

ACTORES SOCIALES Y DESARROLLO LOCAL

Reflexiones desde la experiencia colombiana¹

Esperanza González R.²
Fabio E. Velásquez C.³

INTRODUCCION

El interés por lo local⁴, surgido a raíz de la crisis de los modelos de desarrollo estadocéntricos en América Latina⁵, sigue siendo una de los signos dominantes en la época⁶. A pesar de las tendencias hacia la concentración del capital, ligada en la última década a los procesos de globalización, así como a la re-centralización del poder en algunos países de la región, el fortalecimiento de los poderes, las economías y las sociedades locales y regionales sigue siendo una de las variables claves para enfrentar los retos del desarrollo humano.

Este reconocimiento de lo local como factor incidente en la búsqueda del bienestar ha centrado su atención en las dinámicas políticas (descentralización del Estado) y sociales (participación ciudadana en los asuntos públicos), pero no ha dado suficiente relevancia a los procesos económicos como parte sustancial del desarrollo, ni a su articulación con las otras dimensiones (políticas y socioculturales) de la vida local. Tales procesos siguen siendo vistos en América Latina –a diferencia de lo ocurrido en algunos países europeos- como el resultado de la combinación de políticas macroeconómicas y de la iniciativa de actores económicos nacionales y transnacionales, sin ninguna intervención de las estructuras y de los actores de orden local.

Sin embargo, el éxito obtenido por algunas experiencias de emprendimiento económico local en varias regiones europeas y, sobre todo, la extensión del desempleo y la pobreza en las áreas rurales y en los centros urbanos de nuestros países han comenzado a motivar una cierta conciencia y, en casos excepcionales, una acción de los gobiernos locales e intermedios orientada a promover el desarrollo en su territorio. Este ha sido el caso de ciudades grandes e intermedias que, respondiendo a las demandas de la economía global, han definido estrategias para incrementar la competitividad del territorio y atraer la inversión privada. De igual manera, en algunos países de la región los gobiernos locales han asumido –*de iure o de facto*–

¹ Ponencia presentada al Seminario Internacional Desarrollo Económico Local. Una Apuesta por el Futuro, Bogotá, Julio 25 a 27 de 2007.

² Socióloga, Presidenta Ejecutiva de Foro Nacional por Colombia.

³ Sociólogo, Director de la Unidad Ejecutora de Programas, Foro Nacional por Colombia.

⁴ Entendemos lo local en su acepción más amplia, como sinónimo de micro o meso-territorios subnacionales, cuya especificidad está dada por una cierta homogeneidad geográfica, económica, cultural y/o socio-política.

⁵ VELASQUEZ, Fabio, “Los horizontes de la descentralización en Colombia”, en *Revista Foro*, N° 29 , Bogotá, de 1996 .

⁶ GONZALEZ, Raúl, *Espacio local, sociedad y desarrollo. Razones de su valorización*, Santiago de Chile, PET, 1994.

competencias en materia de generación de empleo e ingresos y han adelantado programas en esa dirección⁷, como parte de estrategias más amplias e integrales de desarrollo.

Se abre así un nuevo horizonte en el manejo de los asuntos locales y en el papel de los actores involucrados en esa escala territorial. La descentralización en América Latina se enfocó en las últimas dos décadas fundamentalmente hacia la política social, en especial, la salud y la educación; hoy se advierte la necesidad de un viraje hacia las competencias en materia de desarrollo económico en cabeza de los gobiernos locales e intermedios, en la mira de actuar más integralmente en la tarea de la promoción de mejores niveles de vida para la población. Este viraje implica un cambio en el modelo de relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado y, en particular, en el papel de los actores sociales.

El objetivo de esta ponencia es examinar el rol de los actores sociales en el desarrollo local tomando como referente la experiencia colombiana. Para tal efecto, el trabajo está dividido en dos partes: en la primera se desarrolla una perspectiva conceptual sobre el desarrollo local⁸; en la segunda parte se sugieren algunas hipótesis sobre el caso colombiano. En la parte final se plantean algunas reflexiones de cara al futuro.

EL DESARROLLO LOCAL

a. Desarrollo local, sociedad local y globalización⁹

El desarrollo local puede ser entendido como el proceso por medio del cual distintos actores (locales y extra-locales, estatales y no estatales) intentan, a través de un esfuerzo convergente, no libre de tensiones y conflictos, y de una visión compartida de futuro, potenciar las energías y los recursos disponibles en un territorio con el fin de estimular el crecimiento económico y avanzar en el logro del bienestar para todos en un contexto de convivencia democrática entre diferentes, de justicia social entre desiguales y de inclusión política¹⁰.

Interesa señalar, de una parte, el papel que juega la articulación de dimensiones socio-culturales, económicas y políticas como base de la noción de desarrollo local y, de otra, el carácter de este último como proceso y, a la vez, como resultado de la acción conjunta, estratégica de los diferentes actores de la vida local. Es, en ese sentido, un proceso de fuerte raigambre social y política, en tanto implica la convergencia de intereses para el manejo de las

⁷ Bolivia y Chile han hecho avances en esa dirección.

⁸ Entendemos el desarrollo económico como un componente –sin duda relevante– del desarrollo local. Este trabajo parte del supuesto de que el concepto de desarrollo local ofrece un enfoque integral que permite ligar las dimensiones económicas, socioculturales y políticas del desarrollo a escala local.

⁹ Lo que sigue recoge en lo esencial los planteamientos hechos por Fabio Velásquez en “Desarrollo Local y globalización: una reflexión sobre América Latina”, en *Sociedad y Economía*, Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Universidad del Valle, N° 1, Septiembre de 2001, pp. 9-26.

¹⁰ La IAF lo define como “un proceso participativo en el que intervienen representantes de los diversos sectores de una localidad para definir una visión común de futuro, la cual forma el marco general para la planificación y ejecución de acciones destinadas a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la localidad” (VALENZUELA, David W., “Desarrollo local: ¿un nuevo paradigma?”, en WINCHESTER, Lucy y GALLICCHIO, Enrique (editores), *Territorio Local y Desarrollo. Experiencias en Chile y Uruguay*, Santiago de Chile, Ediciones SUR – CLAEH, 2003, p. 10.

distintas variables que inciden en la producción y distribución de la riqueza producida localmente.

Un referente importante del concepto es el de sociedad local, vista desde una doble dimensión: socioeconómica y cultural. Desde el punto de vista socioeconómico, se alude a la producción de riqueza generada en el territorio como “objeto de negociaciones entre los grupos socioeconómicos” y como “estructurante principal del sistema de relaciones de poder”¹¹. En otras palabras, “para que exista sociedad local debe haber riqueza generada localmente sobre la cual los actores locales ejercen un control decisivo, tanto en los aspectos técnico-productivos como en los referidos a la comercialización”¹². El sistema de actores se constituye, en consecuencia, a partir de la influencia que tenga cada uno de ellos sobre la utilización del excedente.

Pero existe un segundo nivel, el sociocultural, constituido por la historia y las tradiciones (acumulado simbólico) que cada sociedad local incorpora y transmite a sus miembros y que, a la vez, transforma en el tiempo. De esa manera, cada individuo se reconoce como parte del territorio y asume una determinada identidad colectiva: “Para que exista sociedad local es necesario que el conjunto humano que habita un territorio comparta rasgos identitarios comunes. Esto quiere decir que los individuos y los grupos constituyen una sociedad local cuando muestran una ‘manera de ser’ determinada que los distingue de otros individuos y otros grupos”¹³ y que en algún momento puede convertirse en un proyecto común.

Así, un territorio con determinados límites se convierte en sociedad local “cuando es portador de una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizados por sus miembros y cuando conforma un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riqueza. Dicho de otro modo, una sociedad local es un sistema de acción sobre un territorio limitado, capaz de producir valores comunes y bienes localmente gestionados”¹⁴

El desarrollo local no puede ser entendido por fuera de las coordenadas de la globalización. Para Giddens, la globalización es la intensificación de las relaciones sociales universales, en el sentido de que los acontecimientos que ocurren en un lugar en el planeta afectan la vida en otro lugar ubicado a distancia, lo que crea interdependencia económica y socio-cultural. Las fronteras que separan las sociedades nacionales se debilitan, se vuelven hasta cierto punto borrosas, y aumenta el impacto de las actividades transfronterizas¹⁵.

En el campo político, la globalización ha llevado a los Estados nacionales a entremezclarse con actores transnacionales, rompiendo la alianza entre sociedad de mercado, Estado¹⁶ y democracia, que caracterizó a la modernidad. Como sugiere Beck, la globalización ha ido configurando una sociedad y una economía mundial sin Estado ni gobierno mundial, lo que

¹¹ AROCENA, José, *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Montevideo: Universidad Católica – Taurus, 2001, p. 23.

¹² Idem.

¹³ Ibid., p. 24.

¹⁴ Idem.

¹⁵ GIDDENS, Anthony, *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, Madrid, Taurus, 1999.

¹⁶ En un comienzo, Estado subsidiario de la acción privada (Estado gendarme); posteriormente, Estado intervencionista.

favorece las oportunidades de acción y de poder suplementarias de empresas transnacionales que operan más allá del sistema político. En consecuencia, los Estados nacionales pierden capacidad de influencia y decisión sobre los procesos económicos, tecnológicos y culturales dentro de su propio territorio. Este se configura más a partir de decisiones de agentes supranacionales interesados en controlar cada vez más las variables locales relacionadas con su desempeño¹⁷, y de actores locales que ejercen algún tipo de control sobre su propio entorno.

Lo global se articula a lo local y le otorga nuevo significado, desarticulándolo y rearticulándolo, en un juego permanente de sinergias y tensiones¹⁸. La globalización ofrece oportunidades, pero también amenazas, con fuertes impactos sobre la sociedad local. Borja y Castells muestran esta doble cara de la relación así: “lo que caracteriza la nueva economía global es su carácter extraordinariamente incluyente y excluyente a la vez. Incluyente de lo que crea valor y de lo que se valora en cualquier país del mundo. Excluyente de lo que se devalúa o se minusvalora. Es a la vez un sistema dinámico, expansivo, y un sistema segregante y excluyente de sectores sociales, territorios y países”¹⁹.

La globalización socava la especificidad del territorio como unidad de producción y de consumo y como nicho de expresión cultural y de comunicación (segmentación, sociedad de flujos de información, asimetrías de poder). Pero, a la vez, lo global ofrece una oportunidad para que la articulación entre sociedad, economía, tecnología y cultura sea más eficaz a partir de una redefinición de lo local y de sus instituciones económicas, sociales y políticas, por lo menos en tres ámbitos: el de la productividad y la competitividad económicas (articulación entre el gobierno local y las empresas), el de la integración cultural de sociedades cada vez más diversas (solidaridad y tolerancia) y el de la representación política (legitimidad, adaptación a nuevas exigencias del entorno y capacidad de negociación de los actores locales, representados en su sistema político, con los actores transnacionales)²⁰.

En países como los nuestros, las relaciones entre lo local y lo global tienden a producir más efectos desestabilizadores que sinérgicos: la reconversión productiva, producto de la súbita apertura de las economías al mercado mundial, ha creado traumas internos, especialmente en el mercado laboral y en la distribución del ingreso, lo que aumenta los riesgos de exclusión de segmentos cada vez mayores de la población; a ello se suma la segregación socio-espacial y la desarticulación del territorio, el incremento de la inseguridad y la violencia y el monopolio de las decisiones políticas en manos de una élite que concentra el poder político, ligada generalmente a poderosos intereses económicos y subordinada a las directrices de los organismos transnacionales.

En esas circunstancias, el desarrollo local sigue siendo más un anhelo y un reto que una realidad, cuya apuesta consiste en aprovechar los recursos endógenos, obtener recursos externos y controlar los excedentes generados en función del mejoramiento de la calidad de vida en el territorio. Como señalan Winchester y Gallicchio, el desarrollo local “aparece como

¹⁷ BECK, Ulrich, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo respuestas a la globalización*, Buenos Aires, Paidós, 1998.

¹⁸ VELASQUEZ, Fabio, “Desarrollo Local y Globalización ...”, p. 18.

¹⁹ BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel, *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus, 1997, pp. 11-12.

²⁰ *Ibid.*

una nueva forma de mirar y de actuar desde el territorio en el nuevo contexto de la globalización. El desafío para las sociedades locales está planteado en términos de insertarse en forma competitiva en lo global, capitalizando al máximo sus capacidades locales y regionales a través de las estrategias de los diferentes actores en juego”²¹.

b. Los actores y el desarrollo local

Este último punto remite a una doble dimensión del desarrollo local: la intervención de actores ubicados en lugares diferentes de la estructura social y la importancia de que ellos construyan visiones estratégicas compartidas de territorio. En efecto, aunque parezca redundante, el desarrollo local supone la existencia de actores²² capaces de negociar su cooperación en la mira de definir escenarios de futuro que aseguren niveles cada vez mayores de bienestar para todos y todas, lo que pasa necesariamente por confrontar sus lecturas de la realidad, sus intereses y proyectos para producir una amalgama en la que la unidad de propósitos logre interpretar genuinamente la diversidad social, política y cultural de los actores en cuestión.

Esta convergencia entre cosmovisiones e intereses de los actores que inciden en la vida local no es un proceso fluido, sino, por el contrario, lleno de obstáculos y tensiones. Esto ocurre por varias razones: en primer lugar, porque en la vida local intervienen actores que desarrollan su actividad en escalas diferentes: la mayoría de ellos, en el nivel micro-local, otros en escalas supra-locales (regional, nacional y, cada vez más, internacional). En segundo lugar, porque el sistema de actores incluye agentes estatales y no estatales. Los primeros actúan supuestamente en función del interés público, mientras los segundos tienden a operar en función de intereses particulares y tienen dificultad para trascenderlos. Finalmente, porque las racionalidades que inspiran a los diferentes actores no son las mismas y, por momentos, se revelan como contradictorias: los actores políticos se ligan a lógicas de acumulación de poder; los agentes del mercado, a lógicas de acumulación de ganancias; y los actores sociales, a lógicas de bienestar y, por momentos, de solidaridad en defensa de sus propios intereses.

Esta diversidad de identidades y de racionalidades se expresa en códigos de comunicación y de actuación diferentes, que dificultan el diálogo y la concertación entre los actores y obligan a poner en marcha procesos de negociación de intereses como forma de construir acuerdos de convivencia y de definir metas compartidas. El desarrollo local se inserta en esta lógica de construcción de visiones compartidas a partir de intereses y racionalidades diferentes²³. Es, en consecuencia, una oportunidad para construir unidad a partir de la diversidad y, en últimas,

²¹ WINCHESTER, Lucy y GALLICCHIO, Enrique, op. cit., p.17.

²² Los actores locales son “individuos, grupos o instituciones cuyo sistema de acción coincide con los límites de la sociedad local”. Pueden ser definidos por el escenario en el que actúan y/o por su aporte al desarrollo local. En este segundo sentido, el actor local es entendido como agente de desarrollo: “bajo la fórmula actor local entendemos todos aquellos agentes que en el campo político, económico, social y cultural son portadores de propuestas que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales” (AROCENA, José, op. cit., p.44).

²³ “Los procesos actuales de desarrollo —escribe Arocena— y sus exigencias de afirmación de la diferencia están señalando la importancia de confrontar las distintas racionalidades de actores que se encuentran en la escena local. El perfil de la sociedad local debe construirse sobre un permanente esfuerzo de negociación entre las lógicas de acción diferentes, en la medida en que todas ellas son necesarias para potenciar los recursos locales (...) Esto significa definir puntos cruciales de acuerdo entre las diferentes lógicas de actor, más allá de las racionalidades de cada uno” (AROCENA; José, op. cit., p. 234-235)

para traducir en hechos los principios democráticos de solidaridad, libertad, igualdad y reconocimiento del “otro diferente”.

Visto en esa lógica, el desarrollo local es un ejercicio profundamente democrático que supone la multiplicación de prácticas participativas en todos los ámbitos de la vida local.

c. Desarrollo local y participación

En efecto, el desarrollo local se apoya en un concepto de ciudadanía activa según el cual los actores, portadores de conocimientos, experiencias, necesidades y habilidades públicas, se proyectan en el escenario público para asumir responsabilidades que trascienden la mera satisfacción de sus intereses particulares. El desarrollo local implica, por tanto, que los diferentes actores de la vida local adquieren un mayor compromiso en la construcción de una sociedad democrática y equitativa. En esa línea, como lo indica Boaventura de Sousa Santos, se abre la posibilidad para el ejercicio de una ciudadanía de alta intensidad que transforma las relaciones de poder en un sentido de responsabilidad compartida entre el Estado, la sociedad y los agentes económicos en la búsqueda del bienestar colectivo.

Esta noción de ciudadanía no sólo interpela a los individuos sino a sujetos colectivos, en especial a aquellos que tradicionalmente han sido excluidos de las decisiones públicas (mujeres, minorías étnicas y sexuales, jóvenes y grupos religiosos). Y los referencia no como ciudadanos abstractos sino como grupos con identidades que los diferencian y que, en esa medida, enriquecen el significado de la sociedad política como una comunidad heterogénea de intereses que comparte desde la diversidad objetivos comunes.

Los conceptos de ciudadanía activa y demodiversidad remiten necesariamente a una idea de fortalecimiento de lo público como espacio de visibilidad y de encuentro entre los diferentes actores, de deliberación sobre los problemas del territorio y sus soluciones, de definición de reglas de juego para la convivencia, de construcción –no exenta de tensiones y conflictos- de acuerdos sobre asuntos compartidos y de toma de decisiones sobre los problemas de la vida local. La democracia participativa adquiere sentido a partir de la articulación de esas nociones. Según Sader, las experiencias políticas que se amparan bajo el rótulo de “democracia participativa” se caracterizan por la afirmación del Estado de derecho, del planeamiento participativo, de la responsabilidad social de las empresas, de la participación de las mujeres en la lucha política y de la reivindicación de los derechos sociales. Le apuestan a una profundización de las relaciones entre los ciudadanos y las decisiones del poder político y a un rescate de los grupos minoritarios como actores sociales. Le apuntan a una reforma democrática del Estado en el sentido de acercamiento de los gobernantes a los gobernados y de control de los segundos sobre los primeros. Las iniciativas de democracia participativa buscan rescatar la dimensión pública y ciudadana de la política, sea a través de la movilización de sectores sociales interesados en la realización de políticas públicas, presionando a las autoridades para que tengan en cuenta sus puntos de vista y sus necesidades, sea a través de la transformación/flexibilización de las instituciones representativas para que abran las puertas a la voz de los ciudadanos²⁴.

²⁴ SADER, Emir, “Para outras democracias”, en SANTOS, Boaventura de Sousa (org.), *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002, pp. 651 y ss.

En una democracia participativa las relaciones entre el Estado y la ciudadanía son más cercanas: el Estado crea las condiciones de posibilidad para el ejercicio de los derechos, y los ciudadanos despliegan su capacidad de incidir en las decisiones públicas y de controlar la acción del Estado a través de mecanismos e instancias de participación²⁵.

A diferencia de la democracia representativa, la democracia participativa incentiva la intervención ciudadana en la vida pública. En la democracia representativa los ciudadanos, mediante el voto, transfieren su representación a un conjunto de agentes políticos que no siempre cumplen con la función de representarlos y de obtener beneficios para la colectividad. El mundo de la política se aleja cada vez más de los ciudadanos y su manejo está estrictamente ligado a las élites políticas elegidas por estos últimos. Así, “la política deviene una actividad particular, ejercida por grupos profesionalizados, responsables del manejo y la conducción de la sociedad a través del ejercicio del poder del Estado. La apatía política se convierte en regla y crea las condiciones para un creciente monopolio del Estado por parte de las élites económicas y políticas”²⁶. La democracia participativa intenta romper ese monopolio de las decisiones políticas y quebrar la apatía de los ciudadanos a través de la inserción de estos últimos en los asuntos públicos, de la presión para que sean escuchadas sus demandas y de la flexibilización de las instituciones de representación para que establezcan un diálogo más frecuente y abierto con la ciudadanía.

Así, pues, la articulación en el escenario público de actores diversos en la búsqueda de objetivos de beneficio colectivo es condición *sine qua non* del desarrollo local. Que éste sea participativo significa, por tanto, que es producto de la intervención directa o intermediada de actores diversos (los actores del desarrollo local)²⁷, quienes a través de la deliberación en el escenario público y de la acción colectiva van transitando por el sendero que ellos mismos acuerdan recorrer en busca de determinados estándares de bienestar. El desarrollo local está, en consecuencia, ligado al concepto de gobernabilidad democrática (acuerdos entre gobernantes y gobernados para la incorporación de demandas sociales a la toma de decisiones en la gestión pública)²⁸.

²⁵ La participación es entendida como un proceso en el que distintos agentes actúan de manera autónoma en función de intereses diversos en la mira de conseguir un conjunto de metas y resultados cuyo propósito es el mejoramiento de sus condiciones de vida. Es, en suma, un proceso ‘en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, género, de generación) intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política’ (VELASQUEZ, Fabio y GONZALEZ, Esperanza. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Fundación Corona, Bogotá, junio de 2003, p. 59).

²⁶ Velásquez C. Fabio, “Desarrollo Local y Participación Ciudadana. Reflexiones sobre la experiencia colombiana”. Ponencia presentada al Encuentro Latinoamericano “Retos del Desarrollo Local. Estrategias, escenarios, perspectivas”, Cuenca, Septiembre 19 a 21 de 2005.

²⁷ Como lo indica Arocena “el actor-agente de desarrollo local cuidará el equilibrio del medio natural, someterá las iniciativas de desarrollo al interés local, tratará de adaptar las tecnologías a las características de los sistemas locales de producción...La generación de este tipo de actores-agentes de desarrollo local es una de las condiciones decisivas para el éxito de los procesos de desarrollo local. Las políticas de formación de estos agentes deberían ocupar un lugar de primera prioridad en todo planteo de planificación descentralizada” (Arocena, José, “Descentralización y Actor Local”. El estado de la cuestión, Ponencia presentada al Encuentro Latinoamericano “Retos del Desarrollo Local. Estrategias, escenarios, perspectivas”, Cuenca, Septiembre 19 a 21 de 2005, pág. 13).

²⁸ “Democracia local es ciudadanía. Todos los hombres y mujeres que viven en las ciudades son y deben ser iguales en derechos políticos y sociales. No hay ciudadanía si no hay igualdad jurídica, sea cual sea el origen nacional o étnico. Por lo tanto es legítimo el derecho de todos los habitantes y de todas las familias a participar en

d. Estado, sociedad y mercado

Esta concepción del desarrollo local como proceso que implica la negociación entre actores y la participación de estos últimos en la construcción de consensos estratégicos se apoya en un modelo de relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado, diferente a los que han sido hegemónicos en América Latina desde la segunda post-guerra²⁹. En efecto, la “matriz clásica” de relaciones, dominante después de la segunda guerra mundial, otorgó al Estado el liderazgo de los procesos de modernización mediante el ejercicio de una triple función: económica, como promotor del modelo de “desarrollo hacia adentro”; social, como responsable de satisfacer las crecientes demandas de la población a través de la provisión directa de servicios y de la redistribución del ingreso a través del gasto público; finalmente, política, como garante del equilibrio de intereses y de la alianza sociopolítica entre diferentes clases sociales en torno al proyecto modernizador.

En ese marco, los agentes económicos y sociales aceptaron una condición de subordinación con respecto al Estado: los primeros, acogiéndose a las directrices del Estado intervencionista en materia de políticas públicas y, en particular, de políticas macroeconómicas; los segundos, colocándose como receptores y beneficiarios de la acción estatal y, en ciertos momentos, como fuente de demandas y reivindicaciones dirigidas a los organismos del Estado.

A comienzos de los años ochenta, la crisis de esta matriz de relaciones dio paso a nuevo modelo, en el que el mercado asumió el protagonismo, al tiempo que el Estado pasaba a ocupar un lugar secundario en la conducción del desarrollo. El nuevo modelo partía del supuesto de que era necesario desmontar las trabas (políticas) que obstaculizan la libre movilidad del capital y crear las condiciones para que las fuerzas del mercado se convirtieran en el principio regulador de los procesos económicos y sociales. Por su parte, la sociedad, de receptora pasiva de bienes y servicios provistos directamente por el Estado, pasó a ser, de un lado, autogestionaria de sus propias necesidades vía mercado y, de otro, cliente de los servicios prestados por los agentes privados. Era en el escenario de la oferta y la demanda –no en el del asistencialismo estatal- donde la sociedad debería buscar en adelante la satisfacción de sus necesidades.

Este modelo amplió sin embargo la brecha social, como lo señalan los informes sobre la situación social en América Latina publicados periódicamente por la CEPAL, e incrementó los factores de iniquidad en perjuicio de los sectores más pobres de la población. Los fenómenos de exclusión se hicieron cada vez más notorios, así como la tensión entre las metas de liberalización económica y fortalecimiento del mercado, de un lado, y las de democratización, de otro, sostenidas por demandas sociales de equidad en la distribución de la riqueza y de participación en las decisiones públicas.

Fue ese el punto de partida para la formulación de un nuevo modelo que ya no se centra en la primacía del Estado o del mercado, sino que involucra a todos los actores en la construcción de consensos estratégicos de desarrollo, en contextos de globalización y de recuperación del

la vida política local. Pero tampoco hay ciudadanía si hay exclusión local, si se constituyen guetos para la población inmigrante, si no se toleran las diferencias y las identidades de grupo y si se tolera la intolerancia” (BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel, op. cit., pp. 368-369).

²⁹ VELASQUEZ, Fabio, “Los horizontes de la descentralización en Colombia”, op. cit. , pp 35 y ss.

papel del Estado en la asignación de recursos y en la orientación de la economía. La idea es que Estado, mercado y sociedad, desarrollen, a través de mecanismos de concertación y a la luz de criterios de equidad, una acción complementaria para manejar, cada cual desde su propia esfera, los recursos del desarrollo a partir de metas definidas colectivamente (consensos estratégicos de desarrollo).

El Estado debe asumir en ese modelo un papel de liderazgo en la formulación de los consensos y debe tener una buena capacidad de convocatoria y de concertación con los demás actores. Se habla, entonces, de un Estado regulador y de un mercado y una sociedad que contribuyen, a través de su intervención en el escenario público, a definir metas y medios para alcanzar el desarrollo.

Es este modelo el que sustenta la visión del desarrollo local expuesta en páginas anteriores, sobre todo desde el punto de vista de la concertación entre actores (estatales y no estatales) y de la convergencia de intereses en torno a la creación y distribución de la riqueza en el territorio.

UNA MIRADA DEL CASO COLOMBIANO

Los elementos conceptuales que acaban de ser expuestos en la primera parte de este trabajo permiten formular algunas hipótesis de carácter general sobre el desarrollo local en Colombia. Se intentará mostrar que, a pesar de que la pobreza y las desigualdades sociales siguen siendo una cuestión relevante en el país, que afecta la vida de la gente en su territorio, y de que existen espacios y mecanismos para desarrollar procesos de concertación entre actores en el plano local, el tema del desarrollo local no hace parte de la agenda pública. A ello se suma un perfil de los actores locales, en particular de los actores sociales, que poco contribuye a la construcción de acuerdos estratégicos de desarrollo.

a. La pobreza y la infraestructura para la participación

La pobreza, como principal forma de exclusión social, sigue afectando a amplias capas de la población y se convierte en objeto de preocupación de las familias y de los gobiernos, tanto en el nivel nacional³⁰ como en el plano territorial³¹. A pesar de que los índices presentados oficialmente por la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad señalan una disminución de los niveles de pobreza y de indigencia en el nivel nacional a partir de 1999 (el porcentaje de población bajo la línea de pobreza pasó de 57.5% en 1999 a 49.2% en 2005, mientras que el porcentaje de población en pobreza extrema pasó de 25.4% a 14.7% en el mismo período³²), la situación sigue siendo preocupante, sobre todo porque la pobreza aparece en un contexto de amplias desigualdades sociales. Así lo revela la

³⁰ El gobierno del Presidente Uribe incluyó en su Plan de Desarrollo una estrategia de lucha contra la pobreza y le asignó un importante volumen de recursos para su ejecución, parte de los cuales provienen del recorte a las transferencias a los departamentos, los municipios y los resguardos indígenas.

³¹ La encuesta Bogotá Cómo Vamos de 2006 indica que lo que más ha afectado la situación económica de la familia ha sido la pérdida del empleo por parte de alguno de sus miembros (32%). Un año antes, la misma encuesta registraba para esa respuesta un porcentaje inferior (28%), lo que refleja una mayor preocupación de los bogotanos por la pérdida de empleo como factor de deterioro de la economía familiar.

³² Hay que señalar que una parte de esa reducción se debe al cambio de metodología en la medición del indicador. Otras mediciones, por ejemplo, la realizada por la Universidad Nacional, señalan índices mayores para el país.

evolución de la distribución del ingreso en el país, “una de las peores del mundo”, al decir del Director de la Misión³³: el índice de Gini pasó de 0,55 en 1991 a 0,60 en 1999 y en 2005 se ubicaba en el mismo nivel de 1991.

Los especialistas en el tema señalan que esa pobreza tiene un fuerte componente estructural³⁴ que solamente puede ser afectado a través de un cambio en el modelo de desarrollo, una modificación de las prioridades en materia de asignación de recursos y unas políticas con alto sentido de equidad que operen siempre en beneficio de los más pobres, aumentando sus capacidades y las oportunidades para acceder a los servicios necesarios para asegurar una existencia digna. Parte de esas estrategias pueden ser desarrolladas en el escenario local, a partir de una reorientación de la inversión pública, especialmente en materia de oferta de servicios sociales y de gasto redistributivo, en el marco de una articulación entre estrategias nacionales y territoriales, y a la luz del principio constitucional del Estado Social de Derecho.

La pobreza y la desigualdad, fuentes de una profunda exclusión social, son desde esa perspectiva una oportunidad ineludible para el impulso de estrategias de desarrollo local con carácter incluyente. Siendo ese un proceso que debe ser fruto de la concertación de voluntades e intereses en el escenario local, tal y como se señaló en páginas anteriores, la formulación y ejecución de dichas políticas debe contar con una infraestructura de la participación suficiente para canalizar la iniciativa ciudadana, deliberar sobre las propuestas gubernamentales y de otros sectores y concertar acuerdos de desarrollo local.

Esa infraestructura está disponible en Colombia³⁵. A través de la reforma municipal de 1986 y, posteriormente, de la nueva Carta constitucional de 1991 y sus desarrollos legislativos fueron creados un conjunto de mecanismos e instancias institucionales de participación ciudadana en diversos ámbitos de la vida pública local. Bajo el principio de que la participación es un derecho y, a la vez, un componente vital del ejercicio de la ciudadanía, se abrieron las puertas para que la ciudadanía pudiera tener algún grado de presencia e incidencia en las decisiones públicas, especialmente en el ámbito local, garantizando así –por lo menos en la norma- un sistema político democrático, transparente y eficiente en el cumplimiento de sus funciones.

La amplia infraestructura institucional para el ejercicio de la participación ciudadana comprende mecanismos para la intervención directa de la ciudadanía en la toma de decisiones, reglamentados mediante la ley 134 de 1994 (iniciativa legislativa, referendo, consulta popular, cabildos abiertos, revocatoria del mandato, etc.), así como instancias sectoriales (salud, educación, deporte, ordenamiento territorial, servicios públicos, cultura, medio ambiente, política social, prevención de desastres, recreación, seguridad ciudadana) y poblacionales

³³ NUÑEZ, Jairo, “Un resumen de las estrategias para reducir la pobreza y la desigualdad”, en *Cómo avanzar hacia una Bogotá sin pobreza*, Bogotá: PNUD, 2007, pp. 32-33

³⁴ “La pobreza en el contexto de una estructura social, política y económica como la colombiana no es una anomalía temporal. La pobreza es fruto y resultado de un proceso profundo de exclusión social, en todas y cada una de las instancias de acción determinante de la sociedad. Se requiere aprehender la pobreza como proceso social, a fin de poder atinar de una manera más acertada en las estrategias públicas, pero también privadas, para el desmonte de los factores primigenios de la pobreza” (GARAY, Luis Jorge, “En torno a un sistema de protección y seguridad social para la inclusión: a propósito del caso de Bogotá”, en *Cómo avanzar hacia una Bogotá sin pobreza*, Bogotá: PNUD, 2007, p. 67).

³⁵ VELASQUEZ, Fabio y GONZALEZ, Esperanza, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá: Fundación Corona, 2003.

(jóvenes, mujeres, étnias, niñez, población desplazada) y órganos de control social de la gestión pública. Una tercera parte de estos espacios tienen funciones de negociación y concertación³⁶. A ellos se suman los espacios no institucionales de encuentro, deliberación y negociación, fruto de la iniciativa ciudadana o gubernamental, que han sido creados para enfrentar y resolver problemas y situaciones concretas y que complementan los canales de diálogo institucionalmente establecidos.

La intención de los legisladores fue democratizar la gestión pública mediante el fortalecimiento de las instancias de representación ciudadana; garantizar la transparencia de la gestión y el control ciudadano de las conductas públicas y propiciar el acercamiento entre el gobierno y los distintos sectores sociales en la mira de reducir inconformidades y asegurar mejores condiciones de vida para la población.

Sin duda alguna, esos canales son perfectibles. Los estudios realizados hasta el presente³⁷ señalan deficiencias en la reglamentación de dichos espacios (dispersión normativa, reglamentarismo excesivo que vuelve engorrosa la participación y reduce su alcance, fetichismo legal), en el diseño de políticas para su promoción (algunas autoridades públicas siguen presentando resistencias a su reglamentación y uso, incluso cuando es obligatorio crearlos y garantizar su funcionamiento; otros intentan limitar su alcance e, incluso, controlarlos y volverlos funcionales a sus decisiones) y en su uso por parte de la población (conductas corporativas en dichos espacios, tensiones entre líderes sociales y agentes políticos, polimembresía, elitización y burocratización de las instancias de participación). A ello se suma el impacto del conflicto armado, que ha afectado negativamente el ejercicio del liderazgo social y político en el escenario público, y el alejamiento de los sectores más pobres de la población de dichos espacios en tanto sus preocupaciones están más circunscritas a la solución de sus apremiantes necesidades y su desconfianza hacia la institucionalidad pública es notoria, a no ser que esta última les garantice respuestas inmediatas a sus demandas.

No obstante, la reglamentación y la operación de esos espacios han tenido efectos positivos en varios aspectos: han propiciado una difusión del lenguaje de la participación entre gobernantes y gobernados y una actitud pro-participación que hace un cuarto de siglo no hacían parte del imaginario político de los colombianos; han creado, a través de una gran cantidad y variedad de experiencias participativas, las condiciones para que distintos sectores de la población tengan algún grado de incidencia en las decisiones públicas; han obligado en cierta manera a las autoridades públicas a democratizar sus procedimientos y sus decisiones y a abrirse al escrutinio público, a través de procedimientos diversos como la planeación territorial, el diseño de políticas públicas, los presupuestos participativos, la rendición de cuentas y el control ciudadano de la gestión pública.; han incrementado, así sea levemente, los niveles de asociatividad de la población, propiciando de esta manera canales de deliberación y cooperación³⁸; en fin, han creado puentes de comunicación entre las autoridades públicas y la ciudadanía, claves para el diseño y la implementación de apuestas colectivas de futuro.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

³⁸ La encuesta de opinión realizada en el estudio de Velásquez y González revela que para el 56.7% de los encuestados los espacios de participación han contribuido a crear lazos de confianza y solidaridad, y a fortalecer el tejido social y la movilización ciudadana en diferentes escenarios territoriales.

La planeación participativa ha sido uno de los escenarios que más ha propiciado la intervención ciudadana en los asuntos públicos, en la medida en que ha contribuido a crear espacios públicos de concertación local, es decir, espacios heterogéneos, diversos y de alta complejidad cuya función no es otra que permitir el acercamiento y la articulación de actores y aumentar los niveles de confianza entre ellos para la gestión de procesos de desarrollo. A través de ellos, la ciudadanía puede establecer una relación directa con los agentes estatales y contribuir a la definición de políticas acordes con sus necesidades, guiadas por criterios de equidad e inclusión.

Lo dicho hasta aquí muestra que existen en Colombia dos condiciones básicas para la puesta en marcha de estrategias de desarrollo local: de un lado, la necesidad de emprender una cruzada contra la pobreza y las desigualdades sociales; de otro, la existencia de un conjunto de instrumentos para el diálogo, la deliberación y la concertación que no existían hace poco tiempo y que, a pesar de sus deficiencias, tienen un alto potencial democrático.

b. La agenda pública y el perfil de los actores

Sin embargo, aunque el desarrollo local no está ausente en la agenda pública, no constituye aún una prioridad para las autoridades locales, ni tampoco para el grueso de la población. Además, el perfil dominante de los actores sociales que se involucran en procesos de participación no contribuye necesariamente a la construcción de acuerdos colectivos.

El desarrollo local no está claramente consagrado en las atribuciones y competencias asignadas a las entidades territoriales. Estas se refieren fundamentalmente a la prestación de servicios sociales (educación, salud, agua potable y saneamiento básico, recreación y deporte, atención a grupos vulnerables, entre otras). La única posibilidad que tendrían municipios y departamentos de promover el desarrollo local es a través del ejercicio de su función como responsables de la planeación del desarrollo socio-económico y territorial.

La norma contempla, además, la creación de formas asociativas entre municipios de un departamento para promover el desarrollo local (Art. 148 de Ley 136 de 1994) a través de la prestación de servicios públicos y la ejecución de obras que posibiliten el desarrollo integral de los territorios, la cooperación para mejorar la economía local y la construcción de infraestructuras. La ley 715 de 2001 señala como atribuciones de las entidades territoriales las de promover y financiar proyectos de desarrollo del área rural; prestar el servicio de asistencia técnica agropecuaria y promover mecanismos para que los pequeños y medianos productores se asocien; promover el empleo, la asesoría empresarial, la apropiación tecnológica y la asociación y alianzas para el desarrollo empresarial e industrial del municipio. Contempla igualmente otras herramientas para el desarrollo económico local y regional, entre las cuales están los acuerdos de competitividad, los planes estratégicos exportadores regionales, las agendas regionales de ciencia y tecnología y las agendas internas sobre acuerdos comerciales.

El uso de estas atribuciones e instrumentos para el desarrollo local es sin embargo aún muy precario por parte de las autoridades públicas, especialmente en pequeños municipios. El tema no es considerado como prioridad de la gestión pública, lo que explica la escasez de

experiencias en este campo³⁹. Solamente en las ciudades capitales existen diseños institucionales (Secretarías de Desarrollo Económico) para la promoción de la competitividad, la generación de empleo y, en algunos casos, la inserción en los mercados mundiales.

Por su parte, los actores económicos tampoco miran la construcción de acuerdos de desarrollo local como una prioridad dentro de sus estrategias y se limitan a esperar la aprobación de incentivos económicos y tributarios para la inversión en determinados territorios, sin que ello se acople a una estrategia concertada con el sector público y con la sociedad local.

En lo que respecta a los actores sociales (organizaciones de base, ONG, academia, iglesias, medios de comunicación, Fundaciones, etc.), ¿qué tanta capacidad han mostrado para movilizarse y articularse con otros actores en función del desarrollo local? En general, son más notorias las debilidades que las fortalezas. En primer lugar, no todos cuentan con los recursos (de tiempo, de conocimiento, de información, económicos, técnicos, etc.) necesarios para intervenir en este campo, lo que dificulta la construcción de identidades y disminuye severamente su capacidad de incidencia en las decisiones colectivas. Esto le resta potencialidad a las prácticas participativas y se convierte en un obstáculo para relacionarse entre sí, actuar conjuntamente y proyectarse hacia los espacios de concertación. Un tema central es el de la carencia de información como obstáculo a la participación. El estudio ya citado de Velásquez y González señala ese factor como uno de las barreras aún no superadas por los actores sociales⁴⁰. Así, éstos operan más con la intuición que con datos precisos y fidedignos que les permitan comprender mejor lo que ocurre en su entorno y tomar las decisiones más adecuadas.

En segundo lugar, para ejercer el derecho a la participación se requiere que los actores cuenten con una mínima calificación técnica y política, expresada en el manejo de conocimientos y destrezas que les permita construir iniciativas, convocar a otros, movilizarse, deliberar, negociar, articularse, definir retos y operar procesos. En Colombia existen carencias en esa materia, frente a las cuales el Estado apenas comienza a desarrollar algunos proyectos orientados a la generación de habilidades individuales y colectivas para el desarrollo local (escuelas de formación ciudadana, fortalecimiento y acompañamiento a líderes y organizaciones sociales), a los que aún no se les brinda todavía recursos financieros suficientes. Esto coloca a los actores sociales en una cierta posición de desventaja frente a los agentes económicos y al Estado.

De otro lado, el desarrollo local se potencia si en un determinado territorio existe una tradición de organización y movilización social. La organización social permite incentivar la intervención y movilización de actores; potenciar los espacios y escenarios de participación; estimular los emprendimientos locales e incidir en el diseño de la política pública. Una sociedad local en la que se han tejido redes de compromiso, confianza y cooperación es mucho más capaz de enfrentar las tareas del desarrollo local. En Colombia, varios estudios han demostrado una densificación del tejido social, entre otras cosas por la multiplicación de espacios de participación.

³⁹ Algunas ONG y organismos de cooperación internacional han tratado de promover programas en esa dirección, especialmente en materia de proyectos productivos.

⁴⁰ VELASQUEZ, Fabio y GONZALEZ, Esperanza, op. cit., capítulo 4.

Sin embargo, ese tejido organizativo posee debilidades, entre las cuales se destacan la brecha creciente entre líderes y base sociales; la fuerte tendencia hacia el caudillismo y el autoritarismo en el seno de las organizaciones; la escasa autonomía de estas últimas con respecto a los partidos; su dificultad para articularse y cooperar, explicada en buena parte por la desconfianza mutua.

Finalmente, como ya se señaló, el conflicto armado es un factor que incide negativamente en el desempeño de los actores locales. Es un freno a la participación en la medida en que el poder de las armas sustituye al poder de la deliberación y de la construcción democrática de consensos. En algunos casos, sin embargo, el conflicto ha sido un factor de movilización del conjunto de la población en torno a banderas de no-violencia, de conciliación y de paz. Varios son los ejemplos que se han dado en nuestro país: Tarso, Comunidades indígenas, Mogotes, municipios del Magdalena Medio, etc.

CONSIDERACIONES FINALES

Existe un amplio trecho por recorrer en la ruta del desarrollo local en Colombia, en lo que respecta a la implantación de un nuevo tipo de relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado, y en particular, al papel de los actores sociales. Sobre el primer aspecto, es preciso atender a un doble criterio: de un lado, en cuanto a su contenido, tales relaciones deben estar inspiradas por criterios de equidad y de desarrollo humano. De otro, en cuanto a los procedimientos, es preciso implantar una cultura de la negociación y la concertación entre actores diferentes.

Infortunadamente, no es ese el talante de lo que hacemos actualmente en Colombia, por lo menos en lo que respecta a la acción gubernamental. Las apuestas neoliberales, que buscan reducir la intervención del Estado y defienden a capa y espada la mayor eficiencia del mercado en la asignación de recursos, siguen dominando la escena pública y definen a su manera el papel de los actores sociales como autogestores de sus propias necesidades por la vía del mercado. De ahí la necesidad de una reforma del Estado que recupere su papel como regulador de la vida económica y social y le tienda la mano a quien más la necesita, en función de un principio de equidad, para garantizarle el pleno ejercicio de sus derechos.

En relación con los actores sociales y su rol en el desarrollo local son varias las tareas que se debe adelantar para mejorar y potenciar su intervención. Una primera se refiere la generación de habilidades y capacidades técnicas y políticas para facilitar su inserción en el escenario público. Esto significa promover cambios fundamentales en la cultura política, de manera que los actores sociales desempeñen un papel más visible en la promoción del desarrollo local y se conviertan en agentes de este último. En otras palabras, es necesario robustecer las capacidades de pensar, de actuar y de ser.

Ligado con lo anterior, se requiere incentivar un mayor acercamiento de los actores sociales al ámbito público a través de las formas institucionales y no institucionales de participación ciudadana. El aprovechamiento de dichas instancias tiene un efecto altamente positivo en los resultados esperados del desarrollo local. Las autoridades locales, la ciudadanía en general y sus líderes y organizaciones sociales tienen la tarea de fortalecer los canales formales e

informales de participación garantizando su efectividad, especialmente en la generación de desarrollo local.

De otro lado, se deben introducir cambios en las formas de organización social para impulsar la articulación de esfuerzos y la agregación de intereses. Los gobiernos locales, las entidades privadas y las mismas organizaciones sociales deben trabajar en la densificación y la articulación del tejido social, como medio para el logro de una mejor calidad de vida de la población. Ello significa para los actores sociales estar abiertos a interactuar con otros actores del desarrollo (económicos y políticos) en la perspectiva de poner en marcha proyectos que redunden en bienestar colectivo. Aquí es clave la generación de confianza mutua para abrir escenarios de deliberación y concertación que conduzcan a decisiones en beneficio del conjunto de la sociedad.

La agenda pública debe incorporar el desarrollo local como un objeto prioritario de debate y de acción. Tanto las autoridades públicas como los actores económicos y sociales deben converger en esa meta. En esa línea, la planeación del desarrollo socio-económico y territorial es un instrumento valioso, pues permite la deliberación, la conjunción de esfuerzos y la definición colectiva de metas y procedimientos. Ello supone incorporar el desarrollo local como una competencia de las entidades territoriales y crear una conciencia, hasta ahora muy precaria, sobre la importancia que tiene este campo de intervención social y política para el logro de mejores condiciones de vida en el país.

BIBLIOGRAFÍA

AROCENA, José, *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Montevideo: Universidad Católica – Taurus, 2001.

Arocena, José, “Descentralización y Actor Local”. El estado de la cuestión, Ponencia presentada al Encuentro Latinoamericano “Retos del Desarrollo Local. Estrategias, escenarios, perspectivas”, Cuenca, Septiembre 19 a 21 de 2005

BECK, Ulrich, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo respuestas a la globalización*, Buenos Aires, Paidós, 1998

BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel, *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus, 1997

GIDDENS, Anthony, *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, Madrid, Taurus, 1999.

GONZALEZ, Raúl, *Espacio local, sociedad y desarrollo. Razones de su valorización*, Santiago de Chile, PET, 1994

NUÑEZ, Jairo, “Un resumen de las estrategias para reducir la pobreza y la desigualdad”, en *Cómo avanzar hacia una Bogotá sin pobreza*, Bogotá: PNUD, 2007

SADER, Emir, “Para outras democracias”, en SANTOS, Boaventura de Sousa (org.), *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002

VELASQUEZ, Fabio, “Los horizontes de la descentralización en Colombia”, en *Revista Foro*, N° 29 , Bogotá, de 1996.

VELASQUEZ, Fabio y GONZALEZ, Esperanza, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá: Fundación Corona, 2003.

Velásquez C. Fabio, “Desarrollo Local y Participación Ciudadana. Reflexiones sobre la experiencia colombiana”. Ponencia presentada al Encuentro Latinoamericano “Retos del Desarrollo Local. Estrategias, escenarios, perspectivas”, Cuenca, Septiembre 19 a 21 de 2005.

WINCHESTER, Lucy y GALLICCHIO, Enrique (editores), *Territorio Local y Desarrollo. Experiencias en Chile y Uruguay*, Santiago de Chile, Ediciones SUR –CLAEH, 2003.

