

## ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS DEL DESARROLLO TERRITORIAL<sup>1</sup>

**MARIA ISABEL REMY**

La construcción de una nueva hipótesis de desarrollo, la que ubica en la gestión participativa de un territorio y sus potencialidades una nueva alternativa de desarrollo, tiene, cuando menos, dos vertientes que interesa brevemente explorar.

Por un lado, el territorio compartido, la localidad, la región, aparece como un refugio de identidad y de acción colectiva, ante la crisis de las tradicionales formas de "proximidad" (la fábrica, el sector productivo o la política partidaria) asociada a las crecientes restricciones de política económica de los estados nacionales y la desregulación y flexibilización de los mercados (entre ellos, el del trabajo). Por otro lado, las posibilidades de un desarrollo integral y territorialmente equilibrado, más endógeno por sustentarse en los recursos propios y sus potencialidades, aparece como alternativa a las enormes limitaciones del desarrollo sectorial de base urbano-industrial y su modelo de funcionamiento (concentración, intensificación, producción en serie, etc.) "aplicado" a los demás sectores (la agricultura en particular, pero incluso los servicios) y, particularmente a sus nocivos efectos sobre el ambiente.

Un elemento adicional, que remarca y la importancia el potencial de propuestas de desarrollo local con un enfoque integrador y no sectorial en el Perú y, en general, en América Latina, son los procesos de urbanización del campo y desarrollo de ciudades intermedias que transforman las tradicionales relaciones de oposición ciudad/campo, producen espacios locales más integrados, diversificados y dinámicos, con localización de servicios y hasta empresas de transformación agroindustrial cercanos al productor, donde el territorio compartido se hace más denso de relaciones y más evidente en sus mutuos requerimientos. Estrategias de cadenas productivas se hacen más factibles, así como condiciones para agendas comunes de gestión pública local.

---

<sup>1</sup> REMY, María Isabel. "Análisis de experiencias de desarrollo territorial". En: *Aportes a la descentralización y al desarrollo local, Cuaderno Descentralista N° 9*. Primera Edición, A4 Impresores, Lima, Abril 2003, Pág. 101-120.

Un primer rasgo que interesa destacar de lo dicho es que si, como alternativa a la crisis de los referentes sectoriales y las políticas nacionales de modelo homogéneo, el sustento del desarrollo es el territorio preciso, con sus particulares recursos, gestionado por los particulares actores que lo comparten y que definen sus objetivos en función de sus intereses y potencialidades, el terreno del desarrollo territorial no es el de los modelos, sino el de lo singular. El desarrollo propuesto y gestionado desde los actores capaces de iniciativa, resulta en un proceso autodefinido en sus propios objetivos y mecanismos.

Así, no hay (no habría) pues **un** modelo nuevo qué aplicar. Más bien, inventarios de casos, comparación de estrategias/logros/ costos, o intercambios de experiencias, sugerirían —por el momento— el camino de aprendizajes por imitación/adaptación en función de objetivos que, por definición, no son, salvo en su generalidad (“el progreso” “la calidad de vida”) los mismos.

Más allá de sus de sus enormes posibilidades, algunas de ellas materia de este documento, es importante también remarcar que el enfoque del desarrollo territorial no es el remedio a todos los males de la globalización, el desempleo y la crisis de los sistemas de representación. José Arocena, autor de la ponencia inaugural de la Conferencia Internacional “Descentralización, desarrollo económico local y participación”<sup>2</sup>, alerta sobre algunos riesgos de una aproximación simplista a “lo local”, que fácilmente puede convertirse en el territorio de nuevas utopías simplificadoras de la realidad: “lo pequeño es hermoso” y suficiente; “el pueblo” imaginado como honesto frente a los representantes políticos corruptos; la pequeña localidad imaginada armoniosa, homogénea y refugio cálido frente a la urbe deshumanizada...

En este orden de simplificación, hay propuestas en las que el espacio local aparece como el territorio de la armonía, donde el “bien común” es evidente para todos y basta sentarse en una mesa y abrir (casi físicamente “destapar”) “la participación” para que éste salga a la luz. Así, planear el desarrollo de un espacio territorial significaría poco más o menos, convocar a todos e invitar un facilitador que, armado de papelógrafo y tarjetas, plasma en una visión y unos objetivos estratégicos, la nueva la clave del progreso. La

---

2 La Conferencia, organizada por el CEDER de Arequipa, debió realizarse precisamente los días en que esa ciudad protestaba violentamente contra la decisión del Gobierno Central de privatizar dos empresas regionales de energía en contra de la opinión —varias veces expresada— de la población. La documentación con casos de diferentes países de América Latina que no pudo discutirse constituye la base de casos de este trabajo. La movilización que impidió su discusión, podría constituir ella misma, un caso de exigencia de condiciones para el desarrollo local y de extrema ceguera de los gobernantes ante los nuevos sustentos del desarrollo.

precariedad de muchos procesos de planeamiento concertado, que “se caen” en cuanto las rutinas de la democracia se vuelven a activar (una elección de alcalde, por ejemplo) ilustra sobre la complejidad de las variables y los intereses en juego en los espacios locales que es fundamental no perder de vista.

Más difícil de tratar es el tema de la afirmación de lo singular en relación a las políticas generales. Si bien casos de pensamiento autárquico no son ya muchos<sup>3</sup>, fórmulas del estilo “pensar globalmente y actuar localmente” no resuelven en realidad la cuestión de la intervención en políticas nacionales (macroeconómicas, monetarias, de fronteras, de comercio exterior, de alianzas internacionales...) determinantes de las opciones posibles en los espacios subnacionales. Arocena señala la necesidad de mantener una **tensión** (no una opción ni una armonía) entre el desarrollo de los territorios singulares, y las condiciones generales asociadas a políticas nacionales. El tema, sólo desde el desarrollo territorial y sus estrategias de movilizar actores locales, no queda resuelto.

La cuestión de las políticas nacionales se hace más sensible para los alcances de procesos de desarrollo territorial cuando éstas, precisamente, definen los marcos de acción posible de los niveles de gobiernos subnacionales, es decir, las definiciones de políticas de descentralización donde el tema mismo enfrenta el problema de establecer una normatividad nacional (por definición, homogénea) que permita el desarrollo de diferencias.

La experiencia de descentralización española, presentada en la Conferencia sobre “Descentralización...”, es particularmente ilustrativa del manejo de esta tensión entre lo nacional y lo singular. A diferencia de lo que normalmente se hace, que las legislaciones de descentralización contienen listas —de definición altamente conflictiva— de las competencias exclusivas y compartidas que el Gobierno Central “transfiere” a los órganos regionales y locales de gobierno, el marco legal común de creación de gobiernos autonómicos en España definió sólo las competencias exclusivas que por bases constitucionales corresponden al Gobierno Central. Así, el Estatuto de cada gobierno autonómico podía (o no) incorporar todas o una parte de las competencias restantes, dejando otras, por poco relevantes, o por falta de capacidad de ejercerlas aún, en manos del Gobierno Central.

---

3 Sorprende que una definición del estilo «El desarrollo está concebido como un proceso de mejoramiento de la capacidad de la sociedad de intervenir sobre sí misma... la autosostenibilidad económica, social, ecológica y la continuidad del desarrollo deben ser viables en el largo plazo, sobre la base de recursos y capacidades locales...» sea el marco conceptual de una experiencia de gestión concertada de un Fondo de Contrapartida donado por una agencia de cooperación del exterior.

Una cultura de diversidad, del potencial de lo singular y no de homogeneidad o de “objetivos nacionales” planificados a altos niveles, parece ser el sustento necesario de nuevas políticas descentralistas que propicien desarrollos territoriales, por definición, diversos.

La agenda de lo que falta lograr en el país es, como marco institucional y como cultura política, a toda evidencia, todavía muy grande. Con lo que sí contamos es con un bagaje de experiencia enormemente valioso para construirlas.

## 1. Ámbitos de intervención en desarrollo territorial

¿Qué es posible lograr con políticas desarrollo territorial? Emilio Carrillo, ponente de la misma conferencia, sugiere que 20 años de experiencias locales muestran que las estrategias de desarrollo local deben aspirar a trabajar, al unísono, en ocho ámbitos: el territorio, el ambiente, la tecnología, la cultura local, la eficacia social, los intangibles, la economía y la esfera operativa. Vale la pena analizar en algunos casos lo que se ha avanzado:

### El territorio

La base misma del enfoque, el territorio, su integración, su ordenamiento, su acondicionamiento, no aparecen aún, sorprendentemente, como objeto específico de una particular reflexión o de nuevas experiencias.

Pocos casos, aunque valiosos, plantean prioridades de acondicionamiento territorial asociado a estrategias de desarrollo productivo local. En el Perú, quizás la experiencia más exitosa sea la del Parque Industrial de Villa El Salvador, experiencia autogestionaria que planifica con microempresarios el espacio para la localización de las actividades económicas, que invierte recursos municipales y apalanca con ellos donaciones para la infraestructura básica, y cuyo éxito (y los recursos que genera) obliga a sucesivos gobiernos locales a seguir invirtiendo. Tras las más diversas gestiones municipales, el PI-VES es uno de los espacios mejor comunicados de las áreas de expansión popular de Lima.

Una experiencia bastante más reciente y de muy diferente origen, es la que ha desarrollado la “Corporación de Desarrollo Araucaria” en la región del mismo nombre en Chile, formada por los gremios empresariales, los sindicatos las universidades, las escuelas técnicas y otras instituciones regionales. La iniciativa parte del sector empresarial, que considera que, como hoy

en día la competencia no es entre empresas sino entre regiones, convoca a las diversas instituciones de la región a elaborar un proyecto común partiendo de talleres de planificación estratégica. Junto con otras líneas, una ha sido la planificación, adquisición con recursos privados y de la región, e implementación de un parque industrial (“el más grande del sur de Chile”) del cual más de 60 hectáreas han sido ya vendidas (en menos de 3 años) a empresas regionales y nacionales. Quizás los esfuerzos de “CETICOS” o “Zonas Francas” en las regiones de frontera del país, tendrían más éxito con procedimientos semejantes, menos burocráticos y más participativos.

Algunas experiencias del mayor interés son aquellas en las que el territorio, el espacio físico se impone, a quienes buscan procesos de desarrollo local, a través de desastres naturales. Es interesante la experiencia del Municipio de Tecoluca, en El Salvador, bajo gestión por elecciones del Frente Farabundo Martí ingresado a la legalidad tras el acuerdo de paz. La experiencia presentada muestra una gestión municipal que convoca un proceso concertado de planeamiento estratégico y plan de inversión municipal de signo muy movilizador (sobre los tipos de convocatoria, regresaremos) cuya implementación se interrumpe dos veces con huracanes desastrosos que hacen retroceder los avances. El primero los lleva a reforzar las organizaciones para la seguridad y la defensa civil; el segundo, los lleva a desarrollar un plan de ordenamiento territorial concertado, con zonificación en base al manejo de su vulnerabilidad.

En el Perú, es quizás el pequeño Municipio Distrital de Santo Domingo en Piura, con el apoyo de la GTZ, el único que ha desarrollado, en una zona afectadas periódicamente por el Fenómeno El Niño, un plan de gestión del territorio para hacer frente a su vulnerabilidad.

Fuera de iniciativas empresariales (grandes como en Araucaria, o micro empresarios como en Villa El Salvador) de acondicionamiento de parques industriales, o aquellas localidades que aprenden con los desastres (no todos aprenden; poquísimos aprenden) a incorporar la gestión del territorio mismo en sus planes, son muy pocos los planes de desarrollo concertado que incorporan el territorio y la necesidad de su ordenamiento como base del desarrollo; salvo quizás la experiencia de CIPCA de animar en Piura un proceso de concertación para preparar entre un conjunto de instituciones regionales, las bases de un Plan de Ordenamiento Territorial Regional.

La poca recurrencia de este tipo de experiencias en procesos participativos involucrando actores regionales (y no técnicos del nivel central de gobierno), a pesar de ser valiosos instrumentos para la gestión del desarrollo en la

medida en que ponen las bases de la comprensión del territorio articulado por relaciones e intercambios, de sus potencialidades y de los ejes centrales de acondicionamiento para aprovecharlas, tiene probablemente que ver con el costo de la información.

Es decir, es más o menos evidente para representantes de organizaciones, identificar sus carencias y sus recursos directos y, de hecho, la mayor eficiencia del desarrollo territorial conducido por sus actores se sustenta precisamente en esta experiencia directa. Un proceso participativo de ordenamiento territorial requiere, sin embargo, pasar del entorno inmediato, a una abstracción del territorio regional y sus grandes ejes. El primer problema es que los representantes locales o de gremios podrían no tener mandato para ello, es decir, su participación, en ese momento, deviene íntegramente de opinión personal.

Ése es, por ejemplo el límite difícil de superar de una de las experiencias más exitosas de gestión participativa del desarrollo de un territorio: el Presupuesto Participativo de Porto Alegre. Allí, los representantes de este amplio proceso de movilización y consulta de bases, se encuentran relativamente desarmados a la hora de intervenir en discusiones como la del Plan Director de la Provincia, cuyos elementos no se definen por la suma de las obras o servicios de las localidades.

Sin referente inmediato en su experiencia o en la de sus representados, existe además el riesgo es participar desde ideas comunes, datos supuestos o generalidades. La única forma de llevar adelante un proceso de esta naturaleza, es disponer de una enorme cantidad de información, confiable, precisa y adecuadamente procesada. Y esto es costoso. Por el momento, la única alternativa a procesos de ordenamiento territorial burocráticos, es el apoyo de la Cooperación Técnica Internacional, no siempre dispuesta, aunque con notables excepciones, a producir algo tan poco "popular" y fotografiable, como unas bases de datos.

Por el momento, la mayoría de procesos de gestión de desarrollo territorial, deben contentarse con partir de un FODA organizado con los fragmentos de información de desigual calidad de los participantes para realizar los planes estratégicos.

## **El ambiente**

Conservar un ambiente de calidad y convertirlo en potencial de desarrollo, son dos etapas que podría contener una propuesta de desarrollo territorial. El

crecimiento de la demanda de productos orgánicos o incluso las nuevas orientaciones del turismo hacia el disfrute del ambiente limpio (la “nueva ruralidad” como revalorización del ambiente rural) son oportunidades de desarrollo en territorios de ambiente no degradado porque su agricultura mantiene tecnologías tradicionales (no incorporan productos químicos), la densidad de su población es baja ) no se han desarrollado actividades productivas de riesgo ambiental o generadoras de desechos (gran industria, minería, etc.), todos ellos rasgos asociados al subdesarrollo y la pobreza.

Un caso de ese tipo de estrategia fue e que emprendió la Municipalidad de Le Unión (Arequipa) tras un proceso de planeamiento concertado que buscaba convertir en potencialidades, lo que hasta entonces se veían con “trabas”: aislamiento de sus pueblos, productos andinos tradicionales y muy baja incorporación de tecnología; modernas. Una dinámica de trabajo conjunto entre productores, comerciantes y municipio, y apoyo técnico de ONGs, ha logrado la calificación de productos orgánicos y le apertura de mercados<sup>4</sup>.

En la misma línea está la experiencia del Consejo Provincial de Yauyos en la sierra de Lima. A través de procesos participativos de planeamiento y gestión local, le zona viene buscando atraer el turismo in terno que ya se desplaza hacia Lunahuaná promoviendo nuevas propuestas de turismo ecológico, ofertando cerca de la capital, los hermosos paisajes de alta montaña. En ese emprendimiento, han logrado incluso la delimitación por ley de un área protegida en torno al nevado La Viuda que les permita preservar la zona de actividades contaminantes.

Revertir un ambiente degradado sí empieza a ser experiencia nacional. Desde el pionero caso de la Municipalidad Provincial de Ilo que logra, con las organizaciones locales, que la empresa minera se comprometa a implementar tecnologías más limpias e invertir en la recuperación del ambiente de la ciudad, algunas ciudades grandes del país (La Oroya, Chimbote) empiezan procesos semejantes, relativamente más lento en Chimbote por la diversidad de empresas (siderúrgica, pesqueras) que deterioran las calidad ambiental de la ciudad y el entorno. Como estrategia amplia de concertación con empresas de actividad de alto riesgo ambiental, el Foro Ciudades para la Vida (que enmarca las tres mencionadas) es uno de los activos más importantes del país en esta materia y cuenta con estrategias replicables y apoyos profesionales de alto nivel.

---

4 La inesperada caridad de PRONAA ofertando comprar quinua a precios muy por encima del precio de mercado (para aliviar la pobreza), ha recientemente debilitado la experiencia que costosamente se iniciaba; pero quizás logre ponerse en pie nuevamente y atender los mercados más seguros que estaba abriendo. La necesidad de un manejo descentralizado de las políticas de alivio a la pobreza se hace cada día más imperiosa.

Sobre procesos participativos con mejora de la calidad del ambiente en ciudades intermedias, resalta el caso del Municipio Provincial de Celendín, donde una mesa interinstitucional, junto con el Concejo Provincial, emprenden la tarea de implementar una planta de residuos sólidos, manteniendo limpia la ciudad y generando actividades económicas nuevas con los sub productos.

### **La tecnología**

No parece ser, fuera de los casos de parques industriales, o de emprendimientos de mejora de mecanismos de comercialización, un ámbito particular de experiencia en nuestros países. La implementación de centros de información que busquen, como activo del desarrollo territorial la distribución social del conocimiento, eventualmente son embrionarios.

### **La cultura local**

Algo semejante podría suceder con la cultura local. El defender y el valorizar como activo las costumbres locales, las tradiciones, el folclore, las ferias, las fiestas, la gastronomía local o el patrimonio histórico no parece formar parte de los ámbitos identificados como potenciales en procesos de planeamiento del desarrollo de los espacios locales. Quizás porque en nuestros países aún la "tradición" y la diversidad cultural son identificadas muchas veces como "trabas" (y no como "activos") del desarrollo. No es sorprendente encontrar "análisis de la cultura local" que identifican "factores culturales que perpetúan la pobreza, como uno de los ejes fundamentales que están trabando un desarrollo más dinámico. Nos referimos a 1) la falta de iniciativa individual; 2) la ausencia de un espíritu empresarial; 3) esperar dádivas del Estado... que sea otro el que haga las cosas...". El texto, tomado de una experiencia aparentemente participativa de Venezuela, podría encontrarse casi textual en cualquier lista de "debilidades" de un FODA. La cultura, lo que portamos en lo más íntimo de nosotros, como algo a combatir no parece un buen punto de partida para procesos que invitan la iniciativa de los actores (quizás por ello, en muchos casos, sólo se invoca la iniciativa de algunos actores, o, definitivamente se sustituye la iniciativa por una agencia de alta profesionalidad. Sobre el tema de actores, volveremos).

Iniciativas particulares, sí existen muchas, pequeñas y dispersas. Quizás la más organizada sea la de la comunidad de la isla de Taquile en el Lago Titicaca, donde la estrategia de atracción turística consiste precisamente en ofrecer al visitante la experiencia de compartir la vida tradicional campesina en un entorno de belleza excepcional. Alejandro Díez Hurtado ha mostrado

que muchas fiestas patronales cambian buscando incorporar elementos (coreografías, vestuarios) atractivos a turistas. Muchas veces, la fiesta cede crecientemente su sentido de celebración interna con gestos decodificables por el grupo social, para convertirse en vitrina que muestra (a externos) "tradiciones". Esto, sin embargo, no suele encontrarse en procesos concertados de planeamiento.

### **Eficacia social**

La eficacia local de procesos conducidos por actores locales es reconocidamente alta. En la experiencia del Comité Cívico del municipio de San Martín Sacatepéquez en Quetzaltenango (Guatemala), en dos años, tras un proceso participativo de diagnósticos comunales y compromisos municipales, pasan de 40% a 90% las comunidades que cuentan con escuelas, y en todas las comunidades se han desarrollado por lo menos 3 proyectos del tipo agua potable, energía eléctrica, mejoramiento de caminos. En realidad, es el caso de prácticamente todos los municipios, pequeños o muy grandes, que convocan procesos de concertación con los actores locales para la planificación de la inversión municipal: los recursos se distribuyen con mayor equidad en el espacio.

El caso más notorio, por su proporción, su firmeza, su masividad y su vitalidad, es el proceso de Presupuesto Participativo de Porto Alegre; si bien hay mucho que decir sobre él (algunos aspectos serán analizados más adelante), el sustento de la continuación del proceso de Presupuesto Participativo (en contra de la opinión de la mayoría de fuerzas políticas) es la satisfacción de la población, particularmente de barrios marginales, de contar con obras que nunca habían tenido y que mejoran su vida, y que son exactamente aquellas que decidieron y priorizaron tener. El complejo proceso de consultas directas a decenas de miles de habitantes, de elaboración participativa de los criterios de distribución territorial del presupuesto, el retorno de los criterios para la priorización, la adecuación de resultados y la negociación, extremadamente difícil con el Concejo Municipal que por ley aprueba el Presupuesto, muestran que la mayor eficacia social significa un manejo de opciones y, a veces, de conflictos porque significa alterar los tradicionales patrones de distribución, que generaron pobreza (y también intereses).

La eficacia social (mayor equidad) de procesos de desarrollo territorial conducidos concertadamente por actores locales es uno de los principales soportes de una acción contra el "clientelismo" político y la creación de relaciones democráticas entre gobernantes y gobernados, en la medida en que despersonaliza la decisión de la obra pública o del programa contra la

pobreza: no son más un “regalo” del alcalde o el presidente, sino el producto de un proceso de priorización y negociación con otros actores. En nuestros sistemas políticos, ésta es precisamente su mayor vulnerabilidad. El caso del Presupuesto Participativo de Porto Alegre muestra la conflictiva relación entre los representantes de la población y los Concejales Municipales que quieren mantener márgenes de autonomía de gasto para visibilizar ante la población su obra; la negativa de quienes conducen el presupuesto participativo a su “institucionalización” (a que la ley reconozca como obligatorio el proceso, pero al mismo tiempo ponerle límites) y mantenerlo como movimiento permanentemente constituyente de sus criterios es un esfuerzo extremadamente difícil y que sólo se sustenta en su éxito (y probablemente en la existencia de un partido como el PT).

### Los “intangibles”

El desarrollo de capacidades en los actores sociales son el ámbito más desarrollado en las estrategias territoriales: la producción de espacios de diálogo, la generación de confianza entre actores que se veían como enemigos, la experiencia de concertar, el entrenamiento social en producir consensos, el fortalecimiento de las organizaciones, son componentes de prácticamente todas las experiencias de desarrollo territorial, surgidas en las propias localidades (no impuestas verticalmente).

Un caso particular es la experiencia en un barrio pobre de Buenos Aires, fuertemente desarticulado, con un fuerte peso de relaciones particularistas con el Estado y secuela de clientelas, escaso desarrollo institucional del gobierno local y poca identidad con el barrio. Allí, la Universidad Nacional General Sarmiento inicia un programa para la creación de un espacio público y de desarrollo de capacidades para la acción conjunta, buscando cumplir un rol de facilitar el encuentro de las diversas organizaciones e instituciones, poniendo a su servicio diagnósticos confiables, programas de capacitación, desarrollo de capacidades y asistencia técnica de sus profesionales. El éxito, medido en la implementación de proyectos conjuntos y conformación de redes y asociaciones interinstitucionales, lleva a la Universidad a discutir la hipótesis de que el desarrollo local requiera la preexistencia de una trama de actores locales relativamente consolidada. En las antípodas del movimiento popular urbano, preexistente al proceso de Presupuesto Participativo en Porto Alegre, el caso levanta una posible metodología de crear espacios públicos en territorios de nulo desarrollo organizativo.

Diversos municipios de Centro América parecen encontrar en procesos de planeamiento estratégico concertado la pista de regeneración del tejido social

tras el fin de conflictos armados. Al caso de Tecoluca en El Salvador, antes citado, se suma la experiencia de 8 municipios de alta población indígena pertenecientes al área de Mam del departamento de Quetzaltenango en Guatemala. Para esta región de alta pobreza, donde la principal fuente de ingresos son las remesas de los familiares migrantes en Estados Unidos, los planes estratégicos municipales son el sustento de una Asociación de Municipios que busca tener incidencia política ante el Gobierno Central. Si bien podrían ser tachados de culturalmente atrasados por esperar «dádivas» del Estado, o muy lejos de la teoría de incidir en su sociedad asegurando la sostenibilidad del desarrollo desde sus propios recursos financieros, materiales y humanos (ver nota 3), grupos de municipios extremadamente pobres encuentran en un nuevo intangible, la asociación de toda un área en base a procesos de planeamiento, la pista para iniciar un camino de relaciones con el Estado central, desde una capacidad de interlocución construida colectivamente.

Finalmente, aún en Centro América, el proceso convocado por el Alcalde para la elaboración del Plan Estratégico de la ciudad de León, la segunda en importancia en Nicaragua, ha producido un consenso entre las diversas instituciones participantes acerca del papel que le corresponde al municipio dentro del territorio nacional. La presentación de la experiencia entre los documentos de la Conferencia sobre Descentralización, desarrollo económico local y participación, permite seguir los pasos sucesivos de este tipo de procesos y su estructura organizativa (Asamblea General, Comité de Dirección, Secretaría Técnica y Comisiones Sectoriales de participación). El proceso se inició en 1994 y continúa vigente.

El hecho de que alcaldes de grandes ciudades capitales departamentales convoquen los recursos humanos e institucionales que la ciudad concentra para elaborar visiones compartidas de su desarrollo, no parece ser en el Perú la pauta de comportamiento más común, salvo alguna excepciones (La Oroya, o el proceso 2021 en Trujillo, que al parecer perdió dinamismo y no porque hubiera un cambio de Alcalde). O el tamaño de la ciudad diluye la visibilidad de los procesos de concertación y entonces políticamente no interesa, o la complejidad del tejido institucional los hace difícil de imaginar. En todo caso, este tipo de insumos intangibles del desarrollo se acomodaría más fácilmente a escalas medias y pequeñas.

### **La economía**

Una de las críticas más recurrentes al modelo industrial de desarrollo, fue su exclusiva preocupación por el crecimiento económico descuidando, y hasta

sacrificando, otros objetivos: calidad de vida, democracia, afirmación cultural, consolidación institucional, calidad ambiental, entre otros, cuya postergación, finalmente, volvía insostenibles los esfuerzos de crecimiento.

Esta crítica válida ha abierto a una multiplicidad de ámbitos de intervención en otras temáticas, más sociales, del desarrollo y, precisamente, el desarrollo territorial es una apuesta integral, no sólo económico-productiva. Sin embargo, muchas veces esta alta valoración de los otros aspectos del desarrollo, descuida la intervención en el ámbito económico. Con excepción de la experiencia de la región Araucaria en Chile y su Corporación de Desarrollo, ninguna de las experiencias preparadas para la Conferencia internacional sobre descentralización, desarrollo económico de base y participación, menciona estrategias o resultados a nivel de la dinamización de procesos de crecimiento económico<sup>5</sup>.

Interesa resaltar, por otro lado, que un enfoque de desarrollo territorial, precisamente porque es intersectorial, y porque se plantea objetivos para el conjunto de actores de un territorio, los que además participan en la construcción de las visiones y líneas estratégicas de desarrollo, requiere de estrategias incluyentes, en las cuales no se discrimine por el tamaño de la empresa y más bien el éxito mismo se asegure por la participación tanto de grandes empresarios como de pequeños, aportando cada uno lo que tiene de valioso (la escala en los grandes, la calidad por intensidad de mano de obra en los pequeños). El único criterio discriminador es la voluntad de participar en un emprendimiento conjunto e innovador; o la seriedad en el cumplimiento de pactos y compromisos.

No es evidente, sin embargo encontrar estas pistas de intervención que provoquen sinergias y no produzcan situaciones de excepción poco sostenibles porque alteran dinámicas comerciales de precios relativos (subsidios artificiales). Es necesario encontrar cuál puede ser el rol de un gobierno local, más allá de las inversiones en acondicionamiento de territorio, en procesos de desarrollo económico local.

Un ámbito de intervención que se abre como interesante desde algunas experiencias en el país, es el de la generación de economías de escala por concentración de la oferta de muchos pequeños productores (organización), y la reducción de los costos de transacción de los productores, acercándolos a la demanda y proporcionándoles información.

---

<sup>5</sup> Casos de pequeños fondos de crédito, aislados, evidencian buenas experiencias de propuestas sectoriales; por ello no las consideramos aquí.

La experiencia antes comentada de Municipio Provincial de La Unión, colaborando a la apertura del mercado de la quinua orgánica y a la organización de los productores tradicionales de quinua, muestra este tipo de intervención en reducir costos de transacción, y donde el Municipio no sustituye a los actores económicos (comprando o vendiendo productos), sino como promotor) nexo entre productores y nuevas empresas demandantes<sup>6</sup>.

Algo semejante busca la estrategia de implementación de Oficinas de Desarrollo Económico Local en las Municipalidades distritales socias de la Asociación de Municipalidades de la Región San Martín (AMRESAM): colaborar al fortalecimiento de las organizaciones de productores, invitar empresas a asociarse con ellos y, más reciente mente, implementar sistemas de información agro comercial para mejorar la toma de decisiones de los productores.

En cierto modo, las ODEL de AMRESAN incorporan dentro del Municipio lo que es la estrategia de «Corredores Económicos» implementada por el programa PRA de AID y con ello la hace, probablemente, más sostenible. Efectivamente, el PRA constituye una estrategia de desarrollo económico territorial que actúa sobre los costos de transacción particularmente sobre la información y la generación de nexos entre empresas y productores, cuya sostenibilidad (como estrategia; otra cosa es la sostenibilidad de resultados que parece óptima), sin embargo, está asegurada sólo mientras AID proporcione el financiamiento.

Otro ámbito de intervención aparece en la experiencia de la Municipalidad Distrital de Luricocha (en Huanta), fuertemente afectado en el período de violencia política. Un proceso participativo en el que intervienen productores de la zona y diversas instituciones, identifica como problema del distrito que, a pesar de que la producción de paltas de la zona se beneficia de una situación de contraestación en relación a los valles de Lima, la variedad de paltas que se producen no son las que demanda el mercado. Se hacía necesario un proceso de reconversión. La acción conjunta de productores, instituciones de desarrollo y municipio ha llevado a la movilización de recursos para la implementación de un vivero y programas de transferencia de tecnología, que están reposicionando con éxito a los productores en el mercado de Lima.

---

6 En las antipodas está, en la misma experiencia, la intervención de un órgano del Gobierno Central como el PRONAA, comprando el producto, al alterar artificialmente los precios, provoca una situación poco sostenible, que genera dependencia y cuyos eventuales réditos políticos tienen como costo la interrupción de un proceso lento, pero más seguro y autocentrado, de mejora de las condiciones de acceso al mercado.

El caso del turismo es quizás uno de los más prometedores. Algunas Cámaras Locales de Comercio vienen trabajando con sus asociados la difusión de los atractivos turísticos de una zona y la promoción de las empresas que dan servicios al turista. La veta valiosa del turismo interno en las zonas cercanas a Lima (donde algunos cientos de miles de personas podrían movilizarse en un solo fin de semana largo) empieza a explotarse, exitosamente en lugares como Lunahuaná donde además de una buena página web con identificación de servicios (hoteles, restaurantes, agencias de turismo de aventura) nuevos festivales (el «festival del níspero» por ejemplo) se inventan coincidiendo con los feriados nacionales (semana santa, difuntos, fiestas patrias, etc.).

Un caso más integral, conducido por el propio municipio y convocando al los diversos actores locales, es el de la provincia de Yauyos, que presentamos anteriormente.

A pesar de lo mucho que podría lograrse para atraer el turismo interno con estrategias de concertación y no de competencia, entre empresas de servicios turísticos, que promuevan su zona como conjunto y mejoren la calidad de los servicios y la capacitación del personal a cargo, las experiencias aún son bastante limitadas.

### **Cultura operativa**

Finalmente, es difícil pensar en la calidad y sostenibilidad de procesos de desarrollo territorial si las autoridades, funcionarios y empleados públicos locales no mejoran sus capacidades y no se llevan a delante procesos de reingeniería que permitan mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios del sector público local a la población.

Uno de los casos preparados para la Conferencia, el de la gestión de la Unidad Nacional Revolucionaria Guatemalteca en el municipio de Chichicastenango, también en el proceso de transición a la democracia, refiere explícitamente que como parte del esfuerzo de planificación participativa del desarrollo local, se capacita autoridades del gobierno local y a los alcaldes comunales (auxiliares) para fortalecer sus capacidades de concertación. Mejoramiento de las capacidades financieras y técnicas del municipio, figura también entre los logros del proceso participativo en Quetzaltenango, antes referido.

En el Perú, son más bien programas integrales de gobernabilidad local (FOGEL en CARE, PDGL en CIPCA - Piura) los que incluyen acciones

sistemáticas de mejoramiento de las capacidades de gobierno local, desde programas de capacitación, hasta la asesoría para la elaboración de manuales de organización y funciones. Apoyo a la elaboración de catastros para mejorar las rentas municipales y la gestión territorial son también herramientas que organizaciones no gubernamentales proporcionan a municipios (casos de mayor consolidación en estos servicios especializados son los de la ORTAM del CBC en Cusco, o del CEDEPAS en Cajamarca).

Pero si bien por el lado de las autoridades y funcionarios de gobiernos locales avanza la preocupación por mejorar capacidades de gestión (incluso las específicas de gestión participativa), mejorar los servicios, hacer más eficientes las rutinas burocráticas e incorporar instrumentos más técnicos de gestión financiera, prácticamente no existen (a conocimiento de la autora de este trabajo) esfuerzos semejantes para el mejoramiento de los servicios y las capacidades de los funcionarios de los órganos desconcentrados del gobierno central actuando a nivel local.

Agencias agrarias del Ministerio de Agricultura en los diferentes valles, o USE locales del Ministerio de Educación, podrían muy favorablemente beneficiar de estrategias de reestructuración y calificación de personal, en función de procesos participativos que concierten con los usuarios y las instituciones locales las precisas características del servicio que deben dar, en función de las particularidades de localidad que atienden y los objetivos de sus poblaciones.

Tampoco han sido objeto de intervención los órganos locales de administración de justicia. Si bien algunos esfuerzos de capacitación a jueces de paz existen, éstos básicamente buscan mejorar la administración de justicia para la defensa de los derechos humanos. Una eficiente administración de justicia que vele por el cumplimiento de acuerdos y contratos, puede ser la base para que los intangibles del desarrollo local (la confianza, los acuerdos) tengan sustento institucional y permitan el desarrollo de negocios y emprendimientos conjuntos. Este ámbito de intervención, sin embargo, aparece aún vacío de experiencias.

## **2. Soportes de las estrategias de desarrollo territorial**

Las experiencias presentadas involucran estrategias de desarrollo territorial cuya elaboración y muchas veces su gestión supone la participación de diversos actores locales. Eso es posible porque al nivel de un territorio compartido, las relaciones pueden ser directas, menos intermediadas. Simultáneamente, las propuestas de desarrollo territorial se hacen

precisamente viables en la medida en que son asumidas por los diversos actores de la localidad construyéndose procesos sinérgicos en los que las estrategias e iniciativas de unos se complementan con las de otros, precisamente porque todos se orientan en el mismo sentido. Ello viene colaborando a producir una nueva relación entre gobierno local o regional y sociedad. Pero antes de analizar los niveles de construcción de un actor colectivo local, es importante resaltar que procesos que movilizan voluntades e intereses diversos, requieren soportes, bases institucionales, para impulsarlos. Éstos son diversos.

### **Nuevo rol de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo**

En muchos casos, procesos de planeamiento participativo de desarrollo local tienen en las ONGs importantes soportes para la animación y la coordinación de asambleas en las localidades, la estructuración de síntesis, la "facilitación" de mesas de concertación, el rol de secretaría técnica (preparación de información, elaboración de actas y materiales intermedios), etc. En algunos casos, la propia iniciativa pudo partir de una ONG o de una agencia de cooperación, que encuentra en un alcalde, dispuesto a perder poder y ganar eficacia emprendiendo un proceso participativo, la convocatoria legítima a los actores locales, y hasta la materia misma de concertación (el presupuesto municipal). Funciones de aporte de información y bases de datos, o búsqueda de fuentes de financiamiento complementarias para proyectos comunes o inversiones necesarias, figuran también entre los aportes profesionales de las ONG a los procesos de desarrollo territorial concertado.

Este rol técnico de apoyo ha sido invaluable en muchos procesos, aunque un tema de difícil tratamiento es su sostenibilidad. La disponibilidad de recursos profesionales capacitados depende en gran medida de los aportes de la cooperación internacional.

Ése no es, sin embargo, el principal tema de discusión sobre el rol de ONGs o agencias profesionales de desarrollo en procesos de movilización de voluntades locales para el desarrollo. Más compleja es la situación cuando las ONG se asumen parte de la sociedad civil local, cumpliendo roles protagónicos y, en algunos casos, sustitutivos de los propios actores sociales o económicos, o del mismo gobierno local. Esta ampliación del rol de apoyo técnico o profesional, hacia una función de representante, puede analizarse en diversas experiencias a 3 niveles:

- Uno es el de las "alianzas". Podría ser una cuestión semántica, pero diversos casos son presentados como una alianza entre una ONG

profesional y un Municipio. La experiencia del Municipio de San Martín Sacatepéquez en Quetzaltenango es presentada como una "Alianza Estratégica Municipal" entre una ONG, ADIT, y la Municipalidad. En esos términos, el proceso de planeamiento concertado aparece conducido conjuntamente por dos instituciones "pares" que se ponen de acuerdo. El término (que obliga al final de la presentación a hacer un balance de logros de "los socios"... y los de la ONG son, por supuesto, cumplir su plan de actividad) esconde el hecho de que uno, el Municipio (para seguir con los términos del modelo empresarial del cual resulta la expresión "alianza estratégica") aporta un enorme intangible (el poder de la autoridad local) así como los recursos de inversión locales y la legitimidad de la convocatoria, y arriesga el éxito de una carrera política, y el otro aportando una capacidad profesional, sus servicios (que puede también desarrollarse sobre otros temas o en otros lugares), no arriesga nada.

- Otro es el de la desaparición de la autoridad local. No es tan grave como suena; se trata de experiencias donde la ONG o la agencia de cooperación tiene un proyecto y convoca a la población (a las instituciones, a los representantes, eventualmente entre ellos a la autoridad local) a programarlo conjuntamente. En algunos casos, el propio territorio objeto de una acción de desarrollo, es definido por el ámbito de actuación de la organización. En la experiencia presentada por la Fundación por la Unidad y Reconstrucción de la Costa Atlántica de Nicaragua, el ámbito del proceso de planeamiento y producción de proyectos locales, son las comunidades en las que la FURCA trabaja; podemos allí encontrar que es la ONG quien "ha identificado 12 comunidades como potenciales en el desarrollo económico comunitario y dentro de esas, 60 productores que han alcanzado los parámetros requeridos para ser considerados progresistas". Lo único que se puede esperar es que los "parámetros" sean muy objetivos...

Más complejo (y más interesante también) es el modelo de local de "Planeación y gestión participativa" para el DIL (desarrollo local integral) propuesto por la Fundación Social de Colombia. La experiencia, recoge la necesidad de una amplia convocatoria, propone unas etapas de planeamiento y gestión participativas, los factores críticos, y la estrategia de concertación. El producto del proceso es un conjunto de instituciones locales con ideas claras de cómo seguir delante de manera que su acción resulte sinérgica, todos crezcan y sea posible el combate a la pobreza. El marco institucional, sin embargo, no resulta evidente y el futuro dependerá de muchas decisiones desar-

ficuladas. La autoridad local o regional no parece fortalecida, ni particularmente involucrada.

En esa línea de relativa debilidad institucional para la sostenibilidad de procesos de desarrollo, aparecen esfuerzos muy importantes, pero que requieren ser discutidos. Son aquellos donde el "territorio" objeto de la intervención, es efectivamente un territorio articulado (no es el caso que se mencionó antes), pero no coincide con el espacio de una autoridad local, de un órgano de gobierno: el territorio definido por la naturaleza (las cuencas) o por los intercambios económicos (los "corredores"). Nuevamente, propuestas excelentes de gestión (de cuenca o de corredor), en algunos casos elaboradas de manera muy participativa desde las comunidades locales, enfrentan problemas de sostenibilidad al no sustentarse en una institución propia, pública, y requieren la vigencia del Programa o la ONG o la Agencia de Cooperación que los propuso. Las experiencias asociacionistas (asociaciones de municipios de una cuenca o de un corredor) son muy recientes y todavía no se pueden sacar conclusiones.

- Casos más extremos son los de la sustitución, no de la municipalidad, o del territorio, sino de la sociedad. Dos experiencias presentadas a la Conferencia Internacional sobre Descentralización... ilustran este tipo de situaciones.

Una, en Zacatecas, parte de considerar que las personas de la localidad no tienen tiempo ni información suficiente, ni recursos para participar activamente (participar tiene costos, sin duda). Por otro lado, el Gobierno Local, que cambiará en cada elección, no es sustento de continuidad (cambia con los procesos electorales, sin duda) ni siempre tiene "autoridad moral" para conducir procesos de planeamiento del desarrollo local. La solución es crear una organización civil (el proceso será participativo porque es "civil", no política) que, con financiamiento del municipio (o del Estado federal porque se sospecha que el municipio puede cortar los fondos), contrate profesionales para impulsar un proceso que la población no sabe cómo hacer, y se constituya en garante de la calidad técnica del producto (el plan de desarrollo). Luego de ello, tendrá la autoridad técnica para supervisar el cumplimiento del plan si las autoridades locales que resultan de procesos electorales (la gente no sabe participar; a veces tampoco sabe votar por las autoridades correctas) se desvían.

En un párrafo suena grotesco, pero 5 páginas de reflexiones sobre la sociedad civil, la participación y la sostenibilidad de los procesos de desarrollo, sustentan una propuesta que parece creíble (y es financiada), con argumentos que aparecen en muchos discursos.

Otro caso, de Venezuela, sustenta la necesidad de crear un “Actor del Desarrollo Local”; una agencia que piense el desarrollo, diseñe profesionalmente las estrategias y se encargue de animar procesos de diagnóstico “participativos” donde los “informantes” (sic) aportan elementos para identificar los problemas.

### **Grupos de interés**

Algunos casos reseñados muestran la iniciativa y el soporte institucional de grupos de interés local u organizaciones específicas locales en procesos participativos de desarrollo.

Los casos de grupos empresariales (el de Araucaria en Chile, por ejemplo), muestran sostenibilidad en la medida en que sus propios intereses económicos están en juego, y convencen a las instituciones locales de la importancia para ellas de que los intereses empresariales se desarrollen para bien de todos.

Otros ejemplos de iniciativa empresarial han tenido, sin embargo, problemas. En el Perú, quizás el esfuerzo empresarial más impresionante de concertar voluntades, ha sido Macrosur, bajo iniciativa de la Cámara de Comercio y de la Producción de Arequipa; un enorme proceso de concertación de representantes de diversos departamentos hacia la construcción de una visión común del sur y sus ejes estratégicos. El concierto Macrosur ha llegado a tener la fuerza de concertar acciones de lucha conjuntas en los departamentos del sur. Aparentemente, sin embargo, en las opciones de salida al fuerte conflicto generado por la privatización de las empresas regionales de energía, los intereses diversos han terminado por trabar los mecanismos de unidad.

Casos de universidades con iniciativa de romper aislamientos y generar espacios de diálogo interinstitucional, ofertando la calidad de sus servicios (de diagnóstico, de facilitación, de asesoría), tienen la ventaja de que no se ven confrontados a gestionar intereses diversos en su propio seno. Una experiencia de una red de escuelas técnicas en el Buenos Aires Rural, donde las asociaciones de padres de familia y de exalumnos crean comités locales de desarrollo invitando a otras instituciones de la localidad. Cuentan con el

propio apoyo técnico de los profesores y constituyen instancias sostenibles y de convocatoria legítima desde la alta visibilidad e importancia de la escuela en los caseríos rurales. Pero son siempre casos pequeños, localizados. Los procesos más grandes, sobre territorios regionales, requieren gestionar intereses diversos, y eso no es evidente.

### **Los municipios**

Fuera de las experiencias asociadas a la conducción de un partido político que analizaremos en el acápite siguiente, pocas veces aparece directamente el Gobierno Local como conduciendo procesos de desarrollo local concertados, desde los propios recursos municipales. Quizás la experiencia del distrito de Limatambo, en Cusco, ampliamente participativa y movilizadora, resulte una de las pocas excepciones. Es probable que su continuidad en un próximo gobierno local, sin un agente externo que colabore con el proceso, dependa de qué tanto la población, que ha sido efectivamente movilizada, lo exija. Es quizás en estos casos donde la variable “voluntad política del alcalde” sea más determinante; y la efectiva movilización, una clave para la democratización de los que ahora son poderes pequeños pero bastante discrecionales.

La “voluntad política” y la “personalización” del proceso en el Alcalde que lo lidera, son normalmente los límites. Alcaldes conductores de procesos de concertación y planeamiento participativo del desarrollo local, como Arnulfo Medina en Comas o Martín Pumar en Villa El Salvador, que llegó a organizar un referéndum, altamente exitoso, para que la propia población definiera la visión y los ejes estratégicos del desarrollo local, no han logrado convencer a sus votantes de que los reelijan<sup>7</sup>. La personalización del proceso en el “líder” que concentra como personales los éxitos, podría llevar a que las dificultades inherentes de procesos participativos, se asocien también a su personal gestión. Muchas veces se pierde de vista que aunque territorialmente circunscritos, los espacios locales, especialmente en sociedades complejas y diferenciadas, contienen intereses diversos y conflictivos, y grupos enfrentados a otros podrían asumirse marginados de la “mesa” de concertación, o en desacuerdo con los criterios de priorización, etc. Todos los conflictos, las postergaciones, etc. Serán personificadas también en el “líder” al momento de un proceso electoral. La gestión de intereses diversos, no es evidente desde un Municipio.

---

<sup>7</sup> De hecho, en Limatambo, no salió elegido el movimiento político conducido por Wilbert Rojas, el alcalde que condujo el proceso de presupuesto participativo, aunque él sí logró la alcaldía provincial de Anta.

## Los partidos políticos

No son parte del inventario de experiencias nacionales, pero sí de otros países de América Latina, los casos en los que un emprendimiento de desarrollo territorial participativo se sustenta desde el Gobierno Local en una Propuesta política partidaria.

En las experiencias presentadas a la Conferencia, resaltan aquellas conducidas en Centro América por los partidos que fueron movimientos guerrilleros (el FMLN o la UNRG) y que, tras los acuerdos de paz, simultáneamente ingresan a la legalidad sin experiencia democrática y asumen responsabilidades de gobierno local por elección, e inician con las poblaciones los procesos concretos de transición (o construcción o aprendizaje) de la democracia en países donde la democracia no ha sido el patrón marcante de las relaciones políticas.

El otro caso es el Partido de los Trabajadores del Brasil, organización política de fuerte arraigo en los movimientos populares y también de reciente experiencia de acceso a responsabilidades de gobierno. Quizás sea importante resaltar que es probable que en experiencias locales como la del Presupuesto Participativo de Porto Alegre, el PT ha ido construyéndose como la opción nacional que ahora tiene la responsabilidad del Gobierno de Brasil.

### 3. Los niveles de construcción de un actor colectivo

Fuera de los casos de "autonomización" de actor representante de la sociedad civil, interesa analizar algunos de los mecanismos que las experiencias ponen en práctica para lograr una voluntad colectiva de desarrollo en un territorio.

#### Las mesas de concertación

Es el procedimiento más conocido. Una autoridad local (o un "grupo de interés") convoca a los representantes de las instituciones de la localidad a un proceso de elaboración de un plan estratégico y eventualmente también de gestión.

Las potencialidades son muchas; los aprendizajes también; algunas innovaciones permiten institucionalizar los procesos de concertación para el seguimiento y vigilancia dentro del mismo municipio de los acuerdos y procedimientos del plan concertado. El acumulado de experiencia es bastante completo y notablemente interesante.

Dos problemas, sin embargo, no terminan de quedar resueltos en la estrategia. El primero, es el de la convocatoria: quién hace la lista de invitados a la Mesa. Si bien las experiencias presentadas y conocidas buscan que la convocatoria sea exhaustiva, amplia, incluyente, no termina de quedar claro si efectivamente no hay exclusiones (podrían haberlas y suelen ser motivos de conflicto y resentimiento). Es un problema de discrecionalidad en la selección, que adiciona el problema del reconocimiento: participar en la mesa es una suerte de reconocimiento de existencia y status, otorgado por el gobierno, y no necesariamente logrado por la capacidad de representación o aporte.

El tema se vuelve más complejo a niveles más altos de planeamiento de desarrollo; a nivel local (en territorios pequeños) difícilmente se manejarían exclusiones sin provocar reacciones o deslegimar el proceso. A nivel provincial o regional, las cosas son más difíciles. Una mesa de concertación podría considerar que “está representado el sector de Comunidades Campesinas” porque asisten dos de ellas.

El segundo, más complejo y casi difícil de solucionar en la estrategia misma, como no sea pasando a la siguiente que analizaremos, es el de representación. La participación de un representante institucional convocado por la autoridad local, ¿efectivamente porta los intereses del sector que representa? ¿tiene un mandato de representación? O colabora con sus buenas ideas. El problema no se plantea con las ONG (que colaboran con sus buenas ideas y no pretenden —o no debieran pretender— representar otra cosa que su experiencia profesional) o los funcionarios públicos (que normalmente no llevan ningún mandato, pero sí pueden aportar ideas desde su experiencia o el servicio que prestan). El problema es que esta presencia apromblemática en el tema de la representación, hace poco evidente que los demás, actores sociales en tanto representantes de sectores sociales, sí tienen un estatuto particular porque son quienes aportan (o deben aportar) la materia misma de la concertación: los intereses diversos (no las buenas ideas o la experiencia técnica).

Queda por discutir de qué manera todos estos elementos se conjugan en las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza, convocadas no por la autoridad local sino por el Gobierno Central.

### **La planificación como movilización directa: elaboración de un mandato**

Algunas experiencias del mayor interés inician procesos de concertación desde asambleas o cabildos masivos, directos (no de representantes o

“líderes” invitados) donde la población expresa sus demandas, expectativas, visiones y elige representantes para participar en procesos de planeación de espacios mayores que entonces portan un mandato claro.

Dicho así, tiene interés y así es presentado en algunas experiencias. Sin embargo esto sólo parece factible en el caso de comunidades muy pequeñas (caseríos, aldeas rurales). En concentraciones urbanas de tamaño medio (20 a 30 mil habitantes) o grandes conglomerados, el mecanismo se hace difícil, si no inmanejable. La estrategia escalonada (del pequeño caserío que nombra sus representantes, al distrito, a la provincia, a la región), por otro lado, se aplica a unidades territoriales, pero no a organizaciones representativas de sectores sociales o productivos de un territorio amplio (las comisiones de regantes de una provincia para elaborar sus requerimientos ante un gobierno local provincial).

El único caso de efectiva movilización directa de sectores masivos de población involucrados en procesos participativos parece ser el de Porto Alegre. La unidad de planificación de base es efectivamente vecinal, el barrio, de tamaño manejable, al que se convoca en asamblea amplia (masiva), en la cual se elabora colectivamente el mandato que portan los representantes. Estas “unidades básicas de planificación” no son producto de una zonificación burocrática, sino coinciden con las bases organizativas de movimientos populares urbanos. La conducción de un proceso tan múltiple y, sobre todo, masivo, es probablemente lo que liga la experiencia a la existencia de un partido político con militancia amplia.

Como señalamos anteriormente, sin embargo, este proceso de mandato directo desde pequeñas unidades de barrio funciona bien mientras no esté en discusión las grandes líneas de un plan director de ordenamiento la ciudad, para el cual, la experiencia inmediata y el mandato directo no tienen elementos.

El Municipio de Porto Alegre ha iniciado una experiencia de convocatoria temática para la discusión y el planeamiento participativo de temas “transversales” a las diferentes localidades. La opción, sin embargo, pierde la “masividad” de la convocatoria barrial y puede empezar a crear “representantes” sin mandato (aunque con buenas ideas).

#### **4. Conclusiones**

1. El enfoque de desarrollo territorial aparece como una alternativa a las limitaciones de un modelo urbano industrial, sectorial, exclusivamente

económico, homogeneizante, dependiente en lo fundamental de la burocracia nacional y multilateral, y que no ha provocado cambios sustantivos en el nivel de vida de las poblaciones.

Frente a ello, las experiencias de desarrollo territorial muestran validez en tanto permiten (exigen) enfoque integrales, altamente incluyentes de la diversidad de actores, bien adaptados a las características plurales de cada territorio, y dependientes en lo fundamental de la iniciativa y las capacidades de sus actores.

Si bien alternativo, el desarrollo territorial no es el remedio de todos los males del mundo contemporáneo y globalizado. Sin atender a sus limitaciones y a la complejidad de los procesos que involucra, se corre en riesgo de propuestas simplistas y utópicas, poco sostenibles y, finalmente, frustrantes o conflictivas.

2. El sustento del desarrollo es el territorio preciso, con sus particulares recursos, compartido y gestionado por los particulares actores que lo comparten y que definen sus objetivos en función de sus intereses y potencialidades. Así, no hay un modelo de desarrollo territorial, sino casuística: experiencias a ser compartidas y recreadas en función de las características propias. Ello recoge mucha riqueza, pero crea problemas de institucionalización. Las posibilidades de la legislación de institucionalizar procesos de planeamiento territorial concertado para el desarrollo por los actores, son limitadas. Dependerá en cualquier caso, de la iniciativa y el dinamismo de los actores locales.
3. En el Perú y en América Latina, los ámbitos que han sido involucrados en procesos de desarrollo territorial participativo, han tenido desarrollos bastante desiguales; una amplia gama de experiencias porta sobre la producción de intangibles (la concertación, los espacios de diálogo, la generación de confianzas) y sobre la equidad social. La economía, el manejo y rentabilización del ambiente y la eficiencia operativa, cuentan con algunas (no extremadamente numerosas) experiencias valiosas. Casos de tratamiento del territorio (ordenamiento, acondicionamiento, zonificación) son aún escasos, más asociados a iniciativas productivas (parques industriales) o a respuestas a desastres naturales; planes de ordenamiento territorial participativo, en los cuales sustentar con perspectiva amplia programas de desarrollo y acondicionamiento territorial, requieren contar información precisa y bases de datos que sean manejada por los diferentes actores; la información, a niveles subnacionales, está

poco organizada. La cultura local y la tecnología son terrenos aún escasamente transitados.

4. Los procesos participativos de desarrollo local, movilizando iniciativas diversas de diversos actores, requieren marcos institucionales de soporte. Las ONG, los grupos de interés, los Municipios y los Partidos Políticos aportan diferentes potencialidades, pero también limitaciones. La confusión en algunas ONG entre un rol de asistencia técnica y uno de "representante de la sociedad civil", puede terminar sustituyendo la participación de sectores sociales amplios de la población, por agentes técnicos. Los procesos emprendidos por grupos de interés, particularmente por sectores empresariales, tienen sostenibilidad y energía en tanto en grupo empresarial pone sus propios intereses en juego en un proceso colectivo; tienen limitaciones al tener que involucrar otros intereses, particularmente en momentos de conflicto.

Las experiencias de planeamiento participativo de desarrollo, bajo conducción directa por los Alcaldes, normalmente "independientes" en el contexto de ausencia de partidos políticos del país, son altamente dependientes de una "voluntad política" personal, y enfrentan riesgos de "personificación", al concentrar en el líder no sólo los logros, sino las dificultades y eventuales conflictos.

5. En términos de construcción de un actor territorial colectivo, las experiencias analizadas muestran diferentes estrategias. Las Mesas de Concertación de representantes institucionales aparecen como operativas y pueden cubrir amplios espacios, pero deben superar las dificultades de la discrecionalidad de convocatoria y de efectiva representación (definición de un mandato, representación de intereses colectivos realmente expresados por bases), que no siempre identifican como problema.

Las estrategias de movilización de la población sin mediadores, resuelven los problemas de representación al definir colectivamente el mandato de sus representantes, se aplican mejor a micro espacios (barrios, caseríos rurales). No se han encontrado experiencias de construcción de mandatos sectoriales (los agricultores o los empresarios de un territorio) de manera de clarificar sus intereses para ser concertados.

En ambos casos, el pasar a niveles de planeamiento más abstractos, menos ligados a la experiencia cotidiana de las personas, los que

definen las líneas maestras del ordenamiento territorial, el mandato de representación se pierde. Experiencias que combinan la convocatoria territorial y la sectorial (o transversal a los diferentes micro territorios), podrían resolver estas limitaciones, pero aún no existe experiencia suficiente que muestre que no plantean, a su vez, problemas de ausencia de mandato.

6. Lo anterior sugiere que a niveles más altos de articulación territorial, las experiencias son más difíciles, salvo las convocadas por intereses muy particulares sobre temas muy específicos. Ello sugiere también, que los procesos de desarrollo territorial no resuelven los problemas de la macro política, de las grandes regulaciones y los marcos nacionales que fijan las posibilidades acción. En el único caso de un partido nacional, involucrado en la animación de procesos participativos de alta movilización local, podría levantarse la hipótesis de que si no resuelven los problemas de la política nacional, enriquecen sus opciones. La hipótesis podrá ser constatada en los próximos años.
7. Desde la década pasada, y en contra de la orientación del gobierno autoritario del Presidente Fujimori, de sus prácticas de control social y de sus aparatos de control político, un conjunto de alcaldes provinciales y distritales, con el apoyo técnico de ONGs y de agencias de cooperación internacional, desarrollaron por todo el país experiencias diversas de planeamiento participativo del desarrollo local, comités de desarrollo local, proyectos interinstitucionales de desarrollo local, etc. (que hoy se engloban bajo el título único de “mesas de concertación”). Con ello, no sólo produjeron un cierto contrapeso al clientelismo estatal y una alternativa visible de democracia frente al autoritarismo “eficiente”, sino desarrollaron capacidades que hoy, son uno de los principales activos del proceso de descentralización. Quizás una mirada más atenta de las autoridades y los congresistas a cargo de definir los marcos de descentralización en el país, eliminara algo de la desconfianza en las capacidades locales y regionales para tomar en sus manos tareas importantes de gobierno.