

Revista Electrónica

AGENDA PÚBLICA

Edición Año V / N° 10

Diciembre 2006

AUTORES

Oswaldo Andrade  
Andrés Palma  
Eduardo Aquevedo  
Gabriela Elgueta  
Heinrich von Baer  
Juan Pablo Valenzuela  
Mario Rosales

EDITORIA

Gabriela Elgueta

## EL DESARROLLO MIRADO DESDE ABAJO

Aprendiendo en las comunidades y municipios de América Latina

Mario Rosales\*

*“Dime y lo olvido, enséñame y lo recuerdo,  
involúcrame y lo aprendo” Confucio.*

### **Introducción crítica: ¿Es el desarrollo un asunto de expertos?**

El tema del desarrollo<sup>1</sup> ha terminado siendo un asunto de alta especialidad. Al parecer sólo ciertos profesionales expertos –sociólogos, economistas, administradores públicos- pueden referirse con propiedad al tema. El debate es intrincado y abstracciones como la distinción entre crecimiento y desarrollo o conceptos como gobernanza, gobernabilidad o cohesión social merecen largos y complejos textos plenos de definiciones, citas y cifras.

Ni hablar de las intrincadas siglas de los programas gubernamentales, de las complejas exigencias de los fondos concursables de proyectos, ni de las dificultades técnicas para elaborar una propuesta “ganadora” que sea merecedora de recursos.

Está bien. Aceptemos que la sistematización del conocimiento es algo necesario para el progreso humano. Y que las complicaciones del cambiante mundo moderno se reflejan en sus discusiones. Pero el asunto es grave: la alta sofisticación de los debates, políticas e instrumentos para el desarrollo terminan siendo una barrera frondosa e infranqueable para quienes necesitan con urgencia apoyo para superar sus problemas: los más pobres. Estos no logran dominar la enredada nomenclatura, ni acceder a los recursos para lo cual es necesario satisfacer tantas y tan complejas exigencias.

Asumamos, desde ya, que entremezclado con todo hay asuntos de poder. Las disputas políticas, académicas e institucionales contribuyen a la densidad y opacidad de los debates. En especial, cuando se trata de distribuir recursos escasos. No olvidemos que la proliferación de conceptos, siglas y tecnologías

---

\* Director del Instituto de Desarrollo Local de la Universidad Bolivariana de Chile. Autor de “Los Secretos del Buen Alcalde” (IULA Quito, 1994) y “El Buen Gobierno Local” (Universidad Bolivariana, Santiago, 2005). Ver: [www.municipium.cl](http://www.municipium.cl)

<sup>1</sup> Asumimos que el desarrollo es humano y sustentable. Pero no usamos siempre esos conceptos porque tornan compleja una idea simple y de uso cotidiano. Eso no siempre ayuda y, en ocasiones, confunde.

actúan como barrera protectora, ayudando a sostener a instituciones y expertos (entre los cuales me cuento), cuya contribución efectiva a la solución de los problemas del desarrollo está mediada por la propia supervivencia.

¿Qué pasa si invertimos la pirámide y nos situamos en la base social? Es decir, en los territorios locales. Que las cosas pueden ser mucho más simples de lo que parecen allá arriba, en las lejanas superestructuras del conocimiento, el poder y los recursos.

## **1. Todas las personas y comunidades saben lo que es desarrollo**

En broma solemos decir que felizmente las madres no organizan talleres para definir previamente lo que entienden por desarrollo para luego, y consecuentemente, ocuparse de sus niños. Toda madre, aunque encabece un hogar de recursos escasos, intuye lo que es bueno para sus hijos<sup>2</sup>.

Cualquier persona, incluso sin gran instrucción, sabe lo que es desarrollo y hay un conocimiento “natural” acerca de ello. Así como la madre conoce lo que es bueno para sus hijos, así también en las comunidades de base existe un potente conocimiento práctico respecto de qué hacer para progresar. No obstante, ese adaptado saber empírico es menospreciado y desvalorizado por las elites, incluso por técnicos que afirman haber hecho una opción profesional por los pobres.

Curiosamente, la irrupción imparable de las tecnologías de la información nos está permitiendo tomar conciencia de lo limitada que es nuestra actual manera de percibir y entender la realidad. Veamos una buena página web, en Internet. La información escrita suele ser breve y concisa. Lo ideal es que una sola mirada a la pantalla nos entregue la información necesaria. No hay tiempo, ni paciencia para más<sup>3</sup>. Simplicidad y síntesis es lo ideal. Por eso, los textos se reemplazan por iconos y las explicaciones largas (como esta misma) por imágenes. Y si el mensaje se complementa con elementos que ayuden a desencadenar emociones –como fotos y música- tanto mejor.

En suma, observamos que el lenguaje conceptual abstracto tradicional – propio de los estudios y libros- está siendo reemplazado por formas de comunicación más integrales donde se combinan texto, símbolos, imágenes y sonidos, que comunican profundamente combinando los canales visuales, auditivos, kinestésicos y emocionales.

---

<sup>2</sup> La denominada “intuición femenina” es una forma real de percepción, basada en la alta sensibilidad desarrollada por ellas para percibir lenguajes no verbales, como el corporal y kinestésico, con el que se comunican con bebés e infantes. Y que sirve, de paso, para comprender las intenciones no manifiestas de muchos adultos.

<sup>3</sup> En el mundo real los alcaldes chilenos piden a sus colaboradores técnicos “minutas” acerca de los temas a los que deben referirse en una negociación o reunión. Su característica: precisión, brevedad y calidad. No más de tres páginas, ojala una sola.

Lo notable es que esta manera de relacionarse se asemeja mucho a la forma cotidiana de expresarse y comunicar de las personas comunes y corrientes. El mundo popular recurre a imágenes, analogías, chismes y chistes para dar a conocer, a veces irónicamente, sus puntos de vista.

Nuestra madre de pueblo tal vez no pueda expresar de modo ordenado, racional y abstracto sus ideas sobre desarrollo. Pero puede comunicarlas eficientemente con el lenguaje integral que todos usamos cotidianamente. Cualquier madre sabe lo que es desarrollo; lo sabe intuitivamente y lo comunica holísticamente.

Pues bien, las comunidades locales poseen un extenso saber empírico sobre desarrollo<sup>4</sup>. Conocen sus propios problemas, son capaces de enunciar las soluciones y -organizados y motivados- pueden superarlos, de mediar acuerdos colectivos y algún apoyo externo útil que no los haga cambiar de ruta.

Una de las barreras que impide el uso y aprovechamiento pleno de este bagaje cultural, es el menosprecio existente por el saber de los denominados pobres. Felizmente, esto está cambiando, como ocurre con la creciente valoración de las denominadas medicinas tradicionales, motivando a expertos e investigadores de la comunidad científica a estudiar con interés las soluciones tradicionales que dan las comunidades a los asuntos de salud.

Les iría bastante mejor a las agencias de desarrollo y a los gobiernos nacionales si prestaran oído fino a los puntos de vista, opiniones y demandas de las comunidades, sin dejarse atrapar por el filtro estrecho de sus propios y sobrevaluados saberes. Hace falta un lenguaje adaptado, que permita identificar, comprender, valorar y comunicar el saber de las iniciativas de desarrollo local que surgen en la base social.

## **2. El desarrollo surge “desde dentro” de las personas y, “desde abajo”, en las comunidades locales**

El desarrollo emerge desde dentro de las personas, de su ser mismo. Cada ser humano puede y debe definir lo que hará con su vida. De nada sirve que otro intente suplantarlo en esa decisión, incluso sus propios padres. Una cosa es ayudar a alguien a encontrar su camino y otra muy distinta hacérselo.

Lo que es cierto para las personas, es válido para las comunidades. Son los grupos locales de base y sus gobiernos municipales los que deben y pueden definir qué hacer con su territorio. Y, generalmente, lo saben. Este no es un saber espontáneo, sin duda. Es necesario construirlo colectivamente,

---

<sup>4</sup> Los actores externos podemos captar este conocimiento, si adoptamos una actitud neutra y la condición casi ingenua de la contemplación y la humildad.

determinar los obstáculos, ponerse de acuerdo y movilizar los recursos<sup>5</sup>. Los actores externos podemos contribuir a que una comunidad local encuentre su destino, a condición de no intervenir ni suplantarlos en sus decisiones y aprendizajes esenciales.

El método de los psicólogos es la que más se aproxima a esta manera “no directiva” de actuar. Escuchar sin juzgar. Devolver la información ordenada, más que dar consejos. Ayudan a tomar conciencia, en vez de entregar recetas. No tener plazos fatales ni programas rígidos, del tipo que resulta de aplicar un “marco lógico”<sup>6</sup> u otras formas para establecer las rutas críticas de los proyectos.

El psicólogo sabe que cada persona necesita de apoyo incondicional, de tiempo razonable y que el camino de la sanación es particular e imprevisible para cada cual. Un buen terapeuta acompaña el proceso de crecimiento personal, no lo dirige. Del mismo modo, el agente externo de desarrollo debe acompañar el proceso de crecimiento, no conducirlo. Lamentablemente, no suele ser así.

En suma, el apoyo eficaz al desarrollo consiste en ayudar a alguien a ser el mismo, estimulándolo para que potencie al máximo sus capacidades para descubrir, construir y caminar por su propio sendero humano y personal. Y como las comunidades son agrupaciones organizadas de personas –aunque su compleja estructura no sea visible- el proceso suele ser el mismo para los villorrios, pueblos y ciudades. La respuesta acerca de qué queremos y adonde vamos como comunidad local tenemos que definirla, construirla y trabajarla colectivamente “desde adentro hacia fuera” y “desde abajo hacia arriba”.

### **3. El principio de subsidiariedad indica que las personas y comunidades- que existen antes que el Estado- son las que generan el verdadero desarrollo<sup>7</sup>**

Todo lo anterior está dicho y escrito hace tiempo. Incluso hay instituciones que se nutren de esta óptica, como muchos gobiernos locales y no pocas organizaciones no gubernamentales. En algunos países desarrollados se

---

<sup>5</sup> Uno de los pasos esenciales y más difíciles de un proceso de desarrollo es la generación de acuerdos entre los actores locales, que permitan encauzar las energías y recursos tras fines comunes.

<sup>6</sup> Marco lógico: nos referimos al método favorito para elaborar proyectos de la banca internacional de desarrollo –Banco Mundial, BID- y de muchas agencias nacionales.

<sup>7</sup> ¿Las inversiones externas no son desarrollo? ¿La instalación de empresas internacionales no genera desarrollo? Contribuyen. Pero sólo en la medida en que la comunidad local se beneficia, progresa y se apropia del conocimiento generado. ¿De qué sirven las empresas maquileras que importan insumos, exportan productos, pagan salarios irrisorios, contaminan, se apropian del excedente y emigran en cualquier momento?

conoce y aplica el principio de subsidiariedad que, expresado de modo simple, afirma:

- El desarrollo lo hacen las personas y las comunidades. Éstas no pueden ser suplantadas en esa tarea, a menos que lo que se pretenda no sea desarrollo sino imposición de modelos externos.
- Las personas y comunidades conocen sus problemas y tienen capacidades y energías para solucionarlos. Los apoyos externos son convenientes en la medida que ayuden a los fines locales.
- Cuando una comunidad no puede solucionar sus propios problemas es bueno que las organizaciones públicas contribuyan a enfrentar y superar las dificultades. Pero tienen que hacerlo de manera subsidiaria. Es decir, sólo en la medida y por el tiempo que sea necesario.
- El nivel del Estado más cercano a las personas y comunidades es la municipalidad y debe ser ella primero -y preferentemente- quien intervenga para ayudar.
- Si los gobiernos locales son superados por las dimensiones del problema, entonces apoya el nivel intermedio del Estado. Si aún así no se logra superar las dificultades, interviene el gobierno central o, incluso, la comunidad internacional.
- El objeto principal de las intervenciones externas en la comunidad local, es que ésta desarrolle las capacidades suficientes para enfrentar sus problemas para luego gestionar las soluciones de manera autónoma.

Estos principios están establecidos en las legislaciones que regulan el funcionamiento de los gobiernos locales de buena parte de los países europeos. No en vano dichas naciones destinan una parte sustancial de los recursos gubernamentales a los gobiernos locales. En relación a ellos la situación de América Latina es precaria como se muestra en el cuadro.

<b>GASTO MUNICIPAL Y GASTO GUBERNAMENTAL TOTAL EN AMÉRICA LATINA Y EUROPA (En porcentajes)</b>			
<i>Europa</i>		<i>América Latina</i>	
1. Dinamarca	46.4	1. Colombia	22.0
2. Finlandia	36.4	2. Chile	12.9
3. Suecia	35.4	3. Bolivia	11.8
4. Noruega	34.1	4. Uruguay	11.0
5. Irlanda	25.1	5. Perú	9.2
6. Italia	24.4	6. México	5.1
7. Reino Unido	22.1	7. Costa Rica	3.5
8. Holanda	21.7	8. Paraguay	2.6
<i>Promedios</i>	<i>30.7</i>	<i>Promedios</i>	<i>9.7</i>

Fuente: Yearbook FMI 2003 y otros

#### **4. El subdesarrollo es, en gran medida, un proceso aprendido desde la “cultura de la pobreza”, reforzado por políticas inadecuadas de los gobiernos centrales**

Como es sabido, en América Latina vivimos bajo un centralismo asfixiante, que anula las iniciativas de muchas comunidades locales. Pero es más que eso. El centralismo está impregnado de paternalismo<sup>8</sup> y los gobernantes asumen sin dudar, que es a ellos a quienes les compete tomar unilateralmente las decisiones claves del desarrollo.

Una vez elaboradas y decididas, las políticas nacionales se “dejan caer” en los diversos territorios y sectores sociales. Peor aún, el paternalismo suele ir acompañado de un clientelismo<sup>9</sup> soterrado, que busca legitimar y mantener en el poder a los grupos que lo detentan.

Más allá de la crítica, lo importante es percibir que esta dinámica malsana ahoga los conocimientos e iniciativas de progreso presentes en las comunidades. Se produce así un círculo vicioso que ralentiza y detiene el desarrollo. Las comunidades “aprenden” que no saben lo suficiente, que no son capaces de determinar las políticas y, menos, de adoptar las soluciones correctas. Y que, si asumen una actitud pasiva y complaciente hacia el poder central, desde éste les “enviarán” las buenas soluciones que hacen falta. Sólo es cuestión de jugar bien el juego.

Hace tiempo que se sabe que la pobreza es, en gran medida, un síndrome de conductas aprendidas. Se asevera que hay una cultura de la pobreza que pasa de generación en generación de familias pobres<sup>10</sup>.

Lo que no se dice es que, a menudo, las conductas pasivas y dependientes son los resultados indeseables de las propias políticas gubernamentales, al ser estas elaboradas por lejanos expertos centrales, sin participación ciudadana alguna. Y que estas políticas cuentan, muchas veces, con el respaldo complaciente de agencias financieras y públicas de desarrollo nacional e internacional, que parecen aceptarlas como la única opción posible<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> El paternalismo es la conducta excesivamente protectora que asumen los gobiernos, instituciones públicas, partidos políticos e, incluso, ONGs, cuyo efecto nocivo es desestimular la iniciativa y capacidad emprendedora local.

<sup>9</sup> Recursos y favores dados por los gobiernos y políticos a la gente contra la entrega de sus votos.

<sup>10</sup> Ver: “Antropología de la pobreza” y “Los Hijos de Sánchez”, de Oscar Lewis entre otros textos.

<sup>11</sup> Sin duda hay excepciones. Por ejemplo los intentos de la Fundación Interamericana y los conceptos y experiencias que difunden es su revista “Desarrollo de Base”. No podría

## **5. Hay una forma correcta de promover el desarrollo: sostenerlo en la creatividad, energías y recursos de los actores sociales y habitantes del territorio local**

Lamentablemente, también hay variados ejemplos de “no desarrollo”. La instalación de maquinas manufactureras volátiles o de empresas mineras de enclaves, que extraen las riquezas y luego se marchan, dejando desocupación, problemas sociales y agujeros contaminados.

La observación de muchos procesos de buena gestión municipal nos ha llevado a una conclusión sencilla y tautológica: el desarrollo local es obra de las personas. Y se genera gracias a un círculo virtuoso de liderazgo democrático, buenos equipos profesionales, coordinación pública–pública efectiva, alianzas público-privadas y real participación ciudadana. Todo ello genera un ambiente de confianza creciente entre las personas y organizaciones<sup>12</sup>. Y se plasma en una institucionalidad local específica para el desarrollo.

Pero más que los paradigmas del buen gobierno local nos interesa responder a la pregunta: ¿cuál es el factor que hace la diferencia entre una situación de desarrollo y su carencia? Diríamos, de modo simple, que la diferencia clave la hacen las actitudes positivas plasmadas en la cultura local. Es decir, las comunidades que se desarrollan tienen una propensión a actuar de manera dinámica, creativa, emprendedora y tenaz.

El aprendizaje inducido por el desarrollo “importado” desde fuera del territorio insiste en introducir abstractos conocimientos librescos y en adiestrar en habilidades operativas seleccionadas por los proyectos venidos del exterior. El tema crucial del detonante local del desarrollo se escabulle. ¿Será casual?

¿Por qué las ciencias sociales no logran explicar y convencer –sin dejar lugar a dudas- de que el progreso sólo es posible de mediar culturas y conductas locales activas, responsables y productivas?

---

decirse lo mismo del Banco Mundial, del BID o de muchas agencias oficiales de los gobiernos autodenominados “donantes”.

<sup>12</sup> Ver: “Los Secretos del Buen Alcalde” IULA-Quito, 1993 y “El Buen Gobierno Local”, U Bolivariana, Santiago, 2005.



## **6. Cambiar el orden del aprendizaje: reforzar las actitudes positivas, desarrollar habilidades transformadoras y, luego, sistematizar el conocimiento abstracto**

Lo que hemos podido observar en el desarrollo de base es que los procesos más espontáneos y endógenos de desarrollo local se explican, antes que nada, por las actitudes y conductas positivas de los líderes y comunidades. Otro tanto ocurre con los alcaldes que encabezan buenas gestiones municipales. Para no parecer elitistas, recordemos que el liderazgo es una relación social. Es decir, el líder se define como tal porque aglutina seguidores. A su vez, la calidad de liderazgo está en que esos seguidores preserven su autonomía personal y pueden actuar ellos mismos como líderes.

De ese modo, se establecen encadenamientos de personas activas, convencidas y motivadas acerca de un cierto proyecto; poco importa si este es productivo, social o religioso. Surgen los emprendedores –calidad que no hay que reducir a empresarios<sup>13</sup>– capaces con su comunidad de torcerle la mano al destino y sacar adelante proyectos que inicialmente pueden haber parecido inviables. Estos hábiles y emprendedores liderazgos, en la medida que se multiplican, ayudan a desatar procesos sociales y a generar cultura e institucionalidad de desarrollo. Es decir, se estimulan los valores y conductas positivas, las que impregnan a la comunidad de convicciones y se traducen en acciones que llevan al desarrollo. Así, se genera progreso y mejora la calidad de vida de los habitantes del territorio local.

¿Y los tradicionales conocimientos teóricos y habilidades técnicas, no están presentes? Una buena práctica necesita de buena teoría, afirman los racionalistas. Porfiadamente, la vida suele funcionar al revés. Las teorías son explicaciones posteriores –o justificaciones intencionadas– de lo ya acontecido. En la realidad la gente capta, juzga y hace casi simultáneamente y, durante el proceso, intenta explicarse. Al final, la comunidad elabora una explicación o, incluso, construye una leyenda positiva de lo realizado.

Los padres suelen prevenir a sus hijos pequeños de los resultados adversos que puede tener la decisión de correr. Por ejemplo, tropezar y caer. El niño persiste en su empeño y efectivamente se cae. En ese momento se cristaliza el aprendizaje. En las comunidades ocurre otro tanto: motivación, voluntad, ensayo-error, aprendizaje. Esta es la secuencia normal que recorre la generación del saber social.

---

<sup>13</sup> El emprendimiento ha sido asumido como un atributo casi exclusivo de los empresarios. No es así, se trata de un atributo humano. Iniciativa, responsabilidad, sentido del riesgo, tenacidad, innovación están asociados al emprendimiento. Hay emprendedores sociales y emprendedores públicos. No todos los empresarios son emprendedores: algunos pueden ser simplemente especuladores.

Así se desarrollan destrezas y habilidades prácticas (cómo hacer las cosas) y se construye conocimiento útil. El desarrollo local genera mitos que lo retroalimentan. Este es un saber válido, manera astuta de grabar en la cultura los aprendizajes colectivos relevantes.

## **7. Los gobiernos centrales y las agencias de cooperación deben reinventar sus métodos haciéndolos más flexibles, sencillos, adaptados y participativos**

Vivimos en un mundo de complejidad creciente, lo que nos hace recordar las ideas de Teilhard de Chardin<sup>14</sup> que ligaba este proceso a una mayor humanidad (hominización). Pero la mayor complejidad conlleva dificultades para aprehenderla e interpretarla.

Empero, siempre ha sido así. El mundo posee una complejidad incomprensible. No es un fenómeno nuevo y por eso nuestros sentidos están hechos para actuar como filtros del exceso de información, desechando la mayor parte, para evitar la saturación. Nuestra mente construye modelos interpretativos automáticos de la realidad (mapas mentales). Lo realmente novedoso, es que el cambio hoy se percibe intensa y cotidianamente, lo que genera alta incertidumbre afectándonos mucho más. Pero la complejidad y el caos (Gleick y Seix, 1988) son fenómenos permanentes de la naturaleza y la vida social.

¿Qué ha cambiado entonces? Básicamente, que nuestros mecanismos para captar la realidad y nuestros modelos de interpretación de la misma, están desbordados por la cantidad y complejidad de la información disponible. Navegue por Internet y trate de examinar, leer y entender todo lo que encuentre interesante. Misión imposible.

Como no podemos reducir la complejidad –en verdad, nunca hemos podido– debemos crear mecanismos para simplificar el modo de captarla generando nuevos modelos de interpretación y aprendizaje. En suma, se trata de crear nuevos códigos o lenguajes para comunicarnos más sintéticamente y holísticamente que antes.

Es lo que está pasando en la actualidad. Brotan nuevos lenguajes que combinan texto, símbolos, imagen, sonido y música (Del Villar, 1998). Vean la publicidad. O los códigos simplificados que construyen los jóvenes al chatear y que, para muchos, destruyen el idioma clásico. En realidad, están construyendo otro nuevo. Internet obliga.

---

<sup>14</sup> Ver: La “complejidad conciencia” de Pierre Teilhard de Chardin, “El Fenómeno Humano”, Taurus, Madrid, 1974 y otros textos.

Pero las políticas públicas van en el sentido contrario. Se tornan cada vez más complejas, intrincadas e incomprensibles. Esto es bueno para los técnicos y burócratas, que se hacen indispensables. Pero no para la gente común y menos aún para los más pobres.

En el mundo de la complejidad es necesario simplificar, lo que no es nada de simple. Hay que elaborar políticas públicas sencillas, comprensibles, transparentes. El desafío que tienen los expertos en desarrollo no es crear mayor dificultad, sino hacer sencillo y didáctico lo complejo. Un desafío digno de grandes especialistas. ¿Estaremos a la altura?

#### **8. Menos métodos sofisticados y más involucramiento de los ciudadanos y actores sociales locales en los procesos de desarrollo.**

El “marco lógico”<sup>15</sup> de proyectos es un método bien ilógico para impulsar el progreso. El desarrollo humano es un proceso dinámico y complejo, del que podemos percibir su inicio, pero no la ruta por la que nos conduce y, menos aún, como va a concluir. De lo contrario no sería desarrollo humano libre. Luego, cualquier intento de “empaquetar” los procesos de desarrollo está condenado al fracaso.

Si pese a todo, nos vemos obligados a usar el marco lógico –u otras técnicas similares- estas deben corregirse introduciendo los principios de imprevisibilidad y flexibilidad en las rutas críticas imaginarias que le damos al avance de tal o cual proyecto. Pero queda claro –y las gentes lo saben- que el desarrollo de las personas y comunidades no se realiza nunca con la lógica lineal de la construcción de un puente.

Sin embargo, entendemos la preocupación de los expertos de los gobiernos centrales, de la banca internacional y de las agencias de desarrollo por asegurar que los proyectos obtengan los resultados previstos. Es decir, que los recursos sean usados de modo correcto (aunque cabe la pregunta: ¿correcto para quién?<sup>16</sup>). Pero los mediocres logros obtenidos deben cuestionarnos sobre la bondad de esos procedimientos. Si los métodos para generar progreso y bienestar no consiguen los resultados esperados, es que algo anda muy mal en la cooperación al desarrollo. Puede ser que, al igual

---

<sup>15</sup> Método para elaborar proyectos muy en boga en la banca internacional y en las agencias de desarrollo. Sospechamos que está hecho para obligar a los “subdesarrollados” a trazar una ruta comprensible y a manejar responsablemente los recursos. No estamos seguros que los resultados del “marco lógico” sean mejores proyectos, más desarrollo y una cooperación más efectiva.

<sup>16</sup> Es natural que la comunidad se quiera apropiarse de los recursos de un proyecto que ha sido inducido desde fuera, para hacer aquello que sienten como prioritario. Eso se llama “malversación” y es un delito. ¿No será que son las agencias gubernamentales (nacionales e internacionales) las que malversan los recursos de los ciudadanos induciendo proyectos que no han sido demandados por las comunidades locales?

que en muchos mercados, haya un exceso de intermediación. Demasiadas instituciones, nomenclaturas variadas, metodologías diversas, intereses contrarios, que actúan como sutiles filtros.

En un mundo cambiante, la única manera de tener éxito con las políticas públicas es involucrar plenamente a los ciudadanos. Es curioso que los expertos, autoridades e instituciones no se hayan dado cuenta suficientemente y llegado a un convencimiento pleno de ello. De hecho, si bien gobernantes y especialistas aprueban genéricamente la participación, muy pocos la aplican realmente<sup>17</sup>. Eso indica una muy débil convicción política. Es más, las políticas públicas la mayor parte de las veces no están diseñadas para incluir plenamente a los ciudadanos y sus organizaciones. Aún cuando el valor de la participación es obvio -en la medida que constituye el mecanismo idóneo para liberar las energías, compromisos y recursos locales- recordemos que:

- No hay salud pública efectiva si los usuarios no se responsabilizan y cambian sus hábitos inadecuados de vida y consumo. De hecho, la prevención en salud pública no es otra cosa que un ejercicio de participación. Debemos ser nuestros propios médicos.
- No hay territorio limpio, sin ciudadanos concientes que cuiden el ambiente. Debemos comportarnos en los lugares públicos como lo hacemos en nuestros hogares<sup>18</sup>. Es decir, ser agentes activos de la limpieza y cuidado preventivo del medio ambiente.
- La educación para el desarrollo –es decir, toda la educación- sólo puede funcionar si involucra plenamente a la comunidad de padres, profesores, alumnos y autoridades. Como aprendemos en gran medida por “modelaje” (viendo la conducta de otros) los educadores no son sólo los maestros, sino también los padres, líderes sociales y autoridades locales. Necesitamos de la participación de todos ellos.
- De modo similar, las culturas locales pervivirán si todos los actores se comprometen y hacen esfuerzos por respetar y cuidar las identidades, valores y patrimonios.
- La seguridad ciudadana sólo puede ser debidamente garantizada por vecinos activos que se apoderen, empoderen, hagan uso y cogestionen los espacios públicos locales.

---

<sup>17</sup> En América Latina se hace bastante consulta formal, pero no necesariamente hay participación. En esta última, los actores y ciudadanos se involucran en todo el proceso: diagnostican, elaboran soluciones, aportan recursos, llevan a cabo las soluciones (esto es clave), las evalúan y realizan el seguimiento posterior (el mantenimiento).

<sup>18</sup> Atirá es un municipio paraguayo que ganó un premio internacional como uno de los municipios más limpios del mundo. Más allá de la veracidad del reconocimiento, el hecho es que la comunidad “se creyó” la historia y actuó en consecuencia: calles limpias, postes pintados, letreros educativos, tiestos para la basura, árboles y flores. Atirá termina siendo una postal digna de una buena película.

- Un desarrollo económico local -endógeno, limpio y autosostenido- sólo puede ser garantizado por la acción sinérgica de coaliciones que integren a los emprendedores, las autoridades y la institucionalidad local en un vasto movimiento social de desarrollo productivo. Es decir, a empresarios, trabajadores, universidades, gobierno local, gremios y ciudadanos, todos ellos unidos para generar y sostener “clusters” de empresas productivas que creen “empleos decentes”<sup>19</sup>.
- Los principales activos del desarrollo local son las personas adecuadamente formadas y organizadas (ahora denominadas “capital humano” y “capital social”), el medio ambiente y la cultura.

En suma, un mundo complejo y cambiante como el actual sólo es plenamente gobernable si los vecinos, usuarios y ciudadanos se constituyen en agentes dinámicos, plenamente involucrados en políticas públicas abiertas, flexibles y participativas.

### **9. Para estimular el desarrollo es necesario relanzar la descentralización y optar por una “gestión participativa”, que empodere a las comunidades y ciudadanos**

Pese a la abrumadora evidencia sobre los negativos efectos del poder concentrado -tal vez la principal causa del subdesarrollo de América Latina- pensamos que un desarrollo humano y sustentable es posible (Elizalde, 2004). Esta es, en cierto modo, una afirmación de fe<sup>20</sup>. Empero, lo que encontramos en las comunidades locales que progresan es eso: férrea voluntad, tremenda esperanza, gran motivación, tenacidad y una fuerte convicción acerca del camino que recorren. Como afirma el título de un reciente libro sobre “resiliencia”<sup>21</sup>: no hay nada más realista que la esperanza (Cyrułnik et al, 2004).

Se afirma que los factores subjetivos del desarrollo –a saber, la voluntad, la capacidad emprendedora, la creatividad o la tenacidad, entre otros- pueden llegar a constituir la mitad de la explicación de un logro<sup>22</sup>; sin embargo, hay otra mitad de obstáculos materiales a resolver. ¿Qué es lo principal? De

---

<sup>19</sup> Concepto introducido por la Organización Internacional del Trabajo para referirse a empleos de calidad.

<sup>20</sup> La fe es una creencia cuya verdad no se puede demostrar. La fe en un dios es una de las formas de fe.

<sup>21</sup> La resiliencia es la actitud tenaz de aquellas personas pobres, enfermas o desvalidas que, contra todo pronóstico, logran salir adelante y conseguir sus metas de desarrollo personal. Se podría afirmar que las comunidades que se desarrollan, pese a tener todo en contra, constituyen colectivos de “resilientes”.

<sup>22</sup> La motivación del logro explica la mitad de los buenos resultados, según la teoría de la expectativa, de Hezberg. Del mismo modo, el “efecto placebo” contribuye a la mejoría de muchos enfermos que ignoran que la píldora que reciben no tiene componente activo alguno.

hecho, lo que se observa en las realidades locales es la preeminencia de las actitudes, cultura, valores y tenacidad colectivas como elementos desencadenantes de un movimiento social de desarrollo; por sobre el plan, la tecnología o, incluso, los recursos financieros. En el desarrollo local autostenido y endógeno, son los factores subjetivos los que atraen a los medios materiales y no la inversa<sup>23</sup>.

Están emergiendo progresivamente metodologías de apoyo al desarrollo, fundadas en sencillos y motivadores mecanismos participativos. Por ejemplo:

- En Ecuador se origina el método de la “planificación estratégica participativa”<sup>24</sup> consistente en conjuntos de talleres de trabajo con líderes y actores locales que, sucesivamente, diagnostican los problemas, elaboran las soluciones y asumen, sobre la marcha, compromisos de acción. Todo ello, con aporte de recursos locales y apoyo municipal. El tiempo dedicado a diagnosticar es mínimo y existe una continuidad sin ruptura durante el proceso, que se centra en la obtención de resultados efectivos en el menor plazo posible. El método tiene como elemento principal la motivación y compromiso de las personas y comunidades.
- En Brasil surge el “presupuesto participativo”<sup>25</sup>, que permite que parte sustancial de los recursos municipales de inversión se asignen mediante asambleas democráticas con las organizaciones y agentes sociales locales. El método no elude el conflicto, pero éste no se dirige contra la autoridad, sino es regulado por ella hasta lograr acuerdos colectivos, luego de complejas negociaciones. El método no resuelve sólo pequeños problemas, si bien estos son importantes durante los primeros ejercicios anuales, pronto la comunidad levanta la vista y centra su preocupación en dificultades más complejas, dando paso a proyectos cada vez más ambiciosos.
- A demanda de ciertos municipios brasileños, un grupo experto alemán crea el método PACA<sup>26</sup> para planificar el desarrollo económico local, preocupación actual de las municipalidades latinoamericanas. El método deja de lado los estudios previos densos y prioriza la acción colectiva inmediata para remover los obstáculos al crecimiento económico local. Se busca obtener reales resultados, al cabo de tres meses. El truco: el

---

<sup>23</sup> Casos como Villa El Salvador, Rafaela, el ABC de Sao Paulo o Santiago lo demuestran. Ver el capítulo 8, sobre desarrollo económico local, en “El Buen Gobierno Local”, U. Bolivariana, Santiago de Chile, 2005.

<sup>24</sup> El autor y experto principal del método es Gonzalo Darquea, de IULA CELCADEL, que lo prueba con espectaculares resultados en municipalidades de Ecuador, Paraguay, El Salvador y otros países.

<sup>25</sup> El caso más conocido es el de Porto Alegre –profusamente documentado-, no obstante el método es anterior y ha sido practicado, con varias modalidades, en muy diversos municipios del Brasil.

<sup>26</sup> “Participación y Acción para la Competitividad Local”. Ver: <http://www.paca-online.de/es>

involucramiento de los actores económicos y sociales del territorio. Los expertos externos, muy pocos, sólo apoyan.

En América Latina hay una búsqueda incesante de métodos simples y adaptados para apoyar los procesos de desarrollo<sup>27</sup>. Basados en la observación de múltiples casos de “buen gobierno local”<sup>28</sup> comparamos diversas prácticas de “gestión participativa”. Para nosotros esta constituye el estilo más efectivo de trabajo y liderazgo en los gobiernos locales, organizaciones sociales y empresas que tienen éxito en impulsar el desarrollo.

<b>PRÁCTICAS Y CONCEPTOS DE LA “GESTIÓN PARTICIPATIVA”</b> <sup>29</sup>			
<i>Idea clave</i>	<i>Concepto social</i>	<i>Concepto privado</i>	<i>Concepto municipalista</i>
Liderazgo y capacidad Emprendedora	Emprendedor social, Gerente público	Empresario privado, gerente de empresas	Liderazgo democrático de autoridades locales
Capital humano: las personas	Desarrollo de recursos humanos	Gestión de recursos humanos	Formación y trabajo de equipos profesionales
Capital social: organizaciones y redes informales	Construcción de ciudadanía. Participación comunitaria	Gestión centrada en el cliente Organización de consumidores	Gestión centrada en el ciudadano Participación ciudadana y de la sociedad civil
Asociativismo gremial y de servicios	Cooperativismo y organización social	Gremialismo empresarial	Asociativismo municipal
Cooperación entre instituciones de similar naturaleza	Coordinación pública - pública	Alianzas entre empresas privadas	Coordinación Interinstitucional
Acuerdos estables entre entes de distinta naturaleza y fines	Alianzas estratégicas	Alianzas estratégicas	Alianzas público privadas
Negociación y acuerdos para superar conflictos y lograr gobernabilidad	Educación cívica, solidaridad, militancia social	Círculos de calidad, Calidad total, Excelencia	Cultura de la Confianza

<sup>27</sup> Cooperantes como la GTZ alemana así lo han entendido y utilizan técnicas simples para la preparación del proyectos, como el denominado “Metaplán”, que permite visualizar y objetivar los debates de la comunidad, mediante tarjetas con textos breves, facilitando la implementación rápida de los proyectos

<sup>28</sup> Ver [www.municipium.cl](http://www.municipium.cl) Entre otros, hemos observado los casos de las municipalidades de Santiago (Chile), Cotacachi (Ecuador); Tacna y Villa El Salvador (Perú); San Ignacio-Guazú (Paraguay); Porto Alegre y el ABC de Sao Paulo (Brasil); Rafaela (Argentina); y Mérida (México).

<sup>29</sup> Extraído de “El Buen Gobierno Local” (capítulo 1, sección 5). Mario Rosales, Ediciones U. Bolivariana, Santiago de Chile, 2005. Elaborado en base a la observación de buenas prácticas de gestión municipal en varios países de América Latina

## 10. ¿Cómo apoyar el desarrollo local? 10 conductas recomendables para expertos externos

Las buenas prácticas se traducen en casos, conceptos y métodos. Todo esto se difunde y, muy a menudo, crea moda. Entonces, la intuición original pierde fuerza, al ser asumida de manera formal y burocrática transformándose en normas y procedimientos. Que todo cambie para que todo siga igual. Lo que fue una buena práctica puede terminar como herramienta roma. La clase política, las burocracias y tecnocracias tienen sus trucos para permanecer en el poder. Saben adaptarse, a lo menos formalmente. En América Latina todos se dicen participativos, pero pocos saben serlo.

Hay que volver a las fuentes. Las actitudes, factores subjetivos que gatillan el desarrollo, son bien conocidas: motivación, creatividad, emprendimiento, perseverancia, innovación, simplicidad. También las habilidades de los expertos externos, que son necesarias para apoyar y lograr buenos resultados. Entre ellas: saber escuchar y comunicarse, recuperar la humildad del forastero (agente externo), saber retirarse (cuando no se hace más falta). Es decir, creer en las personas y comunidades locales. Tal vez lo que parece fácil sea lo más exigente. Quienes trabajan en desarrollo local deben valorar lo simple (que no es sinónimo de fácil), el sentido común y, en especial, respetar la sabiduría local.

Exigente trabajo personal es asumir y apoyar el desarrollo local. Quien quiere ayudar debe, antes que nada, aprender a cambiarse a si mismo. He aquí un listado incompleto de las actitudes y aprendizajes necesarios para actuar como un buen agente de desarrollo local:

- *Al “elegir” el proyecto y territorio al cual apoyar, es preferible priorizar los procesos ya iniciados, larvados o a punto de explotar.* Es decir, buscar la presencia de factores subjetivos como liderazgo, equipos o cultura local emprendedora. Y, claro está, ciertas condiciones materiales mínimas. Lo mejor es arribar a petición de la comunidad y de sus autoridades, para hacer aquello que ellos demandan y necesitan. A la inversa, evitar “intervenir” donde no nos llaman, con propuestas no asumidas por los agentes locales.
- *Aprender a escuchar empáticamente.* Ponerse en el lugar de los que poseen los problemas. Una especie de “meditación social”<sup>30</sup> (escucha neutra abierta a los otros). Tener siempre en cuenta que quienes más saben de los problemas son aquellos que los sufren.

---

<sup>30</sup> La “meditación” -tan en boga para enfrentar el estrés moderno- ha sido definida como un escucha pasivo de si mismo. Del mismo modo, hay una escucha pasiva, comprensiva y empática de los otros comunitarios.



- *Estimular, ayudar y motivar a los líderes y actores locales*, para que extraigan del interior de sí mismos y del saber colectivo, las respuestas necesarias y que movilicen sus energías para llevarlas a cabo. No reemplazarlos, ni hacer el trabajo. Eso no sirve y, por el contrario, puede inhibir el esfuerzo local.
- *Comunicarse con conceptos y palabras sencillas*, usando el lenguaje y símbolos de la cultura local. La conceptualización sofisticada es una prueba de saber que nos damos a nosotros mismos, pero no suele ser útil en el desarrollo local ya que “agranda” las dificultades al hacerlas intrincadas e incomprensibles.
- *Ayudar a mediar en los inevitables conflictos locales*, sin tomar parte en las disputas (que generalmente son por asuntos de poder). Una de las pérdidas más importantes de energías para el desarrollo la constituyen los conflictos y reyertas que oponen, a menudo, a sus actores indispensables.
- *Entregar apoyo técnico experto, a escala de los problemas a resolver*. No más apoyo del necesario. Los profesionales suelen extralimitarse en su intervención, haciendo las cosas más complicadas de lo que hace falta. Tener en cuenta que las decisiones sobre desarrollo –incluidas las empresariales- casi siempre se toman con información insuficiente (desde el punto de vista de un técnico).
- *Comprender y respetar las estructuras de poder locales*. No intervenir en ellas, menos tomar partido entre eventuales “buenos” y “malos”. Más bien, cuidar la imagen de experto externo políticamente neutro, de modo de asegurar que los cambios en las estructuras de poder no dañen los objetivos de largo plazo del proceso. Una de las contribuciones mayores que pueden realizar los agentes externos es ayudar a dar estabilidad y continuidad a los procesos locales. Ese rol de “catalizador” puede ser más importante que el aporte de experticia o la inyección de recursos.
- *Ayudar a sistematizar el conocimiento local generado en el proceso de desarrollo*. Los actores locales no tienen ni la distancia, ni el tiempo para recabar datos, ordenar conceptos y, luego, difundirlos. Tal vez podamos ayudar en eso. No obstante, el conocimiento sistematizado debe ser siempre reconocido y validado por los actores locales. Debe ser asumido como saber propio pasando a ser parte de las historias positivas y de las “leyendas” sobre la propia capacidad, autoestima y potencial para hacer desarrollo autogenerado.

- *Aceptar que las comunidades socializan y se apropian de sus logros colectivos y... saber partir.* Todos son héroes después de una gran victoria. Tal vez eso redunde en que nuestro aporte no sea tan reconocido como quisiéramos (esa es una necesidad institucional o personal nuestra, no del grupo local)<sup>31</sup>. Eso es natural y bueno. La leyenda dirá que en la construcción del desarrollo todos los actores locales aportaron lo suyo y muchos escépticos se transformarán en convencidos. Es sano que así sea.
- *Desarrollarnos y crecer incesantemente como instituciones y personas.* El educador necesita ser educado. El sicoanalista, sicoanalizado. El sacerdote debe confesarse. El agente de desarrollo local debe actualizarse incesantemente, para sistematizar su experiencia y aprender de sus aciertos y errores. Además, es visto como un “modelo” de comportamiento a emular, aunque no lo quiera. Y eso obliga a hacer muy bien, en nosotros, lo que se propone a los otros.

*Santiago de Chile.*

## **Bibliografía.**

- Cyrulnik Boris et Alt. (2004) “El Realismo de la Esperanza, Gedisa, Barcelona
- Gleick James (1988), “Caos”, Seix Barral, Barcelona.
- Elizalde Antonio (2004), “*Desarrollo Humano y Ética para la Sustentabilidad*”. Universidad Bolivariana, CACID y PNUMA. Buenos Aires.
- Rosales Mario (2005), “*El Buen Gobierno Local*”, Ediciones U. Bolivariana, Santiago de Chile, 2005
- Del Villar Muñoz Rafael (1998), “*La Ruptura Epistémico del Video*”. Revista Chilena de Semiótica 3, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.
- “Participación y Acción para la Competitividad Local”.  
<http://www.paca-online.de/es>

---

<sup>31</sup> Hemos presenciado muchas veces verdaderos duelos entre instituciones que tratan de “adueñarse” de un proyecto. Suele expresarse en letreros institucionales que difunden el apoyo de tal o cual agencia nacional o internacional. Esta competencia le dice a la comunidad que su aporte es menor, ya que el proyecto, sus métodos y los recursos son gentiles “donaciones” de los agentes externos.