

# Ciencias Sociales

Revista de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

Noviembre de 1999

17

II Epoca

## EL DESARROLLO SOCIAL EN ECUADOR Y AMERICA LATINA

Lo social en el proceso  
de globalización  
José María Tortosa

La gerencia social:  
¿nuevo paradigma  
del discurso del desarrollo?  
Nicanor Jácome

Globalización, crisis sistémica,  
y estrategia social en el Ecuador  
Julio Echeverría

El desarrollo social  
y las identidades interesadas  
en América Latina  
Rafael Quintero

Calidad en el servicio público:  
gerencia pública/gerencia social  
José Espinal

La gerencia pública local  
en el Ecuador  
Marco Velasco

Programa social de niños  
y adolescentes trabajadores  
(NATS). Una estrategia de  
supervivencia en Piura-Perú  
Gloria Castillo

Reflexiones  
sobre la participación popular  
en los proyectos sociales  
Mario Unda

Proyectos sociales en el sector  
privado (ONGs) en el Ecuador:  
el caso de la Cooperativa  
Maquita Cushunchic  
Patricia Camacho



# Ciencias Sociales

Revista de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

---

**Director:**

Julio Echeverría

**Comité Asesor:**

Fernando Bustamante

Hans Ulrich Bünger

Leonardo Espinoza

Joaquín Hernández

Nicanor Jácome

César Montúfar

Alejandro Moreano

Rafael Quintero

Carlos Tutivén

**Consejo Editorial:**

César Albormoz

Natalia Arias

Milton Benítez

Alfredo Castillo

Pablo Celi

Simón Corral

Mauricio García

Iván Gomezjurado

Daniel Granda

Luis López

Gonzalo Muñoz

Alicia Ponce

Napolcón Saltos

Mario Unda

Silvia Vega

Marco Velasco

Fundada en 1976

por Rafael Quintero

---

Las ideas vertidas en los artículos de esta publicación son responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente a los criterios de esta Revista. La Revista Ciencias Sociales no se compromete a devolver los artículos no solicitados.

Para correspondencia dirigirse a:

Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

Universidad Central del Ecuador

Ciudadela Universitaria

Teléfono (5932) 558847

Fax (5932) 565822

Correo electrónico: [jechever@uio.satnet.net](mailto:jechever@uio.satnet.net)

Esta Revista se publica con el auspicio del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales ILDIS

Impreso en:  
  
EDITORIAL  
UNIVERSITARIA  
1999

# La gerencia pública local en el Ecuador

Marco Velasco\*

## Sumario

*En el presente artículo se desarrolla el nuevo concepto de gerencia pública local y se lo estudia en relación a las determinaciones que lo afectan de manera directa, a saber, las tensiones entre centralismo y clientelismo, entre ámbito local y ámbito nacional. Se pone en relieve también las dificultades por las que atraviesan los procesos de descentralización y de participación social, dimensiones que están en la base de gerencia pública social.*

## Introducción

“El Alcalde Julio Hernán Valarezo Cedeño llega vestido con su mejor traje, como conviene al funcionario de un pueblo pequeño, para enfrentarse ante la mujer más poderosa del país. Lleva fotografías, para la Ministra Ana Lucía Armijos, de su casa inundada en Tosagua. ‘La lluvia no deja de caer’ dice, ‘y no hay dinero’. El gobierno está cuatro meses atrasado en pagos a su pueblo y a las otras 213 municipalidades del Ecuador. El Alcalde suplica por el valor de dos meses de fondos, esto es, el equivalente a 114,000 dólares. La ministra murmura compasivamente y libera el pago de enero. Promete que la próxima semana verá lo que puede hacer sobre febrero. Pero sabe que esta es una promesa vacía: en ese preciso momento, el gobierno únicamente tiene \$432,000 dólares en caja.”

---

\* El Autor es Sociólogo, M.A. en Estudios del Desarrollo, Profesor de la Escuela de Sociología de la Universidad Central y Consultor del Capítulo Latinoamericano de la Unión Internacional de Autoridades Locales, IULA.



De este modo empieza un reportaje del periodista norteamericano Michael Phillips, publicado en el *Wall Street Journal* de Nueva York y presenta una imagen patética de los escenarios en los cuales se desarrollan las actividades y condicionan las conductas de la gran mayoría de alcaldes ecuatorianos.

Julio Valarezo, como muchos otros alcaldes de localidades pequeñas y rurales del Ecuador, podría realizar una mejor gestión si no tuviera cifradas todas sus esperanzas en las transferencias fiscales y ninguna en las capacidades y recursos locales. El entorno inmediato y el entorno nacional en los cuales se ejerce la administración pública local, así como la generalizada persistencia de prácticas y concepciones populistas, imponen, si se quiere mantener popularidad y obtener un mínimo de resultados prácticos en términos de obras y servicios, el mantenimiento y reproducción de relaciones clientelares intra y extra municipales. Sin embargo y como se sostiene con lógica impecable "...a igualdad de condiciones las personas hacen la diferencia, para bien o para mal". Y este es el ámbito específico de la discusión sobre la gerencia pública local, un tema que no cabe en los modelos determinísticos de la tradición marxista.

En función de las consideraciones expuestas, el presente artículo está organizado del siguiente modo: La discusión sobre el concepto de gerencia precede al análisis de los condicionamientos nacionales (centralismo) y locales (clientelismo) para el ejercicio de la gerencia pública; para finalmente concluir en la presentación de nuevas concepciones y nuevas prácticas de la gerencia pública local.

### **La gerencia pública: un concepto extraño a la cultura política local**

El término gerencia —tradicionalmente asociado al ámbito de la Sociedad Civil, esto es a la esfera de los intereses privados según la clásica definición hegeliana— alude a dirección, conducción, administración, decisión, gestión, ... en resumen a *gobierno*. Mientras que este último se circunscribe al ámbito de la Sociedad Política, esto es, al Estado. Los intereses privados fueron satanizados por las diversas variantes ideológicas del marxismo y con ellos los gerentes y la gerencia, sujetos y concepto perversos, propios del egoísmo y la voracidad capitalistas. Por oposición los intereses públicos eran exaltados como el sumum de todas las virtudes humanas. El Estado no podía entonces tener *gerentes*, estos se asociaban a la obtención de rentabilidad, a la maximización de beneficios económicos, a la eficiencia; propósitos por demás extraños al sector público, cuyo fin era la solidaridad, el beneficio social, la provisión de servicios a los desposeídos.



Al finalizar el milenio y, al parecer, como resultado de la globalización y el fracaso de las experiencias populistas, se advierte una suerte de acercamiento ideológico entre los propósitos y los medios de la *gerencia* privada y el *gobierno* de lo público. Los términos de gerencia y gobierno se reconocen como sinónimos. Es notoria, en las empresas privadas, una creciente preocupación por la calidad de los productos y la satisfacción de los clientes. Mientras que las organizaciones del Estado comienzan a preocuparse por la eficiencia y por la calidad de los servicios públicos. La crisis fiscal constituye un incentivo a la preocupación por la eficiencia, por los costos y tarifas de los servicios.

Tabla 1: Escenarios y estilos de gerencia pública local

Escenarios	Estilos de gerencia	
	Estilo tradicional autocrático	Estilo moderno participativo
<b>Nacional</b>	Reforzado por el sistema centralizado y discrecional de distribución de recursos fiscales.	Impulsado por la difusión de nuevas ideas y nuevas prácticas de desarrollo local y por los apoyos técnicos y financieros extra estatales que se puede obtener.
<b>Local</b>	Reforzado por la debilidad institucional y de la sociedad civil, así como por la persistencia de concepciones populistas sobre los roles del Estado.	Impulsado por autoridades locales portadoras de nuevos estilos y concepciones sobre el desarrollo local.

### Centralismo y descentralización: el escenario nacional de la gerencia pública local

El entorno nacional para el ejercicio de la gerencia pública local está básicamente determinado por la existencia y funcionamiento discrecional de un sistema centralizado de distribución territorial de recursos fiscales, cuyo marco de referencia es el centralismo como forma de organización del Estado y como práctica de concentración territorial del poder. La distribución centralizada de recursos públicos ha conducido a la irresponsabilidad fiscal de las autoridades locales, así como a la maximización del gasto en ausencia de las presiones y controles que las comunidades locales impondrían si este comportamiento se asociara con más y más altos impuestos locales.

Los efectos negativos de la distribución centralizada de recursos fiscales y que en el Ecuador se han manifestado con desmesura son evidentes.



- a) Como las transferencias fiscales no están asociadas a esfuerzos locales de recaudación de ingresos, éstas se convierten en una especie de estímulo a la pobreza. Los recursos se destinan al crecimiento burocrático y a los subsidios. El "piponazgo"<sup>1</sup> y las deficiencias de los servicios públicos constituyen los resultados más deplorables del modelo. En el Municipio de Esmeraldas, por ejemplo, en el año 1998, el total de los ingresos previstos resultaba insuficiente para cubrir las obligaciones salariales.
- b) El clientelismo fiscal es otro de los peores efectos del modelo de distribución centralizada. El gobierno central ejerce ciertos márgenes de discrecionalidad en la distribución de recursos y lo hace para favorecer clientelas políticas. Grupos de municipios constituyen clubes de acreedores que presionan al gobierno para que incremente el volumen de las transferencias.
- c) Los gobiernos locales generan déficit fiscal sobredimensionando sus compromisos de gasto frente a las expectativas de ingresos por transferencias; retrasan los pagos a proveedores y contratistas y acuden al gobierno central a solicitar el incremento de las transferencias. La negativa casi segura les provee el argumento de que el gobierno central se niega a satisfacer las demandas de la población. Esta situación genera tensiones y conflictos entre los niveles nacional y local de gobierno.

Aunque parece existir consenso respecto a la necesidad de descentralizar, las diferencias de concepción respecto de qué se pretende con las descentralización y respecto de cómo debe hacerse, son dramáticas. Las propuestas descentralizadoras de mayor circulación e impacto en el país, incluida la que se expresa en la Ley de Descentralización, han pasado por alto los aspectos políticos y territoriales, que parecen ser los de mayor trascendencia y significación.

Los enfoques vigentes de la descentralización, impulsados por los organismos multilaterales de crédito (BID y Banco Mundial), por las agencias gubernamentales de desarrollo (Banco del Estado, CONAM) han enfatizado, más bien, en los aspectos fiscales (reducidos a la magnitud y la regularidad de las transferencias intergubernamentales) y en los aspectos administrativos (transferencia de funciones del Gobierno Nacional a los municipios, que no se ha efectuado en absoluto, en virtud de las resistencias de los propios gobiernos municipales).

---

1. Término que describe el cobro indebido de salarios, esto es sin la contraprestación laboral correspondiente, en las entidades públicas, por parte de clientelas políticas, que incrementan la nómina de personal.



Es posible, sin embargo, identificar al menos cuatro enfoques de la descentralización: administrativo, político, territorial y fiscal. Cada uno de estos enfoques cuenta con sus propios adherentes institucionales. El enfoque administrativo está siendo promovido por el Gobierno Central, principalmente para resolver los problemas del sobredimensionamiento y la ineficiencia del sector público centralizado. El enfoque político es promovido desde los diversos actores de la sociedad civil con énfasis en las autonomías territoriales y en la democracia local. El enfoque territorial, que es quizá el más novedoso, enfatiza en las condiciones para el desarrollo local endógeno y finalmente el enfoque fiscal, emblema fundamental de los gobiernos subnacionales y sus gremios, que reclama una mejor distribución territorial de los ingresos públicos.

Tabla 2: Enfoques de la descentralización y roles de la gerencia pública local

Enfoques	Roles de la gerencia pública local
<b>Administrativo</b>	Asumir funciones y servicios que pueden ser cumplidas y provistos a menores costos por los gobiernos subnacionales.
<b>Político</b>	Contribuir a la democratización del Estado por la vía de posibilitar e incrementar la participación ciudadana en la gestión de lo público. Aprovechar la cercanía de los gobiernos locales a la comunidad para incrementar su legitimidad, mediante la participación comunitaria en la gestión de lo público.
<b>Territorial</b>	Promover el desarrollo local endógeno y la formación de mancomunidades para la provisión de obras y servicios cuya magnitud trascienda el nivel local.
<b>Fiscal</b>	Incrementar la recaudación de ingresos de origen local. Financiar gastos corrientes con ingresos propios.

Elaboración: El autor.

El entorno nacional para el ejercicio de la gerencia pública local podría mejorar significativamente si se consideran un conjunto de principios de política territorial y de metodologías de intervención en los ámbitos subnacionales, distintos a los que hasta hoy han orientado las diversas propuestas de descentralización; que tengan en cuenta los nuevos escenarios del desarrollo, como la globalización y las capacidades locales para el desarrollo endógeno.

### El entorno local de la gerencia pública: viejas prácticas en nuevos escenarios

Las concepciones tradicionales, que reducían el problema del desarrollo a la falta de infraestructuras y servicios, identificaban las carencias, asignaban recursos, diseñaban, construían obras físicas, persisten en las prácticas de los



Tabla 3: principios de política territorial

Tradicionales	Modernos
Énfasis en la distribución o asignación territorial de recursos desde el gobierno central, para el mejorar e incrementar el capital físico.	Énfasis en el desarrollo local y regional, esto es en la generación de recursos endógenos y en el mejoramiento del capital social y el capital humano.
Enfasis en la importancia de los recursos externos para el desarrollo.	Énfasis en el potencial endógeno, en el fortalecimiento de las capacidades locales y regionales.
Modelo de crecimiento concentrado y centralizado en ciertas localidades y regiones.	Modelo de desarrollo difuso que ofrezca oportunidades a todas las localidades y regiones.

Fuente: Vásquez Barquero, Antonio. Láminas complementarias al documento "Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual." CEPAL. Santiago de Chile, julio de 1998. Documento inédito.

Elaboración: autor.

Tabla 4: Procedimientos de intervención en el territorio

Tradicionales	Modernos
Intervenciones centralizadas y con criterios sectoriales. Actuación directa por vía de unidades ejecutoras, aseguramiento del control sobre el poder y los recursos desde el gobierno central. Minimización de los gobiernos seccionales.	Intervenciones descentralizadas y con criterios territoriales. Fortalecimiento de los niveles intermedios y locales de gobierno, para delegar y descongestionar territorialmente la administración central.
Gestión centralizada y aproximación sectorial. Movilidad del capital como condición y posibilidad del desarrollo local y regional.	Gestión descentralizada y aproximación territorial. Potenciación de factores endógenos.
Acciones ordenadas en función de una jerarquía territorial que deviene jerarquía administrativa, sobre la base de autoridades delegadas por el gobierno central.	Acciones e iniciativas que se sustentan en la creación y fortalecimiento de redes y asociaciones regionales, provinciales y municipales.
Coordinación administrativa jerarquizada.	Coordinación territorial sustentada en consensos.

Fuente: Vásquez Barquero, Antonio. Láminas complementarias al documento "Desarrollo económico local y descentralización: Aproximación a un Marco Conceptual." CEPAL. Santiago de Chile, julio de 1998. Documento inédito.

Elaboración: autor.



gobiernos locales. Este estilo de promover el desarrollo, característico del paradigma desarrollista tradicional opuesto a las tendencias teóricas y prácticas hoy vigentes, se ajusta y es aprovechado por estrategias clientelares.

Gran parte de los municipios, particularmente los de zonas rurales, se mantiene aún en el pasado. Sus políticas y sus acciones están inspiradas todavía en el viejo modelo de desarrollo, que enfatizaba más en las cosas que en las personas, más en el crecimiento que en el desarrollo. Hay fuertes resistencias a incorporar a la comunidad en la gestión del gobierno local, se teme perder poder al ver reducida la discrecionalidad, se desconfía de la gente y se desaprovecha las capacidades locales para el desarrollo. Predominan los estilos populistas, autoritarios y clientelares de ejercer el poder local. Los caudillismos, la imagen del "hombre fuerte", soberano de su localidad, que sustenta su poder en la riqueza personal y en su red de relaciones, persisten como lo demuestra fehacientemente el caso de Guayaquil.

Sin embargo, procesos y acontecimientos inéditos han tomado por sorpresa a los gobiernos locales, particularmente a aquellos de las zonas menos desarrolladas. Gran parte de los municipios no están debidamente preparados para asumir las nuevas funciones y responsabilidades resultantes, tanto de las lentas pero inevitables reformas del Estado, como del fortalecimiento de la sociedad civil o de lo que también podría denominarse «acumulación de capital social».

### **La sociedad civil: un escenario complejo y adverso a las prácticas de la gerencia pública local**

El Ecuador es un país con predominio de las organizaciones sectoriales, de los gremios y los grupos de interés (los choferes, los comerciantes, los agricultores, los taxistas, los empleados públicos, los profesores, etc.), cuya presencia en la escena política ha sido particularmente elocuente en los últimos años. Mientras que las organizaciones territoriales de la población, que trascienden los intereses privados y se constituyen en torno de necesidades públicas, espacios de socialización o servicios de consumo colectivo, son débiles y escasas, lo que hace del Ecuador un país en el que predominan y se imponen intereses particulares y de grupo y, por ello, una sociedad con persistente tendencia al conflicto. En el gráfico que se expone más adelante, el Ecuador se ubicaría en el cuadrante inferior izquierdo.

A diferencia de países como Chile (cuadrante superior derecho) en donde se registra un cierto equilibrio entre organizaciones territoriales y organizaciones sectoriales, en donde las organizaciones creadas en función del lugar de residencia, constituyen espacios de socialización, de construcción de con-



sensos, de discusión de problemas y soluciones de carácter colectivo, en resumen, de educación para la democracia.

Una de las tareas de los gobiernos locales, es la de fortalecer las organizaciones territoriales, para posibilitar la formulación y ejecución de planes estratégicos de desarrollo local.

Tabla 5: Tendencias organizacionales en el ámbito local

		Organizaciones territoriales	
		Pocas y débiles	Numerosas y fuertes
Organizaciones sectoriales	Pocas y débiles	Sociedad desestructurada y carente de poder Tendencias disolutorias	Sociedad enfocada al grupo. Tendencias cohesivas
	Numerosas y fuertes	Sociedad enfocada al individuo. Predominio de intereses sectoriales Tendencia al conflicto	Sociedad estructurada. Ciudadanía constituida. Tendencia al consenso

Elaboración: El Autor.

En este escenario los gobiernos locales ecuatorianos, en cuanto a sus estilos de gerencia, podrían ubicarse en un continuo que va de lo tradicional y autocrático a lo moderno y participativo. La participación comunitaria es, en este análisis, una variable esencial. En muchos casos la participación de la comunidad se reduce al aporte en mano de obra y materiales para la construcción de obras y servicios públicos. En las comunidades rurales se aprovecha la institución ancestral del trabajo comunitario como único mecanismo de participación.

Es muy conocida por los promotores de procesos participativos la conjugación del verbo participar y se la usa para diferenciar la participación aparente de la participación real, es decir, en las decisiones.

Yo participo  
 Tu participas  
 El participa  
 Nosotros participamos  
 Ellos deciden

El ámbito de las decisiones, particularmente las decisiones de gasto, se restringe a los círculos de poder formal e informal. Las propias comunidades carecen de cultura participativa y no reivindican la participación en la administración de lo público, como un derecho que se puede y se debe ejercer.



También ocurre que la comunidad no participa en los asuntos de la administración pública local por apatía y rechazo a los partidos políticos.

Las concepciones sobre el desarrollo y sobre los roles que en este tiene la comunidad, constituyen un elemento clave a la hora de identificar estilos de gerencia pública local. La participación comunitaria es hoy un tema de consenso que muy pocos cuestionan, casi todos la admiten como imperativo ético y algunos la ponen en práctica en grados diversos:

- a) Aportación de mano de obra, de recursos materiales y/o financieros, de criterios e información;
- b) Participación en las decisiones: identificación y priorización de necesidades, selección de alternativas, asignación de recursos, diseño de proyectos.
- c) Gestión y empoderamiento.

En buena medida, los diversos estilos de gerencia se expresan en la importancia que los alcaldes asignan a los actores locales.

### **La preocupación por la sostenibilidad del desarrollo**

Actualmente la preocupación central de las diversas instituciones, programas y proyectos de desarrollo es la *sostenibilidad*, que es, en realidad, un conjunto de preocupaciones:

- a) Sostenibilidad social: un proceso de desarrollo es socialmente sostenible cuando la comunidad se ha *apropiado* de sus resultados, los sienten suyos y los han incorporado a su patrimonio colectivo.
- b) Sostenibilidad económica: un proceso de desarrollo es económicamente sostenible cuando la comunidad financia, vía impuestos, tarifas u otro tipo de aportaciones, al menos los costos de administración, operación y mantenimiento de las obras y servicios públicos creados o construidos en virtud del proceso.
- c) Sostenibilidad ambiental: un proceso de desarrollo es ambientalmente sostenible cuando no provoca efectos negativos al ambiente y no altera el funcionamiento de los ecosistemas, permitiendo el aprovechamiento racional de los recursos naturales.

### **Conceptos claves en las nuevas concepciones del desarrollo**

El tema de la sostenibilidad está en primera línea de las nuevas concepciones del desarrollo. Han sido superados aquellos que enfatizaban la necesidad de



incrementar la dotación de recursos de capital y el volumen de ingresos, para producir más bienes y servicios y recursos financieros para comprarlos.

El concepto de Desarrollo Humano Sustentable del PNUD "... definido como el incremento de las capacidades y opciones de las personas, a través de la formación de capital social, como medio para lograr la equidad y lograr la satisfacción de las necesidades de las actuales generaciones sin comprometer a las futuras..."<sup>2</sup>, ha tenido tanto éxito que, actualmente, más de 100 países en el mundo y 18 en América Latina y el Caribe, cuentan con informes sobre desarrollo humano nacional.

Se puede sostener, en resumen, que las preocupaciones sobre sostenibilidad se basan en un nuevo paradigma, esta vez centrado más en la gente que en las cosas y que considera al capital humano y al capital social, como aspectos claves para lograr el desarrollo humano sustentable. Esta es, además, una visión que empieza a ser compartida y profundizada por instituciones como el BID y el Banco Mundial, ante la evidencia de que el crecimiento económico de muchos países puede atribuirse a la acumulación de capital humano y capital social.

Se define como *capital social* a la combinación de los siguientes elementos: institucionalidad, confianza social, capacidad para concertar y construir consensos, existencia de derechos, normas, valores e imaginarios compartidos, organizaciones y redes de organizaciones territoriales y sectoriales.

El concepto de *capital humano* hace referencia, en cambio, a la calidad del recurso humano, al estado de salud y a los niveles educativos de la población, a la capacidad técnica y profesional, a la dotación de talentos y a la capacidad gerencial.

El capital físico, la infraestructura, los recursos financieros, la dotación de recursos naturales y la calidad de los recursos humanos, son cruciales para el desarrollo, pero "... sin capital social las otras formas de capital no pueden ser aprovechadas y mantenidas por las personas".<sup>3</sup>

El cuadro 6 muestra las diferencias entre los estilos tradicional y moderno de ejercer la gerencia pública local en función de los enfoques que se tenga sobre los proyectos de desarrollo.

2. PNUD. Informe sobre desarrollo humano 1995.

3. Ibid.



Tabla 6: Contraste de enfoques aplicados a la ejecución de proyectos de desarrollo según estilos de gerencia pública local

En referencia a:	El estilo tradicional propone:	El estilo moderno propone:
Modalidades de ejecución de proyectos.	Proyectos esquemáticos. Énfasis en los aspectos técnicos y de ingeniería.	Participación y gestión de la comunidad. Proyectos flexibles.
Objetivos	Programados, cerrados	En desarrollo, abiertos.
Toma de decisiones	Centralizada	Descentralizada. La comunidad decide.
Tecnología	Paquete único.	Diferentes opciones, adaptadas a las características y capacidades locales.
Estrategia de promoción	Unidireccional, motivación, control	Multidireccional. Facilitación de procesos participativos y decisionales. Espacio a la iniciativa comunitaria. Otorga poder. Empoderamiento.
Las comunidades son vistas como:	Beneficiarios	Actores
Relación con la comunidad	Vertical. Enseña. Solicita.	Horizontal. Facilita procesos. Promueve.
Planificación y acción	De arriba hacia abajo	De abajo hacia arriba.

Fuente: Ministerio de Desarrollo Económico de la República de Colombia. Servicios sostenibles de agua y saneamiento. Aspectos conceptuales. (Adaptado por el autor)

### La dimensión cultural del desarrollo.

Las nuevas estrategias de desarrollo se sustentan en la cultura local y en el hecho de que los propios actores sociales se convierten en promotores y gestores, que generan propuestas a partir de la realidad, las costumbres, el lenguaje y las condiciones locales.

Un aspecto clave de la cultura es lo que Carl Jung denomina *inconsciente colectivo*, esto es el conjunto de experiencias acumuladas por una comunidad en el curso del tiempo, que se manifiestan en un cierto número de creencias y convicciones, imágenes o arquetipos, que operan configurando los comportamientos individuales y colectivos.

Con mucha frecuencia aparecen, en los diversos programas de desarrollo local, referencias a la importancia de las variables culturales, sin embargo, en



la mayoría de los casos, no pasa de ser un principio que no se operacionaliza. Pero además y en virtud de que la cultura, lo cultural, no es un concepto que admita definiciones unívocas, es necesario tener en cuenta la existencia de visiones alternativas que pueden ser operacionalizadas.

La visión de la cultura como construcción es la que más se ajusta a los nuevos paradigmas que inspiran algunas propuestas de desarrollo local, sin olvidar que la cultura como herencia del pasado constituye la base sobre la cual se construye el porvenir.

Tabla 7: Visiones sobre la cultura

Como ilustración	Como estilo de vida	Como construcción
Se apoya en los conocimientos y la creación artística.	Se apoya en el pasado, en la herencia social.	Se apoya en los proyectos de futuro, en la generación de nuevos modos de ser y conocer.
Es aprendizaje ilustrado	Es adaptación inconsciente	Es anticipación consciente
Privilegio de pocos	Patrimonio que todos hemos heredado.	Patrimonio que todos vamos creando.
Posesión individual de saberes.	Posesión individual y colectiva de rasgos que caracterizan los modos de vida.	Posesión individual y colectiva de lo que ha sido y de lo que se va siendo.
Adorno, folklore.	Respuesta proveniente del pasado.	Abierta a la creación del futuro
Conocimientos, información académica, saber que está en los libros.	Formas de ser, hábitos y maneras de pensar heredadas.	Formas de ser, hábitos y maneras de pensar proyectadas hacia el futuro.
Producto del saber	Obras e instituciones que se han ido realizando.	Invención del futuro.

Fuente: Adaptado de Ander-Egg, Ezequiel. *Desarrollo y política cultural*. Ed. Circus. Buenos Aires, Argentina. Citado por: Bombarolo, Felix. *Capital social, capital simbólico. Buscando un horizonte para las políticas y programas de desarrollo en América Latina. Cuadernos de Análisis*. Editorial. Promesha. Cochabamba, Bolivia. 1998.

### Algunos casos para la reflexión

Aún son minoría los municipios que han incorporado a su discurso y a sus prácticas institucionales, temas como el de la democracia local participativa, la gerencia pública, la equidad social, la equidad de género, la sustentabilidad ambiental, la competitividad local, la promoción del desarrollo o la ética de la gerencia pública. Muchos de estos son, aún, temas exóticos para buena parte de los gobiernos locales.



Sin embargo y sin hacer un listado exhaustivo, es posible identificar algunos casos destacados de gerencia pública local y deducir de ellos los factores explicativos más probables.

Tabla 9: Casos especiales de gerencia municipal

Como ilustración	Como estilo de vida	Como construcción
Se apoya en los conocimientos y la creación artística.	Se apoya en el pasado, en la herencia social.	Se apoya en los proyectos de futuro, en la generación de nuevos modos de ser y conocer.
Es aprendizaje ilustrado	Es adaptación inconsciente	Es anticipación consciente
Privilegio de pocos	Patrimonio que todos hemos heredado.	Patrimonio que todos vamos creando.
Posesión individual de saberes.	Posesión individual y colectiva de rasgos que caracterizan los modos de vida.	Posesión individual y colectiva de lo que ha sido y de lo que se va siendo.
Adorno, folklore.	Respuesta proveniente del pasado.	Abierta a la creación del futuro
Conocimientos, información académica, saber que está en los libros.	Formas de ser, hábitos y maneras de pensar heredadas.	Formas de ser, hábitos y maneras de pensar proyectadas hacia el futuro.
Producto del saber	Obras e instituciones que se han ido realizando.	Invención del futuro.

Elaboración: El autor.

Se requiere construir gobiernos locales inteligentes, que puedan responder a los retos del desarrollo de un territorio en el contexto de economías de mercado abiertas y globalizadas. Esto implica planificar el desarrollo con participación de la comunidad, lo que supone establecer consensos, fortalecer las organizaciones, crear redes. El ejemplo bastante difundido internacionalmente es el de Cajamarca en el Perú, cuyo gobierno municipal posibilitó la creación de unas instancias de participación ciudadana a las que denominó "Mesas de Concertación". Estas "mesas" integran, en grupos temáticos, a los diversos actores del desarrollo local, con el propósito de construir lo que Sergio Boisier denomina *matriz decisional orientada al desarrollo*. Puesto que no basta la voluntad de los actores para lograr el desarrollo, hay que imprimir direccionalidad, definir a donde queremos llegar y ello supone la realización de *planes estratégicos locales*.

La planificación estratégica local debe ser un ejercicio democrático y altamente participativo, que combine la representación territorial con la social y



la sectorial. Un espacio de expresión de los intereses locales y de construcción de consensos para el desarrollo, esto es de selección de alternativas aceptadas por todos, con las que todos puedan vivir, sin estar absolutamente satisfechos, aunque tampoco en cerrada oposición, según la definición que del término "consenso" hace Larry Suskind del Instituto Tecnológico de Massachusets, MIT.<sup>4</sup>

Para concluir, es necesario remitirnos a un aserto ya expuesto al inicio de este artículo: *"A igualdad de condiciones, las personas hacen la diferencia"*.

---

4. Larrea, Silvana y Trujillo, Ernesto. "Mis intereses primero". En *Revista Mundo Diners* No. 204 de mayo de 1999. P. 15.