

# GOBERNANZA PARA EL DESARROLLO LOCAL

Daniela Jorquera Beas



**Documento de trabajo N° 6**

Enero 2011





Este documento es el resultado del Programa Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo, que Rimisp lleva a cabo en cuatro países de Latinoamérica: México, El Salvador, Colombia y Ecuador, en colaboración con importantes instituciones del ámbito gubernamental y civil en cada país. El programa cuenta con el auspicio del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)\* y del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá). Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

This document is the result of the Knowledge for Change: Policy process for poverty impact Program, that Rimisp is conducting in four Latin American countries: Mexico, EL Salvador, Colombia and Ecuador, in collaboration with major government and civil institutions in each country. The program has been supported by the International Fund For Agricultural Development (IFAD)\* and the International Development Research Center (IDRC, Canada). We authorize the non-for-profit partial or full reproduction and dissemination of this document, subject to the source being properly acknowledged.

Cita / Citation: Jorquera Beas Daniela, 2011. "Gobernanza para el Desarrollo Local". Documento de Trabajo N° 6. Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.

© Rimisp Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural  
Programa Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo  
Casilla 228-22 Santiago, Chile

Tel + (56-2) 236 45 57

[cambiopobrezarural@rimisp.org](mailto:cambiopobrezarural@rimisp.org)

[www.rimisp.org/cambiopobrezarural](http://www.rimisp.org/cambiopobrezarural)



Dar a la población rural  
pobre la oportunidad  
de salir de la pobreza



\* Las opiniones expresadas en este documento son las del autor y no reflejan forzosamente las opiniones del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no suponen de parte del FIDA juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. Se han utilizado las denominaciones "países desarrollados" y "países en desarrollo" por resultar convenientes desde el punto de vista estadístico sin que ello represente.

\* Reproduction and/or dissemination of part or all of the contents in any form is prohibited unless for non-profit use and with proper attribution. The opinions expressed in this publication are those of the authors and do not necessarily represent those of the International Fund for Agricultural Development (IFAD). The designations employed and the presentation of material in this publication do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of IFAD concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.



## ÍNDICE

	RESUMEN EJECUTIVO	1
1.	INTRODUCCIÓN	3
2.	¿QUÉ SE ENTIENDE POR GOBERNANZA?	5
2.1.	La Gobernanza Global / Gobernanza Multinivel	8
2.2.	Gobernanza Local y Gobernanza Territorial	9
2.3.	Concepto de Gobernanza Ambiental Descentralizada (Grupo Chorlaví)	10
3.	BUENAS PRÁCTICAS DE GOBERNANZA LOCAL EN AMÉRICA LATINA	14
3.1.	Ecuador: La Convención Ambiental de Cotopaxi. Concurso Buenas Prácticas, Fondo Mink'á – Grupo Chorlaví.	14
3.2.	Colombia: Tulapa Horizonte de Esperanza. Experiencias en Innovación Social en América Latina y El Caribe. CEPAL – Fundación Kellogs.	14
3.3.	México: El Acuerdo de San Gervasio: una experiencia de gobernanza local. Observatorio Latinoamericano de Innovación Pública Local.	15
3.4.	El Salvador: La Gestión Territorial Participativa hacia la Búsqueda de Medios de Vida Rurales Sostenibles: El caso de la Mancomunidad la Montañona. Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA). Fondo Mink'á de Chorlaví.	16
4.	CONCLUSIONES: LAS CLAVES PARA EL DESARROLLO LOCAL	17
	BIBLIOGRAFÍA	19
	ANEXO 1: FICHAS EXPERIENCIAS SELECCIONADAS.	21
	ANEXO 2: TABLAS TOTALIDAD DE PROYECTOS Y BUENAS PRÁCTICAS SEGÚN FONDOS Y TEMÁTICAS.	25
	ANEXO 3: INSTITUCIONES Y ORGANISMOS QUE TRABAJAN CON EL ENFOQUE DE GOBERNANZA.	29

## RESUMEN EJECUTIVO

Este trabajo se propone sistematizar la discusión conceptual reciente acerca de la vinculación entre gobernanza territorial, descentralización y rol de los gobiernos locales; y sus implicancias para el desarrollo territorial, para formular un juicio respecto a la contribución que procesos tales como la articulación y concertación de actores, el fortalecimiento del capital social y la conformación de redes, la ampliación de los grados de autonomía de los gobiernos locales, entre otros pueden realizar para fortalecer los arreglos institucionales vigentes.

El documento se estructura en tres secciones. La primera revisa el concepto de gobernanza, incluyendo conceptos estrechamente relacionados con este, tales como capital social, gobierno y sociedad civil. Para esta revisión bibliográfica se recurrió a distintas fuentes, además de compararse con el concepto de gobernabilidad, para aclarar diferencias y límites de cada área. A partir de la información reunida, se propone una definición operacional que busca esclarecer y acotar el término y facilitar su aplicación en las políticas públicas en el mundo rural.

Esta forma de ejercicio de gobierno es relativamente nueva en América Latina, lo que genera un conocimiento muy limitado al respecto. Además, la heterogeneidad del territorio y sus respectivos actores, determina fuertemente todas estas experiencias dando resultados muy rígidamente locales.

Entenderemos la gobernanza como un *modelo de entendimiento y toma de decisiones, estrategias y políticas, que vincula a actores formales e informales, en una nueva forma de hacer las cosas, sostenible y sustentable, que coordina y comunica entre los actores involucrados y permite mejorar el control y la transparencia de la gestión pública.*

En la segunda sección se analizan cuatro experiencias exitosas de gobernanza local en diversos procesos de desarrollo rural, en países de referencia del proyecto: Ecuador, Colombia, México y El Salvador. En el caso de Ecuador, se cuenta la experiencia de la participación activa del Movimiento Indígena de Cotopaxi en el mundo político de su provincia, lo que ha permitido a la región acercarse a solucionar conflictos sociales relacionados con la población indígena; en el caso de Colombia, está el proyecto "Tulapa, horizonte de esperanza" que surgió por la reunión de 72 comunidades de la región, y ha traído significantes consecuencias sociales de aprendizaje comunitario, diálogo y participación masiva de la población; en México, "El acuerdo de San Gervasio" es el resultado del trabajo de muchas organizaciones (privadas, públicas y no gubernamentales) que ha derivado en una importante estructura ya establecida para el enfrentamiento de problemas prioritarios para la comunidad y le ha permitido surgir; y en El Salvador, se encuentra un proyecto de gestión territorial participativa enfocado a la protección de recursos naturales de siete municipios distintos, lo que ha creado un nuevo formato de gobierno local que asocia no solo objetivos, sino también espacios y autoridades.

Todos estos casos ejemplifican que la gobernanza local es aplicable en el mundo rural de Latino América, sin embargo son casos muy específicos que cuentan con apoyo principalmente local, lo que le resta firmeza y seguridad a los progresos obtenidos.

La tercera sección contiene algunas reflexiones finales a modo de conclusiones, donde se recapitula la definición de gobernanza y cuál sería la utilidad de aplicarla en el mundo rural para su desarrollo. Mediante los ejemplos observados se ve que la participación de diversos actores sociales en las decisiones administrativas de sus respectivos territorios, deriva en el desarrollo rural y una ayuda eficiente a la comunidad. El problema que presentan estos casos es que son locales y dependen del nivel de desarrollo de sus actores, lo que genera inseguridad sobre la duración que puedan tener estas mejoras a lo largo del tiempo.

El modelo de gobernanza se presenta como una real alternativa para América Latina para poder desarrollarse y resolver sus conflictos sociales. Para que esto pueda realizarse, resulta urgente comenzar a trabajar en niveles nacionales, buscando nuevos diseños de políticas públicas que incluyan a más actores sociales en la participación de decisiones del territorio en el que viven. Dada la extensa población rural presente en el continente, parece ser un escenario hacer de la gobernanza local la clave del desarrollo rural. Sin embargo, estos cambios son muy lentos, por lo que resulta necesario empezar a trabajar en ello prontamente.

---

# GOBERNANZA PARA EL DESARROLLO LOCAL

Daniela Jorquera Beas<sup>1</sup>

Enero 2011

## 1. INTRODUCCIÓN

La paradoja del escenario actual que vivimos, nos presenta un mundo globalizado que necesita hacerse cargo de problemas a nivel local. Es la dialéctica entre lo global y lo local. Los países a los cuales la globalización llegó para quedarse, deben encontrar respuestas que incluyan a la diversidad de actores involucrados, reconociendo las especificidades de cada uno como también de sus roles, derechos y deberes. El gobierno central ya no es capaz de hacerse cargo de la solución de la multiplicidad de problemas que enfrenta; es la hora de pasar el testimonio al gobierno local, generando espacios de participación y toma de decisión ciudadana.

No es casual que en este escenario se recoja la idea de gobernanza –diferenciándola de gobernabilidad– ya sea a nivel de políticas públicas centrales, como también a nivel del aparato estatal. La gobernanza, tal como lo veremos en las páginas siguientes, aparece como un modelo de entendimiento y toma de decisiones, estrategias y políticas que posee mejores y más eficientes herramientas de acción desde lo público hacia lo local.

Este documento forma parte del proyecto “Conocimiento y Cambios en Pobreza Rural y Desarrollo”, que busca contribuir a mejorar estrategias, políticas e inversiones nacionales y subnacionales con foco en la pobreza rural, en cuatro países de América Latina: Colombia, Ecuador, El Salvador y México. El proyecto es ejecutado por el Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural (RIMISP), con el apoyo y participación del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el International Development Research Center (IDRC, Canadá).

Para un proyecto que busca incidir sobre las estrategias de políticas para la superación de la pobreza, cobra relevancia la pregunta acerca de qué tipo de políticas parecen tener mayor impacto en la reducción de la pobreza. Para responder a esta pregunta se revisan por separado las distintas estrategias de generación de ingresos o “salida de la pobreza” de las familias rurales en situación de pobreza, y el tipo de políticas que se implementan para apoyar dichas estrategias. En este marco, este documento se propone sistematizar la discusión conceptual reciente acerca de la vinculación entre gobernanza territorial, descentralización y rol

---

1) Daniela Jorquera Beas, de nacionalidad chilena, es Socióloga y Magíster en Opinión Pública. Su carrera profesional ha estado ligada al diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas desde cargos ejecutivos en la administración pública, como también en coordinación y gestión de proyectos sociales relacionados con organismos internacionales. Además, se ha desempeñado en tareas de análisis, planificación y gerencia pública en programas gubernamentales de seguridad ciudadana, sociedad civil y ciudadanía. También ha desarrollado labores de consultorías en diseño y evaluación de estrategias comunicacionales asociadas a políticas públicas, medios de comunicación y en audiencias televisivas.

de los gobiernos locales; y sus implicancias para el desarrollo territorial, para formular un juicio respecto a la contribución que procesos tales como la articulación y concertación de actores, el fortalecimiento del capital social y la conformación de redes, la ampliación de los grados de autonomía de los gobiernos locales, entre otros pueden realizar para fortalecer los arreglos institucionales vigentes.

La gobernanza como respuesta positiva para enfrentar los desafíos de la globalización es una mirada europea más que anglosajona. Efectivamente, y gracias a la Unión Europea y la necesidad de estos Estados de cooperar, colaborar, acordar y trazar metas comunes, se retoma la concepción de gobernanza como el modelo a seguir. Y por ende, es el molde con el cual trabajan los organismos que nacen de esta nueva organización (la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico OCDE, por ejemplo). Desde la mirada anglosajona, la gobernanza se remite más a la idea del neo liberalismo más cercana a la visión de empresa y la administración privada de los recursos.

El mundo rural no ha sido invitado del todo a la fiesta de la globalización, la que tiene un fuerte componente urbano. Lo rural ha quedado al margen, con el consecuente olvido de las grandes decisiones. De aquí que emplear conceptos como gobernanza, gobiernos locales, actores locales, descentralización, son un desafío para la modernización de la gestión pública en países de América Latina, sobre todo en aquellos que mantienen una importante y numerosa población rural.

El documento se estructura en tres secciones. La primera revisa el concepto de gobernanza y propone una definición operacional. En la segunda sección se analizan algunas experiencias exitosas de gobernanza local en procesos de desarrollo rural en los países de referencia del proyecto. La tercera sección contiene algunas reflexiones finales a modo de conclusiones.

## 2. ¿QUÉ SE ENTIENDE POR GOBERNANZA?

El concepto de *gobernanza* se ha puesto de moda, y hoy es más común escuchar o leer acerca de sus bondades por sobre otros modelos de intervención o de relación entre actores públicos y privados. La gobernanza, tal como sus parientes cercanos, gobernabilidad, cohesión, globalización; es un concepto más usado que entendido, pues podemos encontrarlo referido en distintas circunstancias.

En estas páginas, propondremos analizar una serie de definiciones conceptuales acerca del término, sus usos y empleos, a fin de rescatar los elementos comunes que nos permitan una definición operacional.

Si se busca en el Diccionario de la Real Academia de España, se encontrará que la palabra gobernanza se diferencia entre un uso antiguo, “2. f. ant. Acción y efecto de gobernar o gobernarse”; y uno más reciente, “1. f. Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”. Esta definición pone el acento en la idea del Estado como ámbito en el cual se establece la gobernanza, dejando de lado otros espacios y actores además de la idea de “mercado de la economía”, como tercer actor. Entonces resulta, una definición general, vacía y que, por lo mismo, permite muchas veces que se confunda con otros conceptos como gobernabilidad, del cual tiene un parentesco cercano.

Por otra parte, la literatura especializada, básicamente la Administración Pública y la Ciencia Política; distingue el concepto gobernanza del de gobernabilidad, donde gobernanza es una variable independiente de la gobernabilidad, mientras que esta última es dependiente de la primera. Por esto resultaría difícil hacer el ejercicio de imaginar un estado o situación de gobernabilidad positiva sin que previamente las condiciones de gobernanza no se hayan explicitado y resuelto de manera positiva también.

Elkin Velázquez (2005), distingue cuatro grandes ámbitos en los que se han usado los conceptos de gobernanza y gobernabilidad sin mayores distinciones:

1. En el ámbito de la “corporate governance”, el que se aplica básicamente en el sector privado, con el propósito de mantener las relaciones informales al interior de la empresa y evitar ciertos desórdenes que pudieran afectar el normal funcionamiento y productividad de la organización.
2. En el espacio de las relaciones internacionales, enfocando su uso hacia un sistema de reglas para resolver asuntos entre los Estados, sin contar con la autorización de un Estado global y único.
3. De la “good governance” traducido como “buen gobierno”, el cual ha sido utilizado preferentemente por organismos multilaterales, para designar un modelo de buenos comportamientos de los gobiernos que permita prescribir, aconsejar y apoyar desarrollos específicos.
4. Finalmente, la “moder governance”, enfocada hacia los nuevos mecanismos de regulación de lo público en escenarios de globalización y frente a acciones de desarrollo del Estado y la democracia, como la descentralización, la participación ciudadana; permitiendo el surgimiento de otros actores estratégicos en la construcción de lo público. Por lo tanto, para entender los nuevos desafíos que conlleva este nuevo actor de lo público y sus demandas para el Estado, se utiliza el concepto de gobernanza en la lógica de la capacidad de un sistema político para gobernarse.

De esta manera, la gobernabilidad se referirá a las adaptaciones y procesos en el marco del Estado y de la administración pública para mejorar la relación (vertical) con la ciudadanía y el proceso de toma de decisiones. *La gobernanza, por su parte, apunta a la forma de mejorar la relación (horizontal) entre una pluralidad de actores públicos y privados, tendientes a mejorar la toma de decisiones, la gestión y el desarrollo de lo público y lo colectivo, con una marcada intensidad de integración y de interdependencia.*<sup>2</sup>

Otro autor, que es referencia de muchos estudios sobre la materia, es Patrick Le Galés (1998), para quien la gobernanza aparece como un dispositivo de negociación y cooperación entre una pluralidad de actores tanto de la sociedad civil, del sector económico y del mercado; como del Estado. Junto a ello, propone que hablar de gobernanza implica comprender la articulación de los distintos modos de regulación en el territorio en términos de integración política, social y de capacidad de acción, lo que trae como consecuencia el replantearse las interrelaciones entre el Estado, la sociedad civil y el mercado. Por tanto, propone entender a “la gobernanza como un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones para lograr metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre”.

A juicio de Ruano de la Fuente (2002), la gobernanza no solo se trata de esta buena interrelación entre el Estado y la sociedad civil, sino de la gobernabilidad como expresión de gobernanza en términos del ajuste entre las necesidades sociales y las capacidades del gobierno de respuesta a ellas. Esta es la condición específica que distingue a la gobernanza de otros tipos de teorías, pues no sitúa a un lado de la mesa las demandas en la sociedad y al otro lado la respuesta del gobierno, sino que ambos se entienden dentro de una mutua interdependencia en la búsqueda de soluciones. De esta manera, la teoría de la gobernanza designa una forma específica de interrelación público – privada que se basa en la coordinación no jerárquica de encontrar nuevas oportunidades.

Para Ana Victoria Whittingham (2005), las distintas definiciones sobre el concepto de gobernanza permite afirmar su idea de que estas reflejan claramente las decisiones acerca de cómo deber ser el sistema socio-político y el ejercicio del poder al interior del mismo; es decir, no hay concepciones descontaminadas de la postura ideológica de quien proponga dicha conceptualización y que las interacciones entre los diferentes actores políticos y sus intereses reflejan la calidad del régimen político en cuestión.

Whittingham propone que las distintas definiciones y alcances de la idea de gobernanza dependen de las perspectivas desde dónde se mire: desde aquella centrada en el rol del Estado, “gobernanza es definida como el arte del liderazgo público en el cual el actor principal es el Estado”. Desde una perspectiva más multidisciplinaria (sociología, economía, ciencias políticas, etc.) “la gobernanza se refiere al proceso que envuelve al Estado, la sociedad civil y al sector privado con diferentes roles y atribuciones para cada uno de los actores involucrados”. De esta manera, nos propone la siguiente definición:

Gobernanza es la realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, proceso que puede ser caracterizado como un juego de poder, en el cual competencia y cooperación coexisten como reglas posibles; y que incluye instituciones tanto formales como informales (Whittingham, 2005, p. 240).

---

2) Hemos destacado con cursivas algunos de los aspectos de las definiciones sobre gobernanza a fin de incorporarlos al final en una definición general.

En una definición más cercana a la realidad latinoamericana, Gonzalo Delamaza (En Fernández, 2009, p. 2) plantea a la gobernanza como:

- a) La ampliación y pluralización de los actores de lo público, a causa de las transformaciones sociales e institucionales como el Estado y lo público no estatal; b) el conjunto de procesos y arreglos institucionales conducentes a la coordinación de dichos actores; c) la construcción de metas comunes, definidas colectivamente sin pre determinación por alguno de los actores involucrados; d) un tipo de respuesta efectiva y coherente a la complejidad del entorno.

Junto a estas definiciones, también se distingue entre algunos conceptos que están relacionados y que son variables dependientes o independientes de la condición de gobernanza:

**a) Capital social:** la definición de Putnam sobre capital social ha sido una de las más reconocidas. En síntesis, Putnam visualiza esta idea como un conjunto de relaciones y asociaciones horizontales, que incluyen las redes de acción ciudadana y las normas sociales, que impactan la productividad de una comunidad. Aquí el énfasis está en la sociedad civil por sobre el Estado o el mercado (Putnam, 1993). En la idea de capital social está presente la “capacidad potencial” de una acción siembre y cuando se cumplan con los requisitos de relaciones y acciones horizontales, por ejemplo, lo que la diferencia de la idea de gobernanza que es un concepto o idea de acción.

**b) Gobernabilidad:** Generalmente se entiende a la capacidad del gobierno para cumplir con sus funciones, ejercer su autoridad y controlar las acciones de sus gobernados. De alguna manera, la gobernabilidad aparece como condición previa para una gobernanza democrática como también en la medida en que las maneras de expresión de gobernanza democrática existan, fortalecerán a la gobernabilidad.

**c) Gobierno:** Por lo general, gobierno se refiere básicamente a las organizaciones y/o instituciones que garantizan que las decisiones relacionadas con asuntos públicos cuenten con los medios necesarios para ser realizadas en forma exitosa, reflejando además que estas respondan a un cierto equilibrio de intereses. Gobernanza, a su vez, se refiere al proceso de toma de decisiones, de negociación de prioridades, de utilización del poder, y a los valores expresados en el proceso mismo.

**d) Sociedad Civil:** De las múltiples definiciones de sociedad civil, nos parece interesante resaltar la entregada por Alberto Olvera (En Delamaza, 2005, p. 10), quien propone que

“la sociedad civil tiene dos componentes principales: uno, el conjunto de instituciones que definen y defienden los derechos individuales, políticos y sociales de los ciudadanos y que propician su libre asociación, la posibilidad de defenderse de la acción estratégica del poder y la viabilidad de la intervención de la ciudadanía en la operación de la misma del sistema (...) y el conjunto de los movimientos sociales que continuamente plantean nuevos principios y valores, nuevas demandas sociales, así como vigilan la aplicación efectiva de los derechos ya otorgados”.

En síntesis, la sociedad civil es más que la sumatoria de las distintas organizaciones que la componen y que la suma de las organizaciones es algo distinto a la sociedad civil.

Entonces, la “gobernanza aparece como una forma de ejercicio de gobierno” en que la coherencia de la acción pública no responde a las decisiones y acciones centralizadas propias de la élite político-administrativa sino que responde a la coordinación entre distintos actores públicos y privados para definir espacios comunes y metas compartidas. Para que ello así ocurra, es condición absoluta que la sociedad civil tenga un adecuado desarrollo que le permita coordinarse con el aparato estatal.

## 2.1. La Gobernanza Global / Gobernanza Multinivel

La idea de gobernanza comienza a ser utilizada por el Banco Mundial (BM), a propósito de la crisis del desarrollo en el África Subsahariana a finales de la década del los 80. Esto se presenta como un requisito para la elaboración de proyectos y otorgamiento de préstamos, y medio de cautela de una buena gestión pública basada en la denuncia de la corrupción y la privatización de servicios públicos. Como también, para la adopción de principios de economía de mercado, en la idea del “good governance”: eficiencia y eficacia de los servicios públicos, sistemas jurídicos y administrativos con garantía para los contratos, administración responsable de los fondos asignados, auditoría independiente y pública, respeto de la ley y de los derechos humanos, acceso a la información y a prensa libre, entre otros (Jiménez, 2008). En su Programa Desarrollo Urbano, el BM ha financiado proyectos de gobernanza urbana, promoviendo una mayor capacidad de respuesta y de rendición de cuentas por parte de los Estados. También han realizado evaluaciones de proyectos, para conocer la relación entre gobernanza y el desempeño económico.

A comienzos de la década de los 90, en paralelo al proceso de la Unión Europea (UE), la idea de gobernanza comienza a tener un nuevo uso, básicamente como principio aglutinador de las distintas realidades de los Estados que la conforman y con la existencia de una institucionalidad con múltiples niveles de decisión, con procedimientos construidos históricamente y con una tradición de negociación, cooperación, decisión y consulta. La gobernanza es entendida como un nuevo estilo de gobierno, distinto al modelo jerárquico, caracterizada por un mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y actores no estatales, y como una modalidad distinta de coordinación entre acciones individuales en tanto formas primarias de construcción del orden social (Jiménez, 2008)

De este modo, la gobernanza ha sido el común denominador para lograr acuerdos de desarrollo y planes de acción. Ejemplo de lo anterior, es la redacción del Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre Gobernanza Multinivel, de junio del 2009. El Libro Blanco (LB) es la síntesis de una consulta general entre los Estados miembros de la UE, con el fin de recabar información y puntos de vista de los entes, asociaciones y partes interesadas sobre la mejor manera que a juicio de estos, se puede aplicar la gobernanza multinivel en Europa.

De estos comentarios y puntos de vista, el Comité de las Regiones (CR) órgano encargado de redactar el documento con las propuestas de los Estados miembros de la UE, entiende la “gobernanza multinivel como la acción coordinada de la Unión, los Estados miembros y los entes regionales y locales, basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar las políticas de la Unión Europea”. La misma induce la responsabilidad compartida de los diversos niveles de poder en cuestión y se basa en todas las fuentes de legitimidad democrática y en la representatividad de los diversos agentes implicados. Más adelante se señala que “la gobernanza constituye una de las claves principales del éxito del proceso de integración europea. Europa será fuerte, sus instituciones legítimas, sus políticas eficaces, sus ciudadanos se sentirán implicados e involucrados, si el modo de gobernanza de la misma garantiza la cooperación entre los distintos niveles de poderes a fin de aplicar la agenda comunitaria y de responder a los retos globales.... La capacidad de la Unión para cumplir sus misiones y lograr los objetivos comunitarios depende de su organización institucional, pero sobre todo de su método de gobernanza.” (LB, 2009, p. 4)

Finalmente, se expresa que “la gobernanza multinivel es un proceso dinámico que posee una dimensión horizontal y una vertical, que no diluye en manera alguna la responsabilidad política, sino que, por el contrario, si los mecanismos e instrumentos son pertinentes y se aplican de forma correcta, favorece el sentimiento de participación en las decisiones y la aplicación común. La gobernanza multinivel constituye más, por consiguiente, un “sistema de acción” político que un instrumento jurídico, y no puede comprenderse únicamente desde el ángulo del reparto de las competencias” (2009, p. 5)

Por su parte, Dirk Messener (2002), afirma que la UE apuesta en la política mundial gracias al multilateralismo que pone de relieve la comunión de intereses, la división del poder, la reciprocidad y la concertación de intereses con los demás, teniendo como meta la cooperación y la observancia de reglas de juego obligatorias para todos. En palabras de él, los grandes problemas mundiales del siglo XXI –el cambio climático, la estabilidad de los mercados financieros internacionales y la economía mundial, la descomposición de los Estados en las regiones de África, Asia y el terrorismo transnacional, la pobreza mundial, el manejo de la ingeniería genética y sus desafíos morales– no tendrán solución sin la estrecha colaboración entre el mundo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y el de los países en desarrollo. La globalización obliga a reflexionar sobre la política en categorías propias de una “política interior a escala mundial” (Maggi et al, 2002).

Desde la óptica europea, hay cuatro aspectos que deben ser superados para que los cambios se concreten (Messener, 2002):

1. Profundizar y reorientar la cooperación con América Latina, no solo como una manera de fomentar continuidades sino de llevarla a un nivel cualitativamente superior y adecuado a las exigencias de la globalización.
2. Los desafíos de la globalización demandan desarrollar modalidades recíprocas de colaboración para enfrentar problemas comunes, que supere las antiguas relaciones de cooperación unidireccionales.
3. Para que la colaboración estrecha entre la UE y América Latina sea efectiva con una emergente idea de gobernanza, es necesario engranar estrechamente entre sí las políticas exterior, de desarrollo, tecnología, económica y ambiental de los países europeos; y las de la UE en relación con los de la región, favoreciendo la disposición colaborativa de los países latinoamericanos (superación de la relación unidireccional por la multidireccional). Por tanto, el esfuerzo es compartido.
4. Estas ideas hablan de un contexto favorable para establecer la bilateralidad entre América Latina y la UE bajo la óptica de la gobernanza. Sin embargo, es necesario tener en consideración que los cambios de la “era de los Estados-nación” a la “era de la gobernanza global y de la política interior mundial” no son automáticos ni autónomos, por lo que necesariamente, la gobernanza global debe contener en sí misma para ser realidad, un proyecto político de reformas.

## 2.2. Gobernanza Local y Gobernanza Territorial

El tema de la gobernanza territorial es relativamente nuevo en América Latina. El conocimiento existente sobre experiencias concretas en ambas materias es todavía limitado. En general, estas tienen menos de 15 años de vida y están fuertemente determinadas por sus respectivos contextos nacionales, que determinan una variedad bastante heterogénea de entender el territorio y de establecer arreglos institucionales.

La territorialidad se interpreta como un proceso de construcción social del comportamiento en el territorio, donde el reto está en la capacidad de las políticas públicas de adaptarse al territorio, y no viceversa. De aquí nace el concepto de *cohesión territorial* utilizado por la UE con el fin de lograr un desarrollo territorial equilibrado y sostenible del conjunto de la Unión (Farinós, 2008). La cohesión territorial alude a la inversión política regional, a la competitividad, desarrollo endógeno, sostenibilidad y buena gobernanza. De esta manera, contribuye a dar mayor coherencia a las políticas, tanto desde el punto de vista vertical (multinivel) como horizontal (intersectorialidad).

Por esto, la *gobernanza territorial* se ha convertido en un instrumento en el cual se han depositado las esperanzas de una gestión efectiva de los gobiernos en cuanto a sus políticas de desarrollo (Farinós, 2008). Es un modelo alternativo de gestión pública que centra su atención en el proceso de reterritorialización del Estado y sus nuevas responsabilidades a partir de ello, es decir, en el campo de la política territorial. Por tanto, *la gobernanza territorial alude a la aplicación de los principios de la buena gobernanza en las políticas territoriales y urbanas teniendo por ello un carácter específico debido a que su objetivo principal es el territorio*. Una buena gobernanza permite que la responsabilidad política sea compartida, explotando el potencial del capital territorial de manera eficiente, asegurando que al interior de los Estados haya una colaboración mutua entre las políticas económicas, sectoriales y de desarrollo.

Por su parte, la *gobernanza local* trata del poder y de la autoridad y de cómo una región, municipalidad o comunidad cualquiera gestiona sus asuntos; por tanto, incluye a los ciudadanos, las instituciones y las relaciones de estas con el estado a nivel regional, municipal y comunitario. De esta manera, es imposible hablar de gobernanza local sino existe previamente una gobernanza democrática a nivel central (Comisión Europea, 2008).

En síntesis, la gobernanza territorial y local implican una nueva manera de relacionar la acción pública y las manera en que esta es aplicada en los territorios, gracias a la emergencia y puesta en práctica de innovadoras formas compartidas de planificación y gestión de las dinámicas territoriales; a fin de acordar visiones comunes de todos los actores y niveles concernientes en pos del futuro del territorio. Por lo tanto, *la participación de la población en los asuntos públicos y concretamente en las decisiones que impactan a los territorios, constituyen los requisitos relevantes para la nueva gobernanza*.

### 2.3. Concepto de Gobernanza Ambiental Descentralizada (Grupo Chorlaví)

El Grupo Chorlaví es una iniciativa orientada a apoyar procesos de aprendizaje social, enfocados en proyectos de transformación institucional y productiva de territorios rurales pobres y tradicionalmente marginados en América Latina y el Caribe. Tiene por objetivo estimular y facilitar procesos descentralizados de aprendizaje social orientados a enriquecer la calidad y potenciar la efectividad de las iniciativas que transforman las sociedades rurales de América Latina y el Caribe en relación con una agenda temática definida y delimitada de desarrollo rural sustentable.

Chorlaví, entiende la gobernanza como el proceso formal e informal de interacción entre actores para la conducción de una sociedad. Un sistema de gobernanza está integrado por las reglas y procedimientos (formales e informales) que configuran un marco institucional en el cual los diversos actores implicados tienen que operar. Este sistema tendrá más gobernabilidad cuánto más previsible, transparente y legítimo sea este marco. En sí, se desprende que gobernanza sea: "una noción más amplia que gobierno, puesto que no está referida a estructuras específicas, sino a una serie de procedimientos y prácticas que involucra una amplia gama de actores y redes" ([www.grupochorlavi.org](http://www.grupochorlavi.org))

Para esta organización, conocer y entender lo que constituye un proceso de *gobernanza ambiental descentralizada* (GAD) permite una mayor interpretación de la realidad y de los marcos legales e institucionales para promover el diálogo entre los distintos actores y enfrentar con un mayor nivel de conocimiento los conflictos existentes. Para Chorlaví, la GAD es entendida como los procesos sociales, políticos, económicos y administrativos, formales e informales, asociados a intereses y reglas mediante los cuales distintos actores sociales negocian y definen el acceso y el manejo de los recursos naturales y la relación con el medio ambiente local (Rimisp, 2004).

Para Williams Jiménez (Jiménez, 2008: 64) la actual noción de gobernanza se podría caracterizar de la siguiente manera:

- La gobernanza es un concepto más amplio que gobierno, ya que apela también a actores no estatales, sin límites ni fronteras entre el sector público-privado y el voluntario.
- La gobernanza se refiere a un tipo de arreglo institucional proclive a la cooperación e interacción social.
- Incluye la idea de auto ajuste, un plan de mercado auto regulado entre el triángulo de actores públicos de todos los niveles, actores de la sociedad civil y actores económicos.
- La gobernanza implica el paso de una dirección jerárquica de la sociedad a una con estilos de decisión más horizontales y cooperativos. Los actores en red se relacionan de modo más cooperativo apelando enfáticamente a la negociación que a la imposición como mecanismo de acuerdo.
- La gobernanza implica una transformación de las estructuras institucionales formales, las que pueden gozar de cierta autonomía respecto del aparato político administrativo.
- La gobernanza implica la descentralización y fragmentación de la gestión, en procesos que tienen lugar tanto en sitios geográficos como en distintos niveles institucionales, como es el caso de la Unión Europea.

Por consiguiente, la gobernanza se relaciona con ciertas características de una sociedad que presenta modelos de estructura, red o instituciones que posibilitan las interacciones y estilos horizontales de intercambio y cooperación entre el gobierno y los diversos actores que intervienen en los procesos de políticas públicas.

Si hacemos una revisión en las distintas definiciones que se encuentran en el debate tanto académico como desde la gestión y administración de políticas públicas, encontraremos algunas ideas presentes en las distintas definiciones en torno al concepto. Las ideas o definiciones de gobernanza que son comunes se pueden categorizar en:

- Presencia de actores públicos y privados como también de nuevos actores.
- Contempla asuntos colectivos e intenta una nueva coordinación entre estos asuntos.
- Permite tanto relaciones formales (institucionales) como informales (interinstitucionales).
- Alude a la comunicación y coordinación de nuevos actores.
- Es producto de una acción de distintos actores que comparten intereses comunes y actúan en coherencia con estos.
- Permite la sustentabilidad de los proyectos e iniciativas.
- Genera una capacidad actualizada para enfrentar cambios complejos.
- Apela al dominio público incluyendo al Estado, pero también abarca un espacio público civil y ciudadano.
- Es una nueva forma de legitimización procedimental.

- Es una relación especial entre gobernantes y gobernados, sustentada en la participación y con la idea de disminuir las brechas entre las demandas y las ofertas.
- Es una manera moderna de asegurar el control social y la transparencia de la gestión pública.

Un sistema de gobernanza está integrado por las reglas y procedimientos (formales e informales) que configuran un marco institucional en el que los diversos actores implicados tienen que operar. Este sistema tendrá más gobernabilidad cuanto más previsible, transparente y legítimo sea este marco. Tanto los elementos culturales, más precisamente los identitarios, como la identificación de una necesidad común insatisfecha o una amenaza identificada de forma colectiva, son catalizadores de procesos de gobernanza al estimular la interacción entre los actores sociales.

*Por tanto, gobernanza dice relación con actores formales e informales, con una nueva forma de hacer las cosas, es sostenible y sustentable, coordina y comunica entre los actores involucrados y permite mejorar el control y la transparencia de la gestión pública.*

Los Cuadros 1 y 2 sintetizan las principales ideas de este capítulo. El Cuadro 1 presenta tres definiciones de gobernanza según ámbitos de intervención; el Cuadro 2, las variables e indicadores que deben estar presentes a la hora de diseñar, ejecutar y evaluar proyectos de gobernanza exitosos.

**Cuadro 1. Definiciones de Gobernanza**

Tipos de Gobernanza	Definiciones
Gobernanza	La relación de actores formales e informales, con una nueva forma de hacer las cosas, es sostenible y sustentable, coordina y comunica entre los actores involucrados y permite mejorar el control y la transparencia de la gestión pública.
Gobernanza Territorial y Local	Nueva manera de relacionar la acción pública y las maneras en que esta es aplicada en los territorios, gracias a la emergencia y puesta en práctica de innovadoras formas compartidas de planificación y gestión de las dinámicas territoriales, a fin de acordar visiones comunes de todos los actores y niveles concernientes en pos del futuro del territorio
Gobernanza Ambiental Descentralizada	Permite una mayor interpretación de la realidad y de los marcos legales e institucionales, promueve el diálogo entre los distintos actores existentes, de modo de enfrentar con mayor nivel de conocimiento los conflictos actuales para un mejor acceso y manejo de los recursos naturales y la relación con el manejo del ambiente local.

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 2. Variables e indicadores de proyectos de gobernanza.<sup>3[1]</sup>**

Variables	Definición	Indicadores
Participación	Posibilidad para cualquier persona (hombre o mujer) de ser considerada en el proceso de toma de decisiones, ya sea de forma directa o a través de instituciones de intermediación legítima que representen sus intereses.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representación y rol de nuevos grupos de interés en planeación, decisión, realización y evaluación de proyectos, programas o políticas que los afectan.</li> <li>• Libertad de prensa y medios en general</li> <li>• Procesos públicos de discusión de asuntos importantes para la comunidad a cualquier nivel</li> <li>• Utilización del referendo para tomar decisiones críticas</li> <li>• Derecho de asociación</li> </ul>
Equidad	Acceso en términos de igualdad de oportunidades que garantizan y mejoran el nivel de bienestar de la sociedad, siendo la población objetivo los miembros más vulnerables	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inclusión de grupos excluido en procesos consultivos</li> <li>• Destinación de recursos a poblaciones vulnerables</li> <li>• Acceso a servicios básicos de sectores de la población en desventaja</li> <li>• Representación de las mujeres</li> </ul>
Rendición de cuentas	Responsabilidad de quienes han recibido un poder delegado para con los que han delegado. Necesidad de los delegatarios de aceptar y respetar una serie de criterios establecidos con el objeto de evaluar el desempeño del gobierno y de quienes lo conforman.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regularidad de las transacciones fiscales y el cumplimiento de los requisitos legales y normas administrativas</li> <li>• Mecanismos disponibles para que el público pueda informarse sobre proyectos, procesos y recursos</li> <li>• Sistemas de comunicación que aseguran que las metas planteadas son clara y oportunamente comunicadas</li> <li>• Grado en que las quejas y reclamos son atendidos por la administración</li> </ul>
Eficiencia	Logro de resultados que se adecuan a las necesidades de los diferentes grupos, así como la maximización de los recursos, sin desperdiciar los recursos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilización económica de fondos, manos de obra y otros recursos</li> <li>• Existencia de mecanismos para evaluar el desempeño económico</li> <li>• Reducción de la población viviendo bajo la línea de pobreza</li> <li>• Aumento de la participación en vivienda, educación y otras áreas de bienestar sobre la población total</li> <li>• Medición y mejoramiento del grado de satisfacción de las poblaciones atendidas.</li> </ul>
Innovación administrativa/gerencial	Reformas exitosas implementadas por gobiernos locales, como: cambio en procedimientos administrativos, movilización de recursos, reformas políticas, sostenibilidad económica, conservación del medio ambiente, participación de la comunidad, etc.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejoramiento de las estructuras y procedimientos burocráticos para orientarlos hacia estándares de servicio, efectividad, eficiencia y economía</li> <li>• Generación de medidas apropiadas, no comunes e innovadoras</li> <li>• Adopción de conceptos y prácticas innovadoras en el manejo de problemas locales, tales como degradación ambiental, tenencia de la tierra, incidencia de la pobreza, etc.</li> <li>• Aplicación de técnicas de nueva gerencia, tales como gerencia de calidad total, nuevas tecnologías de sistematización, etc.</li> </ul>
Creación de redes	Habilidad de los gobiernos locales para forjar relaciones de cooperación con otros gobiernos y entidades, con el fin de fortalecer un sistema más amplio y la creación de capacidad estructural	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Extensión (número) de redes intergubernamentales, regionales, intralocales, internacionales.</li> <li>• Alcance de la complementariedad de recursos de la red.</li> <li>• Promoción de intereses y agendas comunes</li> <li>• Intercambio de experiencias, aprendizajes, capacitaciones y entrenamiento.</li> <li>• Extensión de intercambio y cooperación tecnológica.</li> </ul>
Desarrollo del recurso humano	Realización de programas para reclutar, entrenar, motivar y desarrollar los recursos humanos para promover su eficiencia y orientación al servicio.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presencia y cubrimiento de las políticas diseñadas para mejorar diversos aspectos del recurso humano y su gerencia.</li> <li>• Existencia de un programa sostenido de reclutamiento y selección basado en el mérito y las capacidades.</li> <li>• Existencia de programas de capacitación y entrenamiento para oficiales del gobierno local.</li> <li>• Clasificación y plan de compensación basado en el principio de igual salario por igual trabajo.</li> </ul>

3) <sup>[1]</sup> Este cuadro fue elaborado gracias a una síntesis de los contenidos del texto de M. V. Whittingham, "Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza".

### 3. BUENAS PRÁCTICAS DE GOBERNANZA LOCAL EN AMÉRICA LATINA

Las experiencias que a continuación se presentan, son una muestra de cómo el modelo de gobernanza ha sido llevado a cabo en distintas regiones de América Latina, algunos de manera más exitosa que otros, pero que en definitiva, nos demuestran que la colaboración, cooperación y puesta en común de intereses, en pos de una meta compartida, es no solo posible sino económica rentable y políticamente sustentable.

#### 3.1. Ecuador: La Convención Ambiental de Cotopaxi<sup>4[2]</sup>.

*Concurso Buenas Práctica, Fondo Mink'a – Grupo Chorlaví.*

El Movimiento Indígena de Cotopaxi (MICC), forma parte del Movimiento Indio Nacional que comienza a tener mayor connotación social a partir de la década de los 90 en Ecuador. Mediante la organización y el acuerdo de los grupos relacionados, los indígenas, acceden a un nuevo escenario de reivindicación de sus derechos, por la vía de elecciones, para ocupar cargos en gobiernos locales y diputaciones. De esta manera, el mundo indígena desarrolla un mecanismo de acceso a la sociedad nacional, un nuevo modelo de gestión bajo las premisas de la gobernanza ambiental, para la provincia de Cotopaxi, sin descuidar sus temáticas reivindicativas y espacios de trabajo territorial propios.

Para entender cómo este modelo puede convertirse en un instrumento político de cambios, es necesario mirar con claridad las implicaciones y concepciones que tendría la descentralización en Cotopaxi desde la perspectiva indígena y entender los contenidos de fondo sobre el nuevo modelo de gestión en el marco general en el que se desenvuelve y desarrolla la estrategia indígena en Cotopaxi.

La experiencia del MICC y del Honorable Consejo provincial de Cotopaxi (HCPC) en la implementación del Plan Participativo de Desarrollo de Cotopaxi (PPDPC) en el tema ambiental, gracias a los resultados, efectos e impactos, la Convención Ambiental y el desarrollo de mejores niveles de intervención, hacen de esta experiencia un buen ejemplo de intervención, con resultados positivos de gobernanza local siendo un acto sin precedentes que marca una línea de gestión diferente mediante la participación ciudadana, como también, para posicionar temas y problemas urgentes que tiene la provincia como lo son el agua, la calidad ambiental y los temas agrarios.

#### 3.2. Colombia: Tulapa Horizonte de Esperanza.

*Experiencias en Innovación Social en América Latina y El Caribe. CEPAL – Fundación Kellogs.*

Este proyecto es una de las acciones sociales emprendidas por la Asociación Comunitaria de Urabá y Córdoba (ASOCOMUN). Surge por la reunión de 72 comunidades de la Región de Tulapa para la erradicación manual de cultivos ilícitos y la generación de alternativas económicas y sociales como la inclusión e inscripción de las familias beneficiadas en el Programa Familias Guardabosques dentro del Proyecto de Desarrollo Alternativo de la Presidencia de la República.

---

4) <sup>[2]</sup> Cotopaxi es una provincia mayoritariamente rural (73% de población rural frente a un 27% de población urbana), cuya población indígena representa el 29%.

En síntesis, este modelo combina los procesos de empoderamiento y generación de capital social (relaciones de confianza, solidaridad y reciprocidad) con acceso a tierra, a través de donaciones, tanto de empresas privadas como del Estado para el desarrollo de proyectos agrícolas.

Dentro de los ejes transversales, se destaca el aprendizaje comunitario sobre los mecanismos de participación a través de las campañas de sensibilización, escenarios de negociación contruidos con base en el diálogo y la participación masiva de la población. Este proyecto promueve el establecimiento de diferentes formas de integración social evidente, que pueden constituir la base de una nueva escuela de gestión pública en la lucha contra la pobreza.

El modelo ha sido una buena experiencia de inclusión social y de paz, la generación de nuevas formas de producción económica, el cuidado del medio ambiente y la auto sostenibilidad, gracias a la colaboración de la empresa privada, organismos privados y públicos, universidades, municipios, gobiernos locales, ONG'S, que forman parte del Modelo Asociativo Comunitario de Perfil Privado Estado. Además, este Modelo permitió la creación del Manual de Convivencia Comunitaria, como un pacto de convivencia que ha impulsado el desarrollo de actividades sociales y económicas de forma organizada y con normas que, a través del tiempo, han ido adquiriendo el hábito social de la autorregulación ciudadana a través de mecanismos de participación social, concertación y solución pacífica de las diferencias y los conflictos, con un ingrediente de formación y educación comunitaria permanente basada en el aprender haciendo.

### **3.3. México: El Acuerdo de San Gervasio: una experiencia de gobernanza local.**

*Observatorio Latinoamericano de Innovación Pública Local.*

El acuerdo de corresponsabilidad social denominado "Acuerdo San Gervasio" es el fruto de trabajo de 70 organizaciones (fundaciones, sindicatos, universidades, comunidad extranjera, medios de comunicación, e instituciones gubernamentales) que firman el Acuerdo Intersectorial de Corresponsabilidad Social.

Una de las fortalezas del Acuerdo es contar con un instrumento, Fondo General, que es operado por el Comité Mixto para el Fortalecimiento del Sector y se erige a fin de valorar, sugerir, aprobar y supervisar los proyectos que suscriban para aplicación de recursos que deben aplicarse a programas de impacto social y destinarse a población en situación de pobreza, vulnerabilidad, marginación, desigualdad de género o exclusión social, bajo las rubros de educación, salud comunitaria, arte y cultura.

El Acuerdo constituye una muy buena experiencia de gobernanza local por su capacidad de gobernar y promover el desarrollo del municipio a partir del equilibrio entre actores del Estado (el ayuntamiento), del mercado (los agentes económicos) y de la sociedad civil; de aprovechamiento de la energía social y de una instrumentación que da certidumbre y lo consolida más allá de lo político.

Pero sobre todo, al constituirse como Consejo Consultivo Municipal o Asamblea Municipal, esta se vuelve la instancia clave para definir las prioridades del desarrollo del territorio y proponerlas al Ayuntamiento. Con ello, el Consejo Deliberativo del Instituto Municipal de Desarrollo Urbano (IMPLAN) del Municipio de Cozumel toma las decisiones de políticas territoriales que incluyen los aportes de cada una de las partes que lo integran.

### **3.4. El Salvador: La Gestión Territorial Participativa hacia la Búsqueda de Medios de Vida Rurales Sostenibles: El caso de la Mancomunidad la Montañona<sup>5[3]</sup>. Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA).**

*Fondo Minka de Chorlavi.*

Se trata de un proyecto de gestión territorial participativa que destaca el desarrollo de un nuevo tipo de institucionalidad territorial orientado a la protección de recursos naturales críticos para la población habitante de los siete municipios que la componen.

Este desarrollo institucional ha sido el fruto del trabajo conjunto de distintos actores que han formado comités, alianzas y redes sociales para la gestión ambiental, coincidiendo con el período de reconstrucción de la posguerra en el cual se produce una ebullición organizativa que es canalizada por los proyectos de desarrollo rural y de reconstrucción.

Los gobiernos municipales se incorporan a ese proceso conformando la Asociación o Mancomunidad de Alcaldes de La Montañona, una figura institucional pionera en las zonas rurales de El Salvador. La asociatividad permite a los alcaldes la ejecución de proyectos comunes, la creación de una nueva percepción del territorio compartido y la puesta en práctica de una forma de gobierno pluralista que puede rebasar las diferencias partidarias entre los gobiernos locales.

Sin embargo, el proceso se ve sometido a muchas incertidumbres, como la falta de apoyo estatal y el reducido presupuesto de las alcaldías - lo que lo hace altamente dependiente de los proyectos financiados por la cooperación internacional - y el cambio de alcaldes debido a los períodos electorales que altera la continuidad del liderazgo político. Pese a ello, se crea una Unidad Técnica, a la que se le suma la formación de una Mesa de Apoyo, como entes interlocutores y consultivos ante la asociación de Alcaldes.

Al desarrollo institucional alcanzado se contraponen la ausencia de alternativas para la transformación productiva. Chalatenango, sigue siendo un territorio marginado de las políticas nacionales de desarrollo. La falta de una agenda de transformación productiva en el territorio es un reclamo constante de las comunidades y un reto no solo para la Asociación del Alcaldes sino para el gobierno central, actor imprescindible de la transformación productiva.

---

5) <sup>[3]</sup> Zona ubicada en el Departamento de Chalatenango, en su mayoría población rural cuya actividad principal es la agricultura de subsistencia y la ganadería extensiva.

#### 4. CONCLUSIONES: LAS CLAVES PARA EL DESARROLLO LOCAL

En las páginas anteriores decíamos que un sistema de gobernanza está integrado por las reglas y procedimientos (formales e informales) que configuran un marco institucional en el cual los diversos actores operan. Junto a ello, este sistema tendrá más gobernabilidad cuánto más previsible, transparente y legítimo sea, y que, en definitiva, la gobernanza nos habla de actores formales e informales gracias a una nueva forma de hacer las cosas, que es sostenible y sustentable, permitiendo mejorar el control y la transparencia de la gestión pública.

Pero por sobre todo, la gobernanza es un modelo de gestión de la acción pública y de las maneras en que esta es aplicada en los territorios mediante la puesta en práctica de innovadoras formas compartidas de planificación y gestión de las dinámicas territoriales, a fin de acordar visiones comunes y niveles concernientes, en pos del futuro del territorio entre todos los involucrados. Las experiencias recién analizadas así lo demuestran.

Los casos presentados, son cuatro maneras en que la lógica de la gobernanza está presente. En el caso de Ecuador, posibilitando la inclusión de un sector postergado (el indígena) en la preocupación por el desarrollo local y reivindicación de temas urgentes y prioritarios para ellos. En México, gracias al acuerdo entre distintos actores para desarrollar una región y posibilitar que los esfuerzos de cooperación y superación de situaciones de pobreza sean posibles. En Colombia, con el acuerdo de “reinventar” una zona catalogada de cultivos ilegales y reposicionarla positivamente para sus habitantes, logrando con ello, mejorar las condiciones de pobreza y exclusión. Y en El Salvador, país que aun vive las consecuencias de su larga guerra, pero que han implementado un modelo de colaboración y gobernanza para superar las condiciones de abandono del mundo local.

Pero si bien las experiencias analizadas constituyen ejemplos de acciones de gobernanza y trabajo desde lo local, no tienen el mismo nivel de desarrollo y de sustentabilidad futura, pues dependen del nivel de desarrollo de los actores involucrados. El caso de la experiencia salvadoreña es ejemplo de ello: aún queda mucho por resolver para que en El Salvador las experiencias locales puedan mirar hacia el futuro de manera más segura; en comparación con otras zonas de la región.

Para América Latina, el modelo de gobernanza aparece como una vía concreta y plausible de seguir hacia estados de desarrollo y superación de conflictos sociales, especialmente los de educación, salud, pobreza, cuidado ambiental, entre otros. Sin embargo, no existe un discurso científico o político sobre la gobernanza global que sea comparable al de la UE o de la OCDE, por ejemplo. En la región, estos discursos han estado concentrados en las dimensiones económicas como el Mercado Común del Sur, (MERCOSUR) o el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) y en los cambios estructurales para la política latinoamericana, los que presentan una enorme dificultad dada la simultaneidad de las crisis institucionales, económicas y políticas de algunos de los países de la región, propias del estilo Estado-nación en un contexto creciente de globalización. Esto último ha traído como consecuencia, entre otros aspectos, las distintas repercusiones que la globalización ha provocado en los países, dificultando la emergencia de un marco común de referencia en el cual se explicita la respuesta de la región frente a la globalización.

A juzgar por lo antedicho, las premisas estructurales para cambiar rumbos desde una política mundial de naturaleza hegemónica como la de los siglos XIX y XX hacia una arquitectura colaborativa de gobernanza global, entendida como una “política interior mundial” está recién por crearse. Es necesario tener en consideración que los cambios de la “era de los Estados- nación”, situación en la que se encuentran los países de la región, a la “era de la gobernanza global y de la política interior mundial” no son automáticos ni autónomos, por lo que es urgente diseñar un proyecto político de reformas de la gestión pública, del

rol del mercado, de la sociedad civil y del resto de actores convocados. La historia nos demuestra que estos cambios son lentos y desfasados de los acontecimientos y avances del mundo global.

América Latina, región joven y de una extensa población rural, es el escenario perfecto para hacer de la gobernanza local la clave para el desarrollo de sus comunidades y dar con ello un paso definitivo al mejoramiento de las condiciones de vida de sus poblaciones, superando las condiciones de pobreza y exclusión social que lamentablemente se han hecho un sello distintivo de nuestro continente.

Hace pocos días, CEPAL presentó los resultados del Informe Panorama Social de América Latina 2010, y se destacaba como noticia positiva el que pese a la grave crisis global, los países de la región han mostrado una suerte de “resiliencia” en las variables sociales que no se había registrado en anteriores crisis de similares características a la vivida recientemente. Es así como se asegura que existe una tendencia generalizada hacia la reducción de la pobreza y la indigencia; un incremento en los ingresos de los hogares pobres; una mejor distribución de los ingresos y una voluntad explícita y capacidad de los países para mitigar los costos sociales de la crisis y avanzar hacia políticas sociales más integrales (CEPAL, 2010).

Este panorama resulta alentador para quienes creemos que el modelo de gobernanza no solo es posible sino necesario como herramienta de superación de condiciones de exclusión y pobreza para los países latinoamericanos. Si los postulados de CEPAL son correctos, entonces como nunca antes nuestra región se encuentra en muy buen pie para acoger nuevas estrategias de desarrollo, como es el modelo de gobernanza.

Sin embargo, no basta con este enunciado, sino que es condición necesaria contar, primero, con organizaciones sociales sólidas, organizadas y con propuestas de desarrollo concretas, capaces de ser un actor más en la mesa de las negociaciones. Y segundo, con un sistema público moderno y ágil, con capacidad de entendimiento y voluntad de acción. Estos son los requisitos básicos para que cualquier proyecto de gobernanza pueda ser diseñado.

En este escenario, ¿Cómo participa el mundo rural? A principios de este trabajo, decíamos que el mundo rural no ha sido invitado del todo a la fiesta de la globalización que se quedó en la urbe. El campo, que ha estado abandonado por mucho tiempo, debe ser incluido en las decisiones de desarrollo y en la visión global de los países. Es por ello que la idea de la gobernanza local, como modelo de gestión incluyente y generosa para acoger a diversos actores formales e informales, suena como una buena vía para fortalecer las relaciones al interior del mundo rural, por un lado, y ser el portavoz de las demandas, necesidades y aportes que este mundo puede y debe hacer al contexto global.

Para que ello así ocurra es necesario trabajar por la capacitación, fortalecimiento y empoderamiento de las organizaciones campesinas y rurales de la región, la que en su mayoría, son parte de la extensa población indígena, lo que suma un ingrediente más de marginalidad y exclusión.

Por tanto el desafío es doble: por un lado, es necesario transformar a las organizaciones del mundo rural en actores con voz y voto, con capacidad para expresar sus demandas y necesidades y negociar a su favor. Por otro, el sistema público debe generar las condiciones necesarias para entender a este nuevo actor mediante estrategias de colaboración y cooperación, bajo la premisa que la relación horizontal transparente, permite una nueva forma de hacer las cosas. Y la gobernanza es eso: una nueva forma de hacer mejor las cosas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Comisión Europea. Un enfoque de la UE hacia la gobernanza local democrática, la descentralización y el desarrollo territorial. Documento de Reflexión.
- Diario Oficial de la Unión Europea. (Junio, 2009). Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza mundial. Dictámenes del Comité de las Regiones. 80° pleno.
- Código Iberoamericana de Buen Gobierno. (Junio, 2006). Montevideo, Uruguay.
- Contesse, J.; Delamaza, G. (2005). Pobreza y derechos humanos en Chile. Análisis de dos programas sociales. Documento de Trabajo N° 15. Programa Ciudadanía e Innovación. Santiago de Chile: Fundación para la Superación de la Pobreza – Centro de Análisis de Políticas Públicas Universidad de Chile.
- Delamaza, G.; Flores, D. (Marzo, 2009). Santiago de Chile. Gestión Municipal Participativa. Universidad de Los Lagos – Corporación Innovación y Ciudadanía.
- Delamaza, G. (2001). Sociedad Civil en América Latina. Dos apuntes para la reflexión. Documento de Trabajo N° 5. Programa Ciudadanía e Innovación. Fundación para la Superación de la Pobreza – Centro de Análisis de Políticas Públicas Universidad de Chile. Santiago.
- Farinós Dasi, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. Boletín de la AGE. N° 46.
- Fernández, M. (2009). Institucionalidad Pública desconcentrada y gobernanza territorial en Chile: desafíos para un desarrollo territorial equitativo. FLACSO.
- Jiménez William, G. (2008). El enfoque de políticas públicas y los estudios de gobierno. Propuestas de encuentro. Revista Reforma y Democracia. CLAD. N° 41. Venezuela.
- Jolly, J-F. (Julio, 2002). Lo público y lo local: gobernanza y políticas públicas. Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre el fenómeno Administrativo Público. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá. Colombia.
- Maggi, C.; Messner, D.; Landmann, L. (2002). Gobernanza global desde la perspectiva latinoamericana. Desafíos a principios del siglo XXI. En Gobernanza global. Una mirada desde América Latina. Claudio Maggi / Dirk Messener (editores). Fundación Desarrollo y Paz. Ed. Nueva Sociedad. Venezuela.
- Melo, M. Gobernanza y capacidad institucional en el subnacional en Brasil. FLACSO – Universidad de Pernambuco.
- Messener, D. (2002). La gobernanza global y el futuro de los Estados nacionales a principios del siglo XXI. Una perspectiva europea. En Gobernanza global. Una mirada desde América Latina. Claudio Maggi / Dirk Mesener (editores). Fundación Desarrollo y Paz. Ed. Nueva Sociedad. Venezuela.
- Pachón, R. Seguridad ampliada y Gobernanza: modelos para Europa y referentes para la Comunidad Andina.
- PNUD: Human Development Report 1999. PNUD, Nueva York, 1999.
- Prats Oriol, J. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. Revista Instituciones y Desarrollo, N° 14–15. Barcelona, España. 2003.
- Querol, C. Gobernanza para un desarrollo sostenible en Cataluña. Conceptos, requerimientos institucionales y elementos de análisis.
- Rimisp: 2004 Minuta de Resultados y Acuerdos Taller de Coordinadores del Concurso 2003. Fondo Mink'a de Chorlaví.
- Rodríguez, A.; Alvarado, H. (Noviembre, 2008). Claves de la innovación social en América Latina y El Caribe. CEPAL. Santiago de Chile.
- Valdés U., F. (2008). Gobernanza e instituciones. Propuestas para una agenda de investigación. Perfiles Latinoamericanos, FLACSO. N° 31. México.
- Velázquez, E. (Noviembre, 2005). La gobernabilidad y la gobernanza de la seguridad ciudadana. Hacia una propuestas operacional. Borradores de Método, nro. 48. Grupo Transdisciplinario de Investigación en Ciencias Sociales. Colombia.

- Whittingham M, A. (2005). Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza. Revista Reforma y Democracia. CLAD. N° 3. Venezuela.
- JAVIER SALINAS, CARLOS OCHSENIUS (EDITORES). Innovación local en America Latina. Un recorrido por diversas experiencias latinoamericanas, estudios e investigaciones. Documento en embargo hasta publicación oficial.
- PREMIO INNOVACIÓN Y CIUDADANÍA. 20 EXPERIENCIAS DESTACADAS
- 2006. Universidad de Los Lagos – Corp. Innovación y Ciudadanía.
- BUENAS PRÁCTICAS PARA EL DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS. EXPERIENCIAS DESTACADAS 2008. SUBDERE – Corporación Innovación y Ciudadanía.
- PREMIO INNOVACION Y CIUDADANIA. 54 INICIATIVAS DESTACADAS. Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Corporación Innovación y Ciudadanía. 2005
- [www.innovacionlocal.org](http://www.innovacionlocal.org). OBSERVATORIO LATINOAMERICANO DE INNOVACIÓN PÚBLICA LOCAL.
- [www.grupochorlavi.org](http://www.grupochorlavi.org). GRUPO CHORLAVI.
- [www.cepal.org](http://www.cepal.org). EXPERIENCIAS EN INNOVACIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

## ANEXO 1: FICHAS EXPERIENCIAS SELECCIONADAS

Las fichas que a continuación se exponen están copiadas respetando la forma y contenido que aparecen en los documentos de los fondos de los cuales fueron seleccionados.

### México: El Acuerdo San Gervasio: Una Experiencia de Gobernanza Local. Observatorio Latinoamericano de Innovación Social (\*)

**Municipio:** COZUMEL  
**Estado:** Quintana Roo  
**Región:** Localización A  
**Tipo de Programa:** Participación Ciudadana  
**Tamaño del Municipio:** Urbano  
**Partido Político:** PRI  
**Periodo:** 2002-04-10 al 2005-04-09

**Sinopsis del programa :** El acuerdo de corresponsabilidad social denominado "Acuerdo San Gervasio" es el fruto de trabajo de numerosos hombres y mujeres comprometidos con Cozumel, que en 2005, bajo el cobijo de 70 organizaciones (fundaciones, sindicatos, universidades, comunidad extranjera, medios de comunicación, e instituciones gubernamentales) firman el Acuerdo Intersectorial de Corresponsabilidad Social a través del cual se suman a la tarea de compartir decisiones para el desarrollo en donde se vislumbra la gran oportunidad de ver concretada la visión de un Cozumel planeado y desarrollado con un amplio sentido de corresponsabilidad social, en donde cada sector determina y aporta lo mejor de sus capacidades y se compromete de manera solidaria al cumplimiento de este gran acuerdo Intersectorial.

Los objetivos que orientan el Acuerdo son: promover el desarrollo humano y la búsqueda del bien común mediante el acercamiento de los sectores empresarial, social-civil y el gubernamental-municipal; reforzar valores como corresponsabilidad, compromiso e integración; procurar un trabajo conjunto y coordinado; establecer proyectos específicos de desarrollo social como una nueva forma de interacción entre los tres sectores y como parte de la estrategia de potenciar el desarrollo comunitario; crear canales de comunicación intersectorial que permitan mejorar el diálogo y el logro de resultados. Una de las fortalezas del Acuerdo es contar con un instrumento como el Fondo General que da certidumbre a la operación de programas de organizaciones civiles que realizan actividades en la Isla de Cozumel. Este es operado por el Comité Mixto para el Fortalecimiento del Sector y se erige a fin de valorar, sugerir, aprobar y supervisar los proyectos que suscriban para aplicación de recursos, que deben aplicarse a programas de impacto social y destinarse a población en situación de pobreza, vulnerabilidad, marginación, desigualdad de género o exclusión social, bajo las rubros de educación, salud comunitaria, arte y cultura.

El Acuerdo constituye una muy buena experiencia de gobernanza local por su capacidad potencial de gobernar y promover el desarrollo del municipio a partir del equilibrio entre actores del Estado (el ayuntamiento), del mercado (los agentes económicos) y de la sociedad civil; de aprovechamiento de la energía social; de una instrumentación que da certidumbre y lo consolida más allá de lo político (Fondo); pero sobre todo, al constituirse como Consejo Consultivo Municipal o Asamblea Municipal, se vuelve la instancia clave para definir las prioridades del desarrollo del municipio y proponerlas al Ayuntamiento, a partir del cual se deriva el Consejo Deliberativo del Instituto Municipal de Desarrollo Urbano (IMPLAN) del Municipio de Cozumel.

(\*) Síntesis tomada de pág. Web [www.innovacionlocal.org](http://www.innovacionlocal.org).

## Colombia: Tulapa Horizonte de Esperanza. Experiencias en Innovación Social en América Latina y El Caribe. CEPAL – Fundación Kellogs

**Realizadores:** El proyecto fue realizado con el apoyo de instituciones como las alcaldías municipales de Necoclí y Turbo, con la Consejería para la Acción Social de la Presidencia de la República y entidades como CORPOURABA, Organización Internacional para las Migraciones OIM, Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, Departamento y la Universidad Autónoma de Manizales y empresas de la región.

**Participantes:** Asociación Comunitaria de Urabá y Córdoba (ASOCOMUN), Universidad Autónoma de Manizales Alcaldía Necoclí, Alcaldía Turbo, CORPOURABA, SENA, DANSOCIAL, INCUAGRO, COLOMBIA FORESTAL, OIM, Presidencia de la República, Acción Social (PROGRAMA FAMILIAS GUARDABOSQUES), RESA y Obras para la Paz.

**Tipo de proyecto:** Público – Privado

**Duración:** 2004 - 2005

### Síntesis:

El proyecto "Tulapa Horizonte de Esperanza", es una de las acciones sociales emprendidas por la Asociación Comunitaria de Urabá y Córdoba ASOCOMUN. Surge por invitación de las 72 comunidades de la región de Tulapa donde la entidad inició una labor social comunitaria para la erradicación manual de cultivos ilícitos y la generación de alternativas económicas y sociales. Comenzó con la participación en el desarrollo del trabajo organizativo, social y comunitario, buscando un modelo de proyecto concertado y participativo. El proceso generó muchas reuniones, jornadas y talleres hasta llegar a la inclusión e inscripción de las familias beneficiadas en el Programa Familias Guardabosques dentro del Proyecto de Desarrollo Alternativo de la Presidencia de la República.

### Acciones:

- Diseño y puesta en marcha del Proyecto Cadena solidaria de Ayuda Comunitaria: Seguridad Alimentaria (Plan Semillas)- Asocomún Siembra (4.500 familias participantes). Programa padrino de reforestación: Recuperación de la Serranía del Yoki (1.600 hectáreas reforestadas)
- Familias Guardabosques (erradicación manual de cultivos ilícitos: 1.600 hectáreas de coca).
- Proyecto semillas de Esperanza (Formas creativas para llegar a la niñez y la juventud; para hacerlos partícipes de las propuestas y soluciones).
- La generación de pactos sociales básicos para la convivencia (manual de convivencia), que son construidos en forma participativa y utilizados permanentemente como mecanismos de control social y gestión comunitaria, basados en valores de solidaridad, responsabilidad y derechos, que fortalecen a las familias y a la comunidad como ejes de viabilidad social.

La labor simbólica para la inclusión social- mediante acciones y convocatorias masivas, constituidas en importantes muestras de acción simbólica que evidencian el empoderamiento y participación social, expresados en campañas, marchas, slogans, etc. que articulan y llenan de sentido la acción colectiva, con un lenguaje claro y construido en consenso, que da cuenta y construye realidad.

Todos estos modelos combinan los procesos de empoderamiento y generación de capital social (relaciones de confianza, solidaridad y reciprocidad) con acceso a tierra (a través de donaciones tanto de empresas privadas como del Estado), desarrollo de proyectos agrícolas.

Dentro de los ejes transversales del modelo se destaca el aprendizaje comunitario sobre los mecanismos de participación y la utilización de sus claves a través de las campañas de sensibilización, los escenarios de negociación construidos con base en el diálogo y la participación masiva de la población. Este proyecto promueve el establecimiento de diferentes formas de integración social evidente, que pueden constituir la base de una nueva escuela de gestión pública en la lucha contra la pobreza.

El modelo se ha constituido en un laboratorio de inclusión social y de paz, donde los excluidos muestran su poder de acción colectiva para la convivencia, la generación de espacios de paz, la generación de nuevas formas de producción económica, el cuidado del medio ambiente y la autosostenibilidad. Propicia la forma de gestionar la implementación de las acciones a través de la participación efectiva de los "beneficiarios" como líderes de su proceso y la inclusión de técnicos como acompañantes sociales.

La comunidad de la Tierra Prometida Galilea (352 familias), constituida por personas desplazadas, campesinos sin tierra, implementó el Modelo Asociativo Comunitario de Perfil Privado Estado y construyó el Manual de Convivencia Comunitaria, como un pacto de convivencia comunitaria, que les ha permitido desarrollar sus actividades sociales y económicas de forma organizada, y con normas que a través del tiempo han ido adquiriendo el hábito social de la autorregulación ciudadana, a través de mecanismos de participación social, concertación y solución pacífica de las diferencias y los conflictos, con un ingrediente de formación y educación comunitaria permanente basada en el aprender haciendo.

La empresa privada se ha vinculado al Modelo Asociativo Comunitario de Perfil Privado Estado de la siguiente manera: una nueva generación de empresarios en Colombia, solidarios con los campesinos necesitados han comenzado a compartir el capital financiero representado en tierras y en dinero, en cuanto a las tierras cediendo parte de ellas con el fin de que los campesinos construyan sus viviendas dignas y puedan desarrollar proyectos productivos tanto de seguridad alimentaria (pan coger) como agropecuarios, a fin de establecer cadenas productivas. También han aportado recursos económicos con el fin de cofinanciar algunos proyectos educativos, y de servicios públicos, y la gestión con el Estado (representado en los municipios y sus instituciones) en la búsqueda de alianzas que permitan que el desarrollo sea integral, enfocados a que todos ganen.

Los proyectos productivos alternativos de las familias guardabosques (seguridad alimentaria, proyectos agroforestales y proyectos forestales) han logrado, con la gestión de la comunidad empoderada del proceso, la erradicación manual de cultivos ilícitos y el restablecimiento del tejido social de la región de Urabá. Los resultados de la erradicación de cultivos ilícitos acompañada con incentivos del estado, que con el empoderamiento y la conciencia ciudadana han permitido construir un ahorro (30% del ingreso bimensual que tienen del incentivo del Estado) para la adquisición de tierras y la implementación de 12 cooperativas de producción. Los campesinos hacen parte de sociedades anónimas destinadas a generar empleo, mejorar la comercialización y utilizar las oportunidades existentes en el país, con un mensaje a la comunidad internacional del tránsito voluntario del ilícito a la legalidad, con el mandato auto impuesto, "unidos y organizados podemos construir un mundo mejor".

(\*) Síntesis tomada de pág. Web [www.cepal.org](http://www.cepal.org)

### Ecuador: Experiencia de Gobernanza Ambiental en la Provincia de Cotopaxi - Ecuador: La Convención Ambiental de Cotopaxi.(\*)

#### Fondo Mink'a – Grupo Chorlaví. Proyecto Gobernanza Descentralizada Ambiental.

En el Ecuador el Movimiento Indígena, irrumpe en los noventa encabezando grandes movilizaciones que trastocan el ser nacional, en este proceso - por la fuerza organizativa y propositiva - cuestionan lo que hasta ese entonces el Ecuador entiende por Nación, Estado, Democracia, llegando como producto de esa lucha a derribar gobiernos. Dentro de este mismo proceso, el movimiento indígena, asume el reto de acceder a través de elecciones, a algunos gobiernos locales y Diputaciones. Con esto los indígenas, ante el país, no solo que ratifican su interés de mantener los espacios territoriales de poder conseguidos a través de la movilización y la lucha, sino que también entran a disputar con la política tradicional en otro escenario de la democracia, pero por la vía electoral, esto no significa de ninguna manera que la movilización se deje de lado. Hasta ahora, esta participación en la Democracia le significa a este actor social un gran reto, que tiene impredecibles resultados en su proyecto político. Durante este proceso el Movimiento Indígena cuestiona elementos civilizatorios de la cultura blanco mestiza dominante, que se expresan en las formas de concebir la democracia. Como parte de este cuestionamiento, se plantea la necesidad de construir un Ecuador donde ya no se viva de “espaldas unos de otros” (Macas; 2000). Esta expresión también encierra una necesaria denuncia a la exclusión, social, económica, política que siempre ha estado ahí y que obviamente tiene causas más profundas y que se ha desarrollado, mantenido y profundizado también en democracia.

En definitiva la presencia de grupos subalternos como el indígena en el Ecuador, dan cuenta que la globalización y todo su proceso histórico de consolidación, no ha llegado a todos los confines, ni es global y que su sustento principal es y está dado en relación al Capital. Esto a la vez que es un indicador de exclusión, representa un escenario donde los grupos subalternos desarrollan sus estrategias de vida.

Lo que se pretende demostrar en este trabajo es que el Movimiento Indígena de Cotopaxi (MICC), como parte del Movimiento Indio nacional, por tanto representante e impulsor de un nuevo modelo de gestión pública y heredero de un proceso de consolidación histórica cuyo eje es el territorio, desarrolla un mecanismo de acceso a la sociedad nacional y por tanto global, a la que cuestiona con el objeto de generar condiciones para acceder de mejor manera a ella, pero sin que ello signifique poner en juego su proyecto político. Pretendemos demostrar, a través de la experiencia de Cotopaxi, que los indios no juegan todas sus cartas en el escenario local que establecen como espacio de participación, en el que interactúan con múltiples actores, sino que el escenario en el que desarrollan su Proyecto político está ligado al espacio territorial desde donde emergen y este no está en juego.

En este marco el aporte del fondo MINK'A Chorlaví resulta importante para la discusión y debate de temas como Democracia, Desarrollo Local, Gobernanza Ambiental y otros, a través de la consecución de procesos de sistematización como este, que recoge la experiencia del MICC y el Honorable Consejo provincial de Cotopaxi (HCPC) en la implementación del Plan Participativo de Desarrollo de Cotopaxi (PPDPC) y el tema ambiental a través de los resultados, efectos e impactos la Convención ambiental y a través de estos aprendizajes desarrollar mejores niveles de intervención.

Para entender como el Nuevo Modelo de Gestión puede convertirse en un instrumento político de cambios, es necesario mirar con claridad las implicaciones y concepciones que tendría la Descentralización en Cotopaxi pensándose desde los indios, esta mirada permitirá asumir críticamente estrategias que lleven a la consecución de un gobierno diferente. Esta mirada nos permitirá entender los contenidos de fondo de la propuesta indígena sobre el nuevo modelo de gestión, para ello es necesario contrastarla y explicitarla. De esta manera podemos tener un marco general en el que se desenvuelve y desarrolla la estrategia indígena en Cotopaxi.

(\*) Tomado del Documento “Quién pone el cascabel al gato: sistematización de la Convención Ambiental “Cotopaxi” en Minga”. Eloy Alfaro R. Instituto de Estudios Ecuatorianos.

**El Salvador: La Gestión Territorial Participativa hacia la Búsqueda de Medios de Vida Rurales Sostenibles: El caso de la Mancomunidad la Montañona. Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA).**

**Fondo Mink'a de Chorlaví. Proyecto Temática Desarrollo Territorial Rural**

**Tipo de Proyecto:** Gestión territorial participativa en un territorio dado.

La Mancomunidad La Montañona es un territorio de 335 Km<sup>2</sup> que aglutina a siete municipios pertenecientes al departamento de Chalatenango los cuales comparten un macizo montañoso, en su mayoría es población rural cuya actividad principal es la agricultura de subsistencia y la ganadería extensiva.

El caso destaca el desarrollo de un nuevo tipo de institucionalidad territorial orientado a la protección de recursos naturales críticos para la población habitante de los siete municipios que la componen. Este desarrollo institucional ha sido el fruto de diversas búsquedas sociales, a partir de las cuales se han formado comités, alianzas y redes sociales para la gestión ambiental coincidiendo con el período de reconstrucción de la posguerra, en el cual se produce una ebullición organizativa que llega a ser canalizada por los proyectos de desarrollo rural y reconstrucción.

Los gobiernos municipales se incorporan a ese proceso conformando la Asociación o Mancomunidad de Alcaldes de La Montañona, una figura institucional pionera en las zonas rurales de El Salvador. La asociatividad permite a los alcaldes la ejecución de proyectos comunes, la creación de una nueva percepción del territorio compartido y la puesta en práctica de una forma de gobierno pluralista, que puede rebasar las diferencias partidarias entre los gobiernos locales.

Todavía se trata de un desarrollo institucional experimental que ha sido muy autónomo en términos de las formas de relación entre actores y ejecución de acciones. Aunque va encontrando sus propios caminos el proceso está sometido a muchas incertidumbres, la falta de apoyo estatal y el reducido presupuesto de las alcaldías lo hace altamente dependiente de los proyectos financiados por la cooperación internacional; el cambio de alcaldes, debido a los períodos electorales altera la continuidad del liderazgo político; y todavía no se consolidan los referentes sociales al nivel territorial. Aunque va dando lugar a la generación de la planificación territorial orientada a la protección de recursos y mejoramiento de medios de vida. Con ese objetivo se va complejizando la estructura de Asociación de Municipios, se crea la Unidad Técnica, a la que se le suma la formación de una Mesa de Apoyo, interlocutor y ente consultivo ante la asociación de Alcaldes. Tanto la Unidad Técnica como la Mesa de Apoyo son espacios que promueven la coordinación de proyectos de envergadura territorial, de manera que no se produzcan intervenciones dispersas y en cambio se orienten al desarrollo territorial.

Al desarrollo institucional alcanzado se contraponen la ausencia de alternativas para la transformación productiva. Chalatenango sigue siendo un territorio marginado de las políticas nacionales de desarrollo, ahora orientadas a la optimización de la conectividad y la atracción de inversiones en la zona oriental del país. La falta de una agenda de transformación productiva en el territorio es un reclamo constante de las comunidades, y un reto no solo para la Asociación del Alcaldes sino para el gobierno central, actor imprescindible de la transformación productiva.

(\*) Tomado del Documento "La Gestión Territorial Participativa hacia la Búsqueda de Medios de Vida Rurales Sostenibles: El caso de la Mancomunidad la Montañona". I. Gomez, M. Gracia, S. de Larios. Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA).

## ANEXO 2: TABLAS TOTALIDAD DE PROYECTOS Y BUENAS PRÁCTICAS SEGÚN FONDOS Y TEMÁTICAS

Tabla N°1: Proyectos Concurso Experiencias en innovación social en América Latina y El Caribe.  
CEPAL – Fundación Kellogs

Tipología de Proyecto	Nombre	País
Experiencias Innovadoras en el tema Desarrollo Rural y Agrícola	Apoyo a productores familiares del Gran La Plata. Banco Social	Argentina
	Asociación de Pequeños Agrosilvicultores del Proyecto Reca - Reforestación Económica Unida y Adensada	Brasil
	Contribución a la regulación ecológica de la pequeña propiedad rural en el Valle de San Andrés	Cuba
	Convivência com a realidade semi-árida, promovendo o acesso a água, solidariedade e cidadania	Brasil
	Cooperación Vecinal con Pequeños Agricultores, COVEPA	Paraguay
	Defensoría del agua y los derechos humanos (DAYDH)	Argentina
	Desarrollo Sostenible de la Región Sisalera	Brasil
	Ecoorgánica, Cooperativa de los Productores Familiares Orgánicos	Brasil
	Familias Andinas Educadoras: Apoyando la Asistencia Escolar de Niñas y Niños	Perú
	Fortalecimiento de las finanzas populares en Azuay y Cañar: consolidación de una propuesta de desarrollo local en un contexto de alta migración internacional	Ecuador
	Generación de ingresos y empleo en unidades productivas familiares de crianza y engorde de ganado vacuno en el Altiplano	Perú
	Lèt Agogo: Programa de Apoyo a la Producción, Transformación y Comercialización de la Leche	Haiti
	Manejo y Tratamiento de Aguas Residuales con Lenteja Acuática, Lechugín y Totora	Ecuador
	Mejoramiento de pasturas y lucha contra el kellu-kellu, planta tóxica del altiplano boliviano	Bolivia
	Producción sostenible de truchas en el sistema extensivo e intensivo en lagunas y jaulas	Perú
	Programa Integrado de Cultivos Andinos, C.A.U.Que.Va	Argentina
	Programa Noreste de ProNaturaleza: desarrollo sostenible en Reserva Nacional Pacaya-Samiria	Perú
	Proyecto Binacional de Inversión de Remesas para el establecimiento de una Planta Procesadora de Alimentos Nostálgicos de Oaxaca en Ayoquezco de Aldama	México
	Proyecto Castanha do Brasil	Brasil
	Proyecto de Convivencia con la Realidad Semi-Árida	Brasil
	Proyecto Ecotecnológico	Bolivia
Proyecto Regional Randimpak Mujeres Indígenas construyendo su futuro	Ecuador	
Sembrando el Futuro en la Comunidad Indígena La María: Un proyecto de Responsabilidad Social Empresarial de COMFENALCO Antioquia y sus Empleados	Colombia	
Trabajo y Ciudadanía: la inserción socio-laboral de los recicladores urbanos de residuos, a través de una estrategia en red	Argentina	
Tulapa Horizonte de Esperanza	Colombia	

**Tabla N° 2: Buenas Prácticas de Gobernanza Territorial Observatorio Latinoamericano de Innovación Pública Local**

Origen	Socios	Proyectos	Proyectos
Argentina	Banco Experiencias Locales	1	COUT – Consejo de Ordenamiento Urbano y Territorial
Brasil	Programa Gestao Pública e Cidadania	4	Processo de Desenvolvimento Territorial Paraná Centro Programa Desenvolvimento e Gestao Territorial Plano Director de Ordnanamiento Territorial (PDOT) Sistemas de Informacoes Territorias e Urbanas do Distrito Federal
Chile	Premio Innovación y Ciudadanía	14	Planificación Territorial Participativa, seccional Pueblos Andinos Alto El Loa comuna de Calama Puesta en marcha Sistema de Información Territorial de Atacama, SITA Fortalecimiento Territorial Servicio de Apoyo Territorial de la comuna de Ranquil Programa de Apoyo Territorial AGT 3° licitación Red Territorial en contra de la violencia intrafamiliar en Los Alamos Proyecto de Intervención Territorial de Protección de los Derechos de los niños y adolescente Servicio de Apoyo Territorial a la gestión en Ranquil Gobierno + Cerca: Programa de Participación Ciudadana, Coordinación y Gestión Pública Territorial Ordenamiento y Planificación Territorial de la actividad del secado en la localidad de Cachiyuyo Fondo de Decisión Territorial Plan de Desarrollo Territorial liderado por jóvenes dirigentes Lafkenche Identidad Territorial Lafkenche Mesa Comunal de Territorios, la opción de Gestión Territorial y Desarrollo Local en Los Sauces, IX Región
México	Premio Gobierno y Gestión Local	19	Programa de Ordenamiento Territorial Proceso de Planeación Microregional y de Representación Territorial Sistemas de Información Territorial (GIS) Reserva Territorial Ordenamiento Territorial Municipal Ordenamiento Ecológico Territorial del Municipio de Tepejí de Rio de Ocampo, Hidalgo Sistema de Información Territorial (GIS) Adquisición de reserva territorial Valle de la Esperanza (Col. La Alianza) Programa de Ordenamiento Ecológico y Territorial para el municipio de Juitepec Plan parcial de ordenamiento territorial del centro histórico de Fresnillo, Zacatecas División Territorial (Microregional) de Cabo Corrientes Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial del Municipio de Mérida (POETMY) Descentralización Territorial de la administración municipal en Parras, Coahuila Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial del Municipio de Coatzacoalco, Veracruz El acuerdo de San Gervasio: Una experiencia de gobernanza local La planeación participativa en el proceso de ordenamiento territorial urbano: el caso de la actualización del PDU en Tulum Ordenamiento Territorial y Desarrollo Integral Sustentable (OTDIS). Intermunicipalidad con visión territorial como estrategia para el desarrollo rural sustentable: Región de Tierra Caliente del Estado de Guerrero Planeación del Plan de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano del Municipio de García
Perú	Premio Participación y Gestión Local	0	
Naciones Unidas	Best Practices and Local Leadership Programme, BLP –UN - Hábitat	19	Youth involvement in governance and decision making (Kenya) Urban Management and Participative Governance: Colombian Case. (Colombia) Interregional Cooperation on Good Governance and Content Management for Sustainable Spatial Development in Carinthia (Austria) The Alba-Ter Consortium: a commitment to territorial cohesion, economic development and sustainability basin of the River Ter from the local initiative. (España) i-Governance Program of the City of Naga (Filipinas) Public-Private Partnerships (PPP) for Transparent & Accountable Urban Governance (India) Municipal Action Plan for Poverty Reduction (MAPP). A Tool for Participatory Governance and Poverty Reduction (India) Mainstreaming Community Initiative (e.g. Bantay Banay) in Responding to Domestic Violence and Other Gender concerns in Local Governance (Filipinas) Online Consultation Portal - heralding a new era in Singapore's e-governance in enabling the Singapore Government to become more open and consultative (Singapur) e-Governance through Citizen Facilitation Centers ( India) Participatory Planning: Transforming lives and local governance in Kitale, Kenya (Kenya) Urban Governance : Partnership Development (India) Improving Urban Governance in Urban Local Bodies in West Bengal through GIS (India) Ordenamiento Territorial y Animación Sociocultural desde la Cultura Identitaria, la Tarea del Taller Experimental Ennegro (Cuba) Urban Management and Participative Governance: Neiva's Commune 10 Neiva - Colombia case (Colombia) Effective Local Ecological Governance of Los Baños (Filipinas). "Eco Governance" (India) Territorial Centre of Social-communitarian Resources, educational, and for prevention of the social exclusion and integration of people in situation of social exclusion (España) Active Citizen Participation in Local governance Caguas (Puerto Rico)

**Tabla N° 3: Proyectos Ganadores Temática Gobernanza Descentralizada Ambiental (GDA) - Fondo Mink'a de Chorlaví**

Nombre Proyecto	País
Sistematización del Manejo Comunitario del Bosque en el Municipio de Yuscarán El Paraíso	Honduras
Sistematización de la Experiencia de Gobernanza Ambiental en la Provincia de Cotopaxi - Ecuador: La Convención Ambiental de Cotopaxi	Ecuador
Gobernanza Ambiental: Mensajes desde la Periferia.	Chile
Sistematización de Experiencias de Uso y Manejo de Recursos Naturales de Cuatro Organizaciones Contrapartes de Fos Chile para el Fortalecimiento de la Gobernanza Ambiental.	Chile
Aprender de la Experiencia para Proyectar El Futuro" - Manejo Concertado de Recursos Naturales de La Cuenca Hídrica del Río Chanchán. Provincia de Chimborazo	Ecuador
Participación de las Municipalidades y Poblaciones Locales en las Políticas de Acceso de la Actividad Minera a los Recursos Naturales Locales: El Caso de Tambogrande.	Perú
La Gobernanza Ambiental en Manos de la Gente: Sistematización de 10 Años de Experiencia del Programa de Pequeños Subsidios / Gef En Chile.	Chile
Sistematización de los Programas de Desarrollo y Gestión de Recursos Naturales en la Población Rural de Colonia Carlos Pellegrini, Corrientes.	Argentina
Gobernabilidad en el Manejo de Áreas Silvestres Protegidas en Costa Rica: La Experiencia de Manejo Conjunto del Parque Nacional Cahuita.	Costa Rica

**Tabla N° 4: Proyectos Ganadores Temática Desarrollo Territorial Rural Fondo Mink'a de Chorlaví**

Nombre Proyecto	País
Aprendizaje Social en Comunidades Campesinas, Gobierno Municipal y Universidad en la Gestión Sostenible del Territorio: Caso de la Microcuenca Sisaqueña. Municipio Tacopaya. Departamento Cochabamba	Bolivia
Desarrollo Local a Partir de la Sensibilización en Turismo Rural como Estrategia Generadora de un Movimiento Participativo y Sostenido en el Territorio Urbano Rural de las Tres Fronteras. Facultad de Ciencias Agrarias Universidad de la Empresa	Argentina
Desarrollo Territorial, Cambio Institucional y Productividad: Sistematización de Tres Experiencias en el Estado de Minas Gerais, Brasil. Centro de Tecnologías Alternativas (CTA- ZM	Brasil
Fortalecimiento de las Capacidades, Concertación y Desarrollo Territorial en Cajamarca. Experiencias de las Intervenciones del EDAC-CIED en el Desarrollo Territorial en Cajamarca: 1998-2002	Perú
La Contribución del Plan de Desarrollo Micro-Regional Sustentable de la Chinantla Alta al Desarrollo Territorial Rural. Centro de Apoyo al Movimiento Popular Oaxaqueño, A.C. (CAMPO). Universidad Vasconcelos, S.C.	México
La Gestión Local a Través de Acciones de Pagos por Servicios Ambientales Hídricos. Programa para la Agricultura Sostenible en Laderas de América Central (PASOLAC)	Nicaragua
La Gestión Territorial Participativa hacia la Búsqueda de Medios de Vida Rurales Sostenibles: El caso de la Mancomunidad la Montañona. Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA)	El Salvador
Sistematización de Experiencias de Desarrollo Territorial Rural en Tres Areas de Desarrollo ( Licoma en Bolivia, Santa Elena en Ecuador y Bambamarca en Perú ).	Bolivia, Ecuador, Perú
Sistematización de la Experiencia de una Cooperativa de Apicultores en la Pampa, Argentina	Argentina
Una Estrategia para la Supervivencia Común: El Agua y la Relación entre el Municipio Indígena de Tatahuicapan y la Región Industrial de Coatzacoalcos - Minatitlán, en el Sur de Veracruz, México	México

**Tabla N° 5: Resumen Total de Proyectos / Buenas Prácticas**

Experiencias	Nro. proyectos
CEPAL – Fund. Kellogs	25
Observatorio Latinoamericano Innovación	57
Fondo Mink’a Grupo Chorlaví	19
<b>TOTAL</b>	<b>101</b>

**Tabla N° 6: Resumen Proyectos / Buenas Prácticas por países seleccionados**

Países	CEPAL	Observatorio	Fondo Mink’a	TOTAL
Ecuador	3	-	2	5
El Salvador	-	-	1	1
Colombia	2	2	-	4
México	1	19	-	21

### **ANEXO 3: INSTITUCIONES Y ORGANISMOS QUE TRABAJAN CON EL ENFOQUE DE GOBERNANZA.**

En la actualidad existen diversas instituciones y organismos enfocados o relacionados con esta práctica. El listado de organizaciones e instituciones que se abocan por financiar o promover iniciativas, proyectos de investigación o intervenciones en torno a la idea de gobernanza está constituido por las siguientes:

**Instituto de Gobernanza (Institute on Governance – IOG):** ONG canadiense que trabaja desde 1990 con el propósito de promover gobernanza efectiva tanto en Canadá como a nivel internacional. Trabaja en torno a cuatro tópicos (participación ciudadana; formas de gobernanza nativas; construcción de capacidad institucional; medición de desempeño y rendición de cuentas), con una metodología de investigación –acción en todos los proyectos que apoyan.

**Centro Canadiense para el Desarrollo Gerencial (Canadian Center for Management Development):** Es una agencia de gobierno que realiza estudios sobre gobernanza y gerencia pública. Trabaja en torno a los temas de ciudadanía; los cambios en la democracia representativa; el nuevo rol del gobierno en este escenario y los cambios y reformas en el servicio público.

**Centro para los Asentamientos Humanos (HABITAT) - Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD):** Ambas instancias han desarrollado investigaciones en torno a la gobernanza urbana, de género, medio ambiente, capacidad institucional. Para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el concepto de gobernanza local, nacional y global, “significa el marco de reglas, instituciones y prácticas que establecen límites y dan incentivos para el comportamiento de individuos, organizaciones y empresas. Sin una gobernanza fuerte, las amenazas de conflictos globales pueden ser una realidad en el siglo XXI” (PNUD, P. 8).

Junto a estas iniciativas, desde 1993, existe el Foro de Política Global (Global Policy Forum) con el fin de supervisar los procesos de elaboración de política global en las Naciones Unidas y promover una presencia más ciudadana desde la organización.

**Centro para el Diálogo Interamericano (Inter- American Dialogue):** Este centro de investigación independiente tiene su foco en el análisis de las relaciones económicas y políticas entre Estados Unidos y América Latina, centrándose en los temas de gobernanza democrática, cooperación interamericana, integración económica y equidad social.

**Centro de Investigación en Desarrollo Global (Global Development Research Center):** Organización virtual para la cual uno de los ejes centrales de preocupación es la gobernanza urbana.