

# L

## A IMPORTANCIA DE LA INSTANCIA LOCAL EN LA CONSECUCCIÓN DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Gabriel Antonio Guzmán Galvis

101

CIVILIZAR

### RESUMEN

Después de diversas experiencias a lo largo de la pasada década en varios países se ha encontrado que muchas veces los intentos de alcanzar el desarrollo dejan más frustración que satisfacción. Las razones son diversas y no es este el escenario donde se consideran. Lo que a continuación se esgrime es una breve reflexión acerca del notorio papel que juega el Desarrollo Humano Sostenible a nivel local dentro del largo proceso para lograr el desarrollo de la nación. Se parte de la redefinición del concepto de desarrollo, en el cual el ser humano pasa a ser el sujeto central. Posteriormente se explica por qué es importante descentralizar el diseño y la aplicación de políticas de desarrollo hacia los niveles locales, ya que, principalmente, es en estos niveles donde los respectivos gobiernos gozan de la oportunidad de conocer más de cerca las necesidades de su población y de esta manera adquieren mayores posibilidades de satisfacerlas eficazmente.

Es de anotar que lo anterior sólo es posible si se involucra a la comunidad, al sector privado, al sector público en los demás niveles y a otras entidades gubernamentales o no, ya que factores como la creciente restricción presupuestal y la baja capacidad técnica de los gobiernos locales les impiden cumplir individualmente semejante tarea. La principal conclusión es que, debido a la magnitud de la pobreza de los países en vías de desarrollo, se hace necesario pensar globalmente y actuar localmente, de manera que el ser humano deje de ser el objeto del desarrollo y se convierta, más bien, en un sujeto.

### INTRODUCCIÓN

Frecuentemente se discute si las estrategias empleadas por los gobiernos dirigidas a lograr el desarrollo son eficaces o no. Las esperanzas se han

centrado sobre los gobiernos nacionales como si fueran estos los únicos actores al momento de propender por un mayor desarrollo. Así mismo, se han unido las entidades multilaterales mediante la cooperación o asistencia financiera y técnica, principalmente. Sin embargo, aunque esta configuración ha sido y será de gran importancia, es de gran utilidad práctica considerar las opciones de desarrollo humano a escala local. El presente ensayo pretende dar a conocer los argumentos a favor del diseño de políticas centradas en este tipo de desarrollo como componente esencial (y potencialmente replicable) del desarrollo a escala nacional.

Para este efecto se ilustrará brevemente acerca de la evolución reciente del concepto de desarrollo y su medición, dentro de lo cual se hace evidente el papel central que se les ha dado a los gobiernos nacionales por encima de los locales. Luego se enmarcará dicha evolución dentro de los fenómenos de globalización y de localización con el propósito de ubicar la importancia de lo local en el contexto actual. Seguidamente se comentan los argumentos teóricos que sugieren la consideración del desarrollo local como factor fundamental del desarrollo a escala nacional, así como las posibles medidas o políticas necesarias para su logro.

En lo personal, y con base en mi experiencia como consultor de varios gobiernos locales y municipales, considero que la mejor alternativa hacia el desarrollo es la que en el ensayo expongo; sólo hay que experimentar la cercanía de la población más pobre y el tamaño de sus necesidades para sentir intensos deseos de atender a sus solicitudes sin la menor demora, pero al mismo tiempo sobreviene la frustración que surge al entender que el gobierno central es incapaz de percibir la realidad de la misma manera y, por ende, de actuar con igual prontitud. Cuando se dejen de lado tantas taras, muchas veces mentales, y se le conceda mayor protagonismo a la sinergia entre los gobiernos locales y los demás actores de la vida local y nacional será prácticamente un hecho que los procesos encaminados al desarrollo tarden menos tiempo y, muy posiblemente, cuesten mucho menos. Así, si esto se replicara una y otra vez en todos los municipios que cuenten con la capacidad para hacerlo, seguramente el país estará considerablemente más cerca del desarrollo humano, mejor aún si es sostenible.

#### **EL NUEVO CONCEPTO DE DESARROLLO: EL DESARROLLO HUMANO**

El concepto de desarrollo se ha transformado profundamente a lo largo del presente siglo, sobre todo durante las últimas tres décadas. Dicha transformación tiene como origen la experiencia de diversos países que han logrado reducir sustancialmente la pobreza por medio de métodos

alternativos o que revaluaron a los tradicionales. Este proceso ha sido observado y apoyado por diversas entidades de carácter multilateral, especialmente las Naciones Unidas a través de su Programa para el Desarrollo, PNUD<sup>1</sup>. Esta entidad ha revisado los resultados de una gran cantidad de países en su búsqueda del desarrollo a lo largo de un par de décadas, con lo cual tuvo argumentos para sugerir una nueva visión del desarrollo enfocada principalmente en el ser humano y en la autosostenibilidad. De esta manera decide dedicar varios equipos de consultores expertos a estudiar la forma de construir un nuevo paradigma de desarrollo de fácil asimilación y aplicación para los países en vías de desarrollo, dando como resultado la publicación de una serie de estudios denominados "Informes del Desarrollo Humano o IDH". Cabe anotar que con estos informes el PNUD pareciera ratificar su posición de agencia líder en las labores de definición, medición, análisis de políticas y apoyo a los gobiernos con el fin de alcanzar el crecimiento económico orientado al desarrollo humano.

Es así como nace el concepto de desarrollo humano, el cual inicialmente se definió como el proceso de acrecentamiento de las oportunidades de la población para acceder a la educación, a la salud, al ingreso, al empleo y a la participación. En otras palabras, sugiere ir más allá de solventar las necesidades básicas (agua potable, transporte, servicios, etc). Pretende el cubrimiento de todas las opciones humanas, sin que esto implique dejar de preocuparse por el crecimiento económico y por su distribución. Le presta gran importancia a las aspiraciones humanas, entendiendo éstas como el conjunto de sueños y metas relacionadas con la realización personal, tales como tener una vida saludable y prolongada, acceder a la educación y a la salud, contar con los recursos necesarios para alcanzar un standard de vida digno, conseguir el respeto a la libertad política y gozar del respeto de los derechos humanos.

De acuerdo con la visión de las Naciones Unidas el desarrollo humano no es un concepto que se basa en un modelo de desarrollo predeterminado como los que se veneraban hace unos años (estos modelos se caracterizaban, principalmente, por ser de enfoque reduccionista y por prestar demasiada importancia a lo cuantitativo). Más bien se debería enfocar alrededor de objetivos a mediano plazo de diversa índole, en donde lo más importante sea tejer el desarrollo alrededor de la gente, y no la gente alrededor del desarrollo.

<sup>1</sup> Según el Informe de la Pobreza año 2.000 elaborado por el PNUD se encuentran los siguientes países: Túnez, Benin, Ghana, Marruecos, China y Mauritania.

De esta forma el desarrollo ya no debiera medirse por el nivel de ingreso o PIB per cápita de un país sino más bien por una medida estadística más completa y más cercana a la realidad de los habitantes de los países en desarrollo denominada Índice de Desarrollo Humano o IDH. Por ejemplo, el IDH refleja las expectativas de vida, alfabetización y dominio sobre los recursos para disfrutar de un estándar de vida.

Es relevante mencionar que la importancia del Índice va más allá de la simple información cuantitativa acerca de determinados aspectos que afectan el desarrollo. En palabras del Premio Nobel de Economía de 1.998, Amartya Sen, "el IDH ha tenido éxito en servir de medición alternativa del desarrollo, complementando al PNB. Sobre la base de sus tres componentes distintos –indicadores de longevidad, educación e ingreso per cápita– no se concentra exclusivamente en la opulencia económica (como el PNB). Dentro de los límites de esos tres componentes el IDH ha servido para ampliar sustancialmente la atención empírica que recibe la evaluación de los procesos de desarrollo". Y ante la pregunta de por qué dar prominencia a un índice bruto resumido como es el IDH argumenta que "Necesitamos una medición del mismo nivel de vulgaridad del PNB (el cual es sólo un número), pero una medición que no sea tan ciega a los aspectos sociales de las vidas humanas como lo es el PNB". (PNUD, Informe de Desarrollo Humano, 1999).

El IDH se está mejorando, perfeccionando y refinando a través de cifras y metodologías precisas y eficaces. Bajo el entendido de que con mejor información acerca de la realidad de una comunidad es más factible la generación de políticas y decisiones más adecuadas a las necesidades, cabe mencionar brevemente una parte de tales refinamientos.

- El conocimiento es medido ahora más extensamente, no solo por el nivel de alfabetización, sino por la escolaridad promedio.
- Desigualdades de Género: Se construyen IDH separados para hombres y mujeres. La discriminación de género sigue siendo un problema mundial, especialmente en los países en vía de desarrollo, razón por la cual no sólo debe identificársele sino también de alguna forma, medírsele.
- Distribución de Ingresos: Este aspecto tan complicado en países donde la brecha entre ricos y pobres es muy grande merece que se realicen los ajustes que sean necesarios de acuerdo con sus condiciones particulares.

De esta forma el IDH observa algunos indicadores que sirven de guía al momento de profundizar al respecto.

- **Progreso Humano:** Aquí se incluyen variables como la participación política, la seguridad alimentaria, la seguridad en el empleo, la inquietud personal, entre otros.

El enfoque del desarrollo humano según la visión del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ha evolucionado a lo largo de la década de los noventa. Si bien al comienzo tenía muy marcado el eje centrado del crecimiento económico, posteriormente fue explicando mejor su relación con el desarrollo humano, con lo cual llega a establecer que el crecimiento económico de los países benefician el desarrollo humano, más no implica que sea esta la única herramienta para mejorar las vidas de los seres humanos, ya que otros factores tales como la educación, la libertad y las aspiraciones humanas en general, forman parte también del desarrollo humano. Por ende, el crecimiento económico y el desarrollo humano tiene un vínculo automático y ni el uno ni el otro son posibles si hay ausencia del otro. Por lo anterior, para consolidar este vínculo debe haber tanto un diseño como una gestión hábil e inteligente de las políticas, sobre todo con aquellas que tienen que ver con el ámbito local, ya que, como se verá más adelante, es en este ámbito en donde hay mejores posibilidades de propender por el desarrollo humano. Dicha labor requiere, entre otros cambios, que los dirigentes políticos, en todos los niveles al interior de los países, se concentren aún más en reforzar los vínculos potenciadores entre crecimiento económico y desarrollo humano. Tales vínculos pueden ser, entre otros, los siguientes:

- **Equidad:** Cuanto mayor sea la igualdad con que se distribuyen el PIB y las oportunidades económicas, tanto más probable será que se traduzcan en un mejoramiento del bienestar humano. También hace alusión al acceso de todos los miembros de la comunidad a mayores y mejores oportunidades de vivir una vida digna.
- **Oportunidades de Empleo:** El crecimiento económico se concreta en la vida de la gente cuando se le ofrece trabajo productivo y bien remunerado. Así, a mayor y mejor empleo ofrecido, más cercano el bienestar de la población marginada.
- **Acceso a factores de producción:** En particular la tierra, la infraestructura física y el crédito financiero bajo condiciones justas y favorables. Así

mismo las nuevas alternativas de posesión de estos factores y las estrategias de financiación dirigidas a los individuos de escasos ingresos.

- **Gasto Social:** Permitiendo que los gobiernos encausen una parte importante del ingreso público hacia el gasto social prioritario, en particular mediante la prestación extensiva de servicios sociales básicos para todos, en especial a los más pobres.
- **Igualdad de Género:** Al brindar a las mujeres mejores oportunidades y mejor acceso a la enseñanza, las guarderías infantiles, el crédito y el empleo permiten contribuir al desarrollo de otros miembros de la familia y, de paso, al crecimiento económico.
- **Políticas de población:** Por medio de mayor acceso a la educación, la salud y la supervivencia de la infancia se crean las condiciones para un crecimiento más apropiado de la población y un menor costo a largo plazo de la educación y la salud.
- **Buen Gobierno:** Es probable que los vínculos entre crecimiento económico y bienestar humano sean más sólidos y duraderos cuando quienes detentan el poder asignan prioridad a las necesidades de la población y cuando la gente participa en la adopción de decisiones en muchos niveles.
- **Participación activa de la sociedad civil:** Las organizaciones no gubernamentales y los grupos de la comunidad desempeñan también un papel fundamental en el mejoramiento del desarrollo humano, no sólo complementando el trabajo realizado por el gobierno en todos sus niveles sino también facilitándolo en beneficio de la gente.

#### **DESARROLLO HUMANO Y MEDIO AMBIENTE**

Ahora bien, el concepto de Desarrollo Sostenible proviene del especial cuidado que debe tenerse con el medio ambiente, ya que este es considerado como medio indispensable y primordial para alcanzar el desarrollo humano. Aunque el crecimiento económico es un imperativo para reducir la pobreza, la distribución de los medios que requiere dicho crecimiento ha de cambiar (por ejemplo, debería detenerse el derroche de los recursos naturales sobre todo en países pobres).

Los modelos encaminados al desarrollo humano reconocen que la pobreza es una gran amenaza para el medio ambiente, de ahí la importancia de

corregir tanto las manifestaciones silenciosas de la pobreza (agua contaminadas, degradación de tierras, enfermedades), como las grandes manifestaciones (calentamiento global, degradación de la capa de ozono).

### EL PROBLEMA DE LA ARTICULACIÓN MICRO-MACRO

Es claro que las recomendaciones del PNUD tienen una envergadura que parece encajar solamente en el tamaño de las administraciones nacionales, lo cual ratifica la afirmación y la creencia de que el buen resultado de la aplicación de las actuales políticas de desarrollo depende, esencialmente de los gobiernos nacionales. En otras palabras, el calibre y el alcance de tales recomendaciones son tan grandes que sólo por medio de políticas de gobierno a nivel macro podrían resultar útiles.

Es aquí donde comienza a perderse el esfuerzo realizado al nivel mundial por tan capaces equipos, ya que los gobiernos de los Estados más pobres difícilmente poseen la capacidad técnica y financiera para aplicar las propuestas en el ámbito local, que es donde más se sienten las necesidades. No son pocos los organismos y los programas creados para satisfacer las necesidades locales con base en recomendaciones nacionales que resultan siendo más caras que el beneficio generado. Ni hablar del tiempo que ha sido utilizado sin éxito en la incesante lucha contra la pobreza a causa de los paquidérmicos y costosos procesos burocráticos propios de los países subdesarrollados.

Esta dificultad, muchas veces denominada articulación entre lo micro y lo macro, se ha convertido en un obstáculo tal vez más grande que la misma falta de recursos. Su tamaño es tal que su solución rebasa el alcance de los gobiernos receptores. Manfred Max-Neef, entre otros, señala al respecto que "Las teorías, políticas, estrategias y estilos de desarrollo surgidas con posterioridad a la segunda postguerra han sido influidos determinadamente por la teoría económica reinante. Si esta ha sido macroeconómica, el desarrollo también se ha entendido como macrodesarrollo, y los indicadores del desarrollo han sido preferentemente los indicadores agregados que aporta la macroeconomía keynesiana. La articulación micro-macro no resuelta por las teorías económicas tampoco ha encontrado, por lo tanto, solución visible en los procesos de desarrollo" (Max-Neef, Elizalde, Hopenhayn. 1996).

Considero de tal importancia la comprensión de la articulación micro-macro que creo que es imprescindible profundizar en ella. La importancia radica en que de tal articulación surge la necesidad de promover el desarrollo

desde el nivel local sin que esto implique renunciar a las estrategias de orden nacional. En este sentido tal vez sea mejor hablar de "Desarrollo de abajo hacia arriba", cuya aplicación o práctica ha tenido tanto propulsores como contradictores.

De un lado se encuentran quienes promueven la idea de que todo comportamiento es entendible sólo en términos individuales y que, por lo tanto, no existen entidades colectivas como comunidades, sociedades y gobiernos cuyas propiedades sean distintas de las de los individuos (Individualismo metodológico). "Si se revive el supuesto del "homo economicus" que actúa racionalmente al utilizar los medios más eficaces para el logro de sus fines, se concluye que la nueva teoría económica debiera concentrarse específicamente en el nivel microeconómico, único nivel real y concreto". (Max-Neef, Elizalde, Hopenhayn. 1.996).

Del otro lado se encuentran argumentos de autores como Manfred Max-Neef que contradicen la posición que se acaba de exponer. Es así como se enfatiza, con base en evidencias empíricas y en demostraciones matemáticas, "que lo que cada individuo persigue como mejor para sí mismo, puede, a nivel de agregación, resultar en una situación que nadie desea. De tales evidencias se concluye que no se pueden agregar las decisiones individuales y suponer que la totalidad sea la simple suma de las mismas ya que las consecuencias agregadas pueden acabar negando por completo las intenciones individuales" (Max-Neef, Elizalde, Hopenhayn. 1996).

Por lo anterior, "resulta sensato aceptar, por una parte, que los comportamientos entendibles y observables ocurren efectivamente al nivel micro. Así mismo, hay que aceptar la existencia real de situaciones macro, lo cual no implica, sin embargo, poder hablar de comportamientos macro".

De esta forma, "tal vez lo más acertado sería sugerir una interacción dialéctica entre estados macro y comportamientos individuales. En otras palabras, un determinado estado macro (político, económico, ambiental, etc.) influye en los comportamientos individuales, y éstos, a su vez, influyen en los cambios de estados macroscópicos" (Max-Neef, Elizalde, Hopenhayn. 1996).

Aunque esta discusión parezca no tener mucha importancia al momento de plantear nuevas estrategias de desarrollo, lo cierto es que sí es de gran valor. Si ya se ha demostrado que los esfuerzos de escala nacional emprendidos por los gobiernos muchas veces resultan más costosos que los

beneficios otorgados, y que los municipios han conseguido lo que al nivel nacional hubiera resultado imposible, entonces se justifica tratar de ilustrar acerca de cómo conseguir una articulación entre lo micro y lo macro, si es que es posible. Si lo fuera, estaríamos al frente de un nuevo marco conceptual que guiaría el diseño de políticas tanto nacionales como locales hacia el desarrollo, con un marcado componente humano.

Como se verá más adelante, dicho marco dejaría de ser excluyente de la importancia de lo local y de todas sus ventajas, y consideraría más a la persona humana como su centro, como su razón de ser, como su mejor medio para obtener lo nunca alcanzado por el esquema de desarrollo tradicional.

Al respecto, Max-Neef y otros definen la articulación como "la efectiva complementación entre los procesos globales y los procesos microespaciales de autodependencia (municipios, por ejemplo), sin que se produzca la cooptación de lo micro por lo macro. Esta complementariedad horizontal entre los diversos microespacios, a fin de estimular el potenciamiento recíproco entre procesos de identidad sociocultural, de autonomía política y de autodependencia económica". Obviamente esto constituye el deber de ser, ya que en la práctica es preciso "superar las casualidades y los supuestos mecanicistas en que se sustentan tanto la teoría económica como las estrategias de desarrollo aplicadas hasta ahora" (Max-Neef, Elizalde, Hopenhayn. 1996).

El éxito de la articulación radica, además, en la "necesaria e inevitable transformación profunda de los comportamientos y modos de interacción social. Exige la transformación de la persona objeto en persona sujeto y la sustitución de la racionalidad competitiva maximizadora del homo economicus por la racionalidad solidaria optimizadora del homo sinergicus", lo cual es considerablemente más factible en el ámbito local.

De otro lado, la articulación micro –macro requiere de una sociedad articulada que no surge mecánicamente sino que es preciso construirla. Tal construcción podría pensarse a partir de la acción de individuos protagónicos o líderes, los cuales se dan en espacios locales<sup>2</sup>, espacios en

<sup>2</sup> Dentro de estos espacios locales pueden incluirse las juntas de acción comunal, juntas de vecinos, comités de acción local, etc. que hoy por hoy funcionan en países como Colombia pero que no son aprovechados plenamente. Es más, la Teoría del Capital Social, expuesta entre otros por R. Putnam, le asigna gran importancia a la construcción y al fortalecimiento de este tipo de entes como base para la consolidación del tejido social.

donde la persona tiene presencia real y no se diluye en una abstracción estadística. De esta forma, podría pensarse que el proceso articulador debería empezarse y organizarse desde abajo hacia arriba por personas o entidades capaces de actuar sinérgicamente.

De aquí que una de las tareas que deberán emprender los gobiernos locales interesados en iniciar o en profundizar los nuevos procesos de desarrollo humano sostenible es la de facilitar tanto la conformación de equipos de líderes como su inserción en los diseños y ejecuciones de estrategias novedosas y autosostenibles. Aquí se encuentra uno de los más grandes obstáculos para este efecto como es la rigidez de nuestras estructuras políticas, evidenciadas en las jerarquías tradicionales, en las marcadas desigualdades sociales, en los autoritarismos o en las burocracias inerciales. Por este motivo es por lo que el fortalecimiento de las interdependencias desde lo local, es decir, desde lo más pequeño, resulta fundamental desde la búsqueda del desarrollo.

#### **IMPORTANCIA DEL ÁMBITO LOCAL**

Es indudable que por la globalización los países alrededor del mundo iniciaron el tránsito hacia economías basadas en el funcionamiento del mercado y hacia formas democráticas de gobierno, siendo el derrumbamiento del Muro de Berlín y la exposición mundial de la democracia durante los noventas, tal vez los ejemplos más sobresalientes de este tránsito. Uno de los resultados más evidentes de los anteriores es el acrecentamiento de la participación política, el cual está alimentando poderosas fuerzas al interior de los países.

En este contexto la localidad o municipio es importante por varias razones. Dentro de la organización estatal la localidad es la unidad más vinculada con las necesidades concretas de la población, en particular con aquellas que mejoran la calidad de vida; es también la instancia estatal más presionada de la población por medio de sus demandas con el fin de satisfacer sus necesidades sociales y económicas. Es claro que la población espera más de los gobiernos locales que del nacional al momento de conseguir las soluciones de sus problemas más inmediatos, de aquellos inmiscuidos en su cotidianidad.

Por lo anterior, el gobierno local o municipal viene a ser el más cercano y accesible a las exigencias de la comunidad, especialmente de aquellas de menores recursos, con los que se hace evidente la necesidad de dar

prioridad a exigencias relacionadas con la educación, la salud, la justicia, los servicios urbanos, la vivienda y el transporte entre otros. En la dimensión local es posible reconocer y organizar de mejor manera las necesidades y recursos disponibles.

Por esto se considera que es allí donde es más viable concentrar y resolver de manera integral y mancomunada los problemas de los más necesitados.

En los últimos años el Estado ha sufrido reformas y ajustes estructurales que han motivado un cambio en los papeles que juegan sus diferentes niveles, en especial un cambio en la distribución de las tareas entre los niveles centrales y los locales. Tales procesos inducen un nuevo rol para los gobiernos locales, basado en la capacidad municipal o local para movilizar recursos de todo tipo y para organizar la participación de la comunidad, todo bajo criterios de eficiencia y eficacia. En síntesis, los cambios que se han dado durante los últimos años explican por qué adquieren tanta importancia los gobiernos municipales o locales para planear y ejecutar estrategias de desarrollo humano.

Por tal motivo, es inaplazable el fortalecimiento de los gobiernos locales en términos de facultades, recursos y participación de la comunidad con el propósito de incrementar su capacidad de gestión. Esto implica que las localidades pasan a hacerse cargo de actividades anteriormente reservadas a las grandes organizaciones del Estado Central.

#### **DESARROLLO HUMANO A ESCALA LOCAL**

Justificada parcialmente la trascendencia el desarrollo local como estrategia para alcanzar el desarrollo a nivel macro, puede procederse a considerar algunos elementos de la faceta humana del desarrollo humano, como lo ha sugerido el PNUD, debe concebirse de manera integral. Para dicho propósito al menos cinco criterios básicos deben estar presentes al momento del diseño de estrategias. Tales criterios son la equidad, la seguridad, la sostenibilidad, la participación y la gobernabilidad.

En cuanto a la equidad esta debe estar presente en aspectos como el empleo, la distribución de ingresos y la integración social. Respecto de la seguridad esta debería observarse en términos de vigencia del Estado de derecho y la democracia, a la vez que en la creciente responsabilidad de la sociedad en las cuestiones públicas.

La sostenibilidad del desarrollo debe entenderse como una preocupación por no causar daños ambientales a mediano y largo plazo, a la vez que por mejorar la calidad de vida de población actual y futura. En cuarto lugar, el desarrollo como una actividad participativa bajo criterios de concentración que promueve una relación distinta entre Estado, mercado y sociedad civil. Por último se requiere de mayor gobernabilidad en términos de aumentar la eficiencia y la eficacia del gobierno, así como su mayor representatividad y transparencia, apuntando a su vez al consenso y a la creatividad institucional.

De esta manera el desarrollo humano a escala mundial propende por un tipo de desarrollo capaz de extender el progreso técnico y las innovaciones en la totalidad del tejido social local con el fin de contribuir a un tipo de crecimiento económico más equitativo en términos sociales y territoriales, y más sostenible en términos ambientales.

#### **POSIBILIDADES DE LA LOCALIDAD PARA ALCANZAR EL DESARROLLO HUMANO**

Teniendo en cuenta que las municipalidades o localidades parecen estar transformándose en ámbitos adecuados para el desarrollo en la medida en que tienden a operar como lugares de construcción democrática de estrategias locales, estas últimas deberán comprender o considerar determinados aspectos que, a su vez, amplían o reducen las posibilidades de que una localidad alcance el desarrollo humano. Algunos de estos aspectos son:

1. Definición de una posición de la localidad frente a temas como el impacto de cuestiones de nivel macro sobre la cotidianidad de la localidad. Tales cuestiones deben relacionarse con políticas nacionales o con el funcionamiento del mercado (internacional, nacional, regional o local).
2. Determinación de la garantía de las condiciones locales para el desarrollo humano en cuanto a:
  - Desarrollo de las actividades económicas
  - Distribución económica de las personas y de los bienes y servicios, así como las condiciones de acceso a la oferta urbana o rural de bienes y servicios.
  - Desarrollo sociocultural en lo referente a educación, recreación, etc.
  - Desarrollo urbano en lo que tiene que ver con las condiciones para el asentamiento de la población y de las diversas actividades y para el funcionamiento urbano orientado a la productividad y la distribución de los bienes producidos. También incluye el uso del suelo de la infraestructura del equipamiento y de los servicios.

3. Elaboración democrática de un programa local y articulación de los esfuerzos sociales para su realización, lo cual está contenido dentro del comúnmente utilizado término "participación comunitaria".
4. Coordinación de la presencia local de los demás niveles gubernamentales, lo cual implica la articulación de sus acciones y la orientación de estrategias concretas hacia el desarrollo urbano local.

Entonces, alcanzar el desarrollo humano a escala local involucra actores locales y no locales, gubernamentales y sociales (gobierno nacional o provincial, empresas privadas y organizaciones económicas, sindicatos, organizaciones sociales de base territorial, organizaciones no gubernamentales, etc). El gobierno local debe asumir una mayor responsabilidad para transformar sus propias condiciones de organización y operación a ese desafío, y promover actitudes innovadoras en el conjunto de la sociedad local.

En el ámbito de la economía, las crecientes limitaciones estatales (en particular por el alto y persistente déficit fiscal) y el aumento de las demandas sociales provocadas por diversas políticas de ajuste, intensifican la búsqueda de soluciones efectivas que incorporen a productores, empresarios y organizaciones sociales, y que se centren en el diseño de alternativas viables que amplíen y diversifiquen las actividades locales, a la vez que racionalicen e intensifiquen el uso productivo de los recursos disponibles.

Se hace cada vez más necesario ampliar la perspectiva tradicional de los gobiernos locales con una mayor atención de la problemáticas de las actividades productivas, en especial de las PYMES y microempresas, ya que estas se constituyen como la parte más amplia y vulnerable del tejido económico local.

En este sentido el desarrollo económico local presupone incorporar a la gestión pública una mayor reflexión sobre las fortalezas y debilidades de la estructura productiva. Esto incorpora una perspectiva de estado catalizador, potenciador, articulador e inteligente, que aún es incipiente en buena parte de los países latinoamericanos.

El desarrollo local requiere de un gobierno local activo que impulse las potencialidades de desarrollo endógeno de la sociedad local. Requiere también un mayor compromiso de los distintos actores sociales con el propósito de definir el perfil productivo regional o local, lo cual será determinante para el futuro de la comunidad.

De otro lado, las tendencias que provocan la descentralización del Estado y la globalización, llevan al aumento de desafíos, pero también de oportunidades y, por tanto, a la valorización de las particularidades locales. A causa de la globalización se han producido transformaciones cuyo impacto han promovido el desarrollo de actividades que vinculan la realidad municipal o local con el exterior, lo cual genera no solo mayores posibilidades económicas sino también procesos de polarización económica y social (concentración de la riqueza e incremento de la pobreza).

Es por eso por lo que en un mundo marcado por la complejidad y la incertidumbre es central poder desarrollar una capacidad estratégica local. El carácter diferencial de las estrategias de desarrollo local está en reconocer que en el territorio se produce la coordinación de las actividades de todos los agentes económicos y, que por lo tanto, la visión estratégica desde lo local es relevante para el desarrollo económico.

#### **LA SOCIEDAD LOCAL COMO ÁMBITO ESTRATÉGICO PARA EL DESARROLLO HUMANO**

La vinculación del municipio o de la localidad con el desarrollo humano incluye, por lo menos, una dimensión técnica y otra política. Desde un punto de vida técnico, el municipio deberá estar en condiciones de: a) Sistematizar de manera rigurosa la información sobre las necesidades, inquietudes y recursos de la población local, procesándola para producir lo que tradicionalmente se denomina "diagnósticos"; b) Devolver a la población esas conclusiones; c) Con base en ese conocimiento elaborar propuestas o "Modelos" de acción. En una dimensión política, el municipio deberá estar en condiciones de incluir a la población en la elaboración de los diagnósticos y de las propuestas por medio de procedimientos e instituciones tanto representativas como participativas, apuntando siempre hacia amplios procesos de concertación.

Adicionalmente, la consecución del desarrollo humano desde lo local supone responsabilidades que van desde ese mismo nivel hasta el nacional. Se requiere que el funcionamiento del gobierno municipal o de la localidad se convierta en una instancia de autogobierno local, es decir, que ese gobierno debe conformar una instancia real de representación y participación de la sociedad local, por medio de procesos democráticos de organización y funcionamiento. Esto implica la atribución de funciones suficientes para el cumplimiento de su papel y de la posibilidad de controlar recursos financieros públicos adecuados a esas atribuciones.

Así mismo es fundamental que las políticas, planes y acciones del gobierno local se orienten hacia el bien común local, esto es el interés vecinal,

el mejoramiento de las condiciones de vida y la preservación del ambiente, de tal manera que permita un desarrollo saludable de las personas en cuanto a su aspecto físico, psíquico y social.

De acuerdo con el PNUD este desarrollo posee, al menos, cinco dimensiones fundamentales que son: equidad, seguridad, participación, sostenibilidad y gobernabilidad. Con esta clasificación resulta más fácil plantear acciones o cuestiones precisas como las que se anotan a continuación. Sobra mencionar que dichas acciones atañen no sólo al gobierno local en cuestión sino también a otras entidades gubernamentales del orden municipal, departamental o nacional.

| DIMENSIONES          | CUESTIONES LOCALES   | CUESTIONES INTERJURISDICCIONALES  |
|----------------------|--|---|
| <b>EQUIDAD</b>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estructuras y sistemas fiscales locales equitativos.</li> <li>• Atender la población en riesgo.</li> <li>• Promover el acceso al empleo.</li> <li>• Luchar contra la pobreza.</li> <li>• Evitar la polarización socioeconómica.</li> </ul>                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Distribución de los recursos públicos en coherencia con las atribuciones (entre niveles gubernamentales) y las desigualdades regionales y locales.</li> <li>• Políticas de nivel macro.</li> </ul>   |
| <b>SEGURIDAD</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asegurar la vigencia local del Estado de Derecho y la ciudadanía.</li> <li>• Promover la responsabilidad social por las condiciones de vida pública local.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar la vigencia global de Estado de Derecho.</li> <li>• Garantizar el funcionamiento del poder judicial y de sus fuerzas auxiliares.</li> </ul>   |
| <b>PARTICIPACIÓN</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Democratizar la toma de decisiones locales.</li> <li>• Incorporar la población local y sus organizaciones en la decisión, ejecución y evaluación de planes políticas y acciones (concertación).</li> <li>• Brindar la amplia información acerca de la gestión local.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación de los gobiernos locales en las decisiones que afectan sus condiciones de gobierno y actuación (reformas legales, aspectos financieros, etc.).</li> <li>• Información sobre las normas, acciones, proyectos y municipios.</li> </ul> |

| DIMENSIONES           | CUESTIONES LOCALES   | CUESTIONES INTERJURISDICCIONALES   |
|-----------------------|--|--|
| <b>SOSTENIBILIDAD</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Solidaridad intergeneracional.</li> <li>• Normas locales de protección ambiental.</li> <li>• Promover la educación ambiental.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar la sostenibilidad a nivel regional y nacional.</li> </ul>  |
| <b>GOVERNABILIDAD</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Responsabilidad de las acciones de los gobernantes y su control por la población.</li> <li>• Eficacia y eficiencia en las acciones municipales.</li> <li>• Responsabilidad local por los costos de las prestaciones locales.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Funcionamiento integrado de los diferentes niveles estatales y reconocimiento de la autonomía municipal.</li> <li>• Coordinación local de las acciones de los niveles supra locales de gobierno.</li> </ul> |

Fuente: Informe de Desarrollo Humano PNUD, Argentina, 1997

### UN CASO EN BOGOTÁ

Como consultor en este tema para algunas localidades en Bogotá D.C. he podido constatar que la aplicación de los planteamientos comentados hasta ahora requiere de unos elementos fundamentales. En primer lugar, es preciso que los alcaldes logren comprometer a sus equipos de trabajo hacia la puesta en marcha de actividades concretas a favor del desarrollo humano. Aquí hay que comentar que, en términos generales, los alcaldes valoran en gran medida la cooperación que otros entes (como los consultores privados, por ejemplo) les presten en cuanto al diseño y a la formulación de los planes de desarrollo, más específicamente en lo que se refiere a las acciones para la población menos favorecida. En segundo lugar, es imprescindible la participación activa de la comunidad. Por experiencia puedo decir que cuando se convoca e involucra metódica y cuidadosamente a la comunidad en el diseño de lo que ellos consideran que necesitan más y en la materialización o realización de tales propósitos, los resultados son altamente satisfactorios. Por ejemplo, dedicar un espacio y un tiempo a la semana para consultar a los líderes comunales acerca de una idea del gobierno local y posteriormente hacerles ver que sin su cooperación el plan no podría realizarse tiene como efecto, entre otros, el que la gente se acerque más a la

alcaldía no para quejarse sino para proponer. En este sentido la ganancia es tanto para la comunidad como para la administración local.

Por último vale decir que ya en el terreno local hay que prestar mucha atención a la sensibilidad de la gente, ya que no todas las comunidades aprecian de la misma manera las propuestas y las intenciones del gobierno local para mejorar su nivel de vida. Este factor es de gran importancia, ya que si la comunidad es renuente (por malas experiencias pasadas o por simple incredulidad), los buenos resultados tardarán mucho en llegar. Sin embargo, esto no significa que el respectivo gobierno local decida cerrarse a esta oportunidad. Al contrario, su primer paso será propiciar el ambiente y atraer a la comunidad en torno a la idea de construir en equipo.

### **GLOBALIZACIÓN Y LOCALIZACIÓN**

A pesar de que estos fenómenos han sido comentados y tratados en diversos escenarios, y de que han sido objeto de estudio y de análisis profundos, su impacto ha sido relativamente débil en comparación con todo lo que se ha dicho al respecto. Esto es importante en la medida en que permite comprender por qué depende del grado de respuesta de los países hacia estos fenómenos en el que los ingresos puedan o no converger los niveles de los países más ricos y el que los esfuerzos por reducir la pobreza sean exitosos.

A grandes rasgos puede decirse que la globalización y la localización expanden las posibilidades para obtener un rápido y sostenido crecimiento en los países en vías de desarrollo. Lo anterior puede ser posible considerando la mayor disponibilidad de recursos y su uso más eficiente, la mayor circulación del conocimiento y el mejoramiento de la gobernabilidad. Sin embargo existen diversos riesgos para que dicho crecimiento se produzca. Por ejemplo, hablando en términos macroeconómicos, la globalización implica una gran exposición a la volatilidad de capitales como fue demostrado con la crisis financiera de 1997. De la misma manera, medidas o acciones de descentralización aplicadas para satisfacer demandas locales pueden conllevar a una inestabilidad financiera macroeconómica si las entidades internas no cuentan con una adecuada disciplina fiscal. Así mismo, el mejoramiento del nivel de vida en aquellas áreas urbanas crecientes en donde se concentran la industria y los conocimientos sería exiguo si no existen políticas nacionales específicamente diseñadas para reducir la pobreza.

Es tal el impacto que la globalización y la localización están generando en los ámbitos territoriales que la generación de estrategias de desarrollo

local requiere de su comprensión y manejo. Es innegable que estos dos fenómenos se han constituido en un fuerte estímulo para el desarrollo y que para lograr los resultados esperados es indispensable trabajar el mayor desarrollo institucional de acuerdo con las capacidades de cada Estado.

Con todo lo anterior es evidente que la globalización y la localización exigen una respuesta multifacética que incluya, entre otras cosas, la construcción de políticas y, sobre todo, de instituciones decisivas para el desarrollo sostenible. Es preciso darle a las instituciones (políticas, económicas y sociales) la importancia adecuada, ya que son estas, en cierto sentido, un compendio de reglas formales e informales que permiten el diseño de instrumentos de diversas formas, por ejemplo, a nivel local, algunas instituciones pueden determinar cómo puede organizarse la gente y hacer sentir su influencia. Adicionalmente, diversas instituciones nacionales y locales están o deberían estar en capacidad de fijar los términos para la cooperación pública y privada en torno a proyectos específicos de alcance local.

Hasta aquí puede concluirse que la alternativa más expedita que poseen los países en vía de desarrollo para avanzar en su proceso de crecimiento y desarrollo es optar por estrategias enfocadas en el desarrollo a escala local.

### CONCLUSIONES

En primera instancia vale recordar que el concepto de desarrollo con el cual se asocia el desarrollo humano sostenible es el de la creación y el sostenimiento de las condiciones culturales, espirituales, sociales, económicas, científicas y políticas que permitan a las personas y a la sociedad, la capacidad de perfeccionamiento y auto-realización. No es otra cosa que el proceso de ampliación de las opciones fundamentales de la gente como son vivir una vida larga y sana, tener educación, disfrutar de un nivel de vida decente, entre otras.

Debido a la magnitud de la pobreza de los países en vías de desarrollo se hace necesario pensar globalmente y actuar localmente. Sólo los gobiernos locales tienen la oportunidad de acercarse lo suficiente a la gente como para poder pensar en las alternativas de solución más adecuadas a sus condiciones culturales, geográficas, económicas y políticas. Para ello no debe dejarse de lado tanto los riesgos como las oportunidades que los procesos de globalización y localización han empezado a hacer sentir alrededor del mundo.

En una perspectiva de construcción social el Desarrollo Humano Local debería constituirse en un instrumento fundamental de carácter orientador y conductor respecto de las soluciones propuestas como estrategias de superación de la pobreza. Se ha dicho que, en últimas, el Desarrollo Humano Local es la organización de una comunidad en torno a un plan de desarrollo territorial.

En el contexto de este tipo de Desarrollo, la pobreza debe ser conceptualizada de una manera integral, incorporando otras dimensiones del desarrollo que permitan comprender de manera particular la presencia de lo local. El mundo parece apuntar nuevamente a lo comunitario, a la evolución social de un grupo humano reflejado en su historia y sus símbolos culturales. Así mismo, es preciso comprender que el crecimiento económico constituye sólo otra dimensión de la dinámica vital de la población local.

El alcance del Desarrollo Humano Local requiere de la determinación y configuración de diversos actores, razón por la cual una de las estrategias fundamentales de los gobiernos locales es la de atender, apoyar y estimular el desenvolvimiento de tales actores. De esta manera se constituirán como sujetos válidos y representativos cuya misión será no sólo tomar y hacer tomar conciencia respecto de la magnitud de la pobreza sino también elaborar un plan de desarrollo local en el cual se incorpore su superación, en asocio con otros ámbitos necesarios y fundamentales para el crecimiento de la comunidad.

En el ámbito productivo, por ejemplo, no se trata solamente de aumentar los ingresos, de disminuir el desempleo o de la incorporación de la población en edad de trabajar al sector empresarial, sino además de constituir sujetos colectivos que detecten las ventajas comparativas del territorio, seleccionen y preparen los recursos disponibles para hacer uso efectivo y eficiente de estas, y que también tengan injerencia en la reinversión de los excedentes en aquellas áreas específicas potenciadoras de su Desarrollo Local.

Por último, es evidente que el alcance de un mayor desarrollo humano a escala local requiere de la asistencia o asesoría a los gobierno locales interesados por parte de entidades (privadas o públicas) en razón a que, generalmente, estos no cuentan con los recursos de personal o técnicos suficientes para realizar semejante labor. En últimas, el desarrollo es una responsabilidad compartida entre todos nosotros.

**BIBLIOGRAFÍA**

Alonso, W. (1964). "Location Theory", Regional Development and Planning. (Cambridge, MIT Press).

Barbosa C., O. (1991). Descentralización y Economía Local (Armenia, Ediciones Universidad La Gran Colombia).

Borner, S., Brunetti, A. y Weder, B. (1990). "La Incertidumbre Institucional como el Obstáculo Central al Crecimiento de América Latina", Hacia un Desarrollo Sostenible en América Latina. (Bogotá, Oveja Negra)

Fukuyama, F. (1999). La Gran Ruptura. (Madrid, Atlántida)

Max-Neef, M. (1982). Economía Descalza.(Bogotá, Selene Impresores)

Max-Neef, M., Elizalde, A. y Hopenhayn, M. (1980). Desarrollo a Escala Humana. (Suecia, CEP/AUR).

North, D. (1955). "Location Theory and Regional Economic Growth", Journal of Political Economy, Vol 63, No. 3.(University of Chicago).

Schumacher, E.F. (1983). Lo Pequeño es Hermoso. (Barcelona, Orbis).

Sen, A. (1992). "Sobre Conceptos y Medidas de Pobreza", Comercio Exterior Vol 42, Num. 4 (México).

Streeten, P. (1999). "Components of a Future Development Strategy: The Importance of Human Development", Finance and Development (International Monetary Fund).

Yusuf, S. (1999) "The Changing Development Landscape", Finance and Development (International Monetary Fund).