

Informe de Conclusiones

Área Temática: **Desarrollo local y gestión del territorio**

Coordinador: **José Antonio Samperi** *

Esta noche, en un corto lapso de tiempo, me toca hacer un breve resumen y jugar el papel de articulador de todo lo acontecido y lo no acontecido; de todo lo dicho y lo no dicho en el área temática de Desarrollo Local y Gestión del Territorio, teniendo en cuenta que lo importante no serán estas palabras de resumen y cierre, sino lo expuesto y lo intercambiado por las distintas personas que expusieron y participaron a lo largo de los tres últimos días con más de treinta ponencias presentadas en diez intensos paneles. Aunque como dijo un participante, posiblemente no hemos resuelto el paradigma sobre el Desarrollo Local, pero sí se ha producido un cúmulo de experiencias bien interesantes al respecto.

Varios han sido los aspectos más destacables en estos días:

- ✘ La referencia al enfoque pasado del desarrollo, más vertical, más sectorialista, dirigido de arriba abajo, donde se buscaba homogeneizar la oferta de modelos y soluciones para cualquier tipo de desarrollo y de territorio; tal como pasaba antes de las crisis de los años 1973 y 1979.
- ✘ La importancia de repensar lo público y el papel de la institucionalidad democrática.
- ✘ El territorio como factor clave de desarrollo.
- ✘ El municipio como actor fundamental para promover, liderar y articular el desarrollo local; por su cercanía a la ciudadanía y al territorio.
- ✘ El enfoque multidimensional del desarrollo: ambiental, político-institucional, sociocultural y económico.

Enfoque pasado del desarrollo

En los últimos años se ha pasado de un modelo de desarrollo equivocado ligado a políticas públicas sectoriales y con una visión centralista, cortoplacista, con una alta concentración de inversión en polos de desarrollo y favoreciendo megaproyectos muchas veces condenados al fracaso. La crisis del desarrollo pasa por un cambio en la visión de “hacer” desarrollo pensando que no había límites para crecer, que había formulas “exactas” de solución que tan solo debía ser aplicada por cada país o cada realidad, sin importar ningún otro factor cultural, económico u otros; que los recursos eran inagotables y que la sociedad de consumo iba a consumir cualquier cosa que se pudiera producir.

Todo lo anterior generó un proceso de desarrollo insostenible, desequilibrado ambiental, espacial, económica, social y culturalmente. Eso se ve claramente en un desarrollo urbano desordenado y un crecimiento económico y social desigual, falta de una visión amplia de cohesión territorial y de cohesión social que poco han contribuido a generar procesos dinámicos de desarrollo local endógeno y sostenible (modelo que actualmente se está implementando y analizando) y de gobernabilidad democrática en la región.

* Miembro de la Unión Iberoamericana de Municipalistas y Coordinador del Equipo de Asistencia Técnica Internacional de la Entidad Gestora del Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal, financiado por la Unión Europea y el Gobierno de Guatemala, Guatemala.

Durante el Congreso hemos visto que todavía hay prácticas negativas de ese modelo pasado que son necesarias abandonar, pero que aun se pueden encontrar ejemplos pendientes de transformar o superar en los distintos países latinoamericanos. Algunos ejemplos que se pueden señalar son:

- ✓ Un desequilibrio territorial y económico. La apuesta por polos de desarrollo económicos, ligados a ciudades con una alta urbanización que luego generan problemas sociales y de pobreza urbana en las periferias. Además se dependía de la localización de empresas, a las que el Estado ofrecía grandes ventajas y exoneraciones para su instalación, pero que, llegado el caso, no tienen ningún problema en trasladarse a otro territorio o país cuando consideran que las condiciones laborales, de fiscalización u otras se vuelven desfavorables.
- ✓ Un enfoque sectorialista y funcional que llega desarticulado y desequilibrado al territorio. Cada sector actúa solo y de forma arbitraria en base a modelos unidireccionales y con una baja coordinación con otros sectores.
- ✓ Un desarrollo exógeno frente a un desarrollo endógeno: que resalta factores negativos como el paternalismo, el asistencialismo, la alta dependencia de inversiones, tecnologías y proyectos externos, ajenos a los aspectos intrínsecos del lugar: territoriales, culturales, ambientales y sociales.
- ✓ Una alta centralización y concentración del poder en la gestión del Estado y del desarrollo.
- ✓ Un débil rol y capacidad institucional de las entidades locales de gobierno para prestar los servicios públicos, para gobernar su territorio y para articular el desarrollo local.
- ✓ Un modelo rígido, centralizado y poco flexible para adaptarse a un entorno cambiante y a las particularidades de crecimiento o de desarrollo de cada territorio y de aprovechamiento de las economías locales.
- ✓ Una baja preocupación y alta irresponsabilidad por producir sin tener en cuenta la sostenibilidad ambiental y generacional del desarrollo.

Modelo actual de desarrollo

Con ese panorama y en un contexto mundial globalizado, se presenta un nuevo enfoque del Estado y del desarrollo mas centrado en la gestión articulada del territorio y en una visión compartida y multidimensional del desarrollo local (económica, cultural, política, ambiental y social), con una visión de largo plazo. En esa línea, cobran mayor vigencia factores como una gestión publica mas descentralizada (local), mas eficiente y más próxima a la ciudadanía; una articulación de los distintos actores públicos, sociales y privados que interactúan en un espacio geográfico determinado y planificado; un aprovechamiento racional de los recursos económicos, naturales y sociales existentes; entre otros aspectos.

Respecto a este modelo de desarrollo local que se ha analizado en este Congreso se ha destacado la importancia de profundizar acciones en torno a:

1) La Gestión del Territorio

En lo relativo a los recursos endógenos, podemos encontrar una amplia relación de recursos naturales y ambientales (agricultura, ganadería, ecológicos, paisajísticos, mineros, etc.); recursos como infraestructuras y comunicaciones (transporte, red vial, telecomunicaciones, etc.); recursos socioculturales (costumbres, tradiciones, patrimonio cultural, organización y redes sociales, educación cívica, etc.), la propia ubicación geográfica o la climatología o aspectos intangibles (como una cultura

empresadora o la facilidad para llegar a consensos colectivos, etc.) pueden ser también un recurso de desarrollo, entre otros que se podrían destacar.

No obstante, para no repetir errores del modelo anterior, la apuesta por los recursos propios o endógenos no debe significar un rechazo de lo exógeno; por lo tanto no elimina la búsqueda, atracción o articulación apropiada con los recursos que procedan del exterior. Más bien, debe potenciarse de forma equilibrada la complementariedad de recursos propios y externos que impulsen iniciativas de desarrollo local en el territorio.

En ese sentido, se ha resaltado la importancia de analizar y conocer bien ese territorio más allá de su parte física o geográfica, impulsando un **proceso de ordenamiento y de planificación** que permita saber los recursos disponibles y potenciales, así como la mejor forma de aprovecharlos, promoviendo actividades que generen desarrollo económico y empleo. Es importante que esa planificación permita generar un equilibrio territorial que ordene y proponga de forma racional las infraestructuras y los servicios básicos para el desarrollo, de forma que estén al alcance tanto de los núcleos urbanos como rurales y de la población que habita en la zona.

De esa forma, el territorio se convierte en un valor estratégico que potencia aun más el desarrollo local y la competitividad. Las políticas y los esfuerzos de los gobiernos locales por incentivar y articular el **desarrollo económico local y la generación de empleo digno** se vislumbra como una de las acciones futuras claves para impulsar el crecimiento económico, con una ciudadanía mas empresadora y una red mas amplia de pequeñas y medianas empresas fuertemente vinculadas y adaptadas a los recursos propios existentes en el territorio y bien conectadas tecnológicamente a un mercado global.

2) La importancia de Lo Público y de la Institucionalidad Democrática

En este aspecto se ha resaltado la importancia de favorecer un proceso de modernización y **descentralización del Estado** que potencie la gestión pública del territorio. Se valora la necesidad de fortalecer las estructuras del Estado y de las instituciones publicas democráticas de forma que puedan formular y gestionar políticas publicas que impulsen una mejor relación con la sociedad y pueda prestar con mas **eficiencia y calidad los servicios públicos**.

Otro de los aspectos destacados ha sido la urgente necesidad de potenciar mejores **mecanismos de dialogo y coordinación interinstitucional e intergubernamental**, tanto en el eje horizontal como vertical del Estado. Una gestión pública más cercana al ciudadano, más eficiente y más racional en su inversión y funcionamiento requiere de una actuación complementaria y concurrente entre los distintos niveles de gobierno y de institucionalidad, que evite acciones aisladas, sectoriales o unidireccionales que no contribuyen al desarrollo de los territorios y de la población.

Por otro lado, se considera muy positivo el **reordenamiento del marco jurídico y normativo** que favorezca de una forma real y gradual estos procesos de fortalecimiento de lo público y de modernización del Estado (Políticas, competencias, recursos, coordinación, administración y organización). En ese sentido, se resalta la importancia de impulsar de forma contundente y sistemática un proceso de **profesionalización de la función pública** que genere un recurso humano de alta calidad y profesionalidad en la gestión pública, evitando de forma paulatina, esta alta rotación de personal que lacra de manera muy negativa el funcionamiento eficaz de la administración publicas en Latinoamérica. Es difícil construir Estado sin apostar por la adecuada selección y formación de un recurso humano de

calidad, competente, con vocación de servicio y que permanezca y se comprometa con las instituciones.

Una de las fuertes debilidades detectadas en todo este proceso es el inconsistente **marco financiero y tributario del Estado**, particularmente, de los municipios, que necesitan mayor autonomía y capacidad para generar más recursos propios que se puedan destinar y vincular a su propio proceso de desarrollo local. Por supuesto de forma planificada y articulada con otros recursos externos, buscando la racionalización y la complementariedad de la inversión pública en el territorio, con transparencia y eficiencia en su manejo y permitiendo una mayor auditoría social del gasto público. En ese sentido, cobra mayor importancia la gestión pública eficiente, participativa y transparente; como un medio para elevar la confianza de la ciudadanía en la institucionalidad democrática y como un medio para respaldar y promover iniciativas de desarrollo que contribuyan a aumentar el nivel de vida de la población.

Punto aparte, pero no por ello menos válido, es la importancia de **la Política como factor clave de desarrollo**. Los partidos políticos latinoamericanos requieren una transformación que les permita ir más allá de ser instrumentos con fines electorales a ser agentes democráticos de cambio y de desarrollo. La gerencia política es fundamental dado que su función está encaminada a la articulación de diálogos y acuerdos entre el nivel de gobierno y los distintos actores sociales y privados; en la toma de decisiones, en la conducción estratégica, en la priorización de acciones, en la firma de alianzas claves, entre otros. Por supuesto todo ello de una forma eficaz, ética, responsable, transparente y con sentido común. Por otro lado no hay que olvidar una de las funciones claves de la política es su papel articulador, mediático y educativo, contribuyendo a construir ciudadanía, educación cívica, confianza, consensos y valores apropiados para el desarrollo.

3) El papel del municipio como articulador del desarrollo local

Ligado a los dos puntos anteriores, en el Congreso se ha destacado la importancia del papel del municipio y de su gobierno local como articuladores del desarrollo local. Aunque, en el punto anterior se hace una referencia al fortalecimiento de lo público con énfasis en lo municipal-local, es conveniente ampliar o matizar algunos aspectos en este punto.

El municipio tiene que garantizar una adecuada, eficaz y eficiente prestación de servicios públicos a la ciudadanía. Esos servicios garantizarán un entorno de condiciones previas mínimas que permitirán sentar las bases para otras iniciativas de desarrollo.

Pero este entorno de desarrollo, si bien importante, no es el único entorno en el que el municipio debe concentrar sus recursos ni sus capacidades institucionales. El municipio tiene que ser promotor y articulador de un proceso continuo de desarrollo local y de mejora de las condiciones de vida de la población. En ese sentido, dentro de un enfoque territorial, el municipio debe impulsar y apoyar iniciativas que mejoren el aprovechamiento de los distintos recursos endógenos existentes para estimular procesos de desarrollo económico local y de generación de empleo, organización y desarrollo social, gestión local del patrimonio cultural, la gestión ambiental sostenible y que permita prevenir desastres, entre otros aspectos.

Ese papel empuja a repensar la forma de organización, de funcionamiento, de planificación y de financiación del municipio de modo que se adapte a este nuevo rol de una forma apropiada y efectiva,

en un contexto de globalización. No hay que olvidar que este proceso de desarrollo local no lo tiene que hacer solo el municipio, quien no tiene la responsabilidad de cargarlo sobre sus espaldas de forma individual, pero si es conveniente que adopte un rol de liderazgo, de promotor y de articulador que permita sobre todo incentivar nuevas capacidades de coordinación e interacción entre los actores públicos, sociales y privados que se relacionan en un territorio determinado; y que es fundamental que lo hagan de una forma articulada y con una visión estratégica de desarrollo conjunta.

En ese sentido, una de las potencialidades y reglas de este modelo de desarrollo local es que no hay una única solución o camino hacia el desarrollo, que de alguna forma pone una camisa de fuerza a las instituciones y a los recursos humanos para ajustarse a esa solución; sino que las soluciones pueden ser múltiples y diversas procurando aprovechar las diferentes potencialidades y oportunidades que ofrece cada territorio (ambiental, social, político-institucional, económica y cultural) permitiendo alternativas innovadoras que pueden ser revulsivas para una zona y no tan apropiadas para otra.

Un ejemplo de búsqueda de solución que se ha presentado y se esta observando en los últimos años, es el esfuerzo de los gobiernos locales por establecer vínculos de cooperación intermunicipal, ya sea a través de asociaciones o mancomunidades de municipios o de otras formas, que les permita generar una serie de económicas de escala en la planificación del territorio, en la toma de decisiones, en la generación de proyectos y la gestión de recursos entre otras opciones, de una forma conjunta y solidaria. Esto les esta permitiendo mejorar su capacidad de respuesta a la ciudadanía en la prestación de servicios y de fortalecer sus capacidades técnicas y financieras para enfrentar los nuevos retos de gestión ambiental, de generación de empleo y de articulación del desarrollo local.

4) La importancia de la cultura, del conocimiento y del ser humano en el desarrollo

La dimensión social y cultural del desarrollo se ha debatido de forma particular durante este Congreso. La ruptura de un modelo de desarrollo anterior, excesivamente economicista, donde se esperaba que el crecimiento económico pudiera contribuir por si solo a elevar la calidad de vida de las personas, se ha ido desmoronando poco a poco, al ir observándose la importancia de otros factores.

Incluso algunas culturas indígenas latinoamericanas (maya, quichwa, etc.) están empujando con fuerza su cosmovisión tradicional que antepone la riqueza del ser ante la riqueza del tener o acumular como forma de medir el grado de desarrollo.

Una conclusión en ese sentido es la importancia de que **el modelo de desarrollo se centre en el ser humano** como unidad básica, como lugar de destino de los beneficios que pueda generar es desarrollo para elevar la calidad de vida de las personas. De ahí la importancia de invertir en educación y en formación de capital humano, pero también en capital social. El Estado, los municipios, deben impulsar canales de desarrollo social que potencien la educación cívica de las personas, su capacidad de organizarse socialmente, su capacidad de dialogar, comunicarse y generar consensos, su capacidad de participar e incidir en la gestión pública y en la búsqueda del desarrollo de una forma plena, democrática y responsable.

Este valor agregado de construir una ciudadanía activa y responsable no solo es importante para que pueda contribuir a fortalecer los sistemas democráticos y a tener mayor capacidad de incidir en la gestión pública; sino también, y ese será uno de los retos futuros, a tener mayor capacidad de interacción, de interrelación con las demás personas, de distintas culturas (interculturalidad), edades y

sexos, y a generar procesos de confianza, dialogo y generación de acuerdos entre si mismos, entre los distintos actores y sectores de una sociedad, con el apoyo y articulación de los gobiernos locales.

De forma complementaria, emerge como un elemento clave para potenciar este desarrollo local, **la innovación tecnológica, la generación, la divulgación y la gestion de conocimiento**. Cada vez mas en un mundo globalizado el acceso a la transferencia e intercambio de conocimiento es un valor estratégico para generar desarrollo.

Finalmente, en los procesos de desarrollo local se señala **la importancia de la cultura como factor clave de desarrollo**. El sentido de pertinencia de la ciudadanía, el sentido de identidad y la diversidad cultural de las personas existentes en un territorio determinante son un valor agregado de alta importancia para incentivar procesos de desarrollo que aprovechan la riqueza y patrimonio cultural de cada lugar.

El desarrollo local no busca cambiar la cultura propia y modificarla como receta de desarrollo, sino aprovecharla y potenciarla. El desarrollo local plantea aprovechar la diversidad cultural de un territorio (valores y tradiciones tangibles e intangibles), de una población de una forma dinámica e interactiva con una cultura global que se esta diseminando por todos los rincones del mundo, encontrándonos hábitos similares en distintos países, combinados con formas tradicionales y cosmovisiones culturales propias.

Epílogo

Al cierre de este décimo primer Congreso del CLAD hay que hacer un balance positivo sobre el área temática número cinco: Desarrollo Local y Gestión del Territorio.

Actualmente, el desarrollo local se aleja de aquella visión cortoplacista y de búsqueda de soluciones únicas y homogéneas para cualquier tipo de realidad territorial y cultural. El desarrollo local más allá de una definición conceptual más o menos ortodoxa o aceptada, es una búsqueda flexible y permanente equilibrio en un mundo y una realidad cambiante y en continua evolución; es el planteamiento de una ruta de abordaje y de aprendizaje continuo para buscar respuestas a los diferentes problemas y retos que nos plantea vivir en Latinoamérica. La construcción de diversos caminos de acceso a las oportunidades (educativas, de salud, de empleo, culturales, etc....) que todas las personas necesitan para poder lograr lo mejor de si mismos, tanto de forma individual como de forma colectiva.

Como se ha mostrado en este Congreso, América Latina sigue caracterizándose por una fuerte brecha de desigualdades; y cuando, desde una perspectiva personal, se plantea el desarrollo local como una búsqueda de equilibrios, la conclusión aceptada por todos los participantes es que el propósito final de cualquier proceso de desarrollo local es impulsar y elevar una mejor calidad de vida para las personas y para ello, por su carácter multidimensional, tiene que lidiar con iniciativas y procesos que contribuyan a reducir los desequilibrios y las profundas brechas de inequidad y desigualdad existentes actualmente: desequilibrio entre pobreza y riqueza; urbano y rural; mujer y hombre, jóvenes y adultos; desequilibrios entre territorios; entre países; entre culturas; entre conocimientos; entre ciudadanos; etc.

Dentro de esa búsqueda se señala la importancia de continuar estimulando espacios de intercambio de conocimientos y de experiencias tanto desde la visión académica como sistematizadas desde la práctica específica de un lugar determinado. En ese sentido, se espera que los distintos procesos de desarrollo

local no dejen de mostrar ejemplos de experiencias y prácticas interesantes o fallidas que han ayudado a un determinado territorio y a una determinada población a impulsar una serie de soluciones y oportunidades desde su propia iniciativa local.