Cadernos Gestão Pública e Cidadania

POLÍTICAS SOCIAIS E DESCENTRALIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA I

Número 36
Março de 2004

FGV
EAESP

PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

POLÍTICAS SOCIAIS E DESCENTRALIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA I

POLITICAS SOCIALES EN EL CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN. ALGUNAS REFLEXIONES A PARTIR DEL LA EXPERIENCIA CHILENA

Dagmar Raczynski

CLAVES DE UN DESARROLLO LOCAL EXITOSO

Claudia Serrano
Juan Fernández

LA DESCENTRALIZACION DE LOS SERVICIOS DEL SECTOR AGROPECUARIO Y RURAL EN COLOMBIA

María Adelaida Farah Q.
Edelmira Pérez C.
Cesar Ortiz G.

Número 36
Março de 2004

CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

ISSN 1806-2261

Março 2004 –Vol 9. Número 36

Expediente

EDITORES: Marta Ferreira Santos Farah
Peter Spink

COORDENAÇÃO EDITORIAL: Jacqueline I. Machado Brigagão

CONSELHO EDITORIAL:

Beto Ricardo (ISA -Instituto Sócio-Ambiental)

Edna Ramos de Castro (Universidade Federal do Pará)

Eliana Maria Custódio (Geledes - Instituto da Mulher Negra)

Franklin Coelho (Universidade Federal Fluminense - Viva Rio)

Humberto Marques Filho (Universidade Federal da Paraíba)

José Antonio Gomes de Pinho (Universidade Federal da Bahia)

Laura da Veiga (Escola de Governo de Minas Gerais – Fundação João Pinheiro)

Luís Roque Klering (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

Marlene Libardoni (AGENDE – Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento)

Nancy Cardia (Universidade de São Paulo)

Paulo Pankararu (COIAB – Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira)

Pedro Jacobi (Universidade de São Paulo)

Silvio Caccia Bava (POLIS –Instituto de Estudos, Formação e Assistência em Políticas Sociais)

Capa: Carlos André Inácio

Os *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* se especializam em estudos de caso e ensaios monográficos no campo da gestão pública com ênfase na construção da cidadania, objetivando contribuir para a disseminação de informações e para o avanço da discussão mais ampla acerca das possibilidades de inovação nas práticas públicas.

A publicação é aberta para a contribuição de pesquisadores, professores universitários e outros envolvidos no estudo da gestão pública no Brasil e na América Latina. Contribuições serão aceitas em português, espanhol e inglês.

Os trabalhos devem ser encaminhados em arquivo do Word (formato doc.) gravado em disquete, CD ou via eletrônica. Os originais não devem exceder 50 páginas e 1250 caracteres por página (inclusive espaços). Fonte: *Times New Roman.* Formatação: papel A4. No limite das páginas, incluem-se quadros, tabelas, notas e referências bibliográficas. As referências bibliográficas dos artigos deverão ser elaboradas de acordo com as Normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT-NBR 6023) e apresentadas no final do texto.O titulo deverá constar no início do trabalho sem identificação do(s) autor(es). Deverão ser apresentados em pagina separada o título do trabalho e o nome(s) completo (s) do(s) autor(es), a formação acadêmica e a filiação institucional. Todas as contribuições serão submetidas ao processo de “blind peer review” a ser realizado por dois especialistas na temática.

Os trabalhos devem ser encaminhados para:
Programa Gestão Publica e Cidadania
Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas
Av. Nove de Julho 2029 – prédio da biblioteca
2º andar – São Paulo 01313-902
e-mail: inovando@fgvsp.br

SUMÁRIO

1. Políticas Sociales en el Contexto de la Descentralización. Algunas Reflexiones a Partir de la Experiencia Chilena 5

2. Claves de un Desarrollo Local Exitoso 23

3. La Descentralización de los Servicios del Sector Agropecuario y Rural en Colombia.....44

2. Apresentação

Os Cadernos Gestão Publica e Cidadania, constituem uma publicação da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP- FGV) e tem por objetivo publicar textos que possibilitem a ampliação da discussão no campo da Administração Pública e mais especificamente de temas relacionados às praticas que visam a promoção da cidadania .

Dedicamos tres números dos Cadernos Gestão Publica e Cidadania para publicar "papers" apresentados e discutidos na Conferencia: "Alianzas y Disputas en la Arena Local : Descentralizando la Política Social con Todos los Actores".Os textos foram selecionados por apresentar idéias e argumentos originais acerca do processo de descentralização e foram publicados na língua original em que foram escritos.

A Conferência "Alianzas y Disputas en la Arena Local: Descentralizando la Política Social con Todos los Actores" foi realizada pelo Centro de Política Social para a América Latina(CLAPSO) da Univerisdade do Texas –Austin e com o apoio da Fundação Ford e da Fundação Hewellett, Agosto de 2003 em Lima.

Pesquisadores interessados na temática da descentralização das políticas sociais de países como a Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Estados Unidos,México e Peru participaram da Conferencia e criou-se um espaço importante de discussão e de intercâmbio de idéias fundamentais para a construção de novos saberes e novas práticas.

POLITICAS SOCIALES EN EL CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN. ALGUNAS REFLEXIONES A PARTIR DEL LA EXPERIENCIA CHILENA

Dagmar Raczynski

A Autora

Dagmar Raczynsky

Socióloga e Diretora de "Asesorías para el Desarrollo" em Santiago de Chile e Docente da Universidade Catolica do Chile.

***** Exposición en el Seminario "Retos de la Descentralización de los Programas Sociales en América Latina" patrocinado por Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), CIES, CLASPO-Universidad de Texas, realizado en Lima , el 7 de agosto de 2003. La presentación se apoya en estudios sobre el tema de la descentralización y evaluaciones de programas sociales realizados en los últimos años en Chile en colaboración con Claudia Serrano. Parte de estos trabajos se han publicado en Raczynski y Serrano (eds,) *Descentralización. Nudos Críticos*, CIEPLAN- BID, Santiago de Chile, 2001.

POLITICAS SOCIALES EN EL CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN. ALGUNAS REFLEXIONES A PARTIR DEL LA EXPERIENCIA CHILENA

La descentralización del Estado es uno de los temas cruciales en las discusiones actuales sobre el rol del Estado, las políticas públicas y la participación ciudadana. Los planteamientos de políticas a favor de la descentralización apuestan a las bondades del proceso. La descentralización contribuiría a un gobierno que está cerca y atento a las necesidades y aspiraciones de las personas; a un Estado dúctil, eficaz, catalizador, capaz de impulsar la iniciativa y la energía social; a una gestión pública más pronta y versátil; a una asignación más eficiente de los recursos públicos; al fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones y el control de la ciudadanía sobre al acción pública (accountability).

La experiencia de descentralización en los países, también en Chile, señala que las expectativas que se ponen sobre la descentralización son desmedidas, que esta no es la respuesta a todos los problemas y que hay temas cruciales que la descentralización no resuelve y que incluso puede agudizar. Entre estos destaca el de la desigualdad social territorial.

De otro lado, se detecta que descentralizar un ámbito de la toma de decisiones implica o requiere consolidar el rol del gobierno central en otros ámbitos. La descentralización no necesariamente conlleva un *estado central* más pequeño, sino que requiere de un monitoreo y observación constante para asegurar el indispensable equilibrio entre responsabilidades centralizadas y descentralizadas. La descentralización al traspasar funciones a entes subnacionales requiere del reforzamiento de algunas funciones centrales. El estado central no puede dejar su función social compensadora, la consideración y conservación de factores de eficiencia productiva (externalidades y economías de escala), el apoyo a instituciones y a los actores más débiles. Cuando avanza la descentralización emerge con fuerza la necesidad de evaluar lo que se hace y corregir oportunamente lo que sea necesario. En definitiva, descentralizar requiere de un estado central eficiente y fuerte para encauzar los procesos y monitorear las dinámicas que se desencadenan y los resultados que se obtienen.

La descentralización no necesariamente arroja los resultados que se esperan. Por tanto es necesario, sopesar en situaciones concretas su viabilidad, bondades y dificultades. Las experiencias muestran fortalezas y debilidades dependiendo de qué y cómo se entiende y qué priorizan las políticas descentralizadoras.

Las políticas de descentralización ineludiblemente implican cambios en las relaciones de poder y, por tanto, desacuerdos, negociaciones y conflictos que tensionan al aparato público y las relaciones centrales – regionales – locales. La descentralización es fundamentalmente un proceso de carácter político en el cual intervienen actores, con motivaciones e intereses diversos, que negocian posturas. La descentralización no se hace de una vez o por decreto sino que es un proceso sociopolítico largo y complejo, que supone la existencia o constitución de actores subnacionales (regionales, locales), del sector público y del privado y de la sociedad, que se abocan a la construcción colectiva de la región, departamento, comuna o localidad. Este proceso no es lineal ya que los actores detrás de él tienen motivaciones, imágenes y comprensiones distintas de lo que implica descentralizar y de las formas de hacerlo.

Un punto adicional importante de mencionar es que los estudios que se detienen en estudiar el impacto de las reformas descentralizadoras son pocos. Los análisis del proceso en su mayoría, también en Chile, se detienen en sus cuellos de botella y nudos críticos, más que en sus resultados en cuanto a eficiencia y eficacia de las política pública y su contribución a la superación de la pobreza y una mayor integración social.

Distintas formas de entender la descentralización

Hay distintas formas de entender la descentralización. Una primera acepción del término se refiere a la *organización y división político administrativa* del país. La descentralización desde esta perspectiva tiene que ver con los niveles de la administración del Estado y con los territorios geográficos que estos niveles definen. Una segunda acepción del término dice relación con la *desconcentración administrati*va, esto es, la delegación de funciones desde el nivel central del gobierno hacia otras instancias. Esta acepción tiene un componente funcional y uno territorial. En ambos se separan y delegan funciones que antes eran propias del nivel

central del Estado a niveles descentralizados. Una tercera acepción del término dice relación con la *descentralización política*, la que implica la elección de los representantes y/o autoridades de las jurisdicciones respectivas para que conduzcan el gobierno descentralizado respetando el juicio ciudadano expresado en las urnas. En este caso la entidad descentralizada debe contar con personería jurídica y patrimonio propio. Una cuarta aproximación alude a la *descentralización fiscal*: el traspaso de atribuciones en materia de recursos públicos hacia los niveles subnacionales de gobierno. Esta tiene dos ejes, el de la recaudación de ingresos y el decisión sobre el uso o asignación de los recursos. Por último, está la acepción que asimila descentralización con *desconcentración territorial* apuntando a una distribución más equitativa de la población, la actividad económica, la disponibilidad y uso de servicios y la calidad de vida en el territorio nacional.

El proceso de descentralización en Chile

Chile inició su proceso de descentralización hace aproximadamente 25 años atrás bajo el gobierno militar. Este impuso una nueva división político - administrativa con 13 regiones, 55 provincias y 342 municipalidades y desconcentró administrativamente el aparato estatal, particularmente en el ámbito social, con el traspaso en 1981 de la administración de la educación básica y media y la atención primaria de salud y tareas de administración asociadas a un conjunto de programas sociales asistenciales focalizados definidos y reglamentados centralmente, a los municipios. Entre estas tareas destaca la administración de la "Ficha de estratificación social, CAS" dirigida a asegurar que los beneficios de los programas sociales asistenciales lleguen efectivamente a los sectores pobres, evitando la filtración hacia los estratos medios. Esta primera fase de la descentralización representa ante todo una desconcentración en la ejecución de las funciones sociales del Estado central hacia los municipios. No hubo descentralización fiscal (ni en recaudación de ingresos ni en asignación o uso de recursos) ni descentralización política.

Los tres gobiernos de la concertación (1990 hasta el presente) tomaron medidas para ampliar y profundizar la descentralización. En el ámbito político son emblemáticos dos fechas: 1992 al decretarse la elección democrática de concejales (y entre éstos del Alcalde) en el nivel

comunal y 1993 cuando se crean los gobiernos regionales y el Consejo Regional, órgano representativo de elección indirecta por parte de los concejales municipales de cada región.

En el ámbito fiscal se avanzó en el eje de gastos (uso de recursos) entregando mayores competencias e involucramiento en las decisiones sobre uso de recursos a las regiones y los municipios. La inversión pública de decisión regional o local pasó de 9 % a 48 % de los recursos de inversión pública en la década del 90. Esta descentralización en cuanto a atribuciones para decidir sobre el uso de recursos fue producto de la ampliación y/o creación de nuevos instrumentos de inversión pública. Destacan cuatro:|el FNDR (Fondo Nacional de Desarrollo Regional), los recursos ISAR (Inversiones Sectoriales de Asignación Regional), los fondos IRAL (Inversiones Regionales de Asignación Local) y los convenios de programación. Concomitantemente a la ampliación / creación de estos instrumentos el gobierno central llevó a cabo acciones que fortalecieron los gobiernos regionales y municipales y sus respectivos equipos técnicos: ampliación d4 plantas, profesionalización, capacitación y asesorías y la puesta en marcha de instrumentos de trabajo, como lo son estrategias de desarrollo regional, planes de desarrollo comunal, planes de educación municipal y planes locales de salud. Otra expresión de mayor descentralización ha sido la transferencia y el involucramiento de los municipios en la implementación de una oferta contundente de nuevos programas sociales para los sectores pobres y grupos prioritarios de la población.

Podría pensarse de lo dicho que el proceso descentralizador chileno fue cuidadosamente planificado y que ha tenido un desarrollo lineal y sin obstáculos. Ello no es así. El proceso se recibe como herencia del gobierno militar y se amplia y profundiza en respuesta a problemas y demandas políticas y sociales que emergen en el camino, algunas de las cuales presionan a profundizar la descentralización y otras a “re –centralizar”. Las medidas que se han tomado a veces han sido contradictorias. El ejemplo mas evidente en este sentido es la “re - centralización” del manejo de los recursos humanos en educación y salud (Estatutos de docente y del personal de atención primaria de salud). También las acciones de fortalecimientos institucional enfrentaron trabas y no necesariamente tuvieron como resultados gobiernes regional y municipios más fuertes y competentes.

Los estudios y análisis sobre la descentralización en Chile señalan un listado largo de problemas y nudos entre los cuales destacan el peso de la tradición centralista del estado; la priorización desmesurada de los procedimientos más que los fines; la prevalencia de actitudes y relaciones recíprocas de desconfianza entre el gobierno central y los niveles subnacionales; debilidades en la gestión municipal y regional y carencia de incentivos para una gestión eficaz y eficiente; ambigüedades en la definición de responsabilidades entre el nivel central, el regional y el municipal; incoherencia entre las modalidades adoptadas para asignar recursos y las normativas que rigen la gestión de los recursos humanos en educación y salud; la precariedad de los equipos humanos técnicos y profesionales en el gobierno regional y municipal, la debilidad de los instrumentos de trabajo, así como las insuficiencias en las acciones de asesoría, apoyo y capacitación, pese a una mayor profesionalización de las plantas y el programa de fortalecimiento municipal de la SUBDERE.

Nuestros análisis nos han llevado a concluir que la descentralización en Chile es incompleta porque se ha restringido a instalar dispositivos institucionales y normas, sin preocuparse en los actores que pueden sustentar el proceso. El proceso se inicia en los años 80 como "oferta" del gobierno central y se "impone" a las regiones y municipios. Solo en años recientes y en algunas regiones existen actores regionales y locales que buscan "construir su territorio. Cuando los actores no existen, el proceso de descentralización no traspasa su carácter administrativo y funcional y no se traduce en energía regional y local para encarar el desarrollo. Después de 20 años de impulsos desconcentradores, algunas regiones y algunos municipios, cuentan con actores públicos y privados que tienen propuestas de desarrollo y realizan esfuerzos por trabajar colaborativamente.

2. La política y los programas sociales en los años 90

La política social de los años 90 ha recorrido un camino que se cruza con el de la descentralización, pero los encuentros entre los dos procesos muestran tensiones significativas. Las tensiones tienen origen en una política social altamente centralizada que se expresa en programas que tienen origen en los ministerios sectoriales y servicios públicos y que se plantean estandarizados y homogéneos para las distintas regiones y comunas; y en

gobiernos regionales y municipios que se ven sobrepasados por los requerimientos de estos programas.

En el ámbito de la política social y de superación de pobreza los esfuerzos e intentos de innovación en los años 90 son importantes y fuertes y afectan los recursos, los arreglos institucionales y los programas. El gasto social se duplica, sobresaliendo los sectores de educación, salud y pobreza. En los sectores sociales tradicionales (educación, salud, vivienda) se combinan programas nominalmente universales con programas focalizados en sectores de pobreza. En el área específica de pobreza la prioridad esta puesta en "inversión social", entendida como acciones que privilegian la promoción, la expansión de capacidades y la entrega de herramientas por sobre subsidios y otras acciones asistenciales y paliativas, que fueron el fuerte de la política de pobreza de los años 80. El enfoque de la política de pobreza señala la importancia de la participación social y el fomento a la asociatividad y organizaciones sociales y plantea modalidades de gestión cuyo acento es la ejecución descentralizada por terceros (organismos no gubernamentales, organizaciones sociales, empresas comerciales) y con involucramiento de las municipalidades.

A lo largo de la década se prueban distintas modalidades para apoyar procesos de superación de la pobreza. En una primer momento se privilegia el mejoramiento de los beneficios de programas que venían de los años 80 y las inversiones en educación, salud y vivienda y se rediseña la institucionalidad para los programas de pobreza. Se crean nuevas instituciones, donde en el tema de pobreza, destacan el Ministerio de Planificación como ente coordinador de las iniciativas en el tema y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) que diseña, prueba y ejecuta, articuladamente con otros, programas de pobreza Los programas privilegian las mujeres, jóvenes, niños, comunidades indígenas, unidades productivas en muy pequeña escala, tercera edad, discapacidad. Se multiplican los programas para estos grupos, en el FOSIS y en otras instituciones públicas, y se crean instituciones que coordinan la política y los programas hacia varios de estos grupos prioritarios[1]). El número de programas crece todos los años. En 1999, MIDEPLAN contabiliza 191 programas para seis grupos prioritarios. Más de dos tercios de estos habían sido creados después de 1990. Se trata de una oferta de programas

[1] El Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), el Instituto de la Juventud, el Consejo Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), el Servicio Nacional del Adulto Mayor, Fondo Nacional de Discapacidad (FONADIS).

frondosa y diversificada que muestra duplicidad de acciones y de destinatarios, enfoques, requerimientos, lógicas de operación y procedimientos distintos y no siempre compatibles entre sí. Mas que converger, trabajar coordinadamente, buscando soluciones "integradas" a las necesidades de la población pobre, los programas compiten entre sí. Cada uno asume la "camiseta" de la institución en la cual tiene origen y al hacerlo exacerba la competencia inter – institucional. De otro lado, la naturaleza centralizada de los programas redunda con frecuencia en una escasa pertinencia de las intervenciones que promueven con las realidades locales y las características de los destinatarios.

En respuesta a estas situaciones, a contar de mediados de los 90, varios servicios revisaron su accionar y programas. FOSIS y SERNAM, por ejemplo, perfeccionaron su organización y programas, apostando a una mayor descentralización, trabajando en sintonía con los municipios, buscando la colaboración con otros servicios y fortaleciendo instrumentos de trabajo que han mostrado ser positivos, tales como las mesas de trabajo comunal (FOSIS – Municipio) y los grupos de trabajo regional (SERNAM). También INDAP y SERCOTEC se suman a estos esfuerzos. En 1995 se encarga a MIDEPLAN formular e implementar un Plan Nacional de Superación de la Pobreza (PNSP). El objetivo de este Plan era direccionar la acción pública hacia territorios y/o segmentos pobres de la población, y coordinar entre sí los programas públicos relevantes para la superación de la pobreza, apuntando hacia una gestión social innovadora cuyos ejes centrales serían la integralidad, la descentralización y la participación social. Para ello se definieron, como criterios centrales, el fortalecer los mecanismos de coordinación al interior del aparato público, privilegiar la participación activa y directa de los destinatarios, y adecuar los programas e instrumentos a las particularidades de la realidad social y territorial de la pobreza (descentralización). Por razones variadas, este Plan no prosperó y se desperfiló y puso en jaque la continuidad del Ministerio a cargo del tema de la pobreza desde 1990. Pese a su fracaso como Plan, el PNSP dejó lecciones y aprendizajes en regiones y algunas comunas. Al mismo tiempo, dió origen a lo que hoy es la Fundación nacional de Superación de la Pobreza, ente privado que ha contribuido a ampliar la preocupación del sector privado, en particular de profesionales jóvenes, por la pobreza.

Con posterioridad a la experiencia con el PNSP y el cuestionamiento de MIDEPLAN, los esfuerzos gubernamentales en materia de superación de la pobreza adoptaron un discurso menos ambicioso, acotado a realidades o situaciones sociales específicas y/o algunas instituciones. Hacia 1997 / 98 nacen dos nuevos programas que pusieron la coordinación intersectorial en el centro de su actuar: el programa Chile Barrio y el programa Pro-Rural. El primero dirigido a los asentamientos precarios existentes a lo largo del país y el segundo a territorios o comunas con una fuerte concentración de población rural en situación de pobreza. Ambos programas se fundamentaban en elementos de diagnóstico compartidos: i) la verificación de una importante atomización y dispersión de los programas públicos; ii) la existencia de un bajo nivel de coordinación y articulación de la institucionalidad pertinente; iii) la constatación de que las formas de intervención no estaban produciendo resultados que mejoraran en forma sustantiva las situaciones de pobreza extrema; y iv) los bajos niveles efectivos de descentralización de los instrumentos públicos. Ambos comparten, en áreas y ámbitos diferentes, los siguientes rasgos:

- Definen territorios acotados como unidades preferentes de intervención, bajo el supuesto de que el espacio local es el lugar por excelencia para conectar las prioridades estatales con las necesidades y problemas reales de la gente, de acuerdo con sus especificidades.
- Inducen procesos de cambio en los destinatarios que los transforme en protagonistas de su propio desarrollo y, a veces, de sus pares o su comunidad.
- Potencian la coordinación entre los organismos públicos presentes en el nivel local, a través de un trabajo directo con sus representantes, volcando el esfuerzo hacia la realidad local y el desarrollo de estrategias participativas.
- Trabajan simultáneamente en la expansión de capacidades en los destinatarios (habitantes del lugar y sus organizaciones) y en las instituciones públicas y privadas para un trabajo cooperativo y sinérgico entre los diversos grupos y agentes presentes en el territorio.
- Construyen su intervención a partir de un diagnóstico local realizado con los habitantes y las instituciones presentes en el lugar, a fin de asegurar una

> intervención que sea pertinente, es decir, que se haga cargo de las particularidades y especificidades de las personas, grupos y organizaciones del lugar, de sus necesidades y potencialidades, de modo que pueda ser gestionada por ellos.

Las evaluaciones que existen sobre estos dos programas son parciales y no se conoce su impacto en la pobreza. La evidencia disponible muestra importantes dificultades para operacionlizar y hacer realidad las características y la intención del diseño del programa. El Chile Barrio aporta a la solución de problemas de vivienda pero los nuevos conjuntos habitacionales muestran un deterioro notorio en la sociabilidad y convivencia, a lo que se suma que los hogares al vivir en una vivienda definitiva, tienen dificultades acentuadas para acceder a otros subsidios y programas, y sus gastos aumentan (pago de agua, luz, dividendo). No manejo información sobre los resultados del programa Pro - rural. En la actualidad no continua, lo que sugiere resultados poco favorables.

En mayo del año 2002, frente al estancamiento en las cifras de indigencia se crea una nueva iniciativa: el sistema Chile Solidario. Este nace en el nivel central y cuenta con el respaldo directo del Presidente de la República. Se propone sacar la situación de indigencia a 225 hogares, por medio de un trabajo promocional de 24 meses con la familia y facilitando el acceso de sus integrantes a los programas sociales que existen a los cuales estas familias por distintas razones en alta proporción no accedían. De esta forma se une y focaliza en los extremadamente pobres, programas pre - existentes dando acceso preferente a estas familias. El único componente nuevo es un bono familiar, de monto bajo y decreciente en el tiempo, que se entrega a la mujer que encabeza el hogar. El programa que es la entrada al sistema es el programa Puente del FOSIS que consiste en un profesional que se hace cargo del trabajo con la familia (apoyo familiar). Este programa que existía como proyecto piloto, se amplifica y expande a todas las comunas del país. Los municipios juegan un papel importante en cuanto intervienen en la contratación de los apoyos familiares, administran la ficha CAS instrumento según el cual se seleccionan los hogares indigentes y facilitan el acceso de los integrantes del hogar a los programas presentes en la comuna. Este programa, una vez más, es centralizado y se espera que los municipios se suman y colaboran con él.

En síntesis, a lo largo de la década del 90 ocurren innovaciones institucionales y programáticas que se han ido adaptando, rediseñando o sustituyendo por nuevas iniciativas, en respuesta ya sea a nuevos problemas o a dificultades de implementación de la anteriores. En el desarrollo de nuevas respuestas se detecta de un lado un movimiento hacia intervenciones más descentralizadas en territorios acotados, con crecientes esfuerzos por lograr una mayor coordinación interinstitucional y entre programas, junto a reiterados llamados a hacer realidad la participación social; y de otro, con el sistema Chile Solidario un enfoque focalizado en la familia indigente, que intenta un balance entre acciones asistenciales y promocionales para ésta.

3. Descentralización, municipio y relaciones centrales – locales

Como se ha visto. Uno de los ejes del proceso descentralizador en Chile desde sus inicios en los años 80 hasta el presente ha sido fortalecer el papel en el ámbito social de los municipios. Desde temprano se esperaba que el municipio fuera el agente del desarrollo social local, bisagra entre la oferta programática central y las necesidades y prioridades sociales comunales. Sin embargo, rara vez el municipio asume y ejerce este papel debido a factores vinculados con i) la precariedad de las administraciones locales (escasez de recursos propios, insuficiencia de los equipos profesionales e instrumentos de trabajo, ausencia de una asesoría oportuna para la tarea, falta de liderazgo del alcalde y/o directivos municipales); ii) decisiones centrales sectoriales y de los servicios públicos mal comunicadas o no informadas oportunamente al municipio; iii) contradicciones en las decisiones asociadas al proceso de descentralización del Estado; y iv) la falta de flexibilidad de los programas y con cierta frecuencia su poca pertinencia a las necesidades y características comunales.

Los diseños de programas sociales otorgan un enorme peso a la colaboración y apoyo municipal. Sin embargo, al mismo tiempo, los mismos programas pasan a llevar a los municipios en la medida en que éstos no son informados oportunamente y no se respetan las prioridades y decisiones locales tomadas con anterioridad. Se suma la falta de coordinación entre decisiones tomadas en distintas partes del aparato público central que inciden en las comunas. Esta realidad lleva a relaciones centrales – locales tensas y genera y reproduce

malentendidos y desconfianzas mutuas. Ello en circunstancias que los dos niveles, central y local, se necesitan.

Las autoridades municipales valoran y definen como imprescindible para su labor la oferta central de programas sociales. Los programas son una fuente de recursos, estimulan a nuevas iniciativas y abren posibilidades de acción imposibles de abordar con los recursos propios de los municipios. Además, impulsan nuevas líneas de trabajo en el municipio. La presencia de programas centrales ha jugado y juega un papel fundamental en estimular la preocupación municipal por los temas de pobreza, grupos prioritarios e indigencia.

No obstante, al mismo tiempo los municipios sienten que los programas centrales les son impuestos. Si bien reciben con ellos recursos que van en beneficio de la comuna y que requieren con urgencia, los programas no siempre son pertinentes a su realidad o no son prioritarios para los planes de desarrollo local que el municipio se ha trazado. En otras ocasiones, simplemente llegan a destiempo. En el caso de los programas a los cuales deben postular, alcaldes y directivos reclaman por los plazos estrechos en que deben preparar las propuestas y reconocen insuficiencia de capacidades técnicas para elaborarlas. Otro tema que incide y dificulta las relaciones centrales - locales es la escasez de recursos municipales y el requerimiento que de éstos hacen los programas, ya sea en recursos monetarios, tiempo de sus funcionarios y profesionales o materiales e insumos para el trabajo. Otro tema mayor es la existencia de inversiones que cuentan con respaldo público y afectan directamente a la realidad de las situaciones de pobreza en la comuna, pero de las cuales los municipios se enteran cuando ya están en marcha.

Lo que los directivos municipales demandan del nivel central son:

- Más y mejor información: información oportuna, programada, menos atomizada y dispersa, más precisa en sus mensajes y con coherencia entre lo que se anuncia y lo que llega[2].
- Mayor flexibilidad en los programas para asegurar su pertinencia a la realidad local: mayor autonomía para decidir sobre productos, plazos, actividades, características de los destinatarios y para gestionar proyectos encadenados entre sí.
- Explicitación y negociación central-local respecto del papel y aporte que los programas esperan del municipio.
- Mayor claridad y transparencia en las modalidades de transferencia y asignación de recursos.
- Más y mejor asesoría técnica en el ámbito social que, además de contenidos instrumentales, incluya reflexión y debate sobre el sentido de la política social, sus orientaciones y prioridades.

Desde el nivel central, el elemento determinante que dificulta las relaciones centrales – locales es el diagnóstico de la precariedad de las administraciones municipales para encarar la compleja y difícil tarea de superación de la pobreza. Se señala que no es posible descentralizar / flexibilizar los programas porque en los municipios falta capacidad de liderazgo y conducción, el clima organizacional es poco favorable, la dotación de recursos humanos y profesionales es inadecuada, la administración financiera muestra importantes ineficiencias, existen problemas de infraestructura y equipamiento, hay debilidad en los instrumentos de trabajo que se aplican o utilizan.

Mirando en forma conjunta los reclamos del nivel local y los del nivel central, es posible concluir que existe un circulo vicioso central–local, al que subyace una significativa cuota de desconfianza y acusaciones recíprocas entre ambos niveles. La imagen de precariedad y mala

[2] Municipios, ONGs y sociedad civil quisieran información completa una vez al año sobre nuevos programas centrales y modificaciones a los antiguos, fondos a los cuales pueden postular, requisitos y plazos, monto de recursos, modalidades de postulación y tipo de aportes complementarios exigidos del municipio.

gestión que existe en el nivel central respecto a los municipios, inmoviliza y se transforma en profecía auto-cumplida. Por su parte, la imagen que los municipios tienen del nivel central en cuanto a no consideración de prioridades, imposición y escaso reconocimiento de los esfuerzos realizados, lleva a una parte de éstos a no tomar iniciativas, a repetir lo que el nivel central pide, y a no adecuar lo central a las necesidades locales. Unos y otros fundamentan sus percepciones en episodios particulares (que no son pocos) donde se han suscitado conflictos

Sin embargo, la realidad también nos muestra que hay ministerios y servicios que, a pesar de las dificultades, han estado abiertos a traspasar responsabilidades y abrir las puertas a la iniciativa local; así como también municipios que han logrado importantes desarrollos en su gestión. Se detecta un número cada vez mayor de municipios que muestran “buenas prácticas”, orientadas a fortalecer el desarrollo local y aportar a la superación de la pobreza. Son municipios que: i) vuelcan su labor hacia afuera, sus "clientes" son la comunidad, los funcionarios y profesionales municipales conocen la comuna y ésta muchas veces se ha subdividido en sub-áreas geográficas para llegar de modo más certero y trabajar más cercanamente con la población; ii) cuentan con un Plan de Desarrollo Local (PLADECO) que es reconocido por los funcionarios y directivos municipales y otros actores de la comuna, el cual ha sido elaborado y actualizado participativamente; iii) conocen en detalle los servicios y sus programas, sus ciclos, reglas y formas de funcionamiento, así como los instrumentos de inversión regional. Tienen, además, una llegada a las instancias de decisión sectorial y regional; y iv) cuentan con una cartera amplia de proyectos en carpeta (Serrano y otros, 1999).

Estos municipios se atreven y logran integrar los programas centrales a las prioridades y los planes locales. Son municipios en los que el alcalde ejerce un liderazgo fuerte (o entrega su respaldo total a un directivo fuerte) y cuenta con un equipo técnico apropiado, así como con un Concejo Municipal que trabaja en función de objetivos compartidos de desarrollo local, limando diferencias políticas o no dejando que estas interfieran en el trabajo por la comuna.

Los avances en la descentralización, pese a sus contradicciones y dificultades, han permitido compenetrar a los municipios del significado de su responsabilidad en el desarrollo comunal, mejorando sus capacidades técnicas y de gestión, desarrollando simultáneamente en ellos una demanda más autónoma o endógena por mayor descentralización.

El diseño de los programas y la descentralización de programas sociales

Los diseños de los programas son coherentes y fundamentados. Definen objetivos, líneas de acción, procedimientos, actividades, tiempos, mecanismos, etc.. No obstante, son: (i) rígidos, estandarizados, predefinidos y priorizan el logro de productos más que de efectos e impacto esperados, y sólo a veces abren espacios de flexibilidad para adaptarse a la realidad local[3]; (ii) los niveles regional y local no participan casi en la formulación del diseño de los programas y existen pocos espacios de retroalimentación entre la ejecución y el diseño de los mismos; (iii) el diseño del programa no se detiene a evaluar los requerimientos de apoyo, de comprensión del programa, de recursos y capacitación de los agentes de los cuales se espera que intervengan en su ejecución. Como consecuencia, una de las debilidades más notorias de la oferta central de los programas es su falta de empalme con la realidad de grupos, sectores y áreas geográficas particulares. Frente a este diagnóstico y la pregunta como revertir estas situación, la respuesta más habitual y escuchada es: 'flexibilizar los programas'. Pero, ¿qué significa exactamente esto?

Nuestra propuesta es considerar a los programas no como reglamentos, sino que como un "marco de conversación" entre los niveles centrales (donde surge generalmente la idea de su diseño) y los niveles regionales y/o locales (donde ocurre su implementación). En esta lógica, el diseño actual de los programas debiera ser modificado e incluir tres tipos de contenidos:

Primero, una definición general (lo que no significa que sea vaga o imprecisa) acerca de la problemática que se quiere abordar, de los objetivos generales perseguidos, de la población

- objetivo que se quiere atender, así como definiciones operacionales básicas o esenciales acerca de la implementación del mismo para cautelar sus objetivos (idea de un "reglamento general"). Este diseño debería dejar claramente establecido, por ejemplo, para qué es y no es un determinado programa. Es decir, qué tipo de cosas pueden ser abordadas con el programa y cuáles están fuera de su ámbito de competencia.

[3] Con frecuencia trabajan con el instrumento de fondo concursable y preparación de proyectos con participación de los destinatarios finales. No obstante, los procedimientos formales requeridos y los tiempos predefinidos le restan potencial para efectivamente levantar proyectos que nacen en la base social. Desde otro punto de vista, los proyectos que se levantan por este mecanismo son de corta duración y muchas veces desconectados entre si, sin lograr la necesaria sinergia entre las distintas iniciativas en un lugar o para un sector social.

Segundo, una identificación del conjunto de actores que se considera relevantes y la definición de un “marco de conversación” entre dichos actores en torno a los siguientes aspectos del programa:

- Su propósito y objetivos esenciales: el objetivo es que todos los actores compartan y comprendan el sentido del programa (¿para qué existe? y ¿qué busca?); incluye claridad y precisión en torno a los resultados del programa a nivel de efecto e impacto.
- La pertinencia del programa a la realidad regional.
- Su capacidad de impacto y sinergia con otras iniciativas presentes a nivel local: se trata de identificar adecuaciones necesarias al programa que permitan optimizar su impacto a nivel local, sin que ello implique desnaturalizarlo (es decir, otro programa), considerando su eventual complementariedad con otras iniciativas y recursos locales.
- Las metodologías específicas que se considera pertinentes desarrollar para implementar el programa en función de sus objetivos en cada realidad particular.
- Los apoyos requeridos por los niveles locales para asegurar una adecuada implementación del programa.

Este “marco de conversación” no tiene necesariamente que traducirse en conversaciones propiamente tales entre los actores centrales y locales, aunque sería óptimo que así fuese. Implica, en todo caso, considerar desde un inicio que el 50% o más del programa será definido en el nivel regional o local, que el ámbito de temas que pueden ser determinados y ”controlados” desde los niveles centrales es restringido, y que el programa será en definitiva un resultado de la “conversación” entre el marco general definido desde el nivel central y el marco específico definido en el nivel regional / local.

La idea de estos “marcos que conversan” supone concebir los programas de una manera distinta a la actual. Implica concebir al programa como un conjunto de definiciones generales,

un “rayado de cancha” que otorga a los niveles locales la misión de concluir, o más bien participar del diseño del mismo, considerando su realidad particular. Es en torno a estas ideas que hay que repensar el significado de la “descentralización de los programas sociales”.

Junto con cambiar la actual manera de concebir a los programas y su diseño, es indispensable revisar, ordenar y simplificar la oferta actual de los mismos. Esto implica, entre otras cosas, disminuir el número de programas actuales, revisar su inserción institucional y permitir que aquellos que permanezcan contengan un menú de opciones a los cuales los actores locales puedan acceder, en función de la realidad del territorio y de los impulsos necesarios para lograr el desarrollo social local.

Sin embargo, si sólo se revisan los programas actuales manteniendo el mismo enfoque para concebirlos, no se logrará un avance significativo. Estamos convencidos que lo que hay que modificar es la manera (el enfoque) de entender los programas. La simplificación de la oferta actual puede ser una buena forma de empezar, pero no asegura el cambio que se propone.

Los programas tienen que ser concebidos cada vez más como instrumentos flexibles para producir cambios en determinadas problemáticas sociales. Esto implica dotarlos de capacidad para dar respuesta a la diversidad de situaciones de pobreza, abiertos a la creatividad y el aporte local, con indicadores que permitan medir sus resultados y mejorar futuras intervenciones. Se trata de "organizar la oferta gubernamental desde la demanda regional / local"[4].

El acceso a los programas no debe ser decidido unilateralmente en el nivel central, sino que responder a una decisión local fundamentada, en función de otras iniciativas que se estén realizando, y en lo posible enmarcadas en objetivos compartidos de desarrollo.

La política debe incluir acciones dirigidas a sensibilizar y transferir capacidades a los agentes institucionales y productivos presentes en el territorio, para trabajar con eficiencia y eficacia con los sectores pobres. En este ámbito sobresale, por ejemplo, el apoyo a los municipios, acciones con las ONGs y otros organismos intermedios para que mejoren sus destrezas

[4] Subtítulo de un trabajo elaborado por Germán Correa para el PNUD, Grupo de Políticas Públicas, titulado "Descentralizar el Estado desde la región", septiembre, 2001.

técnicas, administrativas y sociales, en la perspectiva de trabajar con sectores pobres y generar acciones con el sector privado que los comprometa con la tarea de superación de la pobreza en el lugar. Se trata de impulsar la apropiación local de los programas. Ello requiere que entre habitantes y agentes institucionales presentes en un territorio se genere una reflexión en torno a tres preguntas:

- ¿Cómo gestionar de la mejor manera posible los recursos disponibles? Es decir, ¿*cómo gestiono lo que hay*?
- ¿Qué potencialidades de desarrollo tengo o tiene el territorio y sus habitantes? ¿Qué necesito o requiero para desarrollar estas potencialidades? Es decir, ¿*cómo gestiono lo que falta*?
- ¿A qué actores es necesario movilizar e involucrar para complementar los recursos disponibles? Es decir, ¿*cómo consigo aquello que falta*?

Los programas como "marco de conversación" son recursos disponibles que los agentes locales ponen en uso para lograr desarrollo.

Subyace a estas propuesta una noción de la descentralización que articula dos eje: el institucional y el social. Habitualmente, en Chile se entiende la descentralización como una desconcentración del aparato público hacia los niveles subnacionales, con traspaso de algunas atribuciones decisorias y recursos asociados. Nuestra propuesta señala que ese proceso permanece trunco si no se estimula un encuentro del Estado y de la sociedad en el nivel local. Es en este sentido que la descentralización, para ser tal, requiere de actores sociales y de participación social. La descentralización debiera avanzar en crear condiciones de desarrollo propio, desde sí mismas, en los niveles subnacionales, pero no solo en el aparato público sino también en la sociedad. Postulamos que un enfoque territorial que privilegie el desarrollo local con superación de la pobreza en el sentido descrito, facilitaría y fortalecería la puesta en práctica de esta concepción de la descentralización.

Un segundo punto importante de plantear es que hasta ahora el proceso de descentralización se ha centrado en crear y echar a andar los dispositivos institucionales y, asociado a éstos, la

implantación de algunos instrumentos de trabajo como las Estrategias Regionales y los Planes de Desarrollo Comunal. Lo que no ha ocurrido es una coordinación y trabajo conjunto entre las decisiones político, administrativas y financieras de la descentralización y aquellas que se ligan al área de las políticas públicas y sociales.

Finalmente, es importante detenerse en el papel y responsabilidad que tiene el Estado central. En un país altamente centralizado como es Chile, es indispensable que los niveles superiores den señales que incentiven modalidades de desarrollo que efectivamente descansen en la iniciativa local. Se requiere de un mensaje claro y coherente respecto al sentido en el cual la política y los programas de superación de la pobreza se organizan desde la demanda regional y local y qué indicadores de resultados de efecto e impacto (no de producto) serán monitoreados por el nivel central; en este contexto, es necesario contar con un sistema de indicadores cualitativos comunales que permita hacer un seguimiento de focos de desarrollo local endógeno en las comunas (en las áreas más pobres al interior de las comunas) y mecanismos que premien estas iniciativas.

CLAVES DE UN DESARROLLO LOCAL EXITOSO

Claudia Serrano
Juan Fernández

Os Autores

Claúdia Serrano
Socióloga e Diretora Associada de Asesorías para El Desarrollo em Santiago, Chile e Docente da Universidade Catolica de Chile.

Juan Fernandes
Sociólogo, Investigador de Asesorías para el Desarrollo, Chile.

Introducción

Esta presentación aborda el tema del desarrollo local desde la perspectiva de dos notables experiencias en curso: la del Proyecto de Desarrollo Local Impulsa, en Chile, y la de Desarrollo Local Integrado y Sustentable (DLIS), en Brasil. La primera es una iniciativa focalizada y restringida a pocos casos, 5 comunas, la segunda es de enorme magnitud, 2000 municipios de la zonas más pobres del país. La exposición recogerá los puntos comunes de estas dos trayectorias ajenas la una de la otra, pero con evidentes puntos de coincidencia, procurando aprender lecciones acerca del desarrollo local.

Hemos estructurado el presente documento de la siguiente forma. En la primera sección se aborda el tema de la descentralización de la política social. A continuación se busca clarificar de qué hablamos cuando hacemos referencia al desarrollo local. En la sección siguiente se describen dos experiencias actuales de desarrollo local en Latinoamérica, presentando sus principales resultados y planes de trabajo. Finalmente se profundiza en los factores asociados al logro de resultados y se identifican algunas claves para un desarrollo local exitoso.

1. Descentralización de la política social ¿en qué consiste?

La descentralización del Estado forma parte del discurso sobre políticas públicas y desarrollo. En forma unánime, posturas de diferente tinte ideológico abogan por un Estado más cercano a las necesidades de la gente, con mayor capacidad de impulsar respuestas acordes a la realidad local y en las cuales las propias comunidades tengan ingerencia, protagonismo y participación. Sin embargo, no se observa en América Latina una política social auténticamente descentralidaza, aunque se aprecia una amplia y valiosa diversidad de iniciativas de desarrollo a escala microsocial.

Numerosas señales dan cuenta de que comienza abrirse un espacio que vincula a la política social y la descentralización:

- Tendencia al traspaso a administración municipal de los servicios sociales de educación y salud
- Creciente operación de fondos sociales de ejecución local
- Aumento de expectativas respecto del rol social del municipio como agente de desarrollo local
- Gestión autónoma en el nivel local de iniciativas de desarrollo impulsadas por diversos actores locales

Estos dispositivos constituyen un buen soporte para imaginar una acción descentralizada de la política social, sin embargo, lo que ocurre es que esta se ejecuta en el nivel local pero se decide, norma, estructura y financia en el nivel central del Estado. En otras palabras: hay agencias o antenas del Estado actuando en el nivel local pero ello no garantiza que actúen con miras a lo local-territorial, sino que suelen ser operadoras de políticas sectoriales o nacionales. Estas agencias no articulan ni establecen círculos virtuosos con las iniciativas locales en curso, ni potencian capacidades con mirada territorial, más allá de sus objetivos inherentes. El resultado es que el Estado, al descentralizar sus políticas a las agencias subnacionales y en particular al Municipio, no garantiza un traspaso efectivo de poder, sino una gestión descentralizada de recursos públicos, lo que entraba el paso a un efectivo empoderamiento del nivel local para gestionar su proceso de desarrollo.

¿Porqué, no obstante las promesas, discursos y el extraordinario consenso que suscita la idea descentralizadora los resultados son limitados? Las respuestas son muchas y diversas. Aquí solo se levantarán algunas:

- Desconfianza por parte del nivel superior en las capacidades locales
- Falta de voluntad política para distribuir poder
- Prioridades políticas y razonamientos técnicos en el ámbito gubernamental conducen a operar desde el nivel central con estrecho control sobre los programas

- Inexperiencia y falta de capacidades técnico-políticas en el nivel local
- Incapacidad de integrar al territorio (y su gente) como unidad de intervención, más allá de las prioridades sectoriales
- Poca experiencia, trayectoria e imaginación respecto de iniciativas de desarrollo de *abajo hacia arriba*
- Lógicas contrapuestas: idea de proceso y desarrollo propio de las dinámicas del nivel local *versus* idea de resultados visibles propia de la lógica gubernamental.

El conjunto de factores que entraban el proceso descentralizador de la gestión social, impide ver y calibrar el potencial transformador que subyace a un cambio de foco de la política social desde su tradicional *de arriba, hacia abajo* a un nuevo *de abajo hacia arriba* lo que redunda en pérdidas de eficacia e impacto desde el punto de vista del desarrollo social:

- Se pierde la posibilidad de articular a los actores y recursos públicos en torno a un mismo proceso de desarrollo
- Se pierde la posibilidad de articular iniciativas sectoriales (educación y salud), con programas o proyectos de orden social (mujeres, infancia, etc.), económico (microempresa, pequeña producción campesina) y territorial (obras de riego,caminos, etc.).
- Se pierde la posibilidad de articular actores y recursos públicos con actores y recursos privados ligados a programas de desarrollo en una escala microsocial.
- Se pierde la posibilidad de articular actores y recursos públicos con recursos de la empresa privada local
- No se aprovecha el sentido de comunidad y virtud cívica que reúna a los ciudadanos en torno a un proyecto común
- No se instalan y desarrollan capacidades locales para enfrentar proyectos de desarrollo

- No se activa la relación de cooperación entre la ciudadanía y el Estado a través de las iniciativas en curso

2. ¿Qué es el Desarrollo Local?

El desarrollo local recoge diversas ideas que han estado presentes en el debate durante los últimos años, tales como el valor de la cooperación, la sociedad red y el establecimiento de redes sociales, la concepción de desarrollo como una cuestión política, la idea de un nuevo patrón de relaciones entre Estado y Sociedad Civil a partir del llamado Tercer Sector, y el concepto de Capital Social (De Franco, 2002).

El desarrollo local depende de las capacidades que tienen las personas y comunidades de establecer relaciones entre sí y con su entorno, para mejorar su calidad de vida. Este enfoque refiere a que el desarrollo es un estado integral producto del despliegue de relaciones y esfuerzos de los propios actores de una comunidad, quienes identifican necesidades y potencialidades y plantean estrategias de mejoramiento. El desarrollo local también es un movimiento por el cual una determinada comunidad consigue afirmar su propia identidad colectiva (De Franco, 2002), y cuyos miembros participan activamente en la esfera pública. De este modo, recogiendo el planteamiento de Amartya Sen, el objetivo primordial del desarrollo es la persona y la expansión de sus libertades sustantivas y las capacidades para realizarlas (Sen, 1999).

A la vez, se asocia el desarrollo local con “desarrollo económico local”, si bien esta asociación no es automática pues los programas de desarrollo local subsisten en la tensión de priorizar los aspectos materiales y no-materiales.

Recursos endógenos que son manejados por las propias comunidades locales. El desarrollo adquiere una forma y sentido en cada localidad, pues se deriva de las características de dicho lugar, sean estas geográficas, socioculturales o económicas. Supone manejar en definitiva, es un tema estrechamente relacionado con la forma de disponer y organizar recursos y capacidades de un determinado grupo humano. Es un tema político, en tanto dice relación con las estructuras de poder locales y personales. Líderes con mayores capacidades contribuyen a

un mayor desarrollo, así como estructuras democráticas y más horizontales permiten que el desarrollo sea integral e involucre a toda la comunidad.

Entendiendo que el desarrollo local implica mucho más que desarrollo económico, que es fundamental que el proceso sea gestionado a partir de los recursos internos de las comunidades y que se funda en la generación y potenciación de capacidades, resulta útil examinar dos experiencias que están llevando a cabo procesos de estas características: IMPULSA y DLIS.

3. Dos experiencias de Desarrollo Local en América Latina: IMPULSA (Chile) y DLIS (Brasil)

El Programa de Desarrollo Local IMPULSA en Chile y el Programa Desarrollo Local Integral y Sustentable (DLIS) en Brasil surgen en los años 90. El primero se comienza a implementar en 1996 y el segundo en 1999, aunque con una experiencia previa que data de 1996. Ambos comparten diversos aspectos, aunque también presentan diferencias que, desde una mirada externa, dan pie para aprendizajes importantes. A continuación se presenta una breve descripción de cada una de estas iniciativas.

Programa de Desarrollo Local IMPULSA (Chile)

IMPULSA representa un concepto y esfuerzo puesto en marcha por una Fundación privada. Se entiende como una iniciativa de desarrollo local dirigida a personas, organizaciones e instituciones, con el fin de contribuir a que éstas asuman desde sí mismas su desarrollo, a partir de la expansión de capacidades personales y organizacionales. Sobre esta base, utiliza un enfoque y una metodología flexible que posibilite a los actores locales diseñar y ejecutar planes de desarrollo articulando esfuerzos.

Los conceptos que están a la base de la acción de IMPULSA son los de:

- Generación de capacidades

- Coordinación de agentes
- Territorialidad/integralidad
- Participación/ciudadanía
- Progreso en el ámbito material y económico.

Capacidades

IMPULSA destaca 5 capacidades principales a expandir: la capacidad de independencia, de interdependencia, de territorio, de efectividad y de afectividad (IMPULSA, 1998). Algunas amplican a la comunidad (las tres primeras), otras a las personas (las dos últimas).

***Independencia*:** Es el paradigma del "yo" a nivel personal y del "nosotros" a nivel familiar, grupal o comunitario: "yo puedo decidir respecto a lo que quiero"; "nosotros podemos".

Interdependencia: Combina esfuerzos propios con los esfuerzos de otros.

Territorio: Está definida por su capacidad de independencia expresada en la iniciativa y el aporte individual articulado y conectado con propósitos colectivos presentes en el territorio.

Efectividad: Se refiere a la relación entre el esfuerzo desplegado para realizar una acción o producto determinado y el logro de los resultados deseados**.**

***Afectividad*:** Dice relación con la creación de contextos emocionales adecuados, el respeto por los demás, la construcción de confianza, la cordialidad y la amistad.

Coordinación de agentes: IMPULSA sostiene que el logro de procesos de desarrollo local no es el resultado de la intervención de un agente particular, un instrumento, o una iniciativa específica, sino el resultado de un compromiso compartido, construido sobre la base de la generación de confianza y afectividad entre los participantes que logran poner en común una visión de su realidad. Intervienen en este proceso la propia comunidad, los actores locales, las autoridades, funcionarios, gestionadores de programas, etc.

iii) Territorialidad / integralidad: Asociado a los conceptos anteriores, el territorio y su gente es el campo de acción de las iniciativas coordinadas de diversos agentes que se vinculan en el

proyecto local de desarrollo. El territorio expresa potencialidades y limitaciones. Acoge dimensiones históricas, geográficas, materiales, sociales y culturales, permitiendo una mirada integral.

iv) Participación / ciudadanía: Una dimensión sustantiva del proceso de adquisición de capacidades para intervenir sobre determinada condición social tiene relación con el rol y ámbito de acción que cabe a la población objetivo o beneficiarios de las acciones que se emprenden. Estos son los protagonistas del desarrollo en la medida en que participan, influyen y actúan en las acciones en curso desde el paradigma del "yo puedo", o en otros términos, "yo tengo derechos y deberes en estas materias", lo que fortalece su rol de ciudadanos activos del proceso de desarrollo.

v) Logros económicos y materiales: Los proyectos de desarrollo, junto con la dimensión del desarrollo de capacidades y el empoderamiento de las personas y organizaciones para incidir y controlar los eventos que inciden sobre la vida, tienen una dimensión material que se expresa en mejoramientos concretos en determinadas condiciones o características de índole social y económico.

A partir de los conceptos mencionados, el trabajo realizado por IMPULSA consiste en:

- Probar una metodología centrada en las personas y sus capacidades.
- Poner en marcha una estrategia que invierte el accionar tradicional en los programas de desarrollo planteando que la dirección y coherencia del proceso no debe darse en el rigor técnico de los diseños y respuestas, sino en la capacidad local de articular un proceso de desarrollo con una dirección compartida, es decir, una estrategia de abajo hacia arriba.
- Desarrollar una modalidad de gestión que potencia el rol de diferentes agentes, partiendo por el de la propia comunidad, los agentes públicos, privados y actores locales relevantes.

IMPULSA actúa a través de tres líneas de intervención: a) Intervenciones locales, b) Proyectos productivos, y c) Línea formativa, todas ellas ligadas entre sí.

En el componente de *Intervenciones locales*, entre 1996 y el 2002 IMPULSA llevá a cabo su trabajo en 5 localidades del país, insertas a su vez en 5 comunas ubicadas entre las comunas más pobres de Chile: Cerro Navia (RM), Tirúa (IX), Puerto Saavedra (IX), Cunco (VIII) y La Higuera (IV).

Su selección respondió a dos criterios, por un lado, a la utilización de un ranking de comunas pobres elaborado por MIDEPLAN, y por otro, a la identificación de potencialidades y recursos presentes en las comunas. En ellas, se ha desarrollado un trabajo a nivel micro-local, comunal y regional.

El propósito principal de la intervención de IMPULSA en las intervenciones de desarrollo local es contribuir a la superación de la pobreza, mediante un proceso basado en el fortalecimiento de las capacidades locales y la ejecución de planes de desarrollo comunal, con una mirada territorial–integral que coordinara los esfuerzos, programas y recursos, tanto del sector público como privado (IMPULSA, 1999). De forma consciente, se decide entrar a las localidades para actuar como una *palanca* que contribuya a potenciar el trabajo realizado por el resto de los organismos e instituciones.

En el componente de *Proyectos productivos*, se han apoyado y fortalecido diversas iniciativas productivas en las 5 comunidades, tales como una asociación de pescadores artesanales, una cooperativa de trabajo de campesinos, una organización indígena ligada al comercio de cochayuyo, una cadena productiva de aves y manufacturas y diversos microemprendimientos en una zona urbana.

Finalmente, el componente *Formativo* ha impartido un Diplomado en Desarrollo Organizacional y Local dirigido a profesionales de instituciones públicas y privadas y a agentes de desarrollo local. Junto con esto, se han realizado diversas Escuelas de Líderes, orientadas a dirigentes de organizaciones sociales y líderes locales.

El Programa ha contado con diferentes instancias de financiamiento. Desde su nacimiento en 1996 y hasta Junio de 1999, los recursos provenían de IAF, FOSIS, Fundación Andes y CORDAID (esta última desde 1998). Luego, hasta Junio del 2000, el Programa se financió sólo con recursos de FOSIS y Fundación Andes. Actualmente, el Programa (ahora constituido en Fundación) funciona con recursos de la Unión Europea y CORDAID, para la parte productiva y económica, además de otros recursos para el componente formativo que se gestionan directamente con la Unión Europea. También se reciben recursos desde FADOC (Bélgica) para el desarrollo comunitario y productivo.

DLIS: Desarrollo Local Integral y Sustentable (Brasil)

El DLIS surge en el marco de un conjunto novedoso de políticas públicas denominado Comunidad Solidaria. Comunidad Solidaria nace en 1995 y se entiende como un *Sistema de Acción* que suma a diferentes actores teniendo como objetivo el *empoderamiento* de las comunidades y el mejoramiento de su calidad de vida. Cuenta con financiamiento del sector público y privado nacional e internacional. Hasta el año 2002 fue liderada por un Consejo al interior del aparato estatal y a partir de entonces pasó a constituirse en una organización privada de interés público que coordina una red de programas sociales en forma autónoma del Estado.

Dentro de esa Red, el Programa llamado Comunidad Activa comenzó a trabajar en el año 1999 con un enfoque orientado al desarrollo local. Su eje central era la valoración del conocimiento como herramienta fundamental para lograr el desarrollo. La estrategia de intervención de este Programa era la del Desarrollo Local Integral Sustentable, que busca el desarrollo integral de las comunidades a partir de un proceso propio, radicado en la identificación y potenciación de los recursos locales. Promueve la adopción de una metodología participativa a través de la cual se movilizan recursos de las comunidades en alianza con actores de la sociedad civil, gobierno y empresas.

El objetivo de DLIS es que las localidades logren autonomía en la satisfacción de las necesidades locales y en la promoción del desarrollo humano, social y económico en

equilibrio con el medio ambiente (Cardoso et al, 2002). A la base de esta estrategia está el objetivo de que las personas recuperen el derecho de controlar su propio destino.

Se entiende que inducir el desarrollo significa invertir en capacidades permanentes de las personas y las comunidades, es decir, invertir en capital humano y capital social, para que puedan afirmar una nueva identidad en el mundo y definir su propio camino de superación de problemas y de satisfacción de necesidades, (De Franco, 2003).

Desde la perspectiva del DLIS, el desarrollo involucra la capacidad de innovación, de establecer alianzas, de crear ambientes favorables y de aprovechar todas las potencialidades que presenta una comunidad que logra generar simbiosis (AED, 2001). Esta simbiosis se produce entre los distintos miembros de la localidad y el entorno y entre éstos y el medio ambiente.

La metodología DLIS parte del respeto a la realidad y la cultura de cada comunidad. La comunidad decide por sí misma y se apoya en diversos organismos e instituciones para llevar a cabo sus iniciativas. Para hacer posibles y sustentar estas iniciativas se fortalece a las comunidades en algunos aspectos: capacidades organizativas, de liderazgo, negociación y vinculación con otros organismos.

4. Resultados de ambas experiencias

Los resultados del Programa IMPULSA, tras un trabajo llevado a cabo durante 6 años en 5 comunas de distintas zonas del país, difieren en cada localidad según el énfasis puesto en la intervención (algunas tomaron el rumbo del desarrollo económico local, otras el del empoderamiento de los líderes y organizaciones de la comunidad). Sin embargo, todas tienen en común lo siguiente: i) desarrollo de procesos de crecimiento personal y desarrollo de habilidades en los beneficiarios; ii) fortalecimiento y desarrollo de capacidades en líderes locales; iii) fortalecimiento de las organizaciones sociales; iv) procesos de fortalecimiento comunitario y territorial; v) generación de una nueva sensibilidad en las diversas instituciones, que reconocen el valor del trabajo conjunto y complementario; v) logros económicos visibles;

y vi) proceso continuo de aprendizaje, tanto en el caso de los agentes de desarrollo como en las comunidades.

Es así como las localidades intervenidas cuentan, en promedio, con dirigentes sociales más capacitados, organizaciones sociales fortalecidas y más vinculadas a la institucionalidad pública, agrupaciones productivas fortalecidas en la gestión, producción y comercialización de sus productos, y organizaciones e instituciones más vinculadas y coordinadas con miras a objetivos comunes.

En el caso del Proyecto DLIS, en un esfuerzo implementado durante 3 años en un total de 2.600 municipios de las zonas más pobres del Brasil (principalmente en la zona del Nordeste), se han obtenido resultados significativos y relativamente homogéneos. A nivel general, se ha formado a más de 2.000 agentes capacitadores en desarrollo local, los cuales a su vez han capacitado a cerca de 20.000 líderes sociales miembros de Foros Locales de Desarrollo y se han desarrollado más de 2.000 acciones coordinadas entre instituciones estaduales y nacionales. Las comunidades han visto fortalecidas sus organizaciones sociales a través de la conformación de Foros Locales de Desarrollo y la posterior constitución de Organizaciones Sociales de Interés Público (OSCIPS), entidades que gozan de un reconocimiento legal particular. Han abordado y buscado solución a los problemas locales desde la perspectiva de las propias fortalezas y de los recursos con los que cuentan. Y han desarrollado capacidades de liderazgo y negociación, valorando y dando sentido a la participación ciudadana.

Producto de los Foros DLIS han surgido diversos grupos, los cuales han establecido redes y han llevado a cabo distintas actividades al interior de la comunidad. Ejemplo de este movimiento son los grupos juveniles nacidos a partir del Programa Protagonistas Jóvenes, los cuales han desarrollado iniciativas tales como la conducción de un programa radial juvenil regional, la promoción de actividades culturales y artísticas, el fomento al cuidado del medioambiente y la difusión y uso de Internet, entre otras. Todo ello ha contribuido a conectar a los jóvenes con su comunidad y a constituirlos en miembros con opinión, fortaleciendo su capacidad de sentirse *protagonistas*.

Por último, los Foros DLIS han tenido contacto con la amplia Red de Comunidad Solidaria (hoy RedeSol), permitiendo muchas el acceso de las comunidades a otros Programas de la red

tales como Alfabetización Solidaria (que en 6 años ha alfabetizado a 3,6 millones de personas), Artesanado Solidario (que gestó una oficina de comercialización y ha trabajado con más de 2 mil artesanos) y Capacitación Solidaria (que ha capacitado en oficios a 125 mil jóvenes), por nombrar sólo algunos.

5. Metodología de trabajo para el Desarrollo Local

¿Qué hacen ambos programas que llegan a resultados similares? Ambos tienen acercamientos metodológicos con rasgos comunes basados en el rol de un agente de desarrollo local capaz de identificar y capacitar a líderes locales para involucrar a la comunidad y activar procesos de desarrollo. A continuación se presentan las actividades específicas llevadas a cabo en cada caso.

4. IMPULSA

1) Inducción en el territorio: Es la primera etapa de la intervención y consiste en que el agente de desarrollo visita la localidad y establece los primeros vínculos con los distintos actores, identificando el contexto y las posibles áreas de intervención. También contempla un primer acercamiento al municipio y la búsqueda de alianzas estratégicas con actores públicos que puedan jugar un papel relevante en desarrollo local. Luego, se inician reuniones y talleres de introducción de los conceptos y prácticas que el programa propone, planteando la relevancia del fortalecimiento institucional, en pos de una gestión más eficaz centrada en el impacto, desarrollo local y la construcción de alianzas para proyectar un trabajo conjunto, coordinado desde y hacia la comunidad.

2) Construcción de línea de base: Se efectúan reuniones con dirigentes y pobladores trabajando técnicas de autodiagnóstico de la realidad local, cuyos elementos son insumos para la construcción colectiva de una Línea Base, la que se levanta principalmente con datos cualitativos. Progresivamente se avanza hacia una mejor identificación de actores organizados presentes en el territorio y se integran elementos para la elaboración de un plan de desarrollo, por ejemplo, realizando un catastro de las necesidades de la comunidad.

3) Capacitación a agentes institucionales y líderes locales: Así como se realizan talleres de capacitación con los agentes públicos, también se lleva a cabo en algunas comunas la capacitación de dirigentes sociales y líderes locales, a través de las Escuelas de Líderes. Con ellas, se fortalecen los roles dirigentes desde la perspectiva de la democracia y la organización activa su trabajo.

4)Elaboración de un PLADECO participativo: El eje del trabajo con el Municipio se centra en el apoyo para la construcción de un PLADECO participativo, integrando a otras instituciones y organizaciones. Se realiza un trabajo de capacitación y se llevan a cabo actividades de apoyo a la gestión del municipio. Otras acciones incluyen capacitar a otros actores institucionales. El programa entra en contacto con comunidades e instituciones públicas y privadas para apoyar proyectos productivos. Se organizan comisiones de trabajo, que elaboran proyectos específicos.

5) Formulación e implementación de un plan productivo: Una vez que se ha establecido una relación de colaboración y de trabajo con los actores del territorio y se ha esbozado una línea base, se lleva a cabo una caracterización de la economía local y se comienza a trabajar en la formulación de un plan productivo sustentable. Esto se ha hecho en algunas comunas a través de jornadas de trabajo con organizaciones sociales para la identificación de posibles iniciativas de desarrollo ya presentes en el territorio. En otras comunas, con apoyo de universidades, instituciones académicas o consultoras se han llevado a cabo estudios de factibilidad de proyectos económicos, con participación activa de la comunidad. Ya definidos los proyectos productivos, el trabajo se centra en apoyar la coordinación local entre ONGs y servicios públicos que pueden aportar. En algunas comunas se han establecido mesas de trabajo con instituciones públicas y privadas y se han establecido alianzas estratégicas.

A partir de este trabajo se ejecutan e implementan los programas productivos y otros programas complementarios, como equipamiento comunitario. Esta etapa incluye también capacitación en capacidades emprendedoras a personas con iniciativas productivas y apoyo permanente a la gestión productiva y organizacional. Uno de los ejes de las intervenciones son las actividades de fortalecimiento del trabajo en equipo y de planificación, a través de la

transferencia de habilidades y metodologías. Otro eje importante está puesto en dejar asentado un trabajo de coordinación territorial, a través de la generación de redes.

6) Coordinación institucional: Durante todo el proceso se busca la articulación y coordinación institucional, de modo que la oferta pública llegue a la localidad en forma complementaria e integral, sin duplicar acciones o marginar sectores de la misma.

5. DLIS

1) Etapa de instalación. En el primer momento, un agente de desarrollo – capacitado para dicha labor – recorre la localidad y establece vínculos con los distintos actores, sensibilizándolos sobre la importancia de utilizar la metodología del DLIS para fortalecer a la comunidad e identificando líderes locales.

2) Capacitación de agentes de desarrollo local y traspaso de conocimientos a líderes: Se capacita a agentes de desarrollo bocal y, una vez identificados los líderes locales, se los invita a ser capacitados para que fortalezcan su liderazgo y sus organizaciones y constituyan un Foro Local de Desarrollo.

3) Constitución de un Foro de Desarrollo Local (Foro DLIS): Tras realizar un trabajo con los líderes locales y con diversos actores de la comunidad, se constituye el Foro de Desarrollo Local, donde se reúnen miembros de diversas organizaciones sociales, instituciones y empresas a discutir los problemas de la localidad y a buscar formas de resolverlos. Este Foro será el encargado de llevar a cabo todo el proceso de desarrollo, hasta que éste sea asumido en una etapa posterior por una organización con identidad legal surgida desde el mismo Foro.

4) Realización de un diagnóstico participativo local: En las reuniones del Foro DLIS la comunidad realiza un diagnóstico, identificando los principales problemas y recursos con los que cuentan para enfrentarlos. Este diagnóstico elaborado en conjunto es el norte que orienta la acción para lograr el desarrollo.

5) Elaboración de un plan de desarrollo local: Ya identificados los problemas y las potencialidades de la comunidad, se elabora un Plan de Desarrollo que contempla diversas áreas y acciones a realizar.

6)Formulación de agenda de prioridades a ser negociada con la agenda local: A partir del Plan de Desarrollo, se establecen prioridades a incluir en la agenda local. Estas son discutidas con las autoridades locales, estableciendo responsabilidades y compromisos mutuos. De este modo, la comunidad demanda ciertas acciones por parte de las autoridades, pero asume la realización de otras acciones a través de sus organizaciones.

7) Capacitación del Foro para la gestión emprendedora: Consolidado el Foro y en etapa de negociación con las instituciones públicas, se comienza una fase de capacitación a sus miembros para que conformen una organización legal que pueda continuar con el cumplimiento de la agenda local. A través de charlas y la entrega de material informativo-educativo, los miembros del Foro son capacitados en los pasos a seguir para constituir una OSCIP (Organización de la Sociedad Civil de Interés Público).

8) Constitución de una OSCIP de apoyo al Foro: Los miembros del Foro constituyen una OSCIP, la cual presenta características legales particulares que le permiten acceder a recursos públicos y negociar con instituciones públicas diversos cursos de acción en sus localidades.

9) Conexión en red con otras experiencias: Tanto el Foro como la OSCIP establecen vínculos con experiencias de otras localidades y regiones, con el objetivo de intercambiar conocimientos, aprendizajes y cursos de acción. En la zona del Nordeste se planteó realizar un Foro Estadual que reuniera a miembros de los foros locales de los distintos municipios (comunas) de los Estados.

10) Timing del trabajo y seguimiento del proceso: Si bien existe un contacto permanente entre los agentes de desarrollo del Programa y las comunidades, éste es intensivo sólo en la primera fase, limitándose posteriormente a asesorías y envío de material informativo (libros, videos, cuadernillos, etc.). La primera fase dura entre 4 y 5 meses y culmina con la elaboración del Plan de Desarrollo, luego de eso, la comunidad actuará en forma autónoma. Después de 6 meses de elaborado el Plan, se evalúa la experiencia mediante diversos indicadores. Es a partir

de los resultados exitosos de estas evaluaciones que el DLIS se ha ido expandiendo a cada vez más localidades pobres en Brasil.

6. Factores asociados al logro de resultados

- Ambos entienden el desarrollo como algo más allá de lo material-económico, vinculándolo a las capacidades de acción y emprendimiento de las personas y comunidades (se comprende como un problema político, de empoderamiento y ciudadanía).
- Ligado a lo anterior, en ambos casos el área formativa y de capacitación cobra centralidad. La capacitación de agentes de desarrollo y la expansión de esta formación a los líderes locales es un aspecto esencial para lograr lo que se entiende por desarrollo.
- Relevancia del apoyo a iniciativas productivas generadas en las localidades, en el entendido de que una de las capacidades fundamentales es la de emprendimiento. El apoyo prestado a las organizaciones y agrupaciones productivas en aspectos de gestión, producción y comercialización, ha contribuido al desarrollo económico de las localidades. Si bien este es uno de los ámbitos en los cuales más cuesta lograr resultados concretos y sostenibles, existen experiencias exitosas, tales como el caso de una asociación de pescadores artesanales en la IV región de Chile, que ha podido establecerse y expandirse como empresa, y el de una asociación de bordadoras artesanales en la región del Xingó brasilero (en el Nordeste), cuya oferta de productos ha dado realce a la localidad, además de expandirse a otras regiones del país, generando mayores ingresos para los miembros de la asociación, por mencionar algunas.
- Ambos consideran esencial que el proceso de desarrollo sea impulsado por un agente de desarrollo local primero, y luego, por actores de la comunidad y no por profesionales o técnicos externos que se presentan ante las personas como los

portadores de soluciones. De este modo, uno de los primeros pasos es identificar al interior de la localidad a líderes que serán capacitados para gatillar procesos de desarrollo local.

- La selección de las localidades a fortalecer responde, en ambos casos, a criterios de pobreza y desarrollo humano, sin embargo, se consideran también los recursos con los que cuentan las comunidades para llevar a cabo el proceso de desarrollo.
- El enfoque desde el cual se potencia el desarrollo en ambas iniciativas releva las potencialidades y recursos de que disponen las personas y comunidades, y no solo las carencias que presentan.
- Ambas experiencias consideran la elaboración de Planes de Desarrollo participativos, en los cuales son los propios miembros de la comunidad los que plantean los aspectos a incluir. Aquí existe una importante diferencia entre IMPULSA y DLIS: en el primero, los Planes de desarrollo comunal (PLADECO) son dirigidos por el municipio, mientras que en el caso de los Planes de desarrollo local de DLIS, es una OSCIP surgida del propio Foro de desarrollo local la que se hace cargo de su ejecución, estableciendo relaciones con diversas instituciones y organizaciones, en un marco de compromisos mutuos.
- En ambos casos, se considera relevante la coordinación y articulación de las diversas organizaciones e instituciones, tanto a nivel local como regional (estadual) y nacional, con miras a objetivos específicos a cumplir en la localidad. La relación comunidad-institucionalidad adquiere un sentido particular, en tanto no se trata de llegar a los territorios con el sólo fin de vincular a las personas con la oferta pública, relación que generalmente adquiere un cariz asistencialista o bien generador de dependencia, sino más bien, se trata de hacer efectivo este vínculo sólo una vez que se ha fortalecido a la comunidad en términos de su capacidad de demanda y negociación con las instituciones, estableciendo una relación de compromisos y responsabilidades compartidas. Por otro lado, la comunidad no se limita al vínculo con la institucionalidad pública, sino que también establece relaciones con organizaciones de la sociedad civil en un proceso de interlocución y apoyo.

- Ambas iniciativas consideran un trabajo local extensivo en el tiempo, suficiente para dejar capacidades instaladas en la comunidad, sin embargo, en el caso de DLIS existe un plazo acotado de intervención, mientras que en el caso de IMPULSA éste se extiende en forma considerable dependiendo de los avances en la comunidad intervenida. Este es un punto importante, pues se corre el riesgo de que, en el caso que la intervención dure un período muy corto, no se fortalezca suficientemente a la comunidad para continuar de forma autónoma con su proceso de desarrollo y, en el caso contrario, cuando la intervención permanece por un tiempo muy prolongado, generar dependencia e igualmente invalidar a la comunidad para la autonomía.

7. Algunas claves para un Desarrollo Local exitoso

Los factores que se mencionan más arriba arrojan nítidamente algunas claves respecto de cómo es posible lograr Desarrollo Local en forma exitosa. Entendiendo lo exitoso como procesos que logran a lo menos tres resultados concretos: a) genera capacidades en las personas y en la comunidad; b) articula recursos e iniciativas de distintos niveles (micro, meso y macro social) y de distintos ámbitos (público - privado); c) genera resultados que mejoran la calidad de vida en términos materiales y de ingreso.

A continuación, y a modo de síntesis, las clases más importantes:

- Los programas orientados al desarrollo local deben son descentralizados en términos de su elaboración, ejecución, monitoreo y evaluación.
- El diseño es abierto, promueve la negociación y la participación de la comunidad y flexible, permite modificaciones a su elaboración original.
- Consideran la elaboración de planes y agendas de desarrollo local por parte del conjunto de la comunidad, representando la diversidad de intereses y opiniones existentes.
- Son programas focalizados, pero sistémicos e integrales.

- Exigen compromisos y responsabilidades a la comunidad, la cual en definitiva es la responsable del proceso.
- Basados en diagnósticos de carencias y de potencialidades: los programas actúan con “mapa de necesidades” y con un “mapa de activos”, poniendo énfasis en los recursos locales.
- Las acciones emprendidas son articuladas, coordinadas y convergentes en cuanto a sus objetivos.
- El establecimiento de alianzas y la adquisición de compromisos mutuos entre el estado, las empresas y el tercer sector es uno de los pilares de un desarrollo local exitoso.
- Invierten en capacidades permanentes y en ambientes favorables (capital humano y capital social).
- Consideran un tiempo de intervención y permanencia en la localidad acotado, es decir, suficientemente extenso como para dejar capacidades y procesos instalados en las comunidades, pero también suficientemente breve como para no generar dependencia ni impedir la autonomía.
- Se cuenta con sistemas de monitoreo y evaluación que forman parte del diseño del Programa (DLIS), a fin de reorientar cursos de acción en el caso de no obtener los resultados esperados, y de reafirmar las acciones y replicar experiencias cuando éstas son exitosas.

Referencias Bibliográficas

AGENCIA DE EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO. “O que facemos pelo Brasil e o que podemos facer por voce .” AED. Brasilia, Noviembre 2001.

ASESORÍAS PARA EL DESARROLLO (2002) Informe Final “Evaluación de Impacto del Programa de Desarrollo Local IMPULSA”.

ASESORÍAS PARA EL DESARROLLO (2003) Informe Final Estudio “Derechos sociales básicos, superación de la pobreza y protección social ante la vulnerabilidad”.

CARDOSO, RUTH et al. “Comunidade Solidaria: Fortalecendo a sociedade, promovendo o desenvolvimento”. Ed. Comunitas. Río de Janeiro, 2002.

DE FRANCO, A. (2002) “Pobreza e desenvolvimento local”. AED, Brasilia.

DE FRANCO, A. (2003) “Trés geracoes de políticas sociais”. Paper, Brasilia.

IMPULSA (1999) “Informe Programa IMPULSA Junio 1996 – Diciembre 1999”.

IMPULSA (1998) Cartilla "Expansión de capacidades en localidades. Programa de Desarrollo Local", Provincia de Arauco.

SEN, A. (1999) “Development as freedom”. Ed. Anchor Books, New York.

LA DESCENTRALIZACION DE LOS SERVICIOS DEL SECTOR AGROPECUARIO Y RURAL EN COLOMBIA

Maria Adelaida Farah Q.

Edelmira Pérez C.

César Ortiz

Os Autores

Maria Adelaida Farah Dagmar Raczynsky

Professora Assistente da Faculdade de Estudos Ambientais e Rurais da Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia. mfarah@javeriana.edu.co.

Edelmira Pérez

Profesora Titular. Diretora do Departamento de Desenvolvimento Rural e Regional da Faculdade de Estudos Ambientais e Rurais da Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia. eperez@javeriana.edu.co.

Cesar Ortiz C.

Profesor Assistente do Departamento de Desenvolvimento Rural e Regional da Facudade de Estudos Ambientais e Rurais da Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia. c.ortiz@javeriana.edu.co

* Este artículo se basa en la investigación "Descentralización de los servicios del sector agropecuario en los departamento de Cundinamarca y Boyacá y algunos de sus municipios" realizada por Edelmira Pérez C., César Ortiz G., y María Adelaida Farah Q., profesores del Departamento de Desarrollo Rural y Regional de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá, Colombia). Una presentación de este artículo se hizo en el Seminario Taller "Alianzas y disputas en la arena local: descentralizando la política social con todos los actores. Lima, Perú, 5 – 7 de agosto de 2003.

INTRODUCCIÓN

El proceso de descentralización en Colombia ha tenido importantes efectos sobre el desarrollo rural a nivel regional y municipal, lo cual ha implicado transformaciones tanto en los procesos como en las funciones, estructuras, enfoques y en toda la institucionalidad del sector. Los gobiernos regionales y locales han tenido que adecuar la institucionalidad y la búsqueda de los recursos a las nuevas demandas de los procesos de descentralización.

Por su parte, con el proceso de descentralización se han generado nuevas formas de organización social a nivel local, las cuales han significado nuevos espacios de autonomía, nuevas formas de poder, de participación, de organización, de gestión del desarrollo y de relación con el Estado.

En esta ponencia se explorarán los efectos de los procesos de descentralización sobre los servicios del sector agropecuario y rural en Colombia, centrándose en cuatro de ellos: la administración de tierras, agua y otros recursos naturales; los servicios financieros y de crédito; la asistencia técnica a la producción agropecuaria; y los servicios de salud y educación.

Se describirá el proceso de descentralización en Colombia, haciendo énfasis en el sector rural y agropecuario, en los efectos sobre servicios de apoyo a la producción y la institucionalidad del sector y las relaciones entre los niveles local, regional y nacional.

1- EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA

La Constitución de 1886 definía al país como un estado centralizado políticamente y descentralizado administrativamente, lo cual implicaba que los actos de una autoridad debían ser refrendados por la inmediatamente superior. El presidente, entonces, era el responsable de los actos del gobierno.

La descentralización administrativa era básicamente territorial y significaba que el ejecutivo asignaba algunas funciones y responsabilidades a los departamentos y municipios como por

ejemplo el cobro de algunos impuestos. Este esquema se mantuvo durante la mayor parte del siglo XX.

En 1968 se reformó la Constitución y se incluyó el término de descentralización técnica o por servicios. Se creó el situado fiscal, para transferir recursos a los departamentos en función de los ingresos corrientes de la nación con el objeto de financiar actividades en las áreas de educación y salud. Luego se estableció la “cesión a los municipios” como una función del impuesto sobre las ventas.

A finales de la década del setenta y en los años siguientes se presentan muchos movimientos sociales (protestas ciudadanas, paros cívicos locales y regionales, marchas, etc.), reflejo del descontento de los colombianos por la incapacidad del Estado - fuertemente centralista, corrupto y clientelista- para responder suficientemente a sus demandas (empleo, vivienda, infraestructura vial y de transporte, servicios públicos y equipamientos sociales, participación ciudadana, etc.) (Jiménez, 1996).

En los años ochenta se empezaron a promulgar leyes y decretos que fueron abriendo paso al proceso de descentralización. Unos buscaban incorporar a las regiones en la planeación del desarrollo y fortalecer este ámbito de participación, otros pretendían fortalecer los recursos fiscales, en especial en lo relacionado con el impuesto predial, y otros incrementar la participación de los municipios en la apropiación de impuesto de valor agregado IVA. En el año 87 se promulgaron decretos que definieron responsabilidades de los municipios en relación con la provisión de servicios sociales básicos, con lo cual se buscaba reducir la participación del gobierno central en tareas y servicios de tipo local. También se frenó el acceso al presupuesto nacional de entidades territoriales que tuvieran capacidad para generar rentas propias.

Posteriormente se impulsó la descentralización administrativa y se posibilitó la participación ciudadana en la administración de los asuntos locales, en las juntas directivas de las Empresas Públicas Municipales y se priorizaron contratos entre las administraciones públicas y las organizaciones cívicas locales, para la ejecución de obras y prestación de algunos servicios públicos.

En 1986 se dio un paso de gran importancia al modificar la Constitución nacional y establecer la elección popular de alcaldes, para impulsar la descentralización política y auspiciar la participación política de la ciudadanía en los campos administrativo y fiscal.

En 1987 se asignó a los municipios la administración de los servicios públicos básicos y se instituyó el mecanismo de la cofinanciación, creando y fortaleciendo fondos para operacionalizarlo.

Respecto al sector agropecuario se estableció que los municipios deberían prestar asistencia técnica directa a pequeños productores y se crearon, entonces, las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria UMATA. También se autorizó la adjudicación de baldíos nacionales, cuando el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) delegara esta función en los municipios. Así mismo, se dio impulso a la participación de los municipios en la realización de programas de desarrollo rural integrado, dirigidos a áreas de economía campesina, minifundio y colonización.

En 1989 se exige a los municipios la realización de Planes de Desarrollo Municipal, como requisito previo para la aprobación de sus planes de inversión anual.

Según dice Garay (1994), durante todo este tiempo se fue dando un "proceso *gradual* de desconcentración - descentralización fiscal y administrativo", pero sin brindarle "la relevancia requerida del caso a la impreparación de los municipios y departamentos para cumplir con las funciones públicas que habrían de asumir..." y sin valorar "debidamente la insuficiente capacidad del gobierno central para ejercer a cabalidad las tareas de coordinación, control, fiscalización y evaluación que el proceso demandaba". De esta manera, se dieron fuertes cuestionamientos a la estrategia de descentralización en Colombia, lo cual llevó, en parte, a la reforma constitucional de 1991.

La Constitución Política de 1991 reconoce a Colombia como un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista (C.N., Art. 1). Con ello se acelera el proceso de descentralización y se expiden leyes que amplían la competencia y buscan la modernización en la organización y funcionamiento de los municipios.

En 1994 se dio un paso importante en el proceso de descentralización al ampliar la participación de la comunidad en las decisiones relacionadas con el desarrollo local y nacional. Se regula la participación ciudadana en la iniciativa popular legislativa y normativa: el referendo, la consulta popular en todos los órdenes, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto.

En diciembre de 2001 se establecieron modificaciones importantes en relación con las competencias de la Nación, departamentos y municipios en los sectores de educación y salud, y con respecto a la transferencia para pensiones territoriales de recursos del Fondo Nacional de Regalías. Se buscaba, entonces, promover una mayor eficiencia del gasto en los dos sectores, y que estos recursos no quedaran amarrados al comportamiento de los ingresos corrientes (impuestos) sino que crecieran con base en la inflación y un porcentaje determinado.

El proceso de descentralización en Colombia cobra fuerza dentro del modelo neoliberal y como parte del paquete de reformas de segunda generación que le son exigidas a los países de América Latina por la banca multilateral debido a la crisis política, económica y fiscal que se había generalizado por el crecimiento de la deuda externa de los países. Uno de los planteamientos centrales era la reducción del estado y la racionalización del gasto público. Estas demandas externas sumadas a la crisis de gobernabilidad, al aumento de la corrupción política y administrativa en todos los niveles del estado, y al incremento del conflicto interno, llevaron al país a adoptar un proceso de descentralización política, administrativo y territorial muy fuerte, con un alto corte municipalista, limitando el papel de los departamentos.

2. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION EN EL SECTOR RURAL Y AGROPECUARIO EN COLOMBIA

El proceso de descentralización en el sector rural y agropecuario en Colombia es muy frágil, pues gran parte de las entidades que atienden el sector están localizadas en la capital de la República o en las capitales de los departamentos.

Con la aplicación de las normas de ajuste fiscal, reducción del tamaño del estado y la privatización, el sector rural y agropecuario es uno de los sectores donde se ha sentido, con mayor fuerza, el peso de las medidas del modelo de desarrollo aplicado especialmente desde la década del noventa. Se han suprimido sedes locales de entidades del sector agropecuario, han desaparecido los servicios bancarios con subsidio, se han cerrado los programas de crédito para pequeños propietarios, la investigación para el sector prácticamente se privatizó, desaparecieron los programas de transferencia de tecnología y la asistencia técnica a los pequeños productores quedó en manos de los municipios con el establecimiento de las UMATA, pero carentes de asignación presupuestal diferente al pago de salarios de los técnicos, en gran parte de los municipios.

Los recursos asignados por participación, según la ley, no tienen un claro destino hacia el sector, sino que están dentro de un bloque denominado “propósito general” , dejando así al arbitrio de las autoridades municipales la distribución de estos recursos. Los municipios pobres, con alta incidencia de pequeños productores en precarias condiciones, han visto disminuir sus posibilidades de desarrollo en este contexto de la descentralización.

Sin embargo, desde la perspectiva de la participación ciudadana, sí ha habido cambios positivos importantes. Como una manera de institucionalizar el proceso de planificación del sector rural de manera descentralizada y participativa, se establecieron los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR), los Comités Departamentales de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, como dependencia de los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario (CONSEA), se fortaleció el Consejo Nacional de Secretarios de Agricultura (CONSA) y se creó el Consejo Nacional de la Reforma Agraria y de Desarrollo Rural Campesino. Con esto se buscaba fortalecer la participación en los tres niveles: el municipal, el regional y el nacional.

Sin embargo, la descentralización en el sector rural colombiano ha tenido un corte “municipalista”, concentrando la atención en la creación y puesta en marcha de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA) y los CMDR, y descuidando, de cierta forma, otros instrumentos de nivel departamental y regional como son los CONSEA y CONSA (Echeverri, 1996).

Para atender los servicios del sector rural se adoptó en Colombia el Sistema de Cofinanciación. Es así como se creó el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social (FIS), para cubrir áreas como la educación, la salud, la cultura, la recreación, los deportes y la atención a grupos vulnerables de la población. Para apoyar a los municipios en la atención al sector agropecuario se establecieron varios fondos: Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (Fondo DRI), Fondo Nacional de Emergencia Sanitaria, Fondo Nacional de Adecuación de Tierras (FONAT), Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) y los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros.

Acorde con el principio de la democracia participativa, en el sector agropecuario, la Ley 101 de 1993, conocida como la Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, estableció los Consejos Municipales de Desarrollo Rural encargados de promover la coordinación de los diferentes programas sectoriales con unidad de criterio. Se plantea que este Consejo debe ser el único canal de concertación entre las autoridades municipales, comunidades locales y las entidades y programas nacionales que adelanten proyectos dirigidos hacia el desarrollo rural campesino. Estos consejos podrán crear la Comisión Municipal de Tecnología y Asistencia Técnica Agropecuaria, para orientar y vigilar el funcionamiento de las UMATAS.

3. LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL MANEJO DEL AGUA, LA TIERRA Y OTROS RECURSOS NATURALES

Con respecto a la provisión de agua, es necesario diferenciar su utilización para consumo humano y para riego. Las actividades adelantadas en relación con la provisión de agua para consumo humano, se refieren a protección de cuencas abastecedoras, sistemas de captación, tratamiento y conducción, sistemas de distribución y acometidas domiciliarias. En Colombia y en la mayoría de los países de América Latina, la tendencia ha sido a mantener estos servicios municipalizados, pero hay una clara tendencia hacia la descentralización administrativa bajo la forma de privatización. Muchos de los acueductos rurales son construidos con el apoyo de

programas centralizados, pero cuentan con Juntas Administradoras Veredales para su administración y mantenimiento.

En la década de los noventa ha habido una expansión de las conexiones a agua potable, pero se sigue presentando una diferencia notoria entre las zonas urbanas y las rurales: la cobertura de acueducto es del 95% y el 41%, respectivamente.

Con respecto al riego, en Colombia, como en otros países, las decisiones sobre inversión pública para la provisión de este servicio, cuando se trata de la construcción de distritos de riego, está centralizada. Pequeñas obras de irrigación y construcción de acueductos pueden ser financiadas con recursos de participación en los ingresos del nivel nacional.

Los gobiernos municipales son responsables del cuidado de las cuencas y microcuencas, para lo cual tienen la obligación, por ley, de destinar el 1% del presupuesto. Además deben entregar el 15% del recaudo del impuesto predial a la Corporación Autónoma Regional correspondiente Sin embargo, el proceso de descentralización para el manejo de los recursos naturales es aún incompleto y la asignación de recursos según la ley 715 de 2001 es muy baja en todos los casos, si se tiene en cuenta las enormes necesidades en este sentido.

A veces, los esfuerzos que hace un municipio para el manejo de cuencas y microcuencas son insuficientes porque no responde a una acción mancomunada con los demás municipios. Además, en la práctica los gobiernos locales tienen muy poco control real sobre el uso de los recursos naturales. Su regulación depende de entidades del orden nacional o regional, tanto públicas como mixtas, como es el caso de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR). El manejo de los recursos minerales, la regulación de su extracción y los porcentajes de participación de regalías son establecidos por el gobierno central. Además, las administraciones municipales no tienen injerencia en el otorgamiento de las licencias ambientales.

En lo que tiene que ver con el recurso tierra, lo primero que hay que decir es que Colombia tiene aún uno de los índices de concentración de la tierra más altos de América Latina. La estructura, tenencia y acceso a la tierra es todavía un problema vigente en el marco del desarrollo rural. El manejo de los problemas relacionados con la estructura y la tenencia de la tierra, estuvo en manos del gobierno central, en su totalidad, hasta comienzos de la década del noventa, cuando empezó a hablarse de mercados de tierras y de la posibilidad de que las administraciones municipales participaran y prestaran su colaboración a las entidades de carácter nacional para el adelanto de programas de titulación, el establecimiento de zonas de reserva campesina, entre otros. En la nueva reglamentación los alcaldes pueden tener un papel preponderante en los procesos de negociación voluntaria de predios dentro del concepto de mercado de tierras. Así mismo, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural tienen establecido, por ley, una participación en dichos procesos.

De todos modos, el estado sigue interviniendo de manera importante en el manejo de la tierra, pero con efectos desastrosos en los procesos esperados de recomposición de la estructura de la propiedad y/o del acceso a la tierra para la producción.

La clase política sigue anclada en la posesión de tierra como instrumento de poder y, por tanto, se ha constituido en un obstáculo para la dinamización de los procesos que pudieran desembocar en una asignación de funciones a las autoridades municipales para participar en la definición de los derechos de propiedad y/o acceso a la tierra como factor de producción.

Muchos autores, como Jaramillo (2000), plantean que un menor paternalismo estatal y una mayor descentralización y participación comunitaria son principios importantes que deben seguir las nuevas intervenciones en el mercado de tierras, para disminuir los costos de transacción y aminorar los conflictos por tierras que se presentan a nivel local.

Vale la pena resaltar que la mayor parte de los ingresos propios de muchos municipios tiene como origen el impuesto predial. Sin embargo, la actualización del catastro es un tema no resuelto en el país, lo cual hace que los ingresos por este concepto sean casi siempre inferiores a los que potencialmente podrían tener los municipios. La información disponible al respecto,

en general, es incompleta, no actualizada, ni organizada. Si se le diera la suficiente importancia a este tema, y se asignaran recursos para la actualización del catastro, se podría garantizar de mejor manera la autonomía financiera de los municipios estudiados, o al menos una menor dependencia de las transferencias nacionales.

En resumen, es claro que en Colombia la administración de tierras y de los recursos hídricos con destino a riego y acueductos es un servicio que aún tiene una gran intervención de organismos regionales o nacionales, y aunque se ha avanzado en el proceso de descentralización, aún la incidencia de las administraciones municipales es bastante limitada y más bien demanda el desarrollo de gran cantidad de gestiones y acciones de concertación a los funcionarios locales.

4. LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA PRESTACION DEL SERVICIO DE ASISTENCIA TÉCNICA AGROPECUARIA

La investigación, la transferencia de tecnología y la asistencia técnica agropecuaria son servicios que se han visto fuertemente afectados por los procesos de privatización, reducción del tamaño del estado y la descentralización. Como resultado de las reformas, estos servicios públicos se han orientado hacia la demanda y la cofinanciación de la investigación, tanto en los institutos de investigación como en las universidades.

Por su parte, también se aprecia una fractura del ciclo de transferencia de tecnología, ya que los componentes de generación y transferencia de tecnología se encuentran en cabeza de entidades nacionales, mientras que la responsabilidad de la extensión rural y la asistencia técnica se le ha asignado a las UMATA, sin que se presenten dinámicas o instrumentos que vinculen estos componentes. La generación y validación de tecnologías es, entonces, un tema alejado de los municipios, ya que sigue estando en cabeza de entidades nacionales.

El servicio de asistencia técnica estatal gratuita, se ha visto drásticamente reducido y, en la mayoría de los casos, eliminada o sustituida por mecanismos de asistencia técnica privada. La sustitución parcial o total de este servicio público a la producción agropecuaria se ha dado

mediante subsidios a la demanda a través de concursos y focalización a grupos estratégicos. Se trata, entonces, de subsidios a la oferta con criterios de demanda más que estrictamente subsidios a la demanda (Ocampo, 2001).

Este tipo de subsidios, que se aplican a través de diferentes tipos de programas como el caso del Programa Nacional de Asistencia Técnica Agropecuaria (PRONATTA), son modalidades intermedias entre los subsidios a la oferta y los subsidios a la demanda.

Uno de los servicios que más dificultades ha presentado siempre dentro de los programas de desarrollo rural ha sido el de asistencia técnica agropecuaria a los pequeños productores. Entidades del sector central como el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI), el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), e incluso la Caja Agraria, tuvieron servicio de asistencia técnica, atado a créditos dados por esas mismas entidades, con el objeto de garantizar la inversión. Sin embargo, estos créditos se asignaban en el contexto de proyectos específicos y para un número reducido de pequeños y medianos productores.

El proceso de descentralización desligó la asistencia técnica a los productores agropecuarios de las entidades centrales del sector y le asignó dicha función a los municipios mediante, la creación, en 1987, de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA). Dependen directamente de las alcaldías municipales pero aún no hay una clara conciencia, por parte de estas, de la importancia que tiene la asistencia técnica y en la mayoría de los casos no le asignan ni los recursos ni el personal suficiente.

En el año 2000, como parte de las políticas de privatización de servicios del sector, se estableció que la prestación del Servicio Público de Asistencia Técnica Directa Rural, de forma gratuita para los pequeños productores y autofinanciada para los medianos productores rurales, se debería realizar por medio de la participación de entidades de naturaleza pública, privada o mixta, bien sea a través de las UMATA de forma directa, o de manera contratada con las entidades privadas constituidas para el efecto y que tengan por objeto la prestación de la asistencia técnica directa rural.

En muchos municipios, la UMATA ha jugado un papel importante de relación directa de los campesinos con el estado. Sin embargo, en varios municipios, su papel se desdibuja debido a

que persisten los vicios del clientelismo en el nombramiento de funcionarios y la corrupción en el manejo de los recursos.

Los funcionarios de las UMATA no solo han cumplido con su papel de asistencia técnica para la producción agropecuaria, sino que se han convertido en agentes que se encargan de muchos otros programas y proyectos relacionados con el desarrollo del municipio. Algunas de esas actividades están relacionadas con programas de generación de empleo, programas de mujer rural, microempresas rurales, comercialización y muchos otros que el alcalde, agencias del estado y/o entidades privadas promueven en los municipios.

Por otra parte, su labor de asistencia técnica se ha ampliado hacia la extensión rural y la transferencia de tecnología, y se les ha asignado funciones de coordinación de programas del orden central sin que se les asignen recursos para su ejecución en forma proporcional a las demandas que se les hacen.

Todo esto ha conducido a que se produzca una transformación en el tipo de atención al productor rural, pues ya esta no se centra en la atención directa a cada productor sino en una atención grupal y con un carácter educativo más que un servicio de asistencia técnica orientado a la solución de problemas específicos individuales.

En muchos municipios del país aún funciona la UMATA, pero cada vez van perdiendo posibilidades de sobrevivencia, en especial en los municipios pequeños y pobres y, debido a sus nexos clientelistas, se han constituido, a veces, en focos de corrupción.

En los últimos meses, con la agudización del conflicto, los funcionarios de la UMATA también han sido víctimas de amenazas y exigencia de renuncia por parte de los grupos al margen de la ley.

5. LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA PRESTACION DEL SERVICIO DE CREDITO

Como tendencia demarcada por las dinámicas del proceso de descentralización y las reformas, en América Latina, en general, y en Colombia, en particular, puede apreciarse una desaparición o fuerte reducción de la acción de los bancos de fomento y de la obligación de los bancos privados de suministrar parte de la cartera al sector agropecuario (Ocampo, 2001).

Antes de las reformas, el crédito agropecuario era administrado como un importante vehículo de subsidios al productor, mediante la aplicación de tasas de interés subsidiadas. Este eficaz instrumento, empezó a ser modificado hacia mediados de la década de los ochenta.

Las razones fiscales primaron en la reforma de la política crediticia, puesto que el crédito rural era administrado más como un instrumento redistributivo, que como un instrumento de intermediación financiera. Lo anterior generó grandes pérdidas al sistema bancario público latinoamericano y condujo en los ochenta al abandono de campos de inversión ya tradicionales (crédito subsidiado para promover la innovación tecnológica y la utilización de bancos de desarrollo.) que fueron reemplazados por medidas drásticas como la aplicación de tasas de interés reales positivas, instituciones de desarrollo rural financieramente viables, privatización de la banca pública, y en general la orientación y regulación del sistema crediticio por parte del mercado (Spoor, 2001).

En Colombia, el crédito es uno de los servicios en donde se ha hecho un mayor énfasis privatizador. En la actualidad cualquier banco privado puede redescontar recursos en el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO) y colocarlos en el sector rural, cobrando una tasa de intermediación. Tanto el proceso de privatización como las regulaciones establecidas en la Ley 16 de 1990 impiden el desarrollo de funciones en esta materia por parte del gobierno municipal. Sin embargo, el Banco Agrario promueve, en la actualidad, la figura de establecimientos fiduciarios, mediante los cuales se combinan recursos de este Banco con

recursos de inversión municipales, para el apoyo a proyectos específicos de desarrollo agropecuario.

El Banco Agrario, antes Caja Agraria, ha sido por tradición la fuente principal de recursos de capital para el sector rural en estos municipios. Sin embargo, el mayor uso del crédito del Banco Agrario se da por parte de los medianos y grandes propietarios, ya que las condiciones de pignoración del predio han hecho inaccesible, para la gran mayoría de los pequeños productores, este servicio y prefieren manejar créditos informales con mayores tasas de interés, incluso tasas de usura, pero en donde se disminuye el riesgo de la pérdida patrimonial.

Las reformas en el sistema financiero condujeron a una concentración del acceso al crédito institucional, fuertes aumentos de las tasas de interés como resultado de la liberalización de los mercados financieros y a una disminución del volumen total de crédito colocado. Los costos de transacción para acceder a crédito formal son muy altos para los pequeños productores y por eso se mantiene la práctica de venta anticipada de cosechas, anticipos de insumos y alimentos para la familia, entre otras, partiendo de las relaciones de confianza entre las personas y aprovechando la llegada oportuna del recurso sin esperar la resolución de los engorrosos trámites de las instituciones oficiales o las exigencias formales de las organizaciones privadas. Algunas ONG han tratado de aliviar esta situación pero su marco de acción es restringido y su cobertura no sustituye a la que tenía el estado.

Es así como, tanto pequeños como medianos productores agropecuarios han sido los principales afectados por estos ajustes a la política, debido al incremento de los costos. Esto afecta directamente la rentabilidad de las actividades agropecuarias y adicionalmente por la imposibilidad de cumplir a cabalidad con los requisitos de garantía, ahora más drásticas como resultado de la privatización de la banca.

La injerencia de las administraciones municipales en los servicios de crédito agropecuario es mínima y se reduce a pequeños proyectos de fondos rotatorios logrados por donaciones o convenios con organizaciones privadas.

6. LA DESCENTRALIZACIÓN EN SALUD Y EDUCACIÓN

En las cuestiones de salud y educación es claro que ha habido una ampliación importante en la cobertura de estos servicios y que muchas más personas se están viendo beneficiadas de la mayor apoyo estatal del nivel central. Pero al mismo tiempo hay muchos interrogantes y dudas frente a las reales capacidades financieras y administrativas de los niveles locales para asumir estos servicios en el marco de un proceso de descentralización.

En educación, los avances descentralizadores han sido notorios, y se han reflejado en ampliación de la cobertura, disminución de la tasa de analfabetismo general, aumento del número de docentes y de los niveles de escolaridad. También se ha presentado una expansión de la oferta educativa en primaria y secundaria, debido a un aumento de cobertura en las instituciones públicas y a que se han otorgado subsidios directos a las familias y se han contratado cupos con entidades privadas.

Un estudio del Departamento Nacional de Planeación (2002) indica que entre 1985 y 1997 la matrícula en primaria aumentó el 2% anual, pasando de 4 a 5.1 millones de alumnos, mientras que la matrícula en secundaria aumentó 4.3% anual entre 1985 y 1993 y 5.1% entre 1993 y 1997. Así mismo, el porcentaje de población analfabeta mayor de 15 años pasó de un poco más del 15% en 1985 a 7% en el 2000. Vale la pena resaltar, además, que el gasto público en educación en Colombia está por encima del promedio de los países de América Latina, pasando de 2.8% a 4.7% del PIB entre 1985 y 1998 (DNP, 2002, citando a CEPAL).

Sin embargo, estos indicadores de mejoramiento educativo no han estado acompañados de incrementos en la calidad de la educación. El mismo estudio del DNP plantea la existencia de problemas de eficiencia y equidad en el sistema educativo. Por una parte, las acciones que hacen los municipios, departamentos y la nación son fragmentados y descoordinados. Por otro lado, las nóminas están inequitativamente distribuidas, en donde los más perjudicados son los municipios más pobres. Adicionalmente, aún existe una gran rigidez en la administración del personal docente y una función tan importante como es la de la fijación del aumento de los salarios de los maestros, está todavía centralizada completamente, lo cual restringe el manejo presupuestal para el servicio educativo a nivel departamental y municipal.

En cuanto al sector salud, también ha presentado un fuerte proceso descentralizador, que ha significado una transferencia de competencias desde la nación a los departamentos y de estos a los municipios. Para 1999, más del 50% de las responsabilidades sobre los servicios de salud estaban siendo asumidas por los municipios. Pero además, las transferencias municipales destinadas a la salud y el esfuerzo financiero propio de los municipios para este fin aumentaron 10 y 7 veces, respectivamente, en la década de los noventa. Por su parte, el gasto público en salud se ha incrementado, al pasar del 1.2% del PIB en 1980 al 5.1% en 1998. Vale la pena mencionar que estos porcentajes son superiores a los que presentan todos los países de América Latina (DNP, 2002, citando a la CEPAL).

Los esfuerzos descentralizadores se han reflejado en la expansión de la red pública de servicios de salud que hoy cubre el 63% de la población, porcentaje que sólo era del 35% en 1990. La cobertura de servicios médicos esenciales para toda la población en conjunto (asegurada o no) se incrementó del 68% en 1989 al 91% en 1999-2000 (DNP, 2002). Por su parte, hay indicadores que muestran un mejoramiento en el estado de salud de la población colombiana. Por ejemplo, la tasa de mortalidad infantil pasó del 44 por mil en 1975 – 1980 al 21 por mil en 1995 – 2000, y la mortalidad durante los primeros cinco años de vida bajó de 59 por mil a 25 por mil, en el mismo período de tiempo (DNP, 2002, citando a la Encuesta Nacional de Demografía y Salud de 2000). ;

El manejo de la salud tuvo un cambio fundamental en su proceso de descentralización. Se pasó de una lógica de subsidios a la oferta hacia una de subsidios a la demanda. Se creó el régimen subsidiado de salud, que ha cubierto el 22% de la población equivalente al menos al 44% de la población objeto de la red pública de servicios (DNP, 2002). En la década de los noventa, la cobertura de la seguridad social paso del 20% al 58%, en donde la parte atribuida a la creación del régimen subsidiado ha sido financiada en un 65% con recursos de la descentralización

Al igual que en el sector educativo, hay problemas de eficiencia en la asignación de recursos para el sector salud, ya que, por ejemplo, hay municipios que reciben más recursos de los requeridos para atender la prestación del servicio, sin que existan mecanismos de reasignación hacia aquellos que tienen faltantes. Además, los altos costos de la nómina y la carga

prestacional de los hospitales públicos han llevado a que los entes territoriales destinen buena parte de sus propios recursos a la financiación de subsidios a la oferta y no a incrementar la cobertura o mejorar la calidad (DNP, 2002).

7. LA RELACIÓN ENTRE LOS NIVELES NACIONAL, REGIONAL Y LOCAL

En Colombia existen muchas instancias para el manejo de los asuntos rurales y agropecuarios, que van desde el nivel nacional, pasando por el regional y departamental, hasta llegar al local, que configuran un mapa institucional complejo, pero con serios problemas burocráticos de coordinación en la planeación, ejecución y seguimiento de los planes, programas y acciones.

El Sistema Nacional Regional de Planificación del Sector Agropecuario es un sistema complejo pues, además de las interrelaciones que supuestamente deben lograrse entre los cuatro niveles, tiene que establecer, también, coordinación con los sistemas conformados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Sistema Ambiental. Además, hay otros comités encargados de asumir la coordinación de la política sectorial, pero los CONSEA no funcionan en buena parte de los departamentos, las Secretarías de Agricultura Departamentales se han debilitado y los CMDR municipales afrontan serias dificultades operativas.

El proceso de descentralización ha estado más enfocado hacia un manejo del nivel central del Ministerio y de sus entidades adscritas y vinculadas, lo que no ha permitido que los departamentos asuman cabalmente sus funciones de asistencia técnica y asesoría a los municipios, con la consecuente creación de vacíos en la prestación de los servicios al sector agropecuario.

La dispersión de programas localizados en distintas entidades, así como la dispersión institucional de entes burocráticos, han llevado a la clara desintegración y a la descoordinación de las políticas para el sector. Cuando un ente territorial tiene que coordinar con muchos organismos la formulación de planes integrales, se genera gran confusión, los procesos se vuelven complejos, costosas las negociaciones y se desvirtúa el espíritu de colaboración y subsidiaridad de la política general. Este impacto se refleja aún más en el gran

número de entidades, procesos, trámites y lógicas que deben enfrentar los usuarios de los programas, lo cual dificulta la participación de las comunidades en la toma de decisiones. Esta política altamente centralizada, dentro de una supuesta política descentralista, trae como consecuencia la ineficiente e irracional asignación de recursos y hace imposibles las acciones de seguimiento, control y veeduría social (Echeverri, 1998).

Hay que recalcar que, a pesar de la buena intención de algunos funcionarios para llevar a cabo muchas acciones en las regiones, el marco institucional restringe posibles iniciativas de solución. El exceso de trámites, instancias, problemas de comunicación y diversos niveles de decisión al interior de estas instituciones, impide que estas prosperen.

Si se parte del supuesto de que una mayor eficiencia económica en ciertos bienes públicos es otra ventaja de la descentralización, también se supondría que los ciudadanos podrían pagar impuestos si reciben los servicios que ellos desean. Así la descentralización permitiría un incremento en el esfuerzo fiscal y se tendría menos resistencia de los contribuyentes al pago de costos de los servicios. “Sin embargo, la distribución de competencias en la cual cada unidad de gobierno provee los bienes y servicios que su población está dispuesta a financiar, enfrenta la existencia de grandes desigualdades regionales en cuanto a ingreso y a factores técnico administrativos que conducen a una enorme concentración de los ingresos tributarios en el gobierno central. Como consecuencia, existe tanto un desbalance horizontal como uno vertical entre las diferentes entidades territoriales que conforman un país, lo que conduce a la implementación de transferencias intergubernamentales y a la preocupación por el adecuado diseño de dichas transferencias” (DNP, 2002, p. 22).

Nadie tiene dudas de que la descentralización tiene ventajas, pero también hay límites y peligros en las reformas descentralizadoras. Uno de esos principales peligros es el de la asignación de objetivos de desarrollo económico local, justicia social y participación de los sectores populares que no tienen mucho sustento, debido a que una reforma político administrativa no puede modificar factores estructurales como son la concentración de la riqueza y el ingreso, la dinámica de la inversión capitalista, las relaciones políticas entre las clases y los fenómenos de exclusión y predomonio de relaciones clientelistas (DNP, 2002, p. 24).

Otros autores señalan que los argumentos a favor de la descentralización se basan en principios del federalismo fiscal a partir de la experiencia de los Estados Unidos, pero que no se pueden aplicar a todos los países en desarrollo. Entre otros, los peligros que señala Prud'Homme (citado por DNP, 2002) son: "la descentralización puede debilitar la eficiencia asignativa (…); los modelos estándares de descentralización no dicen nada sobre la eficiencia productiva, simplemente la asumen (…); no garantiza por sí misma una reducción de desigualdades personales (…); y puede amenazar la estabilidad, por cuanto los gobiernos subnacionales no tienen incentivos para adelantar políticas de estabilización y los impactos de sus políticas son mínimos tomados aisladamente".

Los principios de descentralización se dan claramente en Colombia para el sector de salud y educación, más no para los servicios del sector agropecuario, para los cuales no hay una asignación específica y la descentralización se ha enfocado a la confianza en la eficiencia del mercado para cubrir los requerimientos del sector.

8. REFLEXIONES FINALES

El proceso de descentralización en Colombia se inició hace más tiempo que en otros países de América Latina, sin embargo no ha logrado consolidarse. Es difícil saber el impacto real de los procesos de descentralización desde el punto de vista de gobernabilidad, dadas las condiciones de fragmentación del territorio nacional y los efectos del conflicto armado y el narcotráfico. El país, en su conjunto, está viviendo una crisis económica y fiscal de tal magnitud que es imposible ver con claridad los efectos del proceso de descentralización, ya que el manejo de los recursos, la prestación de los servicios, la gobernabilidad y la participación ciudadana, se ven seriamente afectados por dicha crisis.

La modalidad de descentralización adoptada en Colombia ha sido la descentralización territorial, entendida como la combinación de descentralización política y administrativa bajo la modalidad de devolución. En este proceso, lo que ha primado es una descentralización de funciones no correspondiente con una descentralización de recursos. El mayor esfuerzo

descentralizador de recursos ha sido en los sectores de educación y salud, mientras que en el sector agropecuario, más que un proceso de descentralización, se ha dado una gran disminución o retiro de servicios por parte del estado tanto a nivel nacional como regional.

La disminución del tamaño del estado y las políticas de ajuste fiscal han hecho desaparecer de gran parte de los municipios del país, la presencia e intervención de las entidades del orden nacional que, de todas maneras, siguen regulando la prestación de los servicios para el sector agropecuario.

Las dificultades enfrentadas por el gobierno nacional y la actual crisis económica, han puesto al nivel central en una encrucijada: o continuar con el proceso de descentralización o resolver el problema del financiamiento del nivel central. Las dificultades enfrentadas por la Ley de Ordenamiento Territorial, la profunda crisis fiscal y económica, la ausencia de una ley que regule las relaciones entre el nivel central y los entes territoriales y las múltiples iniciativas legislativas, que promueven cambios sin un orden y orientación aparente, para resolver definitivamente el problema de las transferencias, inciden de manera negativa sobre el proceso de descentralización.

El excesivo endeudamiento de los municipios hace parte del proceso general de endeudamiento de las instancias territoriales, que las ha conducido a un estado de inviabilidad económica. La crisis fiscal actual ha obligado a intervenciones directas del Fondo Monetario Internacional, quien exige reformas fiscales, laborales y tributarias que afectan, principalmente, el régimen de salud y pensiones, e implican ajustes drásticos al gasto y la inversión social. Prueba de ello la recientemente aprobada ley de participaciones.

No es claro, ni para el gobierno central ni para los entes regionales, la importancia estratégica del sector rural, lo cual se evidencia en la mínima asignación de recursos presupuestales para este sector. Es, en este punto, en donde teóricamente ha sido más fuerte la descentralización de funciones, pero sin la provisión de recursos para su adecuada ejecución.

Adicionalmente, una parte importante del presupuesto nacional se está asignando para contrarrestar los efectos de la guerra, lo cual disminuye en forma considerable los recursos para inversión en infraestructura nacional, que permita a los municipios iniciar o mantener actividades sostenidas de desarrollo.

Se aprecia un cambio muy rápido del asistencialismo a la privatización, sin considerar que los productores tengan recursos o no. Como este cambio no ha sido paulatino, está generando un proceso de exclusión y de aumento de los índices de pobreza en el sector rural.

Es importante destacar que con la Constitución Política de 1991, en la cual es clara la búsqueda de la consolidación de los procesos de descentralización, se han logrado efectos altamente positivos, como son la ampliación de mecanismos de participación ciudadana, la elección por voto popular de los gobiernos departamentales, el refuerzo de alianzas estratégicas entre distintos sectores políticos, rompiendo la hegemonía bipartidista imperante y logrando un mayor desarrollo de la capacidad de elección, teniendo en cuenta programas y personas más que representatividad política. También es clara la mayor apropiación, por parte de los ciudadanos, del conocimiento de lo que son sus derechos y las posibles relaciones entre lo público y lo privado. Ello no significa que hayan sido desterrados ni el clientelismo político ni ciertas prácticas corruptas en la administración pública. Pero, de otro lado, se ha generado un gran número de mecanismos de control a la gestión pública y de ampliación de la participación ciudadana en los procesos de desarrollo.

Cada vez se desdibuja más el papel del nivel departamental en la administración de los servicios del sector agropecuario en el nivel municipal. Algunas secretarías de agricultura departamentales han sido desmanteladas de personal y presupuesto, o incluso han desaparecido. Este es un cambio significativo dentro de los procesos de descentralización, cuyas consecuencias aún no se han podido medir. Esta situación afecta, tal vez, de manera negativa, a los municipios pequeños que no tienen capacidad de generar suficientes recursos propios para desarrollar iniciativas, orientadas hacia el mejoramiento de los servicios hacia el sector agropecuario.

De igual manera, cada vez es menos clara la relación entre el nivel nacional y el local, por cuanto las nuevas disposiciones y reformas de las leyes, sobre descentralización, se realizan sin considerar las particularidades de los problemas de desarrollo rural que enfrentan los municipios colombianos.

Los municipios enfrentan una contradicción importante: mientras que el nivel central presiona por mayores niveles de descentralización y privatización, a su vez no ofrece los instrumentos, ni la asesoría necesaria para llevar a cabo este proceso.

En general, el proceso de descentralización se ha caracterizado por la adopción de medidas en el nivel nacional que deben ser aplicadas en los otros niveles de gobierno sin mecanismos claros de interacción que posibiliten ajustes en relación con sus particularidades socioeconómicas.

En el caso de la administración de tierras y recursos naturales, es evidente en toda la literatura, discursos y propuestas, su importancia para el desarrollo del país, pero también es evidente la falta de coherencia de las políticas, coordinación interinstitucional, y asignación de recursos de todo tipo.

Para los pequeños propietarios, el acceso a servicios de crédito de las entidades del Estado, o de las instituciones formales, es mínima o inexistente, lo cual mantiene el círculo vicioso de ineficiencia e incapacidad productiva, a pesar de que en el modelo de desarrollo económico actual todos los ciudadanos tienen aparentemente las mismas oportunidades. Adicionalmente, en la mayoría de los municipios, las entidades financieras, principalmente las públicas, se han convertido en blanco principal de las acciones de insurgencia. Esto ha generado que la cobertura de los servicios financieros se haya restringido aún más.

Los procesos de privatización en el contexto del nuevo modelo de desarrollo, en teoría, le dan las mismas oportunidades a todos los productores de acceder a bienes y servicios del sistema financiero. Este ha sido, para los pequeños y medianos productores, uno de los principales efectos negativos de la liberalización de la economía y de la privatización del sector.

Uno de los servicios más descentralizados ha sido el de transferencia de tecnología. Las funciones de asistencia técnica y transferencia tecnológica están descentralizadas, pero las de investigación y generación de tecnología están ubicadas en los niveles regional y nacional, y aún así su presupuesto es exiguo frente a la dimensión de las necesidades del país.

Las UMATA, como organismos descentralizados, han cumplido un papel muy importante en el país, pero muy limitado, por la carencia de recursos. Los vínculos de las UMATA con algunas instancias de participación ciudadana han posibilitado que se mantenga la prestación del servicio y el desarrollo de instancias de control social. En muchos municipios son el único servicio realmente descentralizado aunque diluido la definición de sus funciones. En muchos municipios las UMATA han sido utilizadas como espacios de devolución de favores políticos y han sido susceptibles de procesos de corrupción. En la actualidad está planteado el debate sobre la conveniencia de su mantenimiento o su liquidación, dado que para muchos municipios resulta muy oneroso su funcionamiento, y aunque se garantiza los salarios, en la mayoría de los municipios, son muy escasos los recursos de inversión para el desarrollo de actividades con los pequeños productores. Además, se quiere endurecer la política de privatización del servicio de asistencia técnica.

Los funcionarios de las UMATAS realizan enormes esfuerzos para sobrevivir, a los efectos de las disposiciones sobre descentralización, como grupo institucional y de paso garantizar la permanencia de una fuente de empleo. Sin embargo, no funcionan como unidades descentralizadas especializadas en la oferta de servicios públicos al desarrollo rural.

Por otra parte, la descentralización generó un acelerado proceso de privatización de las actividades de investigación básica y aplicada, y de los procesos complementarios de validación y ajuste de tecnologías, lo cual a su vez condujo a que estas actividades se reorientaran hacia los productos con mayor potencialidad en los mercados. Así mismo, la investigación en CORPOICA siguió el camino de la especialización productiva de los gremios.

Finalmente, la educación y la salud son de los servicios públicos con un mayor proceso descentralizador, en términos de cesión tanto de responsabilidades como de recursos a los municipios. Sus efectos se han visto a nivel de aumento de cobertura, pero persisten problemas de eficiencia y equidad en la prestación de ambos servicios.

BIBLIOGRAFIA

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década.* Mayo 2002.

ECHEVERRI, Rafael. *Colombia en Transición. De la crisis a la convivencia: una visión desde lo rural.* Misión Rural. Informe Final. IICA. Tercer Mundo editores. Santafé de Bogotá, septiembre de 1998.

ECHEVERRI P., Rafael. *La Política Agropecuaria frente a la descentralización.* En: "Descentralización en el agro. El Desarrollo Agropecuario y rural en el marco de la descentralización y la regionalización". República de Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. IICA. Santafé de Bogotá, diciembre de 1996.

GARAY, Luis Jorge. *Descentralización, bonanza petrolera y estabilización. La Economía Colombiana en los años 90.* CEREC. FESCOL. Santafé de Bogotá, noviembre de 1994.

JARAMILLO, Carlos Felipe. *El mercado rural de tierras en América Latina: Hacia una nueva estrategia.* En: Políticas Agrícolas. Los Mercados de Tierras Rurales en América Latina. Número especial. Redcapa - Pontificia Universidad Javeriana, 2000.

JIMENEZ, W. "Capacidad fiscal de los municipios". En: Departamento Nacional de Planeación. Revista Planeación & Desarrollo. 1996 Cómo va la descentralización. Volumen XXVII. No. 3. Julio-Septiembre de 1996. Santafé de Bogotá-Colombia.

OCAMPO, José Antonio. *Agricultura y Desarrollo Rural en América Latina.* En: David, Maria. Desarrollo Rural en América Latina y El Caribe. La Construcción de un Nuevo Modelo?. Cepal - Alfaomega. Bogotá, 2001.

PEREZ, Edelmira, FARAH, María Adelaida y ORTIZ, Cesar. *Descentralización de los servicios del sector agropecuario en los departamento de Cundinamarca y Boyacá y algunos de sus municipios.* Informe de investigación. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Estudios Ambientales y Rurales. Departamento de Desarrollo Rural y Regional. Bogotá, septiembre de 2002.

SPOOR, Max. *Incidencia de Dos Décadas de Ajustes en el Desarrollo Agrícola de América Latina y el Caribe.* En: OCAMPO, José Antonio. Agricultura y Desarrollo Rural en América Latina. En: David, Maria. Desarrollo Rural en América Latina y El Caribe. La Construcción de un Nuevo Modelo? Cepal - Alfaomega. Bogotá, 2001.

CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

O *Programa Gestão Pública e Cidadania* é uma iniciativa conjunta da Fundação Getúlio Vargas e da Fundação Ford foi implantado em 1996 com o objetivo de premiar e disseminar iniciativas inovadoras de governos subnacionais. Além dos Cadernos Gestão Pública e Cidadania o Programa publica outros estudos, pesquisas e livros. A lista completa das publicações pode ser acessada no site: http://inovando.fgvsp.br.

Os *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* se especializam em estudos de caso e ensaios monográficos no campo da gestão pública com ênfase na construção da cidadania, objetivando contribuir para a disseminação de informações e para o avanço da discussão mais ampla acerca das possibilidades de inovação nas práticas públicas.

A publicação é aberta para a contribuição de pesquisadores, professores universitários e outros envolvidos no estudo da gestão pública no Brasil e na América Latina. Contribuições serão aceitas em português, espanhol e inglês.

Os trabalhos devem ser encaminhados em arquivo do Word (formato doc.) gravado em disquete, CD ou via eletrônica. Os originais não devem exceder 50 páginas de 1250 caracteres página (inclusive espaços). Fonte *Times New Roman.* Formatação: papel A 4. No limite das páginas, incluem-se quadros, tabelas, notas e referências bibliográficas. As referências bibliográficas dos artigos deverão ser elaboradas de acordo com as Normas da Associação Brasileira de Normas e Técnicas (ABNT-NBR 6023) e apresentadas no final do texto. O titulo deverá constar no início do trabalho sem identificação do(s) autor(es). Deverão ser apresentados em pagina separada o título do trabalho e o nome(s) completo (s) do(s) autor(es) a formação acadêmica e a filiação institucional. Todas as contribuições serão submetidas ao processo de "blind peer review" a ser realizado por dois especialistas na temática.

Os trabalhos devem ser encaminhados para:

Programa Gestão Publica e Cidadania
Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas
Av. Nove de Julho 2029 – prédio da biblioteca
2 andar – São Paulo 01313-902
e-mail: inovando@fgvsp.br

Números anteriores

1 **A Administração Pública Brasileira Inovando a Forma de Governar: apresentação dos 629 programas inscritos no Ciclo de Premiação de 1996.**
Ricardo Vasquez Beltrão (Org.) 1997.

2 **Criação do Capital Social: o caso da ASMARE.**
Pedro Jacobi e Marco A.Teixeira.1997.

3 **Desafio e Inovação em Políticas Públicas: programas para crianças e adolescentes em situação de risco.**
Laura Veiga, Bruno L.Diniz Costa e Carla B.Ladeira Carneiro. 1997.

4 **Governo Local e Novas Formas de Provisão e Gestão de Serviços Públicos no Brasil.**
Marta Ferreira Santos Farah. 1997.

5 **Gestão Pública em Busca de Cidadania: Experiências de Inovação em Salvador.**
José Antônio Gomes Pinho, Mercejane W.Santana e Sônia M. B.Cerqueira. 1997.

6 **Estudo Comparativo de Resultados Alcançados por Programas na Área de Saúde.**
Humberto Marques Filho. 1997**.**

7 **Gestão Pública e Cidadania: Metodologias Participativas em Ação.**
Fernando Guilherme Tenório e Jacob E. Rozemberg. 1997.

8 **A Administração Pública Brasileira Inovando a Forma de Governar : apresentação dos 297**
Programas inscritos no Ciclo de Premiação de 1997.

9 **Avaliação da Importância de Atributos de Projetos de Desenvolvimento Gestão Pública e Cidadania: Metodologias Participativas em Ação.**
Fernando Guilherme Tenório e Jacob E. Rozemberg. 1997.

10 **Gestão Pública e Cidadania: Metodologias Participativas em Ação.**
Fernando Guilherme Tenório e Jacob E. Rozemberg.. 1997.

11 **PROVE :Uma Experiência de Implantação de Microempresas Agroindustriais.**
Humberto Marques Filho e Maria Dilma Guedes 1998.

12 **A Administração Pública Brasileira Inovando a Forma de Governar : apresentação dos 631**
Programas inscritos no Ciclo de Premiação de 1998.Ricardo Ernesto Vasquez Beltrão, Carlos Eduardo Evangelisti Mauro e Patrícia Lacynski(org..).1999.

13 **Programas para Crianças e Adolescentes em Situação de Risco : A Complexidade do Objeto e a Dimensão Institucional.**
Bruno Lazzarotti Diniz costa , Carla Bronzo Ladeira Carneiro e Carlos Aurélio Pimenta de Faria.1999.

14 **Uma Releitura dos Programas Selecionados nos Ciclos de Premiação de 1996 e 1997.**
Humberto Marques Filho e André Luiz Felisberto 1999.

15 **A Sociedade é Protagonista na Relação com o Estado?**
Fernando Guilherme Tenório e Gylcilene Ribeiro Storino.2000.

16 **A Administração Pública Brasileira Inovando a Forma de Governar : apresentação dos 888 programas inscritos no Ciclo de Premiação de 1999.**
Patrícia Lackinsky, Sabrina Addison Baracchini e Ricardo Ernesto Vasquez Beltrão (org.) 2000.

17 **The Rights Approach to Subnational Government :The Experience of the Public Management and Citizenship Program.**
Peter Spink. 2000.

18 **Parcerias,Novos Arranjos Institucionais e Políticas Públicas Locais.**
Marta Ferreira Santos Farah. 2000.

19 **A Administração Pública Brasileira Inovando a Forma de Governar : apresentação dos 946 programas inscritos no Ciclo de Premiação de 2000.**

Marta Ferreira Santos Farah, Patrícia Laczinsky, Paulo Jabáli Júnior e Odélio Rodarte Arouca Filho

20 **O Governo Municipal no Brasil: Construindo uma Nova Agenda Política na Década de 90.**
Antônio Gomes de Pinho e Mercejane Wanderley Santana 2000.

21 **A Administração Pública Brasileira Inovando a Forma de Governar: apresentação dos 727 programas inscritos no Ciclo de Premiação de 2001.**
Peter Spink, Patrícia Laczynski e Francine Lemos Arouca(orgs.)2002.

22 **A Administração Pública Brasileira Inovando a Forma de Governar: apresentação dos 981 programas inscritos no Ciclo de Premiação de 2002.**
Peter Spink, Francine Lemos Arouca e Marco Antônio Teixeira(orgs.)2003

.

23 **Informação, transparência e cidadania – o controle da execução orçamentária pelo cidadão.**
Peter Spink, 2003

24 **Projeto Saúde e Alegria : um ensaio crítico.**
Mônica Mazzer Barroso, 2003.

25 **The Brazilian Public Management and Citizenship Program :an Overview**
Marta Farah e Peter Spink, 2003.

26 **Estudo da Continuidade dos Projetos Educacionais do Município de Icapuí.**
Gabriela Lotta e Rafael Martins, 2003.

27 **Análise da atuação institucional do Poder Judiciário e de agentes afins.**
Daniel Strauss, 2003.

28 **Exclusão social e políticas públicas:algumas reflexões a partir das experiências descritas no Programa Gestão Pública e Cidadania.**
Carla Bronzo Ladeira Carneiro e Bruno Lazarotti Diniz Costa, 2003.

29 **Tributação e política fiscal no nível municipal um estudo de caso : o programa de fortalecimento financeiro do Município de Vitória da Conquista.**
Fernanda Telles de Lima e Sílvia Craveiro.2003

30 **Análise dos Projetos da Área Legislativa inscritos no Programa Gestão Pública e Cidadania**
Fernando Machado 2003

31 **Mitos e Realidades sobre a Inclusão Social : Participação Cidadã e Desenvolvimento Local**
Silvio Caccia Bava. 2003

32 **Innovations in Government from around the World: The most recent awards winners from the Ford Foundation sponsored Innovations Programs in Brazil, Chile, China, Mexico, Native America, Philippines, South Africa and the United States of America.**
Peter Spink, Jacqueline Brigagão (orgs.)2003.

33 **Inovações de Governos Locais - Ciclo de Premiação 2003.**
Peter Spink, Lilia Asuca Sumiya, Marco Antonio Teixeira, Paula Pedroti (orgs.)2003.

34 **Disseminação de Experiências de Gestão Pública - O Caso do Program de Renda Mínima no Brasil (1991-1997).**
Verônika Paulics 2004.

35 **Inovação na Gestão Municipal no Brasil: A Voz dos Gestores Municipais**
José Antonio Gomes de Pinho 2004.

.