

Title: Fortalecimiento de Capacidades para el DTR: Innovaciones Institucionales en  
Gobernanza

By:  
Ballón, Eduardo  
Rodríguez Sosa, Jorge  
Zeballos Manzur, Molvina

Report Type: Working paper

Date: 2009

Published by: Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural  
Location: Santiago, Chile  
IDRC Project Number: 104513  
IDRC Project Title: Rimisp Core Support for Rural Development Research (LAC)  
Country/Region: Latin America  
Full Name of Research Institution: Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural  
Address of Research Institution: Huelén 10, piso 6. Providencia. Santiago de Chile.  
Name(s) of Researcher/Members of Research Team:  
Ballón, Eduardo  
Rodríguez Sosa, Jorge  
Zeballos Manzur, Molvina

Contact Information of Main Author:

DESCO – Centro de estudios y promoción del desarrollo

Jr. León de la Fuente 110 - Lima 17, Perú

[eballon@desco.org.pe](mailto:eballon@desco.org.pe)

Teléfono: (+51 1) 613-8300 / Fax: (+51 1) 613-8308

This report is presented as received from project recipient(s). It has not been subjected to peer review or other review processes.

This work is used with the permission of Eduardo Ballón

Copyright 2009, Eduardo Ballón

**Abstract:** Atender a la totalidad de modalidades que promueven la participación de los sectores tradicionalmente excluidos es un tema muy complejo, por lo que en este documento se hace una aproximación al tema, haciendo énfasis en algunas de las innovaciones institucionales más visibles realizadas en el ámbito territorial.

Este documento está ordenado en cuatro secciones.

La primera de ellas ofrece unas notas sobre gobernanza, deteniéndose en el contenido de la participación en tanto respuesta distinta a los “déficit” democrático y socio económico (manera piadosa ésta última de llamar a la desigualdad), que caracterizan hoy a nuestra región y que hacen relación directa con la gobernanza territorial.

La segunda sección revisa someramente, como hemos advertido, algunas de las innovaciones institucionales más visibles y generalizadas en los territorios del continente (planeamiento participativo, presupuestos participativos, asociaciones de municipalidades y alianzas multiactores).

La tercera sección, da cuenta de algunos aspectos a considerar en el proceso de fortalecimiento de capacidades, pensando en la gobernanza territorial. En la cuarta, se muestran distintas herramientas útiles para el desarrollo de esas capacidades, concluyendo el informe con una última sección que ofrece algunas recomendaciones, pensando en un programa o sistema en la materia.

**Keywords:** fortalecimiento, capacidades, ruralidad, territorio, desigualdad, políticas.

# **Fortalecimiento de Capacidades para el DTR: Innovaciones Institucionales en Gobernanza Territorial**

**Eduardo Ballón Echeagaray, Jorge Rodríguez Sosa  
y Molvina Zeballos Manzur**

**Documento de Trabajo N° 53  
Programa Dinámicas Territoriales Rurales  
Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural**



Este documento es el resultado del Programa Dinámicas Territoriales Rurales, que Rimisp lleva a cabo en varios países de América Latina en colaboración con numerosos socios. El programa cuenta con el auspicio del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá). Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

This document is the result of the Rural Territorial Dynamics Program, implemented by Rimisp in several Latin American countries in collaboration with numerous partners. The program has been supported by the International Development Research Center (IDRC, Canada). We authorize the non-for-profit partial or full reproduction and dissemination of this document, subject to the source being properly acknowledged.

Cita / Citation:

Ballón, E., Rodríguez, J. y Zeballos, M. 2009. "Fortalecimiento de Capacidades para el DTR: Innovaciones Institucionales en Gobernanza Territorial". Documento de Trabajo N° 53. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Eduardo Ballón Echeagaray, Jorge Rodríguez Sosa y Molvina Zeballos Manzur son investigadores de DESCO Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, Perú.

© Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

Programa Dinámicas Territoriales Rurales  
Casilla 228-22  
Santiago, Chile  
Tel +(56-2) 236 45 57  
dtr@rimisp.org  
[www.rimisp.org/dtr](http://www.rimisp.org/dtr)

# Índice

<b>Presentación .....</b>	<b>1</b>
<b>1. Notas sobre gobernanza, DTR, poder y participación .....</b>	<b>2</b>
<b>1.1. Sobre la gobernanza .....</b>	<b>2</b>
<b>1.2. Gobernanza y desarrollo territorial rural (DTR).....</b>	<b>4</b>
<b>1.3. Poder y participación en la gobernanza territorial.....</b>	<b>8</b>
<b>1.4. Sobre el concepto de participación .....</b>	<b>10</b>
<b>2. Distintos Mecanismos de Participación y DTR .....</b>	<b>18</b>
<b>2.1. Sobre la planificación participativa (concertada) .....</b>	<b>19</b>
<b>2.2. El presupuesto participativo.....</b>	<b>22</b>
2.2.1. Los objetivos del presupuesto participativo .....	24
2.2.2. La importancia del contexto para el éxito del presupuesto participativo .....	28
2.2.3. Los actores o participantes del presupuesto participativo .....	28
2.2.4. Sobre los momentos del presupuesto participativo.....	30
2.2.5. Sobre los resultados del presupuesto participativo.....	30
2.2.6. Sobre los límites del presupuesto participativo .....	32
2.2.7. Dos casos exitosos de presupuesto participativo .....	33
2.2.8. Algunas lecciones .....	36
<b>2.3. El asociativismo municipal: las mancomunidades como mecanismo para la gobernanza territorial .....</b>	<b>37</b>
2.3.1. Los objetivos de las mancomunidades municipales .....	40
2.3.2. La importancia del contexto para el éxito de las mancomunidades .....	42
2.3.3. Los actores o participantes en las mancomunidades.....	43
2.3.4. Sobre los momentos en el desarrollo de las mancomunidades .....	45
2.3.5. Sobre los resultados de las mancomunidades.....	46
2.3.6. Sobre los límites de las mancomunidades .....	46
2.3.7. Dos casos exitosos de mancomunidades.....	47
2.3.8. Algunas lecciones .....	50
<b>2.4. Las alianzas público-privadas para el desarrollo .....</b>	<b>50</b>
2.4.1. Los objetivos de las alianzas para el desarrollo: un poco de historia .....	51
2.4.2. La importancia del contexto para las alianzas de desarrollo.....	55
2.4.3. Los actores o participantes en las alianzas para el desarrollo .....	56
2.4.4. Sobre los momentos de las alianzas multiactorales .....	58
2.4.5. Sobre los resultados de las alianzas multiactorales .....	59
2.4.6. Los límites de las alianzas multiactorales .....	59
2.4.7. Dos casos exitosos de alianzas multiactorales .....	60
2.4.8. Algunas lecciones de las alianzas.....	61
<b>3. Aspectos a Considerar en el Fortalecimiento de Capacidades para la Gobernanza Territorial .....</b>	<b>62</b>
<b>3.1. El fortalecimiento de capacidades .....</b>	<b>62</b>
<b>3.2. ¿Qué funciona? ¿Qué no? .....</b>	<b>62</b>
3.2.1. El fortalecimiento de capacidades debe partir por identificar necesidades reales .....	63
3.2.2. El fortalecimiento de capacidades debe ser un proceso integral .....	64
3.2.3. La formación “en cascada” (réplica) “de promotor a promotor” y en el hacer.....	64

3.2.4. El uso de lineamientos o guías metodológicas y no de paquetes cerrados .....	65
3.2.5. Los programas de formación ad hoc.....	65
<b>3.3. ¿Qué condiciones deben darse? .....</b>	<b>66</b>
3.3.1. La promoción del aprendizaje colectivo .....	66
3.3.2. La construcción de ambientes favorables para el aprendizaje .....	67
3.3.3. La institucionalización de los aprendizajes .....	68
<b>3.4. ¿Cuáles son las capacidades críticas?.....</b>	<b>68</b>
3.4.1. Las capacidades para el mapeo de potencialidades en los territorios .....	69
3.4.2. Las capacidades para realizar diagnóstico microregional .....	71
3.4.3. Capacidades para el análisis y la reflexión sobre la práctica .....	73
3.4.4. La elaboración de respuestas generalizables .....	75
3.4.5. Las capacidades requeridas para la comunicación de resultados .....	77
3.4.6. Las capacidades requeridas para realizar análisis de poder, explicitación de intereses y roles de los actores y análisis de fuentes de conflictos.....	79
<b>3.5. ¿Cómo asegurar la influencia de los sectores tradicionalmente excluidos? .....</b>	<b>79</b>
<b>4. Herramientas Existentes para el Fortalecimiento de Capacidades .....</b>	<b>82</b>
<b>4.1. Los programas de apoyo, sistemas de facilitación o redes/plataformas de proyectos .....</b>	<b>82</b>
<b>4.2. Los programas de formación o diplomados ad hoc .....</b>	<b>88</b>
<b>4.3. Los sistemas de vigilancia, veeduría, observatorios desde la sociedad civil .....</b>	<b>93</b>
<b>4.4. Las agendas públicas .....</b>	<b>99</b>
<b>4.5. El Comité Local de Asignación de Recursos Públicos (CLAR) en los gobiernos locales.....</b>	<b>100</b>
<b>4.6. Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC).....</b>	<b>103</b>
<b>4.7. Herramientas (instrumentos, técnicas) específicas para el fortalecimiento de capacidades .....</b>	<b>107</b>
<b>5. Recomendaciones .....</b>	<b>108</b>
<b>Referencias Bibliográficas .....</b>	<b>113</b>



## Presentación

El texto que sigue es apenas una primera aproximación al tema del fortalecimiento de capacidades para el Desarrollo Territorial Rural (DTR) desde la perspectiva de las innovaciones institucionales en la gobernanza territorial. Se trata de un documento que hace énfasis en algunas de las muchas innovaciones institucionales en el ámbito territorial, llevadas adelante por la iniciativa de sus actores, focalizándose en las más visibles y masivas de ellas: planes de desarrollo y sistemas de concertación y consulta en los territorios, presupuestos participativos, asociaciones de gobiernos locales o mancomunidades municipales y alianzas locales para el desarrollo territorial.

Atender a la totalidad de modalidades que apuntan a promover la participación de los sectores tradicionalmente excluidos – dada su multiplicidad y su diversidad – es una tarea que nos desborda. Extremadamente compleja además, porque buena parte de las mismas no está cabalmente documentada y cuando lo está, predomina una aproximación **normativa del “deber ser”, antes que una mirada procesal que combine adecuadamente** descripción y análisis desde una perspectiva de interpelación y crítica.

Dado que los “arreglos” participativos y colaborativos han devenido en “políticamente correctos” y considerando que la propia aproximación a los conceptos que los sostienen es marcadamente polisémica, el desafío resulta mayor aún y las posibilidades de responderlo con seriedad, resultan todavía más difíciles. A pesar de ello, y a riesgo de “morir en el intento”, el presente texto, que no pretende ser más que una primera aproximación, está organizado en cuatro secciones. La primera de ellas ofrece unas notas sobre gobernanza, DTR y participación, deteniéndose en el contenido de ésta en tanto **respuesta distinta a los “déficit” democrático y socio económico (manera piadosa ésta última de llamar a la desigualdad)**, que caracterizan hoy a nuestra región y que hacen relación directa con la gobernanza territorial.

La segunda sección revisa someramente, como hemos advertido, algunas de las innovaciones institucionales más visibles y generalizadas en los territorios del continente (planeamiento participativo, presupuestos participativos, asociaciones de municipalidades y alianzas multiactores). La tercera sección, da cuenta de algunos aspectos a considerar en el proceso de fortalecimiento de capacidades, pensando en la gobernanza territorial. En la cuarta, se muestran distintas herramientas útiles para el desarrollo de esas



capacidades, concluyendo el informe con una última sección que ofrece algunas recomendaciones, pensando en un programa o sistema en la materia.

En la formulación de este texto nos encontramos con algunos límites que hay que tener presentes. Buena parte de los procesos reseñados no están sistematizados. Existen apenas versiones parciales de la mayoría de los mismos y el tema de las capacidades requeridas para ellos, por lo general, es superficialmente abordado. Las "herramientas" recomendadas – existen varias – y los análisis comparativos existentes, tienen un fuerte sesgo normativo (el deber ser) y muy pocas veces se basan en casos y prácticas concretas. La versión original se ha enriquecido con los aportes de los participantes en un taller organizado por RIMISP en Quito, siendo sus limitaciones, responsabilidad exclusiva de los autores.

## 1. Notas sobre gobernanza, DTR, poder y participación

### 1.1. Sobre la gobernanza

En las dos últimas décadas las formas tradicionales de gobierno y de gestión de lo público han experimentado importantes cambios. Se ha pasado de una concepción en la que el Estado jugaba un rol central en la articulación del poder político y la representación del interés colectivo, a una situación en la que las decisiones aparecen determinadas por la interacción y la participación de diversos actores políticos y sociales. Esta nueva forma de hacer política en los espacios públicos es conocida como gobernanza, entendida como proceso diferente – y en esencia opuesto – al de gobierno, que en su expresión más tradicional se asocia a la concentración del poder en el Estado y a las relaciones verticales y jerárquicas entre gobernantes y ciudadanos.

La gobernanza, que en términos generales expresa nuevos estilos de gobierno y de gestión pública, se caracteriza por un mayor grado de cooperación y vinculación entre el Estado y las organizaciones no estatales, en el marco de redes para tomar decisiones que tienden a la horizontalidad, la inclusión de actores de diverso tipo y el establecimiento de relaciones en los distintos niveles de gobierno (local, regional, nacional e incluso internacional).

Fenómenos como los de la globalización y la legitimación de las economías de mercado,



la innovación tecnológica en el campo de la información y las comunicaciones, así como la revaloración de la democracia como forma política deseable en las sociedades “modernas”, empujan hacia cambios importantes en los esquemas de construcción y asentamiento del poder y en el rol que tradicionalmente jugaba el Estado en ello. La internacionalización de la economía, las mayores demandas sociales por participar en las decisiones públicas y la importancia creciente que asumen nuevas formas de política, asociadas a prácticas más eficientes y transparentes, tienden a generar nuevos esquemas de articulación de las decisiones de carácter colectivo (Carmona, 2005). En ese marco, la gobernanza aparece como un proceso complejo y en permanente construcción donde los actores estatales, sociales y privados participan y cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas.

La gobernanza supone, entonces, una situación bastante más amplia que la noción clásica de gobierno en tanto propone una modalidad de intervención que incluye un conjunto complejo y diverso de actores (Carmona, 2005), mecanismos de coordinación diversamente institucionalizados y formalizados (Jessop, 1995), a la vez que motivaciones y propósitos compartidos, al menos, por parte importante de los involucrados (Roseanau, 1992).

Una idea clave que está a la base de la emergencia de la gobernanza como concepto, tiene que ver con que es el propio Estado el que cambia el modo de ejercicio de su legitimidad, pasando de una posición predominante y jerárquica a una estructura de intercambios de nuevo tipo con los actores sociales y privados, tanto como de redefinición de lo público. Se trata de conformar una relación horizontal Estado-sociedad civil cuyo propósito es facilitar la gobernabilidad.

**Como sostiene Maintz (2001), “de lo que se trata en realidad en la gobernanza moderna no es tanto de la pérdida de control del Estado, sino más bien de que éste cambia de forma. Los actores estatales que participan en las redes de política juegan un papel especial y privilegiado, puesto que tienen medios fundamentales de intervención. Cuando se delega la toma de decisiones a instituciones de autorregulación social, el Estado conserva el derecho de ratificación legal, así como el derecho de intervención mediante acciones legislativas o ejecutivas si esa autorregulación demuestra ser ineficaz. En la gobernanza moderna, el control jerárquico y la autodeterminación cívica no están opuestos, sino que se combinan entre sí, y esta combinación puede resultar más eficaz...”.**



La gobernanza como proceso implica además ciertas condiciones para su desarrollo. Los requisitos para una cooperación público-privada efectiva, contemplan la presencia de actores públicos y privados con cierto poder para solucionar problemas y la idea de que éstos no pueden ser resueltos de manera individual por ninguno de aquellos (Carmona, 2005). Esta pluralidad de actores implicados en las decisiones políticas y en las acciones de gobierno las percibimos con especial nitidez en los problemas ambientales. Por ejemplo, la cuestión de los pasivos ambientales mineros – que además se exagera en muchos de los países productores que cuentan con sistemas de gestión medioambiental extremadamente débiles y deficientes – no puede ser solucionada por alguno de los actores implicados sin la colaboración de los otros: las empresas solas, tampoco la sociedad civil, por más niveles de desarrollo que haya alcanzado, ni el Estado actuando por propia cuenta. Se requiere de colaboración y complementariedad de esfuerzos entre el Estado, las empresas en general y las organizaciones de la sociedad civil.

En muchos de estos casos, los movimientos sociales (MS) han jugado un rol decisivo y característico. Son conocidas las experiencias de movimientos sociales que promovieron la fijación de marcos regulatorios y el establecimiento de restricciones al uso de recursos naturales y de ecosistemas en temas de minería, pesca, acceso al agua o gestión de los bosques, por mencionar ejemplos bastante divulgados e incluso mediáticos. Pero también son numerosos los casos en que MS u organizaciones sociales promueven derechos, valores y, en general, la defensa de bienes menos tangibles como las condiciones para la **participación, el acceso a la información o el rescate de “símbolos” asociados a la identidad cultural territorial.**

La gobernanza implica entonces condiciones y procesos de coordinación de actores estatales, grupos sociales e instituciones para lograr metas entendidas como propias y comunes, que se asumen colectivamente. Es cierto que algunas experiencias exitosas de coordinación multiactoral en el sentido de la gobernanza, se han producido en el marco y como parte de MS en curso, pero son muchas también las que no han contado con ese tipo de socios.

## 1.2. Gobernanza y desarrollo territorial rural (DTR)

Los importantes cambios operados en las últimas dos décadas, en las formas de gobierno y de gestión pública, plantean la necesidad de manejar nuevos enfoques que contemplen la articulación y participación de múltiples actores. El tránsito de un estilo de gobierno centralizado y jerárquico hacia prácticas inclusivas, colectivas y de construcción de



consensos, en la lógica de la gobernanza democrática, supone una radical redefinición de los tradicionales vínculos Estado-sociedad civil y de los mecanismos de construcción de poder político.

Si a lo anterior sumamos las mayores demandas ciudadanas por nuevos modos de hacer política, y espacios de participación que se alejan de las prácticas tradicionales de los partidos políticos, podemos entender el contexto en que deben moverse hoy los gobiernos. Estos procesos de cambio son especialmente profundos en los espacios sub nacionales, situación que exige a los gobiernos locales y regionales mayor flexibilidad e innovación en un marco más complejo para la toma de decisiones, la formulación de políticas y el logro de acuerdos para el desarrollo.

Desde este punto de vista, se hace relevante la noción de territorio como espacio de construcción social y política e instancia organizadora del desarrollo. El territorio debe ser entendido como una construcción social, es decir, como un espacio con identidad surgida de un proceso contradictorio y no siempre consensuado de formulación de un proyecto de desarrollo que es compartido por todos o una parte importante de los actores locales.

Queda claro, en consecuencia, que el territorio no es meramente un espacio físico, geográfico, ecológico, agropecuario o político administrativo. Es más bien una propuesta que aprovecha y conjuga dichos espacios, pero que fundamentalmente, implica procesos de construcción social, económica, cultural e institucional, que muchas veces transitan por experiencias de conflicto y negociación para consolidarse (Schejtman y Berdegué, 2003). En otras palabras, no existe territorio sin acuerdo institucional y sin proyecto compartido, condición necesaria de la gobernanza local.

Actualmente, los procesos de globalización amplían – en algunos casos hasta la indefinición – la dimensión del territorio, a la vez que disgregan la ubicación de los actores clave y, de alguna manera, dificultan la identificación de los interlocutores políticos. Esta situación obliga a repensar el fenómeno local, incorporando en el análisis la escala global y los distintos flujos que la misma supone. Este proceso simultáneo de fragmentación y rearticulación de los territorios – con sus particularidades en cada caso concreto –, lejos de eliminar la territorialidad, la presupone, relevando la escala local o regional y debilitando la instancia nacional. Paradójicamente, la globalización termina reforzando las identidades locales y territoriales (Urrutia, 2008 y Calderón y Castells, 2003). Es más, en términos de hipótesis de trabajo, es posible sostener que la primacía



de las ciudades y regiones (especialmente las de carácter macro) se explica como el resultado de las estrategias internas de los sistemas territoriales en relación con una lógica capitalista de acumulación a nivel global (Carmona, 2005). Esto podría ser especialmente válido para las propuestas de desarrollo territorial desde la sociedad rural, que se vinculan a los mercados dinámicos a través de bienes específicos y característicos de orden natural o cultural.

Lo anterior sugiere que la variable territorio se constituye en una instancia de fundamental importancia para el desarrollo, principalmente en el ámbito rural. El desarrollo territorial rural (DTR), en ese marco, se entiende como un proceso permanente de cambios en las condiciones de producción y reproducción de la sociedad rural como totalidad y de sus vinculaciones estructurales con las sociedades nacional y global, proceso que se produce, con más o menos particularidades, localizado territorialmente. Supone además, modificaciones en las formas como están organizadas las relaciones económicas y la distribución del poder en los territorios concretos en que se desenvuelve la sociedad rural y en las diversas vinculaciones entre éstos y la sociedad mayor. Sus fines apuntan a la superación de un conjunto de problemas territoriales de distinto orden que pueden ser resumidos en las situaciones de pobreza, desigualdad y exclusión.

El DTR requiere de acciones simultáneas en el plano de lo económico (competitividad y productividad), lo político (arreglo institucional), lo cultural (revaloración de la identidad cultural) y lo ambiental (acceso y uso de los recursos naturales)<sup>1</sup>, particulares en cada caso y territorio y tendientes todas a modificar los factores de productividad, competitividad y gobernabilidad de la sociedad rural. Debe mirar simultáneamente producción y mercado, institucionalidad, orientaciones valorativas y sostenibilidad, con especial énfasis en aquellas situaciones que producen distorsión o se asocian a distintas limitaciones para superarlas, tanto como en las que promueven sinergias positivas para fortalecerlas.

Desde esa perspectiva, resulta claro que las acciones de DTR exceden largamente la dimensión económica y productiva, que es un sesgo de concepción que con frecuencia ha limitado la comprensión del proceso en toda su complejidad y ha llevado a desvincular el plano de las propuestas y el de la marcha real de las comunidades. También es claro que sus acciones van más allá de los límites que se trazan muchos proyectos de mejora de las condiciones de producción, la productividad y los ingresos de los productores

---

<sup>1</sup> Schejtman y Berdegú (2003), en la misma línea de reflexión, identifican hasta siete elementos que son fundamentales para que se produzcan procesos de DTR.



agropecuarios – que responden en realidad al “viejo desarrollo agrícola” – para situarse como parte de un proceso permanente de intervenciones colectivas, participativas e intersectoriales que convergen en un territorio para transformarlo en sus distintas dimensiones.

Es pues claro que pensar en el desarrollo desde el plano local y territorial supone procesos de intercambio y debate entre los actores del territorio, la construcción de acuerdos y el establecimiento de consensos básicos, que sólo encontrarán condiciones adecuadas en la medida en que se promuevan e instalen formas innovadoras de gobierno y toma de decisiones en términos de gobernanza territorial.

En esta perspectiva, Revesz (2005) presenta un conjunto de condiciones que favorecen la gobernanza democrática en el nivel territorial, que conviene recordar: equilibrio de poderes al interior de los gobiernos locales; proyecto común y visión compartida del desarrollo entre los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos e instituciones públicas y privadas; reglas claras y estables para la participación ciudadana y la promoción del desarrollo local; participación ciudadana en la toma de decisiones; transparencia en el manejo de la información y rendición de cuentas de la gestión de los bienes públicos, así como renovación de los liderazgos<sup>2</sup>.

En este sentido, un asunto especialmente importante tiene que ver con la participación: quiénes participan en la construcción de gobernanza territorial y quiénes quedan excluidos de los procesos y arreglos institucionales. Distintos autores, en diversos momentos y espacios, han sugerido que no debe tenerse una visión idealizada y exclusivamente apegada al discurso retórico de la gobernanza.

Schachuber (2003)<sup>3</sup> propone la necesidad de realizar análisis de múltiples interesados, para determinar con precisión quienes pueden ganar o perder de este proceso. Este análisis debe además enfocarse en un esfuerzo deliberado para ver como se involucran actores especialmente vulnerables y excluidos, como son las mujeres, los grupos étnicos y los más pobres.

---

<sup>2</sup> Revesz, Bruno: *Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial local y regional*, en Cetraro, J.; Esperanza Castro y Julio Chávez (editores): *Nueva ruralidad y competitividad territorial*, Centro Ideas, Lima, 2005.

<sup>3</sup> Schachuber, A: *Social movements, environmental governance and rural territorial development: an international perspective*, Rimisp, Santiago de Chile, 2003.



### 1.3. Poder y participación en la gobernanza territorial

Dos temas, profusa y recurrentemente mencionados en la literatura que analiza el funcionamiento de las dinámicas locales hacia la búsqueda de la gobernanza, tienen que ver con la importancia de la participación ciudadana para consolidar los procesos y el análisis del poder como tensión y conflicto en los espacios participativos.

El concepto de participación ha sido frecuentemente utilizado a lo largo de los últimos veinticinco años en los discursos del desarrollo y la democracia. En buena parte de ese **tiempo, el concepto se ha referido a la participación en la "comunidad", en proyectos de desarrollo y en el escenario social, a la par que crecientemente se lo relacionaba con los derechos de ciudadanía y la gobernanza democrática.** El cruce entre ambas nociones: participación y ciudadanía, se hace más complejo en los múltiples esfuerzos para un gobierno descentralizado, implementados tanto en los países del norte como del sur.

El enfoque de DTR que estamos presentando, hace un énfasis especialmente complejo en el desarrollo institucional requerido junto con la transformación productiva, introduciendo significativamente la idea de participación. El mismo, que apunta a la gobernanza territorial, obliga a considerar dimensiones tradicionalmente no contempladas, entre otras cosas porque su referente – el territorio – tiene identidad y límites predeterminados por los actores concretos de los procesos de desarrollo y por todas las fuerzas actuantes. Si el DTR, como ha sido dicho, debe convocar a la diversidad de agentes en el territorio – lo que supone construir puentes y concertar entre intereses distintos y muchas veces enfrentados – resulta evidente que requiere de una compleja arquitectura institucional en la que participan organizaciones (ministerios, empresas, ONG, cooperativas, asociaciones de productores, etc.) e instituciones (reglas formales e informales que estructuran y limitan los comportamientos, así como sus mecanismos).

Pero supone también, reconocer el papel de la movilización social de distintos sectores (pequeños y medianos productores, campesinos sin tierra, asalariados rurales, etc.) y por esa vía, el papel de los MS, que son capaces de cuestionar sistemáticamente los patrones de distribución de recursos, mediante los cuales, los actores se insertan socialmente, representando un elemento decisivo en la democratización de las sociedades y por ende en el funcionamiento de las instituciones.

A fin de cuentas, en América Latina, desde donde se piensa la propuesta, los MS contribuyen a ampliar la esfera pública – central para enfrentar al clientelismo y patrimonialismo que nos aquejan –, amplían el proceso de toma de decisiones, transforman las relaciones sociales al cambiar reivindicaciones puntuales en derechos e



incorporan temas nuevos, lo que los hace parte de lo que Schejtman y Berdegué (2003) llaman el pilar de la transformación institucional del DTR, que apunta a facilitar nuevos tipos de relaciones entre los actores en el territorio y entre ellos, y con actores extraterritoriales, creando nuevas reglas del juego que posibiliten la participación de los pobres y excluidos en el desarrollo y sus beneficios.

Que las conquistas obtenidas por los movimientos hayan producido modificaciones institucionales que no han generado procesos de transformación que cambien significativamente las oportunidades de los más pobres y excluidos en el mundo rural, es ciertamente una paradoja, pero no modifica la naturaleza de su importancia, ni el peso que tienen en la formación de creencias, representaciones e intereses de los distintos actores para su movilización colectiva.

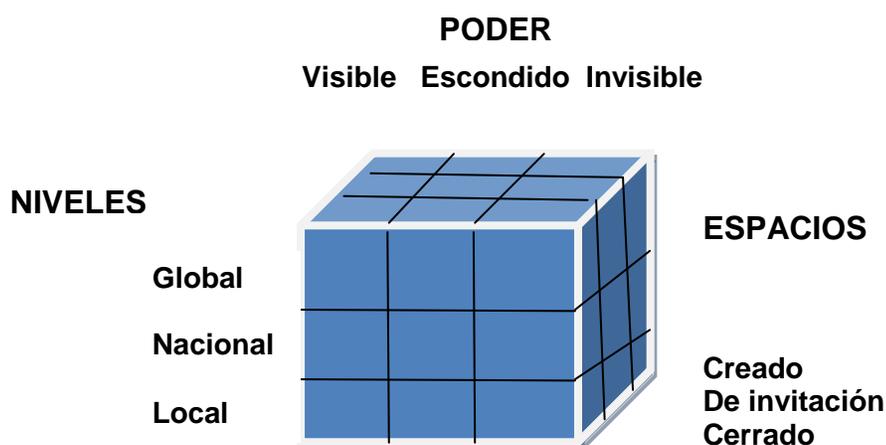
Es claro, en consecuencia, que el territorio, antes que una síntesis equilibrada de los actores que lo definen, es un espacio de conflicto y competencia que refleja las fortalezas y debilidades de aquellos y de sus proyectos. En otras palabras, resulta indispensable atender a las relaciones de poder entre ellos, pero también en los distintos espacios participativos y de concertación, si se quiere entender el grado en el que éstos últimos pueden servir para una gobernanza territorial.

En esa perspectiva, en la que es indispensable evaluar las relaciones de poder en los espacios participativos, **el denominado “cubo del poder” (ver figura) resulta útil, porque** permite combinar una mirada a la calidad de los espacios de participación (cómo fueron creados, con los intereses de quién y con qué compromisos), los lugares de éstos (dónde reside el poder social, político, económico y cultural decisivo) y la visibilidad de las relaciones (el carácter incluyente de la participación)<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Al respecto, John Gaventa (2001; 2002) es uno de los investigadores que viene trabajando más el tema en relación a cuestiones de gobernanza local.





## 1.4. Sobre el concepto de participación

Hasta hace pocos años, la participación (comunitaria se decía entonces en el continente) era un tema muy polémico y materia de fuerte controversia. Su descalificación más frecuente se hacía en nombre de su supuesta falta de sentido de realidad. Actualmente es parte de un aparente nuevo consenso en el que confluyen muchos de los organismos internacionales de mayor peso que la han incorporado en sus estrategias oficiales, gobiernos que la han introducido de distinta manera en sus políticas públicas, partidos que la consideran políticamente correcta, así como movimientos sociales, organizaciones de la población e importantes sectores de la sociedad civil, que presionan de abajo hacia **arriba por estructuras participatorias. La historia de este “cambio”, aunque no muy larga, es compleja y en ella se cruzan y se encuentran visiones y enfoques distintos que expresan intereses y perspectivas también diferenciadas. Como cualquier cambio importante, hay que decirlo, esta relectura de la participación que la convierte en una estrategia maestra del desarrollo, tiene anclajes profundos en necesidades evidentes que existen en la realidad.**

En el caso de América Latina, como lo recuerda bien Kliksberg (1999), la participación tuvo desde hace mucho tiempo legitimidad moral – se planteó como un derecho humano básico desde distintas cosmovisiones religiosas y éticas predominantes en la región – pero también legitimidad política, conforme creció el apego al ideal democrático. A ellas, se agrega hoy una nueva, que no las excluye, pero que tiene fuerte acento macroeconómico y gerencial: empieza a ser valorada porque es percibida como una



alternativa con ventajas competitivas netas para producir resultados en relación a las vías tradicionalmente empleadas en las políticas públicas.

El concepto ha sido utilizado con múltiples significados en la historia política del siglo XX. Asociado por lo general al régimen democrático, la tradición política diferencia esquemáticamente distintos niveles de participación: la presencia, la activación y la participación en sentido estricto, referida a las situaciones en las que el individuo contribuye directa o indirectamente en una situación política (Pizorno, 1981). Desde esa **aproximación general, el concepto ha sido “adaptado” a múltiples usos: para aludir al derecho de voto para elegir autoridades, a la acción de los movimientos sociales representativos de los pobres y excluidos en la esfera pública, a la acción comunal colectiva que opera autónoma y organizadamente para satisfacer algunas necesidades, a distintas estrategias gubernamentales de cooptación y clientelismo como formas de consenso y control, a los esfuerzos de grupos y movimientos organizados para incrementar su acceso a recursos y decisiones, así como a la acción colectiva institucionalizada en distintas estructuras de gobierno para intervenir en diversos procesos de gestión. En otras palabras, el consenso que se observa, es comprensible por el carácter polisémico del concepto, asunto que no se puede perder de vista.**

Más recientemente, el concepto resulta marcado por el intento de responder a dos desafíos distintos, aunque no necesariamente antagónicos. De un lado, la necesidad de **responder al “déficit democrático” (crisis de representatividad y pérdida de legitimidad)** que se observa en el sistema político; del otro, la urgencia por hacer lo propio con el **“déficit socio económico” (desigualdad, pobreza y exclusión) y de gestión del Estado** (efectividad de su acción).

En lo referente al primer desafío, en las democracias contemporáneas de los países de capitalismo avanzado, la participación apareció asociada a la necesidad de garantizar la calidad de vida del régimen político, erosionada por la diversidad de expresiones de la vida social y por los límites del sistema de representación para reflejarla. Por el contrario, en las democracias incipientes de los países de capitalismo atrasado y subordinado como los de la región, empezó a ser vista, además de como forma de redistribución de poder real o simbólico (fuente de inclusión) y de acceso a determinados bienes, como una forma de relegitimar un sistema de representación alejado del ciudadano, quien desconfía profundamente del mismo.



La participación en nuestro continente, pero también en otros países del tercer mundo (en una perspectiva más amplia), desde hace cerca de tres décadas trata de responder a las dificultades que confronta la democracia, y que a grosso modo, están referidas a la fragilidad de sus instituciones y a la crisis de legitimidad del sistema político, a la ausencia de un reconocimiento igualitario de la ciudadanía – más preciso es decir a la inexistencia de condiciones mínimas para ello – y a las secuelas de la violencia política que agobió a varios de nuestros países durante ese tiempo. Ante tales dificultades para la consolidación de la democracia, la participación fue crecientemente asumida por distintos actores como la principal estrategia para modificar tales debilidades y responder **al “déficit democrático” que se observa en muchos de estos países, tanto local como nacionalmente**, llegando incluso a ser vista en las lecturas más radicales, como una **“superación” de los límites de la democracia representativa (Boaventura de Sousa, 2002)**.

Los procesos de descentralización y municipalización que se generalizaron en América Latina en los años recientes<sup>5</sup>, que implicaron cambios de distinta profundidad en las relaciones entre Estado y sociedad en un contexto socioeconómico adverso de incremento de la pobreza y la desigualdad, alentaron, unas veces por convicción, otras por necesidad, distintos escenarios de articulación multiactoral, en torno a la agenda pública y su ejecución. Desde la década del 80 empezaron a aparecer nuevas respuestas a los dilemas del modelo de democracia representativa, estableciéndose vínculos entre procedimientos y participación como manera de redefinir las relaciones entre Estado, sociedad y mercado. El incremento de la participación social por esta vía, estaba acompañado en muchos casos por el cuestionamiento del peso de las burocracias en las decisiones, especialmente en los espacios locales, permitiendo muy lentamente un replanteamiento de la agenda pública. Las propuestas de desarrollo local participativo, especialmente los presupuestos participativos, proliferaron y muchas de las experiencias exitosas implementadas se convirtieron en materia de amplia difusión.

Impuestas inicialmente desde abajo, las primeras experiencias, impulsadas por partidos de izquierda que ocupaban parte del sistema político como opositores – Izquierda Unida en el Perú, el Partido de los Trabajadores en Brasil, el Frente Amplio en Uruguay, Causa Radical en Venezuela – aparecieron como respuesta al mencionado déficit. Posteriormente, en el marco de distintos procesos de descentralización, fueron

---

<sup>5</sup> Desde fines de los ochenta varios países asistieron a procesos significativos y profundos en esa perspectiva: Argentina (1994), Brasil (1988), Colombia (1991), Chile (1991), Ecuador (1993), Guatemala (2000), México (1994), Perú (1981, 2001), Venezuela (1989).



reinterpretadas y alentadas desde el Estado (Bolivia, Guatemala, Nicaragua y Perú).<sup>6</sup> No debe sorprender en consecuencia que hoy día sean auspiciadas por distintos actores sociales y políticos, pero también por muchos gobiernos. Su importancia, y los resultados de muchas de ellas son evidentes, alimentan nuevas mitologías de la acción social en la región. Hoy, el Presupuesto Participativo (PP) que es el mecanismo más visible desde esta vertiente, es un concepto moderno que busca convertirse en un modelo que pretende resolver la vieja y siempre viva discusión sobre cuál es el tipo ideal de relación que debería existir entre las esferas política y económica de una sociedad integrada por ciudadanos para que mejoren su bienestar tanto individual como colectivamente.

Simultáneamente, desde distintos proyectos de desarrollo de la cooperación, la participación apareció, cada vez con más frecuencia, como un denominador común de muchas de las estrategias de lucha contra la pobreza y de distintos procesos de **"autogeneración" de mejores condiciones de vida de diversas poblaciones**. Así, el Banco Mundial, en el marco de sus políticas **"pro pobre"** y a la luz de los resultados que obtuvo en distintos proyectos sobre dotación de agua en el mundo, empezó a valorarla de manera distinta porque parecía ofrecer resultados muy superiores en el campo social, frente a otros modelos organizacionales de corte tradicional como los puramente burocráticos o más verticales. El discurso del Banco en esta materia, se reforzó por diversos análisis comparativos, implementados mayoritariamente en África y Asia, que muestran como la participación de la gente contribuye a un desarrollo económico sostenible, la eficiencia de los sistemas judiciales, el buen gobierno y la efectividad del gasto público. Tanto esa institución como el BID (1997) publicaron y difundieron sendos libros maestros sobre el tema, que fue incorporado a sus políticas, ocurriendo otro tanto con el PNUD (2001) que destacó la participación **"como un elemento esencial del desarrollo humano"**, fundamental para superar la pobreza.

En el marco de la campaña global por los Objetivos del Milenio, el Banco Mundial y otras agencias multilaterales constataron que los servicios no llegan a los más pobres, que los recursos y beneficios de los proyectos frecuentemente no les llegaban tampoco, que los incentivos a la prestación eficaz de servicios eran insuficientes o simplemente inexistentes y que se observaba una importante falta de demanda para aquellos. El empoderamiento de los pobres, como resultado de su participación y la auditoría social desde instituciones locales, devinieron desde entonces en elementos centrales para la

---

<sup>6</sup>Sobre el particular ver Goldfrank, Benjamin (2006) en el que aparece un análisis extenso de los casos de Porto Alegre (PT), Montevideo (FA) y El Libertador, Caracas (CR).



superación de la pobreza.

El Informe de Desarrollo Mundial 2000/2001 definió ambos procesos como uno de los tres pilares en la estrategia de superación de la pobreza, precisando tres factores para su cumplimiento: i) asegurar la sensibilidad de las instituciones a las necesidades de sus usuarios y a la respuesta a la sociedad, en especial a pobres y excluidos; ii) desarrollar capacidades en los pobres y excluidos para que opinen sobre la formulación de políticas públicas; iii) eliminar los obstáculos que dificultan que los pobres y excluidos accedan al desarrollo, los servicios públicos y las instituciones (BM, 2001).

**Cuadro 1. Los ejes de la participación hoy**

<b>Objetivo de la participación</b>	<b>Impacto buscado</b>	<b>Objetivos específicos</b>
Resolver el déficit democrático	Mejora de la gobernabilidad y la legitimidad democráticas	Redistribuir el poder y el acceso a recursos entre los ciudadanos
		Mejorar la gestión pública
Resolver el déficit económico-social y de provisión de servicios	Mejora de la calidad de vida de los pobres	Mejorar acceso a servicios públicos
		Incrementar las transferencias de recursos a los más pobres

En esta doble lógica, como respuesta al “déficit democrático” y como acción colectiva frente al “déficit socio-económico y de gestión pública”, se han multiplicado heterogéneas experiencias que bajo distintos nombres y formas organizativas: comités de desarrollo local, mesas de concertación, coordinadoras multisectoriales o alianzas para el desarrollo, aluden a iniciativas colectivas que convocan a actores diversos (públicos y privados, del gobierno y de la sociedad civil), alrededor tanto de la formulación, ejecución o control de las políticas públicas -especialmente de aquellas orientadas a hacer frente a la pobreza- como a la búsqueda de acceso a determinados servicios y a mejores condiciones de vida. Con orígenes, preocupaciones y ejes distintos, las experiencias se cruzan y las lecciones aprendidas en unas y otras se retroalimentan, independientemente de los matices que existen entre ellas e incluso de su propia intencionalidad última. Atender a su complejidad es tarea inescapable para cualquier marco conceptual y para el análisis de experiencias en esta materia.



### **Kerala: una experiencia compleja de gobierno participativo**

El estado hindú suroccidental de Kerala (32 millones de habitantes) sobresale, no sólo por su largo historial de movimientos populares dirigidos por el Partido Comunista de la India-Marxista (PCM) o por tener un Estado activista que ha realizado algunos de los logros redistributivos y sociales más significativos del mundo en desarrollo (Heller, 1999), sino fundamentalmente porque desde 1996 es el centro de uno de los experimentos más ambiciosos, concientes y vastos de gobierno participativo. Ese año, lanzaron la Campaña del Pueblo para la Planeación Descentralizada, que delegó más poder en la toma de decisiones que cualquier otro estado indio. Los 1214 gobiernos locales y los **grama panchayats** (consejos del pueblo), recibieron nuevas funciones y poder para tomar decisiones, obteniendo autoridad discrecional del presupuesto sobre 40% del gasto del Estado para el desarrollo.

La campaña, más allá de la descentralización, pretende compensar los déficit de estructuras representativas formales y de la toma de decisiones burocráticas a través de la creación y capacitación de instituciones de participación, como en el caso del presupuesto participativo de Porto Alegre. El proceso tiene 5 rasgos básicos: i) la descentralización alentada que supone una reconfiguración profunda del Estado y de su relación con la sociedad; ii) el diseño institucional de las instituciones centrales de la campaña (asambleas de barrio y territorio, seminarios de desarrollo, grupos de trabajo y gobiernos locales) que busca implementar un modelo de planeación democrática y participativa; iii) todo el ciclo de planeación – que se inicia con la recopilación de datos locales e identificación de necesidades y termina con la formulación de un amplio plan local integrado por muchos proyectos – es un largo ejercicio de solución de problemas prácticos y de promoción de la planificación de abajo hacia arriba; iv) la transferencia de autoridad y recursos a los gobiernos locales reduce los costos de transacción de la participación, mientras que las brechas de conocimiento y capacidad que excluyen tradicionalmente a los ciudadanos han sido reducidas significativamente a través de programas de capacitación masivos, la movilización activa de las capacidades de la sociedad civil y el esfuerzo concertado para empoderar a los grupos históricamente marginados (mujeres, **adivasis** o tribus y **dalits** o intocables; v) las instituciones participativas de la campaña son deliberativas y tienen poder porque unen la elección del proyecto con su realización efectiva (Thomas Isaac y Francke, 2002 y Thomas Isaac y Séller, 2002).

La viabilidad de la campaña, hay que precisarlo, se explica por una conjunción importante de factores: i) un fuerte vínculo causal entre los movimientos sociales organizados y las ganancias redistributivas y sociales que se inició con



los movimientos de reforma de castas y distintos levantamientos campesinos en 1920 y 1940, que posteriormente se agruparon bajo el paraguas del PCM, el que llegó al poder en 1957. Este largo proceso tuvo como efecto la retracción del Estado y la extensión de la legalidad pública, lo que produjo un rico tejido de instituciones y autoridades democráticas en los niveles intermedio y local; ii) un partido de gobierno que mediante su apuesta por la descentralización acepta que la capacidad redistributiva del estado de desarrollo se agotó y que reconoce las fallas del Estado-director que encabezó, lo que lo lleva a definir que su rol actual es el de alimentar la actividad económica en vez de regularla y controlarla, como en el pasado; iii) las experiencias obtenidas durante 25 años de experimentos locales, realizadas por distintas ONG (especialmente Kerala Sastra Sahitya Parishad), que alimentaron tanto al Consejo de Planeación del Estado, que lideró el proceso, cuanto a diversas organizaciones sociales que se comprometieron con aquella.

Con la intención de transformar las instituciones de gobierno local, dotándolas de instrumentos de entrega para los esquemas nacional y estatal en instituciones de gobierno, la descentralización apuntó a cambios interrelacionados en la estructura administrativa, la distribución de funciones y poderes y el control de los recursos. En esa perspectiva, la planeación fue pensada como instrumento de movilización, dividiéndose en etapas discretas con objetivos diferentes, actividades clave y programas de capacitación, para asegurar la participación y la transparencia sin comprometer los requisitos técnicos de la planeación. Para garantizar ese proceso se elaboró un plan de **capacitación "en cascada" que es uno de los mayores planes de educación no formal emprendidos**. En el primer año, en 7 rondas de capacitación en el estado, el distrito y el ámbito local, 15,000 representantes electos, 25,000 funcionarios y 75,000 voluntarios, fueron capacitados. 600 aprendices locales recibieron 20 días de capacitación, 12,000 distritales, 10 días a escala local y más de 100,000 personas, por lo menos 5 días. En el tercer año, el programa de capacitación se actualizó y se formalizó en un programa estatal que vinculó a distintas instituciones públicas y privadas para mejorar la calidad del proceso.

Las etapas de la campaña involucraron a más de dos millones de personas, como se ve en el cuadro siguiente:



### Etapas de la Campaña del Pueblo en su primer año

<b>Etapa</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Actividades</b>	<b>Participantes</b>
Gramas sabha	Identificación de necesidades de la gente	Asambleas en zonas rurales y convenciones distritales en urbanas	2 millones de personas
Seminario de desarrollo	Evaluación de recursos y problemas de la zona. Formulación de estrategia de desarrollo local	Estudios de participación: preparación de informes de desarrollo, organización de seminarios de desarrollo	300,000 delegados
Grupos operativos	Preparar proyectos	Reuniones de los grupos operativos	100,000 voluntarios en los grupos operativos
Plan de niveles populares: municipales	Formular planes de nivel popular	Formulación del plan y reunión de representantes electos	25,000 voluntarios en la formulación de documentos del plan
Planes de niveles superiores: distritos	Formular planes de niveles superiores	Formulación del plan y reunión de representantes electos	5,000 voluntarios en la formulación de documentos del plan
Cuerpos Técnicos de Voluntarios	Valorar y aprobar los planes	Reuniones del Comité de Expertos	5,000 expertos técnicos voluntarios en los comités de valoración

El proceso de formulación del Plan empezaba al nivel más bajo de representación democrática, las asambleas de distritos electores o de residentes, que se reunían cuatro veces al año. En la primera (un foro abierto), identifican los problemas de desarrollo local, generan sus prioridades y forman seminarios de desarrollo de subsectores, donde las propuestas toman su primera forma. En la segunda, los planes aprobados por el consejo municipal electo son presentados y se explican las diferencias con la propuesta original, eligiéndose entonces a los beneficiarios de los proyectos. Los grupos operativos, por su parte, buscaron garantizar que los expertos se involucran directamente en la deliberación de los ciudadanos, asegurando que los proyectos tengan su asesoría, sin importar que sean dirigidos por los



ciudadanos. La última etapa del proceso está marcada por la priorización e integración de los proyectos preparados por los grupos operativos en un solo documento de plan, cuya aprobación es prerrogativa legal del consejo electo (sistema representativo), existiendo distintos mecanismos formales e informales que hacen que los representantes electos acaten las recomendaciones y proyectos generados participativamente.

A varios años de iniciado este complejo proceso, es claro que la campaña ha convertido la naturaleza y el carácter institucional del Estado en un objeto de disputa para profundizar y ampliar la democracia. Los distintos planes locales formulados y los miles de proyectos ejecutados, han afirmado las raíces de nuevas instituciones y mecanismos. Muchas de las limitaciones que se constatan, en general, en las experiencias participativas, han sido enfrentadas y algunas han empezado a ser resueltas (exclusión de grupos más débiles, segmentación de la participación, partidización y clientelismo, acceso a información y desarrollo de capacidades), mientras otras (voluntad política de las autoridades) están siendo sometidas a prueba porque hay un nuevo gobierno, desde hace unos años, que no se beneficia del liderazgo político anterior y que tiene otra orientación ideológica.

**En cualquier caso, los resultados "físicos" logrados** –más de 8,000 kilómetros de caminos, 3 millones de beneficiarios del plan para semillas y fertilizantes, más de 100,000 viviendas, cerca de 60,000 pozos nuevos y más de 16,000 estanques atendidos- son motivo suficiente para mirar con más detenimiento esta experiencia, que siendo de planeamiento participativo, lo es también en buena cuenta de gobernanza territorial, aludiendo fundamentalmente a como se distribuye el poder entre los actores de la sociedad civil, el Estado y el mercado en un territorio.

## 2. Distintos Mecanismos de Participación y DTR

Esta sección aborda algunos de los principales mecanismos de participación que se están implementando desde hace años atrás y que están directamente vinculados al desarrollo territorial. Se revisan someramente cuatro de los principales, que son los que tienen más visibilidad en el último tiempo: i) los procesos de formulación de planes concertados, que son ya un mecanismo antiguo en la región, presente con frecuencia en los otros tres; ii) los presupuestos participativos; iii) el asociativismo municipal, que si bien es de historia larga en el continente, sólo recientemente (en los últimos 10 años), se



ha convertido en reiterados casos, en una manera de abordar el desarrollo y la gobernanza territorial; iv) las alianzas público privadas.

## 2.1. Sobre la planificación participativa (concertada)

La planificación participativa y la concertación del desarrollo son dos de las formas más visibles del sentido común, que hace de lo participativo un tema central en el desarrollo, considerándolo un factor clave para el éxito de proyectos e intervenciones (Podestá, 2007). Distintos académicos y políticos resaltan su utilidad, señalando que aumenta la efectividad de las acciones de desarrollo, ya que un diagnóstico certero de los problemas locales y de sus causas – que sólo pueden hacerlo las propias poblaciones y sus organizaciones – aumenta la posibilidad de cumplimiento de los objetivos que se trazan. Se entiende también, que dicho mecanismo incrementa también la eficiencia, dado que los actores locales asumen la responsabilidad de las actividades que se establecen, reduciendo inevitablemente los costos de la acción. Complementariamente, contribuye a hacer mayor la autonomía de sus actores, dado que tiende a buscar respuestas y soluciones locales, fortaleciendo la identidad y el control de los procesos por los propios actores.

Adicionalmente, la planificación participativa (concertada) mejora la cobertura de la intervención, en tanto que contribuye a incorporar a los sectores tradicionalmente excluidos en los procesos de diagnóstico y posteriormente de decisión, involucrando a los más vulnerables o al menos sus necesidades y demandas. Como resultado de todo ello, las acciones de desarrollo posteriores devienen en más sostenibles, en tanto que se generó un sentido de pertenencia de los involucrados, el que finalmente influye en la pertinencia e impacto ulteriores de las actividades realizadas (Kumar, 2002).

La planificación participativa, utilizada mayoritariamente en los espacios locales, en sus experiencias **más “virtuosas” sigue una secuencia en la que se distinguen 6 grandes momentos:**

- Convocatoria de la municipalidad a las organizaciones sociales locales y a las instituciones locales para iniciar el proceso; éstas designan a sus representantes calificados para el ejercicio y constituyen el núcleo participante que en algunos países (Bolivia, por ejemplo), es formalizado mediante un convenio u ordenanza municipal.



- Presentación del equipo técnico responsable del proceso y explicación (compuesto por funcionarios municipales, a los que frecuentemente se suman técnicos provenientes de las ONG, universidades o instituciones de profesionales).
- Breve ciclo de capacitación a los participantes en el proceso que incluye la socialización de la información secundaria que se utilizará (datos censales, diagnósticos, encuestas, etc.).
- Elaboración del diagnóstico de la localidad, que implica la identificación de la situación económica, social, política y cultural del territorio municipal, precisando sus problemas, necesidades, recursos, potencialidades y limitaciones<sup>7</sup>.
- Formulación de la estrategia de desarrollo, definición de los ejes (económicos, sociales, institucionales, culturales y de organización territorial priorizados), establecimiento de los objetivos y definición de temporalidad.
- Concertación y aprobación del plan con los actores involucrados, consensuando en esta etapa la demanda social con la oferta del Estado (programación de proyectos e inversiones previstas en el territorio).

Más allá de las experiencias “virtuosas”, que se dan en todos los países de la región, las “maneras” que adopta la planificación participativa son múltiples. El cuadro siguiente, intenta presentar esquemáticamente los principales “juegos” posibles que se observan en la realidad:

---

<sup>7</sup> En los procesos más pautados y regulados, como el boliviano, se diferencian tres momentos: i) el autodiagnóstico comunitario, que apunta a sistematizar los conocimientos locales en los aspectos de producción, recursos naturales y organización rural, emulando herramientas como el diagnóstico rural rápido; ii) el diagnóstico de profundización, que busca información específica sobre los sistemas de producción y las dinámicas de relación social en la comunidad, haciendo una priorización de “aspiraciones” por estrato social; iii) el diagnóstico municipal consolidado, que integra los resultados de las distintas comunidades (Javier Escobedo, 1998).



**Cuadro 2. Maneras de “hacer” la planificación participativa**

	Como método	Como estrategia	Como participación social	
			Amplia	Plena
Participación	Información: Las autoridades ofrecen información a los ciudadanos sobre los temas que ellos deciden finalmente. El Plan es de las autoridades.	Participación restringida: Se consideran las opiniones y expectativas de las organizaciones sociales sobre el plan que lideran las autoridades y que es formulado por el equipo técnico.	La población participa activamente en el diagnóstico y en la definición de ejes y objetivos. El equipo técnico tiene fuerte protagonismo. El Plan resultante es consultado a los participantes y aprobado por el municipio.	La población participa en todas las fases de formulación y aprobación. Equipo técnico facilita y apoya en la integración. Proceso se descentraliza a las distintas comunidades. El Plan es aprobado por la población y por la municipalidad.
Interacción	No hay retroalimentación sistemática. Proceso formal	Retroalimentación a partir de las decisiones de las autoridades	Negociación y cooperación en la toma de decisiones	Transferencia de responsabilidades que son compartidas
Rol de los ciudadanos	Participantes como receptores	Participantes como clientes	Participantes como socios	Participantes como protagonistas. El Plan es vinculante
Grado de participación	Pasivo	Influencia para la toma de decisiones	Influencia y decisión	Influencia, decisión e intervención en la planificación y gestión.

A partir de la revisión de la literatura sobre distintas experiencias, cabe señalar que una de las limitaciones de estos procesos tienen que ver con su desacoplamiento con otros de planeamiento sobre el mismo territorio, algunos de los cuales, incluso pueden tener una naturaleza participativa, como es el caso de muchos de ellos que se dan a nivel de cuenca hidrográfica. En general, los planes de desarrollo nacionales y regionales, que contemplan proyectos, programas, inversiones y acciones en los territorios locales, no



contemplan ni dialogan con los procesos de los mismos. Tal desencuentro, además de los innumerables riesgos que tiene – en términos de institucionalidad, por ejemplo – no contribuye al desarrollo de los territorios y en muchas ocasiones, especialmente en algunos países de la región, **“anula” los planes participativos, y afecta a sus localidades.**

Por su parte, en los procesos mismos, especialmente cuando se realizan por primera vez, se registran algunas dificultades recurrentes, que necesariamente deben ser consideradas:

- La representatividad de las organizaciones participantes y su eficiencia para la divulgación del proceso entre sus integrantes.
- Las demandas y las expectativas de la población, que por lo general, son mayores que las que el Plan puede organizar y atender.
- La tensión entre la participación sectorial y la participación territorial de la población.
- La concentración de la participación en los sectores con mayores capacidades.
- El lenguaje técnico y cómo se le transmite a la población.
- La incorporación de las necesidades y posibilidades de los sectores no organizados, por lo general, los más pobres y excluidos (Pereira Da Silva, 1996).

## 2.2. El presupuesto participativo

Como hemos adelantado, se sostiene que las formas de participación directa de los ciudadanos en **los asuntos públicos se orientan a enfrentar el “déficit de democracia”** que resulta de la crisis de representación, los altos niveles de corrupción, el divorcio entre la política y la vida cotidiana de la gente y la incapacidad pública para responder a las necesidades de los más pobres (Gaventa y Valderrama, 1999). Dicho déficit que se expresa a través de la desafección por la democracia en muchas regiones del mundo (PNUD, 2004), generó distintas respuestas que se ubican en la movilización de los ciudadanos para hacer sentir su voz, que interpela a los gobiernos y sus políticas, exigiendo acceso a los recursos y a la gestión pública, mayor transparencia y rendición de cuentas.



En esta perspectiva, el presupuesto participativo: el mecanismo masivo más difundido en esta orientación, es un proceso democrático concebido para asegurar que el gasto público disponible para un determinado gobierno local sea asignado de la manera más eficiente, productiva y transparente posible, de tal manera que maximice la satisfacción conjunta de sus ciudadanos, lo que supone una inevitable redistribución de los recursos comprometidos. En un sentido más amplio, se trata de una estructura y un proceso de participación comunitario basado en un conjunto de instituciones que funcionan como canales para asegurar la presencia de los ciudadanos en el proceso de decisión municipal (Boaventura de Sousa, 2004). Se espera que en los espacios de participación ciudadana, en donde los ciudadanos intervienen en las decisiones públicas, se transformen las prácticas de desarrollo y las relaciones sociales e institucionales hacia una situación considerada como superior a la previamente conocida.

Dicho proceso se sostiene en cuatro principios básicos que están presentes en la mayoría de las experiencias que adoptan esta denominación: i) la participación relativamente abierta de todos los ciudadanos, en la que frecuentemente, se les asigna un status especial a las organizaciones comunitarias o a los sectores organizados de la sociedad; ii) la combinación de democracia directa y democracia representativa, en donde la **dinámica institucional hace que se “negocien” las reglas de funcionamiento o las definan** directamente los propios participantes; iii) la disposición de recursos para inversiones en base a una combinación de criterios generales y de criterios técnicos, lo que supone compatibilizar las reglas y decisiones de los participantes con las exigencias legales y técnicas propias de la acción gubernamental; iv) la configuración de un espacio público distinto a la esfera pública-estatal.

Conviene recordar que la historia de este mecanismo: el presupuesto participativo, es relativamente nueva. En sentido estricto, su origen es brasileño, pero no nació ni del PT ni en Porto Alegre, como se sostiene frecuentemente. A fines de los setenta e inicios de los ochenta, distintos municipios gobernados por el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) sometían sus presupuestos al debate público (Lages, Boa Esperanza y Pelotas) (Goldfrank y Schneider, 2006). El PT, a partir de 1988 hizo un diseño particular que fue resultado de la combinación entre asociaciones vecinales y la organización municipal, apuntando a un proceso abierto a cualquier ciudadano(a) que deseara participar, combinando democracia representativa y participativa, buscando la redistribución de recursos mediante la deliberación y la autorregulación (Fox, 1995).



Los análisis desde América Latina sobre la marcha del presupuesto participativo en el tiempo (Cabannes, 2005), identifican tres momentos: i) la fase de las experimentaciones (1989-1997) en la que se "inventan" nuevas formas de gestionar los recursos públicos en Porto Alegre, Brasil, Ilo (Bastidas, 2003) y Villa el Salvador, Perú, y Montevideo, Uruguay; ii) la masificación brasileña, entre 1997 y 2000, en la que más de 130 municipios adoptan la práctica con variaciones notables y la Ley de Participación Popular en Bolivia (1994) la generaliza en sus 327 municipios; iii) la fase de expansión (fuera del Brasil y América Latina) y diversificación, desde el 2000 hasta la fecha. En esta última etapa, el mecanismo es adoptado legalmente por distintos estados (Guatemala, Nicaragua y Perú) y resulta promovido intensamente por las IFIs, en particular el Banco Mundial, como parte de la lucha contra la pobreza, la corrupción y el clientelismo, pero también como componente de la estrategia de modificación del rol estatal (Campbell, 2003). Por esta vía, llega a distintos países asiáticos, mientras que por la necesidad de atender a las limitaciones de la democracia, lo hace también incluso, a distintas ciudades europeas como St. Denis y Bobigny en Francia, Rheinstetten en Alemania, Palmela en Portugal, Córdoba en España o Pieve Emanuele en Italia (Allegretti, 2003).

### 2.2.1. Los objetivos del presupuesto participativo

Parte de la heterogeneidad de los distintos procesos de presupuesto participativo que es posible encontrar en la literatura sobre el tema, tiene que ver con los distintos objetivos que ellos persiguen y que de manera muy esquemática se presentan en el cuadro siguiente:

**Cuadro 3. Los distintos objetivos y los resultados buscados con el presupuesto participativo**

<b>Tipo de objetivo</b>	<b>Contenido</b>	<b>Resultados buscados</b>
Político	Fortalecer la democracia	Legitimación del sistema político Disminuir la corrupción y el clientelismo Equilibrio entre representación/participación Democratización de la sociedad
Social	Redistribución de recursos Inclusión de los más pobres	Acceso equitativo a servicios a partir de una correcta identificación de necesidades
Administrativo	Mejorar la gestión pública	Incorporar a los usuarios a la gestión pública aprovechando sus conocimientos



		Modernización de la gestión por resultados Transparencia y accountability
Económico	Impulsar el desarrollo humano en el territorio	Plan de desarrollo concertado: proyectos de alcance territorial Articulación de las economías locales a los mercados dinámicos Inversión necesaria para fortalecer desarrollo local
Cultural	Contribuir a generar una identidad territorial y una cultura de cooperación y solidaridad	Territorio como construcción social Ampliación del sentido de comunidad

Como es obvio, estos objetivos no son excluyentes entre sí, y frecuentemente se presentan entrelazados, por lo tanto no responden necesariamente a la misma racionalidad y ello se evidencia en la experiencia internacional. Así, por ejemplo, uno de los procesos más conocidos, el de Porto Alegre, tuvo en su nacimiento un objetivo fundamentalmente político: permitir la afirmación de un partido opositor que no tenía mayoría en el Legislativo y que en consecuencia, convocaba a la comunidad a una alianza para cumplir con su intención de redistribuir los recursos del presupuesto. Con el paso de los años, incorporaron importantes objetivos administrativos de modernización de su gestión y una redefinición del rol de sus burocracias. Otras experiencias, especialmente en países desarrollados o en Asia, en donde tienen básicamente resuelto el tema del acceso a servicios y su cobertura, los presupuestos participativos tienen un carácter fundamentalmente administrativo, respondiendo a la necesaria modernización de la burocracia, bien sea como resultado de una demanda de la sociedad: Rheinstetten en Alemania o de un proceso decidido por las autoridades: Surakarta en Indonesia (Pratikno, 2004).

Aunque parezca obvio, los procesos de presupuesto participativo no sólo se diferencian por sus objetivos, sino que por los múltiples elementos que hacen referencia a sus resultados y a los límites que éstos pueden tener (de acuerdo a su contexto), a las características de los marcos institucionales en los que se realizan, y a los propios alcances de la participación. Los estudios, simultáneamente constatan que hay institucionalidades distintas y enfoques diversos, que, sin embargo, no se correlacionan directamente con el tipo de resultado que se obtiene. En términos de institucionalidad, los procesos van de una estructura informal y abierta, que permite la participación de individuos y grupos, sin privilegiar a organizaciones existentes (Porto Alegre), a otros



formalizados por ley y relativamente reglamentados (Perú y Bolivia). En lo referente a los enfoques, mientras algunos enfatizan en las necesidades inmediatas (Bolivia), otros incorporan una planeación a largo plazo (Porto Alegre, Belo Horizonte, Sao Paulo) y han avanzado a combinar criterios técnicos profesionales y demandas de los participantes. Sin pretender ser exhaustivos, el cuadro siguiente, tomado de Cabannes, muestra algunos de los elementos que están en juego y que explican la heterogeneidad de las experiencias<sup>8</sup>:

**Cuadro No 4. Algunas dimensiones de diferenciación del presupuesto participativo**

<b>Dimensión</b>	<b>Variables</b>	<b>Arreglo mínimo</b>	<b>Arreglo medio</b>	<b>Arreglo máximo</b>
<b>Participativa (ciudadana)</b>	Carácter de la participación	Consultiva Representativa	Consultiva Abierta	Vinculante Abierta
	Forma de participación	Delegativa	Organizaciones	Organizaciones y ciudadanos
	Instancia de aprobación final del PP	Consejo Municipal	Consejo Municipal un porcentaje	Consejo Municipal
	Órgano de decisión de priorización PP	Ninguno	Gobierno y ciudadanía con predominio Gobierno	Gobierno y ciudadanía con predominio de ciudadanía
	Fiscalización y control de la ejecución	Ejecutivo	Comisiones específicas mixtas	Ciudadanía a través de comisiones
<b>Participativa (gobierno local)</b>	Grado de información y divulgación de los resultados	Secreto. No se publica	Publicación limitada. Web. Información a delegados	Amplia. Divulgación a cada familia
	Grado de ejecución de las propuestas aprobadas	Menos del 20%	Del 20% al 80%	Más del 80%
	Papel del Legislativo	Opuesto	No participa	Activamente involucrado
<b>Financiera y fiscal</b>	Monto de los recursos involucrados	Menos del 10% del presupuesto de inversión	Del 10% al 100% del presupuesto de inversión	100% del presupuesto de inversión y del de funcionamiento

<sup>8</sup> La estructura y la idea del mismo están tomadas de Cabannes (2005), quien lo propone a partir de la evidencia empírica que recolectó en su estudio sobre 30 experiencias, entonces en curso en la región.

<b>Dimensión</b>	<b>Variables</b>	<b>Arreglo mínimo</b>	<b>Arreglo medio</b>	<b>Arreglo máximo</b>
	Recursos para el funcionamiento del PP	Costos para el equipo municipal	Equipo y su funcionamiento	Equipo, funcionamiento y transporte de participantes
	Discusión de políticas tributarias	NO	Deliberativo	Discute préstamos y subsidios
<b>Normativa y legal</b>	Grado de institucionalización	Informal	Regulado anualmente	Formalizado y evolutivo
	Relación con Instrumentos de planificación	Sólo PP	Coexiste con plan de desarrollo sin mucha relación	Interacción con plan de desarrollo en un sistema
<b>Territorial</b>	Grado de ruralización	PP sólo en la parte urbana o rural del municipio	Conjunto del municipio	Conjunto del municipio con discriminación positiva para lo rural
	Grado de inversión de prioridades territoriales	Refuerza ciudad formal	Apoya ciudad formal e informal sin prioridades de inversión	Inversión priorizada hacia los espacios más pobres y necesitados.

Del cuadro anterior resulta evidente la multiplicidad de posibilidades que tiene el proceso. Como lo constata toda la literatura relevante sobre el tema, especialmente aquella que es comparativa, es imposible la existencia de modelos únicos, incluso al interior de un mismo país, como puede observarse en el caso del Brasil. Por lo demás, existen otras dimensiones que contribuyen a la diferenciación de estos procesos, ligadas tanto a la cultura política, al régimen y sistema político, como al origen del presupuesto participativo: si es resultado de legislación nacional, o es un arreglo local impulsado por una determinada fuerza política, o es resultado de la presión de las comunidades, etc.



### 2.2.2. La importancia del contexto para el éxito del presupuesto participativo

En relación al contexto macro de las experiencias de presupuesto participativo, la literatura internacional coincide en la importancia de varias condiciones que podríamos denominar “previas” para facilitar la implementación de los procesos: i) voluntad política, esto es el compromiso de las autoridades involucradas, su disposición ideológica con la apertura de canales de participación ciudadana para compartir decisiones; ii) capital social, es decir, la presencia significativa de organizaciones sociales dispuestas a participar en asuntos de desarrollo local (municipales); iii) personal mínimamente competente en la administración municipal; iv) tamaño reducido, lo que supone formas de zonificación del municipio para que la toma de decisiones no sea tan grande que desaliente la acción colectiva; v) recursos suficientes en los gobiernos locales para ejecutar proyectos y programas sociales; vi) plataforma legal, es decir que las leyes permitan e idealmente incentiven la participación ciudadana; vii) descentralización política, es decir que las autoridades municipales sean elegidas democráticamente; viii) visión territorial del desarrollo.

En la misma perspectiva y en relación al diseño institucional del presupuesto participativo, hay coincidencia en el aporte de tres cuestiones centrales: i) la importancia de la deliberación en el proceso, es decir, de la capacidad de los participantes de tomar decisiones, por lo menos en cuanto a priorizar las inversiones a realizar; ii) la existencia de reglas e información asequible, incluyendo los criterios de asignación de recursos y la información presupuestaria básica; iii) la participación directa de la alcaldía en la coordinación e implementación de todo el proceso en sus distintas fases. Mientras mejor se resuelven estas tres cuestiones, mayores resultados se obtienen.

### 2.2.3. Los actores o participantes del presupuesto participativo

El tema de quienes participan, como lo demuestra la literatura, no está resuelto, encontrándose en la mayoría de los casos documentados, un grupo dinámico y hasta “promotor” de la iniciativa, que es muy variado y va desde un partido político (Brasil) y las autoridades gubernamentales nacionales (Perú), hasta agrupaciones indígenas que lideran el proceso como Cotacachi en Ecuador (Ospina, 2005) o varios casos en Bolivia (Bazoberry, Solis y Rojas 2005; Albó, 2004), o grupos de productores (varios casos en Colombia y Nicaragua) con una fuerte visión del desarrollo orientado al fortalecimiento/transformación productiva.



En general, no existe evidencia clara de la participación de los sectores más pobres en estos procesos, lo que resulta comprensible, dado que éstos, precisamente por su situación de pobreza, más que participación lo que tienen son demandas, que buscan canalizar directamente con el Estado. Estos sectores además carecen de organización, si consideramos que estos procesos tienden a canalizar el diálogo, desde los intereses y las organizaciones sociales (Przeworski, 1999). En la experiencia de los países andinos y de los centroamericanos, los más pobres y los más vulnerables, entre los que se encuentran las mujeres, no se incorporan. En esta perspectiva, la incorporación de los sectores más pobres, dada la frecuente segmentación territorial de la pobreza y la estructura piramidal territorial de participación, inaugurada por Porto Alegre y replicada por otras experiencias (varios casos en Perú, Ecuador y Colombia), constituye un mecanismo de inclusión importante.

Junto con los más pobres, como tendencia general, tampoco participan los empresarios y los grupos de poder local, quienes resuelven sus intereses por otras vías institucionales o por decisiones extra territoriales. Ciertamente es, que en algunos casos, los más pobres son excluidos por los grupos que dominan el proceso (durante buen tiempo eso ocurrió con los empresarios de las flores en Cotacachi, Ecuador), pero en los más de ellos, no se muestran interesados en procesos, que en última instancia, no tienen implicancias mayores para sus actividades.

Por su parte, la participación de los técnicos y profesionales de las municipalidades en el proceso resulta fundamental para combinar la lógica de las necesidades inmediatas, con aquella otra referida al planeamiento a mediano y largo plazo. En general, en los procesos más sostenidos y con mayor antigüedad, su incorporación y su interés han sido crecientes, como ocurre también en aquellos otros que tienen liderazgo en una gestión municipal fuerte como Cotacachi (Ortiz, 2004; Ospina 2005), Santo Domingo de los Olleros y Anta en Perú (Grompone, Hernández y Huber, 2008). Junto con ellos, el **involucramiento de "profesionales" de la sociedad civil** – frecuentemente personal de ONG o de la cooperación internacional – es muy importante.

En esta materia, como en otras, es claro que estamos hablando de tendencias generales, porque la situación varía de un país a otro y también dentro del mismo, debido a la variedad de elementos en juego en este terreno.



#### 2.2.4. Sobre los momentos del presupuesto participativo

Aunque con variaciones, los distintos ejercicios del presupuesto participativo, más allá de las particularidades determinadas por distintos contextos e historias y por los respectivos arreglos institucionales, diferencian cinco momentos: un primero, de convocatoria a los participantes, que por lo general, reciben alguna forma de capacitación que les facilita su intervención en el segundo momento, que es de identificación de necesidades y su vinculación con los recursos del territorio o con planes previamente definidos (participativamente o no) y que por lo general combina objetivos de desarrollo económico con proyectos de servicios sociales. Un tercer momento, es de formulación de proyectos, por lo general con el apoyo de un equipo técnico en el que participan funcionarios municipales y frecuentemente agentes externos (iglesias, ONG, cooperación, etc.), que son presentados a la municipalidad, para su aprobación. El papel de los equipos técnicos es muy importante, ya que con frecuencia, son los que articulan los proyectos de transformación económica y productiva con aquellos de cambio institucional. El cuarto momento, es la ejecución, que en muchos casos viene acompañada de vigilancia y control desde la sociedad civil. Finalmente, hay un último momento que corresponde a la rendición de cuentas y la evaluación.

Aunque los arreglos institucionales varían de acuerdo a distintas cuestiones, entre ellas el contexto y el marco legislativo en el que se inscriben las experiencias, es claro que a lo largo de los distintos momentos, en todos los casos, se suponen capacidades en la sociedad civil, pero también en los funcionarios, que son heterogéneas y desiguales, lo **que determina uno de los "cuellos de botella" más significativos en todo el proceso.** Así, las posibilidades de acceso a información y manejo de herramientas de planeamiento, por ejemplo, se convierten en factores de diferenciación en la participación, **determinando "poderes" distintos entre los actores.**

#### 2.2.5. Sobre los resultados del presupuesto participativo

Aunque, como resulta obvio, no se puede hablar de efectos generales del presupuesto participativo, en principio, en la literatura de balance de las experiencias, se le reconocen importantes efectos intangibles, que no son poca cosa: mejoran la gobernabilidad local, contribuyendo a la generación de cambios en la cultura política y el comportamiento de un importante número de organizaciones y actores sociales, y también en algunas instituciones públicas y privadas; mejora la combinación de formas de democracia representativa y de aquellas de participación que caracterizan al proceso; renuevan y



relegitiman el sistema político, además de animar la articulación de sociedades civiles débiles y fragmentadas **en el espacio local, alentando un "sentido común" alrededor de la concertación** – que es entendida de distintas maneras – como forma de gestionar el desarrollo del territorio; impulsan también la construcción de un espacio público local, en el que distintos actores buscan construir/reconstruir relaciones basadas en la confianza, facilitando su articulación en redes.

Aunque limitadamente, permiten el surgimiento de nuevos liderazgos territoriales y **"ordenan" las lógicas de intervención de distintos agentes externos** (programas y sectores sociales públicos, ONG, iglesias, etc.), ratificando la territorialidad de la política e incrementando la capacidad de interlocución de las sociedades locales con el Estado. Además, es claro que alientan una cultura de la cooperación y permiten mecanismos de resolución de conflictos locales, mejorando, en muchos casos, la posición de los movimientos sociales participantes. Adicionalmente, lo que no es menos importante, promueven algunas transformaciones económicas, productivas y sociales, aprovechando la perspectiva del territorio y de sus articulaciones posibles (urbano/rural, espacios mayores, etc.)

Las experiencias más virtuosas y más largas en el tiempo, Porto Alegre por ejemplo (Utzig, 2001), muestran otros logros más visibles, que también conviene tener presentes: i) el incremento de la legitimidad democrática de la gestión pública que se muestra capaz de coordinar la participación con las decisiones técnicas en el proceso; ii) la formulación de planes detallados de inversiones que se cumplen y que no fragmentan los recursos, permitiendo la consolidación del territorio; iii) el avance en la cobertura y en la calidad de diversos servicios municipales; iv) una importante transferencia de recursos hacia los sectores más pobres; vi) la introducción de mecanismos de gobernabilidad social que al transferir decisiones a las comunidades, descargan de presiones políticas a la burocracia.

En general, creemos que existe evidencia consistente en tres cuestiones: i) la irreversibilidad de los presupuestos participativos depende del empoderamiento de la población, de su comprensión del proceso y de la constatación de los beneficios que éstos aportan, los que son definitivamente variables y van desde el acceso a servicios hasta el reconocimiento simbólico; ii) las nuevas formas de producción informal y de resistencia económica se vinculan con estos procesos, y lo hacen más significativamente que las formas tradicionales, porque representan para ellos una oportunidad de innovación; iii) a



nivel político, los presupuestos participativos permiten un camino de respuesta a las exigencias actuales de ciudadanía y gobernabilidad, y crean mejores condiciones para enfrentar los desafíos que supone la gobernanza territorial.

### 2.2.6. Sobre los límites del presupuesto participativo

Más allá del creciente entusiasmo que despiertan, entre académicos y analistas de las políticas públicas, como instrumentos que pueden contribuir a acabar con la pobreza y la falta de gobernabilidad entre los ciudadanos de países en vías de desarrollo, aportando a una nueva gobernanza democrática en los territorios donde se implementan, las distintas experiencias identificadas muestran que existe una importante tensión entre su validez interna y las condicionalidades externas que las determinan. Los contextos nacionales **resultan, en general, determinantes para “facilitar” o “bloquear” el interés y la importancia de estos procesos**, que generalmente, salvo la experiencia brasileña, tampoco suponen, el acceso a grandes recursos.

Las distintas restricciones en la participación, resultantes de las características del proceso, se profundizan por las diferencias que se observan en materia de las capacidades que se requieren para intervenir, lo que se evidencia muchas veces, especialmente en los territorios más pobres, en las debilidades en el planeamiento, la definición de prioridades y la formulación de proyectos, lo que en varios países (Perú, Bolivia y buena parte de Centro América) se añade a la indefinición y a la superposición de funciones que se observan en los distintos niveles del Estado.

El ámbito excesivamente restringido del mecanismo – municipal, por regla general – tiende a favorecer relaciones clientelísticas entre el alcalde y los organismos estatales de los que depende en algunos casos: Ecuador (Ospina, 2005), mientras que en otros como Bolivia (Bartholdson, 2002) y Perú (Torres, Grompone y Barrenechea, 2008), tales lazos se dan muchas veces con los propios agentes participantes. La organización del proceso, que frecuentemente es marcadamente sectorial – a través de mesas o comités temáticos especializados – no contribuye a un análisis y gestión integrada del territorio, a pesar del innegable avance que se registra en muchas experiencias, fundamentalmente andinas, en la organización y zonificación de éstas, en la perspectiva del aprovechamiento de sus **recursos naturales y de las “vocaciones productivas” de los territorios**.

En general la invocación a la participación que se hace en muchos de estos procesos, resulta cada día más conflictiva porque debe enfrentar la confluencia perversa entre



quienes la afirman, subrayando la necesidad de un Estado que se desprende de sus responsabilidades, transfiriéndolas a una definición imprecisa de sociedad civil y quienes, convencidos de la necesidad de cambio y del sentido del conflicto como estructurador social, promueven la creciente intervención ciudadana en los asuntos públicos como un elemento sustantivo para la construcción de democracia (Dagnino, 2004).

## 2.2.7. Dos casos exitosos de presupuesto participativo

### La experiencia de Porto Alegre

En Porto Alegre, el PP fue concebido como un sistema por el cual el gobierno municipal comparte con la comunidad la formulación de un plan detallado de inversiones. Su proceso fue posible gracias a un pacto político no escrito entre la municipalidad y las asociaciones de la población que participan en un proceso abierto de debate y decisión, quedando establecido que todas las demandas y propuestas de la población se canalizan a través de este mecanismo. Las partes involucradas son tres – el ejecutivo municipal, la legislatura y la comunidad – siendo que teóricamente (no ha ocurrido nunca), la **Cámara de “vareadores” (democracia representativa) puede romper el pacto existente entre el Ejecutivo y la comunidad, pudiendo aprobar un presupuesto incompatible con las decisiones del presupuesto participativo.**

El proceso consta de tres etapas, las dos primeras a través del mecanismo y la tercera por medio de la legislatura. En la primera (marzo-junio), el pueblo participa directamente en asambleas territoriales (16) y temáticas (5), definiendo las prioridades y eligiendo sus representantes (delegados y consejeros); en la segunda (junio-diciembre), que se caracteriza por ser un proceso generalizado de negociaciones, las instituciones representativas del presupuesto participativo, trabajan junto al gobierno (Coordinación de Relaciones con la Comunidad y Gabinete de Planeamiento) para formular el presupuesto y el plan de inversiones; simultáneamente, en la tercera etapa (a partir de octubre), el legislativo empieza a discutir y negociar la propuesta, en un proceso complejo de negociaciones y de presiones. Las inversiones se distribuyen utilizando tres criterios – población total de la región y de los distintos territorios, la deficiencia en el acceso a determinada infraestructura y la prioridad dada por cada territorio a determinada categoría de infraestructura (desagües, vivienda, educación, pavimentación de calles, etc.) – lo que hace que el sistema de distribución territorial de los recursos no



dependa del grado de movilización de las poblaciones.

La estructura participativa combina el principio territorial (todos los habitantes por barrio, región y ciudad) y el funcional profesional que agrupa en mesas temáticas a los distintos grupos de interés, grupos sociales con requerimientos específicos y asociaciones civiles de interés puntual. El método es el de asambleas de base y delegados que se integran en foros regionales, mientras paralelamente se crean los órganos temáticos. Los delegados territoriales y temáticos integran un consejo representativo para toda la ciudad que adopta la forma de una pirámide trunca que une a todas las partes en el Consejo del Presupuesto Participativo, que termina en un Congreso de la Ciudad que reflexiona sobre su desarrollo en el largo plazo. La deliberación colectiva organizada y racional es la base del sistema y se apoya en información completa y en el discernimiento de la distribución equitativa de los recursos con una visión prospectiva.

**Dentro de los distintos “logros” particulares de la experiencia hay que señalar que la gestión de Porto Alegre mantuvo un superávit fiscal por más de 10 años a pesar de que en promedio, el gasto de capital en relación con el gasto total subió en forma significativa por el crecimiento sostenido de la recaudación que se explica por la reforma tributaria implementada y por la efectividad/legitimidad del mecanismo. El incremento del acceso a servicios (agua, desagüe y limpieza pública) fue muy alto. La composición de los planes de inversión muestra una importante transferencia de recursos hacia los sectores más pobres durante los últimos quince años, generándose una cultura de la “solidaridad negociada” entre los líderes populares que apoyan frecuentemente las demandas de las comunidades más pobres en el proceso (Abres, 1998).**

En el tiempo transcurrido, es claro que los conflictos entre la comunidad y el gobierno, son de naturaleza fundamentalmente administrativa, mientras aquellos que se producen con el legislativo, son de naturaleza política y hasta institucional, habida cuenta que hay conflictos de poder y de legitimidad que resultan inevitables. El primero, se expresa en la lucha por competencias y recursos, mientras que el segundo tiene que ver con las inevitables tensiones entre democracia representativa y democracia participativa. En este sentido, la historia del mecanismo en Porto Alegre, demuestra que en los conflictos entre ambos sistemas democráticos, no existen respuestas finales ni razón en un lado o el otro.



### **La experiencia de Chancay (Huaral), Perú**

El distrito de Chancay, está ubicado en la provincia de Huaral (Lima) y cuenta con una población cercana a los 40,000 habitantes, 40% de los cuales viven en zonas rurales. 27% de su PEA es agrícola y 21% se dedica a la pesca artesanal. El alcalde y su Consejo privilegiaron desde antes del establecimiento del PP, la participación de vecinos y comunidades, iniciando hace unos años un proceso de consulta y discusión descentralizada, en el que regidores y técnicos del municipio, discutieron con la población sus prioridades y posibles asignaciones presupuestales. Al momento de aprobación de la ley nacional que ordena la implementación del PP, Chancay se encontraba ya con su Plan de Desarrollo Concertado, formulado de manera relativamente participativa. El primer esfuerzo (2003), fue divulgarlo masivamente y someterlo a discusión, recogiendo los aportes de los distintos sectores que fueron organizados en 7 grupos: organizaciones territoriales, organizaciones femeninas, gremios empresariales, organizaciones productivas, clubes juveniles, organizaciones culturales, religiosas y educativas, finalmente, organizaciones del adulto mayor y los discapacitados.

La calidad del Equipo Técnico Municipal y el liderazgo del Alcalde, lograron convocar a los principales actores sociales a la elección del Consejo de Coordinación Local, que tiene 60% de representantes municipales y 40% de la sociedad civil. La representación de ésta, al corresponder a sectores de actividad – que a su interior se organizan territorialmente – permite que la vinculación claramente definida entre el representante y un grupo de pertenencia condicione la acción de los representantes en tanto delegados que tienen que rendir cuentas, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de experiencias conocidas. Organizadas las instancias, el municipio lidera el proceso de desarrollo de capacidades para la participación, mediante un proceso de talleres territoriales para los distintos agentes participantes: en ellos, aprenden herramientas para acceder a la información presupuestaria y de diagnóstico del distrito, descubren una visión de su territorio que combina necesidades con recursos y potencialidades y reciben la información exacta sobre los montos disponibles. Tras ellos, se organiza un segundo ciclo de talleres temáticos, organizados alrededor de los ejes estratégicos del Plan de Desarrollo.

Ambos ciclos de talleres son facilitados por los técnicos de la municipalidad y por agentes externos (ONG, parroquia, etc.), pero son presididos por los regidores, que se comprometen por esta vía, a intervenir en todo el proceso. Al concluir éstos, se precisan



las prioridades y se definen los perfiles y fichas técnicas de los proyectos que son evaluados y completados por el Equipo Técnico Municipal –que más recientemente incorporó a 2 representantes de la sociedad civil – que finalmente se formalizan en la Asamblea Distrital del PP y son presentados al Consejo Municipal. La participación de los representantes municipales en los talleres, hay que anotar, los compromete con las propuestas de la sociedad civil, lo que hace que no se produzcan entrampamientos en el espacio democrático representativo.

Independientemente de sus resultados puntuales, la experiencia de Chancay muestra la importancia de la capacitación, para el empoderamiento de las organizaciones sociales y su apropiación del proceso. Este resultado ha sido muy importante en este caso porque las nuevas autoridades municipales (2006), de una agrupación política distinta a la de la gestión anterior, fracasaron en su intento de cambiar el proceso y restringir la participación ante la resistencia y protesta de las distintas organizaciones.

### 2.2.8. Algunas lecciones

De la revisión de distintos casos exitosos del PP, se desprenden algunas lecciones “operativas” que vale la pena considerar: i) **la importancia de estructuras, procesos y reglas operativas claras y transparentes que se van “adaptando” a las dinámicas reales;** ii) **la necesidad de criterios objetivos para la determinación de los recursos de inversión disponibles en los procesos;** iii) **la importancia de crear “habilidades” para vencer la cultura política de la confrontación y para crear espacios de negociación de demandas diversas;** iv) **la necesidad de establecer arreglos claros entre los componentes de representación y los de participación en los procesos;** v) **la necesidad de tener responsabilidades claramente definidas;** vi) **la importancia del acceso oportuno y simétrico a la información necesaria para participar;** vii) **la conveniencia de definir una secuencia clara del proceso, que se inicia con la convocatoria a los participantes y concluye con la rendición de cuentas y la evaluación del proceso;** viii) **la necesidad de relacionar desde el primer momento las necesidades de la población con los recursos disponibles e idealmente con un planeamiento participativo previamente establecido;** ix) **la utilidad de la comunicación horizontal a lo largo del proceso.**



## 2.3. El asociativismo municipal: las mancomunidades como mecanismo para la gobernanza territorial

El asociativismo municipal en América Latina tiene una historia relativamente corta, a diferencia de lo que se observa en la mayoría de los países del norte. La significativa centralización de las decisiones y la concentración de funciones y competencias en el gobierno central, que caracterizó al Estado latinoamericano en la primera mitad del siglo pasado, explican en parte el poco peso de las municipalidades y de su asociativismo. Conviene recordar que en toda la región existen apenas cerca de 16,000 municipios – uno por cada 31,402 habitantes – número éste que contrasta con los 36,785 existentes en Francia, país municipalista por excelencia. En este contexto, es comprensible que las primeras asociaciones municipales surgidas en el continente desde los años cuarenta del siglo pasado<sup>9</sup> establecieran una tradición de acción con fuerte acento reivindicativo y demandante tanto de interlocución política y reconocimiento como de transferencia de recursos ante el gobierno nacional, generando una organización fuertemente corporativa, dispersa en sus políticas y poco integrada a procesos nacionales mayores (FLACMA, 2003 y Quintero López, 2006).

Este tipo de asociativismo claramente presente en las asociaciones municipales nacionales de 18 países, aunque tuvo una afiliación voluntaria, a excepción del caso de Honduras, se preocupó – aunque de manera poco sistemática y tradicional – de desarrollar capacidades entre sus asociados<sup>10</sup> en materias de gestión, administración y funcionamiento municipal, así como en aspectos vinculados a la legislación municipal. En algunos países – especialmente en Centro América – en los últimos años, fuertemente alentadas por la cooperación internacional y por los procesos de descentralización en curso, empezaron **a abordar temas de gobernabilidad y gestión moderna, “participativa”** y transparente. En cualquier caso, es evidente que su principal virtud ha sido la afirmación del espacio municipal y la presión por el reconocimiento de su identidad.

En los últimos años, distintos procesos de descentralización, como expresión del nuevo rol de los órganos subnacionales y locales de poder, por la necesidad de recuperar la **efectividad del gobierno “acercándolo” a los ciudadanos, y de responder a las exigencias**

---

<sup>9</sup> La Asociación de Municipalidades de Ecuador (1941) y la Asociación Brasileña de Municipalidades (1946) fueron las primeras. La Federación Dominicana de Municipalidades (2000), es la más reciente.

<sup>10</sup> Tan débil ha sido su desarrollo institucional en este campo que distintas investigaciones (FLACMA, 2003; Quinteros López, 2006), registran su desconocimiento de las bases de datos regionales más importantes sobre buenas prácticas municipales (Hábitat, DEMUN, PGU, USAID, URBAL, IULA, Red GTZ, LogoLink, etc.).



de la globalización (BM, 1997)<sup>11</sup>, se afirmaron en la región, generando nuevos desafíos y diversas oportunidades, enfrentando las limitaciones existentes para la gestión territorial. El aliento a nuevos arreglos institucionales como parte de una reforma política, administrativa y en menor medida fiscal, supuso que la toma de decisiones locales, paulatinamente adquiere mayor relevancia en el conjunto del sistema de gobierno, debido a la transferencia más o menos sistemática de funciones, así como a la apertura gradual de firmas de participación que van modificando las instituciones formales y cambiando las condiciones de funcionamiento de las informales, generando nuevos arreglos y moldeando en otros términos la gobernanza local.

Es en este contexto nuevo que empieza a surgir una modalidad distinta de asociativismo municipal que resulta más vinculada al desarrollo, a la gestión asociada a territorios y servicios, y a la promoción/construcción de alianzas para lograrlo. Más proclive a los acuerdos transaccionales, esta modalidad expresa el encuentro de los procesos tanto de consolidación y fortalecimiento del sistema democrático en la región, como de las dinámicas de desarrollo económico y social local, que resultan indispensables en el contexto de la globalización (Quintero López, 2006)<sup>12</sup>. Es fundamentalmente a este tipo de asociativismo al que nos interesa referirnos por que se supone de innovación y por las posibilidades que ofrece de dar respuesta al desafío que enfrentan los territorios, especialmente los rurales y pobres.

La nueva modalidad está lejos de ser tan uniforme como la primera, entre otras cosas porque responde a un doble desafío: i) responder a las necesidades sociales, económicas y culturales de los territorios, que se manifiestan muchas veces en movilizaciones y demandas de vida digna y desarrollo, desde la población; ii) resolver las urgencias de administración del territorio, a partir de funciones y competencias de carácter administrativo. Como es obvio, las dos exigencias que son de naturaleza distinta, son atendidas de manera variable: algunas experiencias se concentran fundamentalmente en una de ellas, mientras otras combinan ambas o intentan hacerlo. El cuadro resultante, además de provisorio, porque se trata de dinámicas relativamente nuevas (máximo 12 años), es sumamente heterogéneo porque está mediado por la diversidad de situaciones que se derivan de los distintos contextos y legislaciones nacionales, pero también de las historias particulares, y de los actores y movimientos, actuando en los varios territorios involucrados en estas experiencias.

---

<sup>11</sup> The World Bank: The State in a Changing World. World Development Report 1997, The World Bank, Washington D.C., 1997.

<sup>12</sup> Quintero López Rafael, Asociativismo municipal en América Latina. Gobiernos locales y sociedad civil: asociaciones de gobiernos locales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, el Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Editorial Aby Yala, 2006.



El cuadro siguiente intenta entregar una panorámica de la situación, siendo claros, que en el análisis que sigue, nuestro interés está centrado en las experiencias de lo que denominamos mancomunidades municipales. El cuadro es apenas un esquema, dado que incluso varias de las asociaciones que corresponden al modelo de asociativismo más tradicional (Argentina, Guatemala, Honduras y Brasil), están alentando entre algunas de sus asociadas, la formación de mancomunidades y formas equivalentes de asociación territorial, de acuerdo a sus contextos y a sus propias capacidades de adaptación.

**Cuadro 5. Asociativismo municipal por tipo, rol y ejes temáticos**

Orientación general	Tipo	Rol	Ejes temáticos	Ejemplo
Asociativismo gremial	Asociaciones Nacionales	Representación gremial y política de las municipalidades ante el gobierno central, el Estado y la sociedad civil	Defensa de autonomía local. Prestación de servicios a sus asociados (capacitación en gestión y asesoría jurídica)	Asociación Brasileña de Municipalidades
	Asociaciones Regionales o subnacionales	Representación gremial y política de las municipalidades ante el gobierno regional, nacional y las instancias regionales de Estado y sociedad civil en el contexto de la descentralización	Representación y prestación de servicios a sus asociados (compras conjuntas, conectividad, capacitación, cobro de impuestos)	Asociación de Municipalidades de Santa Cruz (Bolivia)
Asociativismo Mancomunitario	Mancomunidades	Integración y sinergia de acciones, promoción del desarrollo, incidencia política	Desarrollo territorial. Prestación colaborativa de servicios a miembros y ciudadanos (ordenamiento territorial, desarrollo económico)	Mancomunidad del Andino Central, Piura (Perú)



			productivo, vialidad, etc.) Identidad territorial	
	Mancomunidad es temáticas	Propuestas sectoriales y puntuales	Ejes y proyectos específicos (turismo rural, salud, etc.)	Mancomunidad de Municipios del Sur de Petén (Guatemala)

### 2.3.1. Los objetivos de las mancomunidades municipales

La definición más frecuente de mancomunidad municipal se refiere a ella: como la asociación de dos o más municipios colindantes, que se unen voluntariamente, usando su capacidad asociativa para resolver temas que les son comunes.

Aunque dicha definición obvia la necesidad de armonizar el funcionamiento de los territorios reales y su definición administrativa<sup>13</sup>, dejando de lado la necesidad estatal de cambiar sus definiciones de gestión territorial, fortalecer su propia base democrática y contribuir a la reconstrucción de la conciencia territorial, esta vez, desde el ejercicio de la gobernabilidad democrática (Molina, 2006), es indudablemente la más recurrida porque alude a la coordinación de acciones de interés compartido, que incluyen la posibilidad de asumir competencias de manera más efectiva.

Se trata, en consecuencia, de la definición más utilizada, entre otras cosas, porque las mancomunidades realmente existentes, se basan en acuerdos libres, que respondiendo a distintos objetivos, apuntan en última instancia (en algún momento de su acción) al desarrollo y la gobernanza territorial.

Como resulta obvio, las experiencias, que se encuentran en distintos momentos, nacieron con objetivos particulares, que pueden agruparse alrededor de cuatro grandes temas: i) la provisión de servicios para sus integrantes; ii) la capacidad de administrar y gestionar competencias o sistemas administrativos (vgr. el cobro asociado del impuesto a la propiedad inmueble rural como el inicio de la mancomunidad de municipios del Chaco boliviano)<sup>14</sup>; iii) la generación de capacidades productivas y excedente (vgr. la

<sup>13</sup> Esta es la definición que predomina en la legislación regional sobre el tema. Son los casos tanto de la Ley de Participación Popular boliviana cuanto de la más reciente Ley de Mancomunidades Municipales peruana.

<sup>14</sup> Ese fue el “disparador” de uno de los procesos más interesantes y complejos de asociativismo en Bolivia. La mancomunidad, que agrupa a 16 municipios de tres departamentos (Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija), es la que ha avanzado más en ordenamiento y planificación territorial y en proyectos productivos, aprovechando al máximo la legislación boliviana que alienta y apoya el asociativismo al punto que el 85% de los 314 municipios, están mancomunados.



mancomunidad Bigote-Serrán en Piura Perú<sup>15</sup>); iv) la afirmación de una identidad territorial como base para el desarrollo (vgr. el Hermanamiento Interfronterizo binacional El Paraíso-Nueva Segovia, Nicaragua-Honduras)<sup>16</sup>.

En general, a la luz del país que tiene, sin duda, la experiencia más compleja y rica en esta materia (Bolivia) (Plaza y Rivera, 2003), las mancomunidades responderían a 5 objetivos, 4 de ellos dependientes de los municipios y uno vinculado a decisiones del Estado central, como se ve en el cuadro siguiente:

**Cuadro 6. Objetivos de las mancomunidades**

<b>Objetivos</b>	<b>Campos temáticos</b>
Respuesta a la necesidad de economías de escala y efectividad en sus funciones	i) gestión ambiental y de recursos naturales; ii) gestión del potencial económico y seguridad alimentaria; iii) administración de servicios comunes; iv) acceso a fondos de inversión y cooperación; v) formación de empresas
Construcción de visiones estratégicas y articulaciones para la gobernanza territorial	i) planes de desarrollo mancomunados; ii) proyectos y programas de infraestructura vial y de riego supra municipal; iii) estrategias de desarrollo sectoriales; iv) planificación y ordenamiento territorial ampliado; v) explotación de externalidades, provisión de servicios públicos ampliados y emprendimientos regionales.
Representación política conjunta y de articulación territorial ampliada	i) representación política de unidades socioculturales similares; ii) integración de competencias y acciones ante otros niveles de gobierno; iii) incidencia en planes, políticas y proyectos de escala superior; iv) integración municipal o supranacional.
Fortalecimiento de capacidades administrativas y funcionales	i) apoyo técnico en gestión municipal; ii) capacitación de sus miembros en ejecución de proyectos municipales y supra municipales; iii) adecuación a requerimientos de administración nacional.

<sup>15</sup> La mancomunidad cuenta con una experiencia exitosa de organización de los productores de 6 distritos de Piura y cuenta con proyectos en marcha de producción y exportación de cacao orgánico, producción y comercialización nacional de frijol y conservación de bosques secos y áreas naturales; todo ello al lado de un Plan de Ordenamiento Territorial ya en marcha.

<sup>16</sup> Se trata de 3 asociaciones municipales y mancomunidades que llevan adelante un Hermanamiento Interfronterizo que responde a la construcción social de un solo territorio y que está basado en un Plan Estratégico, uno de desarrollo Integral, la Agenda Ambiental y el Proyecto Expoventa, a través de alianzas multiactorales y distintos procesos participativos.



Respuesta a necesidades del gobierno nacional	i) mancomunidad obligatoria de municipios de escasa población; ii) articulación de inversión pública; iii) apoyo a planes y programas nacionales de lucha contra la pobreza o de desarrollo económico.
---	--

### 2.3.2. La importancia del contexto para el éxito de las mancomunidades

A la luz de las distintas y heterogéneas experiencias en curso, en los distintos países de la región, es claro que hay un conjunto de elementos del contexto que crean condiciones mejores o peores para la viabilidad de las mancomunidades como mecanismos posibles de gobernanza territorial. En principio, es evidente, la importancia de la legislación nacional en la materia. En una primera instancia, estas formas de asociativismo debieran ser definidas como instrumentos de ordenamiento territorial que faciliten la articulación y la acción administrativa del Estado, lo que supone que estén normativamente facultadas para tal fin. La situación es muy heterogénea en la región, tanto en lo que hace a las competencias de las propias municipalidades, como al alcance de las mancomunidades. En el primer caso, las normas más avanzadas (Bolivia, Brasil, Ecuador y algunos países **centroamericanos**), **les dan atribuciones para promover el “desarrollo integral” en sus territorios**, lo que posteriormente sirve de soporte a la propia noción normativa de mancomunidad. No es ese, sin embargo, el caso en países como Perú, donde tanto la legislación municipal como la recientemente aprobada ley de mancomunidades, siguen siendo materia de disputa.

La existencia o no de regiones, por su lado, sigue formando parte del debate político y de las soluciones legislativas que se buscan en el continente y hasta ahora, más allá del plano discursivo, éstas siguen siendo priorizadas desde enfoques de gestión administrativa, antes que de ordenamiento y gestión territorial. Aunque es innegable la necesidad de encontrar interlocutores válidos para el desarrollo territorial, en general, la experiencia relativamente exitosa de distintas mancomunidades que han avanzado en la atención de problemas concretos de pobreza y generación de empleo con excedente en un marco de desarrollo con equidad, son aún poco visibles y no constituyen, por ello, argumento lo suficientemente fuerte para pensar una articulación efectiva de los sistemas públicos de planificación, inversión pública, programación de operaciones, presupuesto y servicios públicos.

La mancomunidad, que podría ser una buena respuesta como lo insinúa el caso boliviano, permite adicionalmente atender la dimensión del ejercicio pleno de ciudadanía. La Ley de Participación Popular del país altiplánico, fomenta la participación plena de la ciudadanía



en el diseño e implementación de las acciones de desarrollo territorial<sup>17</sup>.

En cualquier caso, siendo éste un asunto en disputa, lo que es evidente, es la necesidad de lograr marcos normativos que creen mejores condiciones para el fortalecimiento y desarrollo de las mancomunidades, porque es claro que en esta materia, como en otras, la realidad antecedió a las normas: primero fueron los procesos de asociativismo territorial (Bolivia, Ecuador, Perú, Nicaragua, etc.) y después la legislación. Aprender desde las experiencias en curso en nuestros países, debe ser una oportunidad.

### **2.3.3. Los actores o participantes en las mancomunidades**

Aunque las mancomunidades municipales y equivalentes, nominalmente existentes en la región, son más de tres centenares, no existe información detallada sobre buena parte de ellas, más allá de la registrada en las pocas sistematizaciones disponibles y alentadas por programas de la cooperación internacional. En todas ellas destacan, sin embargo, un núcleo de actores participantes en los distintos procesos.

En principio están las municipalidades que son las que dan origen a las mancomunidades. Ellas participan en estos procesos a través de sus autoridades, que son las que los lideran, pero también lo hacen con parte de sus equipos técnicos que contribuyen – en la medida de sus capacidades – al soporte profesional de las mismas. En la totalidad de los casos conocidos, la estructura organizativa primigenia de la mancomunidad está integrada exclusivamente por los alcaldes participantes y es inicialmente presidida por el alcalde que promovió la iniciativa, que frecuentemente es el que cuenta con mayor liderazgo político.

Muchas de las mancomunidades más exitosas tienen también desde su inicio la participación de la cooperación internacional al desarrollo, lo que involucra las más de las veces a ONG nacionales. Así, instituciones como la Fundación Tierra y CEPAD en Bolivia, FUNDE en Salvador, el Instituto de Estudios Ecuatorianos en Ecuador, el Foro Nacional en Colombia, el CIPCA en Perú y muchas otras más, aparecen ligadas a la promoción de las experiencias y a su asistencia técnica. Junto a ellas (frecuentemente y especialmente), aunque no exclusivamente en la región centroamericana, están presentes distintas agencias de cooperación bilateral: GTZ, AECI, USAID, DFID, DED, etc., ya sea

---

<sup>17</sup> No es casual, que dicho país tuviera al año 2004 más de 105 mancomunidades municipales formadas.



directamente o a través de sus programas asociados, a saber, programas promovidos por diversas agencias multilaterales. Su importancia, más allá de la asistencia, radica en el apoyo financiero inicial.

En diversos países (Bolivia, Brasil, Chile, Guatemala, Nicaragua, Venezuela etc.), el Estado a través de sus instituciones de promoción municipal también es, si no necesariamente un actor inicial, es uno de los primeros en sumarse. En otros países, la mayoría de ellos, se suma a las iniciativas, una vez en curso, fundamentalmente a través de su presencia sectorial local, especialmente del campo de los servicios (salud, educación, saneamiento). En algunos casos (Bolivia, Ecuador, Guatemala), las universidades se están involucrando en estos procesos a través de su aporte técnico profesional y de su capacidad institucional, especialmente en los campos del diagnóstico y el planeamiento.

Como tendencia general, recién cuando las mancomunidades llegan a plantearse el tema del desarrollo o del acceso a servicios, es que se presenta el asunto de la participación de la sociedad civil. Siendo muy variables los arreglos institucionales que se producen, en la mayoría de los casos, los actores priorizados son las organizaciones de productores. Sin embargo, la literatura muestra que en aquellos casos donde la mancomunidad se inicia en territorios con una identidad socio cultural fuerte, con organizaciones sociales de carácter étnico y comunitario con historia larga y activa (existen varios casos en los países con movimientos indígenas activos y organizados o con comunidades ancestrales), estos grupos están presentes y son convocados desde el momento inicial.

En general, a pesar de que el tema de la participación, en general no es un asunto cabalmente resuelto en estos espacios, hay dos cuestiones que resultan innegables en la mayoría de experiencias: i) se observa una tendencia creciente a que las organizaciones finalmente participantes sean aquellas que normalmente están desplazadas de los espacios nacional y regional, frecuentemente excluidas en la disputa por recursos y accesos, por otras de mayor peso social y de más capacidad de movilización social; ii) desde las mancomunidades, también como una tendencia, aunque más lenta que la anterior, se tiende a favorecer a aquellos actores con intereses en un ámbito espacial mayor al de cada uno de los municipios que lo componen (Molina, Dammert, Chiriboga y Ameller, 2007).

Como ocurre con los distintos mecanismos, no existe evidencia alguna de la inclusión de los sectores más pobres, lo que es comprensible dada la naturaleza de los mismos.



### 2.3.4. Sobre los momentos en el desarrollo de las mancomunidades

Aunque con grandes variaciones, dependiente de los distintos contextos, historias, legislaciones a arreglos institucionales particulares, en la mayoría de las mancomunidades se observa una secuencia similar, en la que arbitrariamente se pueden identificar cinco momentos. El primer momento de constitución, que involucra a las municipalidades, que en un proceso de diálogo (mediante foros y talleres, las más de las veces), identifican objetivos comunes y construyen una agenda compartida que crea las condiciones para su posterior institucionalización. El segundo momento, es de institucionalización, que implica la conformación formal y registro de la mancomunidad (alguna forma de personería jurídica, dependiendo de cada país) y la precisión de los objetivos, que exige de un diagnóstico para identificar recursos y potencialidades para su cumplimiento, lo que se constituye en base de su planeamiento.

En el tercer momento, las mancomunidades inician la construcción de distintas alianzas público-privadas, empiezan a gestionar recursos (más allá del aporte propio, pero limitado de cada uno de los municipios asociados), buscan constituir (no siempre pueden) su equipo técnico autónomo y convocan a los sectores de la sociedad civil que priorizan. En el cuarto momento, realizan su proceso de planeamiento estratégico y **construyen sus planes operativos, definiendo roles (“especialidades”) de los socios e** intentan asistirlos técnicamente, mientras desarrollan sus propias capacidades de gestión para la búsqueda y canalización de recursos para los proyectos que han formulado como consecuencia de sus planes.

Finalmente, en el quinto momento inician la implementación de los proyectos, amplían la participación ciudadana incorporando a los grupos y sectores vinculados más directamente a los proyectos, empiezan a generar más frecuentemente mecanismos de concertación espaciales y las más de las veces, incorporan el desarrollo económico local en tanto aliento y asistencia a las capacidades productivas. Como es obvio, esta secuencia – **que como tal tiene mucho de “tipo ideal”** – está asociada a las características **de cada proceso y a los distintos “juegos de poder” que se dan en ellos y que** ciertamente no desaparecen por la naturaleza colaborativa del esfuerzo.



### 2.3.5. Sobre los resultados de las mancomunidades

Resulta imposible hablar de efectos generales de la acción de las mancomunidades, porque éstos son muy heterogéneos y por distintas razones y con relativa frecuencia, estas formas de asociación subnacional, desaparecen casi tan rápido como aparecieron<sup>18</sup>. De las experiencias exitosas, sin embargo son claros sus aportes en distintas materias que tienen que ver con sus objetivos y que las afirman como mecanismos posibles y viables para la integración territorial y la gobernanza, permitiendo una gestión desde lo local-territorial en ámbitos más amplios, que permiten superar reivindicaciones y proyectos aislados e incluso polarizaciones étnicas que pueden ser excluyentes.

En los distintos casos exitosos que ya se conocen en algunos países de la región, es posible identificar diversos factores que contribuyen a su logro: i) la existencia de marcos legales que las apoyen y las hagan viables; ii) la propia definición de un marco institucional claro, consensuado; iii) la definición de objetivos estratégicos concertados entre sus miembros; iv) la capacidad de construir alianzas que vayan más allá de los actores municipales; iv) la capacidad de autofinanciar el mínimo de su funcionamiento, que debe expresarse en un equipo técnico propio y autónomo; v) la sustentación en esquemas relativamente amplios de participación, basándose en la identidad socio cultural; vi) la autonomía como condición para la colaboración y como base para su capacidad de implementar redes.

### 2.3.6. Sobre los límites de las mancomunidades

En principio, el principal límite de las mancomunidades es la propia debilidad de sus asociadas, es decir, las municipalidades en la región, las que mientras más rurales y pobres, más limitadas en términos de recursos, personal y capacidades, al extremo que, frecuentemente no logran cumplir con sus funciones y competencias más elementales. Su dependencia financiera de las transferencias del gobierno central las hace particularmente vulnerables a las decisiones y políticas de éste. Como es obvio, tales debilidades se trasladan con frecuencia a las mancomunidades, muchas de las cuales **nacen con el "pecado original" de sus asociadas. La frecuente ausencia de políticas públicas que las incentiven, especialmente en los ámbitos rurales y pobres, les impiden afirmar el cambio territorial e institucional que muchas veces pretenden.**

---

<sup>18</sup> Así, en el caso peruano, la Secretaría Nacional de Descentralización registra el surgimiento y desaparición de 9 Juntas de Coordinación Regional - equivalente departamental de las mancomunidades - en un lapso de 2 años. La Red de Municipalidades Rurales (REMURPE), a su vez, registra similar situación en el caso de una decena de mancomunidades (Ballón, 2008).



Esa recurrente falta de reconocimiento les impide dar los pasos indispensables de calidad de gestión y las limita a un localismo que paradójicamente, en muchos casos, termina expresándose en el intento de agendas demasiado amplias, que no permiten creer en resultados en una escala territorial favorables, en un plazo mediano de tiempo. En este contexto, la alta rotación del personal municipal más calificado e incluso la alternancia política de las autoridades en la gestión, afecta más de lo que se cree. Muchos de estos procesos que por su propia lógica, reiteradamente tienen un importante acento alcaldista o de las autoridades, con los inevitables tonos de clientelismo y cooptación, que mantienen importante presencia en el sistema y la cultura política regionales.

### 2.3.7. Dos casos exitosos de mancomunidades

#### **La Mancomunidad de la Gran Chiquitanía**

Esta asociación se constituyó en 1996, integrada inicialmente por 11 municipios, interesados en resolver el mantenimiento de caminos y la necesidad de recaudar los impuestos a la propiedad de bienes inmuebles rurales. Conformada como una persona colectiva de derecho privado en el marco de la legislación boliviana, llevó adelante, en 1999, su planificación estratégica a partir de un taller de planeamiento del desarrollo sostenible de la mancomunidad, que priorizó distintos proyectos de electrificación rural y caminos vecinales, definiendo tres políticas ordenadoras alrededor de estrategias de promoción económica a cargo de los municipios, la promoción del desarrollo social con equidad y basada en la participación ciudadana y la conservación de los recursos naturales y la preservación ambiental (Molina, 2000).

A partir de ese momento, la mancomunidad estableció distintas alianzas con actores públicos y de la cooperación, dedicándose, a partir de ellas, a la implementación de los lineamientos de su plan, incorporándose a la Asociación de Municipios de Santa Cruz y a la Fundación para la Conservación del Bosque Chiquitano. Con el apoyo de otras mancomunidades, logró la rebaja tarifaria de la electricidad para algunas de sus asociadas y promovió la creación de áreas protegidas municipales. La asociación ha sido bastante exitosa en el apoyo a la artesanía y ejecutó 14 proyectos concentrados en la producción, la educación y el ecoturismo. Hoy cuenta con 3 nuevos asociados y con una cartera importante de proyectos y acciones en los campos anteriores y aparece



fuertemente consolidada, ampliándose en su composición con 4 municipios más, que reciben los distintos servicios que presta, como resultado de un plan de auto fortalecimiento institucional que llevaron adelante el año 2003. Su equipo técnico es sostenido por los recursos de la asociación que cuenta con el 30% de las recaudaciones de impuestos a la propiedad rural (Plaza y Rivera, 2003).

El Plan Estratégico, entre 2004 y 2005 fue discutido intensamente con las poblaciones de todos los municipios y como resultado de ello, definieron avanzar en objetivos de equidad social, fortalecimiento de la gestión pública, potenciamiento de los clusters turísticos y forestales, mediante un plan de desarrollo ecoturístico, avanzando a la creación de una instancia de concertación público-privada, fortaleciendo en este proceso la Gerencia de la Asociación ([www.mancochiquitana.org](http://www.mancochiquitana.org)). En todo este proceso, al año 2007, la mancomunidad había logrado que sus asociadas usen la autonomía como instrumento de integración y desarrollo, trabajando con la Prefectura del Departamento en aspectos de capacitación participativa.

A pesar de sus logros y de los avances en su sostenibilidad, éste sigue siendo su límite mayor, junto con el localismo que todavía se observa en las acciones de algunas de sus asociadas.

### **La mancomunidad del Andino Central, Piura**

La mancomunidad que agrupa a 7 municipalidades de 2 provincias, ubicadas en 2 subcuencas del río Bigote-Serrán en Piura, al norte de Perú, se constituyó el año 2003 para gestionar eficientemente el desarrollo sostenible de los pueblos ubicados en ambas, articulando apropiadamente sus partes y promoviendo su integración geopolítica, económica y social, además de estimular el crecimiento de la producción y la productividad local, promoviendo procesos de transformación, buscando la rentabilidad de las actividades productivas y las demás actividades económicas mediante el fortalecimiento y construcción de alianzas entre los agentes locales. En esa perspectiva, la asociación se propuso desde el primer momento basarse en el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil que actúan en el espacio de la mancomunidad y promover el desarrollo humano de los pobladores y de sus capacidades.

Su punto de partida fue el plan de desarrollo estratégico de su territorio que dio origen al proceso de planificación concertada para el ordenamiento territorial de las subcuencas de



los ríos Bigote y Serrán, posible con los recursos obtenidos de un fondo público concursable. En ese proceso en el que participaron las distintas organizaciones de productores y representantes de diversos sectores de la sociedad civil, priorizaron algunos proyectos productivos que vienen implementando. Entre ellos, destaca uno de producción y comercialización de cacao orgánico, que cuenta con un centro de acopio y ha logrado exportar ya más de 60 TM de ese producto. Con una perspectiva similar, la mancomunidad apoya la producción y comercialización de otros productos agrícolas, y en acuerdo con un programa nacional, están comprometidos en el proyecto de conservación de bosques secos y áreas naturales. Hay que subrayar que el proyecto del cacao constituye una innovación productiva importante en el territorio: a través de la asistencia técnica y la difusión han logrado garantizar una producción orgánica a la que le han encontrado un nicho de mercado efectivo; el centro de acopio, además de facilitar la actividad de las organizaciones de productores, permite el control de calidad que se requiere para mantener el mercado conquistado.

La mancomunidad, aprovechando el apoyo limitado de la cooperación técnica y de una ONG local, ha priorizado tres campos de intervención – el desarrollo económico productivo, creando condiciones para la competitividad de los productores, el manejo ambiental de su espacio y su aprovechamiento para el ecoturismo y la vialidad para facilitar su integración y su acceso a otros mercados – todo ello apoyado por las comunidades campesinas y las organizaciones de productores de su ámbito.

Hasta hoy, la mancomunidad enfrenta algunas limitaciones que definitivamente interpelan sus logros. De un lado, no han logrado la sostenibilidad financiera mínima, lo que hace que su secretaría técnica dependa de los recursos de una ONG y de la cooperación, afectando su autonomía. Del otro, no terminan de construir mecanismos más amplios de participación de las organizaciones, que a pesar de contar con una clara identidad sociocultural, tienen simultáneamente fuerte identificación local. Sin embargo, es importante señalar que a pesar de que en 2006 se produjeron cambios político-electorales en 5 de sus asociadas, las nuevas autoridades ratificaron su compromiso con el proceso iniciado por la importancia que tiene hasta el momento (Ballón, 2007).



### 2.3.8. Algunas lecciones

De la revisión de varios casos exitosos de la integración de mancomunidades y asociaciones municipales similares, se desprenden algunas lecciones que conviene tener presentes: i) estos mecanismos son resultado de la vida local y no efecto de la legislación, que si bien puede contribuir a su desarrollo y fortalecimiento, no les da origen; ii) se sustentan en la autonomía municipal, pero también en la voluntad compartida para la mejor gestión y el desarrollo del territorio, en tanto suponen la creación de alianzas y sinergias y no la mera sumatoria de las partes a partir de un interés compartido; iii) resultan indispensables procesos relativamente largos de integración, construcción de consensos y planificación estratégica, que se ubican en un plazo mediano y que frecuentemente no concuerdan con las demandas y las necesidades de la sociedad en el corto plazo, lo que releva la importancia de la participación; iv) avanzan en la construcción de gobernanza territorial y se fortalecen en la medida en que incorporan a actores distintos (productores, ONG, universidades, etc.), pero también a los distintos niveles del gobierno; v) cuando implican el fortalecimiento y desarrollo de una identidad territorial, permiten superar la indiferenciación del territorio nacional y la atomización que se observa en los espacios locales.

### 2.4. Las alianzas público-privadas para el desarrollo

Las alianzas público-privadas han generado distintas expectativas sobre lo que pueden ofrecer para mejorar el desarrollo territorial. Existen dificultades para precisarlas, dados los diferentes intereses que frecuentemente están en juego. Aunque resulte complejo delimitarlas, conviene diferenciar aquellas estrictamente público-privadas de las otras más multisectoriales y orientadas al desarrollo. Las primeras, como es claro, generalmente se establecen mediante contratos entre dos partes, que se rigen por un marco legal claramente establecido y regulado y que cuentan con muy poca o ninguna participación de otros agentes sociales en su implementación y operación.

Las alianzas para el desarrollo, por el contrario, funcionan con una estructura legal más flexible y laxa, normalmente desprovista de regulaciones, e incorporan una participación activa de otros actores sociales, dado que la integración de distintos grupos tiende a ser considerada como un factor de éxito. La Fundación de las Naciones Unidas las define como colaboraciones voluntarias, por medio de las cuales grupos y organizaciones se comprometen a trabajar **juntos, compartiendo “los riesgos y los beneficios”, para llevar adelante una iniciativa específica** (Fundación Naciones Unidas y Foro Económico Mundial,



2003). Son éstas las que interesan en este texto, aunque frecuentemente se las confunde con las primeras, denominándolas indistintamente de la misma manera.

### **2.4.1. Los objetivos de las alianzas para el desarrollo: un poco de historia**

El retorno a la democracia en la década de los ochenta en América Latina, abrió un nuevo escenario para la política y para la acción social, que coincidió con los procesos de ajuste estructural y estabilización de la economía y de reforma estructural en el Estado y la política. Más allá del advenimiento de la democracia y del desarrollo en la región y de sus importantes límites (PNUD, 2004), ella permitió la creación de una esfera pública como un espacio en el que los distintos excluidos pueden problematizar una condición de desigualdad que se da en la esfera privada. Esto abrió la acción pública como posibilidad para que distintos sectores sociales cuestionen su exclusión de los arreglos políticos y económicos a través de la deliberación societaria. A ella se sumaron la competencia de partidos políticos, la acción de movimientos sociales, la organización más libre de distintas formas de articulación de los diversos actores que coexisten conflictivamente en la sociedad, alentando nuevas formas de interacción en la región, permitiendo el reconocimiento de los actores, inicialmente como condición de la democracia, posteriormente como posibilidad del desarrollo.

**Desde entonces, una instancia de diálogo público y “negociación” – “arena” – se forma cuando un grupo de actores públicos y privados se reúne para negociar una interpretación compartida sobre el contexto, el problema de desarrollo que se debe priorizar, las actividades, acciones y procesos mediante los que se pueden conseguir soluciones y los resultados e impactos conseguidos. A la vez que bregan por darle coherencia a la visión y la acción, los diálogos son también intensamente políticos, lo que hace que la democracia sea su escenario “natural” (Wilson, 2005).**

**En ese marco, confluyeron diversas experiencias de “desarrollo local” que se implementaban en el continente, interesadas por ampliar la escala de sus resultados y por influir en políticas nacionales más generales (Caccia Bava, 2003), y las experiencias de sistematización y difusión de los resultados de la cooperación en la lucha contra la pobreza, interesadas en promover nuevas formas de interacción entre Estado y sociedad civil, como parte de una visión de “governabilidad democrática”, que entiende la definición de la agenda y las políticas públicas como constitutivos de un ejercicio**



“colaborativo” entre el gobierno, las instituciones, la sociedad civil y los ciudadanos activos (Prats Catalá, 2001). Desde el desarrollo local, la transformación de los gobiernos municipales por el impacto de la participación ciudadana y las variadas construcciones institucionales que resultaron, se constituyó en la óptica desde la cual se miró la redefinición de las relaciones entre Estado, sociedad y mercado, en la definición de políticas públicas locales, buscando llegar al plano nacional y cuestionando el peso de las burocracias en las decisiones, especialmente en los espacios locales. Óptica ésta que fue alentada por la municipalización entonces implementada.

La idea de “concertación” resultante, se entendía como el mutuo reconocimiento de la legitimidad social y política de los distintos participantes, la que se expresa en garantías mutuas en relación con los derechos y los intereses considerados como mínimos por cada una de las partes. Esto permite que las divergencias devengan en discrepancias y los protagonistas avancen a la formación de compromisos reales, lo que en esencia constituye una nueva forma de diálogo público. Simultáneamente, distintas agencias de cooperación, en el marco del discurso de lucha contra la pobreza que las caracterizó en la década del 90, implementaron la construcción de alianzas público-privadas para su reducción. Definían así a los acuerdos que permitían sinergias y complementariedades de distintos participantes en su intervención y que además permitían ganancias en el rendimiento, que iban más allá de la agregación de recursos, implicando distintas formas de generación de activos esencialmente relacionados a las áreas de desarrollo humano y capital social. El supuesto de tales alianzas era que tenían capacidad de generar patrones de cambio, capaces de trascender de su escala de acción inmediata. Las alianzas así definidas, no eran otra cosa que las iniciativas conjuntas del sector público y el sector privado, el sector con fines de lucro y el sector sin fines de lucro, es decir Estado-empresa y sociedad civil, que participaban conjuntamente en el proceso de toma de decisiones (Fiszbein y Lowden, 1999).

Tales alianzas, que tenían como punto de referencia las experiencias primigenias de desarrollo local, dieron origen a distintos programas, especialmente de las multilaterales, que se implementaron en la segunda mitad de los noventa. Fueron particularmente **significativos los programas “Fortalecimiento Institucional con ONG” (FICONG), “Alianzas para la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe” y “Fortalecimiento de Alianzas Locales” (FORTAL).** Más allá de sus diferencias y particularidades, apuntaban a facilitar la cooperación entre los gobiernos, las empresas y las organizaciones cívicas de la región, en iniciativas para el desarrollo local y la reducción de la pobreza.

En ese contexto, diversos agentes de la cooperación buscaron evidenciar el potencial y la



capacidad transformadora de estas experiencias y de los “pobres” dentro de ellas<sup>19</sup>. A partir de la importancia que se le asignaba al empoderamiento de los pobres en el ámbito local, así como de la ayuda para fortalecer su capacidad económica y política, el enfoque del derecho al desarrollo empezó a aparecer como un marco conceptual potente y operativo. Se fue dando entonces un paulatino reconocimiento de la necesidad de comprender mejor los mecanismos y procesos que vinculan a los individuos y a las organizaciones locales, incluyéndolos dentro de las estructuras estatales, lo que les permite tener un impacto en la política nacional (Unsworth, 2001 y 2002).

Dicho discurso, sostenido en un modelo implícito **para el cambio “pro pobre”**, enfatiza la sinergia positiva entre la democracia, los mercados adecuadamente regulados y los derechos, donde los mercados y la empresa privada son la base para el pluralismo económico, en un escenario de democracia que facilita que los pobres luchen por sus derechos, a la vez que al fortalecer a la sociedad civil, se contribuye a presionar para lograr una situación que termine en un gobierno más efectivo e inclusivo, más permeable para la definición de políticas públicas y con mayor capacidad para la rendición de cuentas.

Estos procesos desembocaron en normas que consagraron formas institucionales de diálogo público: La Ley de Participación Ciudadana boliviana, la Ley del Presupuesto Participativo peruana, los Consejos de Desarrollo guatemaltecos, otras., mientras que **algunos otros establecieron “usos y prácticas” políticas más flexibles como el presupuesto participativo** y los varios Consejos Nacionales sobre distintas políticas públicas que existen hoy en el Brasil.

Los movimientos sociales, por su parte, buscaron también nuevas formas, espacios y mecanismos para su interlocución/interpelación con el Estado. Fueron particularmente efectivos los movimientos feminista, de derechos humanos y ambientales, pero también los indígenas y campesinos. Sus prácticas y experiencias sirvieron de ejemplo para otras **organizaciones sociales, generándose un “sentido común” sobre la importancia y la utilidad del diálogo público** y la importancia de sus diversas modalidades y herramientas.

Las diversas formas de diálogo público que se han dado en la región han tenido **“formatos” similares, que suponían una secuencia de actividades en el tiempo: i) mesas**

---

<sup>19</sup> Distintos trabajos pioneros en esta orientación empezaron a circular, especialmente en el mundo sajón. Sobre el particular, ver por ejemplo: Holland y Blackburn (eds) (1998) y Narayan (2000).



de trabajo multiactorales; ii) foros públicos de sistematización e intercambio de experiencias; iii) formulación de propuestas generales a partir de las experiencias; iv) **foros públicos de presentación de las propuestas;** v) **publicación “especializada”** (dirigida a un público focalizado) de las propuestas; v) difusión a través de los medios masivos de los resultados y de las propuestas.

Como hemos señalado al empezar esta sección, las alianzas multiactorales que nos interesan son aquellas orientadas al desarrollo y por extensión a la erradicación de la pobreza<sup>20</sup>. Aunque organizadas de múltiples formas – mesas de concertación, consejos, comités, foros y redes – sus objetivos están ligados a su origen. Así, aquellas alianzas que forman parte de las políticas participativas y/o descentralizadoras de distintos gobiernos municipales en la región (Brasil, Argentina, México, Uruguay, Guatemala, etc.), **actúan “por respuesta” en el marco de un sistema montado por las municipalidades** y por ende responden a objetivos vinculados al desarrollo y la gobernanza territorial, así como a la innovación en la gestión pública y a algunos aspectos del desarrollo económico subnacional. Mientras que otras, que por lo general, son las que tienen la iniciativa inicial de su acción, buscan responder a cuestiones puntuales, ligadas a un abanico muy grande de temas que van desde el acceso a determinados servicios públicos (salud, educación, vivienda), hasta la innovación productiva, pasando por la gestión de distintas infraestructuras (agua, riego, etc.) (Caruso, 2005; Bombarolo, 2005). Desbordando ambos tipos, encontramos experiencias particularmente significativas que a partir de la lucha contra la pobreza, terminan involucradas en procesos nacionales de soporte a grandes propuestas de desarrollo territorial<sup>21</sup>, constituyendo una red de redes.

En el primer caso, el municipio convoca, abre las puertas de la participación y muchas veces instala sistemas para ella y las organizaciones de segundo y tercer grado y las de signo territorial; luego, se reúnen ante esa convocatoria y en interacción con la autoridad

<sup>20</sup> En sentido estricto, nos interesan las alianzas integradas por organizaciones de la sociedad civil, organismos del Estado, empresas o instituciones comerciales que buscan promover procesos de cambio de mediano o largo plazo, orientadas a construir relaciones sociales más equitativas e incluyentes y sostenibles. Operan básicamente en el nivel local, con historias diversas y en contextos culturales distintos, pero definidos territorialmente. Ello no supone ignorar la importancia que pueden tener distintas alianzas “prácticas”, con objetivos más específicos y de corta duración, que en distintas circunstancias, también pueden influir en el desarrollo y la gobernanza territorial.

<sup>21</sup> Ese es el caso de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLCP) del Perú. Convocada con el respaldo de la Iglesia Católica, por el Gobierno de Transición el año 2001. Está integrada por distintos sectores públicos, la central sindical, el principal gremio empresarial, distintas organizaciones sociales nacionales, que comprometieron a las autoridades subnacionales, creando 1,283 mesas territoriales que trabajaron una propuesta de Carta Social para el país y elaboraron una propuesta nacional sobre pobreza y desarrollo humano, que a partir de un enfoque territorial, entendiendo éste como construcción social, produjeron participativamente 23 planes concertados de desarrollo regional e implementaron una relación muy estrecha con los gobiernos municipales. Mantienen su vigencia y autonomía, a pesar de la tensión que supone depender financieramente del gobierno central, y constituyen uno de los “soportes” más significativos del proceso del presupuesto participativo en Perú. Para más detalles ver, Henríquez (2006). La experiencia no es única porque la campaña boliviana, aunque más coyunturalmente, produjo resultados similares.



local, enfrentan los desafíos de la democracia y el desarrollo territorial, empujando las más de las veces, la integración de ambas perspectivas. En los otros casos, la convocatoria proviene de algunas organizaciones de la sociedad civil (frecuentemente ONG o gremios populares), organizándose a partir de uno o varios problemas concretos que le presentan al municipio.

Hay que destacar, que en cualquier circunstancia, la territorialidad de ambos tipos de alianza, explica la vinculación más o menos evidente que se observa entre enfrentamiento a la pobreza, desarrollo territorial y cambio institucional. La integralidad de muchas de sus acciones, es garantizada muchas veces por el establecimiento de modos de planificación y gestión realizados compartidamente entre organizaciones estatales y de la sociedad civil (Cardarelli y Rosenfeld, 2002).

### 2.4.2. La importancia del contexto para las alianzas de desarrollo

El contexto regional resulta bastante favorable a este tipo de iniciativas. Legislaciones nacionales (vgr. Ley de Participación Popular de Bolivia o Leyes de Municipalidades de Guatemala, Nicaragua y Venezuela), instancias locales creadas localmente (vgr. Consejos de Planificación del Desarrollo Municipal de México) o los distintos espacios alentados por los presupuestos participativos (institucionalizados o no), contribuyen a la conformación de estos espacios y generan importantes innovaciones como los Comités de Gestores de Guatemala que han permitido distintas iniciativas, alentadas muchas veces por la empresa privada, como el caso de la denominada Alianza Verde<sup>22</sup>. En cualquier caso, lo que interesa subrayar es el rol neurálgico que cumplen las municipalidades y sus autoridades en estas alianzas: las promueven o las facilitan, creando condiciones para su existencia, como consecuencia de su mirada tanto a la gobernabilidad local, cuanto menos frecuente, a la gobernanza territorial.

En términos generales se puede afirmar que hay tres condiciones favorables para la constitución de alianzas en la región: i) procesos de democratización y descentralización en curso, que alientan la modernización y la posibilidad de innovación institucional; ii) valoración, muchas veces instrumental, pero valoración al fin, de la participación de los

---

<sup>22</sup> Alianza multiactoral, promovida por los empresarios turísticos de Petén (Guatemala), que agrupa a 12 gobiernos municipales, entidades gubernamentales nacionales ligadas al sector, ONG locales, organizaciones sociales dedicadas al ecoturismo y comunidades que alientan el turismo comunitario o “vivencial”.



ciudadanos especialmente en los territorios subnacionales; iii) sectores empresariales que empiezan a asumir algunas responsabilidades sociales (Reyna, 2002).

### 2.4.3. Los actores o participantes en las alianzas para el desarrollo

En general las distintas experiencias de concertación local y construcción de alianzas son lideradas/promovidas por un grupo de actores “fuertes”, algunos de ellos como las ONG, muchas veces exógenos a la localidad. Estos, entre los que se encuentran las autoridades locales o parte de ellas, las iglesias y muchas veces representantes de sectores públicos en la localidad, promueven con los sectores organizados de la sociedad, con mayor capacidad de interlocución, y por lo tanto con cierto poder, procesos que resultan más o menos abarcativos de acuerdo a su voluntad y a sus orientaciones. En general, su vinculación es con los actores, viejos y/o emergentes, más próximos al poder local, que muchas veces encuentra formas de recomposición en los mismos.

Como en el caso del PP, en la mayoría de las experiencias que conocemos hay ausencias significativas. Estas diferencias en la participación, sumadas a las distintas capacidades y recursos de los actores, generan una dinámica en la que la intervención de algunos de los actores (las ONG, las iglesias etc.) resulta fundamental, tanto para la comunidad, que los necesita para relacionarse con los agentes del desarrollo y el Estado, cuanto para éstos que requieren de “interlocutores calificados” para facilitar su intervención. Este fenómeno, analizado por Tanaka (2001) para el caso del Perú, da origen a lo que denomina empresarios o “brokers” políticos, quienes cumplen una función de intermediación y adquieren por ella un poder diferencial que les otorga una gran influencia en estos procesos. Salvo excepciones, se puede afirmar, que la mayoría de los ciudadanos de una localidad son ajenos a estos procesos y contra lo que se cree, tienen una vinculación y una participación limitada en los mismos<sup>23</sup>, que finalmente descansan en las élites de la localidad. Aunque estas situaciones varían de grado de acuerdo al nivel de complejidad institucional de cada localidad, se puede tentativamente proponer el siguiente cuadro de actores:

---

<sup>23</sup> Ello no niega ni la importancia ni la validez de muchos esfuerzos que se han hecho en contrario. El más notorio de éstos, en el caso del Perú, fue el realizado en Villa el Salvador, donde a propósito de su Plan de Desarrollo desplegaron un gran esfuerzo de coordinación y movilización que permitió que 48,119 jefes de hogar “eligieran” la prioridad de los objetivos del desarrollo distrital.



**Cuadro No 7. Participación de actores por nivel de complejidad institucional**

<b>Nivel de complejidad institucional</b>	<b>Características</b>	<b>Principales contenidos</b>	<b>Actores fuertes en el proceso</b>	<b>Liderazgo</b>
Complejidad institucional muy alta (Territorios I y II)	Ciudad metropolitana. Diálogos de síntesis de procesos mayores que se alimentaron de otros previos en escenarios de complejidad institucional alta.	Estrategias nacionales frente a grandes temas: lucha contra la pobreza, descentralización, programas sociales etc.	Autoridades nacionales Alta burocracia Agencias multilaterales y bilaterales Gremios empresariales Iglesias Organizaciones sociales nacionales ONG especializadas	Autoridades políticas Alta burocracia Agencias multilaterales y bilaterales Iglesias Organizaciones sociales nacionales
Complejidad institucional alta (Territorios I y II)	Ciudades grandes e intermedias, centros mercantiles y de poder, con ciudadanos con adscripciones diversas e intercambios múltiples	Estrategias locales y regionales frente a temas concretos: programas y proyectos nacionales/regionales. Presupuesto participativo	Autoridades regionales y locales Representantes estatales Iglesias ONG Organizaciones Pequeños empresarios Comerciantes Grupos de interés local	Autoridades regionales y locales Representantes estatales Iglesias ONG
Complejidad institucional intermedia (Territorio III)	Pequeñas ciudades y pueblos grandes, con intercambio limitado con los centros mercantiles y de poder, con ciudadanos con intercambios múltiples	Estrategias locales de desarrollo, programas y proyectos puntuales, presupuse-tos participativos	Autoridades locales Representantes estatales Iglesias ONG Comerciantes Asociaciones de productores	Alcalde Funcionarios municipales Iglesias ONG



Complejidad institucional baja (Territorio IV)	Pueblos y centros poblados menores, alejados del poder y con limitado intercambio mercantil, con ciudadanos dispersos y organización tradicional	Estrategias locales de desarrollo y acciones puntuales, muchas de ellas en la esfera productiva	Autoridades locales Iglesias ONG Líderes comunales	Alcalde Grupos de poder tradicionales
--	--	---	---	--

Del cuadro anterior, resaltan el fuerte peso de los alcaldes y las municipalidades en todos los procesos, lo que obliga a estudios concretos sobre las dinámicas y los cambios en la estructuración de los poderes locales, así como sobre las relaciones entre los distintos actores involucrados en los procesos, que son de complementariedad, pero también de competencia. La definición de las agendas y los contenidos de éstas, resultan fuertemente determinadas por la fuerza distinta de los actores y sus orientaciones. Se hace indispensable en consecuencia, problematizar e interrogarse sobre el rol de algunos de ellos, en particular los actores exógenos como las ONG, que por lo demás determinan la sostenibilidad de muchos de estos procesos a partir de los recursos que manejan. Este hecho, que no supone menospreciar el importante aporte de estas organizaciones en tanto soportes y animadores de muchos de estos procesos, es más claro cuando ellas se asumen como parte de la sociedad civil local, cumpliendo roles protagónicos y, en algunos casos, de representación o de sustitución de los propios actores sociales o económicos e incluso del gobierno local, asumiendo una función de representantes que no les corresponde.

#### 2.4.4. Sobre los momentos de las alianzas multiactorales

La literatura sobre alianzas actorales, tanto las “estratégicas” como las “prácticas”, identifica en su funcionamiento cuatro grandes momentos (Fiszbein y Lowder, 2002): i) la conformación, que supone la convocatoria, la definición de objetivos, la precisión de expectativas e intenciones y la definición de los mecanismos de gestión y funcionamiento **que deben servir para crear la “confianza” inicial;** ii) **la afirmación de la alianza** que implica la definición de los mecanismos de información y retroalimentación de sus miembros, la formulación y aprobación de su plan de acción y la precisión en los roles,



que deben servir para crear “reciprocidad” y “pertenencia”; iii) la intervención o acción que debe contemplar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, que deben servir para incentivar la “iniciativa innovadora”; iv) la evaluación.

### **2.4.5. Sobre los resultados de las alianzas multiactorales**

Las distintas alianzas que han tenido éxito, es decir que han avanzado en el cumplimiento de sus objetivos, más allá de contribuir puntualmente a la gobernanza territorial y de lograr algunas transformaciones productivas, de acceso a servicios o de innovación institucional, han generado en distintos momentos un conjunto de resultados que son dignos de considerar. En principio, como tendencia general, las alianzas más sostenidas en el tiempo han contribuido al incremento de los recursos disponibles para distintas acciones de desarrollo territorial y/o de enfrentamiento de la pobreza, dada la capacidad de movilización de recursos (materiales o simbólicos) que las caracteriza. Su funcionamiento, complementariamente, ha contribuido a incrementar la productividad de los recursos que movilizan, dadas las sinergias que frecuentemente generan entre sus socios. Finalmente, resulta innegable su capacidad de generación de capital social y capital humano, que guarda relación directa con su sostenibilidad.

### **2.4.6. Los límites de las alianzas multiactorales**

Resulta muy difícil hacer afirmaciones generales sobre los eventuales límites de las alianzas multiactorales, entre otras cosas, porque los mismos se expresan de diversa manera de acuerdo a la mayor o menor amplitud de su composición (diferenciación entre los participantes), al carácter y alcance de sus objetivos, al grado de cohesión interna y de identidad que logran construir, a la dimensión de sus objetivos, etc.



## 2.4.7. Dos casos exitosos de alianzas multiactorales

### Movimiento Nossa Sao Paulo (Brasil)

Nossa Sao Paulo es, sin ninguna duda, una de las alianzas multiactorales más grandes y complejas de América Latina. Gestada desde 2005 e institucionalizada desde mayo de 2007, reúne a más de 500 organizaciones de la sociedad civil, empresas, universidades, sindicatos, ONG y distintas formas de asociación paulista. Organizada para defender y mejorar la calidad de vida en la ciudad, movilizar a la población para su involucramiento en el presupuesto y monitorear la gestión de la Cámara Municipal, alberga una pluralidad sorprendente de asociados, que van desde empresas transnacionales como Coca Cola, Telefónica y Claro, hasta grandes empresas brasileñas como Odebrecht y Camargo Correa, pasando por sindicatos (maestros, electricistas y funcionarios públicos), bancos (Bradesco y Santander), ONG muy visibles (Polis y Acción Educativa), movimientos sociales (los recicladores de basura), universidades y asociaciones deportivas.

La Asociación, que camina a ser una red de redes, está organizada en 17 grupos de trabajo temáticos y cuenta con un Observatorio que vigila la calidad de vida en la ciudad a partir de un paquete de indicadores ambientales, económicos y sociales, organizando campañas de movilización de la sociedad y presión sobre el gobierno: la reducción del azufre en el petróleo que usan los autos, por ejemplo. La experiencia que además de **muy visible y muy "presente" en la ciudad, es de gran riqueza**, tiene, sin embargo, en su seno demasiadas áreas de eventual contradicción entre las asociadas porque coexisten sectores muy pragmáticos y otros relativamente utópicos, actores coyunturales y actores de cambio, quienes tienen un perfil más profesional y neutral, y quienes lo tienen más militante y comprometido, los que propugnan la acción puntual y los que pretenden cambios estructurales, etc. Esa gran diversidad, que es parte de su mayor riqueza, es también el riesgo mayor que la alianza enfrenta cotidianamente.

### Unión de organizaciones y municipios de la zona centro de Misiones (Argentina)

La Unión es una alianza multiactoral constituida por los municipios de Campo Viera y Campo Grande, la Asociación de Productores Agropecuarios de Misiones, la Oficina de Proyectos de la Iglesia Luterana, una ONG cordobesa y la Cooperativa Agropecuaria Industrial Yapeyú. Constituida el año 2002, busca mejorar la calidad de vida del pequeño productor y del jornalero de la región, desarrollando modelos de gestión de la producción que la hagan más competitiva, que contemplen el medio ambiente y la protección del



territorio regional. Las primeras actividades supusieron un proceso de planeamiento estratégico participativo y la puesta en marcha de un piloto de acciones productivas, que tenía como uno de sus ejes la recuperación de las semillas de la región como parte de la lucha contra la híbrida y transgénica.

Actualmente, los municipios se han hecho cargo de los emprendimientos productivos y los han incorporado en los planes municipales, dándole sostenibilidad al esfuerzo de la alianza que continúa generando nuevas acciones en materia de desarrollo económico territorial. El logro más importante de la alianza hasta ahora ha sido erradicar las semillas híbridas y transgénicas de la yerba mate. La debilidad que la propia alianza señala, es la existencia de grados de compromiso diferentes entre sus asociados, más interesados en resultados de corto plazo que en procesos de transformación que demandan más tiempo.

#### **2.4.8. Algunas lecciones de las alianzas**

De las distintas experiencias revisadas hay tres elementos que nos parecen resaltantes: i) la importancia de la institución municipal para la marcha de aquellas que se fortalecen, bien sea a través de su participación directa o bien a través de su reconocimiento y por lo tanto de una interlocución fluida; ii) la utilidad que tiene el que las alianzas, además de transparentes, sean abiertas, es decir, su disposición a ampliarse cuando las circunstancias así lo requieran, manteniendo siempre el reconocimiento a la diversidad de su composición; iii) acaso el mayor aporte que una alianza puede prestar a las organizaciones sociales, cuando intervienen en ellas, es el de brindarles y a la sociedad local toda, un espacio para impulsar la expresión de sus saberes, la afirmación de su identidad y el fortalecimiento de su vinculación con el territorio.



### **3. Aspectos a Considerar en el Fortalecimiento de Capacidades para la Gobernanza Territorial**

#### **3.1. El fortalecimiento de capacidades**

El fortalecimiento de capacidades es el proceso mediante el cual personas, grupos y organizaciones, mejoran sus habilidades para desempeñar sus funciones y para alcanzar los resultados previstos (Morgan, 1997). Esta definición, puesta en el plano de las organizaciones, destaca dos puntos importantes: primero, el desarrollo de capacidades es fundamentalmente un proceso de crecimiento y desarrollo interno, es decir, hecho por y para las organizaciones y segundo, sus esfuerzos deben orientarse al logro de resultados organizacionales.

En el pasado, la cooperación al desarrollo ponía énfasis en la transferencia de recursos físicos y financieros y de tecnologías modernas a zonas pobres, unida a la educación y capacitación técnica. Se suponía que estas inversiones y transferencia de tecnologías, generarían crecimiento institucional y económico. Con mucha frecuencia esto no ocurría y los esfuerzos fracasaban porque las capacidades locales no encontraban el fortalecimiento necesario para gestionar las actividades y mantener las instalaciones. Es más, una vez que las agencias externas y los programas o proyectos se retiraban, los grupos locales carecían de las capacidades necesarias para liderar las actividades del desarrollo.

Constataciones de este tipo han hecho que en los últimos años se ponga un mayor énfasis en el fortalecimiento de capacidades y la búsqueda de sostenibilidad de los procesos, no sólo desde la cooperación al desarrollo y el Estado, sino también desde las universidades, ONG y consultoras que ofertan una serie de servicios que van desde cursos cortos o asesorías específicas, hasta diplomados y maestrías en temas relativos a la gestión del desarrollo local, el uso de tecnologías de la información o el uso de diversas herramientas para facilitar los procesos participativos.

#### **3.2. ¿Qué funciona? ¿Qué no?**

Una revisión de la literatura existente sobre los mecanismos y buenas prácticas en temas de gobernanza territorial permite constatar que el fortalecimiento de capacidades es un tema crítico. La proliferación de programas o sistemas de apoyo que ofertan distintas



metodologías y técnicas, así lo dejan entrever. Sin embargo, en la mayoría de los casos no se han hecho evaluaciones o sistematizaciones que den cuenta de la efectividad de cada herramienta y del contexto en el que resultan pertinentes.

A pesar de lo anterior, diversas experiencias de participación ciudadana señalan como viables algunos aspectos del proceso de fortalecimiento de capacidades. Veamos cuáles son y en qué consisten.

### **3.2.1. El fortalecimiento de capacidades debe partir por identificar necesidades reales**

La identificación de las necesidades reales de fortalecimiento de capacidades en las organizaciones o actores sociales debe servir como guía de cualquier proceso formativo. La capacitación, información, facilitación u otros servicios de formación, contribuyen de manera significativa al fortalecimiento de capacidades cuando están diseñados de acuerdo con las necesidades de las organizaciones. En ese marco, los diagnósticos iniciales para determinar limitaciones y potencialidades de desempeño pueden resultar herramientas importantes, pero no definitivas. Como anotara Hirschman hace más de 40 años, **los programas de desarrollo son “viajes de descubrimiento tecnológico y sociológico” en los que la meta y el camino hacia la meta son sumamente inciertos.** Esto es especialmente cierto en lo referente al desarrollo de capacidades.

Los esfuerzos para el fortalecimiento de capacidades pueden beneficiarse de un diagnóstico inicial sólido y de una planificación adecuada, pero los programas de formación deben verse como obras en progreso más que como planes acabados y **“empaquetados”, más aún si hablamos de territorios con particularidades y vocaciones** específicas que es necesario considerar a la hora de definir procesos formativos.

**Sin embargo, es posible identificar algunas “capacidades clave” que guardan relación con temas transversales dentro de la gobernanza territorial.** Entre ellos, destacan los siguientes: **la generación de credibilidad en los liderazgos y la construcción de confianza entre ellos para lograr decisiones políticas que los hagan “verosímiles”;** **la generación de liderazgos y construcción de alianzas con actores fuertes, a partir de la construcción de vínculos “emocionales”, es decir, el compartir una visión de futuro como base de la generación de adhesiones;** **la negociación y capacidad de vinculación con otros niveles**



gubernamentales y con la cooperación; e información específica del territorio que implica disponibilidad, acceso y uso (capacidades de análisis) de esa información.

### **3.2.2. El fortalecimiento de capacidades debe ser un proceso integral**

Las acciones aisladas, desvinculadas del contexto en que se desarrollan las experiencias no son suficientes para garantizar y consolidar la gobernanza y el DTR. No basta con realizar cursos o talleres de capacitación, intercambios de experiencias o asesorías puntuales para asegurar las capacidades necesarias con las que los actores deben participar de los procesos de gobernanza, si estos distintos componentes de la formación no están articulados claramente a objetivos concretos y propósitos de desarrollo mayores.

Las combinaciones específicas de modalidades, técnicas, instrumentos y herramientas en respuesta a las necesidades y requerimientos de los actores, están en la base del éxito de algunas experiencias. Cada vez más, los programas de apoyo, sean liderados desde el Estado o la cooperación al desarrollo, tienden a este carácter integral en el uso de diversas herramientas, la respuesta a las necesidades formativas de los actores y la articulación a objetivos mayores de desarrollo institucional y territorial.

### **3.2.3. La formación “en cascada” (réplica) “de promotor a promotor” y en el hacer**

El aprendizaje requiere aplicarse constantemente y ser enseñado a otros para instalarse como capacidad. Los modelos de réplica han demostrado ser eficaces en dos sentidos: consolidan los aprendizajes en los usuarios iniciales como resultado de las necesidades de reorganizar los contenidos para su transferencia y amplían el número de beneficiarios **por la organización “en cascada”**.

Por otro lado, el fortalecimiento de capacidades debe estar siempre afinado en la práctica concreta. Diversas experiencias de formación en la práctica de promotores o líderes tecnológicos (capacitación en campo y asociada a calendarios agrícolas o pecuarios, visitas de asistencia técnica, etc.) en el ámbito técnico-productivo, implementadas desde hace varios años con resultados exitosos, hablan muy favorablemente y la consolidan como un mecanismo importante. Es más, los resultados obtenidos por el modelo han llevado a que sea replicado en el fortalecimiento de



capacidades sociales en el marco de experiencias participativas.

### 3.2.4. El uso de lineamientos o guías metodológicas y no de paquetes cerrados

Las dinámicas económicas, políticas, sociales o culturales particulares en cada territorio y las capacidades específicas que se debe atender en cada caso, hacen necesaria la contextualización de los programas, herramientas y contenidos. Los manuales muy específicos y por ello descontextualizados han demostrado ser poco efectivos. Los lineamientos generales en formatos de guías metodológicas abiertas con recomendaciones y ejemplos, han demostrado ser bastante más útiles, pertinentes y relevantes. Un componente adicional que resulta clave es contar con un facilitador/formador que ayude a los grupos a implementar las cosas, atendiendo a un uso calificado de los lineamientos presentes en las guías metodológicas.

**Por ello, el diseño de “cajas de herramientas” debe ser flexible para responder a las necesidades reales de los territorios.** Debe incluir aquellas herramientas de diagnóstico, como los mapas de poder, mapas de recursos, mapas de potencialidades, así como otras de carácter operativo que sirvan para la construcción de alianzas, negociación y resolución de conflictos, interlocución e incidencia en políticas públicas, entre otros.

### 3.2.5. Los programas de formación ad hoc

Los programas de formación diseñados de manera específica para responder a las necesidades también específicas de cada grupo concreto son los más efectivos. Es necesario tener en cuenta que en la mayoría de los casos, los procesos de formación se definen más por la experimentación y el aprendizaje continuo, y que atendiendo a esa característica, **es difícil que logren sus propósitos con programas “cerrados”** que responden a planes detallados que deben ser ejecutados cuidadosamente y en detalle.

Los esfuerzos más exitosos por lo común implican la negociación de objetivos y estrategias, la respuesta a las necesidades de los usuarios, los intereses mutuos y la colaboración. Esto redundará en acuerdos más flexibles, formatos modulares y el establecimiento claro de competencias y desempeños. Si bien este tipo de programas ad



hoc y en formatos flexibles resultan más costosos, su mayor efectividad justifica plenamente la inversión adicional.

### 3.3. ¿Qué condiciones deben darse?

Una condición indispensable para la introducción de cualquier cambio es que los líderes o los responsables de los procesos tengan una voluntad política favorable. Distintas experiencias señalan que cuando hay una actitud decidida y comprometida de las autoridades locales y de los directores de organizaciones o proyectos, la posibilidad de introducir cambios utilizando los aprendizajes adquiridos se incrementa significativamente.

Algunas de las acciones y líneas de trabajo a tomar en cuenta en las organizaciones, son las siguientes:

#### 3.3.1. La promoción del aprendizaje colectivo

En toda experiencia de constitución de actores sociales, incluidas las experiencias de formación de liderazgos y recursos locales para la participación y la gobernanza, se producen aprendizajes en distintos niveles y dimensiones, aún cuando no se contemple una acción o línea de trabajo explícitamente orientada en ese sentido. Es más, en general el trabajo cotidiano de las personas involucradas en estas iniciativas, al margen del tipo de iniciativa o sus niveles de organización o la claridad de sus propósitos, inevitablemente conduce a que cada uno observe, describa y construya una imagen de la realidad en la que actúa, es decir, aprenda.

Este es un aprendizaje de carácter espontáneo y asistemático, que da lugar a lo que **algunos especialistas denominan "conocimientos tácitos" (Nonaka, I. y Takeuchi, 1995)**, conocimientos enraizados en la experiencia del individuo, con su quehacer cotidiano y particular. Si bien estos conocimientos son importantes, también son limitados, ya que residen en los individuos y no en la organización, no se encuentran formalizados y su comunicación y transferencia es difícil.

Para que la organización (iniciativa o proyecto) aprenda, es necesario ir más allá de los procesos individuales de generación de conocimientos tácitos. El reto consiste en crear ambientes de aprendizaje, insertos en los modelos de gestión, que posibiliten que los diversos conocimientos individuales se expliciten, se compartan con otros y se



transformen en aprendizajes colectivos.

Una propuesta de desarrollo de aprendizajes colectivos debe incluir, a decir de algunos especialistas, los siguientes elementos (Huberman y Miles, 1984):

- En el caso particular de iniciativas cuya motivación para el aprendizaje no es de **carácter académico, su base se ubica en el "hacer práctico", es decir, en la experiencia y en la reflexión sobre la experiencia.**
- Entornos sociales u organizacionales favorables al cambio y liderazgos promotores de cambio. El aprendizaje sobre experiencias concretas se traduce en prácticas favorables (efectos) si se produce en esas condiciones.
- Una masa crítica de personal involucrada y comprometida con el proceso de cambio.
- Condiciones organizacionales, de ser posible institucionalizadas e incorporadas en sus modelos de gestión, favorables para que ello ocurra.

### 3.3.2. La construcción de ambientes favorables para el aprendizaje

La promoción de ambientes favorables para el aprendizaje supone estimular el diálogo entre los diversos actores involucrados como condición necesaria para la reflexión colectiva. Muchas iniciativas y organizaciones disponen desde su diseño, diferentes espacios con diversos niveles de formalización hechos para el diálogo (espacios de evaluación y sistematización, talleres de planeamiento estratégico o de capacitación, pasantías con productores), pero no son utilizados o no se aprovecha todo su potencial. También son numerosas las iniciativas que han visto emerger espacios informales de diálogo (diálogos sobre temas específicos, iniciativas individuales que encuentran respuesta), algunas veces acotados a determinados actores y momentos, pero que se han mostrado especialmente activos y productivos.

La experiencia ha demostrado que es importante favorecer la existencia de ambos tipos de espacios y fortalecerlos. Para ello, es necesario tomar las siguientes acciones:



- Articular estos espacios entre sí en función de una estrategia de aprendizaje que se debe construir progresivamente.
- Hacer visibles estos espacios para todos los actores y usuarios vinculados a la iniciativa.
- Promover una reflexión colectiva, participativa y que incorpore la perspectiva de los diversos actores.

### 3.3.3. La institucionalización de los aprendizajes

El proceso de reflexión y aprendizaje, y sus resultados, deben documentarse adecuadamente para ser socializados y para que los involucrados puedan ir desarrollando su propia "memoria" de la experiencia, que es un producto importante de toda iniciativa.

Pero aún cuando el proceso haya sido documentado, los aprendizajes no serán de utilidad hasta que se institucionalicen, es decir, hasta que se transformen en nuevas formas de conducta aceptadas por los involucrados como pautas o normas para la acción. La institucionalización de los aprendizajes producidos se logra a través de actividades de socialización, de sensibilización y capacitación de los actores para quienes dichos aprendizajes son necesarios y relevantes.

Los aprendizajes institucionalizados producen cambios en las prácticas y las orientaciones de las iniciativas, así el ciclo vuelve a comenzar en nuevas condiciones.

### 3.4. ¿Cuáles son las capacidades críticas?

Podríamos hacer un largo listado de las capacidades que es necesario fortalecer. Muchas de ellas están siendo atendidas de alguna manera y van consolidándose, pero queremos resaltar tres que creemos no están siendo suficientemente atendidas o fortalecidas.



### 3.4.1. Las capacidades para el mapeo de potencialidades en los territorios<sup>24</sup>

La metodología del mapeo busca identificar y clasificar las potencialidades existentes en un territorio, entendidas como la diferencia entre los recursos existentes y los utilizados, con la finalidad de priorizar intervenciones de desarrollo orientadas a la formación de capital humano, poniendo especial énfasis en la perspectiva de género y la promoción explícita de los grupos sociales tradicionalmente excluidos. Por ello, son también capacidades importantes que deben ser desarrolladas.

En términos operativos, la metodología contempla tres pasos:

El primero paso es la identificación de los recursos territoriales:

- Identificar los recursos disponibles en el territorio, es decir, las capacidades de la población, los usuarios, los beneficiarios y las condiciones en las que se utilizan.
- Localizar geográficamente los recursos identificados y la población en función a dichos recursos.
- Identificar los principales problemas asociados a cada recurso, señalando a quienes y de qué manera afectan.
- Identificar posibles soluciones a problemas planteados.
- Señalar un marco institucional y los actores que estarían involucrados en dichas soluciones.

#### **Matriz 1** **Identificación de recursos del territorio**

<b>Recursos</b>	<b>Localización</b>	<b>Problemas principales</b>	<b>Soluciones</b>	<b>Marco Institucional</b>

<sup>24</sup> Metodología desarrollada por Santa Cruz y Zevallos (2008).



El segundo paso es la estimación de las potencialidades del territorio:

- Estimar el porcentaje de utilización de los recursos disponibles y obtener una aproximación a las potencialidades existentes en el territorio.
- Identificar restricciones que impiden aumentar el porcentaje de uso de los recursos disponibles.
- Identificar el déficit en formación de capital humano e infraestructura económica.
- Establecer en orden de importancia las potencialidades identificadas.
- Asociar a cada potencialidad los requerimientos de capital humano e infraestructura y las ideas de proyectos que se desprendan de dichos requerimientos.

### **Matriz 2 Potencialidades del territorio**

<b>Recursos disponibles</b>	<b>Potencialidades (P= RD – RU)</b>	<b>Restricciones</b>	<b>Requerimientos de capital humano e infraestructura económica</b>

El tercer paso es la aplicación de procedimientos cartográficos:

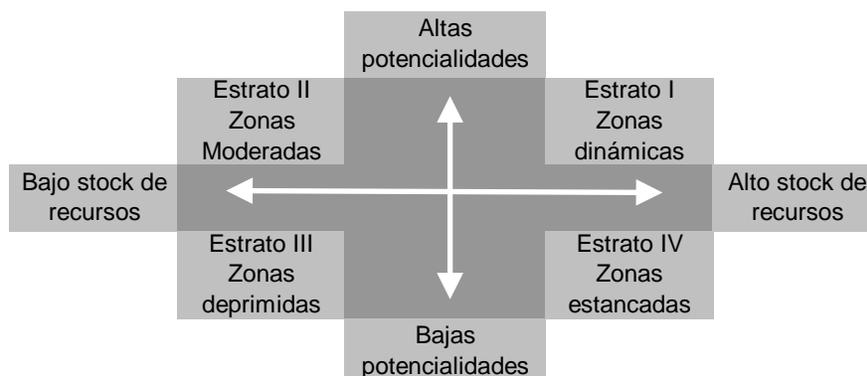
- Construir mapas territoriales con la información recopilada sobre los recursos disponibles y su ubicación.
- Establecer tipologías de zonas económicas en función de las potencialidades y la disponibilidad de recursos.

### **Matriz 3 Potencialidades priorizadas y proyectos**

<b>Potencialidades priorizadas</b>	<b>Restricciones a levantar</b>	<b>Requerimiento de infraestructura económica</b>	<b>Ideas de proyectos de infraestructura económica</b>



### Tipología de zonas económicas



### 3.4.2. Las capacidades para realizar diagnóstico microregional<sup>25</sup>

En un contexto de fortalecimiento de los procesos de democratización y participación de la sociedad civil en la gestión de los gobiernos locales, donde se busca un menor protagonismo del sector público y las instancias del gobierno central en los procesos de toma de decisiones y asignación de recursos, incrementando así las funciones y la ejecución de actividades desde los gobiernos locales, es necesario contar con metodologías de planificación local que permitan hacer más eficiente la gestión y facilitar la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones a nivel local.

Como parte de una propuesta de desarrollo sostenible microregional, la metodología para el diagnóstico microregional tiene como objetivo ofrecer a los funcionarios de los gobiernos locales un instrumento didáctico para preparar diagnósticos de base que permitan sustentar propuestas de desarrollo que se ajusten a la realidad de los territorios. Entre sus principales productos está la localización espacial del potencial productivo y social, y la determinación de las principales dificultades para su desarrollo, con la finalidad de orientar la focalización de la inversión pública y privada con perspectiva de largo plazo.

En términos operativos se desarrolla en cuatro momentos:

<sup>25</sup> Metodología desarrollada por Plaza y Sepúlveda (1996).



El primer momento es la preparación para la acción (aspectos operativos):

- Definición de las necesidades del diagnóstico.
- Constitución del equipo técnico de trabajo.
- Capacitación sobre propósitos y metodología de trabajo.
- Reconocimiento de la micro región.
- Organización de la información secundaria sobre la micro región.
- Visita de reconocimiento de la micro región.
- Definición preliminar de los límites de la micro región.
- Contactos con funcionarios a nivel regional o nacional.

El segundo momento es la delimitación de la unidad de acción territorial (caracterización de la micro región):

- Entorno de las políticas económicas y sociales.
- Análisis espacial de la micro región. Levantamiento de información y elaboración de mapas con la síntesis de la misma.

- Mapa de recursos naturales renovables.
- Mapa de patrón de doblamiento y centros poblados.
- Mapa de tenencia y extensión de las unidades productivas por formas de organización social de la producción y sistemas productivos.
- Mapa de productos.
- Mapa del sistema de intercambio y mercado de productos, servicios e insumos.
- Mapa de infraestructura física: vial, social, de servicio y de apoyo a la producción.

El tercer momento supone el análisis de cada dimensión y sus principales tendencias (interpretación de la dinámica interna de la micro región). Se trata de la verificación y procesamiento de información obtenida y el análisis detallado de la dinámica interna de la región a través de los siguientes aspectos centrales: recursos naturales renovables y no renovables, aspectos demográficos, aspectos socioeconómicos y productivos, infraestructura básica, desarrollo social y situación político institucional.

El cuarto momento es de diseño del escenario prospectivo (visión de la micro región). Implica la construcción de una visión de futuro para una década, teniendo como supuesto que las condiciones serán las mismas, sin mayor intervención exógena o endógena. Se deberán proyectar las tendencias de las variables más importantes de cada dimensión



analizada. En ese sentido, se recomienda evaluar las siguientes tendencias, consideradas como condicionantes para el desarrollo de una micro región:

- Recursos naturales renovables.
- Situación social.
- Producción y comercialización, cadenas consumo-producto, vinculación urbano-rural, importancia relativa de las actividades primarias frente a otros sectores de la economía local, posibilidad de nuevas formas de producción o de relación entre actores económicos del territorio.
- Estado del proceso de descentralización, consolidación del gobierno local y los procesos de participación de organizaciones de la sociedad civil.
- Nuevas formas institucionales, transformación del sector público y papel del sector privado.

En la medida que el diagnóstico progresa, la participación y la comunicación entre los diversos grupos de interés, se torna más importante. Siendo la planificación participativa regional un proceso cíclico, su ejecución requiere de permanente alimentación y retroalimentación entre los agentes y los actores económicos de la micro región.

### **3.4.3. Capacidades para el análisis y la reflexión sobre la práctica**

En las iniciativas y experiencias de gobernanza, los procesos de reflexión deben situarse en las prácticas y los propósitos, contrastando los resultados obtenidos con los esperados o analizando hechos emergentes o no previstos y su posible influencia. Estos procesos de reflexión, a menudo en pequeños grupos y en espacios informales, sirven para formularse preguntas, para las que no se cuenta con respuestas, o las disponibles no resultan satisfactorias.

Este primer nivel de reflexión genera un conjunto de temas y preguntas (insumos) sobre los que deben iniciarse procesos de reflexión mayores. La evaluación de algunas prácticas o procesos, o la sistematización de algunas experiencias concretas, elegidas por



el hecho de que ofrecen la posibilidad de encarar los temas y preguntas planteadas, permite iniciar procesos de reflexión más sistemáticos e inclusivos.

La reflexión sobre la práctica, entendida como la discusión activa entre los involucrados y grupos más extensos, es esencial para compartir y analizar la información obtenida, establecer consensos y acuerdos, tomar decisiones concertadas y actuar en consecuencia. Es una instancia privilegiada para la generación de aprendizajes colectivos.

Es importante dejar en claro que la reflexión sobre la práctica va bastante más allá de la recolección, el procesamiento y el examen de la información disponible. Un elemento esencial en ella es la necesidad de cuestionar lo que normalmente se da por sentado y en particular los supuestos sobre los cuales se han definido las campañas. Los involucrados o los grupos de individuos más reflexivos y críticos dentro de ellos, deben orientar sus reflexiones sobre aquello que no es común, que no ha funcionado (fracasos) o ha funcionado muy bien (éxitos).

La literatura revisada muestra que el reclamo por incorporar la reflexión sobre la práctica a través de la evaluación o la sistematización de experiencias, de alguna manera, está siendo incorporada como un componente de los programas o proyectos de las organizaciones sociales e instituciones del Estado. No sucede lo propio con las acciones de investigación aplicada o investigación acción. Si bien se reclaman estudios más profundos y reflexiones para entender las dinámicas de los territorios, éstos no son incorporados explícitamente. Se realizan en algunos casos de acuerdo a disponibilidad de recursos, requerimientos para implementar alguna estrategia o voluntad política de los líderes institucionales.

A pesar de la incorporación explícita de los procesos antes señalados, todavía encontramos confusiones en cuanto a su rol y al sentido de sus aportes. Los procesos evaluativos a pesar de haber evolucionado en enfoques, en la práctica de sus operadores siguen manteniendo un sesgo hacia el control, en lugar de orientarse a la reflexión, el análisis y la extracción de aprendizajes. Por otro lado, los procesos de sistematización que también han evolucionado en el análisis, la reflexión y la explicitación de los cómo y los por qué se implementaron los procesos<sup>26</sup>, aún no logran ser plasmados efectivamente en los informes, publicaciones o videos, a través de los cuales se comunican los resultados. Encontramos aún mucha descripción de procesos con poco análisis y lecciones aprendidas muy generales o no lo suficientemente fundamentadas y

---

<sup>26</sup> La experiencia de sistematización de proyectos FIDA llevada a cabo por Fidamérica y Preval está siendo replicada por otros actores en América Latina.



elaboradas.

### 3.4.4. La elaboración de respuestas generalizables

La elaboración de respuestas es también un momento del análisis que complementa la reflexión sobre la práctica. Contrasta los resultados y las conclusiones producidas por los procesos de evaluación y sistematización para encontrar respuestas generalizables en forma de aprendizajes o lecciones que ofrecen grandes posibilidades de mejorar las prácticas.

La utilidad de identificar, formular y socializar lecciones y aprendizajes, al margen del propósito de mejorar las prácticas en la experiencia sobre la que se reflexiona, radica en lo siguiente:

- Hacer que otros no directamente vinculados aprendan de los problemas que se enfrentaron, del modo en que se plantearon las soluciones y de los resultados que se obtuvieron.
- Presentar con fines de réplica modelos exitosos de mejoramiento de las prácticas lo suficientemente analizados y documentados.
- Amplificar el impacto de la iniciativa, ejerciendo influencia en líneas de trabajo, metodologías e incluso en la formulación de políticas sectoriales.

Se requiere por lo tanto, promover el establecimiento de sistemas de aprendizaje y gestión del conocimiento que miren de manera articulada estos procesos de reflexión y análisis. Podemos mencionar el esfuerzo llevado a cabo por el proyecto "Alianza Cambio Andino"<sup>27</sup> que promueve el aprendizaje con enfoques y métodos participativos. Éstos parten de la consideración que las personas, en esta región, comparten similares problemas de marginación con respecto al mercado y los servicios esenciales para su desarrollo y por tanto, existe una oportunidad importante para un intercambio de experiencias sobre el uso de enfoques participativos y su impacto. Su propósito central es promover un intercambio de aprendizaje en la región Andina sobre el uso de métodos

---

<sup>27</sup> Implementan este proyecto el centro internacional de la Papa (CIP), el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) y la Fundación PROINPA como socios de "Alianza Cambio Andino en Bolivia".



participativos e incidir en la formulación y ejecución de políticas públicas en los sistemas nacionales en la región andina sobre el uso de enfoques participativos.

### **Alianza Cambio Andino**

Nos interesa particularmente rescatar la experiencia de los **CIAL, los comités de investigación agrícola local**, que son concebidos como un proceso dinámico que se basa en la construcción conjunta de conocimientos entre investigadores científicos o comunidad científica y familias o comunidades locales. Este proceso integra lineamientos y procedimientos de la metodología clásica tradicional con el saber local y prácticas tradicionales, conjugando la investigación con la enseñanza, el aprendizaje y la comunicación. En esencia la investigación participativa es un tipo de investigación que involucra a los diferentes actores, en un proceso de análisis conjunto que intenta ser genuinamente democrático o no coercitivo, ya que son los propios actores los que determinan los propósitos y frutos esperados de su investigación.

CIAL busca que los productores participen en el proceso de investigación desde la definición de los problemas, su priorización e identificación de soluciones posibles y valoriza el conocimiento nativo, producto de la experimentación del agricultor, llamada también experimentación adaptativa, que es la que realiza el agricultor de manera informal y rutinaria al ensayar nuevas técnicas de producción. El CIAL promueve la participación de los productores hombres y mujeres en la toma de decisiones sobre las necesidades de investigación, evaluación de opciones tecnológicas y priorización de alternativas a ser aplicados por ellos.

El proceso se operativa en ocho pasos: i) motivación; ii) elección del comité de investigación que es elegido por la comunidad, tomando en cuenta la disposición para el trabajo comunitario e interés en la experimentación; iii) diagnóstico o identificación de los problemas agrícolas y priorización del tema de investigación; iv) planeación y diseño de la investigación; v) experimentación o implemento de los ensayos; vi) evaluación y análisis de los resultados o análisis para evaluar los datos y comparar los tratamientos con el testigo para llegar a algunas conclusiones; vii) retroinformación o presentación de los resultados y conclusiones a toda la comunidad para asegurar que el beneficio de la investigación sea para toda ella y viii) seguimiento y evaluación.

#### **Los recursos.**

El CIAL requiere de la participación de un facilitador que puede ser un técnico proveniente de una entidad de investigación, de un servicio de extensión, de una ONG o



bien puede ser un agricultor capacitado. El CIAL en sí, está conformado por cuatro personas: un líder, un tesorero, un secretario y un vocero o "extensionista". Cada CIAL funciona en base a un fondo propio que financia sus actividades. Este fondo por lo general es semilla y a menudo se inicia con una donación de la comunidad.

### **El tiempo.**

Desde el momento de la motivación hasta el de seguimiento y evaluación, transcurre aproximadamente un año. Puede combinarse idealmente con las Escuelas de Campo, profundización de demandas, el seguimiento y evaluación participativos. En Bolivia se aplica desde 1994 y existen actualmente unos cuarenta en el país y ha tenido varios ajustes.

### **3.4.5. Las capacidades requeridas para la comunicación de resultados**

A pesar de que la falta de capacidades para la comunicación es una debilidad conocida y aceptada, son pocas las acciones tomadas para revertirla. Si bien hay un avance en su identificación y señalamiento – comunicación de actividades y no de resultados, tendencia a narrar y describir actividades y no a mostrar cambios, entre otras – no se ha hecho mucho para superar la situación desde los programas formativos.

Algunos de los principios básicos que deben tomarse en cuenta para una comunicación eficaz, son los siguientes:

- La información debe privilegiar la identificación de resultados expresados como cambios (efectos e impactos).
- La información debe ser comunicada a todos sus usuarios potenciales, ya sea que estén directa o indirectamente vinculados con los proyectos.
- La información debe ser segmentada de acuerdo a las necesidades específicas de información de cada usuario.
- La información debe ser comunicada en el formato y tipo de lenguaje adecuados a las características del usuario a quien va dirigida.



- La información debe ser presentada a tiempo para que resulte útil.

Algunos de los medios que han demostrado eficacia en la comunicación de resultados son los llamados espacios de comunicación interpersonal: talleres, conversatorios, foros, entre otros. Los formatos con los que comúnmente operan estos medios son diversos y por lo general se usan de manera combinada. La más importante fortaleza de los espacios de comunicación interpersonal es que favorecen una interacción muy fluida. Los participantes pueden preguntar, cuestionar y opinar sobre la información que les presentan, generando diálogos favorables al aprendizaje colectivo (Torres, Preskill y Piontek, 2005).

En la misma lógica, una técnica recomendable por su eficacia y su acento en la participación, es la de talleres multiactores. Algunas de sus principales ventajas son las siguientes:

- Promueven la participación de los actores locales, cuyo rol en los talleres es generar información sobre sí mismos, sus actividades y su relación con los proyectos.
- Promueven un encuentro ordenado y sistemático de diversas perspectivas. Opera en dos momentos: en el primero con grupos de actores homogéneos y luego con actores diversos en el marco de las plenarios.
- Democratizan los procesos de toma de decisiones, porque todo lo que se decide deriva de acuerdos, compromisos y consensos.
- Constituyen un proceso empoderador en sí mismo, ya que en los trabajos de grupo y las plenarios los actores fortalecen sus capacidades de interacción, negociación y concertación.
- Pueden operar con distintos formatos de comunicación, ya sea de manera individual o combinada.



### **3.4.6. Las capacidades requeridas para realizar análisis de poder, explicitación de intereses y roles de los actores y análisis de fuentes de conflictos**

Este es otro campo deficitario. Las capacidades para realizar análisis y explicitación de las relaciones de poder de los actores participantes en los procesos (identificando sus roles, intereses, aportes, necesidades) y el análisis de los conflictos está ausente o es muy tenue. En ese marco, el análisis de poder en los territorios o no existe o se limita a la descripción.

La metodología del cubo del poder de John Gaventa o el análisis de formas de poder alternativa de Veneklasen y Miller son propuestas para coadyuvar a superar esta carencia. En ambos casos se parte de constatar que a pesar de los esfuerzos realizados en promover la participación como mecanismo para la mejora de la situación de grupos pobres y excluidos, no se producen los cambios sociales profundos y sostenibles a favor de estos grupos, que serían esperables. Se cuestiona también el hecho que a pesar de los esfuerzos, campañas y movilizaciones por profundizar la democracia y la participación en procesos políticos, no se perciben cambios en las relaciones de poder.

Un estudio promovido por las agencias co-financiadoras holandesas Cordaid, Hivos, Novib/Oxfam Netherlands y Plan Netherlands en Colombia y Guatemala, para evaluar su contribución al fortalecimiento de la participación de la sociedad civil entre 2003 y 2006, utilizó la metodología del análisis de poder con resultados exitosos (CFP, 2005).

### **3.5. ¿Cómo asegurar la influencia de los sectores tradicionalmente excluidos?**

Las relaciones de poder que forman el entramado de la exclusión son complejas. La exclusión no es sólo material sino también subjetiva y simbólica y las luchas contra la exclusión no se sustentan sólo en la igualdad sino en el reconocimiento de las diferencias. Cualquier intento de incorporar una mirada democrática de derechos, requiere ampliar la visión de derechos humanos, incorporar otras dimensiones e iluminar los procesos a través de los cuales las lógicas de la exclusión y subordinación funcionan en nuestras sociedades, develando los mecanismos menos visibles de la exclusión, que son más impactantes por la naturalidad con que funcionan (Vargas, 2006).



Si bien, cada vez se expresan más constataciones de este tipo, no se logra explicitar y visibilizar las lógicas de funcionamiento y ejercicio del poder. Se requiere realizar análisis de las relaciones de poder que expliciten los intereses de los actores involucrados. Una metodología que puede resultar útil para ello, es la del análisis de poder de las partes interesadas (IIED, 2005), ya que ayuda a entender cómo las personas afectan a las políticas e instituciones y cómo las políticas e instituciones afectan a las personas. Resulta particularmente útil para destacar los desafíos que se deben enfrentar para cambiar el comportamiento, el desarrollo de capacidades y enfrentar desigualdades. De manera similar a otras herramientas, el análisis de poder de las partes interesadas depende de la forma que es usado. Puede ser llevado a cabo por analistas individuales, en procesos con múltiples partes interesadas o por algún término intermedio entre ambos extremos. Puede ser usado de manera progresiva para empoderar a grupos excluidos y para mejorar las políticas e instituciones.

En relación a lo anterior, es necesario complementar esos análisis fortaleciendo capacidades de interlocución, negociación, autoestima, de comunicación de planteamiento, de defensa de derechos, entre otros temas que muchas veces no son considerados prioritarios en la transferencia de conocimientos y habilidades de grupos excluidos.

Se requiere también dotar de herramientas y mecanismos que permitan a los sectores tradicionalmente excluidos sentirse empoderados para la negociación y defensa de sus derechos. La construcción de **agendas políticas** en las que dichos sectores pueden expresar sus intereses y servirles como mecanismo de negociación, es uno de los instrumentos que se viene utilizando en diversos espacios en AL. En un proceso de discusión conjunta, las organizaciones de mujeres del distrito de Villa el Salvador (VES) en Lima, construyeron una agenda que incorpora sus principales demandas, en el marco del desarrollo del distrito (Plan de Desarrollo Concertado y Presupuestos Participativos). **La "Agenda Política de la Mujer: 10 demandas urgentes" (Desco y Grupo Impulsor VES, 2005) fue concebida como: "...instrumento base para la concertación con las diferentes instituciones públicas o privadas que intervienen en el distrito: gobierno local, ONG, partidos políticos, organizaciones sociales de base, entre otras, a fin de lograr procesos participativos en los que la voz de las mujeres y su participación en la toma de decisiones estén garantizados". Y es que a pesar de que las mujeres del distrito tienen una alta capacidad organizativa, no existe una política clara para incorporar a sus organizaciones en los procesos del Plan de Desarrollo y los presupuestos participativos. Por ello, su participación en VES ha sido débil.**



Lo interesante de estas demandas es que, sustentadas en las carencias y necesidades inmediatas de las mujeres, las trascienden para perfilar políticamente una lucha por la dignidad ciudadana. Son propuestas para negociar políticamente con el Estado y con la sociedad civil que combinan, simultáneamente, la dimensión del cuerpo, el hogar, el ambiente y el espacio público, dando una nueva articulación entre lo público y lo privado y logrando evidenciar la relación entre sexualidad, producción y reproducción, como temáticas que forman parte de los planos simbólicos y materiales de las relaciones de explotación y dominación, no como dimensiones aisladas y sin conexión, sino como constitutivos de una determinada vida social (Vargas, 2006).

Mecanismo similar ha sido utilizado para la construcción de **agendas públicas** construidas desde la sociedad civil para colocar en la esfera pública alguna problemática común, generar un pacto social entre ciudadanos (organizados o no) y autoridades con compromisos y responsabilidades compartidas, contribuyendo a la formulación de políticas públicas. Es un mecanismo que al brindar información, generar opinión y deliberación, movilizar a la ciudadanía hacia la acción política con la finalidad de impulsar la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones locales, permite una mayor inclusión a través de la construcción de agendas compartidas.

El mecanismo CLAR (Comité Local de Asignación de Recursos) es un **sistema de fondos concursables** impulsado por el proyecto Corredor Puno-Cusco de Perú, proyecto ejecutado con Fondos del FIDA, que son fondos públicos que se asignan bajo la modalidad de concurso a los productores organizados, para que ellos a su vez contraten en el mercado servicios de asistencia técnica para mejorar sus productos y servicios, lo cual les permitirá insertarse en condiciones más competitivas al mercado y de esa manera, incrementar sus ingresos. Este mecanismo ha permitido que gradualmente se mejore la calidad de las propuestas en un escenario basado en principios de competencia y competitividad. Garantiza la transparencia en la selección de las mejores iniciativas de negocios rurales para la adjudicación de fondos públicos, puesto que el jurado calificador está integrado por diferentes actores de la sociedad local y regional. Asimismo, el concurso se realiza en espacios públicos en los que son las propias organizaciones las que presentan y sustentan sus iniciativas de negocios rurales en base al reconocimiento de sus experiencias y potencialidades. De esta manera, se fortalece la credibilidad de los potenciales usuarios hacia las entidades de desarrollo, se estimula la asociatividad y la creatividad, se respetan saberes, se genera mayor autoestima y se contribuye a la



construcción de ciudadanía.

Los procesos de **vigilancia o veeduría ciudadana** son otro mecanismo de ejercicio de derechos a través del cual los ciudadanos realizan seguimiento al cumplimiento de compromisos en los diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, en la mayoría de los casos, quienes promueven e implementan estos procesos son sectores de la sociedad civil organizados y ONG con el apoyo de la cooperación al desarrollo. Una de las tareas pendientes para su sostenibilidad, es involucrar a sectores amplios de la población en esta tarea y presionar para que sea incorporada como mecanismo promovido por los gobiernos. Generar una cultura del seguimiento a los compromisos de las autoridades permite el ejercicio y cumplimiento de derechos fundamentales.

## 4. Herramientas Existentes para el Fortalecimiento de Capacidades

Aunque son pocas las experiencias que dan cuenta a cabalidad del fortalecimiento de capacidades que se ha llevado adelante, hemos seleccionado cinco mecanismos o herramientas que muestran resultados exitosos, aunque no exentos de limitaciones y dificultades.

### 4.1. Los programas de apoyo, sistemas de facilitación o redes/plataformas de proyectos

En la última década estos mecanismos se han ido consolidando en la región como los más sólidos para fortalecer capacidades. Su éxito radica en la combinación de estrategias (cursos y talleres de formación, eventos presenciales de reflexión e intercambio de experiencias y conocimientos, plataformas virtuales que permiten el trabajo en red, bibliotecas virtuales, realización de estudios, evaluaciones y sistematizaciones), que atienden a diversas formas de producir e incorporar aprendizajes, creando ambientes favorables para su desarrollo.



### ASOCAM ([www.asocam.org](http://www.asocam.org))

ASOCAM es una **Plataforma Latinoamericana apoyada** por la Agencia Suiza para el desarrollo y la Cooperación. Cuenta con una secretaría técnica asumida por INTERCOOPERATION. Facilita iniciativas y espacios de intercambio y construcción colectiva para promover la gestión de conocimientos sobre temas clave de desarrollo rural en la región. Son miembros de la Plataforma, 50 entidades localizadas en 8 países: Bolivia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Perú y Suiza. Para lograr un trabajo más integral trabaja en alianza con varias redes en la región.

La participación en las dinámicas de gestión de conocimientos es voluntaria y cada miembro tiene la posibilidad de optar por diversas formas de involucramiento en las temáticas que corresponden a su prioridad institucional o su interés profesional. Por ejemplo: ser miembro de un grupo temático y preparar una exposición, apoyar la sistematización de su experiencia en un tema y promover su presentación por sus socios nacionales, liderar o participar en grupos de interaprendizaje y plataformas temáticas, preparar con socios una visita a una experiencia, asistir a un seminario de profundización-construcción, ser miembro de un comité editorial.

Los temas que trabaja la plataforma están agrupados en dos ejes:

- Eje Buena Gobernabilidad: Empoderamiento e Incidencia Política
- Eje Desarrollo Económico: Desarrollo Económico Local y Microempresas Rurales

En general en cada uno se trabaja con el intercambio de experiencias, la búsqueda y selección de buenas prácticas, la sistematización de experiencias, la generación de orientaciones para mejorar las prácticas, y la elaboración y difusión de un paquete de productos que recoge las buenas prácticas y propone orientaciones para la acción.

Se han validado cuatro mecanismos de trabajo que promueven la construcción colectiva y rescatan aprendizajes a partir de la práctica. Los resultados de estos procesos son difundidos en diferentes productos comunicacionales que presentan enfoques y orientaciones en temas prioritarios del desarrollo rural para fortalecer y enriquecer las prácticas institucionales. Cada mecanismo tiene su metodología y herramientas particulares y se implementan actividades con diferentes énfasis, en cada fase del Ciclo de GCO: i) Generación de conocimientos a partir de la práctica, ii) Difusión y Socialización, iii) Promoción de la Aplicación, y iv) Validación e Institucionalización de los



temas. Desde el año 2000 la secretaría técnica de ASOCAM ha validado su propuesta y **cuenta con un saber “hacer” para acompañar los procesos de gestión de conocimientos**, que ahora están institucionalizados en cuatro modalidades:

- Modalidad 1: Procesos Anuales de Profundización Temática

Son espacios de construcción colectiva de conocimientos, a partir de la demanda, en los que participan diferentes actores del desarrollo para aportar con sus experiencias, armonizar conocimientos y definir orientaciones útiles en temas clave para el desarrollo rural. El proceso tiene como momento cumbre un Seminario -Taller y cuenta con el aporte de especialistas e instituciones referentes en los temas trabajados. Diez años después cuenta con una metodología para la realización de procesos anuales de profundización en cualquier tema de desarrollo rural y un paquete de productos con orientaciones para el trabajo operativo en el tema.

- Modalidad 2: Grupos de Interaprendizaje

Son pequeños grupos de trabajo temporal conformados a nivel regional por entidades que trabajan en temáticas similares y que se articulan para buscar respuestas a problemas operativos de interés común o para construir colectivamente enfoques, estrategias y herramientas necesarias para su trabajo. La modalidad está en proceso de validación, ASOCAM tiene un rol facilitador y dispone de un fondo de co-financiamiento de iniciativas.

- Modalidad 3: Estudios sobre Temas Estratégicos

Apunta a la generación de propuestas innovadoras sobre temas estratégicos de desarrollo y a su aplicación para la institucionalización de los temas. Se realizan en base al análisis de casos a nivel regional. De los resultados de los estudios se extraen lecciones aprendidas, buenas prácticas y se realizan propuestas orientadoras a nivel operativo temático o metodológico. Posteriormente, se da un período de promoción de la aplicación de estas propuestas en entidades interesadas a nivel regional, las mismas que aportan a la validación y con innovaciones a la propuesta, en miras a potenciar su utilidad.

- Modalidad 4: Gestión de la Información

Consiste en un conjunto de estrategias que, haciendo uso de las TIC (bibliotecas virtuales, CD interactivos, sistema para generación de portales temáticos, boletines electrónicos, etc.) busca ampliar la difusión e incrementar el uso de los conocimientos.

Información tomada de [www.asocam.org](http://www.asocam.org)



### **Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo – SUBDERE, Chile** **([www.subdere.gov.cl](http://www.subdere.gov.cl))**

En 1985, se dictamina la existencia legal de la SUBDERE, cuyas funciones asignadas son las de coordinar, impulsar y evaluar el desarrollo regional, y a su vez, colaborar en las funciones de modernización y reforma administrativa del Estado. La Misión de la SUBDERE es contribuir al desarrollo de los territorios, fortaleciendo su capacidad de buen gobierno, en coherencia con el proceso de descentralización. Desde el año 2001, la Subsecretaría cuenta con cinco divisiones: desarrollo regional, municipalidades, políticas, administración y finanzas, y legislativa. Resaltamos la experiencia del Departamento de Desarrollo Municipal que cuenta con cuatro instancias o mecanismos para fortalecer capacidades.

El primer mecanismo es el Sistema Nacional de Capacitación Municipal que se operativiza a través de una Secretaría Ejecutiva. El objetivo de esta Secretaría es relevar la capacitación respecto de los servicios que entregan los Municipios, coordinando la oferta y demanda de actividades de capacitación para que éstas sean útiles, pertinentes, oportunas y de calidad. Ello a través de un proceso intencionado, sistemático y continuo que facilite el aprendizaje de conocimientos, habilidades y actitudes y aumente la competencia de los funcionarios de modo que se puedan desempeñar con éxito en los objetivos, requerimientos y expectativas de la labor municipal. Se plantea como objetivo general relevar la capacitación, en tanto proceso clave en la gestión de recursos humanos municipales, se trata de un proceso intencionado, sistemático y continuo, que facilita el aprendizaje de las personas para la adquisición de conocimientos, habilidades y actitudes, aumentando sus competencias para desempeñarse con éxito en el puesto de trabajo, acorde con los objetivos, requerimientos y expectativas que conforman el contexto laboral de los Municipios. Se orienta por principios tales como el derecho a la capacitación, información y transparencia, participación, la eficacia y la pertinencia, y la calidad. Tiene desarrollados VII componentes estratégicos en los cuales brindar las capacitaciones.

El segundo mecanismo se concreta en la Unidad de Calidad que tiene por misión trabajar en optimizar la calidad de los Servicios Municipales, para ello se llevan a cabo dos programas: el Programa Calidad de Gestión de los Servicios Municipales y el Programa Formación de Gobiernos Locales.



El tercer mecanismo se operativiza con la Unidad de Gobierno Electrónico Local. A través del uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC). Se busca alcanzar una gestión local que se caracterice por una ampliación y democratización del acceso a las ofertas de la administración pública; mayor rapidez a las demandas ciudadanas; transparencia de la información; apertura a la participación; descentralización efectiva; eliminación de "colas" para realizar trámites. Para este objetivo, la Unidad de Gobierno Electrónico Local es una contraparte técnica válida ante organismos públicos y privados en el tema. Asimismo, asume un rol activo para colaborar con las instituciones relacionadas al gobierno electrónico (Grupo de Acción Digital, Mesa de Gobierno Electrónico y Mesa de Gobierno Electrónico Local), y actores e instituciones relevantes.

Por último, el cuarto mecanismo es la Unidad de innovación y asociativismo municipal cuya línea de trabajo central se focaliza en el "Apoyo a Municipios en la Formulación y Preparación de Proyectos de Inversión Pública", con la finalidad de generar capacidades y fortalecer la gestión de los Municipios para la consecución de recursos a través de la generación de proyectos de preinversión e inversión, que permitan ejecutar acciones dentro del marco de las políticas y prioridades establecidas en la planificación del desarrollo de sus territorios.

No contamos con información que nos permita dar cuenta de los resultados de la SUBDERE, sin embargo, en su experiencia, resaltamos el enfoque de trabajo con el que cuenta y su condición de programa estatal, principal responsable del fortalecimiento de capacidades de los gobiernos subnacionales.

### **Programa de Apoyo de la Fundación W.K. Kellogg para la iniciativa de Conjuntos Integrados de Proyectos de la zona andina.**

Entre los años 2000 y 2008 la Fundación Kellogg apoyó la construcción de conjuntos integrados de proyectos (CIP) en tres áreas de Latinoamérica y el Caribe, que fueron seleccionadas por su alta concentración de pobreza: el sur de México y Centroamérica (incluyendo partes del Caribe), el noreste de Brasil y las zonas andinas de Bolivia, Ecuador y Perú. Damos cuenta aquí de la propuesta aplicada en la zona andina. Los CIP tienen como propósitos la interrupción del ciclo de pobreza y el logro de procesos sostenibles de desarrollo en un territorio determinado. Se parte del supuesto que la cooperación entre actores locales socios, actuando de manera articulada, es capaz de lograr una respuesta integral, multidimensional e intersectorial para los problemas de un



territorio. Esta iniciativa opera con la llamada Teoría de cambio, que es una propuesta de desarrollo local a largo plazo que gira sobre tres aspectos clave:

- Un territorio: Espacio donde se concentran e integran las intervenciones y en donde es posible trabajar en torno a una visión de desarrollo común.
- Estrategias locales: Líneas de trabajo que apuntan al desarrollo de un conjunto de capacidades locales vinculadas a la calidad de los recursos humanos (capital humano), la capacidad organizativa y de articulación entre los actores locales (capital social) y la capacidad de emprendimiento de los agentes económicos locales (capital productivo).
- Palancas de cambio: Énfasis en la ejecución de las estrategias locales: los jóvenes y el trabajo en alianzas.

La implementación de esta propuesta contó con un programa de apoyo implementado desde la Fundación y que consideró una serie de mecanismos para el fortalecimiento de capacidades:

- La conformación de un equipo de apoyo conformado por personal de la Fundación, consultores acompañantes y una persona encargada de los temas de evaluación.
- La tarea de acompañamiento y apoyo de los consultores acompañantes.
- La realización de talleres sobre temas específicos relativos a las estrategias locales (desarrollo de capital humano, fortalecimiento de capital social e incremento de capital productivo) y palancas de cambio, así como temas de gestión de proyectos y mecanismos utilizados en la implementación de los CIP (fortalecimiento de alianzas para el desarrollo, evaluación, construcción de visiones compartidas de desarrollo). Estos eran organizados por el equipo de apoyo, a partir de las demandas de los proyectos.
- La implementación de proyectos específicos de apoyo realizados por instituciones especializadas en los temas demandados por los proyectos: formación en liderazgo, evaluación, sistematización, comunicación, el uso de TIC para procesos productivos.

Una de las características -señalada por los integrantes de los proyectos- que hizo eficiente el programa de apoyo fue su permanente evaluación y adaptación a las demandas de los proyectos, que iban cambiando y se iban haciendo particulares de acuerdo a los distintos niveles de avance de los mismos.



## 4.2. Los programas de formación o diplomados ad hoc

Los programas de formación o diplomados, diseñados en respuesta a las características y necesidades específicas de formación de los participantes y de sus organizaciones y asociados, son un mecanismo potente para el fortalecimiento de capacidades. Su éxito radica en que combinan distintas metodologías de formación (sesiones presenciales, trabajo a distancia, aplicación práctica de los aprendizajes, réplica de los conocimientos adquiridos, tutorías en terreno) y que, por lo general, cuentan con una estructura modular flexible y evalúan permanentemente sus acciones y sus logros. Aquí radica una de las diferencias fundamentales con otros programas o diplomados que privilegian la formación en aula y cuya duración no está asociada a las reales necesidades de formación. Estos procesos generalmente son más costosos pero se justifican por el lado de su efectividad.

Presentamos dos casos de programas, que además han realizado procesos de autoevaluación y cuentan con lecciones aprendidas del proceso.

### **Programa de Formación en Evaluación**

El Programa de Formación en Evaluación (PFE) es el resultado de una propuesta conjunta de la Fundación Kellogg y Desco, implementada entre 2005 y 2007. Buscó el fortalecimiento de capacidades para la evaluación en las instituciones que vienen impulsando la construcción de Conjuntos Integrados de Proyectos (CIP) en la región andina (Bolivia, Ecuador y Perú), en el marco de la iniciativa que la Fundación viene desplegando en América Latina con esa finalidad. Orientó sus acciones al personal de los proyectos que conforman los CIP o de las organizaciones/instituciones aliadas consideradas estratégicas, principalmente al personal encargado de las funciones de evaluación. Su diseño organizacional incluye un mecanismo de réplica que permite a cada participante transferir las capacidades adquiridas entre otros actores locales, en un **proceso de formación "en cascada" que tiene como propósito asegurar niveles mínimos** en función de efectos, expansión y sostenibilidad.

El programa trabajó con una propuesta pedagógica que incluye la organización modular de los cursos, la formación por competencias, el acento en la práctica, el uso de metodologías activas y el manejo de enfoques que entienden que la evaluación debe sumar a los necesarios elementos técnicos, la participación, el aprendizaje social y el respeto por la cultura local.



El PFE tuvo como propósito desarrollar capacidades locales en evaluación a partir de la conformación de equipos con potencial de réplica y transferencia hacia actores sociales diversos. Los objetivos específicos que se desprenden de este propósito son: i) Instalar y fortalecer capacidades para la evaluación en aquellos territorios en que se vienen construyendo los CIP; ii) Fortalecer, a través de los recursos formados, el proceso de evaluación de los proyectos en el marco de los CIP y de la iniciativa; iii) Contribuir a la institucionalización de una cultura de evaluación estrechamente ligada a las experiencias de desarrollo local y regional.

La propuesta del programa se apoya en algunos fundamentos relativos al desarrollo de capacidades, que tienen que ver con las orientaciones metodológicas en el campo de la evaluación, las orientaciones pedagógicas para la capacitación de adultos y las rutas a seguir para la consolidación de los aprendizajes. El programa se ubica en el campo de la educación de adultos, directivos, técnicos, líderes ligados al desarrollo local, que a su vez van a transferir capacidades a otros adultos, dentro de un contexto de conocimientos y procedimientos técnicos. En ese sentido, recoge elementos que, desde la teoría y la experiencia, aportan en la comprensión de las características particulares del aprendizaje del adulto y de los requisitos del mismo.

La opción por la formación basada en competencias, a su vez, nos conduce a adoptar una estructura modular, que supone organizar un conjunto relacionado de contenidos conceptuales, procedimientos, actitudes y prácticas, en torno a determinadas competencias, considerando al conjunto: talleres presenciales, estudio a distancia y trabajo de campo, como un todo ordenado y orientado hacia el logro de un desempeño complejo. Considerar al que aprende como centro del proceso formativo conduce a tomar en cuenta las necesidades específicas de cada participante, introduciéndose un enfoque de formación flexible. La formación flexible, es entendida como un modelo que utiliza estrategias que permiten responder mejor a las necesidades específicas de cada participante y cada grupo, ofreciendo un abanico de posibilidades de flexibilización en tiempos, espacios y contenidos. En términos operativos, la formación se lleva a cabo a partir de 4 cursos modulares asociados a los temas centrales de la evaluación de proyectos sociales. Cada módulo combina dos modalidades de estudio: talleres presenciales y estudios a distancia, estos últimos programados para momentos previos y posteriores a los talleres.



**Espacios de formación:** La propuesta combinó distintas modalidades y acciones de formación: i) talleres presenciales; ii) estudio a distancia, individual y grupal (sobre **textos específicos para cada módulo**); iii) **trabajos de aplicación “en campo” para la materialización de productos relativos a los distintos momentos del proceso general de la evaluación, que incluyen un sistema de tutorías**; iv) tutorías a distancia; v) grupos de interaprendizaje para el intercambio de ideas y propuestas entre participantes de un mismo grupo o de distintos grupos vía **“chat” o “foros virtuales” sobre temas clave**.

### **Lecciones aprendidas**

Resulta necesario, para mejorar la calidad de las instituciones, el desarrollo de una cultura de evaluación que se cuestione sus creencias y prácticas, y a la vez responda técnicamente a los desafíos de lograr una mayor eficacia y equidad en la programación social, hoy en día altamente rutinizada. Es imprescindible formar una masa crítica de recursos humanos del sector público, no gubernamental (incluidas las organizaciones empresarias), que no sólo manejen las herramientas metodológicas de la evaluación, sino que sean capaces de comprender los marcos teóricos en los que las mismas se sustentan.

La evaluación en este campo es básicamente una actividad política. Si no se comprometen los decisores de las distintas organizaciones a las que pertenecen los participantes, la evaluación puede quedar reducida a un mero ejercicio intelectual, sin producir cambios o reajustes en el diseño y práctica de la programación social. En el caso que aquí se expone, hubo muchos alumnos con nivel decisorio (alcaldes, concejales, **directores de instituciones**), pero fue necesario **“extracurricularmente” implementar acciones de encuentro y transferencia con directivos organizacionales**. De hecho, en el programa de **formación, se incluyó la temática de “impacto en la agenda pública”, no prevista al inicio**. El riesgo de no involucramiento de quienes ejercen el poder en el campo en el que se está trabajando, es que el grupo capacitado se constituya en una **“isla cultural”, que da prestigio** -Tipo Área de Evaluación-, pero que es marginada de las decisiones programáticas reales y puede resultar una molestia.

**Las evaluaciones cualitativas hoy tienen “buena prensa”, pero sin una sistematización adecuada y una profundización en las metodologías de captación de información y en las estrategias de consolidación y análisis de la misma, pueden terminar resultando “anécdotas de la vida cotidiana”**. Al respecto, el Programa de Formación tuvo que destinar mayor tiempo que lo previsto a esta temática. Los participantes de un curso de evaluación tienen que leer bibliografía nueva, no sólo referida a elementos conceptuales y metodológicos de evaluación, sino a desarrollos teóricos e investigaciones que se



producen en el campo de actuación de los programas en los que trabajan (desarrollo local, educación, salud, juventud, etc.). Muchas veces los actores locales, inmersos en la ejecución de proyectos y de gestiones institucionales, no dedican el tiempo suficiente a la actualización bibliográfica, si es que ésta no se enmarca en una necesidad de formación y evaluación de desempeño sistemática. La pertinencia de las dimensiones, variables e **indicadores que se utilicen en un “modelo evaluativo” depende en gran medida de cómo se conciben e interpretan los conceptos “clave” vinculados a los temas que encuadran al objeto de evaluación.** Por ello, es importante que los participantes de un sistema de capacitación manejen estos conceptos (en este caso: desarrollo local, pobreza, desigualdad, jóvenes, calidad y equidad de la educación, cadenas de valor, etc.). Lo anterior, es de gran importancia para que se desarrollen adecuadamente las definiciones operacionales de estos conceptos y su uso en los procesos de evaluación.

Tomado de [www.pfe-desco.org](http://www.pfe-desco.org)

### **Diplomado en Liderazgo Social para Gobernanza Local (Honduras)**

El Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC) es una organización jesuita que se fundó en el año 1980 con la finalidad de fortalecer procesos de capacitación y articulación en grupos comunitarios. El estado de la sociedad civil y de la gobernanza en la región de trabajo de ERIC, fue uno de los temas claves que propiciaron la elaboración de la propuesta para fortalecer la participación de la población. A partir de un estudio de línea de base, se identifican necesidades de formación integral para las organizaciones locales, las cuales manifestaban un fuerte interés en la participación ciudadana. Se elaboró el programa global de formación, con una metodología participativa, orientada hacia la réplica de la misma en los grupos comunitarios. Seguidamente, se identificaron los líderes de las bases que participarían en el diplomado. Se limitó la participación a 25 personas, seleccionadas por su capacidad de asumir su réplica en el terreno.

#### **Descripción**

Los módulos se desarrollaron con un componente teórico-analítico, y un trabajo práctico realizado con un vínculo con la realidad local de las y los participantes. Las tareas prácticas fueron las siguientes: i) Mapa de poder: Análisis de la estructura social y de las relaciones de poder en el espacio local; ii) Ensayo de propuestas de desarrollo comunal/local: elaboración de breves propuestas de desarrollo de las comunidades mediante realización de un árbol de problemas y soluciones; iii) Ensayo de estrategias de



incidencia sobre las políticas públicas para favorecer el desarrollo comunal/local y medioambiental.

En los trabajos prácticos realizados en las comunidades mismas, se vinculó a los líderes locales, incluyendo también a quienes no formaron parte del diplomado, para tener un efecto multiplicador. Estos mismos líderes, no participantes directos del diplomado, en muchas ocasiones asistieron a los módulos para empoderarse de temas afines a ellos y a sus comunidades. El intercambio de conocimientos entre líderes experimentados hacia otros con menos experiencia facilitó el aprendizaje. Asimismo, se realizaron cinco intercambios de experiencias con otras comunidades con intereses similares.

### **Cambios generados**

A nivel de las organizaciones involucradas en el proyecto, su capacidad ha sido potenciada. Esto se evidencia en la articulación de problemas y la planificación que hacen las organizaciones, especialmente en el manejo de los temas relacionados con procesos de vigilancia social. La motivación del curso en los y las participantes dio como resultado inmediato el surgimiento de nuevas organizaciones comunitarias. En el terreno, se están dando réplicas de capacitaciones a sus comunidades, las cuales se realizan mediante talleres, pláticas y conversatorios. A través de los intercambios de experiencias, el diplomado ha potenciado la capacidad de interrelación y trabajo en conjunto de las organizaciones de la sociedad civil. Identificar problemas comunes impresionó mucho a los y las participantes, entendieron que es posible buscar soluciones a dichos problemas de manera conjunta, lo que se traduce en la generación de una mayor articulación de problemas a nivel regional y nacional.

A nivel comunitario, las redes de Juntas de Agua y de patronatos del Negrito y la red social del Progreso, han denunciado la explotación de los ríos, a través de concesiones otorgadas por DEFOMIN a empresas privadas, lo que ha causado daños ambientales en las cuencas de éstos. Las comunidades de Guaymas, las aldeas y caseríos del Negrito, han hecho un compromiso junto con el alcalde municipal en defensa del patrimonio municipal y comunal. La Red de Patronatos de El Negrito ha sido incorporada oficialmente a las reuniones de la Corporación Municipal. Este acercamiento ha sido potenciado por las relaciones ya existentes entre las comunidades y sus representantes, el que se ha elevado además, por la motivación y conocimiento que tenían los líderes formados por el diplomado.



### Lecciones aprendidas

El desarrollo de una metodología para un curso de esta naturaleza debe tomar en cuenta los niveles de escolaridad de sus participantes. Esto implica la adaptación de herramientas participativas y no académicas, métodos de enseñanza-aprendizaje basados en tareas y el desarrollo de capacidades, no únicamente enfocado en la lectura teórica. En este sentido, la flexibilidad y creatividad de los facilitadores debe servir como un recurso esencial para el diseño de cursos futuros. El reto no es solamente llegar a los de menor nivel de escolaridad, sino asegurar que los de mayor nivel aprovechen la experiencia. Asimismo, cuando no se aplican mecanismos metodológicos para regular la frecuencia de las intervenciones de participantes con mayores potenciales, se corre el riesgo de desmotivar a las personas con más limitaciones para hablar. Esta situación puede ser didácticamente contraproducente, ya que únicamente reproduce modelos excluyentes de participación.

La metodología usada incluyó una mezcla de herramientas tradicionales y participativas. Como elementos de éxito, que influyeron en la valoración de la experiencia vivida, fue fundamental el vínculo entre la teoría y la práctica. El énfasis en tareas prácticas causó un aprendizaje más relevante y profundo para los participantes. Sería de mucha utilidad desarrollar procesos de formación de formadores, de manera que quienes actúan como facilitadores puedan aplicar metodologías que se adapten a las necesidades de sus grupos participantes, considerando que las necesidades de formación van más allá de sólo entender y actuar. Un riesgo de esto sería una réplica muy mecánica de procedimientos que siga pautas teóricas.

Tomado de: [http://www.aci-erp.hn/doct/Estudios\\_casos/](http://www.aci-erp.hn/doct/Estudios_casos/)

### 4.3. Los sistemas de vigilancia, veeduría, observatorios desde la sociedad civil

En relación a las distintas experiencias de seguimiento y vigilancia promovidas y llevadas adelante desde la sociedad civil, no es mucho lo sistematizado por la literatura internacional. Sin embargo, es claro que hay cuatro variables importantes ligadas al éxito de la mayoría de ellas: su neutralidad, es decir su carácter no comprometido con la política, entendida en términos de gobierno/oposición; su objetividad, ligada a la capacidad de "medición" (dar cuenta) de los indicadores que utilizan para el seguimiento;



su sostenibilidad y regularidad en el tiempo, y su capacidad de interlocución con las autoridades y funcionarios que hacen seguimiento.

En Perú se han impulsado las experiencias de vigilancia más significativas y visibles, en su mayoría llevadas adelante por ONG y entidades de la cooperación al desarrollo internacional, tomando como tema la corrupción y el uso de los recursos públicos. Si revisamos los objetivos de estas experiencias, encontramos que lo que buscan es:

i) democratizar la administración pública; ii) perfeccionar formas de control social sobre el gasto que realizan las entidades estatales; iii) luchar contra la corrupción; iv) velar para que las entidades públicas cumplan con los principios constitucionales que subyacen en el sistema legal: economía, trato justo e igualitario, imparcialidad, transparencia y eficiencia, v) promover el desarrollo de liderazgos locales con conocimiento de la gestión pública; vi) apoyar a la consolidación de la gobernabilidad a través de la difusión de buenas prácticas gubernamentales; vii) promover la inclusión de nuevos líderes locales dentro del nuevo contexto departamental.

La vigilancia ciudadana o vigilancia social, en un sentido amplio, comprende no sólo las acciones del Estado, sino las que realizan las empresas que proveen servicios públicos o cualquier otra que se produzca en espacios donde se ejerce el poder. Una de las experiencias más visibles en el Perú es el Ranking de Atención al Ciudadano 2008, de la Asociación Ciudadanos al Día, que evalúa y mide la calidad del servicio de las entidades públicas, a través de la atención al ciudadano en su interacción con una dependencia. Utiliza estudios de satisfacción del cliente para identificar deficiencias y superarlas, actuando en tres niveles: i) evaluación de la experiencia del ciudadano a través de una medición de satisfacción; ii) generación de competencia a través del ranking que compara entidades semejantes; iii) entrega de información, que les ha permitido identificar 9 cambios muy sencillos que impactan en la atención al usuario -que van desde la ampliación de los horarios de atención que como mínimo deben ser de 8 horas corridas, hasta la eliminación de pagos indebidos y la reducción de tramitadores- pasando por la identificación clara (nombres, cargo, etc.) de quienes atienden al público.

Otra experiencia relevante es la de OBSERVA, Observatorio de la Vigilancia Social, iniciativa de un grupo de organizaciones que buscan articular, difundir y promover las experiencias de vigilancia social y una cultura de transparencia en la gestión pública. Este observatorio, centra su atención en los temas vinculados a descentralización, presupuesto público, transparencia y acceso a la información, además de algunos temas sectoriales como salud, minería, acceso a la justicia y la gestión de los denominados programas de combate a la pobreza. Se concibe como una plataforma de difusión e



intercambio de experiencias entre instituciones que realizan vigilancia desde diferentes ángulos. Para ello, cuenta con dos herramientas fundamentales: una página web y el boletín trimestral virtual OBSERVA.

El Consejo de la Prensa Peruana implementó entre 2005 y 2007 su proyecto Municipios Transparentes, que monitoreaba el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, a partir de los criterios establecidos por la propia norma. Experiencia similar fue la de Ventana Pública, una iniciativa compartida por el Banco Mundial, la PUCP y COSUDE para monitorear el manejo de los recursos financieros en un grupo de municipalidades de Ayacucho, Cajamarca, San Martín y Cusco. Existen o existieron otras experiencias importantes como la Agenda Pública de Funcionarios Regionales y Locales, la Vigilancia del Canon Minero, el Observatorio del Derecho a la Salud, el Observatorio de Vigilancia Social, el Observatorio de Vigilancia Electoral, el proyecto Municipios Transparentes, las Veedurías Ciudadanas en Contratación Estatal, entre otras.

La vigilancia social es un mecanismo aún no consolidado que presenta algunas **limitaciones: i) al tratarse de iniciativas de agentes "externos", estas experiencias, si bien cumplen un rol y pueden contribuir a mejorar aspectos de la calidad de la gestión pública, no involucran, por lo general, la participación de los ciudadanos directamente involucrados, quienes devienen en receptores de información; ii) su dependencia de recursos de la cooperación internacional, además de inestables, hace que estas experiencias sean poco sostenibles; iii) su visibilidad, por lo tanto, su impacto, demanda de un trabajo difícil e intensivo con los medios de comunicación, que no les prestan necesariamente mucha atención; iv) a pesar de los esfuerzos por desarrollar capacidades, en general, han fracasado en el intento, dados los niveles de especialización que suponen y los posteriores costos de transacción para quienes eventualmente se involucren en ellos; v) todo lo anterior hace que muchas de estas experiencias sean útiles más como herramientas que dan "argumentos" para la movilización, que como instrumentos de monitoreo.**

En Colombia asumen el nombre de Veedurías Ciudadanas y están reglamentadas por la Ley 850 de 2003 y el Acuerdo 142 de 2005, normas éstas que establecen el procedimiento para su constitución. Las Veedurías Ciudadanas pueden inscribirse en las Personerías Locales cuando el proyecto, programa o plan a vigilar sea relacionado con la localidad o en la Dirección Coordinadora de Personerías Locales. Cuando el proyecto,



programa o plan a vigilar sea del orden Distrital o Nacional, igualmente pueden inscribirse en la Cámara de Comercio de Bogotá. Para constituir y registrar una Veeduría Ciudadana las organizaciones civiles o los ciudadanos, procederán a elegir de una forma democrática a los veedores, luego elaborarán un documento o acta de constitución en la cual conste el nombre de los integrantes, documento de identidad, el objeto de la vigilancia, nivel territorial donde se va a ejercer la veeduría, duración y lugar de residencia.

Las Veedurías Ciudadanas están definidas como mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público. Los diferentes tipos de veedurías que se organicen a nivel nacional o de las entidades territoriales, pueden establecer entre sí mecanismos de comunicación, información, coordinación y colaboración, permitiendo el establecimiento de acuerdos sobre procedimientos y parámetros de acción, coordinación de actividades y aprovechamiento de experiencias en su actividad y funcionamiento, procurando la formación de una red con miras a fortalecer a la sociedad civil y potenciar la capacidad de control y fiscalización.

Presentamos con algún detalle una experiencia, llevada adelante por un consorcio de ONG peruanas: el sistema Vigila Perú, que realiza vigilancia al proceso de descentralización, única reforma emprendida por el Estado peruano en la presente década.

### **Vigila Perú (<http://www.participaperu.org.pe/n-vigilaperu.shtml>)**

Vigila Perú es una iniciativa de la sociedad civil vinculada a la cooperación internacional del desarrollo, creada el año 2004 e implementada por el Grupo Propuesta Ciudadana (consorcio de once ONG peruanas). Se trata de un sistema de vigilancia ciudadana que desarrolla acciones de vigilancia sobre el proceso de descentralización, trabajando en 6 campos temáticos (gestión presupuestal, producción normativa y transparencia, participación ciudadana, inclusión/exclusión, educación y salud) y en 3 niveles de gestión (gobierno central, regional y provincial). El sistema tiene como objetivos el proveer a la sociedad civil nacional, regional y local de información confiable y oportuna sobre aspectos del desempeño de sus autoridades en el marco de la descentralización,



promoviendo su participación organizada en el seguimiento y control de algunos aspectos de la gestión, alentando la democratización y eficiencia de la gestión pública y la transparencia en el uso de los recursos. Apunta también al desarrollo de capacidades de vigilancia mediante el desarrollo de cursos y talleres descentralizados que buscan involucrar a las organizaciones regionales de la sociedad civil en esta tarea.

Teniendo como base el marco normativo vigente, el sistema funciona con un modelo descentralizado de organización, integrado por un equipo de coordinación central y 15 equipos regionales (en su mejor momento), que elaboran y difunden reportes de vigilancia cuatrimestralmente (1 nacional y 15 regionales), para lo que manejan procedimientos, instrumentos y formatos estandarizados. En cada región, incluyendo al equipo central, trabaja un equipo de profesionales, con un procedimiento común que consiste en una ruta crítica que define actividades secuenciales dentro de plazos establecidos y que va, desde la recolección de datos, hasta actividades de elaboración y difusión de los reportes regionales y nacionales. Las herramientas e instrumentos que utilizan son cuatro: i) una matriz de 42 indicadores para evaluar datos relativos a los 6 ámbitos temáticos y 2 de los 3 niveles de gobierno; ii) fichas de reporte por cada indicador que incluyen definiciones, fuentes, criterios de construcción y presentación; iii) fichas de registro de datos por nivel de gobierno para indicadores cuantitativos y cualitativos; iv) guías de entrevista a informantes clave en los tres niveles de gobierno. Cada campo temático está desagregado.

## **Balance**

**La neutralidad** fue una opción desde un primer momento. La misma supuso el diseño e implementación, como hemos dicho, de un conjunto de procedimientos y formatos estandarizados que permiten dar cuenta del desempeño de las autoridades regionales en el marco general del proceso de descentralización, puntuándolo a partir de instrumentos previamente definidos y sin calificarlas, en el sentido tradicional del término. Ello ha permitido, tras la comprensible resistencia inicial, que las autoridades monitoreadas **“descubran” y aprovechen la utilidad del sistema, incluso para mejorar comportamientos** y su acción en el cumplimiento de las funciones vigiladas. El éxito logrado en esta materia es tal, que a lo largo de 4 años, el sistema sólo ha recibido 5 quejas/correcciones. En lo que hace a **la objetividad** del monitoreo realizado, los instrumentos empleados, permiten dar cuenta cabal de aquello que se quiere medir. La combinación de una matriz de 42 indicadores construidos a partir de criterios claros y conocidos para evaluar la información que se monitorea, con fichas de reporte por cada



indicador, basadas en las fuentes de información pública y fichas de registro por cada nivel de gobierno, que se complementan con entrevistas a informantes clave en los **distintos niveles de gestión, permiten un funcionamiento transparente y “de cara” a las autoridades y funcionarios vigilados**, que adicionalmente, tienen la posibilidad de reaccionar al informe que les compete, antes de su presentación pública.

Las dificultades mayores de esta experiencia, como de las más significativas que registra la literatura internacional<sup>28</sup>, están ligadas a su **sostenibilidad y regularidad**, habida cuenta que alcanzar los estándares de calidad y sistematicidad requeridos, demanda costos relativamente importantes, que deben ser asumidos por alguien, por lo general, por la cooperación internacional al desarrollo. Esta dependencia determina que muchas de estas prácticas no puedan mantener una regularidad en el tiempo y resulten difícilmente sostenibles en el largo plazo. Vigila Perú, nació en el marco de un proyecto aprobado por USAID y hoy se mantiene con recursos menores provistos por una fuente norteamericana, lo que ha supuesto la reducción de la vigilancia de 15 gobiernos a 9. Es evidente que de no conseguir nuevos apoyos para una intervención que cuesta más de 120,000 dólares al año, su continuidad estará en cuestión<sup>29</sup>. Por lo demás, a la cuestión de la sostenibilidad financiera, hay que añadir el tema de las capacidades que supone un **sistema relativamente complejo como éste, que hace difícil la “apropiación”, por parte de los usuarios, de la información que brinda**. Ésta, es una dimensión que la experiencia de Vigila Perú, a pesar de algunos esfuerzos en contrario, tampoco ha logrado resolver satisfactoriamente después de más de 4 años de trabajo, y continúa siendo un desafío pendiente.

Finalmente, en lo que hace a **la interlocución con los monitoreados**, la práctica de este sistema demuestra que una vez garantizadas la neutralidad y la objetividad, la capacidad de diálogo con las instancias y las autoridades monitoreadas se facilita grandemente. En otras palabras, la relación con ellas se convierte en una relación de cooperación y diálogo, como lo demuestran las buenas relaciones de la experiencia con la propia Asamblea de Gobiernos Regionales.

<sup>28</sup> El caso del Centro de Asuntos Públicos de Bangalore, India, resulta paradigmático en esta materia. Sus actividades dependen totalmente de la cooperación internacional.

<sup>29</sup> Entrevista al responsable del Sistema Vigila Perú.



#### 4.4. Las agendas públicas

La agenda pública es el resultado de la interacción de un grupo de la sociedad civil que coloca en la esfera pública una problemática común para ser resuelta colectivamente. Genera a su vez un pacto social entre ciudadanos (organizados o no) y autoridades con compromisos y responsabilidades compartidas. Al ser un pacto social, se legitima públicamente y otorga elementos para la construcción de políticas públicas, sea a nivel local o regional. Es un mecanismo que tiene como objetivo brindar información, generar opinión, diálogo, deliberación, impulsar valores y actitudes ciudadanas y movilizar a la ciudadanía hacia la acción política con la finalidad de impulsar la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones locales, de manera que sean más inclusivas a través de la construcción de agendas compartidas. Es utilizado para la ejecución de proyectos de desarrollo por parte de ONG que buscan desarrollar capacidades en la población, así como instancias de gobierno que buscan una gestión participativa e inclusiva.

##### **Construcción de la agenda pública de desarrollo de Comas (Perú)**

La experiencia, apoyada por una ONG (Calandria), buscaba la construcción de ideas comunes respecto a la promoción del desarrollo integral de los jóvenes (no de problemática específica) del distrito, en el marco del proceso de construcción del Plan Integral de Desarrollo de Comas al 2010 y la creación de la Mesa de Juventudes de Comas (MJC). El proceso apuntó a la construcción participativa de los Lineamientos de Políticas Locales de Juventudes para Comas a través de la elaboración de una agenda de juventudes y supuso la implementación de 3 encuentros de organizaciones. El primero fue de auto diagnóstico de la situación juvenil y recogió sus necesidades e identificó sus principales potencialidades. El segundo, trabajó su visión y elaboró propuestas de acciones por ejes temáticos y roles de las instituciones respecto a cada desafío planteado. Finalmente, el tercero, formuló la propuesta de políticas locales y la elaboración del plan de acción por los jóvenes (2003).

En ellos participaron representantes escolares, de organizaciones juveniles, culturales, barriales, de iglesias, scouts, jóvenes de pandillas, de institutos superiores, academias y universidades, grupos deportivos, ecologistas y trabajadores. Este proceso estuvo reforzado por la realización de la I Escuela de Liderazgo Juvenil, las consultas juveniles zonales, las reuniones de consulta con las instituciones públicas y privadas, las reuniones



con los funcionarios municipales y las jornadas de sistematización, luego de cada paso en la construcción de los lineamientos de política de juventudes. La municipalidad de Comas, además de apoyar directamente estas acciones, incorporó los lineamientos propuestos dentro del Plan Distrital y en la planificación anual del área de juventudes municipal, que asumió las escuelas de liderazgo juvenil.

Tomado de ACS Calandria. Manual del Comunicador Rural Descentralista. Programa Desarrollo Local.

#### **4.5. El Comité Local de Asignación de Recursos Públicos (CLAR) en los gobiernos locales**

El Comité Local de Asignación de Recursos (CLAR) es un mecanismo que funciona como un sistema de fondos concursable impulsado por el proyecto Corredor Puno-Cusco de Perú (CORREDOR), mediante el cual se asignan fondos públicos bajo la modalidad de concurso a los productores organizados para que ellos, a su vez, contraten en el mercado servicios de asistencia técnica para mejorar sus productos y servicios, lo cual les permitirá insertarse en condiciones más competitivas al mercado para incrementar sus ingresos.

El objetivo de los CLAR es instalarlo como mecanismo a ser utilizado por los gobiernos locales de territorios rurales. La transferencia de recursos públicos a las organizaciones de productores y comunidades campesinas en base a concursos transparentes y esquemas de co financiamiento, cambia significativamente la relación entre gobiernos locales y población, fortaleciendo la democratización del acceso a recursos públicos por parte de poblaciones tradicionalmente excluidas, derivando en mayores niveles de empoderamiento, conocimientos y autoestima de los productores del área rural.

Los municipios han decidido apropiarse de la estrategia tanto en su parte conceptual como operativa, tiene demandas de capacitación y entrenamiento para sus oficinas de desarrollo económico local y ya han comprometido presupuestos importantes para la realización de próximos concursos sin apoyo del CORREDOR.



## **Comité Local de Asignación de Recursos Públicos (CLAR)**

### **¿Cómo funciona?**

En los CLAR, las organizaciones presentan y sustentan sus iniciativas de negocios rurales, las mismas que son evaluadas y aprobadas por un jurado calificador integrado por representantes de la institucionalidad pública y privada (Gobierno Regional, Gobiernos Locales, ONGs, el Fondo de Compensación Social - FONCODES, representantes de usuarios, sector privado, gremios campesinos). Este mecanismo permitió que gradualmente se mejorara la calidad de las propuestas en un escenario basado en principios de competencia y competitividad.

Este mecanismo garantiza la transparencia en la selección de las mejores iniciativas de negocios rurales para la adjudicación de fondos públicos, puesto que, como se ha señalado, el jurado calificador está integrado por diferentes actores de la sociedad local y regional. Asimismo, el concurso se realiza en espacios públicos en los que, son las propias organizaciones las que presentan y sustentan sus iniciativas de negocios rurales en base al reconocimiento de sus experiencias y potencialidades. De esta manera, se fortalece la credibilidad de los potenciales usuarios hacia las entidades de desarrollo, se estimula la asociatividad y creatividad, se respetan saberes, se genera mayor autoestima y se contribuye con la construcción de ciudadanía.

### **Institucionalización del mecanismo CLAR en los Gobiernos Locales**

El mecanismo CLAR, iniciado por el CORREDOR, se encuentra en actual proceso de institucionalización por los gobiernos locales y constituye un mecanismo innovador de política pública local para la asignación eficiente y transparente de recursos públicos. El proceso de institucionalización de los CLAR ha implicado la incidencia en los mecanismos tradicionales de asignación de fondos públicos a la población local, en la perspectiva de solucionar el problema de eficiencia y transparencia del gasto público. Se vienen estableciendo pautas, normas de conducta y roles específicos: el alcalde como figura política principal, lidera los procesos de concurso, el Jurado calificador determina los ganadores y perdedores, y las familias organizadas se preparan y participan por recursos públicos.

En el marco del proceso de descentralización del país, el CORREDOR, desarrolló una fuerte relación con los gobiernos locales a través de diversas acciones: i) convenios de colaboración para la implementación de concursos para adjudicación de fondos para



asistencia técnica entre comunidades campesinas; ii) acompañamiento de facilitadores e instalación de oficinas de enlace con el proyecto; iii) cofinanciamiento para la ejecución de Inversiones Facilitadoras de Negocios; y iv) participación de alcaldes en los CLAR que decidieron en los concursos para asignar recursos para asistencia técnica.

La estrategia para institucionalizar el mecanismo CLAR en los Gobiernos Locales consta de los siguientes pasos: i) Encuentros de alcaldes, socialización de la propuesta y sus principales resultados, intercambio de experiencias; ii) Desarrollo de concurso inter municipalidades; iii) Entrenamiento y adecuación de procedimientos e instrumentos; iv) Desarrollo de CLAR municipales; v) Acompañamiento; vi) Difusión de la experiencia.

#### Lecciones aprendidas

- El proceso de institucionalización del mecanismo CLAR en los Gobiernos Locales debe tener carácter integral y de mediano plazo. Se deben transferir no sólo conceptos sino también procesos operativos.
- La selección de las mejores iniciativas mediante concursos públicos, con participación de representantes de la sociedad civil, fortalecen el criterio de transparencia en la asignación de los recursos públicos.
- Se constata la percepción de mayor eficiencia al utilizar la herramienta CLAR para la asignación de fondos públicos. Esta mayor eficiencia se traduce principalmente en 2 aspectos: disminución de los costos de intermediación y facilitación de las acciones de monitoreo.
- La estrategia de transferencia de fondos públicos para la administración y ejecución por parte de las organizaciones usuarias, fortalece su autoestima, la organización y capacidad de gestión, así como los mecanismos de control social.
- La experiencia del CLAR municipal ha evidenciado la posibilidad de demostrar la rentabilidad de la inversión pública en capital humano y social. Los gobiernos locales tienen propensión a invertir en activos físicos o financieros, sin embargo, muchos alcaldes han experimentado la posibilidad de mostrar a la población local la importancia de invertir en intangibles.
- Para lograr que la aplicación de esta estrategia trascienda la gestión actual es necesario tomar en cuenta la necesidad de los gobiernos locales de modificar documentos estratégicos y operativos como POA, ROF, MOF, entre otros, para que incluyan la asignación de fondos públicos mediante concursos.
- El mecanismo CLAR ha mostrado flexibilidad para ser usado no sólo para el apoyo de pequeños negocios, sino también para temas diversos: ahorro



para mujeres rurales, para infraestructura productiva, para jóvenes emprendedores y para microempresarios.

Tomado de: Proyecto de desarrollo del corredor Puno Cusco. Estudio de Sistematización: "Avances del proceso de institucionalización del MECANISMO CLAR en los Gobiernos Locales". Junio 2008.

#### 4.6. Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)

Las tecnologías de la información y la comunicación, TIC, son un conjunto de servicios, redes, software y dispositivos que tienen como fin la mejora de la calidad de vida de las personas dentro de un entorno, y que se integran a un sistema de información interconectado y complementario. Las TIC y el conocimiento pueden contribuir a los procesos de colaboración entre personas, siempre y cuando no se pierda de vista que las tecnologías adquieren sentido cuando funcionan como herramientas para la transformación de las condiciones de vida de nuestras comunidades y países. Siendo las tecnologías digitales una gran oportunidad para el desarrollo humano, las condiciones de acceso, los costos y las capacidades para usarlas y apropiarse de ellas. En América Latina y el Caribe, son aún muy limitadas, para un gran porcentaje de la población.

Sin embargo, podemos rescatar algunas experiencias que utilizan TIC con resultados, sino exitosos, en camino de serlo, la mayoría de ellas asociadas a procesos económico-productivos y que buscan incorporar a distintos grupos sociales a mercados dinámicos. Queremos relevar aquí una experiencia en particular, asociada al campo social, conocida como Telecentros Comunitarios (TC). Los TC son concebidos como parte de una estrategia de inclusión digital que promueve no sólo el acceso, sino el uso y apropiación social de las tecnologías digitales para atender las necesidades de las comunidades, promover la formulación de políticas públicas, la construcción de conocimientos, la elaboración de contenidos apropiados y el fortalecimiento de las capacidades de las personas. De esta manera, la inclusión digital contribuye a mejorar las condiciones económicas, sociales, políticas y personales de la inmensa mayoría.

##### **Instalación de Telecentros Comunitarios (TC)**

Los TC se definen como una herramienta para apoyar el desarrollo comunitario con el uso de tecnologías digitales. Han sido utilizados para capacitar miembros de organizaciones sociales, campesinas e indígenas, contribuyendo a generar espacios de concertación



entre ellas y las autoridades municipales. Asimismo, se han utilizado para realizar campañas educativas y de comunicación incluso a nivel nacional, especialmente con varios productos radiofónicos, impresos como folletos didácticos y también por Internet. Son experiencias que utilizan las tecnologías digitales como herramientas para el desarrollo humano en una comunidad. Su énfasis es el uso social y la apropiación de las herramientas tecnológicas en función de un proyecto de transformación social para mejorar las condiciones de vida de las personas. La tecnología y la conectividad son importantes, pero no suficientes para la buena marcha de los telecentros comunitarios y la consecución de sus objetivos de desarrollo. En los telecentros comunitarios se forman facilitadores/as y promotores/as comunitarios/as, no solamente en aspectos técnicos de información y comunicación, sino también en los usos estratégicos de las tecnologías digitales para el cambio social. Los locales de los telecentros comunitarios son lugares de encuentro e intercambio, espacios de aprendizaje, crecimiento personal, y movilización para resolver problemas y necesidades de la comunidad.

Estos son algunos principios básicos para la operación de un telecentro comunitario: i) **Participación de la comunidad**: promover la participación de la comunidad en el diseño, montaje y mejoramiento continuo del telecentro provoca un proceso más lento, pero ayuda a que la comunidad se adueñe y se comprometa con el funcionamiento exitoso del telecentro comunitario; ii) **Consolidación de una visión social**: la mejor manera de anclar los telecentros en una visión social, es planearlos e instalarlos de manera que se integren a otros espacios y actividades de comunicación que funcionen bien en la comunidad. Las más frecuentes pueden ser: radios comunitarias, bibliotecas públicas, casas de la cultura, organizaciones comunitarias y escuelas; iii) **Gestión y utilización de tecnologías apropiadas**: es posible montar y operar un telecentro con equipos básicos de computación, utilizando programas que operan sobre sistemas abiertos como Linux, en lugar de sistemas y programas comerciales dominantes y costosos; iv) **Formación y capacitación permanente**: la capacitación debe ayudar a que los/as usuarios/as puedan entender de qué manera las tecnologías digitales pueden solucionar sus problemas y aportar a su desarrollo humano integral.

Los telecentros contribuyen al desarrollo humano integral en distintos aspectos:

- **Organización comunitaria**: propicia la construcción de nuevas formas de organización, fortaleciendo las capacidades individuales y colectivas, promoviendo nuevos líderes y ayudando a solucionar problemas y necesidades concretas en la comunidad.

Centro de alternativa rural de la comunidad del Limón de Ocoa, República Dominicana



A raíz de una intervención externa, un agricultor de la zona, organizó los primeros talleres de computación para la comunidad. Es así como un proyecto hidroeléctrico se conectó con el área agrícola: los/as jóvenes se involucraron al proceso motivados por el uso de las tecnologías de información y comunicación y, finalmente, llegaron a constituir su telecentro.

- **Información y conocimiento:** ofrece acceso a nuevas y variadas fuentes de conocimiento e información, y permite la expresión de una visión propia. Fortalece además, el intercambio de experiencias y la colaboración con grupos y redes a nivel nacional e internacional.

Joven Club - Cuba

Se inició como proyecto y se convirtió en un Programa de gobierno, cuyo objetivo era socializar la enseñanza de la computación y la electrónica, dando prioridad a la niñez y la juventud. Los Joven Club son centros de preparación inicial y espacios de aprendizaje colectivo.

- **Fortalecimiento de Grupos Marginados:** ofrece herramientas que fortalecen y defienden las voces de grupos indígenas, grupos de mujeres, campesinos, jóvenes y otros sectores marginados o explotados.

Asociación de cabildos indígenas del norte del Cauca, Colombia

Es manejado por indígenas Paeces en Santander de Quilichao. Se trata de una organización de base cuyos territorios atraviesan una situación de violencia política y narcotráfico. El telecentro se ha convertido en una central de comunicación y soporte para ayudar a solucionar los conflictos de la zona. Ha ayudado en las luchas por los derechos humanos y aboga por la paz en el país.

- **Planificación urbana:** apoya la organización comunitaria en la planificación y ejecución de proyectos de vivienda, prevención y mitigación de desastres y mejoramiento de servicios públicos y espacios comunales.

Telecentro Itchimbia, Ecuador

El Itchimbia es un barrio urbano marginal de la ciudad de Quito, nacido de una invasión territorial. Sus pobladores se han organizado alrededor de sus necesidades de vivienda y servicios básicos. El telecentro es un sitio de encuentro de varios grupos organizados que se apoyan en las tecnologías digitales para solucionar sus necesidades básicas.



➤ **Empleo y microempresa:** fortalecen habilidades y conocimientos para mejorar el acceso al empleo o la generación de ingresos propios y ayuda a consolidar las microempresas mejorando su gestión, mercadeo, compras y publicidad.

➤ **Salud:** facilita el acceso a información sobre enfermedades, tratamientos, medicina preventiva y alternativa, higiene y educación sexual.

➤ **Descentralización e incidencia política:** dinamiza la participación comunitaria y la información para la incidencia política, facilita la comunicación con gobiernos locales, fortalece la descentralización administrativa y la realización de trámites.

**Lecciones aprendidas:** entre las lecciones aprendidas más importantes que resultan de las experiencias de telecentros comunitarios en América Latina y el Caribe se tienen las siguientes: i) **Diversidad:** los telecentros comunitarios responden a las condiciones específicas, a la cultura local, y a las necesidades de las comunidades en las que se establecen. Los usuarios también tienen intereses y experiencias diversas que aprender; ii) **Apoyo a los procesos locales:** los telecentros comunitarios no son un fin en sí mismo, ofrecen herramientas de apoyo a la organización y promoción comunitaria, en combinación con otros medios y herramientas de comunicación; iii) **Incidencia más allá de lo local:** el intercambio de información y experiencias y el fortalecimiento de redes nacionales y regionales hacen que los telecentros comunitarios tengan un alcance mucho más allá de lo local, para incidir en las agencias nacionales de conectividad y en la formulación de políticas públicas a nivel nacional y global; iv) **La sostenibilidad no es sólo económica:** aunque es importante generar recursos propios y no depender de fuentes externas de financiamiento, los telecentros comunitarios enfrentan también el desafío de asegurar su sostenibilidad política, tecnológica y social; v) **Los operadores son recursos estratégicos:** para asegurar la relevancia social de los telecentros comunitarios, los operadores y operadoras son más que técnicos en computación: realizan tareas de promoción comunitaria, facilitación de grupos, identificación de problemas y oportunidades, y gestión de información; vi) **La capacitación permanente es clave:** tanto operadores/as como usuarios/as necesitan capacitación permanente para fortalecer el uso y apropiación de las herramientas que ofrece el telecentro comunitario. Los grupos con necesidades especiales: jóvenes, analfabetos, indígenas necesitan atención y dedicación particulares; vii) **Las relaciones de género son**



**importantes:** mujeres y hombres tienen diferentes necesidades para hacer uso de los servicios de los telecentros comunitarios. Es necesario diseñar estrategias específicas para atender a cada uno con igualdad de oportunidades y ayudar a transformar las inequidades en relaciones más justas entre hombres y mujeres; viii) **El monitoreo y la evaluación son herramientas de aprendizaje:** documentar y sistematizar las propias experiencias de los telecentros y aprender de las de otros, fortalece la calidad y relevancia de los servicios que ofrecen. El monitoreo y la evaluación permiten aprender y mejorar la acción de los telecentros comunitarios para el desarrollo; ix) **La conectividad es importante pero no suficiente:** el énfasis en la misión social hace que el trabajo con la comunidad sea mucho más importante que la tecnología o la conectividad.

Tomado de: Telecentros... ¿Para qué? Lecciones sobre telecentros comunitarios en América Latina y el Caribe. Karin Delgado, Ricardo Gómez, Klaus Stoll. Quito 2002.

#### 4.7. Herramientas (instrumentos, técnicas) específicas para el fortalecimiento de capacidades

Las principales herramientas utilizadas en los mecanismos reseñados son las siguientes:

Herramienta	¿En qué consiste?	¿Para qué se utiliza?
Seminarios-talleres de reflexión presenciales	Análisis en profundidad de temas clave	Profundizar en la reflexión conceptual
Seminarios viajeros / visitas de aprendizaje	Combina diversas técnicas de formación: dictado, ejercicios prácticos, intercambio de experiencias, visitas a casos	Desarrollar aprendizajes combinando teoría y práctica
Intercambio de experiencias	Compartir conocimientos y aprendizajes. Utiliza varias modalidades: foros, seminarios, talleres en terreno a través de visitas o pasantías, videos, páginas web, blogs, Chat	Aprender de la práctica de otros
Visitas en terreno / pasantías	Observación <i>in situ</i> de experiencias exitosas	Aprender de la práctica de otros



Herramienta	¿En qué consiste?	¿Para qué se utiliza?
Talleres multiactorales de reflexión o trabajo	Reuniones de distintos actores vinculados a un tema o proyecto común, que tiene como propósito la identificación de aprendizajes, el logro de acuerdos y consensos	Planificación participativa Evaluación participativa Sistematización participativa Diagnósticos / Estudios Mapeo de actores
Conferencias electrónicas	Discusiones a través de textos con planteamientos sobre un tema, que son comentados por un grupo con características similares en términos de dominio del tema	Reflexiones temáticas Intercambio de experiencias
Reuniones de sensibilización / informativas	Introducción de temas críticos o sensibles en grupos y poblaciones amplias	Sensibilizar y tomar conciencia sobre determinados temas
Asistencia técnica / Asesoría / acompañamiento / coaching	Visitas en terreno de consultores	Refuerzo de contenidos impartidos en capacitación / reflexión / seguimiento de incorporación de conocimientos en la práctica
Trabajo en redes temáticas	Agrupación de personas que dominan un tema específico y que comparten intereses comunes	Promover la reflexión sobre temas de interés para generar propuestas y lenguajes comunes
Grupos de interaprendizaje	Son espacios para el intercambio de ideas y propuestas entre participantes de un mismo grupo o de distintos grupos. Se realizan vía "chat" o "foros virtuales" sobre temas clave.	Intercambio de aprendizajes y experiencias para mejorar conocimientos y capacidades en un colectivo

## 5. Recomendaciones

1. El tema de la gobernanza territorial es relativamente nuevo en la región y el mismo, se encuentra con el proceso de desarrollo de distintos mecanismos de participación en la gestión institucional de territorios y ciudades. El conocimiento



existente sobre experiencias concretas en ambas materias es todavía limitado: en general, éstas tienen menos de 15 años de vida y están fuertemente determinadas por sus respectivos contextos nacionales, que determinan una variedad bastante heterogénea de entender el territorio y de establecer arreglos institucionales.

El conocimiento de los mecanismos participativos ha hecho énfasis especial en las dimensiones de gobernanza, eficacia, legitimidad y pobreza. Aunque el territorio es un referente central para las mismas, salvo contadas excepciones, no existen experiencias que hagan énfasis en su gestión, lo que necesariamente no quiere decir que así haya ocurrido en la práctica. Esto plantea un primer desafío que empieza a ser respondido, por ejemplo, por el Programa Colaborativo de Investigación sobre Movimientos Sociales, Gobernanza Ambiental y Desarrollo Territorial Rural en América Latina, que ha incorporado algunos estudios concretos que discuten los sistemas de participación y decisiones que afectan a los movimientos sociales en sus relaciones con el Estado, los procesos de desarrollo y los distintos actores sociales.

En consecuencia, una primera recomendación, para cualquier programa de desarrollo de capacidades, es la de alentar un proceso de producción de conocimiento empírico y sistematización de experiencias, que haga énfasis en la gobernanza territorial y en las innovaciones institucionales que tienden a la inclusión de los sectores y grupos tradicionalmente excluidos, como marco desde el cual leer los mecanismos participativos. Ello exige pensar en procedimientos como los concursos de estudios, que idealmente, debieran realizarse contemplando las distintas situaciones que se observan en la región.

2. En la misma dirección, hay que considerar que el tema del desarrollo de capacidades en estas experiencias no ha sido cabalmente abordado. La literatura existente abunda en identificar las necesidades que existen en este campo y subraya su importancia. Incluso los trabajos etnográficos más ricos que existen en la región sobre las experiencias exitosas de mecanismos participativos, no dan cuenta de los procedimientos y las herramientas empleadas para atender esta necesidad unánimemente reconocida. Ello, naturalmente, no quiere decir que no existan diversas propuestas de instrumental derivadas de la práctica. Lo que está en discusión es la validez de las mismas en las experiencias concretas.



En otras palabras, tenemos la impresión que la mayoría de modalidades de **capacitación y herramientas, tienen un fuerte carácter “normativo”, respondiendo**, antes a la intuición de su validez, que a su demostración en casos concretos. En consecuencia, una segunda recomendación en relación a la anterior, es la de invitar a algunos profesionales, especialistas en desarrollo de capacidades vinculados a una selección de experiencias exitosas, a participar en un foro de intercambio de experiencias concretas de desarrollo de capacidades. Previamente **hay que precisar los “cuellos de botella” identificados claramente por la literatura** en los distintos mecanismos participativos, que pueden ser atendidos a partir del desarrollo de capacidades.

3. Como está implícito en nuestras dos primeras recomendaciones, es indiscutible la necesidad de una plataforma de fortalecimiento de capacidades para el desarrollo territorial, uno de cuyos componentes debe abordar las innovaciones institucionales en gobernanza territorial y ambiental. Para ser efectiva, la misma tiene que ser integral. Esto quiere decir, que debe combinar distintas estrategias, modalidades, y herramientas en respuesta a las necesidades y requerimientos de los actores y organizaciones en función a los temas y acuerdos comunes priorizados en los procesos de desarrollo y gobernanza de los territorios.

La plataforma debe tener dos anillos: una comunidad de aprendizaje y discusión, relativamente cerrada (que incluya servicios de tutoría) y otra más abierta tipo WIKIPEDIA. No se trata de que ofrezca una metodología, sino orientaciones metodológicas.

Las herramientas deben ser adaptables a diversos contextos, marcos institucionales y de actores. Debieran combinar programas de formación presencial y a distancia, formación en campo con formatos modulares y flexibles, intercambio de experiencias, procesos de investigación aplicada, así como sistematización y evaluación de experiencias de manera participativa. El carácter participativo de la formación no sólo posibilita que las personas aprendan más sobre los contenidos de la formación sino que se apropien de los mecanismos. Las personas aprenden en la implementación misma del proceso.

4. Es necesario diseñar e implementar una comunidad de práctica/aprendizaje, entendida en un primer nivel como una red o grupo, que discuta temas específicos del desarrollo de capacidades, desarrollando mecanismos para documentar, sistematizar, analizar y hacer disponibles experiencias de DTR por medio de



personas que usan y desarrollan distintas herramientas. En esta perspectiva, los proyectos (estudios) de RIMISP en el programa de identidad cultural y desarrollo territorial constituyen una primera semilla.

Así mismo, es necesario atraer a distintas experiencias en marcha (FUNDE de El Salvador, LogoLink, REMURPE de Perú, la Escuela Ciudadana de Polis de Brasil o la Escuela de Planificadores de SUR de Chile), para integrarlas a la comunidad de práctica/aprendizaje.

**Sobre esa base, se deberá avanzar en los "casos", a partir de inducir el próximo concurso de Chorlaví en esta perspectiva, negociando lo propio en concursos nacionales de buenas prácticas como el de REMURPE.**

5. La plataforma debe concentrarse (esto no quiere decir excluyentemente) en los mecanismos participativos más frecuentes que se observan en la región: planificación participativa del desarrollo, presupuestación participativa, asociativismo municipal para el desarrollo territorial y construcción de alianzas multiactorales para el mismo fin.

Estos mecanismos, deben ser mirados de cara a la desigualdad, esto es, a la forma en que está organizada la sociedad en su conjunto, a la lógica de reproducción institucional y organizacional de aquella, a las reglas de producción y apropiación del excedente, así como a la determinación político cultural de la distribución y el acceso a los recursos de autoridad y de asignación.

6. En términos estrictos de desarrollo de capacidades, la plataforma debiera responder, por lo menos, a cuatro capacidades críticas: i) aquellas necesarias para el análisis y la reflexión sobre la práctica, ii) aquellas que permitan una elaboración de respuestas generalizables, iii) las que se refieren a la comunicación de resultados, y iv) las requeridas para el análisis de poder, la explicitación de intereses y roles de los actores, así como el análisis y atención de las fuentes de conflicto.
7. Existen distintos campos temáticos – conflictos, planificación participativa, construcción de alianzas, incidencia en políticas públicas nacionales, etc. – para los cuales existen abundantes herramientas utilizadas y probadas en otros procesos,



programas y proyectos. La plataforma, idealmente y a la luz de las experiencias de los distintos mecanismos participativos y su relación con la gobernanza territorial, podría hacer un esfuerzo de adecuación de las mismas, vinculándolas a casos y ejemplos concretos. Ello permitiría contar con un kit de herramientas para cada uno de los mecanismos, que podría estar disponible y fácilmente accesible de manera virtual. Dado que las herramientas, en sí mismas, no son suficientes para desarrollar capacidades, se requiere de guías metodológicas que permitan su aplicación por facilitadores locales con capacidades para la formación y acompañamiento de procesos. La plataforma debería alentar que el uso concreto de sus distintas herramientas se inscriba en una lógica de procesos de formación **“en cascada”, de manera de buscar llegar a los grupos más pobres, menos organizados y secularmente excluidos.**

8. Las técnicas o instrumentos específicos utilizados en los procesos de fortalecimiento de capacidades también deben combinar distintas modalidades y no circunscribirse a cursos de capacitación. La formación requiere de otros mecanismos como el acompañamiento, la discusión a través de grupos de interaprendizajes, conferencias electrónicas, pasantías, foros y seminarios, etc. Para su efectividad la plataforma debería contemplar una combinación adecuada de estos instrumentos específicos.
9. La caja de herramientas debe ser flexible también, debe incluir aquellas de diagnóstico (mapas de poder, mapas de recursos, mapas de potencialidades, etc.) como otras más operativas (construcción de alianzas, negociación y resolución de conflictos, interlocución e incidencia en políticas públicas, etc.).
10. Uno de los límites más grandes de esfuerzos similares a los de la plataforma que se quiere implementar es el de su dependencia de los recursos de la cooperación internacional. Reconociendo que éstos siempre resultan necesarios, en aras a la sostenibilidad del esfuerzo a emprender, creemos necesario plantearse estrategias en esta materia, que incluyan a los estados involucrados en procesos de innovación institucional para la gobernanza territorial, varios de los cuales, cuentan con sus propios instrumentos como hemos visto en este informe, así como a los gobiernos subnacionales (regiones y municipalidades) más fuertes y con mayores recursos.



## Referencias Bibliográficas

Abres, Rebecca. 1998. Learning democratic practice: distributing government resources through popular participation in Porto Alegre, Brazil, en Mike Douglas y John Friedman (editores). Cities for Citizens, John Wiley&Sons, Chichester.

ACS Calandria. 2006. Manual del Comunicador Rural Descentralista. Programa Desarrollo Local. Lima.

Albó, Xavier. 2004. ¿Quiénes son indígenas en los gobiernos municipales?, La Paz CIPCA y Plural Editores.

Allegretti, Giovanni. 2003. Pratiche e strumenti contestualizzati di governo locale. Riflessioni su alcune sperimentazioni europee nel solco di Porto Alegre, en Quale Statu, No.3. Roma.

Ballón, Eduardo. 2007. La situación de las mancomunidades municipales en la región Piura. Elementos para una línea de base. Lima: Documento de Trabajo, Red de Municipalidades Rurales del Perú.

Ballón, Eduardo. 2008. Notas de balance del proceso de la descentralización peruana. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

Banco Interamericano de Desarrollo. 1997. Libro de Consulta sobre la participación. Washington, D.C.: BID.

Banco Mundial. 2001. Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001: Lucha contra la pobreza. Washington DC: Banco Mundial.

Bartholdson, Ojan et al. 2008. Popular Participation in Bolivia, Colombia and Perú: A Sintesis of Three Studies. Stockolm: SIDA. 2002//www.kus.uu.se/Sadelstudie.pdf

Bastidas, David. 2003. Presupuesto participativo: proceso metodológico 2002. Ilo: no registra editor.



Bazoberry, Oscar; Lorenzo Solís y J.C. Rojas. 2005. Vivencias y miradas sobre la participación popular. La Paz: CIPCA.

Boaventura de Souza, Santos y Avtitzer, Leonardo. 2002. Introducao: para ampliar o **cânone democrático**", en **Boaventura de Sousa, Santos** (organizador): Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.

Boaventura de Sousa Santos. 2004. Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo. Quito: ILDIS-FES, Abya Yala.

Bombarolo, Félix: Impacto de las alianzas en la construcción de un desarrollo local más equitativo y sustentable; en Adriana Clemente-Julieta del Valle (compiladoras): Pobreza, Desarrollo y Análisis Multiactorales. Balance y perspectivas. Buenos Aires: IIED-AL-DESCO-FUPROVI.

Cabannes, Ives. 2005. Presupuesto participativo y finanzas locales, Segunda versión ampliada. Porto Alegre: Red URBAL No.9.

Caccia Bava, Silvio. 2003. Participación, representación y nuevas formas de diálogo público, en Pobreza Urbana&Desarrollo. Buenos Aires: Año 9, No.21, Serie Programa FORTAL.

Calderón, Fernando y Manuel Castells. 2003. América Latina en la era de la información: Cambio estructural, crisis, actores sociales, procesos de transformación; en Fernando Calderón (coordinador): ¿Es sostenible la globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells. Santiago de Chile: PNUD-Fondo de Cultura Económica.

Campbell, Tim. 2003: The quiet revolution: decentralization and the rise of political participation in Latin American cities, en Latin American Cities. Pittsburg: University of Pittsburg Press.

Cardarelli, Graciela y Mónica Rosenfeld. 2002. La gestión asociada: una utopía realista. Buenos Aires.

Carmona, R. 2005. Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local: elementos y perspectivas para el estímulo de procesos concertados de desarrollo. Argentina: Instituto Conurbano (ICO), Universidad Nacional General Sarmiento.



Caruso, Arles. 2005. Proceso de concertación Sociedad Estado en torno a las políticas sociales; en Adriana Clemente-Julietta del Valle (compiladoras): Pobreza, Desarrollo y Análisis Multiactorales. Balance y perspectivas. Buenos Aires: IIED-AL-DESCO-FUPROVI.

CFP. 2005. Evaluación del apoyo de Cordaid, Hivos, Novib y Plan Netherlands a la participación de la sociedad civil, 1999-2004. La Haya: CFP evaluation series 2003-2006 No. 4.

Dagnino, Evelina. 2004. Confluencia perversa, desplazamientos do sentido, crisis discursiva, en Alejandra Grimson (compiladora): La cultura en las crisis latinoamericanas. Buenos Aires: CLACSO.

**Delgadillo, Karin, Ricardo Gomez y Klauss Stoll. 2002. Telecentros... ¿Para qué? Lecciones sobre telecentros comunitarios en América Latina y el Caribe. Quito.**

Desco y Grupo Impulsor VES. 2005. Agenda Política de la Mujer: 10 demandas urgentes. Lima.

Escobedo, Javier. 1998: La planificación participativa y el manejo integrado de cuencas. Dimensions, Boletín FAO-Land Tenure, No.8.

Fiszbein, Ariel y Pamela Lowden. 1999. Trabajando unidos para un cambio. Las alianzas público privadas para la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. México: Instituto del Banco Mundial, Mundi Prensa, México S.A de C.V-Banco Mundial.

Fiszbein, Ariel y Pamela Lowder. 2002. Trabajando unidos para un cambio. Las alianzas público-privadas para la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. Washington D.C.: Banco Mundial.

FLACMA. 2003. El asociativismo municipal en América Latina. Quito: Proyecto Regional Descentralización/Desarrollo Municipal.

Fox, Jonathan. 1995. The crucible of local politics, en NACLA: Report on the Americas, No.29.

Fundación Naciones Unidas y Foro Económico Mundial. 2003. Public-Private Partnerships:



Meeting in the Middle. Washington y Ginebra.

Galindo, Mario. 2005. Municipio indígena: Análisis del proceso y propuestas viables. La Paz: CEBEM.

Gaventa, John y C. Valderrama. 1999. Participation, citizenship and local governance, Conference Strengthening Participation in Local Governance. Brighton: IDS.

Gaventa, John. 2001. Towards Participatory Local Governance, paper presentado al LOGO. Londres: Program Officers Retreat.

Gaventa, John. 2002 Exploring Citizenship, Participation and Accountability, en IDS: Making Rights Real: Exploring Citizenship, Participation and Accountability, IDS Bulletin 33, University of Sussex.

Genro, Tarso y Ubiratan Souza. 1997. Orcamento Participativo. A experiencia de Porto Alegre, Sao Paulo: Editora Fundacao Perseo Abramo.

Goldfrank, Benjamín y Aarón Schneider. 2006. Construcción institucional competitiva: el PT y el presupuesto participativo en Rio Grande do Sul en Catia Lumambo, Denilson Coelho y Mares Melo (editores). Buenos Aires: CLACSO, Diseño institucional y participación política: experiencias en Brasil contemporáneo.

Goldfrank, Benjamín. 2006. Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito fracaso y cambio. México: Revista de Ciencia Política, volumen 26, No.2.

Grompone, Romeo; Raúl Hernández y Ludwig Huber. 2008. Ejercicio de gobierno local en los ámbitos rurales. Presupuesto, desarrollo e identidad. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Grupo Propuesta Ciudadana. Vigila Perú (<http://www.participaperu.org.pe/n-vigilaperu.shtml>)

Heller, Patrick. 1999. The Labor of Development: Workers in the Transformation of Capitalism in Kerala, India: Cornell University Press.

Holland J. with Blackburn J. (eds). 1998. Whose voice? Participatory research and Policy Change London. IT Publications.



Huberman, A.M. y Miles, M. 1984. Innovation up close: how school improvement Works. New York: Plenum Press.

IDS. 2002 Exploring Citizenship, Participation and Accountability, en IDS: Making Rights Real: Exploring Citizenship, Participation and Accountability, IDS Bulletin 33, University of Sussex.

IIED. 2005. Análisis de poder de las partes interesadas. IIED: Power tolos.

Jessop, B. 1995. The regulation approach, governance and post fordism: alternative prospectives on economic and political change, en Economy and Society, No.24/3.

Kliksberg, Bernardo. 1999: Seis tesis no convencionales sobre participación. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires: Centro de Documentación en Políticas Sociales, Documentos/18,

Kumar, S. 2002. Methods for Community Participation, Intermediate Technology Publications. Rugby.

LOGO 2001 Towards Participatory Local Governance, paper presentado al LOGO. Londres: Program Officers Retreat.

Mayntz, R.: El Estado y la sociedad en la gobernanza moderna, en Reforma y Democracia, No.21, Caracas.

Molina, Carlos Hugo. 2000. Las mancomunidades municipales como política de Estado: la experiencia innovadora de la Gran Chiquitanía. La Paz: Serie Descentralización y Participación, ILDIS.

Molina, Carlos Hugo. 2006. Las mancomunidades municipales: una alternativa para el desarrollo territorial. La Paz: en Metáfora, No.41, Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible.

Molina, Carlos Hugo; Manuel Dammert, Manuel Chiriboga y Vladimir Ameller. 2007. Las mancomunidades municipales y las estrategias para la revalorización de los territorios



rurales pobres y marginados en América Latina. RIMISP-Grupo Chorlaví.

Morgan, P. 1997. The design and use of capacity development indicators. Hull: Canadian International Development Agency (CIDA).

Narayan, Deepa et al. 2000. Voices of the poor: Crying out for Change, Oxford: Oxford University Press.

Nonaka, I. y Takeuchi, H. 1995. The Knowledge-creating company. How Japanese companies create the dynamics of innovation. Nueva York: Oxford University Press.

Ortiz, Santiago. 2004. Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa. Quito: FLACSO Ecuador-Fondo de Solidaridad.

Ospina, Pablo. 2005. Movimiento indígena y democracia local en Cotacachi y Cotopaxi: apuntes sobre el desarrollo rural, Ponencia en el I Encuentro Ecuatoriano de Investigación sobre la Sociedad Rural. Quito: FLACSO-ALASRU.

Pereira da Silva, Maria Lais. 1996. Notas sobre el proceso de planeamiento participativo. Algunos problemas que enfrentan los técnicos del sector popular. Brasil: documento de trabajo, Centro de Pesquisas Urbanas IBAM.

Pizzorno, Alessandro. 1981. Introducción al estudio de la participación política, mimeo.

Plaza, Mauricio y Marioly Rivera. 2003. Desarrollo y perspectivas del asociativismo municipal en Bolivia, GNTP-LogoLink. La Paz: Serie Documentos de Trabajo.

Plaza, Orlando y Sepúlveda, Sergio. 1996. Metodología para el diagnóstico micro regional. IICA.

PNUD. 2001. Informe PNUD sobre la pobreza 2000. Superar la pobreza humana. Nueva York: PNUD.

PNUD. 2004. La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Alfaguara, Taurus.

Podestá, R. 2007. Nuevos retos y roles intelectuales en metodologías participativas. México D.F.: Revista Mexicana de Investigación Educativa, No.34.



Pratikno, M. 2004. Citizen Participation in Surakarta Municipality, Indonesia, en Isabel Licha (editor): Citizens in charge. Managing local budgets en East Asia and Latin America. Washington D.C.: Inter American Development Bank.

Prats Catalá, Joan. 2001. Gobernabilidad democrática en la América Latina finisecular: instituciones, gobiernos y liderazgos, en Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: Gobernabilidad y desarrollo democrático en América Latina y el Caribe. Buenos Aires: PNUD.

Przeworski, Adam. 1999. El Estado y el ciudadano. México D.F.: Nexos, No.74.

Quintero López, Rafael. 2006. Asociativismo municipal en América Latina. Gobiernos locales y sociedad civil: asociaciones de gobiernos locales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, el Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Editorial Abya Yala.

Revesz, Bruno. 2005. Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial local y regional, en Cetraro, J.; Esperanza Castro y Julio Chávez (editores): Nueva ruralidad y competitividad territorial. Lima: Centro Ideas.

Reyna, Carlos. 2002. La construcción de alianzas para el desarrollo: conceptos y aprendizajes. Lima: Banco Mundial-Programa Sociedad Civil.

Rosenau, J. N. 1992. Governance, order and change in World politics, En: Roseanau y Czempiel (comp.): Governance withouthout government: order and change in world politics. Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-29.

Santa Cruz, F y Emma Zevallos. 2008. Promoviendo la articulación territorial con equidad de género, CEDEP, 1ra. Edición, Lima, Perú.

Schachuber, A. 2003. Social movements, environmental governance and rural territorial development: an internacional perspectiva. Santiago de Chile: Rimisp.

Schejtman, Alejandro y Julio Berdegúe. 2003. Desarrollo territorial rural. Borrador de



trabajo. Santiago de Chile: Rimisp.

Tanaka, Martín. 2001. Participación popular en políticas sociales. Cuando puede ser democrática y eficiente y cuando todo lo contrario. Lima: CIES – Instituto de Estudios Peruanos.

The World Bank. 1997. The State in a Changing World. Washington D.C.: World Development Report, World Bank.

Thomas Isaac, T.M. y P. Séller. 2002. Decentralisation, Democracy and Development: **People's Campaign for Decentralised Planning in Kerala**, en A.Fung y E.O.Wright (editors): Deepening Democracy. London: Institutional Innovations in Empowered Participatory Democracy, Verso Press.

Thomas Isaac, T.M. y R.Francke. 2002. **Local Democracy and Development: People's Campaign for Decentralised Planning in Kerala**. Nueva Delhi: Leftword.

Torres, Javier; Romeo Grompone y Rodrigo Barrenechea. 2008. Las bases del gobierno local en el Perú. Territorio, autonomía y representación en municipalidades rurales. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Torres, R.; Preskill H. y Piontek, M. 2005. Evaluation Strategies for Communicating and Reporting.

Unsworth, Sue. 2001. Understanding Pro-poor Change: A Discussion Paper. Londres: DFID; 2002. Understanding Pro-poor Change: So What Should Donors Do Differently?. Londres: DFID.

Urrutia, Jaime. 2008. Territorio, identidad y mercado, en Ranaboldo, Claudia y Alejandro Schejtman: El valor del patrimonio cultural. Territorios rurales, experiencias y proyecciones latinoamericanas. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Utzig, José Eduardo. 2001. El presupuesto participativo en Porto Alegre: análisis basado en el principio de legitimidad democrática y el criterio de desempeño gubernamental. Brasil: Documento de Trabajo.

Vargas, Gina. 2006. Las mujeres y la democracia de proximidad: algunas pistas. Caracas: texto presentado en el VI Foro de Autoridades Locales para la Inclusión Social.



Wilson, Fiona. 2005. Apoyo a redes para hacer valer derechos. Lima: DFID Ministerio Británico para la Cooperación Internacional: Alianzas contra la pobreza. La experiencia de DFID en el Perú 2000-2005, DFID.

