5% en 1985, que fue el año tope. Mucho más que la del monte, las violencias que nos están matando son las de la calle.” (UNC, 1988, 18).

<sup>6</sup> Según Armando Montenegro, Ex-Director de Planeación Nacional de Colombia, la probabilidad de que un delincuente sea capturado y juzgado es casi nula. Por cada 100 delitos que se cometen en Colombia, solo 21 son denunciados a las autoridades. De éstos, 14 procesos prescriben por diferentes causas y únicamente 3 terminan con sentencia. Esto quiere decir que la probabilidad de que un delincuente no reciba un castigo es del 97 por ciento (El Tiempo de Bogotá, 27 abril de 1994).

El Estado se ve desbordado en sus capacidades y pierde su condición de garante de la seguridad ciudadana<sup>7</sup>. Las limitaciones de las políticas represivas y de control, y ante el aumento de la delincuencia y la corrupción de los aparatos punitivos, conduce –en un contexto de modernización del estado- a la privatización de la seguridad. La privatización de la seguridad permite que ciertos sectores sociales -entre los cuales se encuentran policías jubilados- promuevan empresas de guardianía privada con personal poco formado y sin un real control. Se desarrollan un conjunto de actividades económicas vinculadas a la seguridad, como la venta de servicios y mercaderías: armas, alarmas, seguridades, defensa personal, perros. Este marginamiento en la administración de justicia, produce un copamiento del control de la violencia por parte de la sociedad civil, a través, por ejemplo, de la justicia por su propia mano. Los cementerios clandestinos se multiplican por la existencia de grupos paramilitares que se dedican a la "limpieza social" (Colombia) o "profilaxis social" (Venezuela). La experiencia muestra que este fenómeno de asesinato de delincuentes, prostitutas y homosexuales proviene del cambio en la política de equilibrios entre la policía y la justicia, expresado en el debilitamiento del poder judicial y la imposición de políticas represivas por sobre las preventivas.

De esta manera, la seguridad tiende a ser patrimonio exclusivo de los sectores sociales que pueden adquirirla y, por lo tanto, un factor regresivo adicional de la calidad de vida de la población.

### **La gobernabilidad de la violencia.**

En contrapartida a la concepción dominante, toma existencia una visión alternativa, que ve con preocupación la renuncia del Estado a su rol de corrector de las desigualdades, a su condición de árbitro en la resolución de conflictos y a su cualidad de garante del interés colectivo. En este contexto, la seguridad ciudadana se desarrolla en un espacio social donde la participación permite enfrentar los eventos sociales y naturales que socavan lo social, lo público, la convivencia, las instituciones de intermediación social, etc. Es una propuesta que busca **gobernar la violencia** desde el diseño de políticas sociales, urbanas y de control, orientadas hacia la protección ciudadana.

Los postulados que toman peso en el enfrentamiento del hecho delictivo provienen de la vertiente epidemiológica, que tienen la Organización Panamericana de la Salud y la Alcaldía de Cali (1992-95) a sus dos más importantes impulsores. Y, el escenario nacional más interesante y de mayor aliento en el enfrentamiento a la violencia, son el colombiano (con altas tasas) y el chileno (con bajas tasas), donde se vienen aplicando un conjunto de acciones locales y nacionales con resultados interesantes. El hecho de que Colombia tenga un nivel alto de violencia y Chile la más baja, les convierte en los mejores laboratorios de estudio y de experimentación de la región.

Dentro del territorio Colombiano se han creado múltiples proyectos e instituciones que trabajan sobre el tema: se tienen estrategias nacionales, planes regionales y planes locales. Hay un marco institucional altamente diversificado por sector (Familia, escuela, juventud, mujer) y ámbito (comunal, local, regional, nacional). Existen ópticas preventivas (educación, empleo, participación), coercitivas (policía, ejército, justicia). Así mismo, en

---

<sup>7</sup> "La corrupción y, junto a ella, la impunidad, conducen a la criminalización de la propia policía y al desarrollo del crimen organizado". (Oviedo, 1995)

Colombia se percibe una nueva actitud por parte de los partidos políticos, organizaciones populares y medios de comunicación frente al tema.

Si a nivel nacional existe una propuesta tan amplia, a nivel local se tienen también experiencias puntuales bastante interesantes. Quizás las más acabadas sean las de Cali y Bogotá, a través de estrategias explícitas para enfrentar la problemática, mediante la formulación de sendos planes integrales, denominados: Desarrollo Seguridad y Paz (DESEPAZ) y Plan Estratégico de Seguridad, respectivamente.

Chile se encuentra trabajando con mucha fuerza en la seguridad para poner un dique al problema antes que se dispare. Si el promedio de homicidios para América Latina es de 22 por cien mil, el de Chile es de 3; esto es, siete veces menos.

Para enfrentar este flagelo cuenta con instituciones fuertes y programas innovadores. Una de ellas es la Policía de Carabineros, que es la más sólida de América Latina y la de mayor legitimidad en la población. Según una encuesta realizada por diarios de 16 países de la región, Carabineros de Chile tiene el mayor grado de confianza en la población con un 38%, siendo el promedio regional de 28%; se la considera libre de corrupción, disciplinada y eficiente.

A pesar de ello la policía busca un mayor acercamiento a la población, a través de la distribución equilibrada de sus efectivos en el territorio, de la generación de indicadores de gestión y del fortalecimiento de los vínculos con la comunidad. El programa se lo denomina “Plan Cuadrante”, que es un mecanismo de focalización territorial (cuadrantes) de los recursos policiales, según los factores de riesgo, que permite aproximar la comunidad a la policía y democratizar su acción.

Por otro lado, el Gobierno de Chile creó en el año 2000 la División de Seguridad Ciudadana dentro del Ministerio del Interior, que en un futuro próximo puede elevarse al rango de Ministerio. Esta división tiene a su cargo la negociación de un crédito con el BID para la ejecución de un conjunto de programas de prevención de la violencia, entre los que se puede señalar el apoyo a la policía, estrategias de comunicación, desarrollo de proyectos comunitarios, entre otros.

La división de Seguridad Ciudadana tiene adicionalmente a su cargo el “Plan Comuna Segura”, que busca la participación social en la prevención del delito. El programa busca atacar el problema de la vulnerabilidad de aquellas municipalidades que tienen importantes niveles de criminalidad y pobreza. Lo hace de manera progresiva: en el año 2001 fueron 20 las comunas y hoy son más de 60. En términos del número de comunas no se llega al 20%, pero en relación a la población beneficiada está cerca del 50% del total nacional.

El Plan distribuye recursos por Comunas (Municipios), las que establecen un mecanismo concursable de proyectos. Para acceder a estos recursos la Comuna debe tener un diagnóstico y un plan de seguridad, en el cual se inscriben los proyectos presentados y –posteriormente- ejecutados por la comunidad. Existe en cada Comuna un Consejo de Seguridad compuesto por el alcalde, Carabineros y delegados de organizaciones comunales. Estos dos últimos años la comunidad ha invertido en proyectos de espacios públicos, iluminación, aseo, educación, vialidad, jóvenes, etc. bajo la óptica preventiva de seguridad y del fortalecimiento de la participación.

Lo interesante de las dos propuestas nacionales (Colombia y Chile) estriba en una articulación de los niveles nacionales y locales, y de que los casos de intervención local son más preventivos que los nacionales; además de que las entradas locales de Bogotá y

Cali difieren, en términos que la primera logra resultados interesantes de seguridad a partir de una política urbana y la segunda consigue una importante política urbana desde el diseño de una política de seguridad.

### **La cooperación internacional**

Las nuevas formas de violencia tienen hoy un escenario internacional, constituido por un espacio que no reconoce fronteras. Esta es una de las características actuales de la *violencia moderna*. La violencia se encuentra en una fase de internacionalización, propia de la dinámica global-local que sigue a su lógica ubicua en el mundo actual<sup>8</sup>.

Siguiendo esta lógica, Der Ghougassian, (1999) señala la “existencia de un área de integración supranacional que funciona como territorio unificado para las operaciones delictivas, que saca ventajas de éste ámbito pero que también genera un gran potencial para la cooperación internacional a nivel de seguridad ciudadana.

Esto significa que la violencia debe ser enfrentada en el escenario local y también en el internacional. Para ello se requiere de acciones internacionales en dos ámbitos específicos propios de la cooperación: el intercambio de experiencias y la generación de políticas comunes.

La OPS, entidad innovadora del campo, ha propuesto dos propuestas de prevención de la violencia, a través de su División de Promoción y Protección de la Salud. En 1992 formula el Plan denominado "Salud y Violencia: Plan de Acción Regional", que tiene un contenido regional y una metodología que combina experiencias novedosas de distintos lugares. En su enfoque deja de lado la tradicional óptica del control de la violencia por vías represivas, y asume una visión preventiva. Intenta enfrentar la problemática desde una perspectiva descentralizada, donde lo municipal tiene un peso importante, y tiene una pretensión de ser una propuesta interdisciplinaria e integral.

Posteriormente y en el año 2000 se establece la denominada Coalición Interamericana para la Prevención de la Violencia en la que participan el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Centro para el Control y la prevención de Enfermedades (CDC), Organización Panamericana de la Salud (OPS), Organización de Estados Americanos (OEA), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y USAID. La Coalición parte de la afirmación de que ninguna institución aislada puede prevenir la violencia, que la diversidad de instituciones es una fortaleza y de que la coordinación interinstitucional genera legitimidad y respaldo político.

## **5. CONCLUSIONES.**

La seguridad ciudadana debe ser asumida de manera inmediata. Es un problema internacional, de interés colectivo y público, que compromete al conjunto de la sociedad y sus instituciones. Así como no es un problema de exclusiva responsabilidad de la policía y

---

<sup>8</sup> "La violencia no solo es ubicua y elusiva, sino que parece crecer y multiplicarse rápidamente en todo el planeta, amenazando en convertirse en uno de los problemas más intratables de la especie humana. Su veloz crecimiento, es probable que la convierta en el problema más importante del ser humano para el Siglo XXI." (Echeverri, 2)

la justicia, ni tampoco es solo del gobierno, la población no puede excluirse y quedar pasiva, porque el paternalismo estatal no conduce a la formación de ciudadanía<sup>9</sup>.

Siendo la ciudadanía la fuente y fin de la seguridad ciudadana se requiere su participación en la solución del problema (por ejemplo, en vez de privatizar la policía, dotarla de ciudadanía). Pero también una nueva institucionalidad que la asuma, en la que bien podría participar la Municipalidad por ser el órgano estatal más cercano a la sociedad civil y a la vida cotidiana. El municipio es una entidad omnipresente en el contacto con la población y tiene un gran reto: abrir dentro de sus competencias un área especializada en juventud.

Pero no será suficiente si no se hace control de la apología de la violencia que realizan algunos medios de comunicación y en especial la televisión, si no se modifican los factores de la cultura lúdica basada en el alcohol, el control de las armas de fuego, el desarme de la población y su monopolio por el ejército y la policía, la iluminación y transporte barrial, el desarrollo de campañas de seguridad ciudadanas y defensa civil. Enfrentar la violencia exige una visión y acción globales, porque en el mejor de los casos "las medidas aisladas solo tienen efectos marginales" (Ratinoff-Bid, 1996).

En el campo penal se debe avanzar más en la búsqueda de una racionalidad jurídica fundada en el derecho ciudadano, en la desburocratización y agilidad de la justicia que en el incremento de las penas. Hay que diseñar mecanismos que tiendan a resolver pacíficamente los conflictos y espacios donde la ciudadanía pueda conciliar y hacer justicia. Se requiere de una institucionalidad que procese los conflictos, sobre la base de una pedagogía de la convivencia ciudadana inscrita en una estrategia de orden público democrático. Por eso hay modernizar y descentralizar el sistema judicial para que sea menos politizado y más eficiente. Y, por otro lado, reducir la conflictividad judicial, por ejemplo, con la introducción de la justicia comunitaria, la conciliación y el arbitraje para descongestionar el sistema judicial, y la puesta en práctica de agencias comunitarias, comisarías de familia o de género. En otras palabras, hay introducir mecanismos alternativos de solución de conflictos, que respeten la diversidad y que se ponga la justicia consuetudinaria (derecho nacido de la costumbre).

Es singular la importancia de la investigación, articulada al diseño de políticas y programas públicos. Pero debe ser una investigación que combine aspectos teóricos y operativos. Este es un campo que requiere un desarrollo teórico y una producción de información confiable.

Es necesario repensar, redefinir y fortalecer los espacios de socialización fundamentales de la sociedad urbana latinoamericana: la familia, la escuela, los medios de comunicación, la ciudad, etc., así como la creación de nuevos "lugares" y mecanismos institucionales para la solución de los conflictos, de pedagogía para la convivencia, la comunicación y la expresión de sentimientos.

No se puede luchar contra el crimen sin la existencia de una política social explícita. El control no puede eliminarse, pero si transformarse, desde una estrategia de orden público democrático donde la policía, la justicia y los derechos humanos jueguen otro papel.

Diseñar estrategias ciudadanas de prevención y control inscritas en visiones de gobierno de la seguridad, que vayan más allá de lo policial y del estrecho marco nacional. Es necesario

---

<sup>9</sup> "La seguridad ciudadana, más allá de su carácter de tema ideologizado, es ante todo un derecho al que le corresponde un deber." (Camacho, A. 1, 1994)



construir una "governabilidad de la violencia" que surja de una estrategia que vaya de lo local a lo internacional, pasando por la escala nacional, y que involucre a la sociedad toda.

## 6. BIBLIOGRAFIA

- ALCALDIA DE CALI, DESEPAZ: Lo que estamos haciendo por su seguridad, Cali 1994.
- ARGUDO, Mariana, Pandillas juveniles en Guayaquil, Ed. ILDIS, Quito, 1991
- BID: Hacia un enfoque integrado de desarrollo: ética, violencia y seguridad ciudadana, mimeo, Washington, 1996.
- CAMACHO, Alvaro, et al. Colombia, Ciudad y Violencia, Ed. FORO. Bogotá, 1990.
- CAMACHO, Alvaro. Seguridad para la gente o seguridad para el Estado, Universidad Nacional, Bogotá, 1994.
- CAMACHO, Alvaro: El problema Central de una política de seguridad ciudadana, mimeo, 1994.
- COSTELLO, Paolo: El paramilitarismo, en: El Mundo, Medellín, 1996.
- CARRIÓN, Fernando: De la violencia urbana a la convivencia ciudadana, en: Ecuador Debate, Ed. CAAP, Quito, 1995.
- CARRION, Fernando, Et.al. Ciudad y Violencias en América Latina, Ed. PGU-Alcaldía de Cali, Quito, 1994
- CASTILLO, Héctor. Popular Culture Among Mexican Teenagers. The Urban Age. Vol. 1 No. 4. Washington. 1993.
- CIRC, 1995,
- COPORACION REGION-MEDELLIN. Procesos de Urbanización y nuevos conflictos sociales. Ponencia presentada al Seminario: Políticas e Instituciones en el Desarrollo Urbano Futuro de Colombia, Bogotá, 1993.
- DEL MASTRO, Marco y SANCHEZ-LEON, Abelardo. La violencia Urbana en Lima. Ponencia Presentada en el seminario: Ciudad y Violencia en América Latina, organizado por PGU y Alcaldía de Cali, Cali, 1993.
- DESEPAZ (Programa de Desarrollo, Seguridad y Paz). Sondeo de Opinión Ciudadana sobre Servicios Prestados por Instituciones en el Ámbito Municipal. Cali, 1992.
- DESEPAZ. Estrategias para enfrentar la inseguridad y la Violencia. Ponencia presentada al seminario: Ciudad y Violencia en América Latina, Organizado por PGU y Alcaldía de Cali. Cali, 1993.
- DE ROUX, Gustavo. Ciudad y Violencia en América Latina, Ponencia presentada al seminario: Ciudad y Violencia en América Latina, Organizado por PGU y Alcaldía de Cali. en Cali, 1994.
- GAITAN, Fernando y DIAZ, Jairo. La violencia Colombiana, Algunos elementos explicativos. Ponencia Presentada en el seminario: Ciudad y Violencia en América Latina, organizada por PGU y Alcaldía de Cali, Cali, 1993.
- GUERRERO, Rodrigo. "Cali's innovative Approach to Urban Violence". En The Urban Age, Vol. 1, No. 4., Washington, 1993.
- GUERRERO, Rodrigo: Epidemiología de la violencia, El caso de Cali, Mimeo, Washington, 1996.
- GUZMAN, ALVARO. Violencia Urbana en Cali durante 1993: una primera aproximación. Ponencia presentada en el seminario: Ciudad y Violencia en América Latina, organizado por PGU y Alcaldía de Cali, Cali, 1993
- HEIN Arturo, PNUD-Colombia. Derechos Humanos y superación de la Violencia en Colombia. PNUD, Bogotá, 1993.
- MAC GREGOR, Felipe (Ed): Violencia en la Región Andina, Ed. APEP, Lima, 1993.
- OPS. Salud y Violencia: Plan de Acción Regional. Dto. PAHO/HPP/CIPS/).

- PNUD-PNR: Violencia Urbana e Inseguridad Ciudadana, Ed. PNUD, Bogotá, 1995.
- RUBIO, Mauricio: Economía Política del Crimen: Crimen y crecimiento en Colombia, mimeo, 1996.
- RATINOFF, LUIS. Delincuencia y paz ciudadana. En encuentro: Hacia un enfoque integrado de desarrollo: ética, violencia y seguridad ciudadana, BID, 1995.
- SANDÓVAL, Godofredo, et al. Las condiciones de violencia en Perú y Bolivia. Ed. Ariel, 1990.
- SALAZAR, Alonso. Las Bandas Juveniles en el Valle de Aburrá: Una Lectura desde la Perspectiva Cultural. En: En que Momento se Jodió Medellín. Ed. Oveja Negra. Bogotá. 1991.
- UNAL-COLCIENCIAS: Colombia: Violencia y Democracia, Ed. UNC, Bogotá, 1988.
- VARGAS, Alejo. Violencia en la vida cotidiana. En: Violencia en el Área Andina, el caso de Colombia, Ed. CINEP. Bogotá. 1993.
- VILLAVICENCIO, Gaitán. Guayaquil: pobreza, delincuencia organizada y crisis social. Ponencia presentada en el seminario: Ciudad y Violencia en América Latina, Organizado por PGU y Alcaldía de Cali, Cali, 1993.
- YUNES, Joao y RAJS, Danuta. Tendencia de la Mortalidad por Causas Violentas entre Adolescentes y Jóvenes de la Región de las Américas. OPS. Washington. 1993.

## **La seguridad ciudadana: posibilidades y retos de descentralización**

**Klaus Bodemer**

Coordinador de la RECAL

A inicio del siglo 21, el panorama de seguridad ciudadana en América Latina se caracteriza por dos tendencias mas bien contradictorias, por un lado, la restauración de la democracia y los proyectos de integración han contribuido a la pacificación de la región, la creación de medidas de confianza mutua y la creciente subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil. Por el otro lado, se observa en la mayoría de los países de la región, un aumento espectacular de la violencia y de la inseguridad pública que se concentra en primer lugar en las grandes aglomeraciones poblacionales.

A estos fenómenos se agrega desde el 11 de septiembre la lucha o como se dice en el gobierno de Bush la guerra antiterrorista promulgada y liderada por el gobierno norteamericano; esta lucha conducida cada vez más a una militarización tanto del discurso político como de la política en general.

El sentimiento de inseguridad surge mas bien, a partir de las preocupaciones de la vida diaria y no de la política macro y del miedo a un acontecimiento mundial o a cualquier ataque desde el exterior, a esta percepción de los ciudadanos responde el concepto de seguridad donde: “La seguridad humana esta centrada en el ser humano, se preocupa por la forma en que la gente vive y respira en sociedad, la libertad con que puede ejercer diversas opciones, el grado de acceso al mercado y a las oportunidades sociales y a la vida en conflicto o en paz, la seguridad humana significa que la gente pueda ejercer estas opciones en forma segura y libre y pueden tener relativa confianza en que las oportunidades que tienen hoy no desaparezcan totalmente mañana”.

Este concepto significó un verdadero cambio récord con relación a los paradigmas precedentes, el concepto tiene la ventaja que persigue más la protección y seguridad de los seres humanos que la de los estados, se ocupa de respuestas no militares a los desafíos de seguridad e involucra a la vez actores estatales y no estatales. Si miramos las estadísticas donde se puede calificar el aumento de la violencia y la inseguridad pública, esas cifras son sin ninguna duda muy alarmantes, ya que América latina aparece como la zona más violenta del mundo si lo medimos en términos de homicidios registrados.

El World Report on Violence and health de la organización mundial para la salud, indica que la tasa de homicidios por mil habitantes en la zona es de 27,5. Es una cifra 3 veces superior al promedio mundial y 27 veces superior a la de la Unión Europea, lo que hace que el homicidio sea la quinta causa del fallecimiento en la región originando el 4,4% de los muertos del año. A efectos de comparación podemos señalar que en la unión europea el homicidio es la causa numero 44 de los fallecimientos y origina el 0,1 % de los mismos. Hay muchas cifras también, entre tantos de informes particulares con cifras alarmantes en los diferentes países de América latina, quizás los más alarmantes en El Salvador y en Brasil pero más allá de estas cifras de

homicidios también hay cifras que subrayan la existencia de un efecto económico muy fuerte. La destrucción y transferencia de recursos causado por la violencia representa más del 14% del PIB latinoamericano, donde otra faceta del tema es que el aumento de los delitos y de la delincuencia con impactos mortales, es el gran porcentaje de crímenes no sancionados, se calcula que de 1000 crímenes 994 quedan sin juicio, lo cual refleja mucho sobre el sistema de estado de derecho, el sistema penal, y el acceso a la justicia.

Estas cifras significan, como el BID subraya y lo cito, que la violencia medida por cualquier indicador es 5 veces más alta en esta región que en el resto del mundo. Frente a estos datos no sorprende que la violencia endémica y las cuestiones pertinentes a la seguridad pública se han convertido, cada vez más, en un asunto políticamente relevante y ha pasado a ocupar uno de los primeros lugares entre las principales demandas sociales de los ciudadanos latinoamericanos, junto con el desempleo. Esta frase y este dato también está mostrando que según este parámetro de los últimos años las respuestas políticas a ese desafío son y siguen siendo en la mayoría de los casos insuficientes, como lo demuestra el trabajo y los informes que elaboramos con expertos en la materia.

En las diferentes subregiones en América latina fueron en total 5 expertos que elaboraron 4 informes: uno sobre América Central, uno sobre los países andinos, otro sobre el Cono Sur y un caso de comparación, porque tratamos también de la cooperación entre Europa y América latina.

Quiero resumir muy brevemente el caso de América Central, a través del informe con el título “Ciudadanía social y violencia en las ciudades centroamericanas” que fue elaborado por Mario Lungo, investigador de la Universidad Centroamericana en San Salvador y su colega Roxana Martel, que es también investigadora de la misma universidad.

El trabajo explora la vinculación entre las diferentes facetas de la violencia urbana en la subregión y la construcción de la ciudadanía social; Como requisito para la construcción de esta ciudadanía, los autores detectan el grado de presencia de comunidades urbanas sobre la base de un balance de la creciente y cada vez más diversificada violencia. Lungo y Martel concentran su atención a los fenómenos actuales, destacando los procesos explicativos emblemáticos para cuadros de las ciudades capitales en la región en San Salvador. En primer lugar, la frustración luego de los acuerdos de paz; en Guatemala el peso de la exclusión social de la cooperación indígena; en Managua la crónica y estabilidad política y finalmente en San José el impacto de la liberación nicaragüense como factores candentes.

¿Cómo se puede construir la ciudadanía social en este contexto frágil? Es una de las preguntas centrales planteadas por los autores que mencionan 4 elementos indispensables: la existencia de comunidades urbanas, el manejo de las distintas mediaciones que afectan la relación entre el individuo y estas comunidades, la construcción de identidades sociales y urbanas y la relación entre lo público y lo privado.

Finalmente los autores describen dos programas, uno en ejecución apuntando a la recuperación de espacios públicos de comunidades marginalizadas en San Salvador y el otro es un proyecto del Banco Mundial en el área metropolitana de San Salvador, estos dos como casos especiales.

El segundo informe fue elaborado por Fernando Carrión sobre la situación en los países latinos y va a ser explicarlo posteriormente. El tercer informe trata la situación del Cono Sur, siempre, por supuesto, considerando que es problemático tomar una subregión. Este informe se llama "Seguridad pública, delito y crimen organizado: los desafíos de la modernización del sistema de seguridad y policial en la región sudamericana" y fue elaborado por Marcelo Fabiansain. Marcelo es investigador del programa de investigación, sobre fuerzas Armadas y sociedad de la Universidad Nacional de Quilmes en Argentina. El informe tiene mucho que ver en gran parte con la realidad en Argentina y más concretamente en la región de gran Buenos Aires, porque el autor que dispone, más allá de sus experiencias como investigador y docente, de una amplia experiencia práctica en la materia en el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, coloca el tema en el contexto de la problemática de la consolidación democrática, de la gobernabilidad y la madurez y la capacidad del sistema institucional. En este sentido, su informe es el más familiarizado con enfoques y conceptos politológicos actualmente en debate.

Fabiansain, concentra su atención a las respuestas y ofertas de la política frente al aumento del delito y del crimen organizado, su diagnóstico es duro y poco alentador, él atesta contra los regímenes actuales su incapacidad de asegurar la efectividad de sus leyes y de sus políticas para prevenir, enfrentar, conjurar y reprimir exitosamente las diferentes manifestaciones del delito y crimen.

Al bajo grado de institucionalización corresponde una ciudadanía de baja intensidad, al desgobierno como él lo llama el desgobierno político, en asuntos de seguridad pública una autonomía policial que no está justificada porque es una tendencia muy peligrosa. A estos fenómenos se agregan también las deficiencias institucionales de la policía en el desarrollo de sus funciones de prevención delictiva y de investigación criminal; lo que es imperativo según el autor es el liderazgo civil eficiente sobre la seguridad pública y un programa de organización policial coherente implementado por un equipo gubernamental y profesional.

Por el último, el informe toca el tema de cómo se maneja y cómo se enfrenta esta problemática en las grandes ciudades, también en Europa, de la comunidad europea, porque también en Europa observamos los últimos 15 años un gran aumento de la delincuencia y de la criminalidad organizada. La autora de este informe es Rosa (Bilbao Paredes) investigadora del programa Ramón y Cajal del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad Carlos III en Madrid que ha trabajado también, en Inglaterra.

Así, qué clase de repuestas se han utilizado en las ciudades europeas. La primera respuesta es la respuesta común que se utiliza también en muchos lugares de América latina, es prácticamente la respuesta clásica, la respuesta

represiva; eso suele pasar en la teoría clásica o disuasoria que postula que incrementando tanto la celeridad, la certeza y la rapidez de aplicación de sanciones, reduciremos la delincuencia, es prácticamente la política de respuesta normal en casi todos los lugares de América latina.

La segunda respuesta, tiene que ver con el concepto y con la teoría de las probabilidades o la teoría situacional o de actividades rutinarias. Este concepto dependerá de las causas de la delincuencia y se concentra en la situación o en las condiciones necesarias para que haya un acto delictivo. Se aplica sobre todo a sociedades industrializadas y a la delincuencia predatoria contra la propiedad. Empieza con la observación de la sociedad moderna, es decir de la sociedad de la post guerra que se caracteriza por cambios en la vida cotidiana de la gente: la movilidad, el traslado de la residencia a zonas periféricas de la sociedad, la entrada masiva de la mujer en el mercado de trabajo y la producción de objetos cada vez más pequeños y de más valor, radio casetes, compact disc, ordenadores portátiles, micro televisores, etc.

Para que haya un acto delictivo, esa es la hipótesis de este concepto, hace falta la confluencia en tiempo y espacio de tres condiciones: transgresores motivados, objetivos atractivos y ausencia de vigilancia.

La teoría de este tipo de respuestas reposa, en parte, en la teoría de la elección individual y de la racional de los agresores, donde se dice que los delincuentes actúan muy racionalmente, calculando costo o beneficio si hay una situación específica, si hay poca vigilancia, si el objeto es atractivo; entonces, van a atacar. Este concepto ésta investigando este contexto situacional de un crimen o de un delito.

La tercera respuesta es la prevención situacional que utiliza frecuentemente técnicas de prevención vecinal y reestructuración arquitectónica. La idea detrás de este concepto de la prevención vecinal es que los vecinos se movilicen para prevenir de forma proactiva la comisión de delitos, eliminando la oportunidad para la misma y ese concepto se basa en dos modelos.

El primero tiene que ver con el control social y formal e influye en el esfuerzo de normas vecinales, en el esfuerzo de la identidad vecinal y las fronteras vecinales. El segundo modelo tiene que ver más bien con la eliminación de la oportunidad para delinquir donde influyen un abanico de programas, por ejemplo, patrullas vecinales, sistemas de denuncia vecinal, programas de vigilancia vecinal, encuestas de seguridad en el domicilio, marcación y delimitación de propiedad particular, etc.

Finalmente la cuarta metodología o el cuarto concepto de respuesta, es la prevención social que se basa en la teoría de desorganización social. Se habla también de la ecología social o de la teoría de la transmisión cultural, es una de las más antiguas de la criminología por estar en la base de todo intento de revitalizar un barrio y fomentar contra el control social informal. Esta teoría postula que las zonas de una ciudad con tasas las más altas de delincuencia, suelen ser zonas en transición con una población en declive habitada por una población heterogénea de alta movilidad y de bajos ingresos con abundantes

problemas sociales, pero estas características no fomentan la delincuencia en sí, sino que llegan a crear una desorganización en el ámbito situacional.

En estas zonas los vecinos ya no sienten que el barrio es suyo, se sienten sin derecho u obligación a vigilar lo que pasa en el barrio. Esta desorganización social o lo que podemos decir como un lugar de vacío de normas es la que genera tradiciones de delincuencia, es decir, hay cada vez más oportunidades para delinquir. Una vez que la criminalidad se implanta en este barrio ocurre la transmisión cultural, es decir se enseña la criminalidad de una generación a la otra, así, la prevención social se basa en teorías de la frustración y del control.

Según estas dos teorías se delinque porque es una forma de conseguir objetos que uno no puede conseguir legítimamente por estar excluido de los bienes de la sociedad, porque uno no tiene lazos con la sociedad pro social. Es interesante que gran parte de las experiencias francesas en el campo de la prevención de la criminalidad se basan en esta idea de la exclusión social y de la marginalización.

Para terminar unas palabras sobre uno de los actores principales en el combate contra la delincuencia como es la policía. En esto la autora está diferenciando entre tres modelos del tratamiento y del combate de la policía contra la delincuencia, los que tienen que ver con los conceptos anteriores.

El modelo tradicional es el concepto mecánico, es una actuación policial que se centra en una policía represiva, que se centra en la patrulla aleatoria también la presencia de efectivos policiales, la respuesta rápida y la atención a incidentes individuales; ese modelo no es necesariamente un modelo de derechos. Precisamente hay quien argumenta que este modelo es el más democrático porque funciona respondiendo a las llamadas o demandas de los ciudadanos y en eso tiene también que ver con el factor muy discutido en este debate que es el tema del miedo como factor muy decisivo para el combate contra la criminalidad porque la percepción del peligro es mucho más decisivo que los factores reales.

El segundo modelo es la policía de proximidad, es un modelo descentralizado que intenta acercar la policía a los ciudadanos mediante programas de barrio, por ejemplo patrulla a pie, locales policiales o trabajos de foros de prevención de la criminalidad.

Y el tercero es la policía de solución de problemas que se basa en el trabajo y la disciplina, es un proceso casi científico muy exigente de identificación, análisis, intervención y evaluación de problemas delictivos.

En el mundo europeo son conceptos muy elaborados. Pero es un contexto diferente al de América Latina, con unas características muy especiales. Una cierta señal de alarma, en cuánto se puede simplemente transferir estos conceptos a América Latina. Existe poca bibliografía sobre como exportar o importar ideas estrategias o programas a otros contextos culturales. Con relación a copiar o exportar modelos, un núcleo de científicos opinan que todo es exportar e importar, porque en todas partes se cuecen habas.

Por otro lado, hay un núcleo de científicos que opinan que no se debe transplantar dichas ideas, estrategias o programas sin un estudio previo del contexto cultural de los fenómenos que inciden en la buena aceptación y funcionamiento de las intervenciones. Gran parte de las estrategias más modernas utilizadas en Europa para prevenir la delincuencia, precisan buenos datos, una sociedad civil desarrollada. Por ejemplo, esa policía de la cercanía en el contexto situacional ¿funciona en sociedades que son terriblemente fragmentadas? Se necesita además de muchos recursos para llevar a cabo este modelo.

Sería muy difícil crear foros locales de prevención de la delincuencia en zonas paralizadas por el terrorismo, la delincuencia organizada, la corrupción y la pobreza absoluta, donde la estructura administrativa del país receptor también es importante, las competencias de los distintos organismos que podrían implicarse en la seguridad ciudadana tienen que permitir colaboración y fluidez.

A pesar de estas restricciones, para simplemente transferir conceptos, la autora menciona al final que vale la pena estudiar estas experiencias en las grandes ciudades europeas y sería quizás también un buen programa de la cooperación en América latina.



# EL APOYO DE LA COOPERACIÓN EUROPEA A LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL DESARROLLO LOCAL EN AMÉRICA LATINA. ALGUNAS REFLEXIONES<sup>1</sup>

**Christian Freres**  
Consultor, Madrid

Desde hace varios años hay una efervescencia en muchas zonas locales de América Latina. La experiencia de los “presupuestos participativos” en Porto Alegre y otros lugares de América Latina es sólo una manifestación más de esta realidad. En cualquier caso, este fenómeno ha llamado la atención de las agencias internacionales de cooperación<sup>2</sup> que, desde distintas perspectivas y con diferentes instrumentos y enfoques han buscado apoyar la descentralización y el desarrollo local<sup>3</sup> en la región. Este interés se vincula con el aparente dinamismo de “lo local” en Latinoamérica, así como con la esperanza de que allí se producirá una renovación de la democracia “desde abajo”. Además, coincide con una creciente tendencia de descentralizar la cooperación, es decir, llevar cada vez más las decisiones importantes sobre la utilización de los recursos de la ayuda hacia los propios países en desarrollo, incluyendo el refuerzo de las oficinas locales de los donantes, la contratación de especialistas nacionales, un impulso a las alianzas (“partnerships”) para el desarrollo, etc.

En principio habría que felicitar esta tendencia y abogar por su intensificación. No obstante, después de cierta experiencia en este ámbito, es hora de hacer un balance –aunque no pueda ser total y definitivo— que nos permite dirigir los esfuerzos en los próximos años de manera más eficaz. Este ejercicio requiere extraer lecciones positivas y negativas de lo realizado hasta ahora, y aplicarlas a las acciones presentes y futuras. Este texto es sólo una contribución más a lo que debe ser una obra colectiva y continúa de muchos: donantes, comunidades locales, gobiernos nacionales, analistas, etc.

En este capítulo, se pretende compartir algunas reflexiones sobre el tema a partir de diversos estudios, incluyendo algunos de la propia Red de Cooperación Europeo-Latinoamericana (RECAL) (ver Nota 1). Cabe señalar que varios de los trabajos analizados expresan ciertas dudas sobre los enfoques que muchos actores de la cooperación internacional en general y la europea en particular han tenido en cuanto a su impacto sobre el fortalecimiento de la ciudadanía y la mejora de condiciones de desarrollo económico y social. En otra línea, es de especial interés el papel de la cooperación descentralizada (entendida en el sentido amplio, como actores de la cooperación que no forman parte de gobiernos nacionales ni de organismos internacionales). Finalmente, a partir del repaso realizado, se aportarán algunas reflexiones que pueden servir para el debate.

---

<sup>1</sup> Este texto se basa en la ponencia presentada en el seminario de La Paz, Bolivia y en parte en otro del autor, publicado en el Documento de trabajo RECAL 07/2003 “Desarrollo local y ciudadanía en América Latina. Retos para la cooperación europea” (Madrid, RECAL-AIETI, 2003).

<sup>2</sup> Así, se observa que varios donantes han creado sitios en Internet especializados en la materia, incluyendo el Banco Mundial (<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/>), PNUD (<http://www.undp.org/governance/decentralization.htm>), entre otros.

<sup>3</sup> Sin entrar a definir estos dos conceptos, entendemos que se trata de dos cuestiones diferentes, pero interrelacionadas. La descentralización se refiere a un proceso político-administrativo, mientras el desarrollo local se refiere a la realidad y las transformaciones socio-económicas, políticas y culturales en un ámbito territorial local. En todo caso, muchas veces la cooperación trata ambos fenómenos de manera integrada.

## *El (re)descubrimiento de “lo local” en la cooperación*

En términos generales (y con cierto riesgo de simplificar la realidad), la comunidad de donantes lleva años favoreciendo el desarrollo local, mientras el interés por la descentralización es relativamente más reciente; pero, evidentemente, ese interés se ha conectado naturalmente con el trabajo anterior. La atención intensificada de los donantes se basa en una serie de factores; los más significativos se relacionan con la aparente complementariedad que tiene la descentralización con las reformas económicas neoliberales por un lado<sup>4</sup>, y su estrecha conexión con los esfuerzos a favor de la democracia y la gobernabilidad, por el otro. Desde la ortodoxia económica, la descentralización representaba un Estado más eficiente. En cuanto a su papel político, parecía evidente que fomentaría una mayor participación y ayudaría a desarrollar la ciudadanía (como contrapeso necesario al Estado), todo lo cual redundaría en un Estado más efectivo y “accountable” (que rinde cuentas ante su población).

Pero, además, muchos defendían que la descentralización contribuiría a promover iniciativas territoriales de desarrollo económico que daría un nuevo impulso a las estrategias nacionales que no habían prosperado en muchos países. En este sentido el gran potencial de las llamadas alianzas público-privadas parecían tener su mejor escenario en el ámbito local.

Relacionado con este último punto, algunos observadores notaban que la descentralización podría impulsar la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Es decir, al fortalecer las administraciones locales en los países en desarrollo, un resultado claro sería mayor atención para los pobres y marginados.<sup>5</sup>

Finalmente, ha habido factores internos a los propios países donantes que explican su interés en este campo de acción. Primero, en varios países ricos, como parte de procesos amplios de reforma o renovación democrática, se han iniciado o ampliado programas de descentralización regional y/o municipal. A la larga esta transformación del mapa político tendría que repercutir en todos los ámbitos de la esfera pública, incluyendo a la cooperación al desarrollo. El segundo factor tiene que ver con las iniciativas de “desconcentración” en las propias estructuras de cooperación (mediante la transferencia de personal, recursos y poder de decisión desde las sedes en las capitales de los donantes a las oficinas locales en el Sur), resultados de la necesidad de mejorar la eficacia así como del nuevo consenso internacional acerca de las formas de relacionarse con los países en desarrollo, principalmente a través de las llamadas “asociaciones” (*partnerships*), el nuevo énfasis en el diálogo, etc.<sup>6</sup>

En cuanto a cómo se da esta cooperación, los donantes llevan a cabo ayuda en este ámbito por tres vías principales (Romeo, 2002; NIBR, 1997). Una vía primera puede caracterizarse como el enfoque “desde arriba”. Consiste básicamente en apoyar a reformas políticas nacionales, la elaboración de legislación y regulaciones, y el fortalecimiento institucional. Esta ayuda se centra en trabajar con los gobiernos nacionales como actores predominantes en el proceso de descentralización.

---

<sup>4</sup> En esta línea, un informe del Banco Mundial (1997: 136) afirma que “la creciente demanda de descentralización se inscribe en el proceso más amplio de liberalización, privatización y otras reformas del mercado iniciado en muchos países”.

<sup>5</sup> Romeo (2002) habla de un paradigma emergente que vincula las reformas descentralizadoras del sector público a la reducción de la pobreza mediante la mejora de la gobernanza y el desarrollo local.

<sup>6</sup> Así, en las orientaciones del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) para la cooperación a favor de la reducción de la pobreza (DAC, 2001), se dedica un capítulo entero a las necesidades de reformas institucionales en los propios donantes para lograr una mayor eficacia. Para el CAD la descentralización en la toma de decisiones y en recursos es fundamental para las estrategias de lucha contra la pobreza (Págs. 121-123).

Dos vías pueden considerarse como enfoques “desde abajo”. Por un lado, la ayuda a la descentralización en un sector: consiste en la desconcentración de la ayuda y la implicación de gobiernos locales en políticas sectoriales nacionales. Por otro lado, se puede dar apoyo a programas y proyectos de desarrollo de base territorial/comunitario, junto con asistencia sectorial y fortalecimiento de instituciones locales. Es la ayuda más “localista” que se centra en fortalecer la capacidad de actores en el territorio y frecuentemente se hace con la participación de las ONG.

En conjunto, las acciones realizadas en estas tres áreas tendrían que estar integradas entre sí dentro de una estrategia global de la cooperación internacional (o de cada donante). Pero, desafortunadamente, por lo general prevalece la descoordinación y la realización de proyectos sin referencia a esfuerzos en otras áreas. Con lo cual es difícil saber cuál ha sido el verdadero impacto de esta cooperación.

### *Los donantes empiezan a valorar y evaluar su experiencia*

En América Latina, la relación entre cooperación internacional y descentralización ha sido bastante estrecha desde los años ochenta, como nos indica Mariano Valderrama (2003) en su estudio sobre este tema en Bolivia y Perú. Adriana Clemente (2003) también nos recuerda que la descentralización forma parte de los programas de reforma del Estado que muchos organismos multilaterales impulsaron en América Latina. Desde otro ángulo, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) –el foro oficial de los donantes–, en sus orientaciones sobre desarrollo participativo y buena gestión pública de principio de los años noventa defendió la necesidad de “proporcionar apoyo para programas de descentralización e intensificar la capacidad del pueblo a niveles locales...” (CAD, 1995).

Muy recientemente algunos donantes han empezado un proceso de reflexión y evaluación sobre esta cuestión. Al respecto, uno de los trabajos más completos hasta ahora ha sido el llevado a cabo por el Grupo de Trabajo sobre Evaluación de Ayuda del CAD con la participación activa de muchos donantes bilaterales. En 2002 se organizó un seminario internacional en Oslo, Noruega, para presentar y discutir un estudio que se había realizado, recogiendo las conclusiones de evaluaciones hechas por muchos donantes (NIBR, 2002; DAC, 2003).

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) publicó en 1998 una serie de reflexiones propias extraídas de nueve estudios de caso analizados por la Oficina de Evaluación (BID, 1998), con lecciones, “best practices” y temas surgidas.

La cuestión de cómo vincular el enfoque de “sector wide approaches” (SWAP) con la descentralización es una preocupación creciente para muchos donantes. Al respecto, un centro europeo coordinó una reflexión internacional acerca de la experiencia en África, con implicaciones para otras regiones; de hecho uno de los estudios de caso que se analizó fue de Bolivia (ECDPM, 2003).

En suma, después de unos años de experiencia ya es un momento propicio para hacer un balance de la cooperación con el fin de perfeccionarla y adaptarla a la cambiante realidad en la propia América Latina. Los estudios realizados hasta ahora han sido transregionales y con un enfoque en los países menos adelantados de África; queda por realizar un trabajo que abarque toda Latinoamérica, recogiendo los elementos comunes pero también las diferencias que existen, extrayendo lecciones y buscando aprender de las experiencias innovadoras.

### *La cooperación descentralizada y la descentralización en América Latina*

De todo el sistema de ayuda al desarrollo parecería que es la cooperación descentralizada (CD) la que mejor situada está –al menos teóricamente– para contribuir a la descentralización en

América Latina. Por un lado, al representar actores descentralizados en los países donantes, este tipo de cooperación está más homologable con los sujetos de la descentralización. Además de compartir una natural apreciación por lo local, los agentes de la CD entienden mejor la realidad política, económica y social que hay en ese ámbito en Latinoamérica. Por otro lado, la presión cívica ha desempeñado y desempeña un papel importante en el estímulo, la emergencia y el auge de la cooperación descentralizada; esa consonancia con la ciudadanía tendría que reflejarse en las acciones realizadas en el Sur.

En efecto, acabamos de señalar lo que podría considerarse las "ventajas comparativas" principales de la CD. Al menos esto es lo que afirma la retórica de los donantes descentralizados.

No obstante, la práctica de la cooperación no nos ofrece una idea clara de hasta qué punto esta visión concuerda con la realidad. La experiencia española es ilustrativa al respecto. La CD surge en los años ochenta con la potenciación de gobiernos locales y regionales que formaba parte de la transición democrática. Pero, la CD también representaba en parte un intento de renovar la cooperación en España, lo cual es evidente cuando tuvo su "boom" en los noventa, coincidiendo con un momento de crisis en el sistema oficial de ayuda. A diferencia del gobierno central que no era capaz de aumentar la ayuda oficial al desarrollo y que mezclaba otros intereses de política exterior con la ayuda, las administraciones descentralizadas se "comprometían" a cumplir con el objetivo internacional del "0,7%" y decían que su cooperación sólo obedecía a motivos de solidaridad, y que había sido impulsada fundamentalmente por sus ciudadanos (ver AIETI, 2000).

Desde entonces ha aumentado espectacularmente la CD en España, llegando a significar el 15% de la ayuda bilateral del país. En algunos estados del Sur, especialmente en Iberoamérica, la suma de aportaciones descentralizadas supera la cooperación del gobierno central. Un caso extremo pero no tan distante de lo que se observa en muchos países de la región es Cuba (Freres, 2004).

Sin embargo, gran parte –más de las tres cuartas partes— de esta cooperación se canaliza a través de proyectos de ONG en convocatorias públicas donde las bases son muy genéricas. De tal manera, a falta de estrategias y planes para dirigir los recursos hacia objetivos establecidos por las administraciones públicas descentralizadas, la ayuda descentralizada refleja los intereses y objetivos –legítimos pero muy variados y a veces contradictorios— de las propias ONG. Sólo en los últimos años algunos donantes de la CD han introducido instrumentos para orientar sus subvenciones más estratégicamente. Parte de ese esfuerzo implica realizar más cooperación directa con homólogos del Sur; algunos hermanamientos municipales son ejemplos de ello.

Aunque la información independiente sobre este tipo de cooperación es muy limitada en España (no defiere mucho de otros países europeos), sabemos que es bastante dispersa y no hay ninguna evidencia de que la CD haya hecho una contribución relevante a la descentralización en América Latina (lo que no quiere decir no pueda dar dicho impacto). Además, pocas entidades descentralizadas en España siquiera tienen una conciencia desarrollada de su papel potencial al respecto.

Una excepción clara son los fondos municipales de cooperación que se destacan en la cooperación descentralizada española, por su esfuerzo no solo de concertación entre diversos actores –fundamentalmente gobiernos municipales--, sino también por su empeño en pro de una cooperación de calidad. Además, los fondos municipales dan una especial importancia al fortalecimiento de la capacidad de municipios y asociaciones municipales contrapartes en los países en desarrollo donde trabajan, lo cual incluye el papel de la ciudadanía a nivel local.

En España los fondos han creado una confederación que sirve como plataforma de cara a otros actores, pero también como herramienta para fomentar el intercambio de experiencias y la

creación de instrumentos comunes. Por ejemplo, se han establecido delegaciones en zonas donde concentran su ayuda, Centroamérica y el Magreb.

Además, los fondos han sido bastante abiertos a compartir recursos en el marco de programas multilaterales. Un ejemplo de ello es el Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL) gestionado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en varios países en desarrollo. La experiencia más exitosa del PDHL ha sido en Cuba y se ha logrado en gran medida por la participación de entidades descentralizadas europeas, principalmente italianas en un primer momento, aunque crecientemente son activas algunas administraciones españolas, destacando los fondos de Andalucía, Cataluña y el País Vasco.

El PDHL es un modelo interesante porque permite mejorar la coordinación de donantes descentralizados con el fin de potenciar el impacto sobre el desarrollo local. Además, se asienta sobre la importancia de iniciativas locales de múltiples actores públicos y privados, con base a una amplia participación social. No obstante, no se ha podido replicar la experiencia positiva en Cuba en otros países de la región o en otras partes del mundo.

En suma, la cooperación descentralizada tiene un gran potencial para hacer una contribución relevante al desarrollo local y al fortalecimiento de ciudadanía en América Latina. Pero, esto no es algo que ocurrirá automáticamente. La ventaja comparativa supuesta debe demostrarse en la práctica y ello sólo es posible con estrategias claras y recursos suficientes, no puede ser el resultado de la espontaneidad o la multiplicidad desorganizada de pequeñas acciones, pautas que han predominado en este ámbito hasta ahora.

### *Reflexiones finales*

En este último apartado se plantean una serie de preguntas o dudas, sin orden jerárquico y de manera telegráfica, con el fin de reflejar la complejidad del tema así como los retos y oportunidades que hay por delante.

Una pregunta básica que surge de los estudios existentes es si es viable el desarrollo local en todos los lugares. En algunos casos, por diversos factores específicos a un territorio, se puede avanzar simultáneamente en la descentralización y en la potenciación de la ciudadanía sin grandes problemas, pero en otros muchos casos no es así. De hecho, parece que a veces las transformaciones impulsadas desde el gobierno central superan la capacidad de absorción de la sociedad y de los gobiernos locales, de manera que ambos procesos no acaban de cerrarse. Además, varios estudios han señalado problemáticos efectos secundarios de la descentralización, como el aumento del clientelismo.

Con relación a la *conveniencia y las expectativas*, ¿es siempre conveniente la incorporación de la sociedad en tareas del Estado –lo que Blanes (2003) llama la “estatización de la sociedad”—? Un enfoque bien intencionado de fomento a la participación podría terminar socavando la propia institucionalidad gubernamental si no va acompañado de medidas de fortalecimiento de capacidades. Al respecto, cabría preguntar ¿dónde comienzan y terminan las funciones y posibilidades de una ONG, de los gobiernos y de los espacios de concertación locales, así como las responsabilidades del gobierno nacional? Parece que hay tareas que unos u otros solos no pueden asumir.

Entorno al tema del impacto institucional, se nota una “baja acumulación de impacto en la estructura institucional” (Blanes, 2003), tanto en los gobiernos centrales como entre otros actores involucrados, a pesar de un gran esfuerzo de promover múltiples y diversos tipos de consultas nacionales y subnacionales en América Latina. En esta línea, la falta de articulación entre experiencias locales es preocupante. Se mantienen actitudes "localistas" y los enfoques responden con frecuencia a una "estrategia de supervivencia" y no de desarrollo de largo plazo.

Por su parte el papel de la cooperación internacional conlleva polémicas. Por ejemplo, ¿puede ser sostenible un proceso de descentralización como el boliviano que se ha sustentado en gran medida en la cooperación internacional? Al respecto, ¿puede la cooperación externa hacer algo para reducir la dependencia y aumentar la viabilidad de los proyectos de descentralización? Al mismo tiempo surge la duda sobre cómo lograr enfoques de mediano plazo en la cooperación, más adecuados a la realidad de cambio de los países latinoamericanos.

Además, Valderrama (2003) nos recuerda de un dilema de los donantes cuando pregunta si una cooperación tan centralizada (todavía) puede apoyar procesos de descentralización. Al hilo de esta reflexión, cabría plantear dudas con relación a la cooperación descentralizada europea; se basa en unas claras ventajas comparativas, pero su aportación al desarrollo local y la ciudadanía no es algo que se puede dar por hecho. Requiere de un conjunto de estrategias y de recursos, yendo más allá del enfoque voluntarista y asistencialista que ha dominado en muchos donantes descentralizados.

Por otra parte, las evaluaciones sobre la cooperación en este campo (i.e., CAD 2003) señalan que el apoyo a la descentralización no es necesariamente una herramienta eficaz en la lucha contra la pobreza<sup>7</sup>. Puede contribuir a este fin pero se requiere de un diseño y ejecución adaptada a cada situación. Hay muchas otras “lecciones” de la experiencia de los donantes en cuanto a la sostenibilidad de las intervenciones, el papel crucial de los gobiernos centrales, la necesidad de combinar el apoyo a organizaciones cívicas con el fortalecimiento institucional de gobiernos locales y la idoneidad de vincular esta última tarea con programas de inversión pública local. Hay, sin embargo, muchos temas que requieren más investigación y análisis, incluyendo la relación entre descentralización y la prevención de conflictos y la sostenibilidad financiera de administraciones locales.

Finalmente, podemos preguntarnos si una cooperación internacional tan fragmentada (bilateral, multilateral y descentralizada) puede operar de manera coherente para los fines señalados al mismo tiempo que cada uno mantiene su perfil propio, pero asegurando un impacto conjunto deseable. En suma, para el futuro se presentan muchos retos para asegurar que la descentralización en América Latina contribuya más al desarrollo humano. Para ello, la cooperación internacional –la mayor parte de la cual proviene de los países europeos— tiene un papel importante, pero debemos aprender del pasado y poner en marcha estrategias de medio y largo plazo que implican una pluralidad de actores presentes en el ámbito local.

## Referencias

Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos/AIETI (2000). *La Cooperación Descentralizada para el Desarrollo Humano. La contribución española a un debate internacional*. Madrid, AIETI/SINTESES.

Banco Interamericano de Desarrollo/BID (1998): “Sector Summary: Decentralization and the IDB. Lessons learned, best practices and issues raised” (Informe de Evaluación RE-232). Washington, DC, BID Office of Evaluation and Oversight (mimeo).

Banco Mundial (1997): *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. El Estados en un mundo en Transformación*. Washington, DC.

---

<sup>7</sup> Un taller del PNUD a finales de 2002 en Marrakech, Marruecos trató este tema monográficamente y sacó unas conclusiones útiles para la práctica: (<http://www.undp.org/governance/marrakechcdrom/keyPolicyMessagesWorkshop.html>).

Bardhan, P (2002): “Decentralization of Governance and Development” *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16, No. 4, (Otoño), págs. 185-205 (<http://globetrotter.berkeley.edu/macarthur/inequality/papers/BardhanGovt.pdf>).

Blanes, J. (2003): “Descentralización: Un área de posibilidades y conflictos. Lecciones del caso boliviano”, en Freres y Pacheco, eds., *Desarrollo local y ciudadanía en América Latina. Retos para la cooperación europea*. Documento de trabajo RECAL 07/2003 (Madrid, RECAL-AIETI), págs. 22-32.

Clemente, A. (2003) “Descentralización y desarrollo en América Latina. Las contradicciones de una ecuación incompleta”, en Freres y Pacheco, eds., *Desarrollo local y ciudadanía en América Latina. Retos para la cooperación europea*. Documento de trabajo RECAL 07/2003 (Madrid, RECAL-AIETI), págs. 9-21.

DAC (2001): *The DAC Guidelines. Poverty Reduction*. Paris, OECD.

----- (2003): “Synthesis study on supporting decentralisation and local governance –lessons learned, good practices and emerging issues”. Paris, DAC (Doc. DCD/DAC/EV(2003)3: [http://www.uneval.org/docs/DAC\\_EV\(2003\)3.doc](http://www.uneval.org/docs/DAC_EV(2003)3.doc)).

European Centre for Development Policy Management/ECDPM (2003): “Relating Sector-wide approaches and decentralization. Towards greater policy coherence. A preliminary synthesis of issues”. Maastricht, ECDPM (mimeo).

Freres, C. y Pacheco, K, eds. (2003): *Desarrollo local y ciudadanía en América Latina. Retos para la cooperación europea*. Documento de trabajo RECAL 07/2003 (Madrid, RECAL-AIETI).

Ministerio de Asuntos Exteriores de España/MAE (2000). *El Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): Doctrina y Actividades*. Madrid, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.

Norwegian Institute for Urban and Regional Research/NIBR (1997): “Evaluation of Decentralization and Development”, Royal Ministry of Foreign Affairs (Noruega), Evaluation Report 3.97.

----- (2002): “Supporting decentralisation and local governance –lessons learned, good practices and emerging issues” Proceedings from workshop organised by NIBR and OECD, Oslo, 23-24 September (

Romeo (2002): “The road from decentralization to poverty reduction and the role of external assistance” (mimeo: <http://www.undp.org/governance/marrakechcdrom/concepts/Romeo%20Road%20from%20Decentralisation.pdf>).

Valderrama, M. (2003): “Los procesos de descentralización en América Latina. Reflexiones para la cooperación europea”, en Freres y Pacheco, eds., *Desarrollo local y ciudadanía en América Latina. Retos para la cooperación europea*. Documento de trabajo RECAL 07/2003 (Madrid, RECAL-AIETI), págs. 33-43.

## Nuria Camps

Gerente del Fons Catalá de Cooperació al Desenvolupament, Catalunya  
Me gustaría aterrizar en el caso del estado español para comprender mejor la cooperación descentralizada y, un poco, saber cómo surge porque también el cómo surgen los movimientos y también las entidades forja las identidades. .

En concreto, en el estado español, la cooperación descentralizada surge, a principios de los años 80 como una reivindicación popular, una reivindicación popular de las ONGs, de los movimientos sociales que pedían que el estado español destinara el 0,7% que todavía hemos estado destinando y creo que es un acuerdo de todos los países avanzados, pero que en cambio es un incumplimiento generalizado de la mayoría de los países y que también es importante recordarlo.

En aquel momento en el año 80, 81, 82, el estado español no solamente no destinaba ni una peseta a la cooperación, sino que incluso estaba dentro de la lista de países desarrollados como país receptor de ayuda, aunque ya hacía años que no recibía ayuda pero todavía estaba allá, es decir que los movimientos sociales que impulsaron esto estaban muy por delante de lo que era la realidad de aquel momento.

No cabe decir que este primer movimiento por el 0,7 tuvo una buena acogida, en poco tiempo surgió en Barcelona, luego se extendió a nivel de todo el Estado y muy poco tiempo recogió más de 500 mil firmas para pedir que realmente se destinara este 0,7 por parte del Estado y que, además, este destino del 0,7 se hiciera de una forma distinta, que se intentara buscar criterios que favorecieran la erradicación de la pobreza.

Se entregaron las firmas, muy buenas palabras, pero viendo que los pasos iban más lentos de lo que realmente se habían propuesto los organizadores, se decidió dirigirse, por lo menos en el caso de Catalunya, a unos pocos ayuntamientos que habían apoyado la campaña y que habían decidido apoyar la petición de que el Estado destinara este 0,7.

Al ver que nuestros ayuntamientos habían apoyado esta decisión, les dijeron porque no, y de su propio presupuesto, del presupuesto de su administración se saca este 0,7 y así se predica con el ejemplo, se empieza a construir recursos para la cooperación.

En el caso de Catalunya se reunieron estos pocos ayuntamientos, eran 5 o 6 con muy poco peso demográfico y, por tanto, político y económico decidiendo construir un fondo común para crear una dinámica que desde la administración local genere un nuevo enfoque de la cooperación internacional con la voluntad de incidir también en el resto de administraciones, por supuesto, en la central.

Así nace en 1986 el Fons Catalán que es el primer fondo que existe a nivel de estado español, que desde el primer día establece claramente en nuestros estatutos que el objetivo era hacer cooperación internacional pero también avanzar en crear un clima de opinión pública favorable a un nuevo orden



económico internacional más justo que fuera realmente el superador de la desigualdad, o sea, asumiendo muy claramente que la cooperación internacional no es la solución, que en cualquier caso se debe hacer pero que de ahí no se puede deducir que se va a obtener la erradicación de la pobreza.

Han pasado 18 años no exentos de dificultades y actualmente el Fondo tiene 177 ayuntamientos que representan el 83% de la población, por tanto, está ampliamente consolidado. Es, digamos, la Agencia Municipal Catalana y está ampliamente reconocido como instancia de cooperación. Pero ha habido dificultades en el camino, dificultades desde interventores municipales que aplicando estrictamente la ley decían que destinar recursos a un país tercero era hacer un fraude a los vecinos porque se estaban destinando recursos lejos de lo que era el ámbito local.

Además, estaban las primeras reacciones por parte del estado, al decir esto es competencia exclusiva del estado, es decir, la política internacional y la cooperación es parte de esta política, por tanto ustedes no pueden hacer cooperación. Por tanto, han habido grandes dificultades en 18 años afortunadamente actualmente vencidas, es más la Ley de 1998 reconoce la cooperación descentralizada y crea el Concejo InterTerritorial donde las comunidades autónomas y los fondos de cooperación así como otras administraciones locales se pueden sentar junto con el gobierno para debatir las políticas públicas de cooperación.

En ese sentido, creo que la definición que menciona que en el caso del estado español se entiende cooperación descentralizada a aquella que es realizada por las administraciones descentralizadas es parcial, ya que desde los fondos seguimos diciendo que cooperación descentralizada es aquella que se hace desde administraciones descentralizadas pero también desde la sociedad civil.

Pero donde más ponemos el énfasis de descentralizado es en el hecho de que se haga con actores descentralizados en los países del sur, es decir, lo que son los ayuntamientos podrían perfectamente hacer cooperación empresarial o podrían hacer cooperación militar o crediticia o de cualquier otra. Cuando apostamos por la definición de cooperación descentralizada y la apostamos evidentemente como una cooperación no reembolsable, apostamos para que sea con actores descentralizados de los países del sur.

Entonces, la definición que hacemos desde el Fons y en general desde los fondos, surge ante el convencimiento de que la cooperación internacional para el desarrollo no es una competencia exclusiva de los estados o de las instancias multilaterales y que, por tanto, las administraciones locales y los pueblos tienen algo que decir, algo que aportar en ese tema.

En ese sentido, entendemos que cooperar desde el ámbito local supone la oportunidad de tener una política, unas líneas y unas acciones de solidaridad con los pueblos del sur, libres de posicionamientos e intereses comerciales y político estratégicos que a veces no se dicen públicamente pero que están latentes.

Creemos que esto no significa que se tenga que hablar de una cooperación que no sea una cooperación política, que sea una cooperación técnica. Nosotros defendemos claramente que nuestra cooperación es una cooperación política, es una cooperación comprometida con las clases menos favorecidas de los países del sur, que por ello afirmamos que queremos hacer una solidaridad con direccionalidad política, no partidaria pero política orientada claramente a impulsar el empoderamiento local, el acompañamiento de procesos. Por tanto, no entendiendo lo de proyectos sino lo de procesos, como el marco sobre el que queremos actuar, identificar y contribuir a fortalecer a movimientos municipalistas alternativos y democratizadores.

En definitiva, entendemos que es importante construir redes donde se pueda apoyar el dar el salto cualitativo entre transformar pequeños proyectos locales en políticas públicas que se enmarquen en planes de desarrollo con objetivos más a largo plazo. Por ejemplo, que en lugar de apoyar la típica acción que a veces se hace desde la cooperación descentralizada y también la centralizada de la construcción física, apoyar más bien la elaboración de planes de desarrollo, la creación de unidades técnicas municipales que puedan luego generar sus propios planes.

Propiciar relaciones de hermanamiento entre ciudades es un elemento central; hay ciudades que llevan más de 12 años hermanadas y, de alguna manera, se está haciendo un proceso de acompañamiento y de impulsar la cooperación técnica municipalista favoreciendo el intercambio técnico sur-sur y no solamente el típico intercambio norte-sur.

Un ejemplo concreto en Nicaragua donde se logro que la alcaldía de León apoye a la alcaldía de Puerto Cabezas en la conformación de su propio plan de desarrollo municipal. Creemos que esto es mucho más importante a que vengan técnicos de Cataluña a intentar transferir conocimientos.

Pero, ¿qué buscamos con todo esto? Buscamos una voz propia del municipalismo en la construcción de un nuevo modelo social más justo basado en la inclusión social y en el conjunto del planeta. Una cosa importante es considerar que un fondo siempre es un organismo que integra a todos los colores políticos y a todas la administraciones del amplio abanico.

En un mundo tan interdependiente como el actual, los problemas de gobernabilidad mundial afectan al conjunto de países y cada vez más en Europa vemos como también nos están llegando los efectos vía migración y otras formas. Ante esto a menudo hay gente que dice que si hay tantos problemas es importante para la cooperación internacional. Nosotros entendemos que no se puede parar la cooperación internacional porque de alguna manera es importante como mecanismo de denuncia y de mitigación de los efectos que el proceso de globalización ocasiona, por ejemplo la actual globalización claramente abre brechas en el derecho público internacional; no hace falta nombrar mucho Kyoto o el Tribunal Penal Internacional.

Entendemos que es preciso abordar prioritariamente el debate sobre los mecanismos de gestión de los bienes públicos globales y que de eso el

municipalismo tiene algo que decir; entendemos que la nueva globalización tiene que comportar una carta de ciudadanía aplicable a todos los ciudadanos del mundo sin exclusiones y que los mecanismos para aplicarlo sean democráticos.

La cooperación internacional, tiene que concebirse como un instrumento de gestión global; es preciso decir que el desarrollo es un derecho de todos los pueblos. Es preciso hacer que en todas las esferas internacionales la demanda de una redistribución del peso de toma de decisiones sea considerada y se la oriente a reforzar este peso en el ámbito local y regional para reivindicar que una parte de este cambio debe pasar por el empoderamiento local.

Desde el municipalismo se puede incidir en cambiar políticas públicas de administraciones de rango superior y queremos hacerlo, pero les vamos a pedir una tasa de retorno. Todo el mundo pide tasas de retorno y nosotros también, y se refieren a profundizar en los mecanismos de democracia participativa en lugar de la representativa; esto en Europa lo necesitamos muchísimo y mucho más que en América latina.

Debemos abrir el espacio internacional a los ámbitos locales y ciudadanos; evidentemente los últimos tiempos la coyuntura internacional ha favorecido este auge. Toda la movilización que ha habido en Cataluña, en otros lugares de Europa y del mundo contra la guerra han sido una muestra de esta visión, también general, de que cada municipio, cada país, cada localidad por pequeña que sea, se esta movilizando. Elementos e iniciativas de consulta popular para cancelación de la deuda, generar iniciativas de hermanamientos horizontales y otros ayudan a abrir esta situación del plano internacional a lo que es plano local.

Por último, establecer lazos norte-sur-este-oeste de forma horizontal con unas relaciones internacionales alternativas, tejiendo redes e intentando de alguna manera que esto sea un avance tiene que ser el objetivo de toda la cooperación y, por supuesto, de la cooperación descentralizada.



Dirección General de Inmigración,  
Cooperación al Desarrollo y Voluntariado  
CONSEJERÍA DE SERVICIOS SOCIALES

# Comunidad de Madrid

## INFORME

### COOPERACIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID

### PARA EL DESARROLLO DE BOLIVIA

Santiago de Miguel

Asesor Técnico

[dgvoluta.coopera@madrid.org](mailto:dgvoluta.coopera@madrid.org)

[santiago.demiguel@madrid.org](mailto:santiago.demiguel@madrid.org)

[www.madrid.org/cm\\_cooperacion](http://www.madrid.org/cm_cooperacion)

Tfnos.: 34.91.4208683/79/80/82/84

## **EL MARCO GENERAL DE LA COOPERACIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID – EL PLAN GENERAL DE COOPERACIÓN 2001 - 2004**

La Comunidad de Madrid se propone según la Ley 13/99 de Cooperación para el Desarrollo contribuir al “progreso humano, económico y social” de los países en desarrollo, siendo su objetivo último “la erradicación de la pobreza en todas sus manifestaciones” definida ésta como “la denegación de opciones y oportunidades de vivir una vida tolerable” (PNUD).

### **Marco Estratégico**

En el Plan de Cooperación para el desarrollo 2001-2004 se establecen ejes horizontales de actuación: la preocupación esencial por la disminución de la pobreza, la igualdad entre hombres y mujeres y la sostenibilidad medio-ambiental.

Así como los siguientes objetivos específicos:

- Mejora de la educación y de la cobertura de necesidades básicas
- Mejora de las condiciones económicas
- Promoción de la sociedad civil
- Fortalecimiento de administraciones descentralizadas
- Mejora de la sensibilización y educación para el desarrollo

Los objetivos se seleccionaron a partir de la experiencia que la CM ha ido acumulando a partir del trabajo de las ONGD presentes en nuestra Región durante la década de los noventa, en base a un proceso de consultas y de acuerdo con el enfoque de la *cooperación descentralizada*, caracterizada por la participación plena de distintas familias de agentes, fundamentalmente locales (sociedad civil y administraciones descentralizadas) y aquellos presentes o con voluntad de cooperación con los países en desarrollo, y la adopción de una estrategia de *asociación para el desarrollo*.

### **1.1. Principios operativos a aplicar en todas las actuaciones**

- Cooperación basada en el diálogo y en la asociación para el desarrollo.
- Considerar las respuestas y los esfuerzos locales para superar los problemas.
- Cooperación entendida como apoyo a un proceso de desarrollo que tome en cuenta la búsqueda de resultados efectivos.
- Una cooperación que potencie la descentralización de actuaciones y agentes.
- Una cooperación que se apoye en la experiencia acumulada y en las capacidades que como Región puede aportar.

### **1.2. Programación y Definición**

Las acciones más significativas para la programación de la ayuda de la Comunidad de Madrid son:

- Balance de la cooperación llevada a cabo por la Comunidad de Madrid en la década de los noventa.
- Programa 2001 de evaluación de proyectos en los seis países prioritarios de Iberoamérica establecidos en el Plan General. Bolivia es uno de estos países junto a Perú, Nicaragua, Honduras, El Salvador y República Dominicana.

- La definición del Plan Estratégico de Actuación (PEA) en cada uno de estos países en colaboración con los socios de la Comunidad de Madrid. Este trabajo se realiza mediante actividades e intercambios iterativos tanto en cada país como en Madrid. En 2002 se completaron los PEA de Nicaragua, El Salvador, República Dominicana y Mozambique. En 2003 esperamos finalizar los de Perú, Marruecos y Honduras y comenzar el de Bolivia.

A la hora de definir los PEA (zona, socios, sectores) se tiene en cuenta: las prioridades del país, la evaluación de proyectos financiados, el conjunto de las experiencias de la Comunidad de Madrid en el país, la concentración geográfica y sectorial de la cooperación española y la orientación de la ayuda de la Unión Europea.

### **1.3 Socios de la Comunidad de Madrid**

Si bien no hay restricciones hay familias de socios con las que se ha trabajado o se pretende trabajar según el Plan General son:

#### *Socios Locales*

Las organizaciones territoriales de base,  
 Las organizaciones no gubernamentales  
 Las redes y estructuras federativas locales  
 La administración del estado y en mayor medida con administración local y regional  
 Las universidades

#### *Socios Externos*

Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)  
 Comunidades Autónomas Españolas.  
 Unión Europea (UE)  
 Instituciones del Sistema de Naciones Unidas  
 Banco Interamericano de Desarrollo (BID)  
 Organización de Estados Iberoamericanos (OEI)  
 Organización Internacional del Trabajo (OIT)

#### *Socios Externos en Región Madrid*

Las Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo  
 Los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid<sup>1</sup>  
 Las Universidades y Centros de Investigación  
 Agentes del sector educativo y sanitario  
 Las empresas privadas y los sindicatos  
 Administración de la Comunidad de Madrid, Organismos Autónomos y Empresas Públicas.

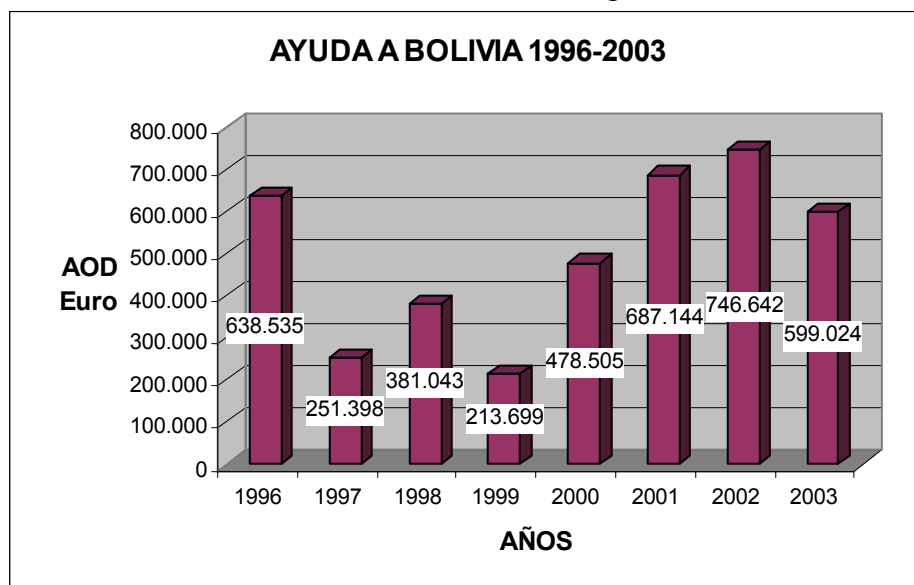
Las posibilidades de interacción que ofrece el PEA en cada país son las que finalmente establecen con qué instituciones u organizaciones se puede establecer canales de diálogo y construir asociaciones para el desarrollo. El análisis y conocimiento de distintos tipos de agentes complementarios es un elemento básico en el enfoque descentralizado.

---

<sup>1</sup> El Ayuntamiento de Madrid ha financiado proyectos en Bolivia en el periodo 97-2002 por un importe de 5,6 millones de euro. El resto de Ayuntamientos de la C. de Madrid invirtieron en el periodo 97-2001 415.000 Euro.

## I. LA AYUDA DE LA COMUNIDAD DE MADRID A BOLIVIA A TRAVÉS DE ONG HASTA EL AÑO 2003

La media anual de la ayuda a Bolivia en el periodo 1988-2000 alcanza los 210.000 euro y en el periodo 2001-2003 la media anual supera los 600.000 euro y se estabiliza en torno a ese nivel con motivo de la entrada en vigor del PG<sup>2</sup>.



Las áreas geográficas que, hasta el momento y entre 1996 y 2003, han resultado prioritarias en la financiación realizada por la Comunidad de Madrid a través de las ONG han sido los Departamentos situados en el Altiplano boliviano que recibe el 37% de la financiación – con claro énfasis en el Departamento de La Paz con más de la mitad – y los ubicados en los Valles el 26% de la financiación total – con inversiones similares en los Departamentos de Cochabamba y Chuquisaca. Podríamos decir que esta priorización de zonas ha sido histórica, es decir, las subvenciones han venido beneficiando a los Departamentos aludidos en la práctica totalidad de las convocatorias anuales realizadas por la CM.

LOCALIZACIÓN	Nº. Proy.	%	AYUDA	%
<b>Dptos. Altiplano</b>	<b>13</b>	<b>39,39%</b>	<b>1.504.100</b>	<b>37,64%</b>
La Paz	9	27,27%	824.886	20,64%
Oruro	1	3,03%	60.020	1,50%
Potosí	1	3,03%	163.058	4,08%
Varios Dptos. Altiplano	2	6,06%	456.136	11,41%
<b>Dptos. Valles</b>	<b>11</b>	<b>33,33%</b>	<b>1.072.683</b>	<b>26,84%</b>
Cochabamba	5	15,15%	406.502	10,17%
Chuquisaca	5	15,15%	516.184	12,92%
Tarija	1	3,03%	149.997	3,75%
<b>Dptos. Llanos</b>	<b>6</b>	<b>18,18%</b>	<b>737.633</b>	<b>18,46%</b>
Santa Cruz	2	6,06%	295.698	7,40%
Beni	4	12,12%	441.935	11,06%
<b>Varios Departamentos</b>	<b>3</b>	<b>9,09%</b>	<b>681.574</b>	<b>17,06%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>33</b>	<b>100,00%</b>	<b>3.995.990</b>	<b>100,00%</b>

<sup>2</sup> En anexo se recoge la evolución entre el año 1996 y el año 2003 .

La financiación destinada a la región de los Llanos es muy reciente (2001-2003) y ha supuesto el 18% de los fondos destinados a cooperación al desarrollo desde la CM. Hasta la convocatoria del año 2000 los Departamentos del Beni, Santa Cruz y Pando estuvieron ausentes en la financiación destinada a las ONG. El resto de la ayuda se distribuye entre las tres zonas geográficas en un programa educativa de carácter sectorial.

Según sectores, y en términos globales, el educativo y el denominado multisectorial concentran la mayor parte de las subvenciones a ONG's – 60% - Salud el 15% que ha sido apoyado en los dos últimos años, suministro de agua y luz 11%, actividades económicas 12% y gobierno y sociedad civil 1,86%. El Departamento que ha contado con inversiones más diversificadas ha sido La Paz, frente a Oruro y Beni que han recibido financiación sólo para sectores específicos – agropecuaria y salud respectivamente. Cerca del 50% de los fondos destinados a las regiones del Altiplano y Valles han sido destinados al sector educativo.

CAD	SECTOR	Ayuda	%
110	Educación	1.616.728	37,76%
430	Multisectorial	879.386	22,49%
120	Salud	512.749	14,50%
140	Abastecimiento y depuración de aguas	330.350	8,45%
310	Agricultura, silvicultura y pesca	243.346	6,22%
300	Sectores productivos	149.997	3,84%
230	Generación y suministro de energía	105.424	2,70%
150	Gobierno y sociedad Civil	85.344	2,18%
320	Industria, Minería y construcción	72.666	1,86%
	En euro <b>TOTAL</b>	<b>3.995.990</b>	<b>100,00%</b>

Frente a la tendencia general encontrada en Bolivia respecto al accionar de las ONG – centrado en poblaciones campesinas y en el sector agropecuario – destacar que la financiación de la CM ha puesto su énfasis en el fortalecimiento del sector educativo – a través de la financiación de infraestructuras, capacitación a recursos humanos y apoyo a la enseñanza desescolarizada – dirigido a sectores campesinos y urbano marginales.

Destacar que la cooperación realizada a través de la CM adelanta algunas de las prioridades identificadas a nivel departamental en la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza – Diálogo 2000, donde “a nivel departamental se definieron 64 acciones prioritarias donde **el sector educación resultó ser prioridad en los 9 departamentos**, salud alcanzó consenso en 8 departamentos y saneamiento básico en 5 departamentos. El conjunto de estas acciones están dirigidas a mejorar las CAPACIDADES de los pobres. Las principales acciones en cada sector se refirieron a la construcción, mejoramiento mantenimiento y equipamiento de infraestructura, mayo disponibilidad de recursos humanos calificados, dcentralización en la provisión de servicios e implementación de proyectos específicos – tales como educación no formal, programas de nutrición, de salud ocupacional y otros”<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Gobierno Nacional de la República de Bolivia, Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza – Diálogo 2000, pag. 35



## II. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE DESARROLLO EN EL AÑO 2001<sup>4</sup>

El instrumento utilizado por la CM ha sido el proyecto de desarrollo y la principal modalidad ha sido la financiación de proyectos a ONGD, a través del cual se han canalizado del orden del 90% de los recursos en la década de los noventa. Esta modalidad viene siendo la única hasta 2003 en Bolivia, pero no ocurre en otros países prioritarios para la CM<sup>5</sup>. Esto determina que cualquier valoración que se realice de la cooperación con el país, deba centrarse en el análisis de esta modalidad de financiación.

### Marco de referencia adoptado por la evaluación – el desarrollo humano

<b>Sentido</b>	Expansión de las opciones y de capacidades humanas para alcanzar un bienestar total
<b>Foco</b>	Sociedad – lo público
<b>Principio</b>	Equidad – ciudadanía
<b>Énfasis</b>	Educación, salud, nutrición fines en sí mismos. El acceso a ellos es un derecho humano. Calidad de vida
<b>Gobierno</b>	a. Democracia b. el estado es esencial para promover el desarrollo humano c. respeto de los derechos humanos
<b>Crecimiento</b>	Es esencial pero sólo si beneficia a la gente de una manera más equitativa, como medio de desarrollo humano
<b>Prioridades de las políticas</b>	a. Ampliar opciones y oportunidades b. Reforzar las capacidades humanas a través de la educación y la salud c. Disminuir inequidades – sociales, económicas, culturales, de género d. Reestructurar los presupuestos nacionales para promover el desarrollo humano e. Promover el empleo/el medio de vida
<b>Estrategia de erradicación de la pobreza</b>	a. fortalecimiento de los pobres como actores sociales b. participación. Igualdad de género c. acceso a bienes d. Crecimiento para los pobres
<b>Indicadores de éxito</b>	a. Índice de desarrollo humano. Índice de desarrollo relacionado con género. Medida de fortalecimiento de género. Índice de pobreza humana b. Indicadores de desarrollo humano

Fuente: elaboración propia en base a Informe de Desarrollo Humano de Bolivia, 1999

El balance se lleva a cabo a través de alguna de las conclusiones y recomendaciones derivadas de la evaluación de proyectos llevada a cabo en Bolivia por la CM durante el año 2001. Tomando como referencias fundamentales para el análisis, el marco del desarrollo humano y las reformas estructurales (1993-1997) enfrentadas por el Estado Boliviano tendríamos que resaltar lo siguiente:

Fortalezas de la inversión de la Comunidad de Madrid en Bolivia:

- Apuesta inequívoca por la inversión en capital humano, focalizada en el fortalecimiento del sector educativo y en el intento de mejorar la calidad de enseñanza hacia los sectores más vulnerables de la población.

<sup>4</sup> Evaluación encargada a la consultora Techassist y realizada por la socióloga Micaela Parras. La evaluación se llevó a cabo sobre 7 proyectos financiados por la Comunidad de Madrid en el periodo 1996-1999.

<sup>5</sup> Véase al final de este informe una relación de las organizaciones españolas y bolivianas que participan.

- Establecimiento de relaciones paritarias entre las ONG españolas y locales, quienes encuentran eco continuado en su diálogo con la Comunidad de Madrid.
- Conocimiento de las realidades locales bolivianas por parte del equipo técnico de la Comunidad de Madrid, responsable de la selección de proyectos para su financiación.
- Claridad en las “reglas del juego”, es decir, transparencia en las prioridades de financiación desde la CM así como en los requerimientos formales que la misma implica.
- Adecuación de la política de cooperación desde la CM a las políticas del Estado Boliviano en todos los sectores de intervención y, fundamentalmente, en las áreas implicadas en el desarrollo humano: salud, educación, equidad y participación social
- Exclusión social y desventaja económica como características prioritarias a la hora de establecer la poblaciones potencialmente beneficiarias de la ayuda de la CM.
- Las condiciones para la concesión de financiación, si bien implican la participación de actores nacionales y locales, suponen, en general, su destino a fondo perdido en relación a las poblaciones concretas a las que se dirigen, situación óptima para el logro de la equidad.

Debilidades identificadas en el accionar de los proyectos:

- Vaguedad en la caracterización de las poblaciones beneficiarias en los proyectos – ausencia general de diagnósticos basados en fuentes primarias y basados en alusiones a datos procedentes de fuentes secundarias. Ello provoca indefinición del grado de relación directa que tienen las ONG con la población y del grado de participación de esta en la identificación de las acciones de desarrollo.
- Formulación imprecisa de los alcances de las acciones según distintos grados de vulnerabilidad social y económica de las poblaciones a las que se dirigen.
- **Indefinición del grado de inserción y relevancia de las acciones en el marco del desarrollo local** así como de la posible “sustitución” de competencias municipales asignadas por la Ley de Participación Popular, por lo que se produce una débil inserción institucional de las ONG en los ámbitos locales de actuación. Esto lleva a:
  - Falta de compromisos formales con actores locales y gubernamentales como: municipios y direcciones departamentales de salud y educación y otras instituciones públicas y privadas de desarrollo.
  - Derivado de lo anterior, solapamiento - en las actividades de capacitación y fortalecimiento de recursos humanos del sector educación con las actividades asignadas al sector público a través de las asesorías pedagógicas y direcciones distritales de educación. De la misma forma, solapamiento en las actividades de capacitación y sensibilización hacia la población en aspectos preventivos de la salud – competencia del sector formal de salud y de sus recursos humanos.

- Falta de eficiencia en la inversión por la “duplicación” de recursos humanos locales – contratados por las ONG y los asignados por los sectores públicos y locales - que, en general, no significa una mayor cobertura poblacional.
- Deficiencias de cara al logro de la sostenibilidad financiera, social, política e institucional de las acciones financiadas en un marco caracterizado por la ausencia de alianzas estratégicas con los sectores locales y gubernamentales implicados.
- Imprecisión del valor añadido que supone, en algunos proyectos, la sucesiva intermediación de ONG españolas y/o locales.

En general, los proyectos no arbitran estrategias dirigidas a la focalización de acciones según los distintos grados de vulnerabilidad social y económica de las poblaciones a las que se dirigen, de forma que el logro de mayores niveles de equidad no es, en general, un objetivo expreso de los mismos. De la misma forma, los proyectos no arbitran estrategias diferenciadas para avanzar en una mayor equidad entre los géneros.

El ejercicio de la ciudadanía, en un marco más amplio de disfrute de los derechos humanos, queda muchas veces reducido a la participación material – mano de obra y presencia en reuniones – que se demanda desde los proyectos a la población. No existen, en general, actividades más estratégicas dirigidas al empoderamiento de hombres y mujeres de los sectores excluidos en la sociedad – y recogido como propósito en la Ley de Participación Popular.

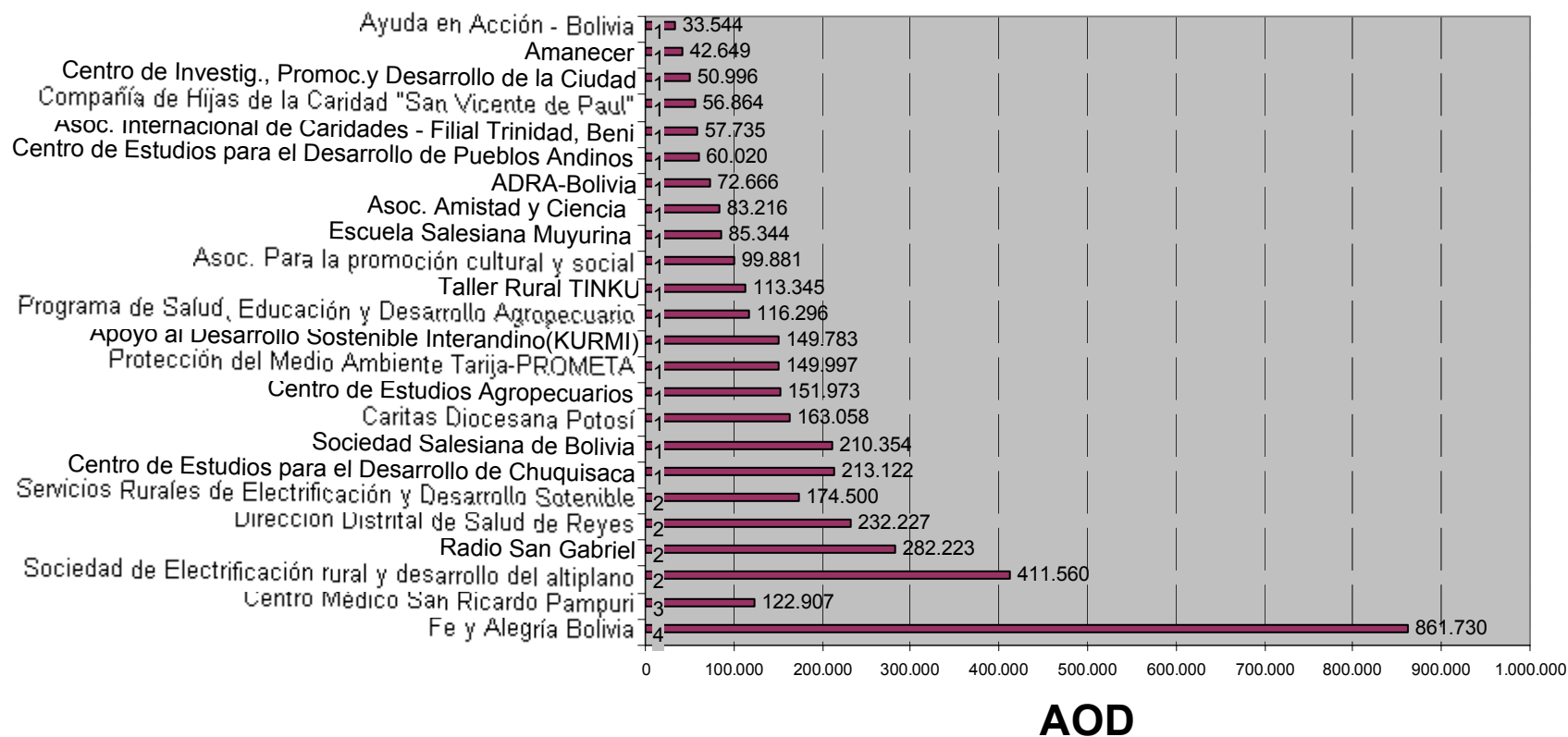
Así como, en general, los proyectos de educación se insertan adecuadamente en las políticas nacionales y locales en relación a este sector, los proyectos de salud participan de una mentalidad “pre-reformas” donde la responsabilidad de los avances del sector recaen en las labores reproductivas de las mujeres.

Estas conclusiones van a ser tenidas en cuenta en la definición del **Plan Estratégico de Actuación en Bolivia** que incorporará las prioridades de la Comunidad de Madrid a partir del próximo año y que incluirá el esfuerzo financiero previsto. Se considera que el hecho mismo de concentrar el esfuerzo de la Comunidad de Madrid y sus socios en unos sectores y zona determinada, el establecimiento de diálogo con las instituciones: locales y sectoriales y la búsqueda de complementariedades nos va a permitir superar las limitaciones detectadas hasta el momento y potenciar los aspectos positivos en pro del objetivo marcado.

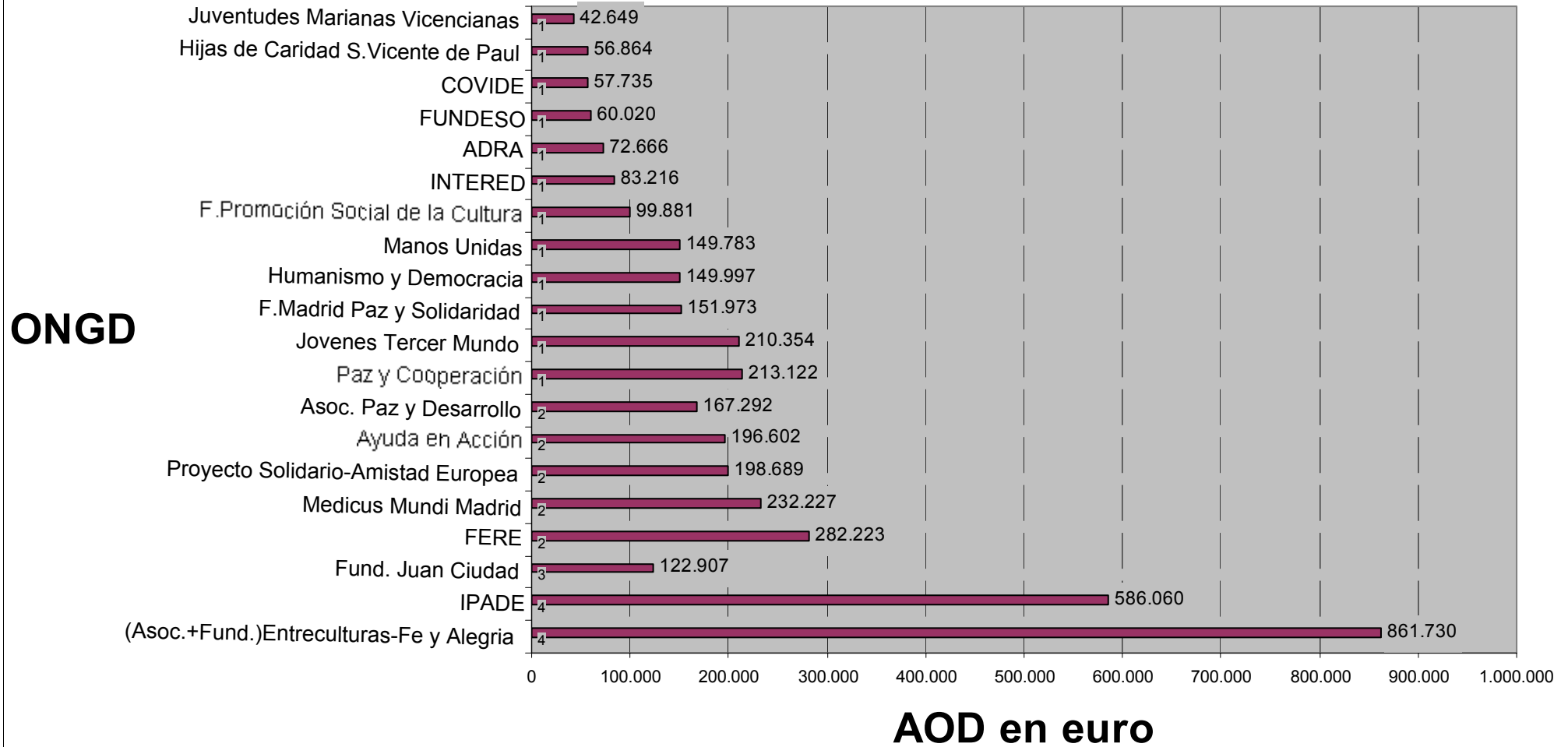
En este cuadro aparecen las organizaciones locales con proyectos financiados por la C. de Madrid en el periodo y el número de proyectos.

## AYUDA EN BOLIVIA POR SOCIO LOCAL, 1996-2003

O. LOCAL



## Ayuda y N° Proyectos por ONGD, 1996-2003





## La Descentralización Política

**Andrew Nickson**

La década de los ochenta se conoce en América Latina como la década de la democratización de América Latina. La expresión más clara de ello es el proceso de desmilitarización: la rápida disminución del papel de las fuerzas armadas en la toma de decisiones políticas en todo el sub-continente. Desde las naciones meridionales del Cono Sur hasta las repúblicas septentrionales centroamericanas, los regímenes militares autoritarios cedieron poco a poco el poder a nuevos gobiernos civiles que fueron electos libremente en los comicios. Para fines de la década, solo Chile y Panamá conservaban sus regímenes militares, los cuales también desaparecieron poco después. Como resultado, por primera vez en la historia del subcontinente, los militares quedaron en gran medida “confinados en los cuarteles”.

Durante la misma década se pudo observar una tendencia política, independiente pero relacionada, que podría calificarse como descentralización: la gradual expansión del papel de los gobiernos locales en el sistema político en su totalidad.<sup>1</sup> A pesar de que este proceso abarcó a los gobiernos locales en casi todos los países de la región menos Costa Rica, Paraguay y la República Dominicana, no se le prestó mucha atención a este fenómeno de “municipalización”. Sin embargo, se puede argumentar que tiene igual importancia como la “desmilitarización” para el fortalecimiento de la democracia a largo plazo en América Latina. Como se ha podido observar en muchos países, la transferencia formal del poder político de los gobernantes militares a los gobernantes civiles no acarrió, por sí misma, ningún “cambio democrático” en la distribución del ingreso en favor de la población mayoritariamente pobre. Puesto que el municipio es el estrato del gobierno más cercano a la población, cada vez se piensa más en ello como el mecanismo más adecuado para canalizar las exigencias de redistribución del ingreso.

La desmilitarización y la municipalización son dos tendencias paralelas e interrelacionadas que conjuntamente representan un importante cambio político hacia la democratización en América Latina a partir de la década de los ochenta. Este capítulo pretende enfocarse en la segunda de estas tendencias. Primero se traza brevemente la historia de los gobiernos locales en la región, subrayando su debilitamiento y, para fines de los años sesenta, su caída en un estado de virtual abandono. En seguida se examina la complejidad de los factores responsables del renacimiento del interés hacia los gobiernos locales y se describe el grado en que hayan resurgido los gobiernos municipales. El capítulo termina con varias reflexiones referentes a los desafíos futuros de los gobiernos locales y presenta algunas conclusiones

---

<sup>1</sup> La descentralización tiene cuatro formas distintas: políticas que traspasan la toma de decisiones a las oficinas sub-nacionales del ministerio del gobierno central (deconcentración); políticas que delegan la toma de decisiones a entidades públicas autónomas (delegación); políticas que traspasan la toma de decisiones al sector privado (tercerización); y políticas que traspasan la toma de decisiones a los gobiernos locales (devolución) (Rondinelli et al). En esta capítulo por descentralización se entiende la devolución de autonomía política a los gobierno locales.

tentativas respecto a la relación entre la democratización y descentralización en América Latina.

### **Breve historia de los gobiernos locales**

La historia de los municipios en América Latina se ha idealizado en gran medida. A menudo, los autores contemporáneos atribuyen facultades y características que nunca tuvo. Esta imagen tan exagerada ha servido para popularizar el apoyo a la municipalización. Un elemento crucial en este proceso de mitificar el pasado es el sistema de gobierno local de la Colonia, el *cabildo*. Aunque en general se pinta como representante de un era de oro de la democracia, la realidad era muy distinta.

El auge del cabildo ocurrió inmediatamente después de la conquista, cuando la Corona española todavía no pudo imponer el sistema extraordinariamente centralizado de administración imperial, el Consejo de las Indias. Durante este breve lapso, las nuevas posesiones coloniales se regulaban, de hecho, a través de grupos autogobernados de conquistadores. Pero esta situación pronto cambió con el nombramiento de los gobernadores reales, y su representante a nivel local, el *corregidor*. En lo sucesivo, toda ley que querían promulgar los cabildos requería la ratificación de la Corona, lo cual condujo a su decadencia a lo largo de lo que restó del período colonial. La introducción en 1591 de la subasta pública de cargos municipales facilitó la corrupción y la formación de consejos oligárquicos, cuyos miembros pertenecían exclusivamente a la elite de los españoles peninsulares - dos rasgos que han permanecido en los gobiernos locales en gran medida hasta la actualidad.

El cabildo fracasó rotundamente como caldo de cultivo de valores democráticos en la sociedad latinoamericana durante la época colonial. Sin embargo, a finales del periodo colonial, recuperó brevemente su importancia como canal para la expresión de una creciente demanda local de independencia de España. La imagen generalmente positiva que se tiene hoy en día del cabildo se deriva en gran medida de una concentración exagerada en su rol en esta última fase de su existencia. Además, la imagen democrática del cabildo se acrecentó con su papel de apoyo a la lucha por la independencia. En Caracas, Santiago, Buenos Aires, México y Bogotá, los cabildos eligieron juntas revolucionarias en 1810. El *cabildo abierto*, introducido con el fin de conseguir apoyo para el movimiento independentista, ha adquirido una importante relevancia simbólica en la actualidad. Lo imitan las autoridades municipales en todo el subcontinente como mecanismo para fomentar la gobernabilidad local – con participación ciudadana y rendición de cuentas (*accountability*) a la ciudadanía por parte del alcalde y consejales.

Una vez disipada la euforia de la independencia, los gobiernos locales quedaron ahogados bajo el control de los nacientes Estados-nación, cuyos dirigentes invariablemente replicaban la tradición centralista y elitista de sus antecesores coloniales. En algunos casos – Argentina (1820-1853), Bolivia (1843-1861), Chile (1830-1861), México (1837-1857) y Paraguay (1824-1882) - se suprimió por completo al gobierno local. La tendencia



centralista era tan fuerte que las capitales de la mayoría de las nuevas naciones latinoamericanas fueron gobernadas directamente por el presidente de la república, situación que duró hasta la década de 1990 en el caso de la Ciudad de México y Buenos Aires.

Desde fines del siglo XIX, el relativo éxito del proceso de consolidación nacional y la creciente predominio estadounidense dieron lugar a que se introdujera la filosofía liberal anglo-sajona en la región. La obra clásica sobre el sistema político estadounidense, *La democracia en América*, escrito por Alexis de Tocqueville, apareció en una traducción española en Buenos Aires en 1864. Su vindicación de la importancia de un fuerte gobierno local tuvo resonancia en círculos intelectuales. Esta nueva influencia se reflejaba en la promulgación en muchos países de constituciones idealistas basadas en el modelo norteamericano. Se otorgaba una autonomía formal y amplias competencias al gobierno local, o sea directamente en la misma constitución o mediante códigos municipales. Argentina fue el ejemplo más claro de esta influencia. Aquí las constituciones de varias provincias otorgaban a sus respectivos municipios la potestad para dictar sus propias leyes.

No obstante, con algunas notables excepciones, la prolongada tradición centralista provocó que los gobiernos locales carecieron de los recursos financieros necesarios para ejercer la amplia variedad de funciones que formalmente se les asignaba. La constante abrogación de las elecciones municipales por parte del gobierno central restringía su autonomía política, mientras que el “dedazo” y el clientelismo redujeron en alto grado su capacidad administrativa. Empezó abrirse una enorme brecha entre la retórica de autonomía política y la pobre realidad económica de los gobiernos locales en América Latina. La cínica verborrea de los discursos en que se exaltaba la importancia de los municipios y su predecesor, el cabildo, en la tradición democrática latinoamericana, ocultaba una triste realidad llena de incompetencia, inmoralidad y impotencia en el quehacer municipal.

La introducción de estrategias de industrialización manejadas por el Estado, para substituir las importaciones, así como el rápido proceso consecuente de urbanización a partir de los años cuarenta, revelaron la naturaleza disfuncional de un sistema de gobierno local incapaz de responder a las necesidades del rápido flujo migratorio. Casi todos los gobiernos latinoamericanos reaccionaron de la misma manera, no fortaleciendo los gobiernos locales, sino creando nuevos órganos paraestatales que despojaron a los gobiernos municipales de su rol legal como suministradores de servicios básicos en el ámbito local.

Esta forma de “resolver” el problema reflejó la atracción ideológica, originaria de la posguerra, de la planeación centralizada que encajaba convenientemente con la filosofía corporativista de los regímenes políticos populistas que ostentaban el poder en aquel entonces. También reflejaba la influencia del programa de ayuda externa de Estados Unidos, USAID, cuyos tecnócratas administradores invariablemente preferían canalizar sus fondos a través de estas nuevos órganos paraestatales que podían “hacer las cosas rápidamente”, evitando las decrepitas estructuras municipales y su engorrosa

burocracia. Como resultado, en los años cincuenta y sesenta se dio un amplio proceso de “desmunicipalización” en el subcontinente, a medida que la responsabilidad para la prestación de servicios tan importantes como el suministro de agua, el transporte público, la vivienda popular, la atención primaria de salud y la educación básica se transfirió a entidades parastatales.

En la década de los sesenta, los gobiernos locales estaban en crisis en gran parte de América Latina. El municipio se había visto reducido a un anacronismo histórico, una reliquia de eras pasadas, con funciones a menudo puramente “testimoniales”. Un círculo vicioso de falta de financiamiento y de recursos humanos capacitados evitaba que se llevara a cabo incluso la limitada gama de competencias a que se le había reducido. En todo el subcontinente se había formado una imagen muy negativa de la administración municipal, una imagen caracterizada por el nepotismo, la corrupción, la ineficiencia, la falta de rendición de cuentas a la ciudadanía y la exigua cobertura y mala calidad de los servicios básicos.<sup>2</sup>

Las perspectivas de reforma tampoco eran muy halagüeñas. Un estudio de la problemática municipal en la región, publicado en 1968 por la Organización de Estados Americanos, concluyó que

...la dependencia económica que demuestran los gobiernos locales frente a los gobiernos nacionales, parece ser un hecho innegable que hace parecer utópica cualquier tendencia por incrementar la autonomía política y administrativa de los gobiernos municipales.

El estudio advertía que, al proponer posibles soluciones, “... es necesario adoptar una posición realista que considere al gobierno municipal no como una entidad autónoma sino autárquica, con una descentralización en el sentido administrativo y no político”.<sup>3</sup>

### **Factores responsables del surgimiento de los gobiernos locales**

A partir de los años ochenta hubo una notable recuperación en el dinamismo de los gobiernos locales en la región. Dos factores interrelacionados y que se reforzaron mutuamente – la democratización y la crisis de la deuda externa – fueron los principales responsables de generar la voluntad política para dar lugar a este resurgimiento.

La dura experiencia con el autoritarismo de los gobiernos militares había obligado a los intelectuales a reevaluar la tradicional conceptualización latinoamericana hacia de la democracia. Tanto a la izquierda y la derecha del espectro político, este enfoque había tendido a definir la democracia en base a consideraciones externas más que nacionales. Para los izquierdistas, la liberación del imperialismo estadounidense era la base conceptual de una

---

<sup>2</sup> En varios países, tales como Perú y Bolivia, el calificativo “funcionario municipal” se había convertido en un término peyorativo.

<sup>3</sup> *The financial situation of the municipalities and the role of the central government in Latin America*. Washington: Public Administration Unit, Organization of American States, 1968, pp. 11 y 21.

democracia 'plena', mientras que para los derechistas el derrotar el peligro del "comunismo soviético" asumía una máxima importancia. No obstante, y a pesar de sus diferencias ideológicas, en su conceptualización ambos lados del espectro menospreciaban tácitamente el peso de la sociedad civil, al mismo tiempo que enaltecían la importancia de un Estado sumamente centralizado para "defender" la democracia. Debido a este enfoque centralista de la democracia, tanto la izquierda como la derecha fueron seducidas por la contribución de las fuerzas armadas a la "defensa de la democracia" – a causa de su inicial identificación con el movimiento independentista y el subsecuente papel que asumieron por sí mismas como guardianes del "interés nacional". Como resultado, una sucesión de regímenes militares dominó el sistema político latinoamericano, hasta que en los años setenta la mayoría de los países del subcontinente estaban gobernados directamente por los militares. De hecho, las fuerzas armadas pronto pasaron a personificar esta tradición centralista al mismo tiempo que procedían, en nombre de la democracia, a pisar los más básicos derechos democráticos de sus propios ciudadanos.

En un país tras otro, la oposición democrática al gobierno militar pasó por un período de autocrítica durante el auge del militarismo en los años setenta. El resultado fue una estrategia política que subrayaba que la democratización del Estado latinoamericano era la forma más efectiva para romper con la tradición centralista. Se creía que así se destruirían los mecanismos políticos, sociales y económicos sobre los cuales se había construido el poder militar. Puesto que el gobierno militar se había facilitado por las débiles estructuras de poder de la sociedad civil, heredadas de la tradición centralista, ahora en adelante la construcción de un sistema fuerte y representativo de gobierno local se consideraba crucial para sostener la democracia en el futuro.

Esta reconceptualización de la democracia se notaba particularmente en la izquierda moderada del espectro ideológico. La creencia de que "el Estado todo lo puede" mediante la planeación central y el uso de directivas para estratos inferiores del gobierno, a pesar de estar fuertemente influido por la experiencia soviética, tenía sus propios raíces autóctonos en la tradición centralista de la región. Desde los años ochenta en adelante se iba abandonando este enfoque en forma gradual. Aunque este proceso antecedió a la desaparición del comunismo al estilo soviético, lo aceleraron los sucesos en Europa Oriental durante los últimos años de la década. En su remplazo, se premiaba a las organizaciones vecinales en ciernes. Se consideraba tan importante su contribución al rompimiento de la tradición centralista como su contribución al desarrollo socio-económico local. Una consideración más práctica era el papel de los gobiernos locales como laboratorios de resistencia al gobierno militar.

Sin embargo, esta creciente demanda popular de participación local no fue meramente una protesta en contra de los gobiernos militares. Fue más bien una manifestación de las nuevas fuerzas subyacentes del fuerte proceso de urbanización y avance educativo que se estaba gestando desde los años sesenta. Entre 1960 y 1987, 90% del crecimiento demográfico total de América Latina tuvo lugar en las ciudades, mientras que los niveles de

analfabetismo funcional se redujeron drásticamente en la mayoría de los países durante el mismo periodo. El surgimiento de clases anteriormente marginadas o “excluidas” en el escenario político se manifestó primero a nivel local. De manera paulatina, el municipio se convirtió en punto de contraste y conflicto entre una sociedad civil cada vez más fortalecida y un Estado todavía excluyente. Por medio de la creación de organizaciones no gubernamentales (ONGs), mayormente financiadas del extranjero, los activistas políticos de la izquierda moderada intentaron poner en marcha una estrategia para “reconstruir la democracia de abajo hacia arriba”, ofreciendo ayuda técnica a las nascentes organizaciones comunitarias.

El efecto de la crisis de la deuda externa también contribuyó al resurgimiento de los gobiernos locales. Desde el incumplimiento en el pago de la deuda mexicana en agosto de 1982, las naciones latinoamericanas lucharon para ajustarse a la combinación letal del aumento en las tasas de interés reales y un mercado deterioro en sus términos de intercambio comercial, produciendo relaciones teóricas del servicio a la deuda que superaban el 100%. Uno tras otro, los países se vieron obligados a aceptar programas de ajuste estructural impuestos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) como el precio que tenían que pagar para que la banca internacional aceptara la reprogramación de la deuda y los paquetes de refinanciamiento.

Esta “crisis fiscal del Estado” tuvo consecuencias importantes para la prestación de servicios básicos en el ámbito local. Los órganos paraestatales que se crearon durante las décadas anteriores invariablemente habían operado sobre la base de préstamos internacionales obtenidos a través de la intermediación, como guarantor, de un ministerio o de un banco de desarrollo estatal. Estos paraestatales, célebres por no cumplir con sus obligaciones de pago, sufrieron una crisis financiera en los años ochenta en adelante, cuando los bancos centrales negaron a garantizarles mayores préstamos extranjeros por temor a agravar la carga macroeconómica de la deuda.

Ante la creciente demanda de servicios básicos por el flujo migratorio a las ciudades y como consecuencia de los factores macroeconómicos que se acaban de esbozar, los gobiernos centrales respondieron, devolviendo nuevamente la responsabilidad de la prestación de servicios de las entidades paraestatales a los gobiernos locales. Al mismo tiempo, la capacidad de los gobiernos locales para suministrar estas nuevas responsabilidades se fortaleció mediante importantes reformas en cuanto a su financiamiento. Esto implicó tanto elevación del nivel real de transferencias fiscales del gobierno central como mayores facultades para generar ingresos propios. Esta segunda reforma reflejó el reconocimiento, por parte de los gobiernos centrales, del enorme potencial fiscal inexplorado de los gobiernos locales latinoamericanos. Esto fue consecuencia de que el ingreso real del impuesto predial (el impuesto municipal más importante) había caído a niveles ínfimos durante las década anteriores en la mayoría de los países por las siguientes razones: la falta de mantener el catastro municipal al día con el rápido crecimiento urbano; la falta de ajuste de las tasa impositivas de acuerdo con las las tasa inflacionarias; y una extensa corrupción administrativa derivada del sistema de auto-avalúo.

Estos pasos de los gobiernos centrales para fortalecer la autonomía fiscal de los gobiernos locales, como respuesta a la crisis de la deuda, fueron apoyados por las instituciones financieras internacionales (IFI). Después de dos décadas durante las cuales habían tratado de circumventar a los gobiernos locales en sus préstamos a América Latina, tanto el Banco Mundial (BM) como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de pronto redescubrieron las virtudes de la descentralización. Para mediados de los años noventa, tanto el BM y el BID estaban financiando proyectos de desarrollo municipal en casi todos los países de la región. Sin embargo, este cambio de ciento ochenta grados por parte de las IFIs constituyó más bien un reflejo de su apoyo a las exigencias de las políticas de ajuste estructural del FMI que una repentina conversión paulina a la causa de la descentralización.

Además de contribuir al resurgimiento de los gobiernos locales “desde arriba” al influir en las políticas nacionales, la crisis de la deuda también contribuyó a su resurgimiento “desde abajo”. El recorte general en el gasto público y en los subsidios para alimentos básicos y transporte público en particular, consecuencia de los programas de ajuste estructural, tuvieron su mayor impacto en los barrios más carenciados que rodean a las grandes ciudades de América Latina. El dramático crecimiento de la extrema pobreza fomentó el auge de las organizaciones vecinales a nivel barrial. Surgieron muchos grupos de autoayuda que se enfocaron a los “comedores populares”. Al ir extendiéndose el ámbito de estas iniciativas populares, en poco tiempo se sintió la necesidad de organizaciones municipales para coordinar y resguardar estos programas comunitarios.<sup>4</sup>

En resumen, el empuje al proceso de descentralización política fue producto de una fuerte pero fortuita coalición de varios grupos de presión: neo-liberales quienes buscaban terminar con el déficit fiscal mediante el traspaso de funciones a los niveles sub-nacionales de gobierno; tecnócratas quienes buscaban superar la gran ineficiencia en el suministro de servicios básicos debida a los altos costos de transacción que eran producto de la necesidad de conseguir la aprobación de las sedes ministeriales antes de tomar las decisiones más mínimas al nivel local; y izquierdistas quienes buscaban cerrar la brecha entre el estado y la ciudadanía mediante nuevos mecanismos de participación que promoverían la democracia.<sup>5</sup>

En los años noventa, dos nuevos factores se combinaron para impulsar este proceso de descentralización en marcha. En primer lugar, estaban apareciendo las desastrosas consecuencias del descuido a los gobiernos locales durante décadas de rápida urbanización en las pujantes metrópolis de la región. La planificación urbana realizada por el gobierno central se había

---

<sup>4</sup> Un ejemplo sobresaliente fue el programa “vaso de leche”, iniciado por organizaciones barriales en varios municipios pobres de Lima Metropolitana en Perú. Como respuesta a la fuerte presión ciudadana, el gobierno izquierdista que ganó las elecciones locales en Lima en 1984 asumió la responsabilidad global de este programa. Implementado conjuntamente por el municipio metropolitano y una extensa red de 7.000 comités de voluntarios en toda la ciudad, en su época de mayor actividad proporcionó un vaso de leche al día a un millón de niños menores de seis años.

<sup>5</sup> Nickson, A. (1995) *Local Government in Latin America*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.

vuelto de naturaleza casi exclusivamente sectorial, con escasa coordinación entre los numerosos organismos estatales encargados de la provisión de los servicios básicos. Una de las principales razones del rápido deterioro en la calidad de la vida urbana fue la ausencia de una planificación urbana integral que abarcara diferentes sectores: había conducido la contaminación ambiental, el caos en materia de tránsito, la falta de espacios verdes y una severa escasez de vivienda. En respuesta surgió una nueva preocupación por fortalecer la única institución - el gobierno local - capaz de proporcionar una planificación urbana que fuera la vez integral, responsable y democrática.

En segundo lugar, el creciente fenómeno de la globalización en los años noventa puso de relieve la necesidad de que las ciudades mejoraran sus estructuras internas con el objeto de ampliar su participación en la economía internacional. Surgió una creciente conciencia de que una infraestructura física deficiente – caminos, transporte público, comunicaciones - y una infraestructura social inadecuada – servicios de salud y educación, agua y alcantarillado y eliminación de desechos sólidos - estaban poniendo en peligro las perspectivas de que las ciudades latinoamericanas se convirtiera en “centros de crecimiento” a través de una mayor interacción económica con el resto del mundo. Nuevamente, ello condujo a una renovada preocupación por el gobierno local como la institución idealmente ubicada para estimular y coordinar los esfuerzos de innumerables instituciones del sector público y privado en el logro de un crecimiento económico local sostenible.

No debe sorprender, por lo tanto, que la descentralización se haya convertido en uno de los pilares de la gestión pública en América Latina contemporánea. La autonomía política de los gobiernos locales está siendo fortalecida en casi todos los países de la región. Están asumiendo nuevas responsabilidades por los servicios urbanos, y al mismo tiempo están procurando un nuevo papel como “facilitadores” de coaliciones locales de crecimiento económico en coordinación como otros actores sociales. Están desarrollándose nuevas formas de asociación entre los gobiernos locales y el sector privado con el objeto de financiar las inversiones de desarrollo a largo plazo que deben acompañar a la urbanización. Al mismo tiempo los gobiernos locales están desarrollando asociaciones con organizaciones que representan a los ciudadanos más necesitados de sus jurisdicción, con el fin de asegurar que, en el marco de la creciente preocupación por erradicación de pobreza, el diseño y la ejecución de los nuevos mecanismos de provisión de servicios se adecuen a las necesidades locales sentidas y que generen la participación de la ciudadanía y su disposición a pagar por los servicios públicos.

### **El cambio en el perfil de los gobierno locales en América Latina**

Para 2003 había 15.665 gobiernos municipales en América Latina, con un población promedio de 32.824 habitantes por municipio (Cuadro 1). En virtud de los factores que se acaban de esbozar, un número cada vez mayor de estos municipios han experimentado un incremento radical en la escala de sus operaciones y en la naturaleza de sus relaciones con los gobiernos centrales y con sus propios ciudadanos. En muchos países esto fue producto de una reforma de las bases legales sobre las cuales operaban los gobiernos

locales. El ejemplo más notorio se dio en Perú, donde la Ley Orgánica de Municipalidades promulgada en 1984 sustituyó a un conjunto de leyes municipales vigentes desde 1892. Se promulgaron nuevos códigos municipales en Venezuela (1978), Bolivia (1985), Colombia (1986), Paraguay (1987) y Nicaragua (1988), mientras que en México (1983) y Guatemala (1986) se introdujeron profundas reformas a través de enmiendas de artículos en la constitución nacional. El resurgimiento de los gobiernos locales relacionados con estas reformas legales puede analizarse de acuerdo con tres aspectos fundamentales que determinan la actividad municipal: la autonomía política, la autonomía fiscal y la capacidad administrativa.

**Cuadro 1: Número y tamaño promedio de los gobiernos locales en América Latina, 2003**

País	Número de municipios	Población (2003)	Habitantes por municipio
Argentina	1.930	37.928.000	19.652
Bolivia	314	8.697.000	27.697
Brasil	5.507	174.485.000	31.684
Chile	335	15.579.000	46.504
Colombia	1.098	43.745.000	39.841
Costa Rica	81	3.942.000	48.667
Cuba	169	11.263.000	66.645
Rep. Dominicana	138	8.635.000	62.572
Ecuador	193	13.112.000	67.938
El Salvador	262	6.524.000	24.901
Guatemala	331	11.992.000	36.230
Honduras	298	6.755.000	22.668
México	2.430	100.921.000	41.531
Nicaragua	151	5.335.000	35.331
Panamá	74	2.940.000	39.730
Paraguay	225	5.510.000	24.489
Perú*	1.828	26.749.000	14.633
Uruguay**	19	3.381.000	177.947
Venezuela	282	25.093.000	88.982
<b>América Latina</b>	<b>15,616</b>	<b>512.586.000</b>	<b>32.824</b>

\* Perú es el único país en América Latina que una estructura de gobierno local a dos niveles - 194 concejos provinciales y 1.634 concejos distritales.

\*\* Uruguay es el único país en América Latina que no tiene una estructura de gobierno municipal, solo gobiernos departamentales.

Fuente: Datos del autor y World Development Indicators, World Bank, Julio de 2003.

### *La autonomía política*

A partir de los años ochenta se constató un considerable aumento en la autonomía política de los gobiernos locales en América Latina. Se acabó con la prolongada tradición centralista bajo la cual el gobierno central nombraba a los alcaldes y fue sustituida por la elección directa de los alcaldes para periodos de entre dos y cinco años (Cuadro 2). Los casos más llamativos

fueron Colombia (1988) y Paraguay (1991) donde por primera vez en la historia se eligió directamente a los alcaldes. Mientras tanto, en Perú (1980), Bolivia (1985) y Chile (1992) se llevaron a cabo elecciones municipales por primera vez desde 1968, 1950 y 1973 respectivamente. También se revitalizaron las asociaciones nacionales de municipios en muchos países de la región. Aunque muchas de estas asociaciones habían existido desde hace varias décadas, no habían surtido ningún efecto debido a su dependencia política del gobierno central. No obstante, a medida que sus socios fueron elegidos en vez de ser nombrados, estas asociaciones se convirtieron en una plataforma política importante en favor de una mayor descentralización hacia los gobiernos locales.

**Cuadro 2: Duración del mandato municipal y fecha de las últimas elecciones municipales en América Latina**

<b>País</b>	<b>Duración del mandato municipal</b>	<b>Ultimas elecciones municipales</b>
<b>Argentina *</b>		
<b>Bolivia</b>		
<b>Brasil</b>	4 años	
<b>Chile</b>	4 años	Octubre de 2000
<b>Colombia</b>	3 años	
<b>Costa Rica</b>	4 años	2002?
<b>Cuba</b>	N/d	
<b>Rep. Dominicana</b>	4 años	
<b>Ecuador</b>	4 años	
<b>El Salvador</b>	3 años	Marzo de 2000?
<b>Guatemala</b>	4 años	Noviembre de 1999
<b>Honduras</b>	4 años	Noviembre de 2001
<b>México **</b>	3 años	
<b>Nicaragua</b>	4 años	Noviembre de 2001
<b>Panamá</b>	5 años	Mayo de 1999
<b>Paraguay</b>	5 años	Noviembre de 2001
<b>Perú</b>	3 años	17 Noviembre de 2002
<b>Uruguay</b>	5 años	
<b>Venezuela</b>	3 años	

\* En Argentina la frecuencia de las elecciones municipales varía de acuerdo con la ley municipal sancionada por cada provincia, así como el código municipal de los municipios en que la constitución provincial permite este tipo de legislación local. La frecuencia más común es de cuatro años.

\*\* En México la fecha de las elecciones municipales varía de acuerdo con la constitución de cada estado.

### *La autonomía fiscal*

A partir de los años ochenta fue evidente un significativo fortalecimiento de las finanzas locales como parte de la vigorización general de los gobiernos locales en América Latina. Su magnitud varió considerablemente de país a país, pero casi en todos ellos el gasto municipal per cápita creció



rápidamente en términos reales, y la contribución de los gobiernos locales en el total del gasto público se incrementó. Con las notables excepciones de Costa Rica y Paraguay (donde la proporción se estancó en un irrisorio 1% y 4%, respectivamente), la participación aumentó típicamente de un 6% a 10% a principios de la década de ochenta a alrededor de un 15% a 20% a umbrales del siglo XXI. Los casos más llamativos fueron Colombia, donde esta participación superó el 25% para finales de siglo; y Brasil, donde saltó de un 11% a alrededor de un 20%.

En la mayoría de los países, los gobiernos centrales pusieron mayor énfasis en el fortalecimiento financiero de los gobiernos locales a través del aumento del flujo de transferencias que en la concesión de mayores facultades para generar nuevas fuentes de ingresos propios. Como resultado, creció la proporción de transferencias en el total de los ingresos municipales. Este fenómeno fue especialmente notable en municipios pequeños. Con la notable excepción de Chile, estas mayores transferencias no fueron diseñadas para financiar ninguna ampliación substancial de las responsabilidades de los gobiernos locales. Ni tampoco fueron usualmente “etiquetadas” para gastos sectoriales específicos. Por consecuencia, la discrecionalidad municipal en la asignación de estos recursos financieros fue incrementada en forma significativa.<sup>6</sup>

### *La capacidad administrativa*

A partir de los años ochenta se ha visto una mayor preocupación por mejorar la capacidad administrativa de los gobiernos locales en América Latina. La mayoría de los países de la región ya disponía de órganos de capacitación municipal, pero muchos de éstos, a menudo fundados hacia varias décadas, se habían osificados. No obstante, durante los años ochenta empezaron a recibir un marcado impulso a sus operaciones a través del aumento en los fondos recibidos del gobierno central y del extranjero. El prestigioso organismo de capacitación municipal brasileño, el *Instituto Brasileiro de Administração Municipal* (IBAM) llegó a ser una fuente importante de asistencia técnica “horizontal” dentro de América Latina. Desde su fundación en 1952, IBAM se ha convertido en un centro de excelencia en la provisión y difusión de métodos de capacitación para los gobiernos locales en Brasil y el resto de América Latina.<sup>7</sup>

Varios programas regionales de capacitación impulsaron el fortalecimiento de las instituciones nacionales de capacitación. El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), fundado en 1972 en Caracas, es reconocido como la principal institución regional en material de reforma del estado en América Latina y comprende 25 países miembros en la región. A partir de los años ochenta, CLAD empezó a prestar cada vez más énfasis a la descentralización y la capacitación municipal dentro de su objetivo principal

---

<sup>6</sup> Nickson, A. (1998) ‘Tendencias actuales de las finanzas locales en América Latina’, *Reforma y Democracia*, Caracas, Vol.12:71-88.

<sup>7</sup> A diferencia de sus contrapartes del resto de la región, el IBAM recibe muy poco financiamiento del gobierno central. En cambio, obtiene recursos de las municipalidades o vende sus servicios a determinadas municipalidades que lo solicitan. Este enfoque “de mercado” ha asegurado que su producto de capacitación refleje las necesidades que perciben las municipalidades.

de reforma del estado. En 1981 se estableció en Quito, Ecuador, una división regional de la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA) – por sus siglas en inglés. A través de su división de capacitación, CELCADEL, la IULA ha emprendido un amplio programa de cursos, talleres y seminarios en toda la región, enfatizando “la capacitación participativa” y “la capacitación de capacitadores”.

### **Desafíos para los gobiernos locales contemporáneos en América Latina**

A pesar del reciente auge en panorama municipal al que nos hemos referido arriba, existen varias consideraciones que, de permanecer sin respuesta, seguirán obstaculizando el fortalecimiento de los gobiernos locales y, por ende, oscureciendo las perspectivas de la consolidación democrática de América Latina. Entre ellas, se destaca tres importantes desafíos para las autoridades municipales de muchos países de la región en su afán de mejorar la eficiencia en la provisión de servicios: primero, el desafío de mejorar la gestión de recursos humanos; segundo, el desafío de rendir cuentas frente al gobierno central; y tercero, el desafío de promover una relación más estrecha con la ciudadanía.

#### *Mejorar la gestión de recursos humanos*

La “municipalización” de la prestación de servicios básicos que se está dando en América Latina incrementará la demanda de personal técnicamente calificado necesario para asegurar una eficiente gestión municipal. Sin embargo, la cultura organizacional de la gran mayoría de los municipios sigue embebida en el duradero legado centralista del caudillismo, cuya vigencia se nutre de la falta de estabilidad laboral en los cargos gerenciales y de la rotación de una burocracia mal pagada y excesiva.

Sorprendentemente, el tema de la gestión de los recursos humanos - clave para una mejor administración municipal - por mucho tiempo ha estado ausente del debate sobre el fortalecimiento de los gobiernos locales en América Latina. Con frecuencia se le considera un aspecto puramente “técnico” que de alguna forma habrá de solucionarse a medida que se profundice la descentralización. Sin embargo, la transferencia de nuevas competencias y recursos financieros a los gobiernos municipales no garantizará un incremento en la eficiencia o eficacia de los sistemas de provisión de servicios locales, si no mejoran las prácticas administrativas existentes.<sup>8</sup>

#### La falta de una estructura integral de carrera municipal

La ausencia de un sistema adecuado de carrera municipal constituye una notable característica de los gobiernos locales de América Latina, que la distingue de sus contrapartes de muchos otros países del mundo con niveles

---

<sup>8</sup> Las principales debilidades incluyen una deficiente planificación y presupuestación, la existencia de sistemas contables que no generan una información gerencial adecuada, un deficiente sistema para asegurar el mantenimiento de la nueva infraestructura, controles ineficaces para las compras y el control de inventarios, y una selección ineficiente de proyectos de inversión.

de vida similares. En la mayoría de los países de la región, los estatutos administrativos y los reglamentos municipales contienen los ingredientes básicos de un sistema de carrera municipal, tal como un régimen de reclutamiento por concurso y una estructura de remuneraciones en base a una clasificación de cargos. Pero en la práctica estas disposiciones legales que garantizan un sistema de personal transparente y responsable raramente se pone en práctica debido a la amplia prevalencia del clientelismo.<sup>9</sup>

A pesar de las disposiciones legales que establecen un sistema de reclutamiento basado en el mérito, los vínculos familiares y políticos conservan una importante influencia en la selección de los cargos municipales. Los cargos vacantes raramente se anuncian en la prensa y los intentos por introducir el reclutamiento de personal mediante concurso público se han visto obstaculizado por el reclutamiento de personal “temporario” que posteriormente es transferido a cargos permanentes. Aún cuando el reclutamiento se realiza mediante concurso abierto, las consideraciones clientelistas con frecuencia continúan desempeñando un papel en la decisión final, ocultando de esta manera la continuación de las prácticas tradicionales de clientelismo. La sutil manipulación de las prácticas basadas en el mérito con el objeto de disfrazar el clientelismo también se observa en los ascensos. Por lo general, los criterios de ascenso están definidos en forma rígida y se basan principalmente en los números de años en servicio y las calificaciones educacionales más bien que en el rendimiento en el trabajo. Aunque en muchos gobiernos locales se han introducido formas elementales de evaluación del personal periódico, la relación entre patrón y cliente que existe entre el funcionario que prepara la evaluación y el funcionario objeto de la misma, por lo general impide una evaluación significativa del rendimiento.

El exceso de personal constituye una importante consecuencia de las prácticas clientelistas de reclutamiento en los gobiernos locales. Incluso en los municipios más grandes de la región, el nivel de personal es elevado en comparación con los estándares internacionales, especialmente considerando la variedad relativamente limitada de servicios que proveen en la actualidad. Chile es el único país de la región donde se han establecido límites al nivel del personal municipal en relación con el tamaño de la población, que actualmente es de un empleado por cada 500 habitantes. Debido al exceso de personal, sobre todo en los municipios de menor escala, el costo salarial típicamente absorbe más del 80 por ciento del presupuesto municipal, dejando muy poco para otros gastos operativos, y virtualmente nada para los gastos de inversión. La norma aceptada en muchos países es que los ingresos propios se reservan en forma exclusiva para el pago de salarios, dejando los gastos de inversión dependientes enteramente de las transferencias del gobierno central. No obstante, en algunos países se ha intentado controlar el exceso de personal a través de coeficientes financieros. En Brasil, los salarios no deben exceder del 65 por ciento del total del presupuesto municipal, la relación entre los niveles mínimo y máximo de

---

<sup>9</sup> Bajo esta óptica clientelista, el empleo municipal no es considerado como un insumo requerido para producir un producto para la comunidad local en la provisión de servicios. Por el contrario, el empleo municipal es considerado como un producto en sí mismo: una justa recompensa por favores prestados o a prestarse.

salarios también está fijada por ley, y ningún empleado puede ganar más que el alcalde. En Chile los gobiernos locales no pueden gastar más del 35 por ciento de su propio ingreso en pagos salariales (excluidos los maestros y los trabajadores de salud).

Debido en gran parte a la tradición clientelista, el sistema de personal es sumamente fragmentado. No existe una integración entre los sistemas de personal de los gobierno central y locales. El gobierno local tampoco está unificado horizontalmente entre los municipios. En cambio, cada municipio tiene su propio sistema de personal. La falta de una integración vertical u horizontal obstaculiza notablemente la movilidad del personal de los gobiernos locales, y constituye un importante factor que impide la introducción de un sistema de carrera.

También se observa una falta de integración dentro del sistema de personal de cada gobierno local, ya que los empleados se dividen en dos categorías - los que ocupan cargos de confianza y los que ocupan cargo permanentes. El personal que ocupa cargos de confianza lo hace a discreción del alcalde, y tales funcionarios deben ofrecer su renuncia cuando asume el poder un nuevo alcalde. Los cargos de confianza por lo general incluyen a todos los funcionarios de alto nivel involucrados en la autorización del presupuesto y en la formulación de políticas. En su mayor parte son desempeñados por personal con calificaciones profesionales.

La mayoría de los empleados municipales son permanentes y ocupan lo que inapropiadamente se denominan "cargos de carrera". Estos cargos por lo general tiene un grado sorprendentemente alto de estabilidad, ya sea en virtud de las leyes laborales generales o como resultado de contratos colectivos celebrados con los sindicatos de empleados municipales. En casi todos los países la carrera municipal en la práctica termina en el nivel de jefe de departamento, ya que los cargos por encima de éste son reservados para cargos de confianza.

El sistema de cargos de confianza han sido ampliamente criticado por la discontinuidad y la falta de "memoria institucional" que crea dentro de la estructura administrativa de los gobiernos locales, así como por la forma altamente visible de clientelismo de la cual deriva. No obstante, la práctica tiene algunas características positivas que a veces no se tienen en cuenta. A diferencia de la rigidez de los nombramientos permanentes, los nombramientos a cargos de confianza son extremadamente flexibles y quienes no cumplen adecuadamente sus funciones pueden ser fácilmente despedidos por el alcalde. Aunque no están seleccionados por concurso, por lo menos en las grandes ciudades de Chile, Brasil y México quienes ocupan los cargos de confianza deben demostrar el buen rendimiento personal, ya que corren el riesgo de perder el respaldo de su padrino, el alcalde.

La rápida rotación de los funcionarios de alto nivel entre los cargos municipales de confianza y otros cargos en los sectores público y privado es cada vez más común en Chile, Brasil y México, aunque aún no lo es tanto en los países más pequeños de la región. Cuando el personal es despedido de

los cargos de confianza por los nuevos alcaldes, muchas veces es reemplazado por profesionales experimentados que provienen de otras organizaciones del sector público. Este “circulación de elites” reduce la pérdida de talento gerencial en los gobiernos locales. También tiene la ventaja de reducir la insularidad de la administración municipal al exponerla a ideas nuevas que provienen desde afuera.

Hoy en día las nuevas administraciones municipales en las principales ciudades de Chile, Brasil y México no reemplazan necesariamente a quienes ocupan cargos de confianza y en general se solicita que continúen en sus cargos quienes ocupan cargos técnicos. Esta creciente tendencia a conservar al personal técnico de una administración a otra constituye una señal de la gradual introducción de estabilidad en el empleo para el personal profesional de alto nivel de los gobiernos locales. En la medida en que aumente la complejidad de la administración municipal, es muy probable que esta tendencia se difunda. En algunos países existe un considerable intercambio entre los dos tipos de empleados municipales, en el que el personal permanente de mayor nivel se “promueve” temporalmente a cargos de confianza, con el derecho de regresar a su antiguo cargo. Ello contribuye a superar la pérdida de memoria institucional asociada con el sistema de cargos de confianza y constituye un factor de integración dentro del sistema bifurcado de personal.

#### Estilo de gestión personalizada

La gestión altamente personalizada en la figura del alcalde es un aspecto muy común de la cultura organizacional de los gobiernos locales en América Latina. Este estilo de gestión se refleja en la naturaleza de la estructura organizacional, que guarda escasa relación con el diseño *de jure* establecido en los organigramas y en la clasificación de cargos que los acompañan. La falta de normas y responsabilidades claras en materia de organización significa que la delegación funcional de autoridad no se cumple. En cambio, existe una concentración de la toma de decisiones al nivel más alto y una escasa delegación de las decisiones a los departamentos de línea. Ello produce una confusión general en las responsabilidades operativas, que conduce a duplicaciones y desacuerdos. Debido a que la delegación de responsabilidades es limitada, en general se encuentra una ausencia de espíritu de gestión moderna. En cambio, las decisiones se adoptan en base a “órdenes” del alcalde. Ello, a su vez, genera una falta de iniciativa dentro de los departamentos de línea, los cuales tampoco cuentan con planes a largo plazo.

Este estilo de gestión altamente personalizado también genera un serio problema de discontinuidad administrativa. Con frecuencia los alcaldes se embarcan en nuevos y prestigiosos proyectos de inversión y rechazan la continuación de programas iniciados por sus predecesores, simplemente con el propósito de “dejar su huella” en el gobierno municipal. Esta falta de continuidad en la formulación de políticas entre sucesivas administraciones - común aún cuando pertenecen al mismo partido - obstaculiza una visión estratégica en la gestión municipal. Con frecuencia el alcalde está más

preocupado por las cuestiones diarias, debido a que el enfoque cortoplacista de “rápido rendimiento”, permite obtener los rápidos dividendos políticos que estimula la inmediata popularidad del alcalde.

### *Rendir cuentas frente al gobierno central*

La gobernabilidad constituye actualmente un importante desafío para los gobiernos locales en América Latina. Ello puede medirse por la mayor preocupación acerca de la rendición de cuentas, *accountability*, del gobierno local frente al gobierno central. En la década de noventa se ha observado un rápido incremento en el nivel de las transferencias financieras del gobierno central a los gobiernos locales, la mayoría de las cuales funciona como una asignación global o de “propósito múltiple” del gobierno central y que generalmente no están restringidas para gastos sectoriales específicos. En consecuencia, se ha incrementado notablemente la discreción municipal en la asignación de sus recursos financieros de acuerdo con las prioridades locales. La única limitación a esta discreción es el frecuente requisito de que una parte mínima de la transferencia debe gastarse en determinados servicios. El gobierno local se responsabiliza de la utilización adecuada de estos recursos transferidos.

La rendición de cuentas de los gobiernos locales frente al gobierno central por el buen uso de estos fondos puede fortalecerse a través del mejoramiento de las funciones de auditoría externa y la introducción de un sistema nacional de monitoreo de la provisión de servicios locales, de acuerdo con normas de ejecución convenidas a nivel nacional. En la mayor parte de los países, la supervisión financiera de los gobiernos locales está encomendada a la oficina de la Contraloría General, un prestigioso órgano que tiene sus orígenes en la tradición lusohispánica de derecho administrativo. El objetivo principal es invariablemente asegurar la legalidad de los gastos y de la generación de los ingresos municipales. La ejecución municipal se evalúa sólo en términos de sus conformidad con el presupuesto y de la corrección financiera. Ello asume la forma de auditorías a priori y a posteriori de las cuentas municipales, en las que se controla tanto la preparación y la ejecución de los presupuestos, como la compra y la venta de activos municipales.

Esta forma de supervisión financiera es esencialmente reglamentaria. El proceso de auditoría raramente involucra técnicas de contabilidad gerencial. Incluso en aquellos países en los cuales se ha registrado un gran incremento de las transferencias fiscales del gobierno central – principalmente Bolivia, Chile y Colombia - la Contraloría proporciona muy pocos lineamientos en materia de prácticas gerenciales, no realiza análisis comparativos de los gastos municipales y en consecuencia ofrece escasa información sobre la eficiencia de la administración y la eficacia de la prestación de servicios por parte de los gobiernos locales. Por ende, a pesar del rápido crecimiento de las transferencia fiscales del gobierno central a los gobiernos locales, el monitoreo de los estándares actuales de provisión de servicios es aún relativamente escaso en América Latina.

En general no se observa un movimiento en favor del monitoreo nacional de los servicios “básicos” provistos por los gobiernos locales. Esta ausencia refleja el hecho de que los gobiernos centrales de América Latina no están aún comprometidos a favor de la meta de asegurar normas universales de provisión de servicios a todos sus ciudadanos en lo que se refiere a determinados servicios públicos como la educación, la salud pública, la vivienda y suministro de agua potable urbana. En consecuencia, las transferencias fiscales no incorporan un mecanismo formal para asegurar un determinado nivel de provisión del servicio en todas los municipios, incrementando los recursos disponibles en las zonas que tienen una capacidad fiscal inferior al promedio. En cambio, las fórmulas de transferencia en general incluyen la consideración de equidad como uno más de varios factores en el sistema de ponderación global. Como resultado, a pesar de su mayor escala y de su mayor transparencia en los últimos años, la transferencias han tenido un escaso impacto en la disminución de las enormes disparidades en el nivel de la provisión de servicios entre y dentro de los distintos municipios.

### *Promover una relación más estrecha con la ciudadanía*

El tercer desafío para los gobierno locales de América Latina es el promover una relación más estrecha con la ciudadanía a través del fortalecimiento de la democracia representativa y participativa.

#### La democracia representativa

De hecho, en los últimos veinte años, las principales reformas electorales han fortalecido la democracia representativa al nivel municipal. La más importante de estas reformas incluye la elección directa de alcaldes, que ahora constituye la regla en toda la región, la extensión del período de sus mandatos, y el requisito en algunos países, como Colombia, de que los candidatos al cargo de alcalde deben presentar un plan de acción si son elegidos.

La democratización exige cada vez más *accountability* por parte del Estado a la ciudadanía. Pero aún existe una importante característica estructural del sistema electoral local que diferencia a los gobiernos locales en América Latina del resto del mundo y que limita su rendición de cuentas de ante la ciudadanía. Ello es el número muy reducido de concejales, que va de un mínimo de cinco en la mayoría de los países a un máximo de sólo sesenta en el caso de la Municipalidad de Buenos Aires. Los gobiernos locales en Europa y Norteamérica tiene una proporción mucho menor de ciudadanos por concejal (Francia, 110; Suecia, 270; Alemania, 400; Estados Unidos, 490; España, 602; Japón, 1.600; Reino Unido, 1.800). En las ciudades más grandes del subcontinente la proporción de ciudadanos por concejal típicamente oscila entre 20.000 y 80.000, cifras extremadamente elevadas en comparación con ciudades de tamaño similar en Europa (Cuadro 2).

Por otro lado, en casi toda América Latina no existe un sistema de circunscripciones geográficas más reducidas al interior del municipio,

eligiéndose mayoritariamente todos los concejales por una sola circunscripción que es el municipio en su totalidad de acuerdo con el sistema de representación proporcional de d'Hondt.<sup>10</sup> La combinación del número muy reducido de concejales en las grandes ciudades y más por el hecho de que no existe una ligazón directa entre los concejales elegidos y una zona territorial determinada al interior del municipio disminuye notablemente la rendición de cuentas del gobierno local frente a los ciudadanos. Aunque con frecuencia esta situación es herencia de códigos electorales promulgados en una época en que la población urbana era mucho menor, es llamativo que este “deficit democrático” de subrepresentación política local no se haya corregido.

Este déficit se acentúa por otras características estructurales del sistema electoral local en América Latina. Por ejemplo, en ocho países del subcontinente hasta ahora se realizan elecciones paralelas - el mismo día - para los cargos nacionales y locales, produciéndose el efecto “arrastre”, ya que en el momento de votar al ciudadano le preocupa más quien va a ser Presidente que concejal. Otra falencia del sistema electoral es el predominio de listas cerradas y bloqueadas, lo cual permite que son los líderes partidarios más que los electores quienes seleccionan efectivamente a los candidatos que ganan las elecciones municipales, en función de las luchas que se dan al interior del mismo partido.

**Cuadro 2: Coeficiente del número de ciudadanos por concejal en algunas ciudades grandes de América Latina y Europa (Año 2001)**

Municipio	Gasto anual (\$m)	No. de Concejales	Población	Gasto Per capita (\$)	Habitantes Por cada Concejal
Córdoba, Argentina	420	31	1.340.000	314	43.226
Cartagena, Colombia	177	19	850,000	208	44.737
Birmingham Inglaterra	2.552	117	1.013.000	2.519	8.658
Granada, España	154	27	280.000	550	10.370

Estas características estructurales se mantienen vigente en la actualidad porque son fiel reflejo del desequilibrio de poder entre el poder ejecutivo y el concejo municipal. En la mayoría de los países latinoamericanos el poder del alcalde es muy superior al del concejo y existe una subvaloración implícita hacia el rol del concejal en el quehacer municipal. Según la división formal de responsabilidades establecida por la legislación municipal, el concejo municipal tiene dos importantes funciones: ratificar los estatutos municipales (ordenanzas) y los reglamentos administrativos internos, con frecuencia propuestos a iniciativa del alcalde; y monitorear la gestión municipal del

<sup>10</sup> La única excepción es Panamá, donde se practica un sistema basado en distritos electorales submunicipales, y Venezuela, donde la reforma de 1992 introdujo un sistema mixto en el cual las dos terceras partes de los concejales son elegidos en base a los distritos y la tercera parte restante de acuerdo con listas partidarias.



ejecutivo. El concejo debe también aprobar el presupuesto *ex ante* y un informe de gestión *ex post*. Sin embargo en la práctica el control legislativo sobre los aspectos financieros de la gestión municipal es exiguo. A excepción de la situación en Brasil, en general los concejales en América Latina carecen de asesores personales en cuestiones financieras para poder evaluar la eficiencia de la gestión municipal. Por ende, con frecuencia su intervención se reduce a críticas acerca de la legalidad de las decisiones tomadas por alcalde.

En muchos gobiernos locales, el poder del concejo es tan débil que su actividad se limita a aspectos triviales, mientras que los aspectos estratégicos relacionados con la gestión municipal quedan exclusivamente en manos del alcalde. Ello ha contribuido a la imagen pública relativamente negativa de los concejales municipales en comparación con la del alcalde. La relación desigual de poder que existe entre el ejecutivo y el concejo se refleja también en el mismo comportamiento de los concejales. En vista de la relativa debilidad del concejo y de la prevalencia del clientelismo, el poder del concejal con frecuencia deriva principalmente de su rol como intermediario entre el alcalde y los grupos de presión. Su prestigio depende de la capacidad para canalizar los intereses de semejantes grupos y de la capacidad para obtener favores del alcalde.

La democracia participativa.

Después del surgimiento de las organizaciones vecinales en oposición a los regímenes militares durante los años ochenta, los nuevos gobiernos civiles en la región consideraron inicialmente a la participación ciudadana como un ingrediente esencial para el fortalecimiento de las perspectivas de la democracia a largo plazo a través de mecanismos de diálogo y de formación de consenso al nivel municipal. Los esfuerzos del gobierno central por estimular la participación ciudadana se llevaron a cabo principalmente a través de revisiones en la legislación de los gobiernos locales que estimulaban a los gobiernos municipales a otorgar reconocimiento oficial a las organizaciones vecinales, realizar referendos y plebiscitos locales, aceptar la posibilidad de revocación del alcalde, y aceptar las iniciativas locales. En muchos países también se obligó a los gobiernos municipales a realizar consultas directamente con la ciudadanía a través de los cabildos abiertos.

En las ciudades más grandes, la democratización trajo consigo la introducción de nuevos mecanismos de consulta ciudadana en la formulación de políticas al interior del municipio. Las Juntas Administrativas Locales creados en Colombia en 1986, la red de juntas locales creada en la Municipalidad de San Paolo a fines de los años ochenta, y los concejos vecinales (CCZs) establecidos en Montevideo en 1993, constituyen notables ejemplos. Con frecuencia, tales mecanismos adoptaron la forma de iniciativas políticas destinadas a fortalecer la participación ciudadana en el proceso de formulación de políticas de los gobiernos locales. Pero con la notable excepción del presupuesto participativo en la Municipalidad de Porto Alegre, y otros gobiernos locales en Brasil, la mayor parte de estas iniciativas estuvo motivada principalmente por consideraciones de índole gerencial. Como

tales, procuraron asegurar una prestación más efectiva de servicios básicos a través de la creación de estructuras de administración desconcentrada a nivel zonal. Por lo general, el papel de las comisiones zonales se limitaba al asesoramiento con limitadas atribuciones para formular políticas y raramente operaban con un presupuesto propio.

Pero en los años noventa comenzó a surgir una brecha entre la retórica y la realidad de la participación ciudadana. A pesar de reconocidos excepciones que recibieron mucha publicidad internacional, por lo general el nivel real de participación ciudadana no es superior al que puede encontrarse en otras regiones del mundo con niveles de vida comparables. La falta de continuidad se convirtió en una característica notable de las iniciativas de participación ciudadana. Con frecuencia, la movilización se basó en demandas específicas, y una vez que estas fueron satisfechas, la participación tendió a disminuir. En muchos países, la transferencia de activistas locales de las ONGs que pasaron a ocupar posiciones en el gobierno, en muchos casos al nivel municipal, provocó una crisis de liderazgo y de dirección en las mismas organizaciones vecinales.

La mayor parte de los casos de participación ciudadana parecen haber tenido lugar a iniciativa personal del alcalde, cuyo papel de facilitador mostraba muchas deficiencias. Este papel fomentaba una red de relaciones individuales entre los dirigentes vecinales y el alcalde, marginando en el proceso a los concejales y a la mayor parte de los miembros de los grupos vecinales. Es muy pocos casos tales iniciativas se institucionalizaron, a raíz de que no se modificaron los procesos administrativos y de toma de decisiones. La extrema dependencia con respecto al apoyo político desde arriba hizo que su continuidad resultara sumamente problemática. Como dependía de la buena voluntad del alcalde, la prohibición de la reelección de los alcaldes en muchos países significaba que con frecuencia las iniciativas se interrumpían al desaparecer ese apoyo personal. De igual forma, a pesar del poder legal de convocar plebiscitos y referendos y de celebrar cabildos abiertos, estos mecanismos-vocales de participación ciudadana han sido mucho menos utilizados en la práctica que se pensaba, como lo demuestra el caso de Colombia.

En resumen, la relación entre la democracia participativa y la democracia representativa al nivel municipal sigue siendo problemática en muchas partes de América Latina. Existe una opinión muy equivocada pero muy difundida (que tiene su origen en el “basismo” peruano) de que hay un conflicto intrínseco entre estas dos expresiones de democracia local. Según esta visión, el asociarse con la democracia representativa conlleva a la “participación subordinada” y solo la democracia participativa es capaz de realizar una “democracia plena”. Cualquier participación ciudadana que buscara coordinar actividades con los gobiernos locales para mejorar los suministros de servicios es tildada de “puro asistencialismo”. Aún cuando esta postura de rechazo y desprecio hacia la democracia representativa es sumamente destructiva, habría que reconocer que su amplia difusión y aceptación en gran parte refleja las grandes falencias de la democracia representativa, señaladas arriba. Por eso, la prioridad para asegurar la

sostenibilidad de la democracia local en América Latina pasa por el desafío de fortalecer los mecanismos “tradicionales” de democracia representativa mediante profundas reformas al sistema electoral municipal.

## **Conclusión**

El actual resurgimiento de los gobiernos locales en América Latina es todavía un fenómeno reciente e irregular. Por tanto, es demasiado temprano para evaluar su efecto a largo plazo. Sin embargo, ya se escucha voces advirtiendo de que al delegar mayores competencias y recursos financieros a los gobiernos municipales, paradójicamente, la descentralización podría resultar adversa a la democracia. Se puede identificar dos argumentos principales a este respecto. En primer lugar, se argumenta que existe el peligro de que la combinación de una mayor autonomía política para los gobiernos locales y mayores transferencias fiscales pueda fortalecer el caudillismo y así reducir aún más el nivel de eficiencia en la gestión municipal. En segundo lugar, otros han cuestionado la viabilidad financiera del proceso de descentralización, sugiriendo que podría amenazar la estabilidad macroeconómica. Esto en virtud de que en varios países las transferencias financieras del gobierno central han superado a la transferencia de nuevas funciones a los gobiernos locales. Cuando esto se suma a otras consideraciones – el hecho de que un gran parte de estos fondos adicionales se destina a gastos de inversión y de que el estímulo a la recaudación de los ingresos propios de los gobiernos locales se ha reducido a causa del crecimiento de las transferencias – se argumenta de que este proceso corre el riesgo de aumentar el gasto del sector público en su totalidad. Dadas las fuertes restricciones a la brecha fiscal impuestas por los programas de ajuste estructural del FMI, estas posibles adversas consecuencias macroeconómicas podrían poner en peligro el proceso de democratización en sí.

A pesar de estas serias consideraciones, todavía existen razones para mostrarse optimista en lo que respecta a la futura dirección del proceso de descentralización en América Latina. La fuerza crucial subyacente que impulsa los procesos paralelos de democratización y descentralización sigue siendo el surgimiento de la sociedad civil. Estas fuerzas sociales están profundamente arraigadas, y su gestación es lenta, pero son extremadamente poderosas a largo plazo. La oscura década de gobiernos autoritarios durante los años sesenta puede haber atrofiado su crecimiento, pero la fuerza con que han renacido a partir de los años ochenta sugiere que al nivel local se está cobrando fuerza un movimiento de considerable importancia histórica. De hecho, el roble de tambores podría estar anunciando por fin la muerte de la famosa “tradición centralista de América Latina”.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> C. Véliz, *The centralist tradition of Latin America*, New Jersey, Princeton University Press, 1980.

## **Wolf Dio**

Quisiera partir de un resumen muy breve del camino boliviano en el proceso de la descentralización que obviamente debería ser el punto de partida para cualquiera de la cooperación internacional asesorando este proceso.

Voy a explicar nuestro enfoque como cooperación alemana en el programa que estamos ejecutando con el gobierno boliviano y luego llegaré a algunos temas a nivel de conclusiones que he llamado desafíos o preguntas abiertas y que puede ser un poco un conjunto de buenas recomendaciones a la cooperación bilateral o internacional.

La descentralización no es un fin en sí mismo, sino que tiene un objetivo más allá y está vinculado, en el caso de Bolivia, con el tema de la reducción de pobreza y como se ha dicho, que esta relación no es automática. El tiempo de reformas que está mostrando Bolivia en todo este ámbito es muy impresionante, incluso si vemos casos como el de Alemania y cuanto tiempo demoran ahí las reformas, consideramos que es impresionante que en poco tiempo, menos de diez años, Bolivia ha cambiado el país desde la participación popular hasta la situación de hoy. Pero hay que tomar en cuenta que el ritmo de reformas también tiene que ser acompañado con las capacidades de implementar estas buenas ideas que están en las leyes.

Seguidamente voy a sacar los cuatro puntos que en mi opinión son sobresalientes:

Número uno, que Bolivia tiene alta experiencia y un compromiso con procesos participativos que a nivel local también deberían ser orientados a la reducción de pobreza; entonces existe una planificación pro pobre y hay experiencia pero obviamente también sabemos que estos procesos a nivel local todavía no funcionan tan perfectamente para que realmente los servicios y los recursos lleguen a los más pobres. Pero hay ahí un stock de conocimiento que se puede aprovechar y que puede ser apropiado.

El segundo tema es el de la asignación pro pobre de recursos, donde Bolivia ha hecho avances muy significativos en la asignación de los recursos, por ejemplo los recursos HIPC, pero también obviamente, con la Ley de la Participación Popular donde de golpe se ha asignado 20% de los ingresos nacionales a los niveles locales dándoles un stock o un flujo de recursos significativos.

Tercer punto es el tema de control social. Obviamente hay un proceso interesante que es el del mecanismo de control social que está normado a través de la Ley del Diálogo. Finalmente, está el gran problema de cómo implementar todo y cómo lograr que los servicios sean pro pobres. En mi opinión, Bolivia ha descentralizado obras y todavía no ha descentralizado suficientemente servicios y creo que es un tema que está atacando ahora el gobierno, pero, obviamente, en la implementación hay muchas dudas y lo mismo en el tema de desarrollo económico local.

De este marco, en el cual se encuentra Bolivia, voy a pasar al enfoque del PADEP, donde estamos convencidos que tenemos que trabajar en tres ámbitos para lograr cambios, reformas sostenibles y apoyar a la sociedad boliviana en estos cambios.

Uno es el ámbito de las políticas que son necesarias definir para tener valores comunes. Segundo, está el ámbito de las instituciones para asegurar que realmente haya sostenibilidad en estas reformas.

Y el tercero están los procesos, ya que solamente con procesos bien dirigidos, bien conducidos se logra la legitimidad de las reformas.

Obviamente, si estamos como cooperación asesorando en ajustes de políticas, el famoso diálogo de políticas, estamos automáticamente involucrados en temas de relaciones de poder, por ejemplo, la política de compensación y la asignación de recursos para los municipios más pobres ha afectado gravemente a los municipios grandes como Santa Cruz.

En el ámbito de instituciones, un problema grande de Bolivia es la falta de institucionalidad en todos los niveles, desde el nivel nacional hasta el nivel local. Entonces, este es un ámbito que hay que trabajar y es complicado como todos sabemos. El otro tema en las instituciones es que no es necesario tener más descentralización en Bolivia, necesitamos mejor descentralización, no es necesario de cargar los municipios con más y más responsabilidades tenemos que asegurar que tengan las responsabilidades, no es necesario transferir más responsabilidades al nivel subnacional sino está claro el rol de la prefectura y menos todavía sus capacidades. Entonces estos son los grandes desafíos que deberíamos acompañar como cooperación, de mejorar la descentralización y no de hacer más descentralización.

Si hablamos de instituciones en Bolivia estamos en un punto crítico por la falta de la eficiencia, la transparencia, la imagen de las instituciones; el estado tiene un problema de credibilidad. Así, las instituciones son claves y en el ámbito de procesos aún más. Si trabajamos con mecanismos de control social, por ejemplo a nivel local con comités de vigilancia estamos apoyando en el empoderamiento y estamos también apoyando el fomento de capacidades políticas. Si vemos ahora la nueva composición del Congreso se nota que ahí después de estos años, donde líderes han entrado en la política a nivel local, ahora ya están como diputados a nivel nacional, mostrando que la conducción de los procesos es un elemento súper importante para crear aceptación de las reformas políticas y también para crear transparencia en la conducción de estas reformas políticas.

Pasando a las contrapartes o los socios del PADEP, es una experiencia que estamos trabajando en los tres niveles del estado, es decir nivel nacional, departamental y local y también estamos trabajando no solamente con el sector público sino también con la sociedad civil y eso permite algo que apoyar en transferir, en difundir y capacitar en estas nuevas políticas

Es decir acompañar este ritmo de reformas, tratando que a nivel local puedan adaptarse o ajustarse a este ritmo de reformas. Por otro lado, queremos hacer la retroalimentación y asegurar que haya señales a nivel de la toma de decisiones a nivel nacional, que observen los problemas en la implementación. Esos son los aspectos que hay que tomar en cuenta si tomas en serio el nivel local, por eso, por ejemplo, el apoyo también a la FAM que es un instrumento justo de esta naturaleza para la voz de los municipios es central y con eso se logra una cierta replicabilidad de estas experiencias que estamos ganando a través de nuestro trabajo a nivel local dónde estamos focalizándonos en dos regiones.

Básicamente, por falta de capacidad de recursos pero también porque pensamos profundizar trabajo en áreas regionales bien definidas que nos permita tener más experiencia y know how detallado sobre los aspectos de implementación a nivel local, pero obviamente deberíamos asegurar que eso después sea replicado para ganar significancia.

Existe un enfoque integral que es otra característica del programa. Un buen ejemplo, es que estamos trabajando con el municipio de Sucre, donde trabajamos con el gobierno municipal, con el sector privado y con la sociedad civil para apoyar en la creación de una agenda compartida, es algo que ahora podría ser traducido en pactos. Si, por ejemplo, trabajamos planificación o implementación de PDMs y POAS solamente desde el gobierno municipal y no logramos que la planificación esté vista como un acuerdo, un compromiso entre los otros actores con el gobierno municipal, no vamos a lograr mucho y, en ese sentido, hemos trabajado con el sector privado y con el comité de vigilancia en diferentes aspectos, incluyendo aspectos de pobreza intra municipal. De ahí ha salido también una solicitud del gobierno municipal para analizar su estructura de personal y organizacional porque han visto que tienen costos bien inflados y tienen preocupación ya que ahora no pueden financiar los compromisos. En ese sentido, también hay una solicitud para apoyarles en una estrategia financiera sostenible para los diferentes componentes del programa.

Hay otros ejemplos que parecen ser claves en el proceso de descentralización en Bolivia, en el ámbito de asignación pro pobre de recursos. En el tema de control social estamos apoyando al mecanismo de control social al nivel nacional, departamental pero también a nivel municipal; los comités de vigilancia, por ejemplo, y estamos trabajando ahí un tema bien bonito que se llama municipio transparente donde estamos tratando de vincular sociedad civil y municipalidad.

También estamos trabajando en este tema con comisiones parlamentarias porque nos parece importante fortalecer la democracia representativa reconociendo que la parte del control social en una forma eficiente también es un elemento importante en un país como Bolivia. Un tema donde estamos todavía al inicio pero también con algunos resultados interesantes es el tema de servicios donde hemos hecho un análisis de toda la infraestructura, conjuntamente con los gobiernos municipales, y donde claramente ha salido que si quieren mantener la infraestructura actual a un nivel adecuado deberían gastar entre 50 y 100% de todos sus recursos, de todos sus ingresos. Entonces

si queremos mejorar los servicios en vez de construir más obras, hay ahí lecciones que deberían reflejarse luego en políticas.

Bueno, esas son un poco las experiencias concretas, puntuales. Pero surgen siempre preguntas, percepciones y creo que eso yo lo llamo desafíos. Son preguntas abiertas para el gobierno o los gobiernos nacional, municipales y también más que todo para la cooperación. Es decir que tenemos un ritmo de reformas y de leyes bien avanzadas, leyes bien modernas en Bolivia pero después que?

La implementación, por ejemplo de la ley SAFCO que data del 85 o 90 hasta ahora tiene problemas, la ley del Diálogo está implementada en un 30% o 40%, entonces hay que pensar que hacemos con esta lección.

El otro tema más conceptual, creo que todavía no es muy claro, que hacemos realmente en desarrollo económico local. Si pensamos en desarrollo económico local puede ser un concepto muy limitado, especialmente si tenemos que pensar en las regiones, en micro regiones, las cadenas productivas famosas. En Bolivia es un concepto todavía bastante macro.

Nadie sabe que inversión necesitamos para promover una cadena productiva o en qué área. Entonces, hay muchas cuestiones por solucionar como el tema de las transferencias intergubernamentales, una reforma como la política de compensación después de dos años ya está listo para ser matada, sin todavía tener los resultados realmente bien analizados. Es cierto que el tema de transferencias intergubernamentales en Bolivia es un gran tema, porque vimos que la participación popular nació con las transferencias pero también con un efecto que promueve pereza fiscal, entonces, seguramente es un tema que hay que discutir y donde lo interesante es que la cooperación internacional tiene posiciones bien dispersas y los mensajes que están transmitiendo al gobierno son bastante variados.

En un país como Bolivia, me parece interesante e importante el concepto de pobreza, un concepto muy occidental que estamos promoviendo y hemos hecho algunos estudios en el chaco, por ejemplo, y en el norte de Potosí sobre la percepción de pobreza de pueblos indígenas que es bien diferente y donde la inclusión social es uno de los aspectos más importantes, más allá de los servicios o menos de ingresos. Estos son aspectos, que deberían reflejarse en un país como Bolivia.

En el lado de las instituciones se ha mencionado la influencia política partidaria en todo el ritmo de los instituciones, corrupción, la capacidad deficiente que hay, la credibilidad del Estado que ya he mencionado y también esta discusión de promover un mecanismo de control social versus promover, fortalecer la democracia representativa, y un hecho importante que es el de hasta donde podemos tomar decisiones participativamente o donde necesitamos liderazgo y decisiones a base de concertación, pero no todo puede ser decidido participativamente.

Hoy también existe una pregunta abierta o digamos un desafío, el rol y la coordinación de la cooperación internacional. Aquí existe un vínculo con una discusión que es de moda no solamente a nivel de gobierno pero también a nivel de la cooperación y más que todo bilateral.

Financiar “baskets” o hacer un apoyo, aporte presupuestario en vez de financiar proyectos y programas aislados, implica un nivel de coordinación que deberíamos tratar de encaminar por parte de la cooperación.

Así, mencionando algunas conclusiones pienso que un concepto sectorial es mucho más importante que tener un “basket” financiero donde todos ponen la plata, pongo a discusión. Creo que hay que asegurar que tomemos bien en cuenta las tres dimensiones: las políticas, las instituciones, los procesos y las reformas que estamos apoyando como cooperación y la posibilidad de que sean sostenibles.

Es importante que trabajemos en los diferentes niveles para tener la experiencia local y que algunas instituciones de la cooperación multilateral, sin mencionar la unión europea ya que estoy pensando más en el Banco Mundial y en el BID, no solo piensen quién tiene buenas y bonitas reformas, sino que tendrán que ver las experiencias a nivel local que cuentan otra historia.

Asimismo, debería existir la posibilidad de flexibilizar nuestras áreas de trabajo y que en un momento, en una coyuntura podemos apoyar el diseño de políticas, pero puede ser que en una coyuntura tengamos que trabajar muy modestamente en temas muy puntuales al nivel de comunidades y municipios rurales.



## **La descentralización un marco para la reducción de la pobreza**

Adam Behrendt

Asesor del DFID (Cooperación Británica en Bolivia)

Existen muchos cambios en general de la cooperación y tenemos que aterrizar un poco más dentro de lo que son las implicaciones de esos cambios para la descentralización en sí. Todo el mundo sabe que el enfoque central del DFID y de la mayoría de la cooperación es la reducción de pobreza.

Eso es interesante porque tiene implicaciones conceptuales y de implementación, o sea, cuál es realmente la diferencia entre el desarrollo en sí o un enfoque mucho más específico en solamente reducción de pobreza. Es un desafío que tenemos que seguir considerando que en nuestro afán de enfocarnos en pobreza no olvidemos procesos mayores y más importantes como los instrumentos y las estrategias de reducción de pobreza.

Para el Banco Mundial y otras instituciones ahora se maneja el concepto de los países PRSP PLUS, es decir, que todos los países pueden o deben tener estrategias solamente dirigidas a reducción de pobreza.

Tenemos un fuerte enfoque basado en la distinción entre países de ingreso bajo o ingreso medio, incluso Bolivia que, uno supone, es un país muy pobre en la región, pero está clasificado como país de ingreso medio, lo cual tiene implicaciones muy importantes para las modalidades de la cooperación.

Ahí es importante considerar en cuánto reducir el monto de las transferencias de recursos de ayuda y enfocar mucho más en lo que es asistencia técnica o mejorar políticas e instituciones de los países mismos. Es decir, que existe un enfoque y una percepción de que en esos países ya existen riquezas y la cuestión es distribuirlos mejor entre la población.

También, por supuesto, tenemos un afán respecto a las metas de desarrollo del milenio, lo cual nos conduce hasta un fin común; es un acuerdo entre todos los países, tanto los gobiernos del sur como el norte. Ahí, el problema es el de enfocar solamente metas y olvidarse mucho de la calidad de los procesos para llegar a estas metas.

En este contexto del nuevo marco de desarrollo elegiste un afán por trabajar más conjuntamente bajo ciertas matrices ordenadoras en lo que es la entrega de la cooperación. Creo que ahí sí ha habido avances muy interesantes especialmente en Bolivia pero también en otros países.

En este marco y con una visión general del enfoque de reducción de pobreza estamos considerando un proceso que no tenga muchos proyectos. Por ejemplo, el DFID en Bolivia ha pasado de tener, hace 5 años, más de 60 diferentes pequeños proyectos a, hoy en día, solamente 3 líneas de acción y unas 6 operaciones dentro de éstas. Mucho de esto está basado en

transferencias directamente al Gobierno central, un apoyo presupuestario con ciertas condiciones o con ciertas condicionalidades.

Con relación a la descentralización hay muchos fines por los cuales nosotros los de la cooperación podríamos apoyar la descentralización. Empero, este apoyo no está respaldado por datos muy claros que nos confirmen que realmente la descentralización puede tener un impacto en la pobreza o en la promoción económica.

Muchas veces, cuando estamos conformando una intervención o un programa y trabajamos con nuestros socios o tenemos que definir el problema de la descentralización o de procesos de gobernabilidad local, la primera reacción por una solución siempre es una respuesta técnica, pero en realidad nos dirigimos hacia problemas que tienen naturaleza política.

Por razones históricas, la cooperación, especialmente la multilateral, no interviene en la cuestión política, pero creo que una de las lecciones que hemos aprendido en los últimos 15 años es que sin un apoyo político cualquier nivel central, departamental, federal o municipal de gobierno no puede sostener procesos de reformas.

Muchas de las reformas que pueda enfrentar un grupo pequeño de tecnócratas dentro del gobierno, con respaldo de la cooperación internacional, pero si un compromiso fuerte de los partidos políticos o un compromiso fuerte de la misma sociedad civil no conduce a nada.

Debemos considerar las maneras de apoyo financiero más aptas para la descentralización, ya que actualmente cuando el gobierno cumpla con ciertas condicionalidades hay un desembolso que va directamente al Presupuesto General del país y, supuestamente, habrá que ver el seguimiento de ese proceso. Pero será que esa modalidad de apoyo realmente corresponde a un proceso de descentralización.

Las lecciones que hemos aprendido nos indican que hay dificultades, hay problemas y que estamos de acuerdo que el gobierno central tiene que ser fortalecido para una mejor opción a la descentralización, pero parece que es muy difícil que solamente en base al trabajo con el marco legal normativo y la arquitectura fiscal podamos fortalecer los procesos de descentralización y gobernabilidad local. Entonces, creo que es un tema esencial considerar si es que la cooperación está dedicándose más a esas clases de instrumentos, porque así no sé si van a ser los más adecuados para apoyar a la descentralización.

Muchas veces está ausente la cuestión de la implementación, es decir, que muchas veces podemos escoger estrategias, identificar problemas, tener una visión muy estratégica de lo que hay que hacer, pero como se dice siempre la clave está en los detalles. Y eso también está ligado a que realmente no sabemos muchas veces que es lo que está pasando en América latina y generar una reflexión sobre cómo mejorar la implementación.

Creo que tenemos que invertir mucho más atención en este momento en sistemas de monitoreo y considerar este problema de los tiempos en la cooperación.

Estamos muy interesados en cómo podemos apoyar procesos más sistemáticos de reflexión de las prácticas de la cooperación en este campo. Un tema que hay que destacar es que hablamos de descentralización y gobernanza local como si fueran la misma cosa y es muy importante que aterricemos un poco y ver que la descentralización tiene que ver con las transferencias, el proceso político, fiscal, financiero-técnico, en transferir responsabilidades desde el centro hacia gobiernos locales. Es otro proceso completamente distinto fortalecer un proceso de capacidad, de gobernanza local y me parece que tenemos que ser un poco más críticos en distinguir entre las dos cosas.

## **El desafío: ordenar el número de actores y las intervenciones de la cooperación**

Fernando Mudarra

Director de la oficina Técnica de cooperación de la agencia española en Bolivia

Resulta complicado hablar después de lo que ha comentado Wolf y después de dos días de seminario, además, en el que creo que se han vertido ideas muy interesantes, por lo que además aprovecho para felicitar a CEBEM a RECAL y al CALP por la organización del evento. Y resulta todavía más complicado hablar del tema cuando, en la cooperación española no tenemos ninguna experiencia práctica por el momento, en el país, en el campo de la descentralización. Actualmente, con la firma del nuevo acuerdo de cooperación que se llevó a cabo en junio pasado se ha abierto la posibilidad de que sea éste uno de los ámbitos principales de actuación de la Cooperación Española como Agencia Española de Cooperación Internacional en el país.

Después de tanto ponente, de tanta intervención he pensado que lo mejor que puedo hacer es reordenar todo esto que se ha venido diciendo desde nuestro punto de vista y finalizar haciendo algún tipo de reflexión con respecto a diferentes afirmaciones que se han hecho en las diferentes sesiones y con las que no estoy de acuerdo y me gustaría aprovechar para decirlo.

Quería explicarles, en primer lugar, la situación en la que se encuentra la cooperación española en estos momentos y qué dimensión tiene, ya que tiene ciertas especificidades que las hacen que estén relacionadas con el tema de la descentralización y que la hacen funcionar como funciona mejor o peor depende de quien lo analice pero que resultan de unas especificidades .

La cooperación española, entendida en el sentido amplio, es una cosa bastante complicada por el número de actores que intervienen y por el peso de todos esos actores. Para simplificar, tenemos por una parte la agencia española de cooperación internacional que es lo que se denomina Cooperación Gubernamental Oficial, que es la que establece los acuerdos gobierno a gobierno, pero luego hay

otros dos ámbitos que en el caso de Bolivia que es el ámbito de las organizaciones no gubernamentales, ya que hay 23 organizaciones españolas con sede en Bolivia, con proyectos, con financiamiento, con actividades y con una experiencia acumulada bastante importante. Por otra parte, está la cooperación descentralizada.

Esto sin entrar en algo que sería interesante analizar que es el nivel de instrumentos diferentes y de diferentes vías de presupuestación y de gasto que tiene la propia agencia española de cooperación internacional, donde resulta en ocasiones incluso complicado vincular un mismo concepto de desarrollo en las actividades que se van desarrollando.

Otra de las características que tenemos es que ya no somos tan jóvenes, ya que llevamos mucho tiempo diciendo que sólo vamos 20 años en esto de la cooperación, pero ya esta bien de apelar a nuestra juventud para intentar no entrar en ciertas dinámicas internacionales con respecto a la cooperación que yo creo que por el interés que existe y por el peso específico que está tomando, sobre todos en ciertas regiones del mundo, son importantes. La cooperación española debería de alguna forma plantearse ingresar en estas dinámica, pero en estos momentos no somos modernos, no hacemos basket found, no hacemos apoyos presupuestarios, no coordinamos con otras cooperaciones, aunque estamos en ello; estamos intentándolo y vamos a decirlo todo lo que podemos en ese sentido.

Pero la situación es así, tenemos un esquema de funcionamiento en el que intentamos enmarcar de la mejor manera posible nuestras actuaciones.

Este tema de la descentralización, creo que puede ser un elemento muy atractivo para vincularlo a nuestras acciones de cooperación al desarrollo y porque es parte de acuerdos internacionales vinculados muy directamente a la lucha contra la pobreza.

Yo creo que en el concepto de descentralización se pueden ver mezclados ambos ámbitos de manera bastante estrecha y supone, por una parte, ese apoyo a las capacidades locales o nacionales o a la participación o a la mejora del estado de la democracia etc., pero al mismo tiempo, puede ser un elemento muy directamente relacionado con el desarrollo local en el combate a la pobreza y con

la toma de acciones que mejoren las condiciones de vida de la población.

Por eso creo que el tema de la descentralización va estar en nuestra agenda de manera presente no solamente en Bolivia sino en otros lugares.

Además, creo que tenemos una experiencia de hace muy poquito tiempo, donde el sistema y la experiencia de descentralización en España ha estado muy vinculada al desarrollo de España y de los españoles, de las regiones de España, del ámbito rural en España, de la reconversión agrícola y de otras series de aspectos que creo que son especialmente trasladables.

En ese sentido, también consideramos que la descentralización y el desarrollo local son algo que preferiblemente deberían de ir juntos, pero que no necesariamente tienen que ir así ya que se puede hacer desarrollo local sin tener que trabajar políticas de descentralización, aunque si existe una política de descentralización en marcha favorecerá las iniciativas de desarrollo local y cuestiones de ese tipo .

En ese sentido, hemos hecho una propuesta en cierto momento de trabajo y creo que es el aporte principal que podemos hacer en este caso. Es decir, nuestra forma de plantear los proyectos que tienen que ver con una vista de lo nacional a lo local, un eje institucional claro en el que se trabajan con las diferentes instancias, desde la comunidad pasando por el municipio, la mancomunidad prefectura y el gobierno central. Es también un enfoque sectorial en el que esa política de descentralización se vincula a acciones concretas de desarrollo, de fortalecimiento de lo local, de las estructuras y de la planificación a nivel local y que tiene también una serie de ejes temporales.

Yo no dudo que los procesos tienen que ser a largo plazo que tienen que ser sostenidos y que esto trata de una reforma de profundidad. Pero eso no quita que a corto plazo a la gente haya que resolverle problemas y eso no quita que diferentes acciones muy puntuales y muy concretas puedan coadyuvar también a ese proceso a largo plazo, facilitando por ejemplo, a un alcalde tomar una medida y una reforma o facilitar a un conjunto de municipios asociarse para emprender una determinada acción.

Son necesarias ese tipo de acciones siempre con la vinculación a largo plazo.

Pero la propuesta en concreto iría un poco en algo que ya se ha venido hablado también que es este tema de la generación de redes. Sobre esa cuestión es muy importante tener muy clara la definición de los roles que tiene que jugar cada una de las instancias, cada uno de los agentes que participan en un proceso de estas características. Por una parte la comunidad, por otra parte la comunidad entendida como la población en sentido amplio. Por otra parte, el municipio, la mancomunidad, la prefectura, el gobierno central y las asociaciones nacionales de apoyo a este tipo de procesos. Creo que la cooperación debería, por una parte, ayudar a esa definición de roles y, por otra parte, enfocar sus programas de manera lo más eficientemente posible para fomentar las actividades de cada uno de estos agentes.

En el caso de Bolivia y las expectativas que tenemos con respecto al tema, existe un asunto con el que les decía que no estoy de acuerdo y que es la necesaria vinculación de los aspectos referidos a la descentralización, al desarrollo local y al ámbito rural.

En nuestro caso y para el tema de Bolivia en concreto, nos parece especialmente importante empezar a trabajar desarrollo local y políticas de descentralización en ámbitos urbanos, ya que la población boliviana se organiza a marchas aceleradas; la migración está convirtiendo a las ciudades en un pequeño descontrol, pero podemos crear las condiciones como para que los crecimientos sean lo más adecuados, eso como punto final.

Tampoco creo que la cooperación sea necesariamente perniciosa en este tipo de procesos sinceramente. Hay ciertos resultados que no han alcanzado todo aquello que se podía haber alcanzado.

Siempre me hago un planteamiento con respecto a la cooperación en los países en los que he estado y que han vivido crisis, shocks internos y externos de todas clases y donde la cooperación no ha resuelto ese tipo de problemas. Pero si no hubiese existido la cooperación creo que las condiciones hubiesen empeorado todavía mucho más.

Ese reconocimiento nunca se hace y nunca se tiene en cuenta y sólo se ve que no llegamos a aportar todo aquello que tenemos aportar.



## **Los programas sectoriales y el fortalecimiento local**

### **Anne Simonsen**

Primer Secretario de la Embajada de Dinamarca

Quiero presentar, muy brevemente, nuestro apoyo al proceso de descentralización en Bolivia y, al mismo tiempo, hablar un poquito sobre nuestras experiencias en los municipios.

La cooperación danesa en Bolivia está concentrada en programas sectoriales agrícolas, de medio ambiente y de apoyo a pueblos indígenas, descentralización y participación popular. En este sentido, se puede decir que nuestro apoyo a la descentralización es importante, especialmente cuando uno tiene una visión global y consideramos no el tiempo de la cooperación sino el tiempo del desarrollo.

Aquí en Bolivia, aparte de que tenemos programas sectoriales, también hay una concentración geográfica ya que trabajamos solamente en los departamentos de Chuquisaca y Potosí que son los departamentos más pobres.

En cuanto al componente de descentralización, como parte de este programa sectorial, se compone de dos sub partes.

Una es el apoyo al Vice Ministerio ahora Ministerio de Participación Popular a través de varias consultorías y también un apoyo al gobierno en sus esfuerzos de formular nuevas políticas en esta área.

Y, por otro lado, estamos apoyando a 26 municipios en Chuquisaca y Potosí y a cuatro mancomunidades. Este apoyo a los municipios está centrado en el financiamiento a proyectos de infraestructura y se busca también el fortalecimiento municipal y comunitario, es decir trabajamos con los alcaldes, sub alcaldes, concejales, comités de vigilancia, etc.

Creo que se puede trabajar, por un lado, con proyectos de infraestructura y, por otro lado, con el fortalecimiento institucional. Para ser muy honesta, habrá que mencionar que en muchos municipios los proyectos de infraestructura han sido un poquito

como la zanahoria o el incentivo para llevar adelante el fortalecimiento municipal y comunitario.

Especialmente al principio del proceso, ya que ahora todos entienden la importancia de este fortalecimiento comunitario y municipal, pero al principio era una manera de entrar en este ámbito.

Si hablamos un poquito sobre nuestras experiencias se puede decir que, en general, este apoyo intensivo en estos 26 municipios ha tenido mucho éxito y realmente se ha logrado fortalecer la institucionalidad municipal. Y esto es muy bueno porque también se ha podido mejorar el conjunto de los servicios a la ciudadana.

Los proyectos de infraestructura también cumplen con la satisfacción de necesidades, pero se necesita de instituciones fortalecidas, para lo cual también tenemos que luchar contra el problema de la rotación elevada de personal, donde todo este sentido de la capacitación se pierde.

Esta es una de las razones por la que hemos decidido que en una segunda fase, porque este programa se termina el próximo año, no queremos continuar trabajar directamente en los municipios.

Aquí, también mencionar que no nos gusta este principio de la división territorial entre los donantes, ya que hay municipios daneses, hay municipios alemanes, etc. Por eso, el plan para el futuro es más bien apoyar una política nacional donde podemos junto con los otros donantes llegar a todos los municipios y no solamente a una selección.

Otra experiencia que es muy positiva de mencionar es que en cuanto a estos proyectos de infraestructura, no se ha logrado el reconocimiento en los municipios de que es necesario mantener estas obras de infraestructura.

Hay un interés grande para tener estos proyectos pero no de introducir sistemas de mantenimiento y ahora la cooperación danesa está presionando fuertemente a los municipios para introducir estos sistemas de mantenimiento. Los alcaldes y los concejos ahora entienden la importancia de esto, pero ha sido un proceso largo de cambiar pensamientos sobre este tema.

Para la cooperación danesa, no solamente aquí en Bolivia sino en general, es muy importante cooperar y coordinar nuestros esfuerzos con otros donantes y es por eso que esperamos que realmente el gobierno tome el liderazgo en el área descentralización y desarrolle políticas nacionales que todos los donantes puedan apoyar.

## **Desafíos para la cooperación en los procesos de descentralización en América Latina**

*Edgar Antonio Pabón Balderas  
Investigador CEBEM*

Los seminarios y encuentros tienen variados y múltiples objetivos, los cuales pueden ser resumidos como las posibilidades de intercambiar información, reflexionar y ampliar el horizonte de soluciones a partir de diferentes experiencias y miradas sobre un mismo tema.

El seminario sobre los “Logros y desafíos de la descentralización en América latina y el papel de la Cooperación Europea”, no fue ajeno a estos objetivos generales, permitiendo que las diversas experiencias y concepciones sobre la descentralización en la región sean consideradas, además, de contar con una extensa y crítica visión sobre el papel de la cooperación en general y con relación a su rol respecto a la descentralización en particular.

Las exposiciones, los documentos y los debates sirvieron para comprender las heterogeneidades en las concepciones y en la manera en que los procesos de descentralización/desconcentración se han venido aplicando en la región. Sin embargo, estas miradas diversas tuvieron hilos comunes y estrechos en varios aspectos como los relacionados con volcar las decisiones de la política pública a las sociedades, ampliar los procesos de participación social, enfrentar la pobreza de una manera más eficiente y coordinar acciones reales y objetivas entre cooperación y actores sociales para lograr dinámicas virtuosas de desarrollo.

### **Hacia una descentralización efectiva**

Los procesos de descentralización han recorrido en diferentes temporalidades y bajo diferentes gradualidades así como diseños al conjunto de la región. Todavía las líneas conceptuales, a veces imperceptibles, entre una descentralización y una desconcentración discurren en la administración y ejecución de los procesos, limitando las participaciones sociales y complejizando la estructura de obligaciones y derechos.

En todo caso, la descentralización ha sido, en la mayoría de los casos, una necesidad sentida y demandada por las sociedades latinoamericanas, en la perspectiva de configurar posibilidades de rediseño estatal a través de una redistribución del poder político y de los recursos que posibiliten plantear una oferta pública que responda a la demanda social.

En este marco, la descentralización se encuentra en el medio del debate sobre su eficiencia en el combate a la pobreza. Empero, las experiencias a lo largo de la región muestran que es importante considerar a la descentralización como un proceso que no genera automáticamente y de la noche a la mañana una erradicación de este flagelo sistémico. Sin lugar a dudas, la carga de participación social y de constitución de instrumentos para que la gente tenga un peso real en las decisiones convierten a los modelos de descentralización en aspectos generales bastante progresivos, pero las tendencias teóricas deben ajustarse a las realidades concretas y a las debilidades sociales e institucionales que han hecho que los procesos de descentralización no aporten tanto como quisiéramos a cerrar las brechas entre los que más tienen y los que menos.

No esperar más de lo que se puede obtener de los actuales procesos no rompe el trabajo y las miradas de construcción de verdaderos procesos de descentralización que logren enfrentar una modernización sin asimetrías tan marcadas como las que actualmente subsisten en la región. Empero, tenemos que ser conscientes de los factores que limitan o bloquean desarrollos efectivos de

los procesos de descentralización. En muchos casos, la descentralización o sus tentativas se han tratado de armar sobre estados quebrados y sobre voluntades políticas debilitadas para encarar estos procesos de descentralización, lo que ha conducido a procesos a medio elaborar o con medias verdades cuyos impactos no son tan alentadores. El diseño y la implementación de la descentralización necesitan de muchos elementos y de mucha creatividad equilibrada.

Considerando estos argumentos, las cosas no se resuelven simplemente asignando fondos y revalorizando lo local en sus diferentes dimensiones territoriales (municipios, departamentos o provincias), como por ejemplo ha venido mostrando la rica experiencia de Bolivia y la Ley de Participación Popular. La descentralización implica considerar una hermenéutica sistémica de equilibrios y coordinación entre niveles territoriales (lo micro, lo meso y la macro), pero al mismo tiempo considera otros aspectos también poco tangibles y de difícil resolución en el tiempo que tienen que ver con el fortalecimiento de identidades locales y la constitución de una arquitectura política con visión estratégica.

Los procesos de descentralización, asimismo, no han sido diseñados y aplicados al margen de las visiones de desarrollo que han primado desde la década de los 80 en la región. Los modelos económicos implementados han tenido una homogeneidad importante a partir del consenso de Washington y sus paquetes de política económica y social han impregnado el espíritu de los procesos de descentralización/desconcentración en los países sudamericanos. Así, muchas veces, la descentralización ha servido para encubrir un Estado en desbande o mejor dicho un Estado que se aleja rápidamente de sus funciones y las traspasa a otros niveles territoriales de decisión con pocas capacidades institucionales, poca voluntad política y demasiadas presiones sociales para atender necesidades postergadas.

La descentralización asume al igual que los modelos o concepciones de desarrollo una carga ideológica y responderá en muchos casos a la misma. Así, privatización se asumió como parte de la descentralización, al igual que desmontaje de los pocos aspectos del supuesto Estado del Bienestar o la homogenización social que en el discurso descentralizador asume la dimensión local. Asimismo, el debilitamiento del mercado interno y las expectativas centradas exclusivamente en la exportación so pretexto de inclusión en el mundo globalizado fueron cargas centrales de una descentralización que a pesar de sus diferencias en la región sigue suscitando una importante expectativa especialmente desde abajo, es decir, desde las sociedades locales.

Sin lugar a dudas, un elemento esencial del discurso y de las tentativas prácticas de la descentralización se halla en el tema de la participación social y aquí nuevamente existe todavía un largo camino que recorrer mejorando las prácticas existentes y creando otras prácticas más realistas. Las experiencias reflejan caminos polarizados en cuanto a la participación social que se expresan en aquellos discursos maximalistas de la participación y aquellos que sólo enmascaran renovados procesos de exclusión.

Tal vez, el concepto más esquivo y de difícil ejecución pasa por el de participación estratégica que se manifiesta en un ámbito donde no todo debe ser consultado, debiendo construirse también una capacidad operativa y ejecutiva para tomar algunas decisiones. Pero la participación asociada a la descentralización implica un camino de fortalecimiento y construcción de lo que algunos denominan como ciudadanía que implica sentidos de pertenencia a un estado de derecho.

Las experiencias en este sentido son complejas y llenas de asimetrías como en Bolivia, donde este proceso ha sido lanzado por iniciativa de arriba, es decir del Estado, sin un correlato cohesionado desde la sociedad. Los efectos territoriales de una dinámica así han sido importantes pero muchas veces los intentos de construir ciudadanía en marcos descentralizados quedan fagocitados en la

esfera política del voto electoral o de la democracia representativa, que establece verdaderas limitaciones a la toma de decisiones sociales sobre la administración y asignación de los recursos.

En todo caso, la descentralización, más allá de los problemas que ha enfrentado para promocionar un sentido real y efectivo de participación social, representa una apuesta a un mecanismo importante para revitalizar la relación entre Estado y sociedad civil, donde las normas deben ajustarse a las realidades concretas y deben estar diseñadas como elementos que no ahoguen en su reglamentación a las tendencias y dinámicas participativas. La democratización de la información resulta en este ámbito un factor esencial para que las sociedades puedan construir una imagen, también, clara sobre las oportunidades, potencialidades y limitaciones del proceso.

Evidentemente, los procesos de descentralización deben buscar los equilibrios entre el impulso a la participación social y el correlato de asignación de recursos, de derechos y responsabilidades claras. En este punto, muchas experiencias en la región han mostrado un desequilibrio donde, la participación ha quedado centrada meramente en la enunciación de los discursos políticos sin tener un real proceso de asignación de recursos presupuestarios y determinación clara de derechos y deberes.

### **El Desarrollo Local**

La descentralización ha destapado la tendencia al denominado desarrollo local. Empero, el concepto mismo de desarrollo local sigue presentando una amplitud teórica que termina definiendo acciones dispersas y que aparentemente no poseen una meta precisa. Muchos han mencionado que el desarrollo local y específicamente su lado económico representan una práctica en busca de un marco teórico que la cobije.

Sin embargo, más allá de estos elementos no acabados o muy variados de definición del desarrollo local, existen factores comunes que permiten reflexionar profundamente sobre el mismo. Un primer factor es aquel donde el desarrollo local implica una revitalización de la dimensión territorial, no como una simple espacialidad físico-geográfica, sino más bien como una compleja gama de relaciones sociales que definen los aspectos sociales, políticos, culturales y económicos.

Es decir, que la dimensión territorial implica una mirada hacia la maquinaria social que en última instancia define y construye el concepto mismo de territorio. Un segundo factor común se encuentra muy ligado al contexto histórico actual y cómo la denominada globalización tiene efectos concretos sobre las diferentes dimensiones territoriales y sobre las sociedades concretas. En este marco, el desarrollo local ha surgido y ha tratado de posicionarse, muy estrechamente a los procesos de descentralización/desconcentración, como una manera de afrontar desde las sociedades concretas/locales este marco globalizado.

Pero el desarrollo local no está caracterizado por un sentido de compensación frente a los fracasos de la visión de Estado Nación para desarrollar las regiones y tampoco asume el carácter de una reforma más dentro del paquete que se ha venido aplicando desde los años ochenta en la región donde se incluía, en muchos casos, a la descentralización. Sino, más bien, el desarrollo local se posiciona, en la mayoría de los casos, como un enfoque nuevo y especialmente un enfoque para la acción que se aleja de las posiciones altamente abstractas que han dominado la historia del desarrollo.

De esta manera, el desarrollo local implica una mirada de inserción en el proceso globalizado pero a través de un proceso de consensos entre actores locales que permita maximizar los recursos disponibles en el marco de una visión estratégica de cada territorio. Es decir, que el desarrollo local

implica un proceso de conocimiento de los recursos, las potencialidades y limitaciones de cada territorio, su utilización y la construcción de puentes estratégicos para atraer también recursos externos. Por tanto, desarrollo local no implica una limitación al uso exclusivo de los recursos endógenos del territorio y más bien plantea un equilibrio estratégico que considera aprovechar las oportunidades externas.

Asimismo, es un enfoque altamente participativo donde se requiere de cooperación y negociación. Es decir, que los actores son los sujetos centrales del enfoque y donde el propio territorio se convierte en un actor central del análisis económico. En este marco, el desarrollo local se vincula a otros conceptos importante que tienen relación con las alianzas entre sectores públicos y privados y en el fortalecimiento así como movilización de las redes de trabajo, es decir, de uno de los aspectos más importantes del capital social.

A lo largo de los últimos años, las diferentes tendencias teóricas del desarrollo local han detenido sus reflexiones en definir cual era la dimensión territorial de lo local y muy aparejada a la dinámica de los procesos de descentralización se ha llegado a la confusión de que desarrollo local es sinónimo de desarrollo municipal. Pero la dinámica del desarrollo local y específicamente de su lado económico no puede restringirse únicamente a ciertos límites políticos administrativos o geográficos, ya que el conjunto de actividades productivas y distributivas de una cadena de producción rompe los límites de estas débiles fronteras político administrativas, requiriéndose el establecimiento de alianzas productivas y comerciales entre distintas unidades territoriales.

Pero más importante que establecer cuáles son los límites de la concepción de lo local, resulta el preguntarse por la naturaleza del propio desarrollo. En este marco, a nombre del desarrollo local, en algunas ocasiones, se generaron dinámicas poco simétricas y virtuosas que no lograron fomentar ni crecimiento económico equitativo ni una política social efectiva. Se apoyaron procesos masivos de privatizaciones que han dejado poco margen de maniobra a territorios y al propio Estado para tener un control sobre el excedente económico territorial, se fortalecieron renovados procesos de economías de enclave y se debilitaron mercados internos locales y regionales bajo el pretexto de la exportación competitiva.

Pero más allá de esta prácticas, también se han planteado posiciones diferentes de desarrollo local que se manifiestan como enfoques más vinculados a estrategias de autosostenibilidad y de una inserción estratégica así como selectiva en el nuevo orden mundial, es decir, enfoques que manifiestan en el desarrollo local una postura también ideológica y política de resistencia a los procesos de la mundialización de corte neoliberal. En todo caso, el desarrollo local y específicamente su lado económico requieren una organización, representación y movilización que defiendan los sistemas productivos locales, asuma ciertos niveles de soberanía en la toma de decisiones y construya redes de utilización de sus recursos inter territoriales.

Pero, ¿cuál deberá ser la relación entre desarrollo local y descentralización? Las respuestas a esta cuestionante no tienen un sentido unívoco y tampoco escapan a las dimensiones políticas e ideológicas que defienden intereses específicos. De todas maneras, tal vez, sería importante mencionar que la descentralización y el desarrollo local tienen puntos de encuentro y de ciertas dependencias importantes en la actualidad. Ambos procesos en sus diferentes modalidades de implementación han terminado encontrándose. Pero lo importante sería que ambos procesos se coordinen y se conviertan en los dos lados de una ecuación política y socioeconómica que termine generando efectos positivos en las calidades de vida.

## **La Seguridad Ciudadana como un tema emergente y ligado a la descentralización**

Los últimos años han surgido un conjunto de temas que se han transformado en problemas que esperan soluciones en el diseño de la agenda pública de los diferentes estados de la región. Uno de estos temas es, sin lugar a dudas, el de la denominada seguridad ciudadana. Los datos que se pueden obtener sobre la violencia y criminalidad en la región son alarmantes y, obviamente, no guardan ninguna relación de escalas con los que se tienen en los países desarrollados.

La violencia y la delincuencia emergen de manera importante en los últimos años y comienzan a convertirse en factores limitantes a algunas tendencias de desarrollo. Empero, el debate surge no tanto en ver, como los medios de comunicación y los propios gobiernos de los diferentes estados plantean, las formas que se asocian a este fenómeno social de la violencia y la criminalidad, sino más bien en poder tener en cuenta las causas reales que se hallan en estas espirales crecientes.

En este sentido, la pobreza, la exclusión y la ausencia cada vez más profunda de horizontes de oportunidades dignas de vida se constituyen en uno de los centros causales de la violencia y la criminalidad. Uno no puede dejar de mirar las dinámicas excluyentes de la reconfiguración de los mercados laborales y de las políticas económicas que polarizan las sociedades para encontrar las líneas maestras de un fenómeno que cobra miles de vidas y daños al año.

En todo caso, las respuestas que los Estados, descentralizados o no, han dado a este fenómeno han sido variadas. Por ejemplo, en Europa, el tema de la inseguridad ha transitado por diferentes modelos de manejo que van desde las respuestas represivas, comunes a la mayoría de las aplicadas en Latinoamérica, a otras nuevas tendencias de tipo preventivas. En todo caso, la mayoría de los Estados mantiene una posición contradictoria al manifestar discursivamente una preocupación por el fenómeno pero al mismo tiempo ejecutar reducciones en los gastos sociales que han creado mayores rupturas de los horizontes de oportunidades y al generar procesos de privatización de sus funciones de seguridad ciudadana.

Por ejemplo, el proceso creciente de las policías o cuerpos privados de seguridad manifiestan una privatización de una función meramente estatal, lo cual además se ha combinado con otros mecanismos denominados de prevención situacional donde las propias comunidades y barrios son organizados para asumir sus propias funciones de seguridad. Los resultados de estas acciones no han sido alentadores y las cifras de violencia y criminalidad no han tendido a bajar.

Asimismo, los Estados, en muchos casos, han tratado de minimizar en estos procesos de privatización la dañada imagen de sus cuerpos represivos caracterizados, especialmente en la mayoría de los países de América Latina, por sus funciones mecánicas centradas en el desarrollo del miedo.

En este marco, la descentralización y específicamente los niveles más locales de gobierno como los municipios pueden jugar un rol importante ligado a la seguridad previsional, pero específicamente al ataque real de las causas que alimentan la violencia y la criminalidad generando una reconstitución de los horizontes económicos, sociales y culturales de oportunidades. De ahí la importancia de los lazos con el desarrollo local y sus tendencias de reconstitución de los aspectos positivos del capital social.

En esta perspectiva, el rol de la cooperación internacional también puede ser vital para apoyar programas y políticas serias que se ocupen de causas y no solo de efectos, lo cual implica que en temas de seguridad se abandonen los trabajos de experiencias piloto. Asimismo, la reflexión sobre la seguridad ciudadana implica considerar las características reales de cada entorno y evitar la



adaptación de modelos de seguridad que responden a causales diferenciadas y a rasgos culturales diversos.

### **El Papel de la Cooperación Internacional**

La descentralización es un tema entre varios cuya ejecución se hace bastante difícil si no se plantea en el marco de un proceso creciente de coordinación con los países que prestan su cooperación para el desarrollo. Son procesos que requieren una ayuda solidaria y un sentido de compromiso así como de corresponsabilidad.

De esta manera, la cooperación internacional ocupa un lugar primordial en el avance y diseño de los procesos de descentralización, pero requiere de un proceso de reflexión y ajuste permanente que la sitúe siempre en los límites reales del concepto mismo de “cooperación”. Pero al pensar el papel y el peso de la cooperación internacional, y en este caso específico el de la cooperación europea, respecto a la descentralización es indispensable sentar bases sólidas de reflexión en los países desarrollados y en sus instituciones de cooperación para avanzar también hacia un proceso interno de descentralización. Es decir, que sería importante avanzar hacia un esquema de una “cooperación descentralizada apoyando a la descentralización”.

Entonces, enfrentamos la necesidad de una reflexión interna de las propias agencias de cooperación en la búsqueda, también, de un equilibrio realista entre lo cuantitativo y entre lo cualitativo de sus intervenciones así como en la construcción de relaciones, con los Estados y otros actores locales, centradas en la horizontabilidad, el respeto y la creatividad.

Específicamente, este último aspecto es central con relación a la descentralización. Es decir, contar con una cooperación internacional creativa que trabaje de manera integral en las diferentes aristas del tema de descentralización, como son por ejemplo, el fortalecimiento de las instituciones públicas, por un lado, y el de la sociedad civil, por el otro. Pero un trabajo en esta perspectiva conduce a encarar un tema central de la cooperación internacional y europea en particular que es el de la coordinación entre los propios donantes.

Pasar de una lógica de los proyectos aislados y cortoplacistas hacia un enfoque más integrado; un enfoque de programas flexibles a las realidades que combinen diferentes niveles de entrada a los temas que se suscitan con la descentralización o el desarrollo local. Esta manera de encarar las acciones podrían superar las todavía existentes tendencias a la denominada “proyectitis” que ampara tendencias negativas de tipo clientelares y asistencialistas que en última instancia rompen el sentido horizontal de la cooperación internacional.

La cooperación internacional debería apuntar a fortalecer los elementos de consenso existentes así como ha crear otros escenarios nuevos de encuentro entre actores para la construcción de alianzas. Los enfoques que se esperan de una verdadera cooperación deberían apuntar a un sentido de apoyo a las comunidades y no a los proyectos. Es decir, que se debe enfrentar una reevaluación de las maneras de actuar que pongan en una verdadera dimensión tanto al sujeto como el predicado del desarrollo en el marco de los procesos de descentralización.

Estos aspectos implican consideraciones importantes de funcionamiento de lo que se espera de la cooperación en la región, donde la lógica de trabajo apuntaría a que las intervenciones y la ayuda se quede más centrada en los procesos y ciclos que en el sentido fijo de los proyectos; de esta manera, se apuntaría más al fortalecimiento de las estrategias de las propias comunidades, influyendo creativamente más que gestionando.

Aquí también, resulta importante que la cooperación internacional realice una verdadera sistematización de sus experiencias que les permita de manera abierta, hacia los países que reciben su ayuda, avanzar hacia un perfeccionamiento de sus mecanismos de monitoreo y evaluación, considerando, por ejemplo, indicadores de impacto de manera más seguida que indicadores de insumos.

Nuevamente, en este aspecto, la capacidad de coordinar acciones entre donantes sería clave y podría repercutir en una democratización real de la información que construya mayores bases para una real legitimidad de sus acciones y de su presencia. Asimismo, permitiría evitar la duplicidad de esfuerzos en los temas que requieren atención y evitar los múltiples mecanismos que terminan complicando la administración de procesos y debilitando las acciones de los actores locales.

Coordinación y complementariedad de la cooperación internacional se plantea, entonces, como un reto central, que además abriría las puertas a una manera realista de respetar las temporalidades y programaciones de los estados, regiones y comunidades, de tal manera que se garantice la solución a los problemas ligados a la ejecución de programas y proyectos.

## **Temas pendientes para el futuro próximo**

### **Descentralización y erradicación de la pobreza, desafíos en el caso Bolivia**

**Andrew Nickson**

Una pregunta luminosa que surgió del debate unas recomendaciones generales para la cooperación y dos recomendaciones puntuales en el caso Boliviano:

¿En qué medida, la descentralización como proceso histórico ayuda o no a la erradicación de la pobreza?, yo creo que es una pregunta muy importante y en cierto sentido Bolivia es un estudio de caso, estoy pensando como académico, es un excelente lugar de laboratorio para estudiar la relación entre la descentralización y la erradicación de la pobreza.

#### Recomendaciones generales

Lo que salió, en estos dos días, para mí, era la cuestión de la necesidad de una mayor coordinación de donantes de pasar entre ellos de pasar de proyectos. Se hablo mucho en forma despectiva de los casos exitosos, que después no se difunden en otros lugares, que es muy cierto. La enfermedad de los modelitos el enfoque cortoplacista de mucho de los proyectos de cooperación, la necesidad de pasar de ese enfoque hacia un enfoque de programas de apoyar los programas de largo plazo, programas que la cooperación puede ayudar puede soportar con una visión más flexible. En cuanto a su participación se habló concretamente de diferentes niveles de entrada de esos programas nivel nacional, nivel municipal y nivel de la sociedad civil y en este sentido se hablo también del debate entre las ventajas o no de enfoque sectorial (versus) la canasta de recursos, a mi modo de pensar, Bolivia es muy de avanzada en comparación con otros países con estas iniciativas, es mucho mas relevante para instituciones. Hay dos casos de canasta que están funcionando, tengo entendido más o menos bien, el caso de SIBTA Sistemas Bolivianos de Tecnología Agropecuaria y la Defensoría del Pueblo, ambos son canastas para instituciones. No son canastas para programas, procesos de descentralización. Entonces un enfoque de cooperación, coordinación entre los distintos donantes, quizás en el caso de descentralización tendrá más sentido un enfoque sectorial que un enfoque a través de poner los fondos juntos en una sola canasta, que en la práctica es difícil por que en los reglamentos internos de algunos donantes no permite, como parece ser en el caso de JICA, de USA y tengo entendido quizá el caso de GTZ.

Otro gran tema que surgió estos dos días es el tema de la necesidad de la cooperación de apoyar las iniciativas del gobierno de evaluar los programas en base a indicadores de impacto; no indicadores de insumo que fue la modalidad tradicional. Esto ha surgido varias veces en los últimos días y tengo entendido que hay algunas iniciativas actualmente en el Gobierno por este camino y la cooperación a través de una mayor coordinación de sus propios sistemas de seguimiento y evaluación puede acoplarse a esa preocupación del Gobierno Nacional de asegurar una mayor rendición de cuentas hacia la ciudadanía y también hacia el gobierno nacional por los fondos que son transferidos por el Gobierno Central hacia los Gobiernos Municipales.

El tema de los tiempos diferentes de los gobiernos municipales y los donantes. Yo creo que está incluido en esta preocupación que mencione de la coordinación y el pasar de proyectos que son tiempos cortos que canalizan los donantes hacia programas que son tiempos más largos que reflejen las inquietudes de los mismos Gobiernos Municipales y el Gobierno Nacional.

**Dos recomendaciones** puntuales con respecto al caso boliviano. Me parece interesante lo que algunas personas han sugerido, en primer lugar que se confeccione una lista de consultores, que como si fuera certificado de una forma de certificación de idoneidad. En el mismo sentido que hay para los médicos, los ingenieros, los consultores que trabajan conjuntamente con los Gobiernos Municipales para un mecanismo más para tratar de reducir la corrupción en los contratos.

Ver la forma en que la cooperación puede apoyar una evaluación de largo plazo en el décimo aniversario de la Ley de Participación Popular porque esta por llegar bueno es este. Son diez años, eso permite una evaluación más completa, más integral de todo el proceso que los futuros historiadores bolivianos van a decir con toda razón, que ha sido una medida de trascendencia histórica para el país. Como bien se dijo ayer que la Ley de Descentralizada hubiera sido llamada la Ley de Administración Desconcentrada, yo estoy de acuerdo con eso porque básicamente lo que hizo era montar la estructura de prefecturas. En la misma medida, a la Ley de Participación Popular los futuros historiadores la van a llamar la Ley de Integración Nacional porque eso es lo que fue.

\*\*\*\*\*

### **Necesidad de evaluar el proceso en la región**

José Blanes  
Director CEBEM

No tiene sentido sacar conclusiones de un evento que se ha planteado en términos totalmente abiertos. Las preguntas, las sugerencias están como cuestiones abiertas, sería un absurdo cerrar.

Primero hemos constatado que tenemos un tema en común, que nos preocupa a todos en cada país y desde distintas dimensiones. Ha habido una gran cantidad de coincidencias, concurrencias en torno al tema de la descentralización y todas las facetas que trae consigo.

Somos muchos que estamos sobre lo mismo y me he dado cuenta de la importancia que ha tenido este evento, era necesario encontrarlos, es parte del proceso de conocimiento colectivo.

Sin embargo, nos damos cuenta de que repetimos cosas mientras que podríamos haber acumulado sinergias, hubiéramos podido haber hecho sinergias, hubiéramos podido acumular experiencias y quien sabe no estaríamos inventando el agua tibia, como muchas veces lo intentamos. No tenemos mucha comunicación a pesar de que de que estamos en el siglo de los flujos de la información. Por otro lado, constato de que hay una gran capacidad instalada en la región. Existen recursos humanos valiosísimos,

existen investigaciones de gran nivel, existe acumulación de conocimiento. Esto se ha puesto de manifiesto en este seminario. Existen grandes posibilidades de darle valor agregado a todos esos recursos incorporándolos definitivamente en los flujos de información, los procesos de producción de conocimiento. Es importante generar sinergias, inventar juntos y desarrollar las especificidades de lo local que van a enriquecer esa visión homogénea con que muchas veces enfrentamos el tema de la descentralización.

¿Que hay que hacer en este momento para continuar hacia delante? Se requiere generar condiciones para profundizar un debate general sobre la situación actual, se necesita más debate.

Fernando Carrión lo ha planteado, hace falta una investigación a fondo, con todas las variables que intervienen en la descentralización en la región. Es importante una visión comparativa con el viejo mundo, pero sobre todo interesa muchísimo identificar todas esas variables intervinientes. Son importantes los estudios de caso en nuestros países, el análisis de los procesos y de las medidas que se han producido, sobre todo a raíz de las medidas de ajuste y cómo todo esto está afectando el desarrollo del Estado en sus diferentes niveles territoriales.

Se necesita un estudio analítico que incorpore las dimensiones de los gobiernos, de la sociedad civil, de la cooperación, de los operadores, de los expertos, es decir; pongo nada más unos cuantos temas sobre la mesa para ver todas las múltiples caras que tiene la descentralización y ese debate hay que continuarlo y si lo hacemos, en digamos, si lo hacemos en esta modalidad como lo estamos haciendo, nos resulta bastante caro, tenemos que inventar otras formas de hacer ese debate y vamos a tener que enfrentarlas.

Ya existen bases, para intercambiar. Es importante apoyarse en las redes existentes y que han estado presentes: FORTAL, RECAL, RIADEL FLACSO, SUR, CENDES, CEBEM, CESU entre otras.

Desde RIADEL podemos compartir experiencias de cientos de instituciones que están debajo y poner la red al servicio de este intento de profundizar en el tema, de crear nuevas ideas, de generar sinergias. Son 41.000 personas las que reciben mensualmente su boletín, tienen su página Web y en ella colocamos documentación. Podríamos cruzar información sobre experiencias que en este momento están en marcha en la región. Podríamos enfrentar, en conjunto, el reto de la formación y de la capacitación. En el mes de noviembre se van a reunir aproximadamente unas 40 instituciones en Osorno, para hablar sobre programas de postgrado en temas urbano territoriales. Hay cosas de este tipo que se pueden potenciar.

Hemos recibido el apoyo de la relación la Cooperación. Comenzamos con apoyo norte sur, nos el IDRC de Canadá, después la IAF, ahora nosotros solitos. Ha sido una demostración muy humilde, muy sencilla y con los recursos que teníamos; lo que ponía SUR, lo que ponía FLACSO, lo que ponía CEBEM, etc. No hemos resuelto el tema de la sostenibilidad, pero ha sido gracias a la cooperación en la diversidad que algo venimos consiguiendo. Todavía resistimos a diez años del comienzo.

Veán ustedes el boletín de RIADEL y van a ver la cantidad de links y de conexiones que encuentran ahí, esas relaciones desarrollan una tipo de cooperación horizontal valiosísima, una de las cosas que mas gratificantes que he aprendido en los últimos años

y me gustara de verdad que el tema que hemos venido trabajando pudiera encontrar ahí un espacio.

### **La filosofía de RECAL siempre fue trabajar estrechamente con socios en A.L.**

Christian Freres  
AIETI-RECAL

Desde luego, comparto con Pepe que es imposible sacar algunas conclusiones concretas, de todo lo rico que ha sido estos dos días, esa sería quizá la conclusión: que aquí ha habido muchas ideas, mucho compromiso y mucha reflexión y propuesta para el futuro, que nos va a dar pues mucho, mucho tiempo para reflexionar sobre ello.

En lo personal me alegro, haber metido al CEBEM en este lío, yo creo que si no nos metemos en líos y este es uno pero nos metemos en muchos, no avanzamos al final, porque lo cómodo sería quedarme en mi mesa, en mi oficina desorganizada, ahí en Madrid, mirar mis libros, enviar correos a quien quiera, leer los libros que me envían etc., etc., escribir cositas por ahí, que a los mejor a alguien se molesta leer pero creo que esta dimensión humana que ha señalado Pepe es muy importante. También hay que verse las caras porque a veces, hay cosas impalpables, intangibles, que uno gana, que no se puede apreciar por la vía electrónica, por muy bueno que sea eso(también nos ha facilitado mucho organizar esto con reducidos costos).

Unas palabras breves sobre RECAL, sólo para enlazar con lo que ha dicho Pepe antes, porque me parece que la idea que él está transmitiendo, es una idea que también compartimos y expresa realmente lo que intenta hacer la Red. RECAL es un proyecto, como ha señalado Santiago, "en construcción". La realidad hoy refleja las capacidades de cada uno, y las limitaciones de recursos, pero todo ha tenido que ser construido poco a poco.

Desde un inicio, nuestra filosofía ha sido de trabajar estrechamente con socios en América Latina, aprovechar de su conocimiento porque estoy absolutamente de acuerdo en lo que ha dicho Pepe, en que aquí hay un conocimiento instalado impresionante, sobre cuáles son los retos, los problemas, los desafíos de desarrollo en América Latina.

Debemos ir bastante modestamente a esta región para decir cosas, debemos escuchar más y aprender y aprovechar también, de lo que latinoamericanos saben y, como RECAL es una red, creemos que esta metodología de trabajo es en sí importante. Como cualquiera que haya estado metido en una red se habrá dado cuenta, es una tarea permanente, complicada difícil, etc. Pero es importante, es necesario porque nuestros centros pequeñitos, no podríamos realmente hacer mucho si trabajáramos cada uno por nuestra cuenta. Tenemos una red como un valor añadido que supera la suma de los miembros y por eso es muy importante, a pesar de todos los problemas y las trabas y dificultades que hay y estoy hablando más que nada al interior de la red, por no hablar de los problemas que crean gente de afuera.

El objetivo de RECAL es fomentar las relaciones la Cooperación Europea con América latina, consideramos que no existe hoy día un foro independiente que hace eso, ni en Europa, ni en América Latina y nuestro deseo es mantener ese trabajo continuamente, pero nos enfrentamos con este problema de la sostenibilidad que mencionó Pepe, de forma constante y yo diría que de forma permanente estamos inventando respuestas a

este problema. Los apoyos externos han sido limitados, y hemos tenido que ir construyendo paquetes de muchos distintos apoyos, para poder hacer las cosas. Un ejemplo es este mismo Seminario, que tiene una lista impresionante de organizaciones patrocinadoras y auspiciadoras, lo que es ilustrativo de la capacidad de nuestras redes – también las de CEBEM de atraer actores muy distintos y muy diversos a un proyecto en común y yo creo que ese es el sentido de la red.

Y consideramos, como otro objetivo explorar conjuntamente, las vías para mejorar la Cooperación Europea y en particular para involucrar nuevos actores en debates sobre esta Cooperación.

Los debates sobre la Cooperación tienden a ser debates muy cerrados entre algunos de los ejecutores, algunos académicos que lo siguen de cerca y algunos consultores. Creo que este tipo de debate hay que ampliarlo, porque es de interés para muchos. Solo me queda agradecer a todos ustedes por su participación, su presencia estos días, yo desde luego he disfrutado, he aprendido mucho y espero que lo mismo (para ustedes). Gracias.

## **La descentralización tiene que contribuir a la participación, promoción económico o a procesos de servicios de eficiencia, de reducción de pobreza**

Adam Beherendt  
DFID

Gracias a José y Christian por esas palabras de conclusión y también no tanto de conclusión, sino más bien de oferta y visión hacia donde tenemos que ir, yo aprovecho que estoy aquí como relator moderador antes de pasar a las palabras de la clausura, 4 puntitos muy breves.

Uno ha mencionado Christian, el punto de vista de los donantes es el tema de descentralización, no es algo que hay acuerdo todavía. Dentro del mismo DFID puedo confirmar, tanto como en las otras Agencias de Desarrollo, hay un debate bastante grande, bastante fuerte sobre realmente si es algo beneficioso si o no, razón por la cual en varias de las presentaciones de los donantes han visto ustedes, que hemos hecho mención a que no es un fin en sí mismo. La cooperación tiene que contribuir a la participación, promoción económico o a procesos de servicios de eficiencia, de reducción de pobreza.

Yo me sorprendía un poco de que no había respuesta de las entidades más académicas; de repente los procesos de descentralización y los gobiernos locales no son un fin en sí mismo, es decir cualquier Estado que pretende tener una gobernabilidad eficiente, eficaz, democrática, debe descentralizarse. Se supone que en la historia de la evolución de las diferentes instituciones del Estado, en el mundo hay una tendencia muy clara hacia tener una estructura descentralizada de un Estado, salvo que estés en un país sumamente pequeño o en las islas del Caribe, qué sé yo.

Entonces me parece que sería interesante mantener no solamente el enfoque tan instrumental que tiene la Cooperación, pero que también entra en un debate que sí es necesario y sí es un fin en sí mismo crear un Estado que tiene una gobernabilidad y una estructura adecuada para todos sus fines y necesidades incluso en las grandes ciudades o en el centralismo.

Otro tema que no hemos tocado aquí y es parte de procesos de descentralización, sabemos las tendencias urbanas de Latinoamérica. Son clarísimas, estamos cada vez más en una región urbana, claro que hay áreas incluyendo Bolivia que siempre ha sido visto como un país sumamente rural. Sabemos que casi el 60% de población ya está radicando en sitios urbanos, entonces eso también nos explica la desconcentración en las aéreas urbanas muy grandes. Entonces, cómo aplicas los mismos procesos de descentralización o desconcentración dentro de una urbe de 1 millón, 2 millones, 10 millones, 15 millones, 20 millones, situación a la que algunas de las ciudades están llegando, me parece que es otro tema muy importante que tenemos que enfocarnos.

Finalmente yo estoy muy de acuerdo con las sugerencias que nos propuso Fernando Carrión; realmente tenemos que seguir con un proceso de reflexión, de aprendizaje evaluar hacia dónde hemos llegado, desde dónde en los últimos 20 años con estos procesos y de parte del DFID estamos muy abiertos a buscar una manera de enganchar con cualquier propuesta de seguir adelante con esa clase de análisis, entonces ojalá después podamos hablar con algunos de los colegas para ver como podemos organizar ese proceso.



También estamos concientes de que vivimos en el mundo de tecnología, pero éstas clases de eventos y procesos en el cual todavía podemos vernos cara a cara siguen siendo muy importantes; entonces, la cuestión es cómo enganchar un proceso de reflexión y aprendizaje, pero que tenga impactos directos en a las políticas y procesos de la Cooperación de los diferentes Estados de la región. De nuestra parte está muy bienvenido y buscaremos colaborar con todos ustedes como llevar adelante ese proceso.

Finalmente al final del camino aquí estamos, paso la palabra a Ángel Gutiérrez de la Delegación de la Comisión Europea.

## **CLAUSURA: Los retos de la Cooperación Europea**

Ángel Gutiérrez  
Delegación de la Comisión Europea

Bueno, tengo que empezar por una noticia mala que el Sr. Andrew Stanley jefe de la delegación y Embajador no ha podido estar aquí, a pesar de que le hubiera gustado, pero por motivos ajenos a su voluntad no está.

Quería agradecer de nuevo el trabajo de CEBEM, el apoyo del Colegio de Arquitectos y el trabajo de todos los organizadores en este evento, que yo creo que ha sido muy provechoso y muy rico para todos me ha servido para aprender mucho.

En primer lugar sobre el concepto de descentralización. Como dije ayer en mi introducción, desde la perspectiva de la integración europea podemos tener una aproximación al concepto de descentralización. No es una distribución pura y dura del poder, sino simplemente más bien compartir este poder y compartir las responsabilidades. En América Latina es importante tener presente este concepto, porque se trata precisamente de, no de crear dos mundos estancos, uno el de los Gobiernos Locales y otro del Gobierno Central. Desde ambos niveles se debe apoyar las políticas, que al final van dirigidas al ciudadano, se ejecuten en el lugar que sea más apropiado mediante el principio de subsidiariedad.

De acuerdo con el título del Seminario ¿cuáles han sido los logros, los desafíos y por fin el papel de la Cooperación Europea? La verdad es que donde tiene más dificultades es en avanzar, en los logros o en recapitular sobre los logros. Pero también yo creo que ha estado subyacente en todo este Seminario que se han producido en los últimos años, reformas y avances significativos en la descentralización en América Latina, sobre todo en el terreno legislativo en el marco institucional, aunque muchas veces éstos no se hayan trasladado a la práctica. En Bolivia tenemos el ejemplo muy claro con la Ley de Participación Popular, los cambios han traído un mayor protagonismo y participación de la ciudadanía en los ámbitos locales, esto es indudable y también como se ha dicho hoy, la Cooperación dentro de sus defectos y contratiempos también ha aportado, ha dado un aporte importante a este avance y en particular seguramente en temas como la toma de conciencia de las cuestiones de género o también en los temas de interculturalidad, los procesos políticos en América Latina.

En cuanto a los retos, quizás el que más se ha mencionado aquí, es precisamente el que la descentralización no es un fin en si mismo, sino que debe ser un instrumento para que permita una mayor eficacia y eficiencia y también para acercar al ciudadano al proceso político, también se ha repetido aquí que la primera prioridad de la descentralización debe ser la erradicación de la pobreza y favorecer el desarrollo económico y social de los individuos, para ello es necesario también poder articular el desarrollo local y el desarrollo económico y social.

Otro reto que aparece es el de la gestión interna y la capacidad administrativa, que lo ha mencionado en particular el señor Andrew Nickson, la capacidad de los gobiernos locales de rendir cuentas frente al gobierno central, pero yo aquí también añadiría la capacidad del gobierno central de administrar o de repartir el poder, con los niveles locales y en segundo lugar también la necesidad de reforzar las carreras administrativas locales y aportar la capacidad técnica necesaria para la estabilidad institucional.

Otro reto es el tema de la gobernabilidad que queda aún pendiente y en particular la necesidad de mejorar las responsabilidades las autoridades locales tanto hacia arriba como hacia abajo fortaleciendo la naturaleza representativa y participativa de la democracia local.

Un poco horizontal, como decía Pepe, otro reto son las limitaciones culturales que afectan a este proceso y al proceso de participación popular, no basta con medidas legislativas, sino que hay necesidades de una toma de conciencia por parte de la ciudadanía y también una asunción de responsabilidades.

En cuanto a los retos de la Cooperación Europea, que son también muchos, yo destaco el problema que de la sostenibilidad de nuestros programas frente a la debilidad institucional precisamente a la que queremos atacar y la limitada capacidad de asimilación, de los municipios de la gestión administrativa de los proyectos. Por ello nuestro desafío es crear programas que realmente fortalezcan a los municipios y permitan introducir cambios en los modelos de gestión y generar capacidades en el ámbito local de forma durable. Y en relación con ello, la necesidad de diseñar proyectos que tengan realmente un enfoque socio – productivo y que permitan dinamizar las economías locales (micro) regionales desde la perspectiva de la economía social.

Por último, para la cooperación, el gran reto sigue siendo la coordinación y la complementariedad y este reto va a darse aún más seguramente, al menos en la Comisión Europea. Estamos evolucionando hacia un enfoque sectorial de nuestros programas y a un apoyo presupuestario.

En el campo del desarrollo local y de la descentralización se plantea un reto muy importante, de cómo concebir un concepto común de apoyo sectorial. En este campo, aún tenemos mucho trabajo por hoy.

Bueno con estas reflexiones quizás a modo de lances para su trabajo, quiero de nuevo agradecer la presencia de todos y también esperando que estas jornadas hayan sido muy provechosas para todos los participantes tengo el honor en nombre de la Delegación de la Comisión Europea en Bolivia de dar por clausurado este “Seminario de Logros y Desafíos de la Descentralización en América Latina, el Papel de la Cooperación Europea”.

Muchas gracias.

# LA EXPERIENCIA DEL PROGRAMA DE APOYO A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA (PASA) EN EL CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACION EN BOLIVIA

Vagn Mikkelsen

Asesor Delegación de la Comisión Europea

## 1. ANTECEDENTES

El Programa PASA, Componente de Inversiones, está financiado a través de una Facilidad de Divisas por parte de la CE, con canalización de recursos de contravalor del Tesoro a proyectos de inversión pública. La conceptualización del Componente de Inversiones tiene una relación muy directa con los procesos de descentralización en Bolivia. Aparentemente, la descentralización representa un contexto institucional menos ambiguo para el PASA que el de políticas y estrategias sectoriales.

En este marco resalta la fuerte incidencia de la cooperación en la descentralización, a pesar de las fuertes presiones del centralismo. Aunque la cooperación genera iniciativas descentralizadoras, la debilidad del nivel local, hace que sustiemplos sean todavía lentos comparados con los tiempos de la cooperación.

## 2. DESCENTRALIZACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA.

El proceso de descentralización política y administrativa en Bolivia se inicia en el año 1992, cuando se discuten y acuerdan los alcances de las Reformas Constitucionales y se define a **Bolivia** como un país unitario, eliminando las posibilidades de adoptar formas de organización federal o el reconocimiento de Gobiernos regionales. En tal contexto, los Gobiernos Municipales, se constituyen en la única instancia pública con autonomía de gestión, responsable por la administración de los servicios públicos en el nivel local.

**Participación Popular:** En abril del 1994, con la aprobación de la Ley de Participación Popular, se adopta una política agresiva de descentralización a nivel local con énfasis en la participación social. Esta política extiende las jurisdicciones municipales para que abarquen todo el territorio nacional (de 122 a 311 municipios en 1994); amplía las competencias de los Gobiernos Municipales delegándoles la administración de la infraestructura social y económica (ejem. hospitales y centros de salud, escuelas, caminos vecinales, micro-riego); incremento las transferencias de recursos de las rentas nacionales (coparticipación tributaria) al 20% bajo un criterio per-cápita; y reconoce la personería jurídica de organizaciones de la sociedad civil para que participen en los procesos de planificación y ejerzan control sobre la gestión municipal.

En noviembre del 1999, se promulga la nueva Ley de Municipalidades, que consolida la normativa de los Gobiernos Municipales en el marco de la Participación Popular. Se corrigen algunos aspectos que afectan la gobernabilidad municipal; se precisan las jurisdicciones y las competencias de los Gobiernos Municipales; se fortalece el rol de las organizaciones sociales

en el control de la gestión pública; se definen aspectos organizativos y administrativos de los Gobiernos Municipales; y se consolidan las atribuciones institucionales de los mismos.

En julio del 2001, se aprueba la Ley del Diálogo Nacional 2000, que dispone varios cambios en la Ley de Municipalidades y define criterios de distribución de los recursos provenientes del programa HIPC II al Fondo Solidario Municipal para Educación y Salud y la Cuenta Especial Diálogo 2000. Los recursos de la Cuenta Especial se distribuyen a los Gobiernos Municipales bajo una fórmula de población/pobreza, con una asignación de 70% a infraestructura productiva y social, 20% a servicios de educación, y 10% a servicios de salud.

La transferencia de recursos de la coparticipación tributario y del HIPC II a los Gobiernos Municipales, representa un aumento substancial en los ingresos municipales y facilita una expansión de la inversión pública en el ámbito local.

**Descentralización Administrativa:** Buscando un mayor equilibrio en la distribución de los recursos públicos entre las nueve regiones del país, en julio del 1995 se promulga la Ley de Descentralización Administrativa, que pone en vigencia un modelo de gestión desconcentrado de la administración nacional. Esta política amplía las competencias de las Prefecturas Departamentales, que además de cumplir un rol de representación política del Gobierno Nacional en los Departamentos, asume también responsabilidades en materia de desarrollo y administración de algunos servicios públicos no delegados a los municipios (ejem. caminos, electrificación rural, riego y apoyo a la producción agropecuaria, conservación del medio ambiente, promoción del turismo). Para el cumplimiento de estas competencias, la Ley define también la transferencia de parte de las rentas nacionales a favor de las Prefecturas. Finalmente, se pretende transformar las Prefecturas en órganos articuladores de la gestión Nacional y Municipal, reconstruirlas como promotores de desarrollo regional.

### **3. EL PASA - COMPONENTE DE INVERSIONES**

El PASA es considerado como un programa multisectorial con el objetivo de mejorar la situación de seguridad alimentaria en el ámbito nacional, regional y de los hogares. Del inicio se busca una integridad del programa con el Plan Nacional para la Seguridad Alimentaria (PLANSA), que a partir de mayo del 1997 constituye el marco estratégico para acciones de seguridad alimentaria en Bolivia. Sin embargo, se nota que, a pesar de presentar acciones relativamente bien enfocadas en la problemática de seguridad alimentaria, el PLANSA no incluye una solución operativa en cuanto a la articulación con los niveles municipales y departamentales de la administración pública.

Se definen las acciones del Programa en dos ejes: el sectorial y el territorial, el último siendo ejecutado por Municipios o Prefecturas. El número de proyectos y volumen de recursos destinados a proyectos de inversión del PASA se presentan en el siguiente cuadro (situación hasta el 31 de diciembre del 2003):

Categoría de entidad Ejecutora	Numero de Proyectos	Monto comprometido (US\$ millones)	Monto ejecutado (US\$ millones)
Ministerio o Entidad Descentralizada	24	18,7	14,1
Prefectura	29	10,4	8,7
Municipio	259	29,0	24,7
Total	312	58,1	47,5

**Eje Sectorial:** El número de proyectos es reducido - 24 u 8% del total - pero por la naturaleza de las acciones el monto comprometido es bastante elevado (32% del total). Los proyectos principales son: Sistema Nacional de Alerta Temprana I y II, Programa de Investigación & Asistencia Técnica para la Producción de Trigo, Proyecto de Desarrollo Integrado de Semillas y Asistencia Técnica Semillero, Asistencia Técnica & Capacitación en el Manejo de Recursos Naturales, y Reconversión Productiva Laboral.

Existe bastante afinidad con las propuestas del PLANSA, por ejemplo con relación a sistemas de información y seguimiento, apoyo a la producción de alimentos deficitarios, y apoyo a la producción de alimentos de la canasta básica. Sin embargo, los proyectos aprobados se insertan más en una lógica de apoyo al sector agropecuario que en la problemática de inseguridad alimentar la del punto de vista de grupo meta. En algunos casos, la aprobación de proyectos resulta de una "demanda" del Ministerio de Agricultura, el principal "duelo" del PASA en el contexto de la burocracia estatal.

**Eje Territorial:** Se establece la priorización del eje territorial en 78 municipios, sobre la base del Mapa de Pobreza de 1992, que está elaborado en referencia al índice de carencia en las necesidades básicas (educación, salud, vivienda y saneamiento básico). El Mapa no permite una diferenciación por distrito municipal o comunidad<sup>1</sup>. Por lo tanto, la priorización resulta bastante gruesa en el sentido que toda la población de un municipio priorizado es elegible para recibir apoyo del Programa.

En general, las acciones del PASA forman parte de los Planes de Desarrollo Municipal (PDM's) y siempre están incluidas en los Planes Operativos Anuales (POA's) de los municipios y son mayormente priorizadas por la población beneficiada, por lo que su financiamiento conlleva un reconocimiento y apoyo a los procesos participativos generados en el ámbito municipal. En cambio, las intervenciones de las ONG's que actúan con financiamiento de la línea presupuestaria de Seguridad Alimentaria, en un 75% no figuran en los PDM's.

Los Gobiernos Municipales son responsables por la ejecución de 259 proyectos (83% del total), mientras 29 proyectos (9% del total) están bajo la responsabilidad de las Prefecturas. Por el tamaño de las inversiones, los proyectos prefecturales llegan a representar 18% del total comprometido, mientras los municipales se ocupan del 50%. Los proyectos prefecturales

---

<sup>1</sup> A partir del 2002, se ha avanzado bastante en el mapeo de inseguridad alimentaria y vulnerabilidad en Bolivia. El último resultado es el Mapa de la Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria por Organización Comunitaria del 2003, trabajo impulsado principalmente por el PMA con apoyo del PASA.

están mayormente concentrados en riego y caminos. En los municipios, la mayor parte de inversiones se realiza en micro-riego, caminos vecinales, y capacitación & asistencia técnica.

#### 4. EVALUACION DE LA EXPERIENCIA TERRITORIAL

En los siguientes párrafos se presentan algunas consideraciones sobre la experiencia del PASA con la implementación de proyectos en el ámbito territorial.

**Descentralización:** El PASA se ha insertado muy bien en la descentralización política y administrativa del país, canalizando recursos a los Gobiernos Municipales y las Prefecturas. Además, en muchos municipios el Programa ha llenado un vacío en el ámbito local de inversión pública por la inoperatividad del Fondo de Desarrollo Campesino (FDC) y del Fondo Productivo y Social (FPS). En el ámbito departamental, el Programa, en gran medida, ha actuado como una respuesta a presiones o intereses regionales y/o sub-regionales<sup>2</sup>, sin mucha relación con la problemática de pobreza o de inseguridad alimentarla.

En el contexto municipal el PASA se distingue de otros fondos de co-financiación, debido a que se priorizan los proyectos financiados a través de un proceso de toma de decisiones dentro de las no mas nacionales de inversión pública y bajo la responsabilidad de los Gobiernos Municipales. Se respecta la norma de planificación participativa en el ámbito municipal, mientras los técnicos del PASA realizan un análisis de pertinencia con los objetivos y criterios de elegibilidad establecidos por el Programa.

Las transferencias fiscales a los Gobiernos Municipales, a través de la coparticipación tributario y el programa HEPC II, crean amplias posibilidades para financiar la pre-inversión y aumentar la contribución de los municipios a la inversión del PASA. Sin embargo, por problemas de gobernabilidad y limitada capacidad administrativa, no todos los Gobiernos Municipales han logrado buenos resultados con la ,oferta" del PASA.

**Dimensión Sectorial:** Como se ha mencionado el PLANSA no logra articular las propuestas estrategias de seguridad alimentaria con los niveles descentralizados de la Administración pública. Hasta existe falta de articulación entre estrategias elaboradas en los varios contextos de formulación de lineamientos nacionales de políticas (PGDES, EBRP, ENDAR) y las modalidades de ejecución descentralizada. El único ejemplo de una propuesta para articular conceptos sectoriales con la implementación territorial es el Desarrollo Económico Local (DEL), ahora incorporado en el borrador de la ENDAR, El DEL tiene su origen en el concepto de Municipio Productivo-Promoción Económica Rural, lanzado por un proyecto de COSUDE en 1998. El DEL busca dinamizar la economía rural a través del fortalecimiento de los encadenamientos entre los varios eslabones de un sector productivo determinado (ejem. trigo, quinua, artesanía).

---

<sup>2</sup> Para un análisis de las tendencias en la inversión pública del sector agropecuario (uno de los sectores con inversiones financiadas por el PASA), véase el Anexo

En el Ministerio de Agricultura, que también es responsable por el desarrollo rural, nadie ha asumido la responsabilidad de articular estrategias sectoriales con la implementación territorial<sup>3</sup>. La experiencia del PASA muestra este divorcio entre el eje sectorial y el eje territorial, en el sentido que el Ministerio prefiere presentar sus propias propuestas para la consideración del PASA, o apoyar proyectos prefecturales para responder a presiones regionales/sub-regionales. Como resultado de este proceso, también el PASA ha contribuido al aumento de la inversión pública ejecutada por el Viceministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y por las Prefectura<sup>4</sup>.

**Dimensión Seguridad Alimentaria/Reducción de Pobreza:** Los proyectos, que comprenden infraestructura vial, puentes vehiculares y peatonales, sistemas de riego, asistencia técnica y capacitación e infraestructura de mercadeo, son conceptualizados, desde el diseño, como inversiones dinamizadoras de actividades agropecuarias. Cada proyecto es una intervención aislada en el espacio rural, generalmente con el propósito de conectar las zonas productoras con mercados, aumentar superficies cultivadas, mejorarlos rendimientos diversificar la producción facilitar la comercialización todo y con el objetivo de aumentar el ingreso de los beneficiarios.

A pesar de que la visión de lo rural en el PASA está sesgada hacia lo agropecuario, los efectos de muchos proyectos infraestructura vial, por ejemplo, han dado resultados imprevistos, como generar otras fuentes de ingreso a las familias rurales, mejorar desarrollar transporte de pasajeros, generar empleo extrapredial o nuevas actividades en la provisión de insumos y servicios. Sin embargo, esta dinámica es mucho más evidente en el Oriente de Bolivia, mejores condiciones para desarrollar actividades económicas rurales que en el Occidente.

**Dimensión Socio-Económica:** El diseño de muchos proyectos no considera las diferentes tipologías de familias pobres ni sus estrategias de sobrevivencias como restricción o potencial para dirigir hacia cada especificidad respuestas para disminuir la pobreza o la inseguridad alimentarla. Esta debilidad existe también en los PDM'S, que generalmente no contienen información sobre distintos grupos de familias rurales ni sobre el conjunto de actividades que realizan entre la unidad productiva agropecuaria, el entorno rural y la emigración temporal a diferentes destinos para obtener ingresos. Por lo tanto, la localización, la población meta es limitada y está en gran medida determinada por la cobertura geográfica y las acciones financiadas.

El apoyo a las familias rurales pobres, a través de inversiones o acciones en un territorio determinado (el municipio), no necesariamente representa el enfoque más adecuado del punto de vista de la reducción de la pobreza. Por otro lado, será difícil reconciliar la articulación de la demanda territorial expresada en PDM's o POA's con las complejas estrategias de sobrevivencia de la población meta. El Gobierno Municipal y sus miembros, tienen poco interés en realizar inversiones que se orientan hacia soluciones no territoriales, de las cuales muchas no son tan visibles como la "obra" tradicional.

---

<sup>3</sup> La única exención es la del riego

<sup>4</sup> Véase el Anexo



## ANEXO - INVERSION PÚBLICA DEL SECTOR AGROPECUARIO

Normalmente, la seguridad alimentarla no se presenta como un sector en las estadísticas sobre gasto e inversión pública. En el caso de Bolivia, Las acciones de seguridad alimentaria se insertan en un número de sectores, incluyendo agropecuario, caráños, trabajo & microempresa, y salud.

En el presente anexo se analizan las tendencias en la inversión pública del sector agropecuario a partir del año 1994, y en más detalle a partir del año 1997. El análisis está basado en los reportes del Viceministerio de Inversión Pública & Financiamiento Externo.

**Composición de la Inversión Pública del Sector Agropecuario:** Desde el año 1994 se observa un crecimiento de la inversión pública del sector agropecuario<sup>5</sup>. La inversión del sector, que se sitúa desde el año 2000 por encima del 9% del total de la inversión pública ejecutada, creció también en valor absoluto, pasando de US\$ 16 millones en el año 1994, hacia un promedio actual de US\$ 55 millones:

<b>Inversión Pública Total y del Sector Agropecuario, 1994~2002</b> <b>(en Millones de US Dólares)</b>			
<b>Año</b>	<b>Total</b>	<b>Sector Agropecuario</b>	<b>Sector Agropecuario como % del Total</b>
1994	505,4	16,1	3,2
1995	519,7	17,3	3,3
1996	588,7	19,5	3,3
1997	548,3	24,4	4,5
1998	504,7	52,7*	10,5
1999	530,6	41,6	7,8
2000	583,5	52,7	9,0
2001	683,2	58,9	9,2
2002	584,7	53,9	9,2

\*Incluye la inversión en reforma agraria que normalmente se contabiliza bajo otro rubro.

La composición de la inversión pública por entidad ejecutora, muestra tendencias que expresan las orientaciones verdaderas de las políticas y estrategias del Estado boliviano.

<sup>5</sup> Incluye los sectores agropecuario, medio ambiente & recursos naturales, forestal y pesca. Proyectos de apoyo productivo - como los de caminos, puentes, ~etc. - no han sido considerados.

<b>Inversión Pública del Sector Agropecuario por Entidad ~Ejecutora, 1997~2002 (en Millones de US Dólares y Distribución Porcentual)</b>									
<b>Año</b>	<b>Admin..Central</b>		<b>Fondos de Cofinanciamient o</b>		<b>Prefecturas</b>		<b>Municipios</b>		<b>Total</b>
	<b>US\$</b>	<b>%</b>	<b>US\$</b>	<b>%</b>	<b>US\$</b>	<b>%</b>	<b>US\$</b>	<b>%</b>	<b>US\$</b>
1997	8,2	33,6	2,0	8,3	9,9	40,4	4,3	17,6	24,4
1998	21,1	40,0	3,2	6,1	20,4	38,7	4,7	9,0	52,7
1999	14,5	32,4	5,2	12,5	18,2	43,9	4,7	9,0	41,
2000	15,8	30,0	5,7	10,7	27,2	51,5	4,1	7,8	52,7
2001	17,5	29,8	3,4	5,8	32,5	55,1	5,5	9,4	58,9
2002	19,9	36,9	4,1	7,5	23,9	44,4	6,0	11,2	53,9

a) Los Municipios, junto con los Fondos de Cofinanciamiento, han incrementado su inversión en el sector agropecuario. Sin embargo, el crecimiento ha sido relativamente menor al de la Administración Central y de las Prefecturas. *Por lo tanto, el proceso de Participación Popular no ha tenido mayor incidencia en la composición de la inversión pública del sector.*

b) Las Prefecturas han ~incrementado su inversión en el sector, con el apoyo de la cooperación internacional y con recursos nacionales/regionales. El incremento se concentra en seis Departamentos: Chuquisaca - riego mediano (ejem. Iscana, Incahuasi y Las Carreras); La Paz - desarrollo agropecuario en las áreas de Achacachi y los Yungas; Cochabamba - desarrollo alternativo y riego mediano (ejem. Lahuachama); Potosí -desarrollo agrícola y forestal; Tarija - control de erosión/recursos naturales y riego; y Santa Cruz - tecnología agropecuaria a través del CIAT y riego mediano (Comarapa). *La inversión departamental muestra una tendencia en la asignación de recursos para la inversión pública de acuerdo a prioridades de los financiadores externos o como una respuesta a las presiones políticas regionales, y no necesariamente con relación a las prioridades nacionales (ejem. criterios de equidad, reducción de pobreza).*

c)A partir del año 2000, se observa un crecimiento en la inversión pública ejecutada bajo la tutela del Viceministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, a través de programas y proyectos de asistencia técnica, tecnología agropecuaria y sanidad agropecuaria (ejem. Programa Nacional de Semillas, SENASAG, SI3TA y ATC)<sup>6</sup>. *Este crecimiento corresponde a una política de amplia, y expandir la provisión de bienes públicos al sector agropecuario, sin una relación clara con el contexto*

<sup>6</sup> SENASAG y SIBTA son los programas nuevos y más importantes para el sector ~agropecuan'o. En el año 2002, las actividades de SENASAG representaban 17% de la inversión pública del sector bajo la gestión de la Administración Central, mientras ~SIBTA solamente ~representaba 3%.

*institucional establecido por las leyes del Poder Ejecutivo, la Descentralización Administrativa y la Participación Popular. Tampoco existe una priorización en cuanto a las necesidades de distintos grupos de productores agropecuarios.*

d) Finalmente, se nota un fuerte crecimiento de la inversión pública en el desarrollo Alternativo, el cual, en el año 2002, representaba 16% de la inversión pública en el sector agropecuario. *Este crecimiento se inserta en la problemática de la reducción del cultivo de coca que, en cierta medida, ha creado islas de inversión pública relacionadas con políticas públicas internacionales, sin una relación clara con las prioridades nacionales.*

Relacionando las tendencias en la inversión pública del sector agropecuario con las orientaciones dadas en los y documentos de políticas y estrategias sectoriales, se puede concluir que, como en muchos países, en Bolivia hay que identificar las verdaderas expresiones de las políticas públicas más en los hechos (ejem. la inversión pública) y menos en los papeles. En la realidad, los documentos representan un conjunto de intenciones y orientaciones que el Gobierno Nacional solamente logra convertir parcialmente en una aplicación práctica.