

## LÍNEA TEMÁTICA V

---

# GOBERNANZA Y DESARROLLO LOCAL

Nota: ESTE DOCUMENTO ES DE USO ESTRÍCTAMENTE PERSONAL; QUEDA PROHIBIDA SU DIFUSIÓN Y DISTRIBUCIÓN SIN AUTORIZACIÓN EXPRESA DE LA RED UNIVERSITARIA DE INVESTIGACIÓN SOBRE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO MADRID.

## **RESPONSABLES DEL BLOQUE TEMÁTICO**

JOSÉ CARPIO  
PALOMA ROMÁN MARUGÁN

## **TEMAS TRATADOS EN EL INFORME**

- 1.- RESÚMENES DE LAS PONENCIAS DEL BLOQUE TEMÁTICO V.
- 2.- RESÚMENES DE LOS CASOS DEL BLOQUE TEMÁTICO V

## 1.- RESÚMENES DE LAS PONENCIAS DEL BLOQUE TEMÁTICO V.

### PONENCIA: "DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO, SURGIMIENTO DEL BUEN GOBIERNO LOCAL Y NUEVAS OPCIONES PARA EL DESARROLLO LOCAL ENDÓGENO EN AMÉRICA LATINA"

MARIO ROSALES ORTEGA

#### Objetivo central de la Ponencia o Caso:

Mostrar que los procesos de descentralización llevados a cabo durante las décadas de los ochenta y los noventa en América Latina han permitido el surgimiento de formas nuevas de "buen gobierno local" (gobernanza), que constituyen una oportunidad para impulsar procesos de desarrollo de base endógena, compatibles con la globalización, pero no dependientes de esta. También mostrar los peligros actuales –recentralización y crisis mundial- y las maneras de contrarrestarla, a lo menos parcialmente.

#### Breve indicación de su justificación y antecedentes:

Tradicionalmente, en América Latina los diversos países –sean federales o unitarios- se caracterizaron por un centralismo agobiante y excesivo, con preeminencia de gobiernos autoritarios, paternalistas o, al menos, poco democráticos. Concomitantemente, las culturales institucionales, administrativas y de ejercicio del poder han sido siempre verticales, caudillistas y muy poco participativas.

Por estas razones, entre otras, los estados latinoamericanos han visto mermada su capacidad para aplicar políticas públicas efectivas de largo plazo –validadas democráticamente y compartidas por la población- que les permitan simultáneamente corregir las desigualdades sociales y territoriales e impulsar formas de desarrollo sostenidas, básicamente, en sus capacidades y recursos propios.

No obstante, durante las décadas de los ochenta y los noventa en casi todos los países de la región se llevan a cabo procesos de reforma del Estado y de descentralización que interrumpen temporalmente las dinámicas centralistas, permitiendo la emergencia de estilos nuevos en sus gobiernos intermedios y municipales, que denominaremos "buen gobierno local" (concepto más comprensible en los medios políticos y ciudadanos que el de gobernanza).

Las características del buen gobierno local –según se desprende del análisis de sus mejores prácticas- son sus métodos colaborativos y participativos, a saber: liderazgo democrático de las autoridades locales, desarrollo de los recursos humanos y trabajo en equipos, cooperación pública-pública, alianzas público-privadas, participación ciudadana e institucionalización de métodos de la gobernanza (redes colaborativas de autogobierno) ("El Buen Gobierno Local").

La descentralización y la emergencia de formas de buen gobierno territorial ayudan a generar dinámicas democráticas nuevas, que permiten compensar –al menos de modo parcial- las viejas tendencias autócratas y autoritarias de las diversas formas de dictadura, gobiernos militares, caudillismos y populismos.

La modernización y descentralización del Estado y de democratización de las políticas públicas de las últimas décadas del siglo pasado, permiten que partidos políticos progresistas –apoyados por los sectores sociales menos favorecidos- lleguen al poder, sea bajo formulas políticas socialdemócratas moderadas (Chile, Brasil, Perú, Costa Rica, Panamá, Guatemala) o de movimientos políticos más radicales (Venezuela, Ecuador, Bolivia, Nicaragua, Paraguay). Aún en los países con menos radicalidad en los cambios (México, Colombia, Argentina) se observan interesantes procesos de renovación de las formas de hacer política y de relacionarse con la sociedad civil y con los ciudadanos.

No obstante, los procesos descentralizadores están perdiendo fuerza, tanto por factores nacionales internos de resistencia a los cambios, ya que implican la redistribución del poder (por ejemplo Chile), por las formas concentradoras que conllevan las luchas intensas por el poder (por ejemplo Venezuela), como por la pérdida de los apoyos a la descentralización que provenían de la cooperación internacional y de las agencias multilaterales de desarrollo. Como ocurre a menudo, las agendas de las agencias de cooperación cambian antes de haber sido ejecutadas y las burocracias internacionales adecuan sus propuestas (en gran medida, para adaptarse a los tiempos y sobrevivir como lo hacen muchos otros actores sociales).

Los propósitos democratizadores de la descentralización del Estado son reemplazados ahora por la búsqueda de la modernización rápida de los aparatos públicos (modelo de Nueva Zelanda) para acoplarse mejor a la apertura de los mercados, alineándose con los procesos de globalización. Los propósitos sociales y progresistas de la

cooperación se reducen a los “objetivos del milenio”, que ignoran en gran medida los dinanismos nacionales y las especificidades locales (se trata, claramente, de políticas diseñadas “desde arriba hacia abajo”).

En este esquema, el eventual progreso de los países “emergentes” se vincula directamente –y de modo acrítico- con su capacidad de abrirse a los flujos de capital, a las nuevas tecnologías y a los intercambios comerciales propios de la globalización. Sólo hay que involucrarse en los dinanismos dominantes y el desarrollo llegará por añadidura, parecería ser la formula de moda hasta la llegada brutal de la actual crisis.

#### Planteamiento del problema o hipótesis de trabajo.

Los países de América Latina no lograrán un desarrollo humano-sustentable, abriéndose a las nuevas tecnologías, al ingreso de capital internacional y al incremento comercial, sino en la medida en que, paralelamente, se democratizen profundamente y apliquen estrategias de desarrollo territorial y endógeno sostenibles.

El desarrollo humano y sustentable no puede ser impulsado “desde arriba” y “desde afuera”, es más bien un proceso de liberación de capacidades humanas emprendedoras propias, que debe surgir en las ciudades y territorios, siendo dinamizado y realizado por los agentes locales y los gobiernos municipales (movilización del capital social). El desarrollo endógeno se debe sustentar en redes amplias de autogobierno (esencia del buen gobierno local) apoyadas en factores objetivos como técnicas más modernas de gestión (nueva gestión pública) pero, principalmente, en factores subjetivos como proyectos políticos movilizadores de largo plazo, motivación colectiva y culturas cívicas de colaboración (ejemplos de Porto Alegre, Villa El Salvador, Santiago de Chile, entre muchos otros).

La pobreza urbana (y rural) sólo podrá ser superadas si los sectores sociales que las sufren logran mayor poder y desarrollan conductas responsables y emprendedoras –tanto económicas como sociales- para cambiar y mejorar sus entornos, tornarse productivos y elevar sus ingresos de modo estable (empleo decente). Existen los modelos y las tecnologías para hacerlo.

#### Objetivos científicos y cuestiones críticas (preguntas-guía):

*Factores críticos determinantes: ralentización de la descentralización y recentralización tanto por la crisis económica como por la lucha por el poder en varios países.*

Ante esos factores es necesario reactivar los procesos de descentralización del Estado (devolver y compartir poder con los gobiernos locales) para crear y ampliar las formas y estilos del buen gobierno dinamizador del desarrollo.

- ¿Qué hacer para retomar la descentralización? Las asociaciones nacionales de municipios y el movimiento descentralizador tienen un rol crucial, les faltan propuestas e itinerarios.
- ¿Cómo evitar que la actual crisis y las luchas por el poder nacional (en varios países) se traduzcan en prácticas recentralizadoras? Importancia de la influencia de los movimientos municipalistas nacionales e internacionales en la moderación de los conflictos (ejemplo de Bolivia).
- ¿Qué hacer para compensar las tentaciones de los gobiernos nacionales y de la comunidad internacional para incrementar los controles y regulaciones centrales con disminución de la autonomía y de los recursos locales? Necesidad de una agenda anticrisis común de los gobiernos locales presentado y difundido por las asociaciones y sus aliados.

*Implicaciones de los efectos de la crisis y de la recentralización en los cuadros de pobreza y en las dinámicas urbanas de las ciudades intermedias.*

La crisis recaerá con fuerza en los territorios urbanos y rurales más pobres, generando situaciones sociales complejas. No obstante, en la medida que se descentralicen recursos públicos para enfrentar la crisis se abren espacios para la participación y posibilidades mayores para el desarrollo local:

- La crisis abre nuevos espacios a las competencias municipales, en especial a aquellas ligadas a la implementación de sistemas de protección social en tiempos de emergencia y al de acciones directamente dinamizadoras de las culturas productivas locales (apoyo a los pequeños emprendimientos). ¿Qué pueden o deben hacer los gobiernos locales y sus asociaciones al respecto?
- ¿Qué hacer para incrementar la efectividad y mejorar las capacidades de gestión de modo que los gobiernos locales estén mejor preparados para impulsar el desarrollo humano-sustentable? Importancia del asociativismo municipal de proximidad (mancomunidades) emergente ahora en A. Latina. El rol y la diseminación de las modalidades de gestión participativa y control social “desde abajo” (ejemplos de Bolivia y Brasil, entre otros).

*El buen gobierno local (gobernanza local) y el marco institucional frente a la situación problema.*

Retos, preguntas y recomendaciones para viabilizar las soluciones:

- ¿Cómo cambiar los estilos verticales y autoritarios de gestión pública todavía dominantes en América Latina para facilitar la emergencia del buen gobierno y difundir las mejores prácticas de gobernanza? Necesidad de gestionar y difundir mejor el conocimiento adaptado de los gobiernos locales efectivos, mediante alianzas entre el movimiento asociativo municipal nacional e internacional, las universidades y las ONGs (ejemplo del proyecto GOLDE y de las políticas españolas de cooperación descentralizada).

*Conclusiones y aprendizajes útiles para la cooperación al desarrollo, especialmente dirigidos al ámbito local-municipal.*

Las experiencias descentralizadoras abrieron espacios a formas efectivas de buen gobierno local en los diversos países (muchos ejemplos), que están ayudando a generar dinámicas de desarrollo "desde abajo", que no han sido suficientemente estudiadas y menos debidamente diseminadas.

En la medida que estas dinámicas cesan, se vuelve a los procesos clásicos de concentración del poder por la clase política, sea por razones de conflicto político abierto (en algunos países) o por los rasgos centralizadores propios del estilo de desarrollo dominante (capitalismo globalizado). También las nuevas tecnologías –en la medida en que son apropiadas por los poderes públicos y privados nacionales- son funcionales a la recentralización.

Los procesos descentralizadores son, básicamente, de carácter político e implican variar las correlaciones de fuerzas que se les oponen. Para ello es fundamental un accionar más claro, estratégico y decidido de los actores públicos, privados y académicos partidarios de la democratización y de impulsar estilos de desarrollo humano-sustentable.

## PONENCIA: LOS MICROESTADOS Y LA CIUDAD. ¿GOBERNANZA LOCAL Y COHESIÓN SOCIAL?

*CARLOS SOJO OBANDO*

Sociólogo costarricense (1963), tiene un doctorado en Ciencias Sociales por la Universidad de Utrecht en los Países Bajos. Entre 2000 y 2008 se desempeñó como Director de la Sede Académica de FLACSO Costa Rica. Ha sido miembro del Comité Científico del Council for Research on Poverty (CROP) del Consejo Internacional de Ciencias Sociales. Ha publicado más de 25 libros y medio centenar de artículos sobre temas de política exterior, relaciones internacionales, gobernabilidad democrática, cultura tributaria, exclusión social, pobreza, reforma del Estado, pobreza y políticas sociales. Su libro más reciente, publicado por FLACSO en mayo de 2008 se titula *La modernización sin Estado: Reflexiones en torno al desarrollo, la pobreza y la exclusión social en América Latina*.

### Justificación

Por lo general, tras tres décadas de reformas económicas de inspiración neoliberal, América Latina es una región deficitaria en el desarrollo de la institucionalidad pública. Le tocó a comienzos de los años ochenta imaginar la construcción democrática en condiciones de austeridad macroeconómica y una aspiración, justo es decirlo, supersticiosa por los efectos positivos del equilibrio fiscal o mejor aún del ahorro neto de recursos públicos. La región se vio obligada a atender postergadas demandas sociales, bien sea por la incautación autoritaria de derechos políticos y libertades civiles, o simplemente por la consolidación de una forma patrimonialista, incluso pretoriana y como se dijo de la dinastía Somoza en Nicaragua "sultanística" del Estado, donde predominó la confusión estructural entre lo público y lo privado, en beneficio de una reducidísima corte de propietarios de lo público y sus protectores.

Los desafíos del Estado democrático de fin de siglo en América Latina son por lo tanto fundacionales. En algunos casos no fue la primera vez que arribó la democracia con su promesa de inclusión y equidad como ocurrió especialmente con los procesos re-democratizadores del sur del continente. En otros, como en Centroamérica, nunca se había visto hasta entonces una confluencia de apertura política y gobierno civil en todos los países de la región en ningún momento de más de 150 años de vida republicana. Por cierto tampoco en los pasados coloniales y preconquista.

En este recorrido la reforma del Estado ha sido conducida con una impronta economicista, o como advierte Albert Berry, tributaria de una interpretación conservadora de los lineamientos señalados en el llamado Consenso de Washington. Se ha desarrollado con mayor vigor la dimensión de la institucionalidad vinculada con el control macroeconómico y el estímulo a la producción, del mismo modo en que se fortaleció la maquinaria eleccionaria. Mientras ha quedado rezagada la construcción de los contenidos sociales del Estado. Esta evolución no es obra de la casualidad sino de una orientación estratégica impulsada desde la revolución neoliberal y neoconservadora del Reaganismo que imaginó para el continente una sociedad más democrática en términos electorales y más liberal en

términos económicos. Lo social quedó así relegado a la condición de consecuencia o efecto residual. Los avances en superación de la pobreza y mejoramiento de la salud y la educación vendrían como resultado del progreso económico y la ampliación de la riqueza privada y pública que favorece el crecimiento.

Por eso, aunque ni los resultados económicos ni el desempeño democrático es inobjetable, ciertamente avanzaron más que la construcción de una forma propia de Estado social.

La hora de la discusión sobre el bienestar ha llegado, a pesar de todo. El debate actual sobre el desarrollo se centra en nociones como la equidad y la cohesión social y el desafío de la pobreza, ahora se reconoce, debe ser abordado con una fuerte carga de política pública incluso contracíclica, es decir, abundante en recursos en períodos de peor desempeño económico.

La cuestión que queremos abordar en esta ponencia es ¿cómo se instala el debate sobre el microestado urbano, el gobierno de la ciudad, en este contexto más amplio de construcción y reconstrucción de capacidades públicas? ¿En qué tanto es simplemente antiestatista la aspiración inicial por el fortalecimiento del gobierno local en una época de combate contra el Estado central? ¿Puede impulsarse con confianza y optimismo una agenda para el gobierno local que no ha sido posible atender desde las instituciones centrales? ¿Existe una política local realmente y actores sociales que la sustentan?

### El microestado de la ciudad en clave de cohesión social

En principio si las tareas del desarrollo y la cohesión social suponen una exigencia poderosa para el estado central, es razonable preguntarse si son susceptibles de ser encomendadas y encargadas a los gobiernos locales.

Cohesión social es el referente de nuestra reflexión sobre la gobernanza local. Esta noción ha sido recientemente promovida en el debate del desarrollo especialmente dada la importancia que en su propio desarrollo, la Unión Europea le ha asignado a la incorporación activa de los menos privilegiados en las oportunidades del progreso económico y la democracia política. No hay todavía una definición, pero dos aspectos parecen ganar poco a poco la condición de componentes indispensables de cualquier definición: a) sentido de pertenencia y b) equidad.

Partiríamos entonces de proponer que la mejor gobernanza local es aquella que favorece la identidad comunitaria y mejora los niveles de equidad de la población.

Ahora bien la gobernanza local precisa recursos de gestión y ellos son al menos políticos, económicos y sociales.

Nos queremos preguntar hasta qué punto la estatalidad local, el microestado de la ciudad es políticamente posible. ¿Existe una Política urbana autónoma? ¿es posible imaginar enlaces pero no sujeciones de lo local con lo nacional? ¿Hay intereses representable propiamente urbanos o estrictamente locales? En suma, ¿existen recursos de poder locales diferenciados de lo nacional-estatal?

Interesa también reflexionar alrededor de los recursos económicos. La primera cuestión relevante para la discusión es el vínculo entre la fiscalidad local y la gobernanza local. ¿Muchas necesidades y pocos recursos propios? ¿Suficientes recursos y limitada capacidad institucional y política para su gestión? Aquí la cuestión de la cultura tributaria de la ciudad, se engancha con una reflexión alrededor de una tradición evasora y una actitud más o menos generalizada, contraria al pago de impuestos directos sobre la renta y la propiedad.

Finalmente, interesa abordar el sustrato social de la ciudad. La latinoamericana es la ciudad de los contrastes por excelencia; el paradigma de la segregación espacial. Cualquier ciudad es múltiple. Los habitantes de la ciudad son fuerzas sociales concretas pero también sombras, tránsitos. La ciudad es lugar y no lugar (Bauman). Unos habitan la ciudad; otros trabajan en ella, otros simplemente transitan, van de paso, no aspiran a la implantación. El tránsito es una metáfora del caos vial y del transporte como de la condición humana forzada por la exclusión del acceso a medios básicos de trabajo y habitación. El migrante es un trabajador de paso; el habitante del tugurio o la villa miseria no aspira a otra cosa que ha salir de ella. Lo social de la ciudad se expresa en pares categoriales (Tilly): seguridad-inseguridad; empleo-desempleo; riqueza-pobreza; gueto-condominio. La pregunta acá es como gestionar esas tensiones desde el gobierno de la ciudad.

## 2.- RESÚMENES DE LOS CASOS DEL BLOQUE TEMÁTICO V

### CASO: GOBERNANZA URBANA Y DESARROLLO LOCAL EN AMÉRICA LATINA: LA EXPERIENCIA DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN AMÉRICA CENTRAL.

*DANIEL GARCIA*

Los temas de gobernabilidad / gobernanza suelen ser tratados desde diferentes concepciones y enfoques metodológicos, lo que obliga, sin duda, a realizar este tipo de aproximaciones conceptuales con cierta cautela y, en todo caso, con el mayor rigor posible. Sobre todo, cuando estos conceptos aparecen relacionados con otros igualmente complejos cuando no ambiguos como cohesión social, descentralización, etc., con los que guardan afinidad o alguna relación de causalidad o de asociación en procesos y contextos disímiles.

En particular, en el ámbito de la gobernabilidad (gobernanza –no siempre parece clara la coincidencia de ambos conceptos) este enfoque se concreta en el impulso y desarrollo de un conjunto de programas e iniciativas, asentadas esencialmente en cuatro pilares:

- a) el apoyo a la consolidación y fortalecimiento de la institucionalidad democrática municipal y afín, así como de las capacidades de definición y gestión de políticas públicas locales,
- b) el apoyo a los procesos y políticas de reforzamiento y / o ampliación de la gestión territorial descentralizada,
- c) la ampliación o profundización (en todo lo anterior) de los espacios e instrumentos de participación ciudadana y social y,
- d) el apoyo a la promoción de procesos de desarrollo (local) económico, social y cultural que, asentados en políticas y estrategias generales, hagan posible la consecución de tales procesos con sentido de vertebración general, de cohesión y sostenibilidad.

En América Central, el tema se plantea y se aborda, desde la Cooperación Española, en una coyuntura posbélica y con grandes dificultades sociales y económicas producto de la conflictividad y, a ello aparejado, de la crisis del modelo de desarrollo y, de las dinámicas de la integración regional que habían sustentado relativamente ese modelo.

La respuesta política se adapta más en la forma a los planteamientos de democratización e institucionalización que se derivan de los contenidos más políticos de los Acuerdos de Paz, pero terminan supeditándose a los objetivos e intereses de una agenda de ajuste económico que se impone desde organismos financieros internacionales y de iniciativas que se inscriben en enfoques de “reforma y modernización del Estado” y, más particularmente, de descentralización del Estado.

No es difícil encontrar, por ejemplo, el uso que se ha hecho de este término dentro de políticas y de iniciativas relacionadas con la privatización del sector público, la reducción del papel o ámbito de actuación del Estado a favor del mercado o de la iniciativa privada (Consenso de Washington).

Y que desde esos mismos enfoques u otros se pueda constatar su uso referido a procesos dirigidos a reducir o combatir la pobreza, mediante programas o proyectos que suelen acompañarse con invitación o plasmación de formas e instrumentos concretos de participación ciudadana (social) o de concurrencias de acciones públicas intersectoriales, que pueden incluir la “presencia” más o menos activa de los gobiernos o administraciones locales.

Esto último se puede encontrar usualmente en tipos de intervención territorial ligados con programas de inversión pública o de otras acciones dirigidas, por ejemplo, a establecer alguna forma de “compensación social”, localizadas por definición en determinados territorios y que suelen orientarse a paliar los efectos de políticas o medidas sustantivas de ajuste estructural en los sistemas productivos o en ámbitos genuinos del sistema económico.

Es a partir de un contexto básicamente enunciado, la Cooperación Española plantea una programa de cooperación regional que, en principio, recoge y sintoniza con los planteamientos sustantivos de los Acuerdos de paz y sus expectativas de cumplir con los compromisos inscritos en ellos, pero en la práctica nada contracorriente.

Por eso, a continuación, se adelantan algunas reflexiones básicas en torno a los marcos en los que se inscribe el planteamiento de caso solicitado, sólo que modificando provisionalmente lo de gobernanza por descentralización,

para que, al final se recoja el proceso seguido por el Programa DEMUCA y los componentes principales de su actuación, algunos resultados y, tal vez, problemas, limitaciones y desafíos pendientes del Programa y, sobre todo, del fortalecimiento de las condiciones de la gobernanza local y del desarrollo en la región.

### 3. Centroamérica: ¿descentralización y desarrollo local?

Según las consideraciones anteriores, cabe realizar a continuación un breve balance crítico de la situación en Centroamérica.

En primer lugar, no puede obviarse que la democracia electoral se encuentra formalmente instituida y que cumple regularmente con su razón de ser en los procesos de renovación de los gobiernos (nacionales y locales) y del poder legislativo (parlamentario). La existencia de gobiernos y administraciones municipales e, incluso, en algunos países como Nicaragua, de gobiernos regionales (Costa Atlántica), con autonomía de funcionamiento, pone de manifiesto que se cuenta con esferas territoriales "descentralizadas" ("no centralizadas") de organización y ejercicio del poder democrático. Desde luego, se han conocido aquí y allá planes, propuestas de ley y otras iniciativas varias relacionadas con los propósitos de descentralización.

Por otra parte, las numerosas (no obstante, siempre insuficientes) obras de infraestructuras y equipamientos locales (servicios públicos, redes viales), en muchos casos relacionadas directamente con el desempeño de los gobiernos municipales, muestran que se crean algunos soportes físicos que pueden favorecer el desarrollo local.

Asimismo, proliferan en todos los países diversos instrumentos y mecanismos de participación social y comunitaria (consejos de desarrollo, comisiones, patronatos, comités, etc.), así como una todavía importante, pero bastante horadada en las últimas décadas, dinámica de participación y organización social en sindicatos, asociaciones campesinas y de productores agrarios, asociaciones urbanas y, en general, como expresión más característica de las últimas décadas, una explosión de "organizaciones no gubernamentales, ong,s). Este "dinamismo" de la sociedad civil que, a veces, no se ve adecuadamente reflejado en la esfera política, se convierte en otra de los elementos básicos para propiciar el diálogo y la concertación en la búsqueda de estrategias de desarrollo local y, desde luego, para consolidar las esferas territoriales de gestión descentralizada o impulsar nuevas metas en este ámbito.

A ello, habría que sumar una variada riqueza de recursos naturales en el territorio nacional y regional, que ya da algunos frutos en materia de desarrollo turístico, podrían ser también oportunamente potenciados para devenir recursos de aprovechamiento para el desarrollo local sostenible.

Seguramente, cabría ampliar otros aspectos o abundar sobre lo descrito, pero, la cuestión es que, unas y otras realidades o potencialidades, no se muestran todavía capaces de generar espacios locales de "desarrollo local" y no parecen todavía como signos de una estrategia coherente del desarrollo nacional para superar los problemas estructurales o aprovechar consistentemente las oportunidades coyunturales. ¿Por qué?

Los problemas de institucionalización democrática.

La debilidad de los denominados procesos de descentralización.

Las ambigüedades de la cooperación internacional y su falta de congruencia y / o dispersión, que se trata de corregir a partir de París (2005).

La poca relación entre la política de fortalecimiento local, territorial y el conjunto de políticas del estado.

La falta o la escasez de estado en varias de las situaciones.

## **CASO: NOTICIERO INTERCULTURAL. HERRAMIENTAS DE COMUNICACIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

*SILVI CHOCARRO.*

ACSUR las Segovias

### **Objetivo central de la Ponencia o Caso.**

Explicar la experiencia del proyecto de cooperación para el desarrollo "Noticiero Intercultural" ([www.noticierointercultural.org](http://www.noticierointercultural.org)) llevado a cabo por la ONG ACSUR-LAS SEGOVIAS en Bolivia, Guatemala y España. El Noticiero Intercultural (NIC) es el nombre de un proyecto de comunicación orientado a promover la participación ciudadana a través del fortalecimiento de las capacidades de comunicación de las organizaciones sociales y los vecinos y vecinas de barrios y comunidades populares. En el marco del proyecto se forman a comunicadores y comunicadoras populares que posteriormente producen colectivamente vídeos de contenido social en su barrio o comunidad, potenciando sus capacidades para expresarse y comunicarse y, por tanto, de participar en el desarrollo local. Para su sostenibilidad se han creado en los tres países donde se desarrolla el proyecto 3 Centros de Formación y Recursos de Comunicación Intercultural (CFRCI) permanentes donde se organizan cursos de formación, se prestan equipos, se ofrece asesoramiento gratuito y se han creado videotecas de producciones sociales.

### **Breve indicación de su justificación y antecedentes.**

El Noticiero Intercultural parte de una idea: la necesidad de apoyar la formación de los comunicadores y comunicadoras populares para desarrollar, con herramientas técnicas audiovisuales, esta función social de gran importancia para la reafirmación de la identidad de los habitantes de los barrios o comunidades. La demanda de información desde la base sobre problemas locales y nacionales hace el trabajo de los comunicadores populares de gran utilidad para las organizaciones sociales y la ciudadanía. Los vídeos que se producen son difundidos para dar a conocer las opiniones, críticas y propuestas de las organizaciones sociales sobre los problemas que les afectan, para generar debates sobre ellos y para fomentar el diálogo intercultural.

El Noticiero Intercultural nace hace 6 años entre ACSUR-LAS SEGOVIAS y otras organizaciones sociales de América Latina y Europa con el objetivo de ejercer de manera activa el derecho humano a la comunicación, una actividad fundamental para la vida y el desarrollo social.

Entre noviembre de 2003 y octubre de 2006 ACSUR llevó a cabo proyecto Noticiero Internacional de Barrio (NIB), un proyecto de comunicación local, asociativa y alternativa con financiación del programa @lis de la UE y diversas instituciones públicas españolas. En 2006, ACSUR continuó esta línea de trabajo en Bolivia con el proyecto Noticiero Intercultural y desde el año 2008 lo desarrolla en Guatemala.

### **Planteamiento del problema o hipótesis de trabajo.**

La comunicación es una necesidad y un derecho humano. Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación constituyen un factor fundamental para entender la nueva realidad política, social, cultural y económica en la que se desarrollan nuestras sociedades. Si el principio esencial que conforma un sistema de convivencia democrático es el de participación de los ciudadanos y ciudadanas en los asuntos públicos, el derecho a la información es el punto de partida previo para la existencia de un régimen democrático: para elegir, primero hay que conocer, y para conocer, hay que estar informados e informadas. No es posible la existencia de una sociedad democrática ni la garantía de un Estado de derecho si no es real y efectivo el derecho a dar y recibir información.

### **Enfoque temático o estrategias de trabajo en una perspectiva de pobreza urbana de los países en vías de desarrollo, consistente con los objetivos científicos y cuestiones críticas (preguntas-guía) propuestas en el documento de Enfoque General del Congreso.**

Los cambios políticos que exige la lucha contra la pobreza pasan por una profundización de la participación ciudadana en la construcción de la democracia. Las oportunidades para la transmisión de conocimientos, la formación de capital humano -base del desarrollo- y el fortalecimiento del tejido comunitario y social son inmensas. Nuestras sociedades y la sociedad global son, sobre todo, sociedades del conocimiento y la información. La

transmisión, generación y revalorización de los conocimientos comunitarios y locales, la formación de capital social participativo y el incremento de las capacidades personales y colectivas de desarrollo son los principales efectos que tiene la inclusión de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación en el proceso de desarrollo.

En las comunidades o barrios donde se ha desarrollado el Noticiero Intercultural existen gran cantidad de grupos movilizados (asociaciones juveniles, de vecinos, de mujeres, culturales, deportivas, etc). El problema es que estas organizaciones no siempre tiene canales para visibilizarse y participar en el escenario social y político. Muchas veces son agrupaciones pequeñas y al estar carentes de redes articuladoras mayores o de herramientas de comunicación no logran hacer oír su voz. Por eso, es fundamental que estos colectivos dispongan de herramientas que les permitan tener su espacio en la toma de decisiones del Gobierno local.

Los medios de comunicación de masas informan a la sociedad de lo que acontece en el mundo, pero no de todo. Basta con acercarse a algunas cifras para constatar que la información a la que tenemos acceso nos muestra solo una parte de la realidad. Cinco agencias de prensa distribuyen el 96% de las noticias mundiales y el que hoy por hoy es el vehículo de intercambio de información más importante, Internet, sólo esta al alcance de uno de cada diez habitantes del planeta. La brecha digital no sólo existe, sino que es bastante profunda. Si en los países industrializados por lo menos una tercera parte de la población usa Internet, en los 50 países menos adelantados la proporción se reduce a menos del uno por ciento, según datos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones. Si a la dificultad de acceso a las nuevas tecnologías y la concentración de fuentes informativas añadimos otro ingrediente: que la selección de noticias por parte de los medios de comunicación se rige cada vez más por criterios de rentabilidad, queda en evidencia que una buena parte de lo que ocurre en el mundo nunca llegará hasta nosotros.

George Gerbner, docente y comunicador, desarrolló la "Teoría del cultivo televisivo", que atribuye a la televisión un papel fundamental en la construcción de representaciones mentales de la realidad en las sociedades contemporáneas. Cuantas más horas se sumerge un individuo en el mundo de la televisión, mayor es la coincidencia entre la concepción que éste tiene de su entorno y la representación televisiva del mismo, de modo que su idea de lo que le rodea no se ajusta a lo que de hecho es. Por tanto, quien tiene el poder de informar tiene en sus manos la capacidad de configurar la realidad. Así, los espectadores observan en pantalla un mundo que difiere del real, en tanto se muestra incompleto y descontextualizado, no sólo en lo que respecta a los acontecimientos reflejados, edulcorados o violentados, según los casos, sino también a la representación de los roles sociales – étnicos, sexuales, profesionales, etc.–, que resultan altamente estereotipados.

De ahí, que resulte necesario dar voz a quien no la tiene. Las comunidades, los barrios o los colectivos con los que trabajamos desde el Noticiero Internacional de Barrio suelen ser objeto de esta representación estereotipada, que irremediamente los estigmatiza a los ojos de la sociedad. Solo conocemos esos barrios o comunidades cuando ocurre algo sensacional: un robo, un asesinato... o solo nos acercan a determinados colectivos u organizaciones sociales cuando protagonizan un acto susceptible de ser presentado como mero espectáculo. Quien solo conozca estas realidades a través de la televisión estará tomando la parte por el todo y tendrá una imagen sesgada de lo que allí puede encontrar. Como señala el director de *Le Monde Diplomatique*, Ignacio Ramonet, "el Sur siempre es un paraíso o un infierno, pero nunca un país normal, un pueblo normal".

El NIB es un intento de ponerle cara y voz a estas personas del "Sur" -del "Sur" como representación de lo invisible, ya sea en Europa o en América Latina- que conocen mejor que nadie sus problemas, sus propuestas, sus alegrías y desesperanzas. La manera de hacerlo es facilitándoles las herramientas necesarias para que puedan ejercer plenamente su derecho a comunicar, pasando de ser objetos pasivos a ser sujetos activos en el proceso de la comunicación, creadores y protagonistas de su propia historia.

### **Conclusiones y aprendizajes útiles para la cooperación al desarrollo, especialmente dirigidos al ámbito local-municipal.**

La experiencia de los proyectos de comunicación impulsados por ACSUR ha demostrado que la capacidad de comunicar y de expresarse, de tener voz en el contexto social en el que vivimos, fomenta la participación de las personas en los asuntos públicos, tanto del entorno local como global. La realización de vídeos sociales, reportajes o documentales por parte de sus propios protagonistas permite, en primer lugar, la creación de espacios de debate sobre los problemas que afectan a los ciudadanos y ciudadanas, vecinos y vecinas de barrio, ya que para hacer un vídeo, primero hay que crear un guión, decidir un tema, debatirlo, etc. La realización del vídeo permite la interactividad con el entorno local y su difusión, fortalece la cohesión social al dar voz a colectivos que no siempre

tienen espacio en los medios de comunicación convencionales y facilita el conocimiento de las opiniones sobre los asuntos públicos y lo que es fundamental, las propuestas.

El NIC permite que las organizaciones sociales, ciudadanos y ciudadanas, se conviertan en sujetos activos de la comunicación y no en mero receptores de información. Al fomentar la capacidad de expresión, dando voz a la ciudadanía, se fortalece su conocimiento y su participación en los asuntos públicos.

Como señala la Declaración de la Sociedad Civil redactada en el marco de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información "el acceso a la información y a los medios, en tanto bienes públicos y globales, debe ser participativo, universal, inclusivo y democrático", ya que "solo pueblos informados y educados pueden acceder y participar eficazmente en las sociedades del conocimiento".