necesarios para el cumplimiento de los mismos.

Esto que puede parecer tan simple, a nivel de la gran mayoría de los municipios en América Latina es toda una utopía el poder plantearlo. Tendremos pues que apoyar desde aquí el que puedan darse esas posibilidades serias de propuestas de desarrollo, para evitar caer en el proyecto a proyecto sin saber muy bien hacia donde vamos.

3) UNIDAD DE DESARROLLO LOCAL.-(UDL).

La Excma. Diputación Provincial de Córdoba, conjuntamente con Paz y Desarrollo, hemos firmado un convenio de tres años de duración, donde se pretende fortalecer y apoyar el funcionamiento de la Mancomunidad del Gran Centro de Potosí, con la puesta en marcha de esta Unidad.

Se trata de una unidad de carácter eminentemente técnico y que una vez concluido su trabajo inicial se incorporará a la estructura propia de la mancomunidad en los términos que crea conveniente la misma.

En principio, la UDL cuenta con dos técnicos a tiempo completo, más un equipo administrativo y de apoyo para la realización de su tarea.

El primer año de funcionamiento, se centrará en la actualización de todos los diagnósticos municipales (11 municipios), apoyando así la necesaria y obligatoria elaboración del los Planes de Desarrollo Municipal que han de estar elaborados para diciembre del 2.004, antes de celebrarse las elecciones municipales en Bolivia.

Para la realización de los diagnósticos se han previsto dos etapas semestrales. En la primera, se realizará todo el trabajo de acopio de información, se ordenarán los datos y se elaborará la propuesta básica municipio a municipio. El segundo semestre será invertido en contrastar ese estudio con toda la población de los 11 municipios. Como podrán entender, se va a tratar de discutir (no de presentar) el futuro diseño de nuestra realidad con las personas que van a tener que decidir que es lo que gustaría cambiar, cómo, cuándo, cuánto, dónde, y van a priorizar todas sus propuestas.

Al finalizar el proceso del primer año, no sólo contaremos con los PDM casi a punto (que tendrán que cerrarlos en cada municipio), sino que, sobre todo, habremos consolidado el debate en torno a la Mancomunidad de Municipios, es decir, aquello que nos une en problemáticas y necesidades y que precisa de una intervención común.

Durante el segundo año de funcionamiento tenemos previsto ya el contar con un diseño claro que emana del trabajo anterior de los pasos a dar para el cambio. La UDL se centrará en el diseño de todo un banco de proyectos por cada uno de los programas a abordar, terminando el año con la puesta en común del trabajo realizado para los 11 municipios y para la mancomunidad.

Por último, el tercer año la UDL centrará su trabajo en estudiar los mecanismos de financiación del Plan. Primero las instancias locales, departamentales y nacionales. En segundo lugar, las instituciones multilaterales de cooperación al desarrollo. Durante los últimos seis meses la UDL se integrará definitivamente en el funcionamiento normalizado de la estructura de la mancomunidad.

PARTICIPACIÓN EN MESA REDONDA: EL PAPEL DE LAS ONGDS EN EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL Y MANCOMUNADO EN AL ÁMBITO/ENTORNO INDÍGENA.

PROPUESTA DE EJES TRASVERSALES EN LA CCOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LAS ONGDs

Vicente Casado Jurado
Vicepresidente de MAIZCA(*)
Córdoba.

Hasta no hace mucho tiempo las ONGDs llevaban a cabo sus proyectos de cooperación en la mayoría de los países, especialmente de Latinoamérica, al margen de las instituciones públicas tanto nacionales como locales, seguramente debido a que han heredado o se han apoyado en la estructura de la Iglesia católica en los países latinoamericanos para transferir fondos y desarrollar programas y proyectos en beneficio de aquellos sectores da la población menos favorecidos; pero también se ha debido y se debe a que no tienen confianza en los poderes públicos por la malversación de recursos económicos, corrupción y la parcialidad clientelista en la aplicación de los recursos ajenos.

Desde hace unos años, se ha instalado entre las ONGDs el criterio y la necesidad de colaborar con la Instituciones Públicas, en especial con la municipales, para desarrollar proyectos o programas que tienen un ámbito geográfico, político y administrativo definido. En no pocas ocasiones las ONGDs se han convertido en focos de influencia y de opinión que han entrado en el juego político sin pretenderlo. Tampoco deben cerrar los ojos al devenir político de los países, departamentos o municipios en los que trabajan. Hay de todo y merece la pena buscar mecanismos que favorezcan la descentralización y las capacidades de los poderes locales como instituciones más cercanas a los ciudadanos.

En Centroamérica hemos asistido a procesos políticos sorprendentes que merecería la pena analizar en profundidad: Desde los años 60 Guatemala, El Salvador y Nicaragua han vivido fuertes convulsiones sociales debido a los movimientos revolucionarios, las guerras internas de baja intensidad y las políticas y métodos contrainsurgentes de sus gobiernos con un alto costo en vidas, en bienes y cientos de miles de refugiados, tanto internos como externos, deambulando por regiones inhóspitas de los mencionados países, o emigrantes obligados en México y EE.UU.

(*) MAIZCA (Movimiento Andaluz de Intercambio con la Zona de Centroamérica).

Después de más de tres décadas de movimientos guerrilleros organizados, e incluso de haber conseguido el poder, como es el caso del Frente Sandinista en Nicaragua, algo ha fallado. Se supone que los movimientos revolucionarios han debido hacer un trabajo político intenso y extenso para conseguir el apoyo y la cobertura de los sectores sociales, campesinos, trabajadores e indígenas, que supuestamente serian los que más se iban a beneficiar del triunfo de las revoluciones, al menos en estos tres países.

Ciertamente al final de la década de los ochenta y a principios de los noventa se perdió la oportunidad de haber conseguido cuando menos una cierta reforma y cambios en las estructuras económicas y sociales, con una mejor distribución de la riqueza, sistemas judiciales operativos y justos, más inversiones en los servicios públicos de protección social y prestaciones básicas para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Era de esperar que el Frente Sandinista de Liberación Nacional en Nicaragua, que Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) en Guatemala y Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en El Salvador, reconvertidos en partidos políticos, supuestamente de izquierdas y progresistas, con una supuesta base popular compuesta de campesinos, trabajadores, estudiantes e indígenas, que durante décadas nos hicieron creer que arropaban y daban cobertura y soporte a los distintos grupos guerrilleros, iban a conseguir en el juego democrático de los distintos procesos electorales en estos países un amplio respaldo en votos, que les permitiera seguir defendiendo los intereses de las capas sociales más desfavorecidas, progresistas, trabajadores, estudiantes e intelectuales con aspiraciones de vivir en sociedades más justas y libres.

Pero no ha sido así. En estos tres países, de una situación revolucionaria en el caso de Nicaragua, y prerevolucionaria en El Salvador y Guatemala, han pasado a ser gobernados por la derecha más represiva y corrupta. En El Salvador, a las primeras de cambio, gana las elecciones el partido liderado por Roberto Dabuison, el inspirador y celebro del asesinato de Obispo Romero. En Nicaragua, tras la coalición encabezada por Violeta Chamorro y el nefasto Arnoldo Alemán con su voraz malversación de fondos públicos para su enriquecimiento personal, el Frente Sandinista continua en la oposición y bajo permanente sospecha por innumerables acusaciones de violaciones y corrupción. Y en Guatemala, actualmente gobierna el partido liderado por Efraín Ríos Mont, que en la década de los ochenta, mediante golpe de estado, fue una de las dictaduras más represivas de Latinoamérica. Es muy probable que las próximas elecciones generales el Frente Republicano Guatemalteco, el partido de Ríos Mont, vuelva a ganar las elecciones, quien tras la reforma de la Constitución vuelva a ser Presidente de Guatemala. Y la URNG mientras tanto no pasa de ser un partido de izquierda tradicional con fuerte tensiones y divisiones internas, con representación parlamentaria minoritaria.

En general, solo se han apreciado cambios en lo que respecta a Siglas de partidos tradicionales que han desaparecido del mapa político, pero que son los mismos grupos de poder con importantes intereses económicos, los que siguen gobernando en estos países bajo nuevas siglas.

En Este panorama se vislumbra la aparición de grupos independientes, especialmente en El Salvador y Guatemala, que con la denominación de Comités Cívicos Locales están consiguiendo el gobierno en municipios rurales y de mayoría indígena en el caso de Guatemala. La característica común de estos comités es la representatividad de los distintos sectores de la población del municipio en cuestión, participación ciudadana en la administración municipal y gestión más eficaz, transparente y moderna de los recursos municipales. Hasta este momento está resultando una experiencia interesante y esperanzadora, que no por minoritaria debe ser no tenida en cuenta. Por los menos se aprecia un nuevo estilo que de alguna forma esta llamando la atención de los grupos y partidos tradiciones de poder y que por lo mismo están siendo acosados.

Y las ONGS ¿qué pintamos en todo esto?

Frecuentemente hemos trabajado por libre, desarrollando nuestros proyectos al margen de las autoridades locales, llevados por nuestro complejo de “donantes” y por la poca fiabilidad que nos merecían gobiernos y autoridades de los países receptores. Desde hace unos años empieza a cambiar esta tendencia. Si el objetivo de nuestra acción solidaria es el desarrollo de comunidades y pueblos, es ineludible el concurso de al menos los gobiernos municipales, que no cabe duda de que deben ser, y en muchos son auténticos agentes de desarrollo local. Por lo tanto hemos de hacer un esfuerzo por considerar a las municipalidades como “contrapartes” de nuestros proyectos sobre todo en aquellas acciones que están dirigidas al conjunto de la población de un municipio y especialmente en proyectos de infraestructuras, educación y servicios.

Pero también las ONGs debemos tener una intencionalidad en el desarrollo de aquellos valores sociales que en justicia creamos que son fundamentales y prioritarios, y que ayudan a que vivamos en una sociedad más justa, tolerante, que brinde oportunidades de crecimiento a hombres y mujeres sin distinción raza, color y género.

PROPUESTA

Las Municipalidades, alcaldes y corporaciones municipales, como administraciones públicas más cercanas al ciudadano, deberían asumir el papel de promotoras, reguladoras, orientadoras y garantes de desarrollo integral de municipios y comunidades. La participación y la cooperación de la ONGs deben ir también en esa línea. Podemos colaborar en multitud de proyectos, según nuestras capacidades y viabilidad de los mismos. Pero en aquellos países, como Bolivia y Guatemala, que tienen mayoría

de población indígena hemos de tener en cuenta y que se constituyan ejes transversales de los proyectos de Cooperación al desarrollo dos valores eminentemente justos y democráticos: **identidad indígena y perspectiva de género.**

El proyecto de estado y de nación vigente en Guatemala y en Bolivia y en otros países de características similares tiene sus fundamentos históricos y profundos en la **Exclusión.** Exclusión de clase, de etnia y de género

Exclusión de etnia

En Guatemala y en Bolivia, la mayoría de la población indígena vive en el área rural con graves carencias de infraestructura básica, no tienen acceso al agua potable, ni drenajes ni saneamientos, energía eléctrica, caminos y carreteras y otros servicios básicos. Los pueblos indígenas son percibidos por un lado como "problemas", y por otro como factor que frena los procesos de modernización, y que por lo tanto deben ser eliminados a través de procesos y programas de asimilación y aculturación. Las políticas de desarrollo convencionales e impulsadas por los gobiernos están causando la transformación de la identidad y de la cultura autóctonas, negando la realidad multiétnica y plurilingue de estos países

Exclusión de Género

La mujer indígena en las áreas rurales de estos países sufre una triple discriminación y exclusión: **por mujer, por indígena y por pobre.** Además de no reconocerle su trabajo doméstico o como ayudante en los trabajos agrícolas de sus compañeros, si el trabajo es por cuenta ajena en fincas o fabricas, ganan menos que los hombres. Excluida de la toma de decisiones, frecuentemente soporta la carga familiar de los hijos en la más absoluta de las soledades. Para nada se le reconoce su aportación al funcionamiento de la sociedad.

• Por lo tanto, este breve análisis sugiere la propuesta de que la Cooperación al desarrollo en colaboración con la Municipalidades y en estos países de marcado carácter indígena, tenga como ejes transversales la **perspectiva de Género y la Perspectiva étnica,** con el horizonte de que desarrollo económico, social y cultural respete y refuerce la identidad cultural y étnica de los pueblos, y que garantice el acceso de la mujer indígena a los beneficios del desarrollo integral, equilibrado y sostenible.

Conclusiones mesa redonda: El papel de las ONGD en el fortalecimiento municipal y mancomunado en el ámbito/entorno indígena

Juan Diego Ruiz Cumplido
Técnico ONGD CIC-Batá.
Córdoba.

• Las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD) han de jugar el papel de agentes de cambio que contribuyan a los procesos de fortalecimiento municipal y desarrollo local mediante el aporte de recursos humanos, técnicos y financieros a los gobiernos municipales con quienes se deben cogestionar dichos recursos.

• El trabajo conjunto entre los gobiernos municipales y las ONGD debe contemplar la elaboración de planes estratégicos de desarrollo municipal para sus respectivas áreas de jurisdicción. Esta línea de trabajo, que ha de basarse en una metodología de planificación participativa con un concurso activo de la sociedad civil, ha de tener, necesariamente, como objetivo principal, la mejora de la calidad de vida de la población local. Se estima que la planificación estratégica debe abarcar un periodo de entre 10 y 15 años, siendo recomendables revisiones cada 3 años.

• Para asegurar una planificación que integre la realidad de los pueblos indígenas, todos los programas y proyectos que estén enmarcados en dichos planes estratégicos de desarrollo municipal, deberían contemplar, además de los enfoques transversales de idéntica étnica no excluyente y de equidad de género, los siguientes criterios:

- promover la inclusión de los pueblos indígenas en las políticas de desarrollo tanto a nivel local como regional y nacional.
- fomentar la institucionalidad democrática de manera que se apoye el derecho de los pueblos indígenas a una cultura propia, al uso de sus lenguas originarias, modos de vida, derechos consuetudinarios y saberes tradicionales revalorizando los recursos endógenos.
- priorizar la promoción del concepto de *municipio productivo* mediante apoyo en asistencia técnica, tecnología apropiada, acceso a tierras, líneas crediticias, comercialización...etc.
- establecer programas de capacitación y formación profesional para diversificar las fuentes de ingreso.
- Las ONGD deben tener en cuenta la autonomía orgánica con la que cuentan los gobiernos municipales para la elaboración de las políticas locales de desarrollo, por lo que todas las intervenciones que dichas organizaciones quieran llevar a cabo dentro de la jurisdicción municipal deberían insertarse en la planificación local existente.

• Se reconoce la importancia que supone el establecimiento de mancomunidades de municipios para facilitar la coordinación de acciones, gestión conjunta de servicios y como herramienta para evitar el crecimiento desequilibrado de una misma región en la que pudieran abrirse brechas de desigualdades entre municipios vecinos. Para el establecimiento de estas mancomunidades, se considera muy fructífero el intercambio de experiencias con mancomunidades de otros países, las cuales pueden consolidarse a través de protocolos de hermanamientos. Igualmente, se reconoce que el establecimiento de mancomunidades supone la creación de instancias supramunicipales, con un mayor peso socioeconómico y político, con las que se facilita la gestión de mayores competencias y transferencias de recursos ante administraciones de mayor rango.

• Parte importante del trabajo de las ONGD, tanto en los países receptores de la ayuda como en los donantes, debe contemplar el establecer programas de sensibilización y educación al desarrollo para que se reconozca el patrimonio que para la humanidad supone la existencia de múltiples pueblos y culturas, y el enriquecimiento que para todas las personas supone la existencia de un diálogo cultural, basado en el respeto mutuo y en el reconocimiento universal de los derechos humanos.

PONENCIA: LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL Y DE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN.

(La Experiencia del DEMUCA en Centroamérica y Rep. Dominicana)

Daniel García González
Director Ejecutivo de
Fundación DEMUCA(*)
Costa Rica.

1. CONSIDERACIONES GENERALES.

Probablemente los países centroamericanos y del Caribe (Dominicana) presentan una caracterización común en cuanto a su débil estructuración y desarrollo institucional o, dicho de otra manera, en relación con una profusa y, al mismo tiempo, inconsistente organización centralizada del Estado. Este, cabe destacar que en muy significativos elementos no resulta fácil calificarlo como Estado de derecho y, difícilmente como espacio de producción y reproducción de los procesos democráticos y de su desarrollo institucional. Lamentablemente, hoy día, el funcionamiento de las instituciones internacionales y, sobre todo, la praxis política que caracteriza las relaciones internacionales en la actual coyuntura, no son un buen espejo en el que mirarse y poder identificar los valores y principios que se demandan a las sociedades y Estados de los países del mundo no desarrollado.

Para ciertos sectores, esta visión de la realidad centroamericana resulta discutible o, en todo caso, debería estar acompañada de determinadas acotaciones por temas o por países. Creo que hay en qué fundamentar este tipo de preocupación. Sin embargo, en lo que seguramente sí es fácil encontrar un amplio consenso, aunque con distintas aproximaciones o explicaciones del fenómeno, es en torno al déficit institucional de la gran periferia territorial del Estado, o sobre las limitadas o recortadas capacidades de los municipios y, consecuentemente, sobre la desarticulación de la gestión territorial y sobre los graves desequilibrios económicos, sociales y culturales que se observan en esa diversa geografía municipal, de la falta de solidez y estructuración territorial de las instituciones del Estado. Tal caracterización básica expresa connotaciones específicas en cada país y, generalmente más complejas y agravadas, cuando estamos ante sociedades multiétnicas y culturalmente diversas.

Por ello, cuando se plantea la cuestión de la descentralización, o del apoyo a ese tipo de procesos, en principio surge la duda sobre qué es lo que se pretende descentralizar: qué servicios, qué capacidades de ges-

(*) DEMUCA (Fundación para el Desarrollo Municipal y el Fortalecimiento Institucional de Centroamérica y Caribe).

tión de la vida política, democrática, o qué áreas y procesos efectivos del desarrollo económico, social o cultural, se pretende trasladar al ámbito de gestión de las instituciones municipales. O, si por el contrario, estamos ante un proceso que tal vez convendría plantear más cautamente como de *construcción descentralizada de la organización y del funcionamiento democrático del Estado y de sus instituciones, así como de la gestión de un desarrollo sostenible, equilibrado y con equidad.*

Estas y otras reflexiones similares se plantean, en nuestro caso, después de más de doce años de llevar a cabo iniciativas de apoyo al fortalecimiento municipal y de los sistemas de promoción y gestión del desarrollo local en los países de Centroamérica y Rep. Dominicana. Se plantean, además, con una redoblada preocupación. Por un lado, porque, reconociendo algunos avances, en esencia persisten los problemas y desdibujamientos sustantivos, políticos e institucionales, arriba enunciados. Mientras que, por otra parte, los agentes de la cooperación internacional vienen mostrando un extraordinario interés por concentrar actuaciones en este ámbito institucional. Hay un cierto boom de iniciativas provenientes de todos los sectores bilaterales y multilaterales, gubernamentales y no gubernamentales, como si súbitamente se hubiese puesto "de moda" impulsar y desarrollar programas y proyectos de apoyo a la descentralización, al fortalecimiento municipal, al desarrollo local en los que se incorpora también, sin muchos miramientos metodológicos, el apoyo al fortalecimiento de la sociedad civil y la participación ciudadana.

Creo que esta preocupación puede ser ampliamente compartida, sobre todo, si tenemos claro que estamos ante una cooperación que pretende apoyar procesos notablemente complejos de institucionalización (o de reinstitucionalización) que han de sustentarse en un diagnóstico y una valoración sistemática y ponderada de las realidades sociales, políticas, culturales e institucionales en las que se desea intervenir y que, además, se pretende hacerlo de una manera eficaz, trascendental. Lo cual exigiría, entre otras cosas, desmarcarse de iniciativas y acciones asistencialistas o coyunturalistas y situarse en un nivel de planteamientos estratégicos, programáticos, ordenadamente concatenados, y no tan espontánea y casuísticamente ejecutados.

2. EL DEMUCA: UNA EXPERIENCIA Y UN APRENDIZAJE DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA.

Cuando surgen y/o se desarrollan las iniciativas de cooperación al calor de los acuerdos de paz (Esquipulas II, agosto 1987), centraban sus objetivos y su quehacer en el apoyo a los procesos de democratización, modernización y fortalecimiento de las instituciones, aceptando o asumiendo, explícita o implícitamente, aquella especie de axioma que nos recuerda que, en primer lugar, *la democracia funciona y se consolida si las institu-*

ciones funcionan y son eficaces como tales, es decir si son capaces de garantizar razonablemente los bienes y servicios que están en su naturaleza producir y que se relacionan con las demandas y aspiraciones sustantivas (económicas, sociales, políticas y culturales de las respectivas sociedades) y, en segundo lugar, o complementariamente, que tal efectividad institucional sólo se podrá dar si se ponen a su disposición los medios e instrumentos apropiados y suficientes.

El Programa de Desarrollo Municipal en Centroamérica, DEMUCA, de la AECI como, posteriormente, la Fundación DEMUCA reasumió a partir de 1996, planteó su visión y su quehacer desde las premisas enunciadas en el párrafo anterior, aplicadas al conjunto de la institucionalidad de los estados y, específicamente, a su realidad territorial, municipal. Asumiendo, además, que no tenía (ni tiene) mucho sentido sostener un debate sobre **centralización o la descentralización** si primordialmente no se garantiza el funcionamiento de las instituciones, si no hay voluntad de dotarlas convenientemente de medios e instrumentos para que funcionen y actúen eficazmente.

De esa manera se diseñó una cierta estrategia de apoyo a ese tipo de procesos, considerando dos niveles diferenciados y complementarios de actuación:

a) nacional, dirigido a apoyar y promover las reformas políticas y administrativas, los marcos jurídicos y legales, así como los ajustes institucionales, según los objetivos de fortalecimiento municipal o de aquellos otros, como se ha señalado, menos claramente dibujados, dirigidos a avanzar en la gestión territorial descentralizada y,

b) otro, en lo propiamente municipal, territorial, centrado en los cambios y en la modernización de las formas y prácticas de gestión municipal.

En este último ámbito se trató de combinar, dentro de lo posible en tres aspectos necesarios y significadamente entrelazados dentro de los objetivos propuestos:

• el fortalecimiento y la modernización institucional como tal, de sus sistemas de administración y gestión general, de los servicios públicos y de la promoción del desarrollo;

• la inversión o coinversión en infraestructuras y equipamientos de servicios públicos básicos (agua potable, saneamiento, mercados, etc., y, por último, pero no lo menos importante,

• en la creación y animación de espacios y mecanismos de participación social.

Por su parte, en el primer nivel, el DEMUCA consideró muy necesario apoyar los procesos e iniciativas que favorecieran el movimiento asociativo municipal: la *creación y desarrollo de asociaciones o federaciones nacionales de municipios*, con el objeto de situar adecuadamente los ám-

bitos de representación y de interlocución para negociar y encauzar los cambios generales del proceso. Esto suponía sin más y principalmente impulsar y desarrollar la conciencia municipalista, de los representantes municipales, prisioneros en muchos casos de las inercias de un sistema político, de partidos políticos, cuya lógica y vieja práctica paternalista y clientelar actuaba como freno sistemático del cambio político, institucional y, sobre todo, del cambio en la cultura política de los principales actores de este proceso de cambio y que, sin duda, impregnaba también a otros sectores sociales, económicos (empresarios y sindicatos, académicos, ong´s, etc.

3. AVANCES, LIMITACIONES Y DESAFÍOS.

Después de 12 años de apoyo a tales procesos, y de un sistemático seguimiento de los mismos, creemos que se puede afirmar con rotundidad que se han logrado importantes avances: *la cuestión municipal es un tema que ha cobrado creciente actualidad y protagonismo en las agendas políticas y parlamentarias (legislativas),* realizándose importantes reformas en materia de modernización de algunas leyes municipales, en el régimen de financiación, etc. Asimismo, *se ha activado y fortalecido el movimiento asociativo nacional y territorial*; también con distintos alcances y ritmos en la región, *son muchos más los municipios que han alcanzado una relativa solvencia en la administración de sus asuntos* dentro de las inconsistencias del Estado y de las dificultades generales de la sociedad.

Con todo y esos avances efectivos, prometedores, son todavía grandes y complicados los retos que deben enfrentarse en este tipo de procesos. Entre ellos, cabe destacar aquí algunos:

a) la clarificación misma de los procesos: de sus contenidos y de sus objetivos (horizontes o escenarios a alcanzar),

b) el problema de la estructuración o articulación territorial, que tiene que ver con la solidez de los procesos de gobierno y administración democrática del Estado, con la integración económica, social y cultural de los territorios locales o regionales y que se relaciona con otro aspecto,

c) el problema o desafío de la gestión de la interculturalidad, de sociedades en algunos casos sustantivamente multiétnicas y pluriculturales y, todo ello en nuestra opinión, probablemente sintetizado en un problema o desafío esencial,

d) el diseño y gestión de una política de Estado, como política de mínimos, sustantiva, sobre la gestión democrática y la promoción del desarrollo, sobre la relación entre democracia y desarrollo.

3.1. La Clarificación de los Procesos.

En nuestra opinión en este aspecto abunda la confusión y la ambigüedad, producto tanto de las inercias de *una* ***cultura predemocrática,***

paternalista y clientelista*, que tiende a eludir el* ***problema de la institucionalización*** y que, por lo tanto, no es capaz de construir la "voluntad política" del cambio que acepte en primer lugar llamar a las cosas por su nombre, por lo que significan y por lo que, consecuentemente, debiera traducirse en avances y cambios concretos de la forma, alcance y calidad de las relaciones interinstitucionales en el territorio, de la dotación adecuada de medios y capacidades, etc. Este problema interno, suele *estar amparado o engrasado por los organismos internacionales, financieros y de cooperación, multilaterales y bilaterales que promueven programas y proyectos que suelen retorcer los conceptos o categorías fundamentales de los procesos para adaptarlos a los objetivos o intereses de sus "iniciativas".*

Así, por ejemplo, en nuestra opinión, durante la última década han sobrado (sobresaturación) de ampulosos conceptos, henchidos de retórica, sobre la descentralización o la participación ciudadana, han servido principalmente para que, en el primer caso, se opacara la cuestión municipal, el fortalecimiento institucional de los municipios y las capacidades de gestión política y administrativa de los territorios. Y, en el segundo, para que se obviara la democratización de las instituciones, el reparto equilibrado de las competencias y de los recursos entre los distintos niveles de la institucionalidad democrática territorial, y la reforma democratizadora de las leyes electorales y de los partidos políticos.

3.2 La Estructuración y Articulación Territorial.

La realidad territorial, con sus correspondientes procesos, es el nivel en el que se expresa y concreta una notable desestructuración social, política e institucional de los países y Estados centroamericanos. De este modo, viene a ser el reflejo de las formas y modelos de explotación económica de los recursos naturales y económicos, así como de dominación social y política, de origen interno o externo. Históricamente, la división territorial (la organización administrativa del territorio) se ha orientado o ha contribuido efectivamente a dividir y a mantener un cierta desestructuración del territorio y de la sociedad, expresada en notables desequilibrios ambientales, económicos, sociales y culturales, Hoy, el reto democrático, el desafío de la institucionalización y de la gestión democrática del estado y del desarrollo, pasa por reconducir esa división territorial (la organización político-administrativa del Estado en el territorio) mediante una distribución equilibrada de funciones y competencias en la perspectiva de la democratización, de la eficacia de la administración general y, por supuesto, de una gestión diferenciada y complementaria de la diversidad geográfica, física, ambiental, cultural, así como a través de la integración de procesos de desarrollo sostenible en los niveles locales, subregionales, nacionales y supranacionales o transfronterizos.

Y aquí, de nuevo, este tipo de cuestiones no debieran reducirse a si "centralización o descentralización" en la gestión de los espacios intermedios (provincias o departamentos), que sin duda también tendrá que ser planteado. Por el contrario, debiera ser abordado con todas las consecuencias desde los objetivos de la estructuración política, democratizadora, desde la gestión de la interculturalidad, desde la dotación de procesos congruentes con la tan reivindicada sostenibilidad del desarrollo. En nuestra opinión, debería pasar primordialmente por el reconocimiento democrático de la autonomía de los municipios, por la dotación de medios y capacidades para su ejercicio efectivo y, por lo tanto, por la promoción de formas e instrumentos de gestión conjunta, de la cooperación intermunicipal, para lograr ese objetivo inmediato y favorecer también la promoción y articulación del desarrollo económico, social y cultural.

Entre las trabas y las trampas que se pueden encontrar en estos procesos, no está ajeno el quehacer de la cooperación internacional, según lo arriba mencionado.

3.3. La Gestión de la Interculturalidad.

En todos los países centroamericanos es posible reconocer el carácter mestizo de sus sociedades, y la mayoría están constituidas como sociedades multiétnicas y pluriculturales. En algunos, como en Guatemala, alcanza una elevada densidad y significación política. Llegando, después de los acuerdos y compromisos de paz firmados en 1996, a dejar establecido que tal caracterización ha de afectar sistemáticamente la organización y gestión de las instituciones públicas, generales del Estado, principalmente en el plano territorial. Este es un proceso en marcha pero no exento de debilidades manifiestas y complicaciones ineludibles.

Otros países, como Nicaragua, han establecido e institucionalizado esa pluralidad (en el período de los gobiernos sandinistas), creando dos regiones autónomas en la Costa Atlántica. En los demás, podría señalarse que persiste una cierta dualidad, o tienden a reflejar una transición entre las formas de tratamiento y administración típica de "reservas indígenas" y, por otro lado, el desarrollo de procesos de gestión autónomos y adecuadamente integrados en los procesos de democratización general, o en el afianzamiento de políticas de desarrollo sostenible.

En cualquier caso, esta cuestión de la gestión de la interculturalidad pasa con seguridad por la aceptación democrática, institucional, de las diferencias. Por lo tanto, por el respeto y fortalecimiento de las identidades culturales, lingüísticas. Pero, en nuestra opinión, ha de pasar también por la aceptación política, estatal, de la correspondencia entre la gestión de esta interculturalidad, el respeto de la autonomía municipal y, por otra parte, la consecuente dotación de medios e instrumentos para su ejercicio efectivo y, desde luego, con la promoción de las formas de gestión conjunta, de

cooperación intermunicipal para articular convenientemente esos espacios territoriales en los que se concretan las diversas identidades culturales.

Este es un camino, dentro de ese desafío, que supone la gestión de la interculturalidad, poco o insuficientemente explorado, pero que en nuestra opinión ofrece potencialidades estratégicas y sinergias de gran contenido práctico en las diferentes realidades centroamericanas. No hay que recurrir a modelos o experiencias ajenas, se trata partir de la vigente y casi inexplorada legalidad de los países en materia de cooperación intermunicipal y de articulación territorial, ojalá también acompañado de una adecuada tramitación de lo señalado en los puntos anteriores.

Por otra parte, el fortalecimiento de las condiciones políticas, administrativas y financieras de la autonomía municipal ha de ser un objetivo sustantivo en cualquier caso. Pero, en función de la gestión de realidades pluriculturales, cobra especial importancia el reconocimiento y desarrollo de la autonomía municipal como autonomía de los municipios, no *exclusiva o excluyente*, como a veces se interpreta la autonomía de los gobiernos o administraciones locales y, menos, cuando se relaciona con ese vocablo tan cargado de desmotivación democrática, como es el de "corporaciones".

Pues bien, tal autonomía debiera permitir y promover procesos diversos y genuinos de autoorganización y autogestión, atendiendo a la heterogeneidad cultural, además de promover formas participativas de gestión submunicipal, para incorporar adecuada y eficazmente en los procesos de prestación de servicio públicos y los programas de desarrollo a las comunidades y asentamientos humanos, dispersos en muchos territorios municipales. Es de resaltar que en varios países se viene trabajando ya en esta dirección.

3.4. Diseño y Gestión de una política de Estado.

Sin duda, los Estados, los agentes políticos y sociales de Centroamérica y Rep. Dominicana han avanzado hacia esas políticas de Estado en materia territorial, tanto de su administración democrática como de la promoción del desarrollo. De ello, son ejemplos genuinos, las propias proclamas constitucionales, las reformas legislativas, los acuerdos y compromisos de paz, como lo planteado en el caso de Guatemala, las medidas concretas como las regiones autónomas en Nicaragua, etc. Pero, hay ciertos factores que hacen aparecer insuficiente e inconsistente esa **política, como política de Estado**. Algunos de ellos podrían ser las discontinuidades o vacíos que se producen cada cambio de gobierno, a veces dentro de un mismo partido, las contradicciones y solapamientos entre una legislación sectorial y otra, entre la constitución y las leyes, entre la legalidad y el funcionamiento político e institucional. Por ejemplo: el fortalecimiento de la autonomía municipal, de sus competencias y me-

dios, implicaría el ajuste, cambio o desaparición de ciertas instituciones centralizadas y, esto, no se produce, con lo cual se evidencia las distorsiones y volatilidad de los procesos mismos.

Pero, sobre todo, tales insuficiencias de la política de Estado se hacen manifiestas cuando los problemas y desafíos enunciados en los puntos a, b y c no se plantean y estructuran integral y complementariamente, dentro de una política de Estado, como **política de objetivos y como política de medios e instrumentación de los procesos** que encaminen el logro de los objetivos o escenarios propuestos.

Una **política territorial como política de Estado** que ha de asumirse desde los dos objetivos estratégicos de, por un lado, ampliación y profundización de los procesos democráticos, de la gestión democrática de las instituciones en un contexto de pluralidad cultural, según lo antes mencionado y que, necesariamente, ha de estar ligado con la promoción y gestión de un desarrollo equilibrado, sostenible y con equidad.

Se trata de conjugar democracia y desarrollo que, después de tantas idas y venidas en la historia de los países de América Latina han acabado por significar poco o nada para sus pueblos y sus expectativas de libertad, de justicia y de bienestar. Precisamente, porque los graves problemas de pobreza, de las exclusiones sociales, políticas y culturales, persisten, cuando no se multiplican. Es decir, porque trazada o diseñada a veces con extraordinaria virtuosidad el discurso de la democracia y del desarrollo como medios para atender esa crónica y estructural problemática, la política de medios e instrumentación no se produce o surge con las ambigüedades conceptuales y las discontinuidades de los tiempos democrático-electorales, que acaba por ser prácticamente inoperante.

Sin olvidar que el desarrollo como la utopía en las sociedades centroamericanas, que dijera el P. Ellacuría a propósito de El Salvador, se sitúa en el logro de la universalización de la satisfacción de las necesidades básicas, de los servicios públicos básicos, y en el caso de la democracia por el respeto y la defensa de los derechos humanos, además de la posibilidad efectiva de elegir y ser electos en procesos democráticos generalizados y diversos, tanto en el plano nacional, general, como en los espacios territoriales específicos, que establece el ámbito de la autonomía de los municipios.

4. ¿POLÍTICA DE COOPERACIÓN?

A esta política territorial, como política de Estado, la cooperación internacional no debiera responder con iniciativas puntualmente dispersas como en general viene ocurriendo. En primer habría que apoyar sistemática y coherentemente los procesos y dinámicas que permitan concretar tales políticas de Estado, sobre todo, cuando se trata de programas que apuntan al fortalecimiento de la institucionalidad, a la institucionalización

de los procesos de gestión democrática y aquellos dirigidos al fomento del desarrollo.

No se trata, por ejemplo, de impulsar programas de formación y capacitación sin más, en los que se ha invertido cuantiosos recursos, locales e internacionales. Se trata de formar y capacitar sí, pero en función de la política de medios o de instrumentación de los procesos de gestión municipal y territorial. Se trata de que desde la política de medios se desarrollen las reformas para la profesionalización de la función pública municipal, para crear instrumentos de gestión mancomunada, o instrumentos de gestión de la interculturalidad, etc., y que alrededor de estos instrumentos y otros se concrete la capacitación y la formación.

En definitiva, se trata de que los países centroamericanos dispongan de las políticas y los programas ligados a esas políticas y que en función de estas realidades, los organismos de cooperación inserten sus iniciativas de cooperación y no como suele suceder hoy, los organismos de cooperación tienen o plantean las políticas y los gobiernos o instituciones estatales presentan sus proyectos o acciones concretas para ser valoradas como objeto de financiación.

En nuestra experiencia de cooperación debemos reconocer que el DEMUCA/AECI cuenta con colaboraciones estratégicas vinculadas a esta visión, como es la larga colaboración con el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI) de Granada, así como la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) con las cuales hemos concretado programas de una gran proyección en el ámbito municipal y que han contribuido al logro de notables y significativos resultados. Asimismo, se han llevado a cabo otras colaboraciones a lo largo de estos años con diversas entidades como la FEMP, algunas Comunidades autónomas, universidades y otras. En los últimos años, se ha concretado una colaboración con la Diputación de Córdoba, que se sitúa en esa perspectiva de actuación estratégica antes referida, es decir, la creación y fortalecimiento de instrumentos mancomunados que permitan avanzar con eficacia hacia la formulación y ejecución de políticas públicas territoriales por parte de los gobiernos locales, avanzar hacia formas e iniciativas de cooperación basadas en la concentración de esfuerzos y recursos, en la coordinación y complementariedad de las acciones. Un camino emprendido pero todavía de largo recorrido.

Sin duda, hechos y acciones positivas, que animan a proseguir en este tipo de tareas. A pesar de aún persisten algunos riesgos que, desde luego en mucho compartimos con otras cooperaciones internacionales.

Por un lado, la tentación de llevar a cabo actuaciones que, en la práctica, recrean una suerte de “protectorados” territoriales o temáticos, que atomizan y desagregan un poco más si cabe las políticas públicas de los estados centroamericanos. Y, por otra parte, la pesada inercia que tiene

el hecho de que hemos sido un país o sociedad de “domund”, es decir, de cooperación y solidaridad de un día o de “bomberazos” ante calamidades o tragedias. Algo que sin duda ennoblece y dignifica, pero que no tiene que sustituir ni contradecir la necesidad y responsabilidad de avanzar hacia una política de cooperación, hacia una estrategia de actuación en general y, en particular, en Centroamérica y el Caribe, con la diversificación que corresponda, pero en cualquier caso, basada en la coordinación y complementariedad de todos los esfuerzos, buscando ser muy solidarios, pero al mismo tiempo, y hoy más que nunca, garantizando la eficacia de nuestras actuaciones y el mejor aprovechamiento de los recursos financieros y de los esfuerzos y aportes humanos.

Mesa Redonda:” Fortalecimiento municipal y mancomunado, una apuesta de la cooperación descentralizada”.

De izquierda a derecha: Miguel Angel Morales, Daniel García, Antonio Zurita (Gerente de FAMSI y moderador), José Antonio Albañir y Maximiano Izquierdo.

Participación en Mesa Redonda: Fortalecimiento municipal y mancomunado, una apuesta de la cooperación descentralizada.

Maximiano Izquierdo jurado
Presidente de la Mancomunidad.
Valle del Guadiato.
Córdoba.

Saludos a todos los presentes y participantes.

Antes de poner de manifiesto mi punto de vista sobre el tema que hoy nos atañe, me gustaría agradecer al Ilmo. Sr. Diputado de Cooperación al Desarrollo el haber hecho posible, no sólo mi presencia en esta mesa redonda sino también haber puesto al alcance de la Mancomunidad Valle del Guadiato, que presido, la posibilidad de ser un agente activo en esta enriquecedora experiencia de intercambio.

Debo, igualmente, situar los antecedentes de la Entidad que aquí represento, una Entidad que comienza su andadura hace ya 11 años y que tenía y tiene un claro objetivo: hacer que 11 municipios del Norte de la provincia de Córdoba caminen al unísono para conseguir todo aquello que, de forma individual, está fuera de su alcance. Esa es, fundamentalmente, la filosofía de nuestro trabajo en una Comarca que cuenta con 9 municipios menores de 5.000 habitantes y con 15 aldeas.

En este sentido, para nosotros, el fortalecimiento del poder municipal y, en consecuencia, el fortalecimiento del poder mancomunado se convierten en piedras angulares de nuestro desarrollo comarcal. Es de lógica pensar que son las instituciones más cercanas al ciudadano las que deben desarrollar aquellas competencias que le afectan directamente, por lo tanto, es hora de que las mancomunidades, y por ende los municipios, encuentren el apoyo suficiente para cumplir las expectativas que los ciudadanos esperan de ellas.

Por ello y teniendo en cuenta que con el trabajo en común siempre se conseguirán más objetivos, debo manifestar mi apoyo incondicional a todos aquellos programas de cooperación internacional que, sin lugar a dudas, no sólo van a permitir un intercambio de experiencias con otros países latinoamericanos sino, al mismo tiempo, van a posibilitar que mundos desfavorecidos, por su condición de vulnerables, puedan exigir sus derechos y salir de esa situación “marginal”. Se trata, en definitiva, de canalizar esfuerzos para conseguir, independientemente de los agentes sociales que participen, fortalecer el poder municipal y el poder mancomunado de estos países que cuentan con un elevado porcentaje de población indígena con unas características propias que deben ser respetadas.

No es preciso, por tanto, tener marcada una línea clara de actuación en materia de cooperación, simplemente hay que partir de la idea de querer hacerlo y sentir, en cierta forma, que nosotros, desde nuestras diferentes estrategias de desarrollo y, sobre todo, desde el hecho de sentirnos uno en la pluralidad, podamos intercambiar experiencias y establecer una línea de trabajo paralela.

Desde nuestra Entidad, en estos últimos años, se ha potenciado la no institucionalización de los apoyos en la cooperación. Digamos que cuando una o varias O.N.G., reciben un apoyo directo, pueden, en cierta forma, sentirse absorbidas por la institución y perder su propia identidad, algo que hubiera sido contraproducente en el trabajo de cooperación que éstas desarrollan. Actualmente consideramos más interesante apoyar aquellos proyectos que potencian el poder local y el poder mancomunado como base de desarrollo económico. Debemos plantearnos, por tanto, la cooperación internacional como la posibilidad de construir el desarrollo sobre bases lo suficientemente sólidas como para afianzar, en un primer momento, el desarrollo humano sostenible en sus aspectos sociales, económicos, ecológicos, jurídicos, políticos y culturales.

Nuestra experiencia, en este sentido, nos indica que el centralismo nos recorta nuestras competencias y nuestros propios recursos, por ello la descentralización es el camino ideal para alcanzar niveles de desarrollo adecuados a las necesidades cercanas de nuestros ciudadanos. Se trataría, en definitiva, de promover, en un primer término, a través de la cooperación internacional, el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, fundamentando ese fortalecimiento en la descentralización y, en consecuencia, dotando de protagonismo absoluto en las acciones a realizar a los entes locales (ayuntamientos, mancomunidades).

Partamos, por tanto, de la importancia que, al mismo tiempo, debe darse no sólo a todas aquellas acciones de fortalecimiento local que se puedan llevar a cabo sino, al mismo tiempo, a todos aquellos proyectos y programas que potencien la relación entre los diferentes niveles locales de la administración pública. En este sentido y basándonos nuevamente en el camino que ya hemos recorrido, debo señalar que hay que tener claro que se deben potenciar todas las reformas administrativas precisas para favorecer el desarrollo local pero, al mismo tiempo, este paso deberá ir acompañado de actuaciones que impulsen la economía local. Ambos factores impedirán situaciones de desesperanza entre la población y, en consecuencia, el escepticismo hacia cualquier reforma institucional.

Una vez más y para terminar, me gustaría volver a hacer hincapié en un aspecto que para mí, como Presidente de la Mancomunidad Valle del Guadiato, debe fundamentar cualquier iniciativa de desarrollo: el trabajo en equipo. Si caminamos solos, muy probablemente, desfalleceremos a mitad de camino. Debemos defender al unísono los intereses de nuestros

municipios; promover e impulsar el fortalecimiento institucional de los mismos y canalizar toda la asistencia técnica y económica precisa en favor de ellos. Esto es, en definitiva, lo que fundamenta nuestro trabajo y lo que, de una u otra forma, tenemos intención de compartir en este interesante proyecto de Cooperación Internacional que la Diputación de Córdoba está llevando a cabo.

Participación en Mesa Redonda: Fortalecimiento municipal y mancomunado, una apuesta de la cooperación descentralizada

Miguel Angel Morales Sánchez
Vicepresidente 1º.
Diputación de Cáceres.

La Constitución Española consagra la autonomía municipal y la Ley 7/85 Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local reconoce la autonomía de las Entidades Locales para intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndole las competencias que procedan en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.

La Carta Europea de la Autonomía Local reconoce el derecho de las Entidades Locales a cooperar y a asociarse con otras Entidades Locales para la realización de tareas de interés común, además señala que las Entidades Locales pueden cooperar con las Entidades de los otros Estados. La Ley española de Cooperación Internacional para el Desarrollo expresa que la cooperación para el desarrollo que se realiza desde las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales es expresión solidaria de sus respectivas sociedades y la acción de dichas Entidades en la cooperación para el desarrollo se basa en los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución.

Sentado el marco jurídico es necesario también resaltar que el municipio es la institución más cercana al ciudadano, es el ámbito idóneo en el que la gente participa en las tareas públicas, donde los ciudadanos asumen responsabilidades democráticas y una de ellas es la exigir y participar en políticas de solidaridad y justicia social.

Los Ayuntamientos pueden y deben asumir un papel fundamental en la cooperación y más teniendo en cuenta que el papel de los municipios en los países del Sur, es cada vez más determinante, como embrión de la garantía democrática y ariete en la lucha contra las desigualdades. Desde los municipios es más fácil defender los derechos humanos y los valores democráticos y denunciar políticas de desigualdad, corrupción e injusticia social.

El fortalecimiento de los gobiernos locales indudablemente, posibilitará el desarrollo local de los países del sur.

Este principio rige nuestra idea de cooperación al desarrollo; desde Cáceres hemos hecho hincapié en el intercambio de experiencias, en la

capacitación de los recursos humanos para impulsar procesos de desarrollo local, en la puesta a disposición de los municipios de los países del sur de nuestra experiencia en las iniciativas locales de empleo, en los planes de desarrollo local con la participación de toda la comunidad, en la búsqueda de sistemas de financiación justas y solidarias.

Esta filosofía que guía nuestra idea de cooperación al desarrollo ha sido posible por el fortalecimiento de una estructura supramunicipal que posibilita ultrapasar las limitaciones obvias de los pequeños municipios, esta asociación voluntaria de municipios que ha posibilitado la creación de las mancomunidades de municipios ha sido determinante para liderar proyectos de cooperación más consistentes, esto unido a la experiencia que han acumulado nuestros municipios en la gestión de programas de desarrollo a través de los grupos de Acción Local que gestionan los programas PRODER y LEADER, ha hecho que las Mancomunidades de Municipios sean, en la provincia de Cáceres y en toda Extremadura, Entidades Locales cada vez más fuertes, con fines perfectamente definidos que a la vez que sirven a los ciudadanos que las habitan, están también dinamizando el desarrollo local y por tanto con un potencial inmenso para participar en los programas de cooperación al desarrollo.

Nuestra experiencia se ha centrado en dos zonas perfectamente definidas, la Provincia de La Habana (Cuba) y en el Departamento de Santa Cruz de la Sierra (Bolivia).

En el primer caso la cooperación se centra más en el apoyo a proyectos concretos, en Sanidad, en Educación, en Protección Civil, etc. , es una cooperación puesta en marcha hace ya varios años que ha posibilitado el intercambio directo entre municipios de la Provincia de Cáceres y de la provincia de La Habana.

Con los municipios del Departamento de Santa Cruz en Bolivia, hemos puesto en macha de forma genuina aquellas ideas que antes les comentaba, de tal forma que con aportaciones económicas mínimas desde el punto de vista cuantitativo, hemos posibilitado una ingente y diversificada actividad con el denominador común de hacerlo a través de los municipios y las mancomunidades de este país andino, basando nuestra cooperación en el intercambio de experiencias e intercambios técnicos, basado en un mayor conocimiento de las realidades de los dos países. Hemos llevado a cabo intercambios de responsables políticos, presidentes de mancomunidades y alcaldes, en tres años han sido constantes las reuniones en ambos países para poder conocer las realidades administrativas, fiscales, políticas y técnicas.

La cooperación extremeña ha impulsado los procesos de desarrollo local e iniciativas locales de empleo, así ha empezado a ejercer su función el primer agente de desarrollo local de toda Bolivia en el Municipio de

Concepción, Mancomunidad de la Chiquitanía, se han creado becas para técnicos extremeños en actividades agrícolas-ganaderas que ejercerán su labor en la Mancomunidad Chiquitana, se ha apoyado iniciativas turísticas, actividad fundamental y que puede ser dinamizadora del desarrollo económico y social en aquella zona de Bolivia, se han potenciado recursos endógenos de la zona, por ejemplo las orquídeas que hicieron de Concepción la capital del turismo natural de Bolivia, con el festival internacional de la orquídea; ha habido intercambio de experiencias en la financiación local para suplementar una política contributiva justa y solidaria para que las comunidades cumplan sus obligaciones tributarias, se han intercambiado experiencias políticas en los presupuestos participativos, se han identificado recursos y potencialidades productivas.

En definitiva, nuestra cooperación se ha basado en el ámbito municipal, con la convicción que actuando y fortaleciendo la estructura municipal, conseguiremos grados de eficacia y eficiencia mayores en el desarrollo de los pueblos, donde los recursos humanos constituyen el elemento motor y son los protagonistas del desarrollo de los países del sur.

El esfuerzo que han realizado las Entidades Locales extremeñas desde principios de los años 90 están dando resultados y los ciudadanos de nuestros municipios exigen cada vez más la solidaridad como eje de la actuación de sus representantes, de esta forma la cooperación al desarrollo cumple una doble función, por una parte pone a disposición de los municipios del Sur, potencialidades diversas para su desarrollo económico y social, por otra está sirviendo para crear la conciencia solidaria de los ciudadanos del Norte que ven su esfuerzo como una actitud vital encaminada a conseguir sociedades más justas.

Desde los municipios y mancomunidades de Extremadura queremos seguir haciendo este tipo de cooperación por encima de intereses económicos o comerciales, dando prioridad al factor humano, reivindicando el derecho al desarrollo, a los derechos humanos, a la solidaridad, la justicia social y los valores democráticos.

Conclusiones mesa redonda: Fortalecimiento municipal y mancomunado, una apuesta de la cooperación descentralizada.

Antonio Fuentes Zamora
Gerente FELCODE(*).
Badajoz.

1. Se considera oportuno y pertinente priorizar los procesos de fortalecimiento institucional en los programas de cooperación internacional, especialmente desde la cooperación descentralizada. El caso de Centroamérica es representativo de la necesidad de apoyar y fortalecer el poder local y contribuir a definir un marco territorial que facilite los procesos de desarrollo.

2. Las instituciones municipalistas donantes deben implicarse de manera más directa en la ejecución de programas y proyectos de cooperación internacional. El fortalecimiento institucional, el apoyo a las mancomunidades, la formación de recursos humanos, el impulso de los procesos de participación ciudadana y de desarrollo económico comunitario son ámbitos donde las Entidades Locales pueden lograr un mayor nivel de eficacia y de proyección de resultados frente a modelos más clásicos de cooperación de corte más paternalista y asistencialista.

3. Las Diputaciones de Córdoba y Cáceres han apostado por un modelo de cooperación al desarrollo más directo, con vocación municipalista, con el concurso de las ongds a las que se apela a que trabajen de forma más estrecha con los municipios en los países del sur donde se interviene.

4. Se debe reforzar las tareas de coordinación horizontal entre los actores donantes de la cooperación descentralizada, en ese sentido, las dos Diputaciones (Córdoba y Cáceres) y los Fondos Locales de Cooperación (FAMSI y FELCODE) han expresado una clara voluntad de llevar a cabo trabajo en red y se comprometen a promover proyectos de cooperación de índole municipalista en países como Bolivia donde de forma independiente ya se viene trabajando en los últimos años.

5. Las mancomunidades de municipios también están llamadas a jugar un papel importante en este proceso de globalización de la solidaridad, implicándose como actores directos de cooperación al desarrollo, es el caso de la Mancomunidad de Municipios del Valle del Guadiato, que está participando en un programa de intercambio de experiencias y fortalecimiento institucional con mancomunidades del oriente boliviano.

(*) Fondo Extremeño Local de Cooperación al Desarrollo.

PONENCIA: MUJER INDÍGENA: DE LA SUPERVIVENCIA A LOS PROCESOS DE EMPODERAMIENTO

Julia Sum de Quemé
Directora de AMUTED(*)
Quetzaltenango. Guatemala

PRESENTACIÓN:

Antes de iniciar quiero compartir mi experiencia como mujer, esposa, madre y abuela, desde muy temprana edad, mi trabajo ha sido el de atender un puesto de vísceras de res en un mercado local, trabajo que aprendí de mi madre y que me ha dado sostenibilidad económica, a los 19 años contraje matrimonio con Rigoberto Queme Chay, dándole vida a 3 hijos, en ese momento hubo un cambio en mi vida desempeñar el papel de madre, mujer y trabajadora para apoyar al sostenimiento de mi hogar

En 1,978 formé parte del comité de damas de la Municipalidad de Quetzaltenango cuyas funciones fueron las de realizar obras de asistencia social, llevar víveres a los asilos de ancianos, celebrarle la Navidad a los niños del área rural.

En el año de 1,995 hubo un cambio en mi vida, participar en la campaña política apoyando a mi esposo como candidato a la Alcaldía Municipal de Quetzaltenango por el comité cívico Xel-Ju, y mi participación fue la promover la candidatura en el área rural y urbana, ocupando el poco tiempo libre del que disponía, proceso del que obtuve gran satisfacción ya que entendí la necesidad y los diferente problemas de nosotras las mujeres.

Se hace necesario compartirles que Guatemala, igual que la mayoría de países en América Latina esta constituida por un estado centralista, excluyente, discriminatoria y patriarcal, manifestado en las condiciones económicas, social, cultural, político y jurídico, así mismo con una gran diversidad cultural, la cual se manifiesta en el carácter multilingüe y pluriétnico, del cual el 51.2% de la población somos mujeres y de ese aproximadamente el 35% somos mujeres mayas, viviendo en condiciones de opresión y discriminación y que a consecuencia de la subordinación histórica de género como mujeres hemos estado discriminadas del poder tanto en la vida pública como en la vida privada lo que nos ha limitado un desarrollo desde nuestra especificidad e intereses. Esto como el principal resultado y consecuencia del sistema de estado patriarcal y centralista que ha marcado, estereotipado y definido a las mujeres bajo elementos

(*) Asociación Mujer Tejedora del Desarrollo.

económicos, sociales, políticos, jurídicos, morales, éticos, étnicos, sexuales y generacionales y de clase de carácter excluyente, discriminatorio, opresor y desigual. Todo esto ha ocasionado el poco o casi nada de acceso de las mujeres a los diferentes servicios, recurso y al poder lo que ha generado un freno al desarrollo integral y participativo desde su visión, al no entender que las mujeres si constituimos más de la mitad de la población que está viva y presente y que hemos construido desde el trabajo silencioso que hacemos desde la casa (ámbito privado) medios para poder fortalecer ese desarrollo que se nos ha negado, visibles en la vida publica.

Vemos como la lucha de las mujeres tiene sus orígenes, precisamente en el conocimiento de todas las iniquidades y desigualdades históricas de género sobre todo en el no-reconocimiento de las potencialidades, capacidades y ser de las mujeres, de no dejarles el acceso a la toma de decisiones tanto en el ámbito familiar, comunitario, municipal menos al aparato del estado.

Por otro lado el contexto actual en el que las mujeres estamos involucradas es necesario reconocer hasta donde la sociedad y el estado han visibilizado la participación real y potencial de las mujeres y si hay un reconocimiento más allá de lo que son las leyes y constitución de nuestro país para definir si las mujeres en Guatemala somos consideradas como ciudadanas sujetas de derechos.

En las condiciones en que las mujeres hemos estado no ha sido fácil el que las mujeres de este tiempo se constituyan, organicen para trabajar por y para mujeres en un espacio desde el poder local, el cual no ha sido un proceso sencillo si no al contrario se ha tenido que romper barreras, estereotipos, prejuicios, miedos, temores y principalmente acciones y actitudes en grandes contradicciones y luchas, desde la pareja, los y las hijas, los valores culturales, el sistema económico, sociopolítico y el estado mismo, ha exigido además una lucha ideológica y política intensa, una reforma educativa, inversión económica, esto presupone la aceptación de la existencia y la superación de las practicas opresoras de que somos objeto las mujeres indígenas.

Sin embargo se ha encontrado en la participación y la organización comunitaria de las mujeres, como uno de los principales medios para la creación de condiciones, búsqueda y la construcción de recursos que generen niveles de autoreconocimiento, identidad, autoestima tanto individual como colectiva, es a través de esta necesidad que surge **La Asociación Mujer Tejedora del Desarrollo – AMUTED –** como una instancia de mujeres constituidas legalmente desde 1997, pero empieza a funcionar formalmente a partir del año 2,000. Desde entonces se ha constituido en un espacio que promueve la formación y capacitación, organización y participación de mujeres rurales, semi urbanas y urbanas, indígenas y ladinas del Municipio de Quetzaltenango, con perspectiva de género.

La experiencia de trabajo que hemos ido generando desde nuestra situación y condición de mujeres, ha sido difícil pero también satisfactoria, porque vivimos, conocemos y compartimos la cotidianidad de las mujeres. Este ha sido el punto de partida y de llegada de nuestro trabajo: responder a las necesidades, intereses y demandas sentidas por las mujeres.

Abrir los espacios de participación e incidencia de las mujeres en el ámbito local no ha sido fácil, trascender del ámbito privado al público ha sido resultado de todo un proceso de sensibilización y motivación a dos niveles: primero, al nivel de nosotras mismas como mujeres el de valorarnos y reconocer nuestras capacidades, derechos y oportunidades; y segundo, al nivel de nuestros esposos y familias en ceder espacios en la toma de decisiones con igualdad de derechos.

La poca participación de las mujeres principalmente en la toma de decisiones, en lo familiar y comunitario, por falta de condiciones sociales, económicas y políticas, son grandes limitantes que imposibilitan nuestra participación en procesos de cambio y desarrollo.

Dentro de este contexto AMUTED ha desarrollado su propio proceso de trabajo, a través de la ejecución de proyectos como: “Fortalecimiento de la capacidad productiva y formativa de las mujeres con equidad de género” “Fortalecimiento de la participación de las mujeres en el desarrollo social y económico del Municipio” y “Mejora del Ejercicio de la Ciudadanía de las mujeres con Equidad de Género”. Son proyectos que han permitido beneficiar a 1,000 mujeres: amas de casa, trabajadoras, profesionales; madres solteras, viudas, solteras; indígenas y ladinas.

En este documento compartiremos los antecedentes de nuestro trabajo, las acciones implementadas a lo largo de estos años, los logros y lecciones aprendidas desde nuestra perspectiva de mujeres, porque como mujeres creemos y visualizamos un futuro equitativo e igualitario entre géneros.

ANTECEDENTES.

Hablar del proceso de trabajo de las mujeres indígenas en el Municipio de Quetzaltenango nos remonta al proceso de elecciones de 1996. En ese momento coyuntural del país, específicamente en Quetzaltenango se organiza un pequeño grupo de mujeres, quienes en apoyo directo al movimiento cívico indígena Xel- Jú, se dan a la tarea de sensibilizar a mujeres del municipio sobre la importancia de elegir a nuestras autoridades locales y nacionales a través del voto que como ciudadanas tenemos derecho de ejercer.

Este relacionamiento directo con mujeres de diferentes sectores del área rural y urbana, nos permitió detectar y conocer de voz directa de las mujeres sus precariedades y condiciones económicas, sociales, culturales y políticas. La falta de atención y prestación de servicios en materia

de salud, educación, vivienda, la falta de ingresos económicos, la invisibilización en la toma de decisiones y participación comunitaria, fueron planteamientos que nos llevaron al análisis y discusión sobre la necesidad de implementar acciones que en el corto, mediano y largo plazo dieran respuesta a esas demandas. Sin embargo a pesar del interés y compromiso que queríamos asumir, carecíamos de los recursos económicos y materiales para echar a andar nuestras ideas.

Las elecciones locales dieron el triunfo al comité Xel-Ju. Era la primera vez que el Gobierno Local tendría un Alcalde Indígena. Las expectativas y esperanzas en este nuevo gobierno eran grandes de parte de la población que lo eligió. Especialmente para nosotras las mujeres se abrían las posibilidades de iniciar un proyecto integral de mujeres para mujeres, con el apoyo y respaldo de la nueva Corporación Municipal.

A raíz del trabajo iniciado con las mujeres, el Gobierno Local hizo un replanteamiento de lo que en Corporaciones Municipales anteriores era el Comité de Damas Municipales, constituyéndolo en **Comité Femenino Municipal.** La Junta Directiva del Comité Femenino Municipal estuvo integrada por las esposas de los miembros del Concejo Municipal – la mayoría éramos del Comité Cívico Xel-Jú, y eso nos dio más posibilidades de que desde este espacio se fortaleciera el relacionamiento con las mujeres, indígenas y ladinas, y dar así cumplimiento a las necesidades que durante el período de campaña nos habían planteado -.

Durante cuatro años el Comité Femenino Municipal generó la primera experiencia de trabajo de mujeres para mujeres (indígenas y ladinas) con el apoyo legítimo de la Municipalidad. Los objetivos de trabajo fueron: 1) Promover desde la perspectiva de las mujeres un espacio de formación y capacitación, organización y participación que a largo plazo les permita construir un proceso de desarrollo que las conduzca a mejorar sus niveles de vida con equidad de género dentro del marco de la interculturalidad

El proceso de trabajo permitió que las mujeres de diferentes sectores se fueran involucrando en procesos organizativos, partiendo de acciones concretas como capacitación en iniciativas productivas, salud integral de la mujer, alfabetización, formación y organización. A partir de este trabajo se dio inicio a la inclusión de la perspectiva de género, una palabra o término que llegaba desde la experiencia y conocimientos de las mujeres y que con nuestros pensamientos e ideas la fuimos haciendo nuestra, convirtiéndola en una propuesta de cambio para entender y visualizar la participación de las mujeres, en la que se valorará y visibilizara nuestro trabajo dentro de la sociedad.

Tomando en cuenta que el período municipal tiene una duración de 4 años, y que este proyecto desde y para mujeres no podía concluirse por los resultados y principalmente por las demandas e intereses que las

mujeres seguían planteando, se consideró importante y necesario darle seguimiento a este proceso pero desde una base más formal y autónoma, por lo que se constituyó legalmente la Asociación Mujer Tejedora del Desarrollo – AMUTED –.

Es entonces a partir del año 2000 que AMUTED empieza formalmente a trabajar, dando así seguimiento a todo el proceso generado en el Comité Femenino Municipal. La autonomía e independencia que se ha generado a través de nuestros propios procesos y recursos; el reconocimiento, visibilización, e incidencia en la toma de decisiones y espacios de poder a nivel local, dentro de un sistema excluyente y discriminador de los derechos humanos de la mujer, se constituyen en nuestra mayor fortaleza para seguir trabajando y contribuyendo a fortalecer los espacios de participación e incidencia de las mujeres en igualdad de derechos y oportunidades.

GÉNERO Y PODER. CONSTRUYENDO NUESTRA CIUDADANÍA.

Desde esta visión es necesario entender cual es la concepción de género, de la cual partimos en el desarrollo de esta experiencia: "Es el conjunto de características sociales, culturales, políticas, psicológicas, jurídicas y económicas asignadas a las personas en forma diferenciada de acuerdo al sexo, se refiere a desigualdades entre hombres y mujeres por razones sociales y culturales, las que se manifiestan por los roles (reproductivo, productivo y de gestión comunitaria), que cada uno desempeña en la sociedad" (1)

En este contexto y a partir del conocimiento del género como condición social, es como damos inicio a una nueva propuesta de proyectos que fundamentalmente permitieran a las mujeres reconocerse, entenderse, contar con un espacio para sí mismas y lo más importante encontrarse con otras mujeres, viviendo las mismas condiciones, pero con ganas de luchar juntas y unidas por mejorar esas condiciones.

A lo largo del proceso de inclusión de las mujeres y de la perspectiva de género, tomamos como modelo de enfoque de Género, el siguiente: "El reconocimiento de la diversidad de géneros y la existencia de mujeres y hombres como principio esencial en la construcción de una sociedad diversa y democrática. A diferencia de otras perspectivas o enfoques teóricos, la perspectiva de género hace visibles los orígenes de la desigualdad entre mujeres y hombres creando así una nueva realidad, planteando desde luego nuevos problemas y alternativas. Así mismo analiza a las mujeres y a los hombres no como seres dados, eternos e inmutables, sino como sujetos históricos construidos socialmente, producto del tipo de organización social prevaleciente en su sociedad". (2)

Así también y tomando en cuenta que las relaciones desiguales en el ejercicio y la aplicación del poder limitan un desarrollo equitativo, entre hombres y mujeres, evidenciándose en posiciones de desventaja y mate-

rializadas por la subordinación, la falta de acceso a recursos, a la educación, así como vulnerabilidad ante la pobreza y la violencia.

Frente a estos planteamientos, ¿qué ha implicado para nosotras el nivel de autonomía y poder, y principalmente qué hemos hecho para construir la ciudadanía de las mujeres?

1. En lo productivo hemos desarrollado un proyecto de carácter productivo, (capacitación y comercialización en: tejido a palito, bordado a mano y máquina, corte y confección) que tiene como finalidad potenciar las capacidades productivas y de comercialización de las mujeres que les están permitiendo la obtención de recursos económicos para mejorar sus niveles de vida y conducirlas hacia un nivel de autonomía económica.
2. En Formación y Organización comunitaria en donde el eje transversal para ambos es la equidad de género. Todo esto a través de pláticas, talleres, cursos y encuentros con temática como: autoestima, auto identidad, liderazgo, organización comunitaria, derechos de la mujer, participación política y ciudadanía. Esta temática surge de las necesidades, intereses y demandas, experiencias y conocimientos de las mujeres lo que da soporte y enriquecimiento sobre la Equidad de Género, en la búsqueda de recursos, oportunidades, herramientas que conduzcan a las mujeres a niveles de autonomía y toma de decisiones desde el nivel individual, familiar hacia su colectivo y su entorno social.
3. En Salud de la Mujer, desarrollando jornadas médicas y educación en salud productiva y reproductiva de la mujer. De esta manera respondiendo en parte a las necesidades de las mujeres quienes por falta de recursos económicos y atención del Estado se ven limitadas de estos servicios.
4. En Educación, desarrollando un proyecto de Alfabetización, con el objetivo de apoyar a las mujeres principalmente del área rural. La enseñanza aprendizaje se fundamenta en el método VIVA, la implementación de este método permite que las mujeres no se alejen de su contexto y vida cotidiana.
5. Hemos implementado jornadas de Documentación y Empadronamiento. En donde ahora las mujeres cuentan con documentos de identificación, que al mismo tiempo les permiten ejercer libremente su voto al que como ciudadanas tienen derecho.
6. Formación y capacitación de cuadros dirigenciales de mujeres. Específicamente la formación de liderezas comunitarias, que protagonicen y fortalezcan los procesos de participación y toma de decisiones de las mujeres a nivel familiar, comunal y local.
7. Apoyo al fortalecimiento de redes de mujeres a nivel local, con la

finalidad de generar desde esos espacios, la participación e impulso de propuestas de políticas desde y para mujeres a nivel local con incidencia regional y nacional.

Dificultades y Obstáculos que se tuvieron que superarse

• Una sociedad tradicional gobernada por alcaldes ladinos poco innovadores y discriminadores.

• Una sociedad con acentuadas características patriarcal y excluyente.

• Críticas y comentarios negativos de personas que no comparten los principios de proyectos participativos para el desarrollo local desde la municipalidad dirigida por un indígena.

• La poca credibilidad de parte de otros sectores hacia las mujeres en el desempeño y ejecución de proceso en beneficio directo para las mujeres.

• La prevalencia de patrones culturales que en un momento dado limitan la participación de las mujeres en la toma de decisiones a nivel familiar y comunitario.

• Mujeres con bajos niveles de ingresos, poco acceso a los servicios como salud, educación formal, vivienda, recreación, lo que ha frenado el desarrollo.

• Mujeres que no tenían alternativas productivas para apoyar la economía familiar

RESULTADOS DEL TRABAJO.

• El apoyo a 20 grupos de mujeres organizadas en diferentes comunidades del Municipio, fortaleciendo su participación desde el proyecto.

• El elemento de cambio de mujeres quienes han trascendido de un rol tradicional a un espacio de reconocimiento, valoración y visibilización de su trabajo en forma protagónica y propositiva

• Mujeres que trabajan iniciativas productivas artesanales para el consumo familiar y la comercialización local, lo que les ha permitido generar ingresos e ir construyendo su autonomía económica

• El Comité Femenino Municipal, como un espacio donde empieza a generarse procesos de participación de las mujeres indígenas y ladinas, urbanas y rurales, dentro de la estructura Municipal.

• La constitución de la Asociación **Mujer Tejedora del Desarrollo.** Con personalidad y personería jurídica lo que garantiza que el proceso iniciado tenga continuidad

• La creación de un espacio concreto de capacitación y formación específicamente para mujeres con enfoque de género.

• Reconocimiento de la capacidad de las mujeres para la ejecución de un proyecto dentro del marco del gobierno local.

• El apoyo, acompañamiento y asesoría de un equipo de mujeres técnico calificado que ha garantizado la consecución de nuestras acciones.

• La cooperación y coparticipación de instancias, organizaciones cooperaciones, gubernamentales, no gubernamentales, grupos formales y apoyo internacionales en la consecución del proceso en forma coordinada e integral.

Impacto en la vida de las mujeres

• Mujeres con alto nivel de auto estima, autonomía y autoidentidad como género, lo que les a ampliado su espacio y perspectiva.

• Mujeres que desarrollan su capacidad de liderazgo desde su rol tradicional hacia un espacio valorado y reconocido en su organización y comunidad.

• Mujeres con capacidad de propuesta para el desarrollo de su localidad y municipio a partir de sus necesidades, intereses, condiciones y especificidades.

• Mujeres que han asumido y reconociendo sus potencialidades y capacidades en el marco de la organización comunitaria, en la búsqueda y construcción de una sociedad más igualitaria y equitativa de género.

LECCIONES APRENDIDAS.

• Durante el proceso, como mujeres en el espacio en que actualmente estamos hemos revalorizado y reconocido nuestro papel como protagonistas potenciales en el contexto social, económico, político y cultural de nuestro municipio,

• Que el construir una sociedad con igualdad y equidad de géneros de y para las mujeres implica un reto y una lucha la que debe ser desde una visión de solidaridad con las mujeres, de identidad y autonomía, en la que la base fundamental debe ser la participación y la autogestión.

• La apertura de un espacio a nivel de la estructura municipal, solo puede darse en la medida en que existe una visión clara del papel y trabajo que las mujeres desempeñan en la sociedad en todos los niveles y sobre todo en la credibilidad de los diferentes actores y actores que intervienen en el proceso.

• Que deben de ampliarse los espacios de las mujeres vinculados en forma directa a otras instancias para la creación de redes de apoyo que permitan un trabajo más integral, con intervención de toda la sociedad.

ESTRATEGIAS PARA ASEGURAR EL SEGUIMIENTO DEL PROCESO

• En el marco legal, la creación de la Concejalía y/o Secretaría de la mujer dentro de la estructura municipal para asegurarse de la permanecía del apoyo a las mujeres desde el ámbito de la Municipalidad como Institución.

• Que el apoyo directo a programas y proyectos dentro de la municipalidad y otras manifestaciones de poder local contengan como eje transversal el enfoque de género.

• Fortalecer las iniciativas productivas que desarrollan los grupos de mujeres, pues este ha sido el medio para lograr su organización, además que ha contribuido como una alternativa para el sustento familiar.

• Fortalecer los procesos de formación y capacitación para las mujeres a diferentes niveles (liderezas, grupos de base, equipo coordinador) para asegurar y consolidar las organizaciones de base de las mujeres.

• Creación de pequeñas empresas artesanales de las mujeres que permitan la especialización, diversificación de productos y comercialización colectiva de los productos artesanales de mujeres.

Es importante resumir y decir que estamos trabajando hacia la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y que la incorporación a las organizaciones existentes ha constituido una forma de superar y cuestionar el aislamiento social.

Se ha visibilizado el aporte social de las mujeres, ha mejorado la capacidad de interlocución, el enriquecimiento del tejido social, al aumentar el número de actores presentes en un determinado escenario.

Hemos sobrevivido y estamos aumentando nuestra participación en procesos de toma de decisión y acceso al poder, somos más conscientes del poder que individual y colectivamente ostentan las mujeres y que tiene que ver con la recuperación de la propia dignidad como personas.

Mesa redonda: “Formas de participación ciudadana para el desarrollo local”.

De izquierda a derecha: Antonio Rodero, Carlos Hugo Molina, Pedro Membrives (Diputado del Grupo IU y moderador), Julia Sum, José Antonio Rodríguez.

PONENCIA: LA PARTICIPACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN, INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO. DE LA TEORIA A LA PRACTICA.

Carlos Hugo Molina Saucedo(*)
Presidente de CEPAD.
Bolivia.

1. ANTECEDENTES.

Se han incorporado como parte de la comunicación básica de la dirigencia de nuestros pueblos, las categorías de Gobernabilidad, Reforma del Estado, Globalización, Descentralización, Buen Gobierno, Transparencia, Participación Ciudadana; habrá que reconocer, que sus contornos todavía no son claros en sus contenidos y tampoco han sido apropiados totalmente por la sociedad global.

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

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

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

Hubo diferentes actos de ensayo y error, con los problemas y consecuencias propias cuando el experimento se ejecuta con la vida de pueblos

(*) Abogado con especialidad en Derecho Constitucional y Administrativo.

enteros. Sistemas de descentralización regionalizada, de agrupamiento de instancias intermedias, de invención de instancias y órganos, de descentralización sectorial y progresiva, de elecciones en las instancias intermedias como supuesta condición para democratizar la administración, de transferencias radicales para desprenderse de competencias por el carácter insostenible del funcionamiento económico de los servicios desde el nivel central, de privatizaciones irreflexivas y acríticas.

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

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

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

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

En Bolivia fuimos pioneros al tomar los componentes municipales y comunitarios y relacionarlos en una Ley que se llama de Participación Popular.

Estamos en la etapa de encontrar mecanismos efectivos de participación que nos permitan fortalecer aquellas categorías referidas en el inicio de estas líneas, sin que los mismos signifiquen una limitación a la mayor eficacia de los servicios, transparencia en la gestión, responsabilidad en el ejercicio de la autoridad, respeto a la sociedad civil y a sus organizaciones. Parece un listado de fácil enunciación y de casi imposible equilibrio práctico.

2. LAS MISMAS PREGUNTAS A LOS MISMOS PROBLEMAS

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

¿Qué es la descentralización?

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

¿Qué funciones descentralizar? ¿Porqué?

¿A quiénes deben transferirse esas funciones, cuantos niveles de Gobierno son necesarios, cómo deben interactuar esos niveles?

¿Cómo obtener y distribuir los recursos financieros preservando eficacia y equidad?

¿Qué características debe tener el municipio como ente receptor de funciones descentralizadas?

¿Qué ocurre con el nivel central?

¿Cómo se articula el interés general en un modelo descentralizado?

¿Cómo hacer para que la descentralización no aumente las ya importantes diferencias sociales y territoriales?

¿Cómo se articulan racionalidad técnica y racionalidad política en el proceso?

¿Qué relación hay entre la descentralización y la participación?

¿Quién cambia a los agentes de cambio?

Se evidencia que las preocupaciones políticas, de definiciones para la acción administrativa, no encuentran todavía instrumentos contundentes que se conviertan en modelos replicables de manera global. Quienes hemos participado de una experiencia práctica, escuchamos en los diferentes lugares inquietudes que expresan temores antes que convicciones, y mi

trabajo se convirtió muchas veces en una transferencia de optimismo sobre la ventaja de aplicar medidas radicales en estas materias.

3. COMPONENTES POLÍTICOS

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

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

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

2.- La **Inversión Concurrente** permite la cogestión de los programas y proyectos por parte de las instancias públicas nacionales, departamentales y municipales, y viabiliza la demanda social. Por la inversión concurrente, se logra que el ejercicio de las competencias sea concertado por más de un nivel público, estableciendo así la responsabilidad compartida de los servicios públicos. La prioritación de los Gobiernos Municipales como base democrática y ordenadora del territorio, la población, los recursos y la inversión del Estado, establece que las políticas sociales y productivas en los niveles nacionales y departamentales, sean pensadas para ser ejecutadas en el nivel municipal, liberando a los niveles superiores del Estado, de la tentación de ser diseñadores, ejecutores, fiscalizadores y evaluadores de políticas al mismo tiempo.

Este principio tiene la ventaja de disciplinar la gestión administrativa y

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

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

Tres son las condiciones que deben precisarse para hablar de Desarrollo Económico Local o Municipio Productivo y que se relacionan e interactuan: la existencia de políticas que apoyen las tendencias productivas, el régimen de tenencia de la tierra, y, la existencia de instrumentos de fomento, crédito y asistencia técnica.

Los últimos años, centramos el proceso en disminuir la brecha entre lo urbano y lo rural; habiendo despegado el proceso de desarrollo rural, debemos ahora prestar atención al componente urbano, base sobre la cual se generará la acción política en los próximos años.

3.- El mandato constitucional establece en Bolivia que la autoridad político-administrativa del nivel intermedio sea designada por el Presidente de la República. Por la **Designación Cruzada**, el Prefecto es nombrado por el Presidente de la República, y los Consejeros Departamentales, por los Gobiernos Municipales, ambos con el mismo origen de legalidad y de legitimidad; esa situación permite la creación de un espacio de concertación democrática de segundo grado, base fundamental para lograr Gobernabilidad.

Más allá de esta solución boliviana, habrá que reconocer que existen otras que pueden pasar por la elección de las autoridades territoriales

intermedias, la conformación de autonomías y las propuestas federales; no será suficiente insistir sobre el cuidado que debe tenerse en el momento de optar por un modelo administrativo, si haber identificado previamente el objetivo que tendrá el instrumento elegido; cada Estado tiene sus particularidades y la impronta política que se manifiesta en las propuestas de coyuntura, no deben olvidar que Gobernabilidad quiere decir ***legalidad, legitimidad, eficacia y participación***, condiciones que no pueden ponerse en riesgo por los entusiasmos discursivos que a veces nacen de la crisis. En todo caso, más allá de la particularidad, la imprescindible coordinación y concurrencia entre los niveles nacionales, subnacionales y locales, será la garantía para el funcionamiento de un instrumento de gestión que debe apoyar el ejercicio del poder, y no a la inversa.

4.- La aplicación de **Frenos y Contrapesos**, en lo político, económico y administrativo, obliga al sistema administrador del Estado a buscar eficacia pública con participación popular. El Consejo Departamental en su relación con el Prefecto, y el Comité de Vigilancia con el Alcalde Municipal, y de ambas autoridades con el nivel político nacional, aportan una relación de fortalecimiento democrático de la gestión pública. La representación de la sociedad civil con sus organizaciones territoriales se expresa en el Comité de Vigilancia, y aquellas que tienen naturaleza funcional, tendrían que estar representadas en el Consejo Departamental.

En esta materia se encuentra presente dos componentes que pueden convertirse en importantes instrumentos de desarrollo.

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

En lógica similar está el funcionamiento de **los Consejos Provinciales de Participación Popular**, presididos por el Subprefecto, e integrados por los Gobiernos Municipales y las organizaciones productivas y comunitarias, además de la representación de los organismos gubernamentales en la provincia. El espacio territorial de la Provincia permite conceptualizar la microregión, para planificar el desarrollo y el crecimiento y ejecutarlo de manera concertada.

5.- El proceso ha demostrado la necesidad de establecer **Alianzas** y al mismo tiempo buscar componentes que admitan **Replicabilidad, Innovación y Adecuación de los instrumentos**.

El trabajo por alcanzar Desarrollo Humano y Productivo, en el marco del Paradigma del Desarrollo Sostenible, requiere de la suma de capacidades y esfuerzos de las instancias públicas, privadas y el sector social;

la suma de los tres actores garantiza un protagonismo solidario y compartido con retos objetivos e insustituibles para cada uno de ellos; las Alianzas permiten compartir responsabilidades y concertar la ejecución de políticas por funcionarios públicos, instituciones de inversión y productivas y por el actor social sobre el cual recaerá la acción y sus consecuencias.

Por otro lado, la existencia de experiencias concretas, ayuda a que la sociedad acepte con menor resistencia, el cambio de actitud que significa superar el Estado Paternalista por otro fundamentalmente reglamentador, y una conducta social acostumbrada a la caridad, por otra participativamente activa.

El conocimiento y manejo de estos cinco componentes, es imprescindible para desarrollar una acción política coherente entre el aparato público que administra el Estado, con la sociedad civil que lo integra.

4. ÁREAS DE DEFINICIÓN PREVIA

Ese componente filosófico y conceptual del Modelo Boliviano de Descentralización estuvo presente durante la discusión y la aplicación del proceso. Con el objeto de aclarar que quería decir la aplicación práctica de la propuesta académica de Buen Gobierno, hicimos una aproximación de algunas áreas que requieren definición previa en cualquier descentralización con participación popular. Cada una de estas áreas involucran a instancias y actores fundamentales de la vida del Estado.

4.1 Poder ejecutivo central

• Establecimiento de un nivel nacional de coordinación, con mandato claro.

• Unidad de gestión administrativa, que permita ejecutar el seguimiento, la evaluación y el monitoreo del proceso.

• Disciplina nacional para actuar en niveles institucionales inferiores sin descuidar la Gobernabilidad.

• Atención especial sobre los Fondos de Inversión como instrumentos de equilibrio, definiendo su dependencia institucional y el área de funcionamiento.

4.2 Desagregación de competencias

• Definición de competencias nacionales, departamentales y municipales claras para evitar conflictos y traslapes.

• Identificación de los recursos con los que actuarán en el ejercicio de las competencias.

• Establecimiento de la instancia nacional como normativa y reglamentadora; la instancia intermedia como articuladora y ejecutora; la instancia local como operadora de políticas.

4.3 Nivel intermedio de administración o gobierno

• Definición del nivel intermedio como instancia de coordinación efectiva.

• Designación cruzada de la autoridad.

• Relacionamiento con los Gobiernos Municipales de su jurisdicción.

4.4 Gobiernos municipales

• Aplicación del principio de subsidiaridad

• Sistema de Fortalecimiento Municipal institucionalizado y de carácter nacional.

4.5 Definición de la inversión

• Establecimiento de la inversión concurrente entre los niveles intermedios y municipales como instrumento de gestión de política social, económica y fiscal.

• Instancia que definirá la inversión.

4.6 Instrumentos de planificación

• Identificación de los instrumentos de planificación con sus instancias nacionales, intermedias y municipales.

• Aprobación de las normas aprobadas para su aplicación obligatoria.

4.7 Actores de la participación ciudadana

• Definición política de los actores de la participación ciudadana y su relacionamiento con el órgano público más cercano.

• Definición y alcance de la participación.

• Instrumentos de la participación.

• Sistema de Fortalecimiento institucionalizado de carácter nacional.

4.8 Relacionamiento con la sociedad civil

• Identificación de acciones claras con relación a la sociedad civil.

• Identificación de actores productivos.

4.9 Relacionamiento con las organizaciones no gubernamentales

• Instancia(s) de relacionamiento.

• Definición del marco de acción con las organizaciones no gubernamentales.

• Inversión concurrente de las ONGs. Formas de relacionamiento.

4.10 Cooperación internacional

• Identificación de las características, modalidades, destino sectorial, proyección de los requerimientos y tendencias de la cooperación internacional, que permita canalizar y aprovechar de mejor manera las potencialidades de la cooperación multilateral y bilateral.

5. CONDICIONES POLÍTICAS

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

5.1 Definición de objetivos políticos

Parece una verdad de perogrullo, pero no resulta tan obvia cuando realizamos una comparación de los diferentes procesos que se ha ejecutado en nuestros países. La falta de claridad en la propuesta ocasiona dificultad en su aplicación, o para decirlo de otra manera, no resulta fácil llegar cuando no se sabe adónde se quiere ir.

Esta condición obliga a considerar la descentralización y la participación como parte de un diseño de país y no como medidas aisladas o casuística.

5.2 Voluntad política

En Bolivia tuvimos una discusión de 12 años y de 23 proyectos de ley sobre descentralización para demostrar lo que puede lograrse cuando no se desea o no se quiere avanzar.

No se trata de lograr apoyos y concertaciones con el órgano Ejecutivo o el Legislativo en particular. Por las estructuras políticas de nuestros países, se requiere una concordancia de voluntades entre quienes aprobarán la ley y aquellos que la aplicarán.

5.3 Marco institucional claro

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

5.4 Propuesta global

La descentralización sectorial ha demostrado dificultad en el logro de sus objetivos; cuando el sector, sean éstos salud, educación o saneamiento básico, no logran ser insertados eficazmente en el sistema integral del Desarrollo Humano, nos encontraremos con acciones inconexas y muchas veces, faltas de consistencia y eficacia.

La misma dificultad tendremos si no se logra establecer un aparato administrativo que desarrolle su actividad de manera coherente y concertada con los demás actores que actúan. La integralidad, intersectorialidad y la gestión compartida deben dejar de ser un tabú para la gestión pública.

5.5 Acto de confianza

La delegación o transferencia de competencias, recursos, atribucio-

nes, responsabilidad y funciones que parta de un acto de desconfianza, dificulta su aplicación y estará presente la tentación permanente de aplicar la avocación (recuperación de la delegación o la transferencia por parte del nivel central)

Debe aceptarse que todo acto de transferencia debe estar acompañado de la capacidad volitiva y discrecional para que las autoridades que lo ejecutarán, puedan hacerlo en el marco de nuevas realidades. El reto se halla en el respeto del Mérito administrativo (motivación y fundamentación suficiente) que justifica la acción.

5.6 Simplificación

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

5.7 Unidad de mando

Los operadores de la función pública tienen la tentación de actuar simultáneamente sobre los mismos temas. La Descentralización es muy atractiva para los sectores económicos, de planificación, de gobierno, las instancias sectoriales, todo, con una dificultad real de actuar de manera concertada y concurrente.

Una decisión política necesaria es aquella que señala quién se hará cargo de coordinar, con autoridad y respaldo político, a los operadores sectoriales y territoriales de la descentralización; la aplicación de correctivos oportunos, el seguimiento, evaluación y monitoreo del proceso, son funciones centrales que deben tener un actor definido.

6. DECISIONES POLÍTICAS.

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

6.1 Establecimiento de políticas nacionales

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

6.2 Definición de acciones a ejecutarse

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

6.3 Creación de un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación

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

6.4 Identificación de actores

Se debe superar la limitación clásica de pensar sólo en operadores públicos. Las alianzas, la concertación y los acuerdos son fundamentales para posesionar, empoderar se dice ahora, las medidas con los ejecutores y beneficiarios, que en la medida que puedan ser los mismos, se estará logrando un resultado previsiblemente positivo.

Las organizaciones de la sociedad civil, vecinales, campesinas, indígenas, comunitarias, productivas, cooperativas, se convierten en aliados excepcionales en el momento de compartir la ejecución de políticas públicas en las cuales son sus actores privilegiados.

6.5 Identificación de recursos

Con el mismo criterio anterior, los recursos deben ser identificados e incorporados por cada uno de los actores que intervienen. Debe priorizarse, además de los recursos económicos efectivos, la credibilidad, la mano de obra comunitaria, el material ofrecido, el aporte en tiempo y dedicación, incorporándose en los presupuestos correspondientes la evaluación de cada uno de ellos.

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

7. EN LAS PUERTAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN.

Puede parecer pretencioso pero me respalda la evidencia y la realidad, estas fueron las acciones que nos correspondió ejecutar desde el Gobierno para lograr algo que ya parece sencillo y simple: que la gente participe y que los aparatos públicos aparezca en camino a la eficacia. Condiciones que a pesar de haberse operado un cambio de Gobierno por

un signo político totalmente distinto de quién inició la aplicación de las medidas, por estar estas en la base de la democracia, continúan su aplicación.

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

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

BIBLIOGRAFÍA DE APOYO.

a) MOLINA, Carlos Hugo; CUELLAR, Ruddy. Propuesta para la gestión administrativa de las mancomunidades municipales. CEPAD, AIPE. La Paz, enero de 2001.

b) MOLINA, Carlos Hugo. Las Mancomunidades Municipales como política de estado: la experiencia innovadora de la Gran Chiquitania. Friedrich Ebert Stiftung - Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. La Paz, mayo de 2000.

c) MOLINA, Carlos Hugo, Cuellar Ruddy, Gandarilla Evans, Mancomunidad Municipal: Visión estratégica para una política de estado. Cooperación Técnica Alemana - Gestión Participativa, y Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular. La Paz, junio de 2000.

d) GTZ-Gestión Participativa y Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular. Estudio para el desarrollo económico y la provisión de servicios financieros en la mancomunidad de Cordillera. La Paz, junio de 2000.

e) URIOSTE, Miguel, Del Estado anti campesino a la mancomunidad de municipios. La Paz, agosto de 2000.

f) PABÓN BALDERAS, Edgar Antonio, La experiencia de las mancomunidades en Bolivia. Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular. La Paz, marzo 2000.

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

h) MOLINA, Carlos Hugo: La descentralización imposible y la alternativa municipal. Editorial El País. Santa Cruz, Bolivia, octubre de 1994, segunda edición.

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

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

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

l) GALINDO, Mario; MEDINA, Fernando. La Descentralización Fiscal, el Caso Boliviano. CEPAL - GTZ. Santiago de Chile, 1996.

m) ICMA - IULA CELCADEL - CEPAD. Diagnóstico sobre Capacitación para la Gestión Local en América Latina. Compendio sobre Bolivia. 3 volúmenes. Ver www.netassessment.org/icma y www.cepad.org [1]

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

o) AYO, Diego. Los desafíos de la Participación Popular. Cuaderno CEBEM. La Paz, abril de 2000. Página 21.

p) BLANES, José; MALLKUS y ALCADES. PIEB, CEBEM. La Paz, julio de 2000.

q) SALAZAR DE LA TORRE, Cecilia. Politización desde abajo, las mujeres en la participación popular. Coordinadora de la mujer. La Paz, agosto de 2000.

r) ARDAYA SALINAS, Gloria. Género y Desarrollo Sostenible. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. Temas Bolivia 21. La Paz, 1977.

s) URQUIDI, Jorge. El desafío de las ciudades metropolitanas en Bolivia.

Panorama de las condiciones salientes en La Paz/El Alto, Cochabamba y Santa Cruz. Foro Internacional sobre Metropolización. Universidad de Toronto, Canadá. Santa Cruz, marzo de 1999.

t) Caminando al municipio productivo, Asociación de Instituciones de Promoción y Educación. La Paz, mayo de 1999.

u) Centro Para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible. La Comisión de Desarrollo Local, CODEL. Santa Cruz, octubre de 2000. Ver: www.cepad.org

v) Municipio Productivo, Promoción económica local. PADER-COSUDE, Segunda Edición. Ivan Arias, coordinador. La Paz, 1999.

w) GTZ-Gestión Participativa y Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular. Estudio para el desarrollo económico y la provisión de servicios financieros en la mancomunidad de Cordillera. La Paz, junio de 2000.

x) URIOSTE, Miguel, Del Estado anti campesino a la mancomunidad de municipios. La Paz, agosto de 2000.

y) PEIGNE, Alain. Territorialidad Andina, aproximación a la gestión del espacio intercomunal. Centro de Estudios Regionales Andinos «Bartolomé de Las Casas», Cusco. Cusco, Perú, octubre de 1994.

z) CHÁVEZ CORRALES, Juan Carlos. Estado y Competitividad. Fundación Milenio. La Paz, abril de 1997.

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

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

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

PARTICIPACIÓN MESA REDONDA: FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL DESARROLLO LOCAL.

Antonio Rodero Franganillo
Director de la Cátedra de
Participación Ciudadana. Córdoba.
José Antonio Rodríguez Borrego
Presidente del Consejo Provincial de
Participación Ciudadana. Córdoba.

La democracia es un compromiso con unos valores fundamentales, no algo que nos viene dado de afuera, por eso la democracia depende también de todos. Los valores democráticos son los de igualdad y libertad.

La democracia es un régimen de participación, sin ésta se hunde poco a poco.

Votar no es poco, pero no lo es todo.

La sociedad debe tender a un mayor grado de participación y protagonismo efectivo en la determinación y gestión de las políticas públicas que le merecen respeto.

Un concepto de la democracia nos llevaría a afirmar (Chomsky) que en la sociedad democrática, por un lado, la gente tiene a su alcance los recursos para participar de manera significativa en la gestión de sus asuntos particulares, y, por otro, los medios de información son libres e importantes.

Una idea alternativa de democracia es la que no debe permitirse que la gente se haga cargo de sus propios asuntos, a la vez que los medios de información deben estar fuerte y rígidamente controlados.

En el comienzo del siglo XXI se asiste al desarrollo de tendencias que apuntan a procesos de globalización, pero, la mismo tiempo, existen otros signos que indican la importancia de lo local; que, por lo general, se viene denominando Nuevo Localismo.

Se presupone que hay que tratar el ámbito local junto al estatal y al mundial como unidad adecuada de análisis.

En este nuevo localismo se produce dos vías de actuación: de descentralización y de asociacionismo en prestación de servicios de bienestar.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación de la sociedad civil en el gobierno y en la gestión de la ciudad vuelve a estar hoy a la orden del día. A las razones generales, comunes a otros momentos históricos (democratización política, exigencia social de los sectores sacrificados por el desarrollo urbano,

reivindicación de identidades colectivas) se han añadido otras más actuales como son:

a) El crecimiento de la ciudad y de sus actividades multiplica los problemas de calidad de vida y aumenta las demandas de bienestar social de los residentes y de los usuarios de la ciudad. La problemática tiene dimensiones cada vez más específicas y las demandas proceden de grupos heterogéneos. Las ofertas públicas deben diferenciarse y es necesario que se expresen claramente las demandas para adecuarse a ellas. La regulación de éstas, que en muchos aspectos pueden ser contradictorias, requieren mecanismos de participación múltiples, tanto en los procesos de elaboración y de deliberación como en los de ejecución y gestión. La participación ciudadana es hoy un requisito indispensable de la democracia local.

b) La multiplicidad y la diversidad de funciones y servicios que realiza la Administración producen unos costes cada día más difíciles de asumir y tienden a generar estructuras burocráticas cada vez menos eficientes económica y socialmente. La cooperación público-privada en sus diversas formas y dimensiones (desde la participación de los grandes agentes económicos y sociales en el plan estratégico hasta la colaboración de colectivos de base o de individuos –mediante el voluntariado o remuneración- en la realización de prestaciones sociales, como por ejemplo, atención a la tercera edad, es hoy un mecanismo indispensable de la gestión pública.

La gestión participativa es una necesidad funcional.

c) La indudable crisis de la democracia representativa puede ser compensada, por lo menos en parte, en el ámbito local donde se da una relación directa y continuada entre lector y elegido, entre gobernantes y gobernado. Es decir, personalización, comunicación y control de la representación política.

d) Los procesos de marginación y de exclusión que se dan permanentemente en nuestras sociedades, más visibles, más próximos, más graves muchas veces en las grandes ciudades, pueden ser combatidos más eficazmente en ámbitos territoriales locales, donde es posible combinar la actuación integral, la proximidad social y la solidaridad inmediata.

Todas estas razones nos llevan a plantearnos la urgencia de un desarrollo político-legal de la participación ciudadana, condición de su eficacia general. La juridicidad de la participación obliga a los fuertes y refuerza a los débiles.

Los objetivos primordiales de la participación son:

a) Desarrollar la participación en la definición de programas y proyectos, en la ejecución de las obras y en la gestión de los servicios municipales: audiencias públicas sobre el programa cuatrienal, facilitar la consulta popular por distritos y barrios, experimentar nuevas formas de participación ciudadana sectorial en los grandes servicios y empresas municipales y,

sobre todo, multiplicar los canales de comunicación con la ciudadanía, generalizando la utilización de nuevas tecnologías. Por ejemplo: experimentar la consulta telemática en los distritos.

b) Promover la iniciativa y el voluntariado a partir de programas y campañas especiales que estimulen y orienten las energías sociales hacia los objetivos de interés colectivo debatidos públicamente.

c) Reforzar el tejido asociativo mediante una política de apoyo a las entidades que les permita mejorar su capacidad técnica y administrativa y las haga competitivas en el momento de manifestar opiniones, realizar actividades o gestionar servicios de carácter general o para sus asociados.

Si nos preocupamos de cómo podemos encontrar canales de participación en las administraciones locales, que son las que han hecho más esfuerzo en ese sentido, y perdemos de vista que los centros de poder real están mucho más lejos, se produce un "descafeinamiento" de la democracia.

Dichos canales de participación ciudadana hay que entenderla en el sentido de tomar parte en la gestión de lo colectivo de la cosa pública y la cosa pública es lo que afecta a la sociedad en su conjunto y le interesa y no es monopolio exclusivo del Estado.

Hay que ocuparse de los distintos niveles de participación ciudadana desde la perspectiva de la toma de decisiones a nivel local.

Por último debe considerarse el impacto que sobre la participación y sobre la estructura, dinámica y crecimiento de las ciudades pueden tener las nuevas tecnologías.

Lectura de las conclusiones y Clausura de las Jornadas a cargo de la Vicepresidenta 1ª de Diputación de Córdoba, Mª Dolores Villatoro y el Diputado de Cooperación al Desarrollo, José Antonio Albañir.

Conclusiones: Mesa Redonda: Formas de participación ciudadana para el desarrollo local

Miguel Angel Martín lópez
Técnico Cooperación Internacional
Diputación de Córdoba

1. En un mundo globalizado es necesario llegar a un nuevo contrato social entre el poder político, el mercado y los ciudadanos, debiendo el poder político y el mercado respetar y no injerirse en las necesidades y en los cauces de participación que tiene la sociedad, particularmente en las estructuras de asociacionismo. Hay que confiar en la propia capacidad de la sociedad para aportar iniciativas y resolver sus problemas, desde el nivel local, como lo están demostrando las experiencias en Latinoamérica, por ejemplo, la Ley de Participación Popular boliviana.

2. La participación ciudadana en el poder local es una condición necesaria para conseguir una democracia real. Ello se consigue mediante el control del ejercicio del poder, limitando los excesos y las arbitrariedades, y a través de la inclusión de todos los sectores de la sociedad en la vida local. Para este último fin, es necesario que los nuevos conocimientos y las innovaciones tecnológicas lleguen a todo el mundo; ello ha de ser finalidad de las instancias de participación popular a fin de evitar nuevas marginaciones y exclusiones en el actual mundo globalizado.

3. La participación en el poder local es una condición necesaria para conseguir la ciudadanía efectiva, un concepto que implica disfrutar del pleno goce de los derechos de la persona, del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y servir de vía para poner en marcha el necesario desarrollo económico local y la inclusión en el mercado mundial, un mercado que debe estar sometido a reglas, no ser neoliberal y que refleje una globalización justa.

4. La participación de la mujer en el ámbito municipal es una vía esencial para poder transformar la actual estructura sociopolítica patriarcal y de exclusión de la mujer en todos los ámbitos de la vida. Para ello es necesario apoyar, como pone de manifiesto la experiencia de la Asociación Mujeres Tejedoras de Desarrollo, la puesta en práctica de un proceso organizativo entre las mujeres capaz de alcanzar un nivel de autoestima y de autoconocimiento que sirva de eje transformador y que permita la inclusión de una agenda política de la mujer en el ámbito municipal.