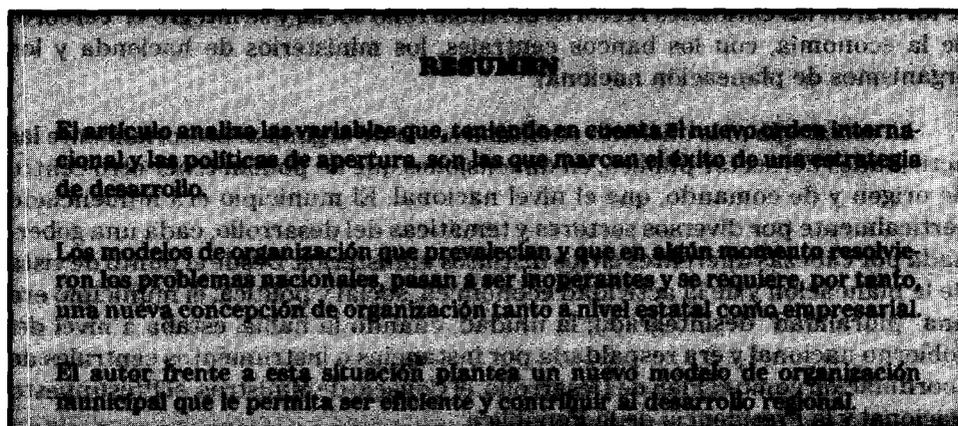


---

## EL MUNICIPIO COMO ESCENARIO DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL\*

César Vallejo Mejía \*\*



### I. EL PASO A UNA NUEVA ORGANIZACION DEL DESARROLLO

#### 1. Los agentes del antiguo modelo de desarrollo

Hasta hace pocos años, la estrategia de desarrollo económico y social, en la mayoría de los países, se enmarcaba en tres coordenadas: un sistema de dirección y de *administración centralista*, un régimen piramidal de *democracia representativa* y un *enfoque sectorial* de los problemas. El motor del desarrollo era *el gobierno central* y el escenario, *la nación segmentada en sectores*.

---

\* Seminario Internacional sobre "El municipio como promotor del desarrollo económico local". San José de Costa Rica, Feb. 16-19/92.

\*\* Decano Académico. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Javeriana.

Se trataba del modelo de organización social, pública y privada, que sirvió para solucionar problemas en una época caracterizada por la incomunicación y desvertebración física del territorio nacional, la precaria capacitación técnica de los funcionarios, la desinformación y el aislamiento producido por distancias que parecían infranqueables, la descentralización “de facto”.

El esquema les reportó buenos resultados a nuestros países y resultó ser la única forma de garantizar la unidad nacional y de alcanzar metas de crecimiento económico y de progreso social. El avance institucional y la transformación de las naciones infantiles de fines del siglo pasado a los países vitales de hoy, son, en buena parte, el resultado de administraciones centrales más técnicas que las provinciales de ese entonces.

El gobierno nacional empezó a reunir los primeros activos de capital humano capacitado que regresaban con estudios en grandes universidades; se empezaron a consolidar los sectores y ministerios de la administración pública; se formaron las entidades rectoras del desarrollo social y se integró el “cerebro” de la economía, con los bancos centrales, los ministerios de hacienda y los organismos de planeación nacional.

La estrategia más eficiente resultaba ser la de organizar sectorialmente las actividades del sector público, en dimensiones que no podían tener otro centro de origen y de comando, que el nivel nacional. El municipio era influenciado verticalmente por diversos sectores y temáticas del desarrollo, cada una gobernada por cabezas diferentes en los distintos ministerios. Desde el punto de vista de la planeación y de la actividad económica, social y política, el municipio era una “pluralidad” desintegrada; la unidad, cuando la había, estaba a nivel del gobierno nacional y era respaldada por instancias o instrumentos centrales de coordinación como el Plan de Desarrollo, el Consejo de Ministros, el Presupuesto Nacional y la Presidencia de la República.

La dispersión geográfica, la incomunicación y la desinformación debieron ser manejadas por sistemas de democracia representativa (y hasta por autoridades dictatoriales) que garantizaban la unidad política nacional. Había poco lugar a la organización y a la participación política de comunidades que no podían ser oídas por un gobierno central geográficamente distante. El ejercicio de la democracia y de las ideas políticas eran personificados por “jefes” que pasaban la mayor parte del tiempo en la capital. La sociedad municipal estaba referida a esos jefes y el centro de la actividad política se situaba en el nivel nacional.

## **2. Signos de agotamiento del modelo y el cambio de coordenadas en la organización social**

Durante la segunda mitad del presente siglo, el Estado Centralista y el sistema representativo (o dictatorial) empezaron a mostrar signos de agotamiento en

todos nuestros países y a convertirse en obstáculos al crecimiento económico y al desarrollo social. Igual ocurrió con la dirección sectorial y vertical de la dinámica económica.

El intervencionismo se volvió asfixiante, ineficiente y pesado. Contaminado por el clientelismo del sistema político y por la corrupción, el centralismo burocratizado se olvidó del ciudadano (cuando no lo atropelló), fracasó en su intento de dar solución a problemas crecientes de pobreza, se resagó frente a una sociedad cambiante, dejó de hacer presencia en buena parte del territorio nacional y fue incapaz de inducir tasas de crecimiento económico suficientes para aumentar el bienestar de una población en aumento acelerado. A la sombra de la desinformación, el estado nacional se hizo cómplice frecuente de la antidemocracia y de los privilegios en lo político, en lo social y en lo económico.

A la saturación endógena del modelo centralista de desarrollo se unieron los efectos de la revolución tecnológica (especialmente en telecomunicaciones y en electrónica) que emergió en la segunda mitad del presente siglo y los frutos del avance educativo que ha sido característico de las últimas décadas.

Desaparecieron las distancias que hasta hace poco separaban los extremos de un mismo país y a los países entre sí, se rompieron las barreras de la incomunicación y empezaron a derrumbarse las fronteras que habíamos erigido en diversos órdenes. La densificación de un mundo con extremos comunicados por segundos de FAX, ha permitido un salto cualitativo que cambia las coordenadas de la organización social con repercusiones en lo político, en lo cultural, en lo tecnológico y, específicamente, en lo económico. Los cambios han dado origen a un nuevo orden económico, a un sistema interdependiente y a una nueva cultura política sin los cuales no es posible hoy resolver el problema del desarrollo económico y social.

a. *En el entorno económico mundial*, las nuevas coordenadas del desarrollo vienen acompañadas de fenómenos con dinamismo propio que cambian diametralmente las estrategias de crecimiento e imponen un nuevo orden en las relaciones económicas internacionales y en las empresas.

La transparencia en la información, la cercanía entre consumidores y productores de cualquier parte de la tierra, la movilidad, casi sin restricciones, del capital y de la tecnología, han hecho insosteniblemente costoso el proteccionismo y la estrategia de desarrollo hacia adentro. Se ha esfumado la propiedad nacional de la ciencia y la exclusividad de los mercados. En las actuales circunstancias crecer económicamente y aumentar el bienestar social de la población deben ser logrados dentro de un modelo de apertura económica, en el que desaparecen las barreras arancelarias y las restricciones cuantitativas al comercio, al movimiento de capitales y al uso de tecnologías.

Ese nuevo orden económico, expresado en el modelo de apertura, ofrece espacio suficiente para el éxito de todos los países en el comercio. Pero ese éxito hay que ganarlo en competencia, y su clave ya no está cifrada en la dotación exclusiva de recursos naturales (cada vez menos importantes en la producción y en el valor de los bienes y servicios comercializados), o en la posesión secreta de tecnologías (hoy imposible), o en el confinamiento de capitales (cada día más ávidos de oportunidades). Las ventajas comparativas se cimentan hoy en variables distintas: en la organización, en la investigación, en el manejo de la información, en la capacitación del recurso humano, en la calidad, en la creatividad, en la reafirmación de la identidad nacional. De esta manera el crecimiento económico y el bienestar de la comunidad dependen cada día menos de recursos naturales, ajenos al ser humano, y más de características nacidas del potencial de las personas.

El esquema de organización empresarial también se transforma: se aleja de la estructura vertical, autoritaria y jerárquica y se acerca a la colaboración interdisciplinaria, participativa y cualificada. Ya no le da tanta importancia a las grandes escalas de planta y a la producción masiva como medio para reducir costos unitarios, porque reconoce que el secreto de su éxito está más en la calidad, en la sofisticación del diseño, en la atención al cliente, en la información, en la organización y en el capital humano. El entorno relevante para la empresa, por pequeña que sea, es el mundo: esa es la dimensión de sus mercados, pero también de sus posibilidades creativas y tecnológicas.

b) *La organización social se ha globalizado, se ha hecho interdependiente y predominantemente "horizontal"*. Dentro de la sociedad contemporánea, lo global se alimenta cada día más de lo particular, el todo no es indiferente a lo que ocurra en cualquiera de sus partes, ni cada una de ellas a lo que ocurra en las demás. La parte adquiere preponderancia, pero siempre referida al todo.

La dependencia que hasta hace poco caracterizaba las relaciones entre los países no es sustituida, como antes, por la independencia, sino que empieza a ceder el puesto a la interdependencia entre partes que se necesitan entre sí. Sin perder vigencia, el concepto político de nación se ha flexibilizado para dar paso a proyectos de colaboración binacional o multinacional que buscan fortalecer la capacidad de negociación de los países individuales, aumentar la eficacia científica y tecnológica y reforzar ventajas competitivas en el nuevo sentido del término. Pierde importancia el protagonismo de países individuales ante la urgencia de la integración en bloques de países.

La especialización, todavía necesaria, cambia de objeto. Ya no la especialización sectorial, o la que produce bienes y servicios acabados, sino la que se concentra en partes de procesos integrados en los que se actúa en relación de interdependencia con otras empresas, dentro o fuera del país. Quedan atrás las potencias económicas nacionales y ceden el paso a poderosas ramas de la

actividad económica, extendidas por el mundo entero. Las empresas se integran en procesos de producción. Desaparece la concepción sectorial, vertical y aislada; los sectores empiezan a interrelacionarse y se fortalece la dimensión espacial e interdisciplinaria del desarrollo.

Se actúa “localmente” pero el pensamiento y la estrategia se “globalizan”. La nación se fundamenta en el surgimiento de la localidad y no al contrario, como ocurría hasta hace poco; los entes territoriales se reconocen y establecen nuevas formas de interdependencia entre sí.

Surgen los procesos de colaboración y asociación entre países, entre sectores, entre sector público y sector privado, entre empresas, entre individuos, entre localidades y entre éstas y los entes territoriales de mayor alcance. La interdependencia genera una nueva articulación entre Estado y comunidad; entre municipio, región y nación; entre metas globales y metas sectoriales.

c) La información y la comunicación también inducen un proceso de *democratización* y el nacimiento de la *cultura de la participación*. El individuo y la comunidad recuperan el papel protagónico que les corresponde en la decisión de su destino. La democracia representativa queda atrás ante la democracia participativa. Los individuos ya no necesitan intérpretes de su pensamiento y se reservan la función de expresarse y de vigilar a quienes, como mandatarios, reciben de ellos las funciones legislativas, judiciales o ejecutivas.

Se modifican las relaciones entre el ciudadano y el Estado para recuperarle la legitimidad a este último y devolverle la primacía al primero. Se rescata el papel “mandante” del ciudadano y el “mandatario” del sector público.

## **II. EL MUNICIPIO: ESCENARIO EN EL QUE SE ENCUENTRAN LAS NUEVAS COORDENADAS DEL DESARROLLO**

Si, como se desprende de lo anterior, las nuevas coordenadas del desarrollo son la *internacionalización*, la *democratización* y la *globalización*, es necesario desplazar su epicentro hacia el municipio. Es el escenario nacional de antes no es posible cumplir con ninguna de las características que debe tener el modelo de desarrollo, si ha de responder al reto que le plantean esas coordenadas: *el modelo de desarrollo debe ser “regional”, participativo, concertado y descentralizado*. El municipio, entendido como la unidad administrativa completa de tamaño más pequeño, es el escenario territorial adecuado para lograr que el protagonista sea el individuo, el sector privado y la comunidad.

### **1. El modelo debe ser “regional”<sup>1</sup>**

Esa es la condición para aprovechar las oportunidades que ofrece la internacionalización y para evitar sus riesgos. La aparición de una cultura “sin fronteras”

---

1. En este documento el concepto de región no se refiere a un ente administrativo territorial.

("cultura planetaria" como algunos la denominan), hace más importante que nunca la afirmación de la identidad individual y se enriquece con ella. Sólo así es posible dialogar con las culturas de los demás países sin ser subyugados por ellas.

En un contexto internacionalizado, la afirmación de la propia identidad debe ser el punto de partida de las estrategias de desarrollo. Quizás el elemento más importante para enfrentar la competencia económica dentro de las nuevas reglas del comercio internacional, es la ventaja comparativa que surge de la exclusividad de lo más propio que es la identidad cultural, la historia, el ingenio, la creatividad y el "modo de ser" de la gente, los recursos naturales "genuinos" en el estricto sentido (la biodiversidad en el caso de nuestros países).

Las nuevas formas de consumo confirman la predilección por esa clase de exclusividad. Lo irrepetible no tiene competencia y es eso lo que conforma la identidad. Así lo demuestra la industria turística, sin competencia, que constituye una base económica importante en muchas "regiones" del mundo. Pensemos en España y en México. (¿Podría la precariedad del sector turístico de nuestros países ser interpretada como un vacío de identidad?).

Las raíces históricas y culturales, la tradición y el folklor, el paisaje y los recursos humanos, físicos e institucionales de los que se alimenta la identidad local y regional, se dan antes que nada en el Municipio. La propia identidad de los individuos, condición necesaria para la integración de la comunidad y para su participación en ella, sólo es posible alimentarla, de una manera concreta, en el entorno municipal, en el escenario físico, familiar y social de la localidad. Por ello el municipio es la raíz de la identidad local, regional y nacional y el fundamento de la unidad nacional. Si ésta se garantizaba antes por vínculos externos de autoridad centralista, hoy ya no es posible lograrlo sino por la afirmación de la identidad de las regiones que se adhieren a la nación con vínculos internos.

Cuando los programas y proyectos, los negocios e iniciativas individuales o colectivas surgen de los elementos del "ser regional", de su identidad, o se enmarcan dentro de ellos, por el mismo hecho se convierten en propósitos regionales y, como tales, son reconocidos y apoyados por los habitantes. Sólo entonces merecen, en sentido pleno, formar parte del plan de desarrollo regional.

## **2. El modelo debe ser participativo**

Al devolverle el papel decisorio al ciudadano y a la comunidad, la nueva cultura política centra el modelo de desarrollo en la participación. Participación de las comunidades en la identificación de sus problemas y de las soluciones, y en la ejecución y administración de estas últimas, cuando están a su alcance, con la intervención subsidiaria del sector público. El objetivo no es "construirle" el bienestar a los habitantes sino abrirles el espacio y darles la posibilidad para que

ellos lo construyan, aún con el riesgo de que se equivoquen. Ellos tienen el derecho y el deber de dar satisfacción, por sus propios medios, a sus necesidades básicas en salud y nutrición, vivienda, vestido, cultura y recreación, y de desarrollar sus potencialidades personales.

Así, desde un punto de vista legítimo, se puede afirmar que es más importante desencadenar y mantener viva una dinámica participativa en la comunidad que acertar en programas y proyectos específicos. Lo importante no es coleccionar obras sino encontrar el método y los instrumentos para mantener activa a la comunidad en la búsqueda de su desarrollo.

En el escenario nacional no es posible lograr esa participación del ciudadano y de la comunidad. Los canales de participación que en él se ofrecen tienen alcance restringido (son propios de las formas representativas). La participación abierta a todos los individuos sólo se da en el municipio como lugar natural donde actúan en la búsqueda de sus metas de bienestar y es en él donde se concretan las acciones que determinan su futuro. Su calidad de vida depende de la organización de la vida municipal y no de variables del orden nacional. Los servicios públicos, los establecimientos de educación y de salud, las vías, las actividades culturales y económicas de los individuos, se ubican en el escenario municipal. En él asumen el ciudadano y el sector privado el protagonismo que les corresponde en el desarrollo.

Por eso sólo en el municipio es posible hacer realidad la democracia participativa y no hay democracia en un país sino en la medida en que la haya en la vida municipal.

### **3. El modelo debe ser concertado**

La concertación es la forma de establecer vínculos de interdependencia y de concretar la dimensión espacial del desarrollo. Es el reconocimiento de que el desarrollo no es posible abordarlo sino con un enfoque de globalidad, en el que se hacen imprescindibles las fuerzas y aportes de distintos grupos, de distintos niveles territoriales y de distintos sectores para la realización de propósitos económicos y sociales.

La coordinación es difícil, pero de ella depende el éxito del nuevo concepto de desarrollo.

En la práctica concertar significa hacer compatibles los intereses del sector público y los del sector privado, abandonando la tradición de desconfianza entre ellos. Ambos desempeñan funciones esenciales, distintas y complementarias, y sólo si coordinan su acción en procura de intereses regionales, es posible abrir horizontes estables y promisorios.

Concertar significa también convocar la acción interinstitucional y multisectorial para hacer posible el éxito de iniciativas regionales. Esa convocatoria

significa que no se habla de proyectos aislados de un sector, sino de perfiles de línea, que despejan el camino a un propósito regional en todos los sectores implicados. Con ello se busca impedir el fracaso de iniciativas que, aunque se conciben y ejecutan con enfoque sectorial requieren del buen funcionamiento de otros sectores en etapas anteriores o posteriores del proceso. De acuerdo con el enfoque de línea, la estrategia de concertación orienta las acciones de todos los sectores y entidades implicados, públicos y privados, hacia la realización de un propósito regional de carácter económico, social o cultural. Si se trata de un perfil de línea económico, abarca todas las fases del proceso, desde la fuente primaria de la materia prima, hasta la entrega del producto o del servicio al consumidor final, pasando por las fases de procesamiento y comercialización, e incluyendo los servicios de asistencia técnica, financiación, preinversión, promoción y transporte.

Concertar significa, además, lograr la debida participación de los distintos niveles territoriales, cada uno según su competencia, en las decisiones y realizaciones que marcan el desarrollo regional, así como unir iniciativas semejantes con otros municipios y convertirlas en propósito común.

Concertar es también fortalecer el poder de presionar ante instancias superiores, regionales o nacionales, de carácter público o privado. Las necesidades y solicitudes de un empresario, de una comunidad o de una entidad del municipio, que sean parte de un propósito municipal y que deban ser atendidas por esas instancias, se convierten en solicitudes de todo el municipio a través del mecanismo de la concertación.

#### **4. El modelo debe ser descentralizado**

Si el modelo debe desplazar su centro al municipio, para que pueda ser "regional", participativo y concertado, la consecuencia necesaria es que debe también ser descentralizado.

Descentralización en el nuevo contexto de desarrollo no significa que lo que antes hacía el gobierno nacional en adelante lo hace el gobierno municipal. No se puede replicar los errores del centralismo, ni trasladar a los municipios los vicios del burocratismo y el desprecio por el ciudadano. Es entonces mucho más que un traspaso de responsabilidades y de recursos al municipio. Se trata de un cambio sustancial en la organización del desarrollo, no sólo en su escenario.

Las nuevas coordenadas pasan, es cierto, por el escenario municipal, pero deben llegar hasta el individuo, la comunidad y el sector privado. De ello depende el éxito en el modelo.

Como expresión de su dimensión espacial, la descentralización hace que el objeto de la planeación sea la "región", no el sector. Ello significa que los intereses sectoriales deben subordinarse a los intereses de la región y que cada sector debe

contribuir a la obtención de *propósitos regionales* que interpreten, reconozcan y contribuyan a recuperar la imagen propia y afirmen el papel que le corresponde cumplir a la región en el mapa económico nacional. Sin la autonomía regional no es posible que la región “sea” y se identifique con sus valores y potencialidades. Lo que importa es la estrategia regional y a ella debe contribuir cada sector, complementando las acciones de los demás sectores.

Como expresión de la dimensión participativa, la descentralización hace que el protagonismo llegue a la comunidad y le de al sector público municipal funciones preponderantemente de apoyo, de asesoría y de subsidiaridad. La responsabilidad del desarrollo municipal y regional le compete principalmente a los habitantes del municipio, coordinados por el gobierno municipal. Es necesario cambiar la mentalidad mendicante y centralista de los municipios y lograr el compromiso de sus habitantes. Ello va a ser posible de manera permanente, sólo en la medida en que el plan de desarrollo logre identificar los propósitos regionales, mencionados arriba.

Como expresión de la concertación y de las nuevas relaciones de interdependencia, la descentralización no niega o sustituye al centro, ni se independiza de él. Afirma el papel de los distintos entes territoriales en un “continuum” de responsabilidades que se expresa en el principio de que cada entidad territorial debe dar solución a los problemas que no trascienden su ámbito de interés. La intervención de los niveles superiores de la administración pública (departamento o estado con respecto a municipio, y nación con respecto a los primeros) pasa a ser primordialmente de apoyo y menos de ejecución directa, en una pirámide en la que esta última disminuye a medida que se asciende hacia el nivel nacional. Ese principio debe ser complementado con el de subsidiaridad, de acuerdo con el cual instancias superiores deben intervenir en problemas que le competen a instancias inferiores, sólo en la medida en que éstas lo necesiten y lo soliciten.

También en virtud de la interdependencia, el municipio debe estar dispuesto a asociarse con el sector privado y con otros municipios y a formar subregiones como resultado de un análisis geoeconómico y administrativo. Para ello son útiles los indicadores de relaciones funcionales entre los municipios, de dotación de servicios y obras de infraestructura.

La concertación y la difícil coordinación del desarrollo, al interior del municipio, serán también posibles en la medida en que el origen de la motivación esté en propósitos regionales que interpreten la identidad y el modo de ser de la población.

De esta óptica descentralizada del desarrollo surge un cambio de dirección en la elaboración de los planes de desarrollo para los distintos niveles territoriales: si antes los planes locales y regionales se reducían a aplicar los planes

nacionales en su ámbito territorial, ahora los nacionales deben formularse, en buena parte, para apoyar las iniciativas y programas contenidos en varias regiones y localidades. Asimismo, la planeación sectorial debe estar predominantemente al servicio de la planeación municipal (energía, telecomunicaciones, salud, educación, agricultura e industria).

La reorientación de los planes territoriales no se opone, por supuesto, a las pautas de políticas nacionales en temas que, como el de recursos naturales, endeudamiento externo y estabilidad macroeconómica, deben provenir de consideraciones globales. Se trata de sustituir la comunicación unidireccional de antes por otra de doble vía, en la que al punto de partida local se le da la importancia que tiene.

### **III. LAS NUEVAS RESPONSABILIDADES DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL**

Un modelo de desarrollo enmarcado dentro de las coordenadas que definen el cambio de la organización social, será sin duda un poderoso motor de progreso económico y social. Sus resultados irán más allá de lo que se proponen la mayoría de los modelos tradicionales, en términos de calidad de vida, de madurez política y de crecimiento económico, porque sus motivaciones y el origen de su dinamismo está en la naturaleza misma de la región y en el modo de ser de sus gentes.

La puerta de la modernización está abierta y ante ella le surgen nuevas responsabilidades a los gobiernos municipales. De hecho se trata de construir un nuevo municipio (no uno como el que pudieron haber deseado nuestros padres).

En el camino aparecerán las dificultades y prejuicios asociados con las huellas del prolongado centralismo, la falta de organización y aún la inexistencia de comunidades; la falta de estudios y de estadísticas; las restricciones financieras; el miedo y las resistencias ideológicas a la participación comunitaria; el desprecio por la sabiduría popular; la presencia múltiple y desordenada de la nación en el municipio.

Nunca antes había tenido el municipio tanta responsabilidad en el desarrollo local, aunque tampoco ahora deba ser su ejecutor directo. Mencionaré, sólo algunas de las nuevas responsabilidades de la administración municipal:

#### **1. El Municipio debe animar el reencuentro con la identidad cultural de la región**

Es responsabilidad directa del gobierno municipal promover acciones de búsqueda y afirmación de la identidad regional. Ella es objetivo y condición a la vez en la búsqueda del bienestar. Es necesario crear los mecanismos para convertir en propósitos regionales los programas y proyectos que expresen el fortaleci-

miento y la afirmación de esa identidad, y para concertar y coordinar los esfuerzos de todos los agentes, públicos y privados en procura de esos propósitos.

La identidad es la única fuerza capaz de promover la participación y el compromiso de todos. Para ello, entre otras acciones, se deben reorientar los procesos educativos y culturales como medio para dar a conocer las raíces históricas y promover el enriquecimiento de valores artísticos; adoptar y aplicar normas dirigidas a proteger el patrimonio histórico, cultural y arquitectónico; promover eventos turísticos alrededor del paisaje local; cimentar la economía regional en factores de identidad regional.

## **2. El municipio debe abrir y fortalecer canales de participación ciudadana**

El nuevo municipio debe encontrar los mecanismos para que la comunidad participe en la formulación de los objetivos y prioridades del plan de desarrollo municipal y encontrar también los mecanismos adecuados para que la comunidad vigile y ejerza el control oportuno y completo sobre la administración municipal y sobre la limpieza y eficiencia con que se manejan los recursos del Municipio.

El mayor reto del nuevo modelo de desarrollo es, sin duda, la reconstrucción de la comunidad en el municipio, desmembrada por el clientelismo, la corrupción y el centralismo.

El sector público debe brindar información oportuna, completa, suficiente e inteligible a la comunidad, sobre recursos, oportunidades y restricciones, y diseñar indicadores que le permitan participar en las decisiones que la afectan y ejercer su papel contralor.

Y ambos, comunidad y gobernantes, deben responder y asumir las consecuencias de sus decisiones. Se debe acabar con el municipio en el que la comunidad cree que se le deben todos los servicios sin costo alguno y, sobre todo, con los gobernantes que no responden por sus actos de gobierno. ¡Se debe acabar con el Municipio donde a los gobernantes no les duele el desperdicio de los recursos del erario público!

## **3. A través de la concertación, el municipio debe ser promotor de metas ambiciosas de desarrollo**

La función de promoción requiere de instancias "impulsadoras", vendedoras de la imagen regional. El ejemplo de "Desarrollo Económico S.A." en el Estado de Chihuahua en México, creador de las grandes industrias de Maquila, demuestra que la función de promoción debe tener liderazgo privado y ser apoyada por el sector público, debe inspirarse en propósitos regionales y estar dispuesta a

invertir en planificación, estudios e infraestructura suficientes para atraer inversionistas nacionales y extranjeros.

Responsabilidad directa del gobierno municipal es la de garantizar los servicios necesarios de apoyo para que la comunidad pueda dar solución a sus necesidades básicas, realizar sus aspiraciones personales y adelantar sus actividades económicas. Con este propósito debe el gobierno municipal identificar proyectos condicionantes en aspectos tales como la investigación, la información, la asistencia técnica, el transporte, la infraestructura económica y social, la financiación y el crédito.

Las metas económicas deberán ser ambiciosas y rebasar los límites precarios del pancoger y de la subsistencia, con los que se han conformado hasta ahora muchos municipios que se autocondenan a la pobreza, por el hecho de tener escasos recursos naturales y no reconocer en el potencial de las personas el activo más importante del desarrollo.

Las actividades económicas de la región deberán proponerse crear riqueza sobre bases sólidas de productividad, de rentabilidad y de competitividad proyectando la economía regional hacia el resto del país y hacia el comercio internacional. No pueden fundamentar su viabilidad en subsidios permanentes. La identificación, la promoción y la realización de líneas de actividad económica con perspectiva de éxito y posibilidades de generar empleo permanente e ingreso, dependen del encuentro con la identidad regional, con la participación, con la concertación y con el compromiso. Sólo entonces se podrá hablar de un crecimiento económico que sirva de soporte indispensable del desarrollo social y político, que sea la fuente de recursos para que la comunidad pueda resolver sus problemas y dar satisfacción a sus aspiraciones.

Se debe crear en el municipio un mecanismo de coordinación interinstitucional que mantenga viva la dinámica del desarrollo, interprete y aplique las políticas nacionales y establezca el puente con entes territoriales superiores. En él deben colaborar entidades públicas y privadas con toda clase de recursos, para garantizar el éxito de los proyectos regionales.

Para la ejecución de perfiles de línea, conviene que la función coordinadora identifique una entidad, pública o privada, que "apadrine" y coordine las actividades de la línea, tratando de vincular a todos los participantes en los riesgos y beneficios de ella, mediante asociaciones, agremiaciones, suscripción de acciones, etc.

La eficacia de la acción municipal dependerá del funcionamiento de esos mecanismos de concertación. Las equivocaciones en que se incurra al formular los programas y proyectos son remediabiles si operan los mecanismos de concertación; en cambio, la precisión, acierto y realismo del perfil de los proyectos no

garantizan por sí solos el éxito si falta el compromiso y la concertación de acciones que hagan de él un verdadero propósito regional, es decir de la comunidad.

En ese contexto de concertación debe el municipio fortalecer la capacidad planificadora y la de ejecutar y administrar proyectos.

**4. El nuevo municipio debe recuperar el Estado, desnacionalizándolo, y delimitar sus responsabilidades frente a entes territoriales superiores**

El éxito del modelo también depende de que el municipio recupere sus funciones de Estado, de las que hasta ahora se ha apropiado el gobierno nacional, y que región y nación cumplan con su papel. El municipio no las sustituye, las necesita.

Es claro que existen condicionamientos externos cuya superación debe contar con el apoyo del gobierno nacional, pero es a la clase dirigente de la región a la que le corresponde identificar esos condicionamientos, encontrar la forma de removerlos y convencer a los funcionarios nacionales para que tomen las medidas. La experiencia ha demostrado que el interés del gobierno nacional por las regiones es mediado (y así debe ser) por el interés nacional y que las fórmulas y soluciones aplicadas desde la capital a problemas regionales son, por lo general inadecuadas a las características locales y muy costosas.

**5. La nueva administración municipal debe ser “gerente” y “fiduciaria” del mandato de la comunidad**

No se trata de mezclar o de confundir los papeles distintos e indispensables que le corresponden al gobierno y a la comunidad. Es necesario definirlos con claridad y encontrar los mecanismos concretos para que ambos los ejerzan con propiedad.

Quizás la figura que más se acerca a lo que deben ser las nuevas relaciones entre gobierno municipal y comunidad es la de la fiducia. La comunidad es la fideicomitente, la que señala los objetivos y da los lineamientos del encargo fiduciario. El gobernante es el fiduciario, el administrador del encargo que hace la comunidad, y debe aplicar toda su destreza y sabiduría, toda su técnica, para cumplir con eficiencia y eficacia los objetivos señalados por la comunidad. Los recursos públicos constituyen el patrimonio autónomo, pertenecen en sentido propio a la comunidad, y no deben ser confundidos con los intereses y los activos de los gobernantes. El fiduciario debe responder hasta con su patrimonio por la sana administración del encargo fiduciario; el fideicomitente debe vigilar y controlar la transparencia y la eficiencia de la administración fiduciaria.

Los municipios deben aprovechar el margen que les ofrece la descentralización para fortalecer sus finanzas y aprender a utilizar su nueva capacidad de

endeudamiento con responsabilidad, es decir, con el sentido de “fiduciarios” y de “gerentes” de los intereses de la comunidad, de que se habló antes.

El crédito debe llegar a ser el instrumento para “adelantar” en el tiempo el bienestar de la comunidad, para fortalecer las fuentes de ingresos municipales con inversiones productivas y obras que generen valorización y para reducir los costos monetarios del desarrollo “ganando” la oportunidad de las erogaciones.

Pero para ello es necesario enmarcar (condicionar) el endeudamiento dentro de planes de desarrollo y de rigurosos estudios de preinversión; se requiere responsabilidad en la administración de los proyectos durante sus fases de inversión y de “explotación” y es indispensable un cumplimiento oportuno y riguroso de las obligaciones de la deuda.

#### **6. La nueva administración municipal debe ser simple y no asistencialista**

La modernización se debe aprovechar para racionalizar el tamaño del sector público. No se debe replicar la burocracia del gobierno centralista. Se debe terminar el sector público empleador (esa no es su función) especialmente de los amigos de los políticos; el sector público repartidor de dádivas con los amigos de los gobernantes o retribuidor de las cuotas de votos. La única manera de lograr un Estado más justo, un gobierno que pueda vigilar con eficacia para que los servicios esenciales le lleguen a todos los ciudadanos, y especialmente a los más pobres, es liberándolo de la multitud de funciones que hoy ejerce y que puede desempeñar mejor el sector privado y la misma comunidad.

Contratar con el sector privado y dejar que sea él el ejecutor de muchos de los servicios que hoy presta directamente el Estado no es, como algunos lo afirman, abandonar la responsabilidad de vigilar que esos servicios le lleguen a todos los ciudadanos. En la mayoría de los casos es precisamente el mejor camino para lograr la justicia que el sector público gigante e intervencionista está cada vez más lejos de conseguir. El gobierno debe reservarse la posibilidad de supervisar, vigilar y auditar para que los servicios y las obras que contrata se adelanten con eficacia y eficiencia.

Se debe reformar, desde el municipio, el absurdo sistema de subsidios que hoy aplica la nación en distintos frentes. Negando el principio de “subsidiaridad”, las prácticas actuales de fomento y de subsidio (un Estado que no le “pertenece” a nadie) distribuyen los recursos en forma de “gracias” que se le hacen al ciudadano, con sistemas de seguridad social, vivienda, educación y salud gratuitas, transferencia de recursos financieros, acueductos sin medidores, etc... Con lo cual se contradice la lógica interna de la eficiencia económica en varios sentidos:

- a) Se distorsiona el costo real y el precio como parámetros de la decisión de los agentes económicos (consumidores o productores) y de esa manera se inducen decisiones “equivocadas socialmente” que llevan a una asignación ineficiente de los recursos de la sociedad.
- b) No se cumple el sano objetivo de compensar a los más pobres y a los que la actividad económica no les suministra lo suficiente: los beneficios llegan a grupos que no los necesitan y no llegan a todos los que los necesitan; benefician a los que controlan la información o a quienes se “encuentran bien ubicados” con respecto a los centros de poder. Como resultado del juego entre la racionalidad ingenua del Estado, y la racionalidad aguda de los agentes económicos, los recursos se desvían de sus objetivos y se incrementan los costos para la sociedad.
- c) La forma paternalista en la que se aplican los “auxilios” (como se hace frecuentemente), de un Estado que le soluciona los problemas a los individuos, contradice un postulado esencial de la lógica económica: el de que el individuo “decide” conforme a sus “preferencias” y a su racionalidad; y contradice también un postulado esencial de la dignidad humana y de la democracia: el derecho a solucionar los problemas por sí mismo y de no ser tratado como un “incapaz”.

En sustitución de esa estrategia equivocada de fomento se debe introducir la ayuda directa y “dirigida” a los que no alcanzan las condiciones necesarias para dar solución a sus necesidades básicas por sí mismos y sólo mientras lo logran. Para que este subsidio (y se trata realmente de una ayuda subsidiaria) no contradiga la eficiencia económica debe cumplir al menos con los siguientes criterios:

- a) Que se dirija únicamente a quienes lo necesitan, es decir, a quienes no están en capacidad de obtener los recursos o servicios necesarios por su propio medio. La intervención del Estado en este sentido se debe fundamentar en la necesidad de sus ciudadanos más que en mandatos constitucionales.
- b) No se debe sustituir la decisión o responsabilidad del beneficiario, quien debe aportar en la medida de su capacidad y asumir la responsabilidad y el riesgo de sus decisiones. Por ello la ayuda se debe dar, en lo posible, directamente al beneficiario.
- c) La producción de los bienes o servicios que representan la ayuda se debe someter a las reglas de la eficiencia y debe probar permanentemente su eficacia.

#### **IV. ALGUNO EJEMPLOS TOMADOS DE EXPERIENCIAS COLOMBIANAS**

##### **1. Tabio: de la muerte a la vida en cinco años**

Tabio, una pequeña población del altiplano colombiano, fundada en 1604 y, actualmente, con 13.000 habitantes (9.000 en la zona rural), es una demostración de que la mejor manera de resolver los problemas del desarrollo es sumando el esfuerzo de las autoridades municipales y el interés de la comunidad. El caso Tabio contradice el prejuicio de que municipio pobre es municipio inviable desde el punto de vista económico y social y comprueba que el mayor mal que afecta a las poblaciones no es la falta de recursos y de posibilidades económicas, sino el desaliento de sus habitantes.

Tabio tiene 73 km<sup>2</sup>, tiene 9 veredas, está ubicado a 45 km de Santafé de Bogotá, a 2.600 metros de altitud y posee una temperatura media de 14 grados centígrados.

En vísperas de la aplicación del modelo descentralizado que le abrió puertas al municipio colombiano, el desahucio para Tabio había sido declarado públicamente. Crónicas de prensa y documentales hechos entre 1980 y 1985 denunciaban el acelerado proceso de muerte del municipio. "Agoniza Tabio con 381 años", "Conozca a Tabio antes de que se acabe", "Tabio no tiene nada que celebrar"... Se trataba de un municipio atrasado cuyos habitantes vivían del trabajo agrícola en grandes explotaciones circunvecinas y de pequeños servicios en el área urbana.

Cinco años después, en 1989, Tabio ya no era un pueblo agonizante sino una comunidad de comunidades, una unidad dinámica en desarrollo de sus capacidades y recursos, con servicios públicos adecuados, calles adoquinadas, planta de tratamiento de aguas, excelentes vías de acceso, iluminación completa, centros deportivos, aulas, etc. En pocos años de administración descentralizada, Tabio logró comprometer a sus habitantes y hacer que le pusieran manos a la obra de su propio desarrollo. Ellos no dudan hoy en aportar mano de obra y participar en la construcción de calles, en grupos de vecinos, en Juntas de Ornato y Amor a Tabio.

En 1987 se le otorgó mención especial en Viena al Servicio Municipal de Acción Juvenil creado en Tabio con el fin de abrirle a la juventud un área de participación cívica, facilitarle su capacitación y comprometerla con el progreso de su propio municipio. Esta organización de jóvenes fue el comienzo de lo que hoy se llama la Ciudadela Educativa Rural de Tabio. La participación y el compromiso de la comunidad se inició con la ayuda de una estrategia de reordenamiento urbano, que abrió la mente y las esperanzas de la gente. Sus actividades principales giran hoy alrededor del tema de la capacitación, de la cultura y de la ecología.

Por el desarrollo de sus campañas de conservación del ambiente, Tabio fue proclamado Municipio Verde de Colombia. En especial, se adelantó la Expedición Botánica Municipal, en el segundo semestre de 1989, con el concurso de entidades científicas, oficiales y privadas. Además del reconocimiento geográfico detallado del territorio municipal, y el establecimiento de pautas de conservación y aprovechamiento, se buscaba estimular la participación comunitaria, relacionar al paisaje con su gestación histórica y cimentar la reafirmación de la identidad local.

Algunas de las actividades realizadas mediante organización de la comunidad, son las siguientes: Servicio Municipal de Acción Juvenil; Organización del programa de recolección de basuras seleccionadas para el reciclaje; Organización de vacaciones recreativas para el 25% de la población infantil del Municipio; Organización de microempresas juveniles; Organización de comités cívicos de ornato y mantenimiento de monumentos; Organización de censos con participación de escolares; Organización de grupos corales, de danza y de teatro en la Casa de la Cultura.

De la experiencia de Tabio se pueden extraer varias lecciones:

- a) La motivación y la participación de la comunidad están en función del conocimiento de valores propios, del nivel cultural y del grado de conciencia de las necesidades. La gente deforesta o depreda el ambiente y convive en un entorno sucio y desorganizado porque no percibe las consecuencias.
- b) La recuperación de la cultura local, las expresiones artísticas y culturales de los pobladores son el mejor medio para recuperar al individuo de la soledad, la desmembración con respecto a la comunidad y a la familia y la desubicación que produce en él la avalancha de mensajes extraños a la vida local que recibe a través de los medios de comunicación masiva. Son importantes los instrumentos de comunicación a escala local que aglutinen en torno a la familia, el barrio y la vereda, reafirmando el folclor popular.
- c) La comunicación horizontal y vertical entre los miembros de la comunidad y con las autoridades, oral, visual, escrita, es indispensable para la formación de la comunidad. No hay comunidad sin comunicación y cualquier crisis en ésta genera crisis en aquélla.
- d) Los agentes externos, bien orientados para que respeten a la comunidad, pueden enriquecer y acelerar la toma de conciencia de la población. En este sentido es de mucho valor la contribución de las Universidades. En el caso de Tabio colaboraron varias de ellas. Una estudiante de Ingeniería Industrial, en su semestre de práctica y con un costo de US\$ 1.000, colaboró en la creación y organización de la Empresa de Servicios Municipales. Como resultado se cuenta hoy con 1.050 conexiones de acueducto con microme-

didores y los usuarios pagan los costos de operación y mantenimiento de la infraestructura.

- e) Es necesaria la colaboración de entes regionales y nacionales, posterior y en función de las necesidades identificadas por la comunidad local.

## **2. El municipio como escenario de un movimiento exitoso de cooperativas campesinas: El caso de la diócesis de San Gil<sup>2</sup>**

Con el apoyo de la Iglesia Católica se inició, en 1964, un proceso de organización y de desarrollo integral campesino, que ha traído notables resultados económicos, sociales y aún políticos a la población campesina situada en la diócesis de San Gil, que hoy cuenta con más de 420.000 habitantes en 13.748 km<sup>2</sup> y 47 municipios de topografía accidentada con predominio de climas fríos y medios.

Los estudios que sirvieron de punto de partida a la experiencia muestran una población desmotivada, conformista, desintegrada, gregaria, individualista y con poco conocimiento de sus problemas y de sus causas. "Un pueblo históricamente dependiente, oprimido por diferentes fuerzas, que a través de los siglos lo han utilizado, que no lo han dejado ser, y que no ha tenido la fuerza propia y suficiente para lograr la liberación que quiere". En lo económico, con base en una estructura de propiedad minifundista, los campesinos ejercían una agricultura tradicional en suelos ácidos, destinada a la subsistencia y el autoconsumo, con infraestructura vial muy deficiente, sistemas inadecuados de manejo y comercialización de productos y numerosos intermediarios que encarecían los productos.

El proyecto de la diócesis se propuso como objetivos el despertar la conciencia del campesinado y estimularlo en la búsqueda de soluciones comunitarias, el capacitar, entrenar y organizar líderes naturales de la comunidad; estimular el proceso de organización campesina, especialmente cooperativa, que comprometiera a todas las comunidades en un proceso participativo de cambio y desarrollo integral. Se partía del principio de que el desarrollo no es un privilegio de las ciudades o de las regiones con recursos naturales abundantes, sino un derecho y una vocación de todos.

Como estrategias se adoptaron las siguientes:

- a) Recuperar la vereda como primera experiencia de sociedad y como célula social que hace posible la participación del campesino en la realización de su propio destino.

---

2. González Parra, Ramón, "La organización campesina como estrategia para el desarrollo rural", en Pérez Edelmira (editora), "El campesinado en Colombia Hoy", Universidad Javeriana, Ecoe, Bogotá, 1991, p. 305 ss.

- b) Convertir al municipio en “escenario concreto de participación y de desarrollo integral de toda la comunidad”. Esta construcción de un nuevo modelo de municipio sólo ha sido posible a partir de la descentralización administrativa y de la elección popular de alcaldes. Se está logrando un trabajo coordinado de las organizaciones e instituciones existentes en la comunidad: alcaldía y concejo municipal, parroquia, juntas de acción comunal, cooperativas, colegios, entidades del Estado, instituciones privadas. Dentro de este proceso se conformó un “Equipo Central Integrado pro desarrollo Municipal”, con representación de las diversas organizaciones de la comunidad, con la función de hacer investigación participativa y elaborar un Plan de Desarrollo Municipal, ajustado y aprobado por una Asamblea Popular.
- c) Tomar la provincia o conjunto con características, problemas e historia común, como unidad de desarrollo. Los municipios se han ido integrando alrededor de problemas concretos como el de acueducto (ACUASCOOP une a tres municipios); maquinaria para vías, asesoría jurídica y técnica, crédito y ahorro (COOPGUANENTA asocia a 17 municipios).
- d) La formación y entrenamiento de líderes a través de institutos agropecuarios, de cooperativismo y equipos móviles.
- e) Establecer una red de organizaciones cooperativas, empezando por las de ahorro y crédito. Hoy hay cooperativas de todo tipo además de las de ahorro de producción, de mercadeo, de consumo, de salud, de vivienda, de mujeres, de juventud, del clero, de mecánicos, de servicios públicos, de municipios, etc. Existen, además, numerosos grupos de base. La Central de Cooperativas de Promoción Social, “COOPCENTRAL” tiene 80 cooperativas integradas, 120 grupos precooperativos y comunitarios, 80.000 afiliados, un patrimonio de US\$4 millones y cartera por valor de US\$ 20 millones. La Central Cooperativa de Comercialización de Alimentos “COMERCOOP” integra 14 cooperativas de mercadeo, 38 centros veredales de comercialización, 2 sindicatos agrícolas y 3 asociaciones campesinas. Existe además una cooperativa que presta el servicio de auditoría de empresas cooperativas.
- f) La organización de un movimiento popular a partir de la base social campesina. Se han conformado varias asociaciones de productores campesinos (de figueros, de tabacaleros, de campesinos sin tierra, de mujeres para una nueva sociedad, de juventudes campesinas...) que se han integrado en la Coordinadora de Organizaciones Campesinas, “EL COMUN”. En las dos elecciones de Alcaldes que hemos tenido en Colombia, son varios los alcaldes que en la región ha elegido este movimiento popular.

El proyecto, con todas las características de la nueva estrategia de desarrollo económico y social, ha buscado en el municipio y en la Asociación de Municipios su escenario natural. Los resultados económicos son de común reconoci-

miento en el país, por el volumen de recursos de crédito movilizados por los servicios de apoyo técnico y de provisiones a los campesinos, y por el espacio que le ha abierto a los productos campesinos en los principales mercados del país.

Entre las lecciones que se deben sacar de esta experiencia, se pueden destacar:

- a) El valor intrínseco de la organización de la comunidad como estrategia hacia la liberación y el desarrollo integral de los más pobres.
- b) La importancia de encontrar fuentes de motivación permanentes, no sólo coyunturales, para asegurar en el tiempo la existencia de organizaciones comunitarias. En sus raíces culturales y en su identidad, encuentra la población la fuente mayor de motivación y de compromiso con su propio desarrollo. En el caso de los campesinos de San Gil, "la presentación explícita del marco de la Doctrina Social de la Iglesia es el factor que más motiva y compromete al campesino con sus organizaciones. El campesino es creyente por cultura y por convicción; cuando entiende que los indicadores de su fe están íntimamente relacionados con sus comportamientos socio-temporales de solidaridad, fraternidad y asociación, entonces se compromete y se vuelve creativo, se libera de los complejos de inferioridad para andar con autonomía, en busca de su propio destino"<sup>3</sup>.

---

3. *Ibidem*, p. 316.