

Lecciones aprendidas en el campo de la descentralización y el desarrollo de los gobiernos locales en las zonas rurales de América Latina

Breve descripción y agradecimientos

Este documento se basa en experiencias de América Latina. Sin embargo, la mayor parte de los hallazgos se deben a visitas del autor¹ al Departamento de Lempira en Honduras durante la década de los 90 y los primeros 3 años de este milenio. El autor agradece a la gente de Lempira, así como a los colegas hondureños del proyecto FAO/Países Bajos. Un agradecimiento especial al Asesor Técnico Principal del proyecto, Ian Cherrett, el estratega del Programa Lempira Sur, por compartir sus ideas a lo largo del proceso así como por su revisión sustancial/editorial de este documento. También deseo agradecer a los dos Coordinadores Nacionales del Proyecto, Luis Alvarez Welches y en particular modo Elías Suazo, responsable del tema gobernanza², así como al Representante Adjunto de la FAO, Carlos Andrés Zelaya, la fuerza motora detrás del proyecto, por las discusiones técnicas sobre temas relacionados con la preparación de este documento. Agradezco a los colegas de los Ministerios de Agricultura y Gobernación los cuales me apoyaron siempre durante todas las etapas de implementación. También agradezco a Olivier Dubois por su sustantiva contribución en cuanto a la cuestión del poder, a Manuel Paveri por la revisión técnica del documento y a Ana Lucía Guerrero por su meticuloso apoyo en la edición y traducción de este documento. Por último, quiero agradecer al Jefe del Servicio, Jennie Dey DePryck, por haberme permitido dedicar cantidades substanciales de tiempo para mantenerme asociado, durante los últimos 14 años, a la conceptualización del componente de gobernanza de este proyecto así como por su cuidadosa revisión técnica y editorial de este documento.

Sinopsis

Una estructura municipal reforzada está surgiendo en América Latina, abriendo el campo para una importante transformación de las reglas del juego hacia un mayor control de las estructuras institucionales locales por parte del electorado, un manejo de los recursos naturales cada vez más sostenible y la reducción de la pobreza. El arranque de las dinámicas locales que podrían transformar las zonas rurales requiere, sin embargo, aportes externos para iniciar los procesos de apropiación de las instituciones por parte de la población local, basándose en prioridades que son identificadas conjuntamente en los procesos de toma de decisión y planeación. Estos últimos (los procesos de toma de decisión) son, a su vez, participativos e iterativos, y aprenden de las experiencias de campo documentando las mejores prácticas. El papel de los proyectos externos en estos procesos es el de promover alianzas que faciliten el acceso al conocimiento y a las

¹ Autor: Tomás Lindemann, Oficial de Instituciones Rurales, responsable técnicamente de la implementación de proyectos desde la sede de la FAO

² Neologismo tomado del inglés *governance* que describe los procesos de administración de los asuntos de estado con participación de la sociedad civil. Frecuentemente se emplea el término gobernabilidad para describir este mismo concepto, sin embargo aquí emplearemos el término gobernanza para describir procesos diferentes

estructuras de toma de decisión, al mismo tiempo que colaboran y facilitan la construcción de capacidades de los actores locales y la sistematización de los procesos.

Resumen de los principales hallazgos³

1. El fortalecimiento institucional desde la familia y la comunidad es un componente clave para una descentralización exitosa al igual que un ingrediente importante en la construcción de la sostenibilidad ambiental, la seguridad alimentaria, y para reducir la vulnerabilidad de la población local a los impactos naturales, económicos y políticos. Sin embargo, esta consolidación requiere de planeación a largo plazo y del apoyo continuo de facilitadores externos.
2. Para evitar que los proyectos perpetúen el problema de la polarización social, es necesario identificar problemas que afectan de manera similar a grupos socialmente diferenciados y atacarlos desde puntos de entrada homogéneos;
3. La consolidación de capacidades financieras de las municipalidades no debe basarse sólo en aumentar las contribuciones del gobierno central, sino que se requiere además la construcción de capacidades de las poblaciones locales para que puedan generar ingresos sostenibles en zonas rurales. Sólo de esa manera se podrán aumentar los ingresos por pagos de impuestos, de tal modo que se fortalezca la rendición de cuentas hacia abajo. El turismo rural y eco-cultural al igual que los pagos por servicios ambientales pueden contribuir a lograrlo y deben, por lo tanto, ser explorados.
4. Para facilitar los procesos participativos de toma de decisión, debe construirse una cadena institucional en torno a las municipalidades que una la familia con los cuerpos tomadores de decisión de alto nivel.
5. Incentivos que promueven la construcción local de activos, en lugar de relaciones favoritistas, pueden desempeñar un papel importante en construir la apropiación de los instrumentos y herramientas de un proyecto por parte de la población local. Esto contribuiría a debilitar el control del sistema favoritista de la élite local y beneficiaría los grupos más marginados.
6. El manejo de cuencas hidrográficas requiere estructuras de gobernanza que sobrepasen las fronteras territoriales y sectoriales. Las municipalidades tienen la ventaja de ser transversales y de poder agruparse en asociaciones intermunicipales para poder administrar las unidades hidrográficas de una manera global.

³ Estos hallazgos y las principales lecciones aprendidas serán discutidas al final de este documento

Implicaciones de política

1. Los proyectos para facilitar la consolidación de las capacidades institucionales para el manejo de los recursos naturales deben comenzar con la familia en la finca y construirse desde ahí hacia niveles superiores de la administración pública.
2. La construcción de la gobernancia local es un elemento importante de las estrategias de reconsolidación del estado-nación en países que han sido afectados por políticas relacionadas con el reajuste estructural, entre ellas la reducción presupuestaria de las instituciones sectoriales.
3. La cadena municipal es la plataforma desde la cual pueden mejor coordinarse servicios de extensión hacia el manejo sostenible de los recursos naturales y es importante asignar recursos financieros a este propósito;
4. Es de crucial importancia reestablecer la rentabilidad ambiental, social y económica de las zonas rurales para: a) invertir las tendencias de emigración y aumentar el bienestar de los pobladores locales, así como para: b) restaurar las capacidades financieras de las instituciones locales;
5. El uso racional de los recursos naturales será difícil mientras su costo real no sea pagado por el usuario final, el consumidor. El pago por servicios ambientales es fundamental si se quiere motivar a la población rural para que maneje su base de recursos naturales de manera sostenible.
6. Deben construirse las capacidades para manejar los instrumentos catastrales y otros relacionados con el aumento de los impuestos locales, incluyendo los impuestos a las remesas, en los niveles municipales o sobre-municipales para poder construir la independencia financiera y la rendición de cuentas a los ciudadanos por parte de las instituciones locales.

Indice

Breve descripción y agradecimientos	1
Sinopsis	1
Resumen de los principales hallazgos.....	2
Introducción	5
Reforma del estado, descentralización y desarrollo rural	8
La cadena municipal y sus seis eslabones.....	15
Factores clave para el éxito del proyecto, por ejemplo para que tenga lugar el cambio ..	24
Hallazgos.....	29
Principales lecciones aprendidas.....	32
Cuadro 1 – Limitaciones de las municipalidades.....	13
Cuadro 2 – Fortalezas de las municipalidades.....	14

Introducción

Objetivo del documento

Este documento se basa en experiencias de América Latina. Sin embargo, la mayor parte de los hallazgos se deben a visitas del autor al Departamento de Lempira en Honduras durante la década de los 90 y los primeros 3 años de este milenio.

Básicamente nos referiremos a procesos de descentralización y programas de desarrollo de gobiernos locales en América Latina. La introducción describe las características principales del programa Lempira Sur; el primer capítulo describe brevemente los procesos relacionados con reforma estatal y descentralización. No se entra en mucho detalle ya que existe información sobre este tema en un documento denominado, “Reforma del estado y descentralización”⁴. Este primer capítulo describe en gran parte las oportunidades de éxito que tiene la descentralización y las limitaciones que enfrentan los agricultores cuando tratan de iniciar procesos de desarrollo. La segunda parte del documento describe los retos y oportunidades que enfrenta la estructura municipal de América Latina. Finalmente, el documento se basa en la experiencia del programa Lempira Sur para analizar la extraordinaria promesa que ofrece la consolidación base-cúspide de las instituciones a nivel local, comenzando por la familia como un primer eslabón de la cadena municipal para el manejo de los recursos naturales y la reducción de las amenazas relacionadas con los desastres naturales.

Breve descripción de los procesos en el Departamento Lempira Sur⁵

El Programa Lempira Sur fue establecido a finales de los 80, principios de los 90, para evitar que una sequía causara una severa hambruna. El programa fue implementado por el gobierno de Honduras con apoyo técnico de la FAO y recursos económicos de los Países Bajos, durante un período de más de 10 años, comenzando en 1990 y terminando en el 2004.

La prioridad del proyecto en sus inicios era principalmente la seguridad alimentaria. En vista de que la mayor parte de la población eran productores agrícolas de subsistencia, se partía de la premisa de que era necesario lograr una mayor estabilidad de los sistemas de producción local. Tradicionalmente, los alimentos locales eran producidos en las colinas del Departamento, usando laderas con pendientes promedio mayores al 30%. Los alimentos se producían utilizando la práctica de la tumba, roza y quema (TRQ). Este sistema de agricultura migratoria entró en crisis en los años 70 y 80 y las respuestas en ese período tendían a empeorar la situación.

La TRQ es un legado de tiempos precolombinos y tiene fuerte valor cultural. De hecho, la TRQ solía ser una práctica agrícola muy sostenible mientras que la gente pudo emigrar

⁴ http://www.fao.org/sd/2001/IN0502a_es.htm

⁵ Para más información sobre este tema vea *Evaluation Mission Report 2002*.

después de cada cosecha. Sin embargo, algunos factores han afectado su sostenibilidad, más específicamente:

- Aumento de la población en regiones montañosas, lo cual hace que la migración después de cada cosecha sea cada vez más difícil;
- Control de los valles por parte de las plantaciones, especialmente por parte de las corporaciones fruteras;
- Introducción masiva de ganado en áreas tropicales;
- Introducción de la experiencia de la revolución verde prescindiendo de la necesaria experimentación local previa a su masificación en sistemas de ladera;
- Privatización y otros cambios que afectan la tenencia de tierras

En primer lugar se llegó a la conclusión de que la crisis sólo podría ser resuelta con alimentos producidos localmente. La segunda conclusión fue que el impacto de la sequía pudo haber sido minimizado si los agricultores hubieran adoptado prácticas de producción más sostenibles. Entonces se llegó a la conclusión de que el proyecto promovería la adopción, en el mayor grado posible, de prácticas de agricultura sostenibles que facilitarían la retención de humedad en el suelo.

El hecho de que el proyecto fuera diseñado con el objetivo de responder a una crisis que no discriminó a los más ricos sino que tuvo un impacto igualmente perjudicial sobre los diferentes grupos sociales, ayudó a eliminar la brecha entre los que tenían mejores condiciones económicas y los marginados, creando así las condiciones para que se formaran alianzas con el objetivo común de enfrentar la crisis juntos.

Conforme el programa entraba en las comunidades, quedó claro que la estructura comunitaria tradicional del patronato era muy débil o había colapsado completamente. El primer paso fue llevar a cabo talleres participativos de diagnóstico con la comunidad y la posterior promoción de grupos de interés, económicos y sociales, como respuesta a los temas y prioridades identificados durante el proceso. Conforme estos grupos se consolidaban, surgía la necesidad de encontrar un mecanismo para articular sus intereses a un nivel más alto, así como la idea de crear un Comité de Desarrollo Comunitario (CODECO). Los patronatos, donde existían, no eran vistos como un mecanismo suficiente ya que tendían a enfocarse en los asuntos sociales (construcción de una capilla o una escuela) mientras que ahora había una gran variedad de organizaciones en la comunidad, incluyendo varias financieras. En otras palabras, el patronato no era visto como un representante de todos los intereses de desarrollo de la comunidad, y se necesitaba una estructura más abarcadora. Esta estrategia inclusiva abrió las puertas para una mayor participación que no incluyera sólo a unos cuantos ciudadanos pertenecientes a la élite local sino también a productores rurales de comunidades remotas. Una vez que estas comisiones fueron operativas y trabajaban de lleno para afrontar los problemas relativos a las necesidades locales (este proceso se describe con mayor detalle en la siguiente sección), fue obvio que esta estructura tenía la ventaja de poder conectar la familia rural hacia arriba con niveles más altos de toma de decisión. Estos consejos tienen la capacidad de imponer prácticas que mejoran el manejo de los recursos naturales. En el caso de Lempira Sur, los consejos de desarrollo local tuvieron un papel central en el éxito del programa para eliminar la quema de los campos. Los CODECO también

desempeñaron un papel esencial en la negociación para dar un mejor uso a las reservas de agua río arriba, al poner bajo presión a los criadores de ganado evitando que mandaran sus animales a alimentarse con esos recursos, de tal forma protegiendo vitales recursos naturales, tales como la cobertura vegetal y el agua que protege y produce.

La transferencia de lecciones de un agricultor a otro sobre el manejo de recursos naturales en el marco del CODECO, también desempeña un papel crucial en el manejo mejorado de laderas frágiles. El programa Lempira Sur escogió un enfoque basado en la demanda y no en la oferta para la transferencia tecnológica. Esto significó analizar con los agricultores los problemas en la producción de cultivos en el campo y experimentar con ellos las posibles alternativas. Los profesionales del proyecto analizaron las respuestas que los agricultores locales habían desarrollado para sus problemas y el proyecto y los agricultores conjuntamente crearon un sistema de respuesta al cual se le conoce como sistema Agro-forestal Quesungual, en honor a la comunidad donde se validaron por primera vez los componentes de este nuevo sistema. El sistema incorpora varias técnicas de conservación agrícola con el componente agregado de arbustos y árboles dispersos. Los resultados han sido tan positivos que el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) ha recaudado US \$800.000 del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR) para validar y reproducir el sistema a lo largo de la región.

Reforma del estado, descentralización y desarrollo rural

Factores que favorecen la descentralización

La descentralización ha tenido un lugar prioritario en las iniciativas de desarrollo por muchas décadas. Sin embargo, antes de que los procesos de ajuste estructural y la globalización se generalizaran, la descentralización era vista básicamente como una herramienta administrativa para mejorar la efectividad de las instituciones sectoriales públicas a nivel local (como por ejemplo los ministerios de agricultura, salud y otros). Más que un proceso de descentralización, se trataba fundamentalmente de procesos de desconcentración institucional.

No obstante, acontecimientos significativos en América Central han creado nuevas oportunidades para que se dé una verdadera reforma paradigmática del estado con fuerte énfasis en una descentralización transversal incluyendo los diferentes sectores. Esto fue posible debido, entre otros factores, a los procesos que a continuación enumeramos:

- a) Los procesos de ajuste estructural han cambiado dramáticamente el tramado institucional de muchos países en desarrollo, llegando a debilitar el estado en particular a los ministerios sectoriales cuya capacidad para llevar a cabo su nuevo papel normativo es lamentablemente limitada. Al mismo tiempo, ha habido una devolución de responsabilidades operacionales a los gobiernos locales. Lamentablemente esa devolución no ha sido acompañada de los recursos necesarios para que éstos puedan desempeñar su trabajo apropiadamente. Paradójicamente esta transferencia que en ocasiones fue relativamente desordenada también ha creado las oportunidades para un cambio paradigmático de la planificación sectorial (cúspide-base) a la gobernación territorial (base-cúspide);
- b) El retorno a regímenes democráticos en muchos países en desarrollo – sobretudo los de América Latina – ha creado oportunidades para que los electores voten las autoridades de los gobiernos locales. De hecho actualmente los países de América Latina han introducido modificaciones constitucionales que permiten la elección local de las autoridades municipales;
- c) Los acuerdos de paz firmados por los países de América Central en la década de los 80 y 90 y el final de un traumático conflicto entre fuerzas militares y la insurgencia, el cual tuvo un efecto perjudicial sobre toda la actividad económica de la región;

Sin embargo, a menudo la reforma del estado ha sido sólo un pretexto para justificar la eliminación del papel del estado como proveedor de productos sectoriales y servicios sociales que antes eran considerados estratégicos. Las estrategias utilizadas para reformar el estado incluían, entre otras, la privatización y la descentralización, aunque ahora es bastante obvio que éstas no siempre han sido exitosas en provocar los cambios deseados; además, es de aceptación general que: a) la transición ya iniciada es irreversible ya que sería impensable regresar a la situación anterior; b) la nueva situación

ofrece nuevas oportunidades para la democratización, siempre y cuando existan los mecanismos necesarios para que la comunidad tenga el control de los procesos de toma de decisión municipales. Estos mecanismos fueron desarrollados con bastante éxito en el programa Lempira Sur.

De hecho en la actualidad, uno de lo más grandes retos para el desarrollo rural es la transferencia de capacidades a las instituciones de nivel local para la entrega de esos servicios que en el pasado eran brindados por las agencias sectoriales del gobierno. Esta transferencia tiene la ventaja de que las instituciones locales tienen contacto diario con la vida cotidiana de la población agricultora. Es más, en situaciones donde las comunidades toman el control de sus propias instituciones locales, están en la mejor posición para determinar el tipo y la calidad de los servicios requeridos. Hay poca evidencia de que la privatización de servicios pueda realmente mejorar su entrega a pequeñas poblaciones de agricultores. Por el contrario, cada vez hay más evidencia de que las instituciones de representación ciudadana que han sido consolidadas de la base a la cúspide tienen la responsabilidad de permitir la entrega adecuada de los servicios requeridos, aumentando significativamente las capacidades del estado de satisfacer los requerimientos de sus poblaciones. El reforzamiento de las instituciones locales que esto implica facilitaría al mismo tiempo atender la necesidad de reconsolidar los estados nación con participación ciudadana.

Limitaciones que deterioran la calidad de vida rural

Los habitantes de las zonas rurales tradicionalmente eran vistos como proveedores de alimentos para consumo propio y del mercado. Sin embargo, recientes desarrollos tecnológicos y económicos (como los organismos genéticamente modificados, la liberalización y la globalización) ponen en cuestión el papel de los pequeños agricultores como proveedores de alimentos para el mercado, ya que la eliminación de los subsidios gubernamentales, los precios predominantes, los estándares de calidad requeridos y la presencia de cadenas de supermercados en pueblos medianos y pequeños están expulsando a los pobladores rurales de los mercados agrícolas y generando un éxodo hacia los ambientes urbanos como fuerza laboral que raramente encuentra una utilización.

La importancia de preservar la presencia de los habitantes rurales en sus lugares de origen es ampliamente reconocida por los gobiernos de los países desarrollados y en desarrollo. Las razones para retener a las poblaciones en las zonas rurales varían considerablemente de región a región y de país a país pero incluyen, entre otras, las siguientes:

- La limitada capacidad de las áreas urbanas para adaptarse a las corrientes actuales de población y un aumento en la inmigración podrían: a) aumentar las ya altas tasas de desempleo; b) aumentar la presión en los servicios urbanos tales como transporte, seguridad, suministros de agua y electricidad, y c) intensificar la violencia y la delincuencia urbana, la cual ha estado en constante aumento en los países en desarrollo, desde la década pasada;

- Los pequeños agricultores son eficientes administradores de recursos y están en la mejor posición para preservar la base de recursos naturales. Por ejemplo, en la región del altiplano andino, la migración masiva hacia las ciudades costeras como Lima, Piura, etc. está provocando que las aldeas de las zonas rurales queden al cuidado de un grupo de edad polarizado, donde sólo quedan niños y ancianos. De esta forma, las pendientes que antes eran nutridas con sistemas para la retención de humedad, han sido abandonadas, lo que produce inundaciones que erosionan la tierra río arriba y anegan las tierras río abajo con costos enormes a la agricultura, las comunicaciones y hasta a las vidas humanas.

Cualesquiera que sean los argumentos, los habitantes rurales enfrentan condiciones cada vez más difíciles para competir en el mercado. En el pasado, la mayoría de los países mesoamericanos subsidiaban la producción de alimentos tales como el maíz y los frijoles, al garantizar la práctica de adquisición de productos básicos a precios garantizados. Esta práctica ha sido abandonada por los gobiernos en el contexto de los acuerdos de libre comercio regionales y globales.

Este documento no analiza las ventajas y desventajas de los acuerdos de libre comercio; sólo constata el hecho de que miles, si no millones, de pequeños agricultores estén siendo obligados a dejar las actividades de agricultura por su incapacidad para adaptarse a las estructuras y normas de la demanda que están siendo creadas por las cadenas de supermercados.

Los procesos de descentralización requieren un desarrollo base-cúspide de las instituciones a nivel local

Una condición necesaria para una descentralización exitosa es el fortalecimiento o la construcción de instituciones a nivel local que estén profundamente arraigadas en la sociedad civil.

El principal escenario institucional en zonas rurales es el hogar⁶. La mayor parte de las familias, incluyendo aquellas que residen en las más remotas áreas rurales, viven en aldeas compuestas por más de un hogar. De esta manera, el primer reto es lograr que estas familias en evolución se involucren con la dinámica de la comunidad local. Una vez que una aldea tiene una institución que la representa, las familias (cualquiera que sea su naturaleza) inician su proceso de empoderamiento a través de su integración en la estructura municipal.

Estas instituciones son representacionales. Es importante hacer esta aclaración para no confundirlas con las organizaciones de productores u organizaciones financieras como

⁶ Se debe tener en cuenta que los hogares están en constante evolución y que las familias de esta década no corresponden a los modelos de núcleo familiar que conocemos. Muchas veces son polarizados en términos de edad, en vista de que los procesos migratorios básicamente incluyen a aquellos pobladores en edad de trabajar, lo cual significa que las zonas rurales son dejadas al cuidado de niños y ancianos mientras que las poblaciones en edad productiva emigran hacia los centros urbanos.

cooperativas de crédito. Las organizaciones de productores son una herramienta esencial para construir la gobernanza. Tales organizaciones permiten que los hogares de pequeños y medianos agricultores construyan las economías de escala necesarias para competir en el mercado. También jugaron un papel importante en Lempira, donde se establecieron algunas. Para mencionar sólo un ejemplo, antes nos referimos a las asociaciones de constructores de silos. También se establecieron varios bancos comunales. Algunos tuvieron más éxito que otros, pero todos contribuyeron en la construcción de las capacidades financieras de los agricultores.

Sin embargo, este documento se refiere más específicamente a las instituciones que representan a los ciudadanos locales y no a las organizaciones de productores. Esto se debe a que las organizaciones de agricultores tuvieron un papel limitado en el proceso de cambio que ocurrió en Lempira Sur. También cabe resaltar que las mismas podrían tener conflictos de intereses con las instituciones representacionales. Por ejemplo, un grupo de interés (una cooperativa forestal por ejemplo) dentro de una comunidad, podría estar muy interesado en cortar árboles para producir maderas finas, en contraste con las necesidades del resto de la comunidad de preservar la cobertura vegetal para la producción de agua. Por ende, es muy importante hacer una clara diferenciación entre organizaciones representativas o representacionales (que pertenecen a la estructura municipal) y otros tipos de organizaciones de la sociedad civil tales como ONG, cooperativas, firmas privadas, etc.

La siguiente parte de este documento hablará de las instituciones representacionales que pertenecen a la estructura municipal. La omisión de otros tipos de organizaciones de la sociedad civil no implica ninguna subestimación de su importancia sino más bien indica la necesidad de hacer una diferencia entre las dos.

Para que estas instituciones sean efectivas en su papel representacional, deben estar conectadas hacia arriba con el nivel municipal y aún más allá con la *cadena municipal*⁷.

Alternativas en el contexto de la dificultad

El papel de los recursos naturales en los países en desarrollo está rápidamente evolucionando de uno donde se suministran sólo insumos para la transformación industrial de la agricultura a otro donde se proveen servicios ambientales para las comunidades locales y la población global. Los servicios ambientales pueden consistir en el abastecimiento de bienes públicos para: a) fuentes esenciales e indispensables de vida para el consumo directo, tales como agua y oxígeno, al igual que, b) objetivos recreativos en forma de paisajes y diversidad cultural. El último papel concierne el turismo rural.

La concientización sobre el peligro que corren los medios de vida rurales como resultado de la liberalización del comercio y el ingreso de cadenas de supermercados en la vida cotidiana de pueblos de pequeña, mediana y grande escala es clave para desarrollar

⁷ Por favor más adelante lo que entendemos como *cadena municipal*.

nuevas estrategias de medios de vida para las familias rurales y, así como es clave para estas familias, también es clave para las instituciones sobre las cuales trata este documento. Sólo un claro entendimiento de los retos que enfrentan los habitantes de las zonas rurales puede favorecer las posibilidades de éxito que tienen los procesos de descentralización, en vista de que las instituciones a nivel local deberían ser financiadas cada vez más por las contribuciones de las personas que pagan impuestos a nivel local. Como se argumentará más adelante en la sección que habla sobre las capacidades financieras de las municipalidades, la calidad del capital financiero de las municipalidades es una función de la proporción de capital que proviene de los pagos de impuestos locales comparado con la proporción que proviene de contribuciones del gobierno central. Basándose en esta ecuación, está claro que, solamente cuando la actividad económica de las zonas rurales tiene vida, las instituciones que representan a los agricultores serán fuertes financieramente. Por tal motivo es importante identificar fuentes alternativas de medios de vida para las poblaciones de agricultores, las cuales tradicionalmente han dependido de la producción agrícola para obtener sus medios de vida.

Cada vez más, los formuladores de políticas en los gobiernos de países desarrollados y en desarrollo, al igual que aquellos que pertenecen a organizaciones multilaterales, son concientes de la importancia de diversificar los ingresos rurales para mitigar la pobreza así como para favorecer el manejo sostenible de los recursos naturales.

Nuevas fuentes alternativas de ingresos para los pobladores rurales incluyen: turismo rural y ecológico, y pago por servicios ambientales.

La estructura municipal

Importancia de las municipalidades en América Latina

Después de la religión y el idioma, la herencia institucional más sostenible y vital que dejó el proceso de colonización español es probablemente la estructura municipal.

Los procesos de ajuste estructural (fomentados por el Banco Mundial/FMI) de los años 80 y 90 dejaron vacíos que han cambiado dramáticamente el paisaje institucional de la región. En este contexto, la gran mayoría de las agencias sectoriales gubernamentales han sufrido drásticas restricciones institucionales y presupuestarias las cuales las han forzado a reducir su presencia en las zonas rurales. La única estructura institucional que ha *sobrevivido* en las zonas rurales parece ser la de las municipalidades.

La visibilidad adquirida por las municipalidades es, en parte, el resultado del vacío que afecta a instituciones sectoriales (tales como ministerios de agricultura, sus servicios de extensión y otros) y otras (del sector privado) que antes estaban presentes en las zonas rurales.

Limitaciones de las municipalidades de América Latina

Cuadro 1 – Limitaciones de las municipalidades

Amenaza	Descripción	Desafío
Captura del poder por parte de las elites locales	El riesgo más grave que enfrentan los gobiernos en los procesos de descentralización es que, al transferir responsabilidades hacia las Municipalidades, aquellos que tienen el control sobre las estructuras de poder usarán los beneficios para reforzar todavía más su propio poder y control. Hasta la fecha, las estructuras dominantes de América Latina rural son clientelares y no es una coincidencia que la asimetría de poder en las zonas rurales se refleja en la región, la cual tiene la distribución de riqueza más desigual de todo el mundo. Si esto no cambia en el proceso de descentralización, no se podrá reducir, ni mucho menos eliminar, la pobreza.	Favorecer la construcción de estructuras submunicipales que permitan controlar la cadena desde los Consejos de Desarrollo Comunitario (CODECO). Aumentar la proporción de fondos municipales provenientes de contribuciones locales como una estrategia para contrarrestar el verticalismo hacia la base.
Prácticas paternalistas y clientelares	Quizás como resultado del carácter colonial del legado español, existe una cultura paternalista y clientelar profundamente arraigada en el comportamiento de los integrantes de las instituciones municipales desde la Municipalidad, la cual generalmente pertenece a los patriarcas, hasta la aldea, cuyos gobernantes generalmente son nombrados por el patriarca. Esa cultura se manifiesta básicamente en una actitud por la cual los <i>caciques</i> municipales y los políticos locales otorgan recursos como parte de un mecanismo de favoritismo político.	Construir un cambio de actitud que permita a la sociedad civil local exigir servicios útiles, tanto por sus efectos en lo social como en lo productivo. Para ello es necesario construir la cadena municipal desde las aldeas por medio de un marco de desarrollo participativo, para que ésta transforme a la municipalidad en un proveedor de servicios con propuestas concretas de acción para reducir el poder clientelista de las elites locales.
Pobreza y dependencia financiera	Las municipalidades, especialmente en las zonas rurales, reciben una aportación financiera muy exigua del gobierno central y el escaso personal con el que cuentan son designados políticos del alcalde, los cuales raramente han sido entrenados y tienen poca experiencia para las posiciones a las cuales son asignados.	Crear una base impositiva local para lo cual es necesario salir del círculo vicioso de la pobreza rural al cambiar la base social y económica de la comunidad y crear una cultura de desarrollo con auditoría participativa.
Rendición de cuentas	Los alcaldes tienden a depender administrativamente del gobierno central, del cual ellos y sus empleados reciben sus salarios y ante el cual se sienten más responsables; por esta razón suelen sentirse más comprometidos a satisfacer las exigencias del gobierno central y los miembros del congreso y no las de sus ciudadanos.	Fortalecer la contribución fiscal local para crear una cultura de auditoría participativa.
Fragmentación municipal	Las municipalidades rurales se caracterizan por ser muy pequeñas y carecen, por lo tanto, de las economías de escala necesarias para realizar las inversiones requeridas para el desarrollo local. Esa fragmentación dificulta también el acceso a los decisores políticos y al gobierno a nivel nacional.	Establecer nuevas y reforzar las mancomunidades de municipios existentes con objeto de adquirir economías de escala. Invertir en la capacitación de alcaldes y personal municipal y en brindar servicios profesionales a nivel municipal y de la mancomunidad.

Fortalezas de las municipalidades

Cuadro 2 – Fortalezas de las municipalidades

Fortaleza	Descripción
Presencia	En Honduras existen municipios en todo el territorio nacional y todo el territorio – desde el nivel de la aldea, a través del patronato o del Consejo de Desarrollo Comunitario hasta la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) en la capital del país - está cubierto por la cadena municipal, en el sentido de que la ley no reconoce territorios sin jurisdicción municipal.
Legitimidad	Los alcaldes son elegidos por voto popular. Su mandato puede ser revocado por el cabildo abierto. En Honduras, las municipalidades son administradas por un <i>Consejo de Desarrollo Municipal</i> (CODEM) que tiene el potencial de representar amplios sectores de la ciudadanía. Estos CODEM se integran desde el nivel submunicipal y pueden representarse a nivel supramunicipal en mancomunidades y, aún más arriba, hacia el gobierno central. Un importante desafío consiste en fortalecer la permeabilidad de los CODEM a la participación de los productores rurales, aún los residentes en las localidades más remotas.
Cobertura cruzada	Los CODEM tienen el potencial de guiar los procesos de planificación de la Municipalidad y cubren un amplio espectro de responsabilidades que cruzan a través de los sectores, incluyendo: <ul data-bbox="873 1171 1388 1478" style="list-style-type: none">• el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales,• la seguridad alimentaria,• el manejo de riesgos,• el cobro local de impuestos,• la construcción y mantenimiento de obras de infraestructura de apoyo a la producción,• el suministro de servicios para la salud, de electricidad, la educación de niños y adultos, etc.

La cadena municipal y sus seis eslabones

Para que un proceso democrático participativo de la planificación presupuestaria y política pueda florecer, las municipalidades juegan un papel de unión entre las familias y cuerpos para la toma de decisión de más alto nivel, por medio de la consolidación de la cadena municipal. La cadena municipal está compuesta por seis eslabones: las familias, las comunidades, las municipalidades, las asociaciones intermunicipales o *mancomunidades*, asociaciones departamentales/provinciales de mancomunidades, y asociaciones nacionales de municipalidades.

Primer Eslabón: la familia

El primer eslabón en la cadena municipal está compuesto por la familia. Las familias rurales han evolucionado para poder sobrevivir en diferentes contextos ambientales y sociales y continuarán a estar en constante evolución. La terminología de algunos demógrafos de los años 70 y 80 definía a las familias como la célula básica de la sociedad. Esta definición todavía es válida.

Las tendencias demográficas y socio-económicas (incluyendo el prejuicio anti-agrícola de las políticas de ajuste estructural) cada vez empujan más habitantes rurales en edad de trabajar a emigrar a ambientes urbanos cada vez más congestionados. Este proceso migratorio no sólo es masivo, sino que también es selectivo en términos de edad. Incluye principalmente a la población en edad de trabajar, lo cual significa que las poblaciones que se quedan atrás se están polarizando peligrosamente en términos de edad, incluyendo específicamente a niños, mujeres y ancianos.

Un reto importante para los gobiernos y otros actores preocupados por el desarrollo en áreas rurales es restaurar el atractivo de la vida en estas zonas. Algunas estrategias incluyen:

- a) Explorar la posibilidad de compensar a los habitantes rurales por administrar sosteniblemente el ambiente. Esta compensación puede hacerse en forma de pago por *servicios ambientales*.
- b) Investigar formas de desarrollar el turismo en zonas rurales, las cuales son cada vez más atractivas a las poblaciones urbanas en busca del solaz que sólo puede ofrecer:
 - Un paisaje natural manejado en manera sostenible
 - Un ambiente libre de contaminación
 - Zonas libres de la violencia generada por el crimen y el malestar social

Aún así, el reto más grande para construir las profundas raíces necesarias para que florezcan la democracia y el desarrollo económico yace en la fuerza de los lazos familiares. Por ende, para que el eslabón de la familia pueda expresarse en toda su riqueza debe estar vinculado con el nivel comunal.

El vínculo de las familias con las instituciones comunales tiene varias razones de ser:

- La fuerza interna, *doméstica*, de la familia está íntimamente relacionada con la interacción que establece con el mundo exterior. El nivel comunal es aquel nivel donde el Estado (a través de diversos instrumentos que están a su disposición, como los programas de gobierno, ONG, organizaciones de productores rurales, etc.) puede afrontar el fortalecimiento de los vínculos familiares;
- La articulación por medio de instituciones a nivel comunal es una forma importante que tiene un productor rural de hacer llegar sus necesidades económicas a los cuerpos tomadores de decisión apropiados;
- Las instituciones comunales pueden desempeñar un papel importante en el suministro de servicios básicos (agrícolas, educativos, de salud, etc.)

Con este propósito, las capacidades de las instituciones comunales deben ser construidas donde ya existen, y donde todavía no existen, deberán ser establecidas.

Segundo Eslabón: la comunidad

El segundo eslabón de la cadena municipal consiste de instituciones comunales al nivel de la aldea.

Aún cuando varían de un país a otro (y aún entre regiones dentro de estos países), las instituciones de América Latina reciben nombres como *patronato*, *parroquia* y *vereda*.

El nombre de estas instituciones, que son herencia del proceso de colonización español, denota la naturaleza paternalista de sus raíces. Además, estas instituciones tienen una serie de desventajas. Las desventajas de estas instituciones incluyen, entre otras: las instituciones comunales son frecuentemente controladas por las elites locales; además, están fuertemente parcializadas a favor de la población masculina. El riesgo de fortalecer tales instituciones consiste en aumentar aún más la captura de beneficios por parte de los más poderosos y en detrimento de los marginados. Estas desventajas pueden ser enfrentadas principalmente con la creación de mecanismos para:

1. participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisión, incluyendo el control sobre las asignaciones presupuestarias que da la municipalidad a la comunidad;
2. auto-financiamiento de las instituciones;
3. rendición de cuentas de la sociedad civil en cuanto al desempeño de los líderes, incluyendo la creación de estructuras comunales con participación representativa a nivel del ayuntamiento así como plebiscitos, auditorías participativas y referéndum.
4. distribuyendo el poder al interior de las comunidades por medio del establecimiento de comisiones sectoriales a cargo de aspectos tales como vivienda, salud, educación, etc.,⁸ entregándolo de esa manera a quienes se ofrecen voluntarios para esas funciones y restando poder a los caciques tradicionales.

⁸ Este aspecto clave de la democratización se explica con más detalle en la sección llamada *factores clave para el éxito*.

Por otro lado, como hemos visto en la introducción, la vitalidad de los CODECO depende de su integración en la cadena municipal. Para facilitar el diálogo entre organizaciones comunales de aldeas rurales tradicionalmente marginadas, se deben establecer los mecanismos institucionales apropiados dentro de la municipalidad. En la mayoría de los países Latinoamericanos, la estructura municipal incluye el Consejo de Desarrollo Municipal o CODEM. Sin embargo, los puestos dentro del CODEM generalmente son controlados por las *elites* locales y los *amigos* del alcalde, el cual a menudo tiene el poder de designarlos como desea.

Tercer Eslabón: la municipalidad

Como una innovación en la estructura institucional, el programa Lempira Sur en Honduras promocionó con éxito el establecimiento del Consejo de Desarrollo Municipal Ampliado, el cual básicamente representa una ampliación del CODEM tradicional y trata de incluir personas de comunidades remotas en la planificación municipal y en los procesos de toma de decisiones política en general. Esta estructura institucional permite la participación en las decisiones municipales al incluir un representante de cada aldea (con un voto cada uno) en la planificación y otras actividades del CODEM.

Todavía existe la tradición de que el representante de la aldea es elegido por el alcalde. El Programa Lempira Sur ha tratado de impulsar el reconocimiento de los CODECO para que sea este mismo el que elige al representante de la aldea, como sucede en Tomalá. Si se entiende la naturaleza representativa del CODECO, el cual está formado por grupos de interés y por lo tanto no es tan vulnerable a la manipulación de los partidos políticos, entonces se puede entender que esta es una estrategia para debilitar el control que tienen los partidos de la Municipalidad. El sistema político actual opera en las zonas rurales a través de los caciques locales; una vez que eso se rompe, habrá espacio para construir una nueva democracia participativa y la Municipalidad será la estructura clave para tal proceso.

En algunas ocasiones particulares, la importancia de esta estructura ha dado como resultado la re-estructuración del uso de los escasos fondos municipales, pasando de un *prejuicio pro-urbano*⁹ tradicional a una proporción cada vez mayor asignada a: a) la resolución de problemas urgentes (como el acceso a agua potable) en comunidades lejanas, y/o b) enfrentar prioridades de inversión para el desarrollo de la producción.

Dada su naturaleza, y su posición al centro de la cadena, la municipalidad juega un papel esencial en el desarrollo de la cadena municipal.

Efectivamente – aunque, hasta donde sabemos, hasta el momento no se ha hecho mucho para evaluar cuánto o si las capacidades generales de las municipalidades para promover el desarrollo rural han aumentado en los últimos años – el alcance del éxito de un

⁹ En la confusa división entre urbano y rural, el concepto “rural” aquí describe aldeas pequeñísimas de menos de 5,000 habitantes, y algunas veces menos de 1,000. El *prejuicio pro-urbano* se refleja en el hecho de que la mayor parte de los presupuestos municipales se utiliza para la construcción de facilidades urbanas tales como los parques centrales de los pueblos, las escuelas, la calle principal, etc.

programa de descentralización podría medirse fácilmente al evaluar cómo o si las 3 dimensiones de la descentralización (política, financiera, administrativa) se han desarrollado en las municipalidades:

Capacidad política

- Hasta qué punto están participando los representantes de pequeñas aldeas elegidos por organizaciones de grupos de interés en las actividades de planificación municipal y en las decisiones sobre el uso de las asignaciones presupuestarias municipales (el programa Lempira Sur logró esto al facilitar el establecimiento de los Consejos de Desarrollo Municipal Ampliado, CODEM) , de esta forma la Municipalidad se abre a la posibilidad de utilizar un enfoque base-cúspide en sus procesos de toma de decisión.
- Cuánta responsabilidad tienen las autoridades municipalidades con el electorado (aquí el CODEM ampliado es de nuevo la herramienta clave).
- La intervención de mujeres y sus prioridades en los procesos de toma de decisión;
- Hasta dónde alcanzan los servicios municipales a las comunidades remotas (un CODECO fuerte puede garantizar esto);
- Las posibilidades de que representantes de aldeas pequeñas puedan ser elegidos para alcalde municipal;
- Hasta qué grado las decisiones electorales están basadas en prioridades identificadas por la comunidad y no en afiliaciones a partidos políticos¹⁰;
- La capacidad de las municipalidades para influir altos niveles de toma de decisión política. Esta capacidad es frecuentemente una función de la integración de los alcaldes en estructuras de partidos nacionales o en asociaciones municipales que aumentan las capacidades de negociación con respecto a los procesos de toma de decisión a nivel regional y central.

Capacidad financiera

La capacidad financiera de una municipalidad consiste en las asignaciones presupuestarias y de servicio de las cuales se benefician. Las asignaciones financieras municipales pueden venir, entre otras, de las siguientes fuentes:

Fuentes externas	Fuentes internas
<ul style="list-style-type: none"> • fondos municipales nacionales • fondos ministeriales destinados a diversas prioridades de inversión (educación para la construcción de escuelas, obras públicas para la construcción local y el mantenimiento de carreteras, etc.) • contribuciones de donantes por medio de proyectos de desarrollo regional y/o Fondos Nacionales de Inversión Social 	<ul style="list-style-type: none"> • impuestos locales • pagos por servicios

¹⁰ Una limitación importante que afecta el crecimiento de la vida municipal en muchos países es el hecho de que los candidatos deban pertenecer a partidos políticos registrados

Muchas municipalidades en zonas rurales dependen en gran parte (usualmente hasta en un 90%) de contribuciones de fuentes externas. Durante la última década, nuevos e importantes actores han comenzado a financiar municipalidades. Estos incluyen donantes bilaterales y multilaterales, fondos sociales, etc.

La *calidad del capital* que tiene una municipalidad es una función de la proporción de esos fondos que proviene de fuentes internas. Cuanto más alta sea esta proporción, más saludables serán las finanzas municipales. Entonces, un reto para la cadena municipal es fortalecer su capacidad de recoger fondos por medio de impuestos locales.

Capacidad administrativa

La capacidad administrativa consiste en las capacidades humanas y de infraestructura que tiene a su disposición una municipalidad, tales como:

- calificación profesional del alcalde y su personal;
- calidad del local donde se encuentra la oficina, del equipo de oficina, electricidad, líneas telefónicas, acceso a Internet, etc.;
- alcance de los programas nacionales en la municipalidad;
- cuánto invierte la municipalidad en:
 - a) requerimientos básicos, tales como suministro de agua, electricidad, teléfono, etc.;
 - b) manejo sostenible de los recursos naturales, tales como las cuencas;
 - c) actividades relacionadas con el manejo de desastres naturales;
 - d) infraestructura relacionada con la producción/comercialización
- cuánto participa la municipalidad en la mancomunidad y su desarrollo institucional.

Cuarto Eslabón: la asociación intermunicipal o *mancomunidad*

Adicionalmente a los problemas antes mencionados, los cuales son de naturaleza interna, las municipalidades también enfrentan problemas de naturaleza externa: a) la falta de economías de escala; b) la falta de autoridad política para influir niveles regionales y aún más altos de toma de decisión política; c) la incongruencia entre realidades geográficas y dinámicas institucionales; d) las nuevas estrategias de desarrollo que ponen énfasis en un enfoque regional que tiende a seguir criterios de cuencas hidrográficas. Para enfrentar estos problemas, las municipalidades utilizan cada vez más tipos diferentes de acuerdos intermunicipales horizontales.

Estos acuerdos tienen las siguientes ventajas:

- a) Economías de escala: Economías de escala más grandes permiten un suministro más eficaz de servicios tales como extensión, entrenamiento, crédito, etc. así como inversiones en infraestructura rural como construcción de carreteras, instalación de cableado eléctrico y telefónico, facilidades médicas, etc.
- b) Dinámicas territoriales/institucionales: Muy a menudo, los caprichos del desarrollo institucional no calzan con las realidades geográficas. Esto es

particularmente cierto para las cuencas hidrográficas, las cuales rara vez coinciden con las fronteras territoriales de las municipalidades. Esto es un verdadero dolor de cabeza para una planificación y un manejo de recursos naturales apropiados, porque este último requiere de un enfoque de carácter holístico para poder ser efectivo. En el pasado, este problema se enfrentaba poniendo el manejo de las cuencas en manos de autoridades pertenecientes a departamentos sectoriales como agricultura o forestal. La limitante de tal enfoque es que estas autoridades sólo tienen poder sobre los recursos relacionados con el agua. La ventaja de las municipalidades es que su mandato atraviesa diversos sectores, incluyendo la cobertura vegetal, los recursos hídricos (aguas subterráneas y superficiales como ríos, lagos y otros), ganado y vida silvestre así como recursos humanos. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, la limitante de las municipalidades consiste en su limitada cobertura geográfica, por ende la ventaja de agruparlas en asociaciones intermunicipales para el manejo conjunto de recursos naturales y humanos a escala global. En Lempira, las asociaciones intermunicipales están administrando conjuntamente recursos tales como agua, tierra y cobertura vegetal. Su papel incluye:

- Proteger las fuentes de agua del pastoreo excesivo por medio de esquemas tales como el pago en especie (servicios) o en efectivo por parte de los habitantes río abajo a los ganaderos para que se abstengan de permitir que su ganado use la cobertura vegetal de las fuentes de agua como alimento. Esta práctica se puede definir como *pago por servicios ambientales*.
 - Controlando la práctica de la agricultura roza y quema.
- c) Limitada influencia política: La influencia política de las municipalidades en los cuerpos tomadores de decisión de más alto nivel es muy limitada por su pequeño tamaño, por problemas entre los partidos y por otras razones. Al agruparse en asociaciones intermunicipales, la limitante de su tamaño se resuelve automáticamente. Por otro lado, al agrupar a varias municipalidades en una asociación intermunicipal, los diferentes intereses políticos entran en un proceso de negociación de conflicto, lo cual crea el ambiente propicio para que florezca la democracia.
- d) Consolidación base-cúspide de las capacidades de la sociedad civil: Probablemente la ventaja más importante de las asociaciones intermunicipales es que su construcción exige un movimiento hacia arriba, que parte de las municipalidades en una dinámica institucional base-cúspide. La capacidad política de una determinada municipalidad para negociar su posición dentro de la asociación intermunicipal, es una función de la participación base-cúspide dentro de la municipalidad. Todo el proceso, entonces, refleja las dinámicas de participación que tienen lugar en la base de la comunidad. Una sana participación base-cúspide en las organizaciones comunales y municipales dará como resultado fuertes asociaciones intermunicipales, donde las negociaciones de los escasos recursos naturales y financieros serán pacíficas y conducirán a un desarrollo rural sostenible y productivo.

- e) Instrumentos institucionales dinámicos y flexibles para la entrega de servicios: Las asociaciones intermunicipales son establecidas por las municipalidades donde y cuando sean necesarias, y para objetivos específicos. Cuando ya no son útiles, pueden ser desmanteladas o reorganizadas. En el caso de Lempira Sur, se estableció una asociación intermunicipal llamada AMULESUR, la cual estaba compuesta por 11 municipalidades pertenecientes a la región sur del Departamento de Lempira, y la cual prepararía proyectos para entregarlos a las autoridades del gobierno central. Muchos de estos proyectos se llevaron a cabo. Sin embargo, con el tiempo fue evidente que AMULESUR era demasiado grande para ser funcional y, por lo tanto, se dividió en 3 asociaciones más pequeñas.

Un serio desafío que pone en riesgo la vitalidad de las asociaciones intermunicipales es el hecho de que – dado su enorme potencial como un canal para la proveeduría de servicios – el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) promueve la creación de Unidades Técnicas Intermunicipales (UTIM) como una condición para canalizar cantidades masivas de recursos financieros a las zonas rurales. El obstáculo aquí consiste en el hecho de que esos recursos financieros son preestablecidos desde la cúspide para la construcción de infraestructura que no refleja las prioridades locales; esto tiene serias consecuencias:

- La asignación, por parte del FHIS, de recursos financieros para una *mancomunidad* determinada pone la rendición de cuentas en manos de esa agencia del gobierno central, en lugar de ponerla en manos del electorado;
- La selección de personal para el UTIM también se vuelve una prerrogativa (más o menos visible) del FHIS;
- La infraestructura construida con los fondos no siempre refleja las necesidades locales. Grandes porciones de esos recursos son asignados para la construcción de modernos edificios que son aptos para zonas urbanas pero que chocan con el paisaje rural.

Quinto Eslabón: asociaciones departamentales/provinciales de *mancomunidades*

Este es el primer lugar donde la cadena municipal se encuentra con la cadena del gobierno central. Para ponerlo en otras palabras, este es el momento donde se enfrentan dos dinámicas en conflicto (la que sube de la base a la cúspide y la que baja de la cúspide a la base). Por lo tanto es, probablemente, el punto donde la fortaleza de la cadena municipal podrá ser puesta en tela de juicio. En Honduras, recientemente se estableció una nueva figura institucional, el Consejo de Desarrollo de Lempira (CODELEM), el cual ha enfrentado la resistencia de alcaldes y otros actores locales los cuales lo ven como una construcción cúspide-base que no refleja sus procesos internos.

Cuando las dinámicas municipales (procesos electorales, planificación presupuestaria, planificación política en general, diseño de programas y proyectos, implementación y ejecución) son llevadas a cabo con una fuerte participación civil, las asociaciones intermunicipales serán habilitadas para obtener los mejores resultados en la negociación

con autoridades a nivel provincial o departamental, independientemente de las dinámicas políticas.

Cuando esas asociaciones intermunicipales son fuertes, podrán reducir los costos de programas de política, diseño e implementación de proyectos, así como de rendición de cuentas, y monitoreo y evaluación, de tal modo que permitirán una rentable administración de los escasos recursos presupuestarios provinciales.

La complejidad de este reto es evidente. En muchos países de África y la región de América Latina, los gobernadores a nivel de provincia o departamento son nombrados por el gobierno central. Sin embargo, una gran cantidad de países de esta última región tienen los mecanismos para elegir los gobernadores por medio de voto popular. Cualquiera que sea el caso, los gobernadores a nivel provincial tienden a dar más atención a las autoridades del gobierno central que a los electores; esto es lógico dada la distancia relativa entre esas poblaciones y los gobernadores.

Sexto Eslabón: la asociación nacional de municipalidades

Durante los últimos años han surgido asociaciones nacionales de municipalidades en varios países. Estas experiencias son todavía incipientes y enfrentan varias limitaciones, incluyendo:

- a) Control de las municipalidades rurales por parte de aquellas urbanas: La mayoría de los países del mundo tienen varias ciudades grandes y algunas megalópolis. Dentro de las grandes ciudades, generalmente hay muchas municipalidades que albergan miles, si no millones, de habitantes. La influencia política de estas municipalidades margina a las pequeñas municipalidades rurales - que albergan poco más de unos cuantos miles de personas - cuando se trata de procesos presupuestarios o de toma de decisión política.
- b) Control partidista: Cuando los intereses partidistas interfieren con la toma de decisión política de las asociaciones nacionales de municipalidades, corren el riesgo de dividirse en más de una en perjuicio de la vida municipal. El reto para las asociaciones nacionales de municipalidades es permanecer unidas por encima de rencillas partidarias, y negociar posiciones basándose en las necesidades de la sociedad civil que hayan sido identificadas técnicamente. Cuando las asociaciones se dividen para atender preferencias partidistas, se pone en juego la participación de las municipalidades más pequeñas (especialmente las rurales) en la toma de decisión. Este es el caso de las 3 asociaciones intermunicipales a nivel nacional de Argentina.
- c) Control financiero por parte de actores externos: Dado el potencial político que representan las asociaciones nacionales de municipalidades, los donantes han demostrado mucho interés en financiar estas asociaciones, muchas veces debilitando la capacidad financiera (entendida según se la define en el tercer eslabón) de las mismas asociaciones nacionales, y por ende poniendo en juego la independencia financiera de la asociación y su capacidad de tomar iniciativas de desarrollo inspiradas desde la base. Del mismo modo que el control de las finanzas municipales por parte del gobierno central afecta la calidad del capital financiero que tienen las

primeras (ver la sección sobre la municipalidad), esto pone en duda la calidad del capital financiero de las asociaciones nacionales de municipalidades. Por lo tanto es de vital importancia que las asociaciones nacionales de municipalidades se aseguren de que la porción más grande de sus recursos sea generada por su propia membresía, o sea por las mismas municipalidades.

- d) Comportamiento sindical de comerciantes: En algunos casos, las asociaciones nacionales se convierten en foros para que los alcaldes negocien sus salarios y otros honorarios, así como sus futuros profesionales. Aunque esto es normal porque los alcaldes generalmente son mal-pagados y subutilizados, también es perjudicial para el propósito de una asociación nacional de municipalidades, la cual sería más útil si se dedicara a negociar la presencia de la sociedad civil en los procesos nacionales de toma de decisión. En efecto, ninguna otra instancia política tiene la misma influencia política para negociar con la autoridad de un presidente nacional.

Sin embargo, una asociación nacional de municipalidades ofrece varias ventajas. Una asociación nacional de municipalidades fuerte puede convertirse en un válido interlocutor con las autoridades del gobierno central, hasta llegar el nivel del presidente de una república. Esta extraordinaria capacidad potencial de una asociación nacional de municipalidades es una característica única para el empoderamiento de las familias rurales. Por lo tanto, la familia rural puede influir los procesos nacionales de toma de decisión por medio de la cadena municipal. Esta influencia realza la democracia participativa. Esto significa que las políticas y los programas nacionales serán diseñados desde la base. Esto tiene ventajas políticas, financieras y administrativas:

1. Las ventajas políticas consisten básicamente en el hecho de que la sociedad civil verá sus puntos de vista reflejados en la toma de decisiones nacional;
2. las ventajas administrativas consisten en el hecho de que la calidad del entrenamiento de alcaldes y candidatos para alcalde será mejorada y homogenizada, respetando siempre las necesidades a nivel local;
3. la ventaja financiera de facilitar los procesos de formulación de proyectos, programas y políticas de la base hacia la cúspide por medio de la cadena municipal consiste en que será promovida por actores a nivel local. Por otro lado, los servicios sectoriales (extensión, asistencia técnica, crédito, etc.) pueden ser canalizados por la asociación nacional de municipalidades hasta los niveles más bajos con costos reducidos.

Factores clave para el éxito del proyecto, por ejemplo para que tenga lugar el cambio

Compromiso a largo plazo con el desarrollo rural y apoyo al área de acción

Desde el inicio, el donador (gobierno de los Países Bajos), el gobierno beneficiado (el gobierno de Honduras) y la agencia ejecutora (FAO) reconocieron que la transformación socio-económica, institucional y ambiental necesaria para crear una seguridad alimentaria y un desarrollo rural en Lempira Sur, requería de un compromiso y una inversión a largo plazo. De esta forma, el proyecto original fue diseñado para que tuviera una duración de cinco años con la opción de extenderlo si esa fase se demostraba satisfactoria. Así fue, por lo que se ofrecieron otros cinco años de financiamiento, luego los Países Bajos se retiraron de Honduras con excepción de dar apoyo a actividades relacionadas con la gobernanza. A pesar de esto, la administración del proyecto pudo:

- a. Construir gradualmente un equipo multidisciplinario de personal técnico que no sólo fuera calificado profesionalmente sino que además estuviera dispuesto a adoptar un enfoque educativo y a verse a sí mismo como facilitador de procesos locales y no como un experto en la materia que enseñaría a la población local qué hacer y cómo hacerlo;
- b. Construir gradualmente una relación de confianza y una comprensión de los socios locales y de las relaciones de poder social;
- c. Llevar a acabo experimentación a nivel de campo con los diferentes enfoques para la consolidación base-cúspide de las instituciones, así como el manejo de recursos naturales, para así poder identificar las mejores prácticas partiendo de verdaderos resultados en el campo;
- d. La Representación de la FAO en Honduras desde el inicio había identificado a SDAR como Dependencia Técnica Principal, con el objetivo de promover una perspectiva global dentro del proyecto; sin embargo, durante los 10 años de ejecución del proyecto existió tensión entre las ciencias duras y suaves sobre el equilibrio de prioridades. De hecho, la tensión existía mayormente entre los agrónomos y las otras profesiones. La tensión se extendió a las comunidades ya que los equipos de campo eran mixtos y debían siempre conciliar los aspectos sociales y de producción. Mientras el Consejo de Dirección lograra mantener el equilibrio, esto se mantuvo como una forma de tensión creativa pero, con la división en un proyecto de extensión agrícola financiado por el gobierno y un proyecto de gobernanza financiado por los Países Bajos, al final se perdió esta inter-reacción creativa.

Trabajar en situaciones de vacío institucional puede ser ventajoso

Cuando dio inicio la operación del proyecto, la presencia de instituciones en Lempira Sur estaba limitada a dos ONG, CARE y Catholic Relief Services (CRS), las cuales habían quedado desde el período de los refugiados en los 80. CRS había dado apoyo a

una organización comunal llamada COCEPRADIL (Comité Central Pro Agua y Desarrollo Integral de Lempira) desde los 80s; esta es una exitosa iniciativa comunal para apoyar proyectos de suministro de agua en comunidades remotas. Otra institución importante era la iglesia Católica la cual tenía un sistema de celebradores de palabra muy bien organizado; también había una red de sectas evangélicas. La municipalidad tenía una importancia marginal dada la carencia de descentralización, una dependencia total de fondos del gobierno central y alcaldes que eran parte de la cadena tradicional de clientelismo político. La región tenía una imagen muy negativa del gobierno central y el proyecto tenía que presentarse como FAO o Naciones Unidas para no hacer notar su relación con el gobierno. Como parte de su estrategia para construir legitimidad, el proyecto creó una alianza con el obispo de Copán para que la estructura de celebradores de palabra pudiera cooperar con el proyecto. En la práctica, esto dependía de los sacerdotes locales y sus posiciones eran muy diferentes.

Seleccionando puntos de entrada que atraviesan la diferenciación social

En un primer vistazo, los observadores externos tienden a creer que todos los hogares en una comunidad son igualmente pobres. Sin embargo, un análisis más cuidadoso de la dinámica social inmediatamente refleja el desequilibrio de poder que beneficia sólo a unos cuantos. Frecuentemente existe el riesgo de que las elites locales excluyan a los más pobres de los beneficios de los proyectos de desarrollo que llegan a las comunidades. Por esta razón, muchos proyectos de desarrollo que llegan hasta pequeñas comunidades en zonas rurales, en lugar de resolver la diferenciación social, tienden a perpetuarla al poner los recursos en manos de los más ricos. El programa Lempira Sur enfrentó este problema exitosamente al identificar, como puntos de ingreso, el sistema de cultivo llamado “milpa” (maíz y frijoles) y el huerto casero, los cuales habían sido identificados en la fase de diagnóstico participativo como obstáculos comunes a todos¹¹. Uno de estos ejemplos era que todos los grupos sociales habitaban en casas que seguían un mismo patrón de construcción: la cocina estaba ubicada dentro de la casa y había un desván para almacenar el grano. Las estufas consumían mucha madera y generaban grandes cantidades de humo, el cual ascendía hacia el desván, preservando el grano almacenado y protegiendo contra insectos. Las mujeres y sus niños, especialmente los más pequeños, pasaban gran parte del día inhalando este humo. Esto tenía un efecto

¹¹ El proyecto llevó a cabo durante la fase de diagnóstico un diagnóstico rápido rural de la estructura social de las comunidades y las municipalidades. Esto dio como resultado la identificación de tres grupos sociales distintos, los campesinos sin tierra (25%) que dependían de propietarios de tierras más grandes (más de 20 hectáreas de tierra y 5% de la población) para su supervivencia (ellos les proporcionaban trabajo y tierra para cultivar) y los pequeños agricultores (de 4 a 24 hectáreas de tierra y 70% de la población). Al principio, los más vulnerables eran los pequeños agricultores, ya que no podían depender de los grandes agricultores en caso de problemas. Desde el inicio, el proyecto se enfocó en ese grupo, aunque se daba por entendido que debía responder a las necesidades de un sector más amplio; fue sólo durante la segunda etapa que se desarrolló una oferta especial para los grandes propietarios y, por ende, podía tener un impacto también sobre los campesinos sin tierra. El proyecto nunca pudo entrar en una tercera etapa, donde hubiera sido necesaria una oferta específica para los campesinos que no tenían tierra. También se hizo un análisis de posibles “enemigos” donde se destacaron cuatro grupos de poder: sacerdotes, alcaldes, propietarios de grandes porciones de tierra y maestros, entonces se desarrollaron y aplicaron estrategias específicas para cada sector. Fue aquí donde el proyecto comenzó a trabajar con el gobierno local y la educación.

devastador en su salud; las clínicas locales registraban un 70% de presencias por problemas respiratorios relacionados con el humo en los pulmones. Desde el inicio, el personal del proyecto enfrentó este problema trabajando con la población local para llevar a cabo los siguientes pasos: a) reemplazar el sistema de almacenaje en el desván con silos; b) reemplazar las estufas existentes con variedades mejoradas y ubicarlas en el porche para que el humo no se acumulara dentro de la casa; c) reorganizar la casa para que los padres y los niños durmieran en cuartos separados, y cementar y pintar las paredes y los pisos; d) estos pasos exigían cambiar el sistema de la milpa para que la producción aumentara y se hiciera más fiable y la compra de silos valiera la pena; e) asegurarse de que los silos estuvieran disponibles a precios aceptables; f) facilitar la organización de los agricultores y los productores de silos para que pudieran negociar precios y entregas a tarifas acordadas; g) y crear sistemas financieros que fueran operados localmente para que los fondos necesarios para que funcionara el sistema estuvieran disponibles en el momento correcto y a tasas de interés aceptadas.

Conforme las comunidades se organizaban para enfrentar sus prioridades, ya fueran económicas (grupos de artesanos, agricultores, finqueros, etc.) o sociales (escuelas, agua, calles, etc.) o mixtos (grupos de mujeres, bancos comunales, etc.), se hizo más evidente la necesidad de una estrategia de desarrollo comunal. Como resultado, el proyecto fomentó la creación de *Consejos de Desarrollo Comunitario (CODECO)*, los cuales estaban compuestos por representantes de cada grupo de interés activo. Dada la diversidad de organizaciones, los Consejos de Desarrollo Comunitario también adquirieron diversos perfiles y surgieron nuevos líderes. Es importante hacer notar que, como una estructura de representación basada en grupos de interés, los CODECO tendían a escapar a la politización y la cooptación de intereses clientelistas externos, como solían ser los delegados del alcalde o los patronatos. No había elecciones generales, lo cual limitaba las posibilidades de demagogia, politización y clientelismo. Al mismo tiempo surgieron organizaciones sectoriales que crecieron más allá de la comunidad hasta llegar a la Municipalidad y aún más lejos (los comités del agua se unieron a COCEPRADIL, por ejemplo); los finqueros y agricultores se unieron a organizaciones municipales; los clubes de ahorros se afiliaron a cooperativas regionales; etc. Dentro de este marco, el patronato, si sobrevivía, debía lidiar en contra de muchas estructuras locales.

Dotados de medios a raíz de la consolidación base-cúspide de sus capacidades políticas, los CODECO se convirtieron en la plataforma local para la toma de decisiones. Sin embargo, dadas sus limitadas economías de escala y en reconocimiento de la creciente importancia de la Municipalidad como resultado de la descentralización de las políticas de gobierno, muy pronto se hizo necesaria la construcción de vínculos a nivel Municipal. De ahí la necesidad de que emergieran los Consejos de Desarrollo Municipal, no como estructuras implantadas desde el exterior, sino como un crecimiento orgánico natural de procesos comunales que maduran.

Estableciendo alianzas estratégicas

Desde el principio, el proyecto estableció una alianza estratégica con el obispo. Esto no fue tan fácil a nivel local con los sacerdotes. En cambio, la estructura del “celebrador de la palabra” respondió positivamente a la oferta del proyecto. El complemento económico que el proyecto ofrecía a los problemas sociales era justo lo que les hacía falta. Desafortunadamente, esto generó problemas con los sacerdotes locales quienes, al igual que los otros agentes locales de poder, tenían dificultad para ajustarse a una estrategia de desarrollo que implicaba una pérdida de padrinazgo y la constante necesidad de ganar liderazgo dando respuestas concretas a problemas concretos. De nuevo, al igual que otros agentes locales de poder, aquellos sacerdotes que entendieron la lógica del enfoque del proyecto (como la institucionalización de procesos de toma de decisión) se convirtieron en sus más fuertes aliados. El obispo generalmente se excusaba por la falta de entrenamiento en desarrollo de sus sacerdotes rurales y, mientras él se mantuviera activo, los problemas se resolvían. Conforme se enfermaba cada vez más durante el período del proyecto, aumentaron las tensiones con algunas secciones de sacerdotes ya que los líderes informales tendían a dar prioridad a aquellas actividades que contribuían al crecimiento material de sus seguidores.

Usando herramientas constitucionales para promover la participación

El proyecto promovió el uso de herramientas constitucionales tales como el plebiscito, el referéndum, etc. cuando las comunidades necesitaban resolver temas que pudieran provocar enfrentamientos. Por ejemplo, los poderosos y ricos productores de ganado de la Municipalidad se oponían a la idea de prohibir el uso de fuego en la agricultura y la ganadería; el alcalde, con apoyo del CODEM, decidió llevar a cabo un referéndum municipal cuyo resultado se convertiría en ley municipal. El mayor terrateniente y cacique de la Municipalidad estaba seguro de poder manipular a la población local para que votaran a favor del uso de fuego en la agricultura y ganadería, así que acordaron llevar a cabo el referendo y todos prometieron respetar el resultado. El alcalde y el Comité Municipal del Medio Ambiente con el apoyo del sacerdote local y el hijo del cacique tradicional motivaron a la población para que votara a favor de la orden local que prohibía el uso de la quema, mientras el cacique motivaba a sus seguidores con incentivos financieros. El plebiscito se ganó con una mayoría de más del 75% y se frenó el poder del cacique¹².

¹² Este mismo cacique había expulsado su rival cinco años antes y se había opuesto al proyecto de tal manera que había tenido que trasladar su oficina fuera de la Municipalidad. En ese entonces era la comunidad más abandonada y deforestada de la región pero, después del plebiscito, se dio un cambio físico (se repararon y pintaron las casas que habían sido abandonadas desde hacía mucho tiempo) conforme nacía un nuevo orgullo cívico.

No dar regalos

En la zona rural de Honduras, como es común en tantos otros países, algunas iniciativas para la mitigación del hambre han sido corrompidas por estructuras clientelistas de poder como parte de los mecanismos para controlar la población rural durante los procesos electorales. La ayuda estaba condicionada por la lealtad política y personal. La dependencia y la pasividad que esto genera en la población se han convertido en uno de los más grandes obstáculos para que los pobres se apoderen de su propio desarrollo. Desde sus inicios, el proyecto trató de cambiar esta cultura en Lempira y de introducir el concepto de la construcción de activos bajo el control de la población. Esto implicaba la eliminación de donaciones, incluso de la asistencia alimentaria. Sin embargo, la población no puso objeciones. Parte de esta estrategia fue rehusarse a dar incentivos materiales para la adopción de nuevas prácticas en la utilización de la tierra, algo que fue criticado inclusive dentro de la FAO.

El mayor incentivo que ofrecía el proyecto era la asistencia técnica y el entrenamiento. Basándose en una estrategia donde los propietarios de hogares probaban nuevas ideas en sus propios campos y jardines, el proyecto garantizaba asistencia técnica e insumos como semillas, plantas, etc. Estos insumos no eran gratuitos; tenían un precio, pero el dinero no regresaba al proyecto, sino que era utilizado para crear grupos de ahorros para que el capital acumulado pudiera ayudar a crear una cultura de ahorro e inversión basada en el control y la toma de decisión local. Este enfoque fue criticado por aquellos que se habían beneficiado del enfoque tradicional de dar regalos, pero el proyecto llegó deliberadamente a las comunidades que nunca habían recibido asistencia. Ahí la respuesta a la oferta del proyecto era, por lo general muy positiva y, conforme tuvo lugar el impacto en los hogares y en la milpa, las otras comunidades y los líderes que inicialmente habían rechazado la oferta del proyecto regresaron pidiendo asistencia. Las comunidades que eran más resistentes al enfoque, al final fueron las que más exitosamente adoptaron el cambio, una vez que se decidían a darle su apoyo. Inclusive el cacique que se había opuesto a la eliminación de la quema se dirigió al proyecto para pedir asistencia técnica, después de haber perdido el plebiscito. Desde entonces este enfoque ha sido reconocido como un elemento clave para la construcción de la apropiación local de los instrumentos del proyecto.

Hallazgos

1. La descentralización y el enfoque base-cúspide

El éxito de los procesos de descentralización en zonas rurales depende de la creación simultánea de sistemas viables de producción sostenible dentro y fuera de la finca, así como de la consolidación base-cúspide de las capacidades institucionales, desde la familia hasta los niveles comunales y niveles superiores para evitar, entre otros, el riesgo de que las elites locales capturen los beneficios y para garantizar la pertinencia de los servicios ofrecidos por parte de las unidades locales del gobierno y de otros dentro de la cadena municipal.

2. El enfoque base-cúspide y la sostenibilidad ambiental

2.1 En vista de que las familias rurales son los principales usuarios de los recursos naturales, las estrategias para su manejo sostenible deben comenzar a nivel del hogar y ascender a través de la comunidad hasta el nivel de las cuencas hidrográficas.

2.2 Prácticas históricas como la tumba, roza y quema, ya no son sostenibles por un número de factores (ver introducción). Su sustitución requiere de la validación en el hogar de prácticas agrícolas alternativas por parte de sus miembros, los cuales reflejan condiciones sociales y ambientales locales; por esta razón, no pueden ser diseñadas en laboratorios lejanos. Su réplica puede, una vez validadas estas prácticas alternativas, ser impulsada a través de organizaciones de productores, estructuras comunales y la cadena municipal.

3. La seguridad alimentaria, el manejo de recursos naturales, proyectos, planificación a largo plazo y el enfoque base-cúspide

3.1 El programa Lempira Sur demuestra que la consolidación base-cúspide de las capacidades institucionales puede ser una estrategia exitosa para lograr la seguridad alimentaria siempre y cuando sea acompañada de asistencia para adoptar estrategias viables de uso sostenible de la tierra y para el manejo sostenible de los recursos naturales aún en el contexto de procesos de descentralización todavía incipientes y frágiles.

3.2 La consolidación base-cúspide de las capacidades institucionales se refiere a procesos de mediano y largo plazo que deben enfrentar patrones de desigualdad con raíces económicas y sociales dentro de las comunidades. Esto sólo se puede lograr paulatinamente al trabajar con grupos de interés auto referenciados dentro de la comunidad para discutir prioridades locales que hayan sido identificadas conjuntamente, y requiere de facilitación por medio de asistencia técnica y entrenamiento con énfasis en procesos participativos, los cuales deben ser coordinados con ayuda externa de otros proyectos que acompañan los procesos y que están presentes a nivel local.

3.3 El requisito de que el personal del proyecto residiera en Lempira Sur, una región que no tenía ni siquiera los servicios ni la infraestructura básicos, hacía difícil la identificación de personal (con las calificaciones profesionales adecuadas y, sobre todo, con deseos de adoptar un enfoque educativo y de verse a sí mismos como

facilitadores de procesos y no como *expertos*) y causó grandes tasas de rotación entre el personal asignado al proyecto por el gobierno. Sin embargo, con el tiempo y con una interacción abierta y activa, nació un espíritu de equipo entre un grupo central de 20 elementos.

4. La cadena municipal

- 4.1 La participación de las comunidades en la toma de decisión municipal, incluyendo procesos presupuestarios y de planificación, requiere de mecanismos institucionales adecuados (el programa Lempira Sur se apoyó en un consejo de desarrollo municipal con una membresía ampliada), los cuales deben ser desarrollados de acuerdo a las condiciones locales, ya que los que generalmente existen tienden a ser ineficientes.
- 4.2 Para que las municipalidades ejerciten su papel clave en: a) la transformación de los escenarios institucionales y ambientales de las zonas rurales y b) la re-consolidación de los estados-nación, necesitan posicionarse al centro de una *cadena municipal* que vincula la familia rural, por medio de las organizaciones comunales, con niveles municipales, intermunicipales y aún más altos de los procesos nacionales de toma de decisión.
- 4.3 La cadena municipal tiene la mejor posición para coordinar la entrega de servicios agrícolas como extensión, asistencia técnica por medio de varios mecanismos incluyendo el suministro directo, externalización, privatización, etc. Dadas sus economías de escala, las asociaciones intermunicipales son los lugares indicados para el suministro de servicios.

5. Asuntos financieros y descentralización

- 5.1 Como un resultado, entre otros, de la liberalización del comercio, de la competencia de empresas agrícolas que operan con grandes economías de escala, así como de crecientes cuotas de mercado de las cadenas de supermercados, la rentabilidad de las fincas pequeñas se ha reducido constantemente desde hace algunas décadas, obligando a miles de habitantes rurales en edad de trabajar a obtener sus salarios por medio de actividades no-agrícolas. Esta tendencia ha aumentado considerablemente la migración, creando un efecto demográfico que deja sólo niños y ancianos en las zonas rurales.
- 5.2 El grado hasta donde la sociedad civil ejercita la rendición de cuentas (por ejemplo, la capacidad política de las municipalidades) es una función de la proporción de fondos municipales (la capacidad financiera de las municipalidades) que provienen de contribuciones locales.
- 5.3 Por el contrario, la transferencia de fondos destinada a objetivos específicos a nivel central (como por ejemplo los fondos sociales) tienden a perpetuar la captación de los beneficios de la descentralización por parte de las elites locales.

Implicaciones políticas

1. Los proyectos para facilitar la consolidación base-cúspide de las capacidades institucionales para el manejo de los recursos naturales deben iniciar con la familia en la finca y construirse desde ahí;
2. La consolidación de la gobernabilidad local es un elemento importante de las estrategias de construcción de naciones en países que han sido seriamente afectados por las políticas relacionadas con el ajuste estructural incluyendo las reducciones presupuestarias de las instituciones sectoriales;
3. Es conveniente que los servicios de extensión agrícola sean suministrados dentro de un marco institucional que esté sujeto a supervisión local y rendición de cuentas donde la cadena municipal desempeña un papel principal y deberían ser asignados los recursos necesarios a tal efecto;
4. Es de crucial importancia reestablecer la rentabilidad ambiental, social y económica de las zonas rurales para: a) invertir las tendencias de emigración y mejorar el bienestar de los pobladores locales, así como para: b) restaurar las capacidades financieras de las instituciones locales;
5. Será difícil obtener un uso racional de los recursos naturales mientras los costos reales no sean pagados por el usuario final, el consumidor. Para este propósito la inclusión del pago por servicios ambientales es fundamental si se quiere motivar a la población para que maneje la base de recursos naturales de manera sostenible;
6. Deben construirse las capacidades para manejar los instrumentos catastrales y otros relacionados con el aumento de los impuestos locales, incluyendo los impuestos a las remesas, en los niveles municipales o sobre-municipales para poder construir la independencia financiera y la rendición de cuentas a los ciudadanos por parte de las instituciones locales.

Principales lecciones aprendidas

Provocando el cambio

Proyectos como el de Lempira Sur requieren y conllevan cambios significativos para que puedan tener un impacto perdurable. Sin embargo, esto también causa mucha resistencia en diferentes sectores. Los factores que inducen el cambio, por lo tanto, son un ingrediente principal para que el proyecto sea exitoso. En el caso de Lempira Sur, tales factores – los cuales se discutieron anteriormente en este documento – fueron:

- Compromiso a largo plazo con el desarrollo rural y apoyo a la zona de acción
- Seleccionar puntos de entrada que atraviesan la diferenciación social
- Establecer alianzas estratégicas
- Usar herramientas constitucionales para promover la participación
- No dar regalos

La cadena municipal se encuentra óptimamente posicionada para vincular a los productores rurales pobres y a sus familias con los niveles más altos en la toma de decisión

Es de conocimiento general que, cuanto más cerca estén las instituciones con respecto a sus usuarios, más efectivas serán. Este conocimiento general se conoce en jerga técnica como *principio de subsidiariedad*¹³. En el contexto latinoamericano, así como en tantos otros, las instituciones que están más cercanas a la sociedad civil son las municipalidades. Sin embargo, aunque por un lado, las municipalidades rurales son demasiado *pequeñas* para influir las decisiones a nivel del gobierno central, por otro lado son demasiado *grandes* para llegar a todas las familias, sobre todo aquellas que habitan en zonas rurales remotas. Por esta razón, es necesario construir una cadena para poder conectar a los productores rurales y a sus familias con las instituciones comunales (*representacionales*) en sus aldeas y, por medio de ellas, con los procesos municipales de toma de decisión y, todavía más hacia arriba, con las asociaciones intermunicipales regionales y luego con las asociaciones nacionales de municipalidades, las cuales luego serán habilitadas para establecer un diálogo entre iguales con los entes tomadores de decisión del gobierno central.

¹³ El principio de subsidiariedad consiste básicamente en la idea de que los problemas deben resolverse al nivel en donde surgen y sólo deben ser llevados a niveles más altos como una función de la complejidad que acarrear

La relación entre el fortalecimiento de capacidades de las instituciones locales, la seguridad alimentaria y el manejo de los recursos naturales comienza en la parcela familiar

La mayoría de las veces, los recursos naturales son la principal fuente de ingresos de las familias rurales (esto cuando no son la única fuente de alimento en las mismas comunidades pobres que viven en o cerca de los bosques, especialmente). Dada la escasez de recursos financieros que normalmente reciben las municipalidades por parte del gobierno central, cada vez más las municipalidades dependen de los impuestos que perciben localmente. Sin embargo, la capacidad que tienen las poblaciones locales para contribuir financieramente a la base de impuestos municipal depende en gran parte del uso que dan a los recursos naturales así como de los ingresos percibidos por actividades económicas *alternativas* (fuera de la finca). Estos recursos raramente son suficientes para satisfacer sus necesidades y sus medios de vida. Este es probablemente el mayor obstáculo para el desarrollo de la vida municipal rural.

El manejo de las cuencas hídricas requiere de estructuras de gobernanza que vayan más allá de la división política territorial

Las cuencas a menudo traspasan las fronteras administrativas y hasta las fronteras nacionales. Históricamente, las sociedades indígenas dependían de estos ecosistemas para su organización económica y social. Durante los períodos coloniales y post-coloniales, los pobladores generalmente no conocían estos sistemas ni su relación, e importaban sus modelos de utilización de la tierra desde sus países de origen, ahuyentando la población indígena a zonas marginales. Esto ha dejado como herencia una falta de visión de conjunto de las cuencas entre los pobladores, como reveló el Diagnóstico Rural Participativo que se llevó a cabo con facilitadores de un proyecto de la FAO y con productores rurales que se han asentado a lo largo del Río Grande en el norte de Argentina. No tienen conocimiento de la relación que existe entre el origen de la cuenca en el altiplano boliviano y la forma como se comporta el río más abajo. Debido a esta falta de visión de conjunto, en lugar de enfrentar el verdadero problema, los habitantes tienden a generar conflictos con sus vecinos de más arriba, y a atribuirles la culpa por la falta de agua en lugar de enfrentar el verdadero problema conjuntamente. En las comunidades indígenas generalmente hay una mayor conciencia ambiental pero con un sentido de inutilidad sobre la capacidad que tienen las personas para hacer algo respecto de la situación, como descubrieron los recientes DRP llevados a cabo en México, Guatemala y Honduras.

El riesgo es manejado más efectivamente por la cadena municipal

Cuando el Huracán Mitch golpeó América Central, el Programa Lempira Sur estaba apenas comenzando su segunda etapa de operación, o sea su sexto año de implementación total. No fue sólo el limitado impacto que tuvo el huracán en la zona del proyecto lo que puso a la región en el centro de la atención nacional, sino el hecho de que las comunidades locales, por medio de las autoridades Municipales, hubieran organizado la ayuda alimentaria para las víctimas del huracán. Lempira Sur había sobrevivido a *El*

Niño y a las inundaciones del huracán Mitch con un sobrante de grano. El gobierno y la comunidad de donantes tomaron nota de esto y, como resultado, se hicieron una serie de solicitudes de asistencia a la FAO, entre las cuales a Noruega, los Países Bajos y la Comunidad Europea, para llevar la experiencia de Lempira a otras regiones y otros proyectos en el país.

Hacia el final del proyecto de emergencia post-Mitch financiado por los Países Bajos, una misión de evaluación repasó las lecciones aprendidas¹⁴. Una conclusión esencial de la misión fue que, donde el capital social estaba en su lugar, las comunidades estaban bien preparadas para responder a la crisis, tanto durante los momentos de emergencia post-desastre y en la fase de rehabilitación. En Lempira, la construcción de capital social había sido parte de la estrategia del proyecto de Lempira Sur. ¿Qué hubiera sucedido en Lempira si hubieran caído 2,000mm de lluvia en 2 ó 3 días en lugar de 800mm? Es todo un misterio, pero a diferencia de otras regiones donde hubo precipitaciones similares, este evento climático extremo tuvo poco impacto. Esto en parte se atribuye a:

- a) El papel de la comunidad y de la municipalidad en dar avisos y asistencia en el primer nivel. Esto sólo fue posible gracias a la consolidación de tales estructuras como el CODECO a nivel submunicipal;
- b) El éxito de las prácticas de manejo de las laderas como el *Quesungual* (acentuando una mayor cobertura de la tierra en todo momento por medio del uso de rastrojo como abono y agro-silvicultura basada en la dispersión de árboles y arbustos), el cual había sido desarrollado por las comunidades con la asistencia del proyecto y el rol de los líderes de cambio en las estructuras comunales.

En el caso de Lempira, se puso énfasis en la administración del agua de la tierra y eso fue tan eficiente para las sequías como para las inundaciones. Esto es relevante en tales ecosistemas ya que la sequía tiende a ser interrumpida por las inundaciones, como sucedió en esta ocasión.

Los procesos de descentralización requieren de fuertes instituciones a nivel subnacional

La transferencia de responsabilidades a las autoridades de nivel local exige que primero se construya la capacidad política, administrativa y financiera de la estructura municipal.

¹⁴ Revisión ex-post de la articulación entre levantamiento de la demanda y formulación de programas en el proyecto GCP/HON/024/NET “Apoyo a iniciativas locales de reconstrucción y Transformación Rural” por Tomás Lindemann, Elías Suazo e Ian Cherrett; diciembre 2002