

## **CAPITULO I. MARCO CONCEPTUAL**

### **1.- Enfoques de Desarrollo Sustentable.**

El funcionamiento milenario de la biosfera ofrece un ejemplo modélico del sistema que se comporta de modo globalmente sostenible. El hecho que la tierra sea un sistema abierto en energía, pero cerrado en materiales, unido a que sea más fácil convertir materiales de la corteza terrestre en energía, que energía en materiales, hacen del manejo de estos últimos el principal problema de una gestión sostenible. Las transformaciones de materiales y energía que se operan en el caso de la fotosíntesis resultan ejemplares con vistas a una gestión sostenible de recursos desde cuatro puntos de vista (Naredo,1998):

- La energía necesaria para construir o producir procede de una fuente que a escala humana puede considerarse inagotable, asegurando así la continuidad del proceso. A la vez que tal utilización no supone un aumento adicional de la entropía en la tierra, sino la desviación hacia los circuitos de la vida de una energía que de todas maneras iba a degradarse.
- Los convertidores (las plantas verdes) que permiten la transformación de la energía solar en energía de enlace, se producen utilizando esa misma fuente de energía renovable, sin necesidad de recurrir a energías derivadas de desorganizar los stocks de materiales existentes en la tierra y originar problemas de contaminación.
- El proceso de construcción mencionado se apoya fundamentalmente en sustancias muy abundantes en la tierra.

- Los residuos vegetales originados, tras un proceso de descomposición natural, se convierten en recursos fuente de fertilidad, al incorporarse al suelo en forma de humus, cerrándose así el ciclo de materiales vinculado al proceso.

Los problemas de la incidencia de la ciudad sobre su entorno y sobre las propias condiciones de vida de sus habitantes son tan viejos como la misma ciudad. Pero la enorme expansión de las ciudades propia del siglo XX y la mutación observada en su comportamiento, originaron problemas ambientales sin precedentes en dimensión y características. La fisiología de las modernas conurbaciones, se ha caracterizado por apoyar sus progresivas aglomeraciones de población sobre una creciente exigencia per cápita de agua, energía, de materiales y emisión de contaminantes. Este salto en la cantidad de recursos demandados y de contaminantes emitidos es enorme con relación a las formas antiguas de urbanización. El funcionamiento de las actuales conurbaciones requiere un uso directo e indirecto muy notable de energía exosomática, es decir, ajena al organismo humano, para mantener el trasiego horizontal masivo de materiales, personas e información que requiere su funcionamiento diario (Naredo,1999).

De esta manera, las ciudades del mundo y las metrópolis sufren un estado de subdesarrollo ecológico. Estas condiciones limitan los beneficios que los asentamientos urbanos pueden proveer a sus residentes mientras causan una disrupción de los ecosistemas naturales. La concentración de personas y la actividad industrial ha producido un síndrome en el cual la ciudad y la vida urbana ha sido vista como inherentemente antiecológica. Más profundamente, la

ciudad pasa a ser vista como el artífice de la victoria del orden humano sobre el orden natural. Este punto de vista de la ciudad inhibe el establecimiento de una forma de habitat humano que se integre en una manera sostenible con el mundo natural (Brugmann, 1993).

El crecimiento heterogéneo y exógeno de los espacios regionales al interior de los países latinoamericanos, sometido, además, a la dependencia económica, no ha cambiado el atraso de los sectores rurales y ha llevado a la concentración de altos porcentajes de la población en determinadas ciudades, polos de desarrollo que se han constituido acrecentando la contradicción ciudad – campo. Sin embargo, la mayoría de las ciudades latinoamericanas conforman núcleos medianos y pequeños en los que la delimitación territorial entre la ciudad y la zona rural se dificulta (PNUD,1997).

Max-Neef (1998) caracteriza en las dimensiones política, social y económica la crisis latinoamericana:

- En lo político, la crisis se ve agudizada por la ineficacia de las instituciones políticas representativas frente a la acción de la élites de poder financiero, por la internalización creciente de las decisiones políticas y por la falta de control que la ciudadanía tiene sobre las burocracias públicas. Contribuyen también a la configuración de un universo político carente de fundamento ético, la tecnificación del control de la vida social, la carrera armamentista y la falta de cultura democrática arraigada en las sociedades latinoamericanas.

- En lo social, la creciente fragmentación de identidades socioculturales, la falta de integración y comunicación entre movimientos sociales, la creciente exclusión social y política y el empobrecimiento de grandes masas, han hecho inmanejables los conflictos en el seno de las sociedades, a la vez que imposibilitan las respuestas constructivas a tales conflictos.
- En lo económico, el sistema de dominación sufre actualmente cambios profundos, donde inciden de manera sustancial la mundialización de la economía, el auge del capital financiero con su enorme poder concentrador, la crisis del Estado de Bienestar, la creciente participación del complejo militar en la vida económica de los países, y los múltiples efectos de las sucesivas oleadas tecnológicas en los patrones de producción y consumo.

### **1.1.- El Desarrollo Humano.**

El pensamiento antropocéntrico, construido sobre la ilusión de que la especie humana es la única dueña de la creación, terminó rompiendo muchos de los equilibrios naturales esenciales para la propia subsistencia humana. Porque siendo el último y posiblemente el más frágil eslabón en la cadena evolutiva, el hombre se comporta como si tuviera toda la fuerza de ésta. Así lo indican todos los desajustes planetarios que a todos nos afectan. Comenzando por el cambio climático, la contaminación incontrolada, las alteraciones en la fauna y en la flora terrestres, el conflicto creciente por el agua, la desertificación y la incertidumbre sobre su seguridad alimentaria que se cierne dramáticamente sobre dos tercios de la humanidad (Calderón, 2000).

Max Neef (1998) plantea que un *desarrollo a escala humana* apunta hacia una necesaria profundización democrática. Al facilitar una práctica democrática más directa y participativa puede contribuir a revertir el rol tradicionalmente semipaternalista del Estado latinoamericano, en rol estimulador de soluciones creativas que emanen desde abajo hacia arriba y resulten, por lo tanto, más congruentes con las aspiraciones reales de las personas. Un mundo cada vez más heterogéneo por su creciente e inevitable interdependencia, la aplicación de modelos de desarrollo sustentados en teorías mecanicistas, acompañados de indicadores agregados y homogeneizantes, representa una ruta segura hacia nuevas y más inquietantes frustraciones. Un desarrollo a escala humana, orientado en gran medida hacia la satisfacción de las necesidades humanas, exige un nuevo modo de interpretar la realidad. Obliga a ver y a evaluar el mundo, las personas y sus procesos, de una manera distinta a la convencional. Del mismo modo, una teoría de las necesidades humanas para el desarrollo, debe entenderse justamente en esos términos, como una teoría para el desarrollo.

El ser humano desarrolla armónicamente sus potencialidades cuando enriquece su sensibilidad, capacidad de raciocinio y voluntad. Para esto debe satisfacer sus necesidades biológicas, bio-sicológicas, psicológicas, sico-sociales y sociales. Encontrar la manera adecuada de satisfacerlas es cada día una tarea más compleja y urgente en la medida que el ser humano actual organiza su vida en función de objetivos de corto plazo y su

conducta esta muy influida por la ansiedad y la angustia. Estas necesidades deben entenderse como fines y como recursos potenciales que permiten satisfacer otras necesidades. De hecho para satisfacer las necesidades biológicas se requiere de la creatividad y del entendimiento, para alcanzar la salud psicológica es vital contar con un medio que entregue afecto, una participación efectiva facilita el trabajo colectivo, mientras la solidaridad ayuda a superar las crisis emocionales y económicas (Yurjevic, 1997).

En este sentido y desde la perspectiva del Desarrollo desde la Base, Jaramillo, (1997) propone condiciones y criterios para generar un proceso de desarrollo sustentable en el tiempo, si el proceso se genera desde las mismas personas y grupos que deben recibir los frutos de este desarrollo. Estas son:

- La producción de bienes materiales no basta para que se obtenga desarrollo.
- La durabilidad del proceso de desarrollo depende no sólo de lo que pase con las cosas, sino también de lo que suceda con las personas.
- Sin la participación real de los grupos de base no es posible un proceso estable de desarrollo.
- Aunque es indispensable, la acción del gobierno no es suficiente para lograr un proceso de desarrollo que sea duradero.
- Sólo hay desarrollo de los grupos de base si estos, de simples beneficiarios, se convierten en actores.

- La maduración de los pobladores como actores de su propio desarrollo es factible en la medida que se den ciertas condiciones, tales como : no es posible desarrollarse como actor social si se actúa solamente en forma individual, incorporar la dimensión de la mujer en los programas de desarrollo, considerar el enfoque tecnológico, la presencia de instituciones que ayuden y favorezcan el desarrollo desde la base, la constitución de sujetos sociales.

## **1.2.- El Enfoque Sistémico.**

### **a) La aplicación de la teoría de sistemas.**

La ciencia moderna para conocer, aprehender e intervenir la naturaleza, ha utilizado el enfoque cartesiano- reduccionista, el que divide y subdivide la realidad en partes independientes entre sí, cada una de las cuales pasa a constituir unidades elementales de investigación. De esta manera, la ciencia , a través de un método de investigación atomista, plantea aproximarse a la comprensión de los procesos observados.

Al respecto Von Bertalanffy, planteó que la aplicación del procedimiento analítico de investigación, que caracteriza al enfoque reduccionista, sólo es pertinente de ser aplicado si se cumplen dos condiciones: la primera es que la interacción entre las partes constituyentes del objeto sea igual a cero, o que el grado de interacción sea tan bajo y débil, que pueda ser despreciada en términos analíticos. Sólo de esta manera es posible separar los componentes o partes del objeto para estudiarlos aisladamente, en forma lógica y

matemática. La segunda condición señala que las relaciones que describen el comportamiento de las partes sean lineales: sólo de esta forma queda satisfecha la condición de aditividad, de manera que una ecuación capaz de describir la conducta de la totalidad del objeto tiene la misma forma que las ecuaciones parciales que describen la conducta de las partes. Así, los procesos parciales pueden ser superpuestos para obtener el proceso total (Venegas y Siau,1994).

Por otro lado, a medida que los objetos o sistemas de estudio van siendo más complejos, es decir, están constituidos de mayor número de partes, las interrelaciones entre ellas son más complejas y , la variedad aumenta (entendiendo como variedad al número de estados distintos capaces de alcanzar un sistema o un componente). La explicación a los fenómenos observados a través de sus conductas sólo es posible de describir si incluimos en el análisis al entorno que los rodea y sus complejidades internas.

Por lo tanto, se plantean enfoques para el conocimiento que incluyen a la totalidad de los estudiado. Es decir, se plantean problemas de organización, fenómenos no descomponibles en acontecimientos locales independientes, con interacciones dinámicas manifiestas en la conducta de las partes o en una configuración superior de varios órdenes, no comprensibles por la interpretación de sus respectivos elementos aislados. La Teoría General de Sistemas, a través de su enfoque holístico e integrador se presenta como una

herramienta científica para el conocimiento del comportamiento de los objetos dinámicos con interés de estudio (Arnold y Osorio,1998)

**(b) La economía ecológica.**

El marco conceptual de la economía ecológica ofrece una redefinición de algunas premisas del pensamiento neoclásico de modo que la sustentabilidad sea posible. Para este efecto se propone que la teoría económica acepte que el proceso de extracción de energía y materia del ecosistema, la producción de bienes y servicios, la polución y depredación son parte de un fenómeno que se ha denominado “transumo” (throughput). Por lo tanto, se trata de un flujo de energía y materia, que se inicia con su extracción de alto valor potencial de trabajo del ecosistema, continúa con la transformación de dicho input en bienes de consumo, capital y servicios por la economía, para finalizar con introducción de desechos y materia degradada en el ecosistema. El flujo unidireccional tiene dos dimensiones básicas: su escala y su distribución. Mientras la última debe ser asignada por el mercado, la primera debe ser definida socialmente, para así garantizar una distribución intergeneracional equitativa de los servicios del medio ambiente y de la economía. Plantea también, que el volumen de la población y la distribución del ingreso deben determinarse por la voluntad social de modo que la eliminación de la pobreza no signifique aumentar la extracción de energía primaria del ecosistema (Yurjevic,1996). Se proponen tres criterios operativos:

1. Utilizar el mecanismo del control social para garantizar la macro-estabilidad permitiendo que operen los mecanismos del mercado en el contexto de ciertos parámetros predefinidos; así, se busca sacrificar al mínimo la libertad individual.
2. Mantener un importante margen de seguridad entre la actual carga que la economía ejerce sobre el medio ambiente y la capacidad de tolerancia máxima del ecosistema.
3. Intentar permanentemente disminuir la extracción de energía primaria de la biosfera.

**(c) La gestión del territorio urbano-rural bajo principios ecosistémicos.**

Hace 2500 años, Demócrito, expresó en una sentencia mínima la esencia de la visión sistémica: *“todo está en todo”*, lo que equivale a decir: todo está relacionado con todo. Contemporáneamente se entrega este mismo concepto reiterado: *“ todo está en todo y nada es completo sin todo lo demás”* .En esa interacción de todo con todo está igualmente el real sentido del concepto de globalización. Que no puede ser reducido exclusivamente a la desaparición de fronteras para el comercio entre naciones. La Naturaleza es, *per se*, la máxima expresión de la interdependencia global. El propio enfoque sistémico nos indica que el concepto de “desperdicio” es el resultado de una deformación mental del hombre. Porque la lección permanente que nos dicta la Naturaleza es que lo que en ella sobra a alguno de sus agentes, es materia vital para la supervivencia de otros. Lo cual reafirma la validez de la visión sistémica, multidisciplinaria e

interdisciplinaria en que se retroalimentan todas las ramas del conocimiento (Calderón, 2000).

En particular y referido a las ciudades, Rueda (1998) resalta dos características especiales de los ecosistemas urbanos:

- El volumen de energía que viaja por fuera de los organismos vivos, la energía que hace funcionar el sistema y la enorme movilidad horizontal que permite explotar otros ecosistemas a distancias más o menos alejadas.
- La gran complejidad que llegan a atesorar con la inclusión de multitud de artefactos culturales portadores de información.

La mayor parte de la energía endosomática (la que viaja por el interior de los organismos vivos), se extrae de los sistemas agrícolas, que hacen que los sistemas urbanos sean heterotróficos desde el punto de vista de la producción. El mantenimiento de la complejidad de los sistemas urbanos se fundamenta en el ingente consumo de energía exosomática (la que viaja por el exterior del cuerpo), se apoya también en la explotación de recursos ubicados en espacios más o menos lejanos, en la explotación de estructuras en principio menos complejas que verán aumentar su simplicidad. La explotación se concentra, entre otras cosas, en aportación y concentración en el sistema de la materia y la energía necesaria para su reproducción, y si es el caso, en el aumento de su complejidad.

En las ciudades, la información está organizada de diversas maneras y se manifiesta de forma compleja. Así como la materia y la energía pueden medirse en unidades sencillas y objetivables, no sucede lo mismo en el momento de aprehender información. Los intentos de medir la información y sus flujos a través de las unidades monetarias y/o energéticas o incluso los que se derivan de la misma teoría de la información, no han tenido resultados suficientemente satisfactorios. Cualquier trabajo realizado, cualquier intercambio de energía, implica un aumento equivalente de información potencial (Rueda,1998).

De esta manera, y en el mismo sentido se puede concebir el concepto sobre *metabolismo de las ciudades (o urbano)* el cual permite determinar las exigencias regulares de alimento, agua, materias primas, gente y combustible, y el posible impacto de su empleo en la biosfera. Así y de acuerdo a su forma de relacionarse con la naturaleza, las ciudades pueden realizar un metabolismo lineal o un metabolismo circular.

Una ciudad de metabolismo lineal toma lo que necesita de una zona extensa sin pensar en las consecuencias, deshaciéndose de los restos. No hay correlación entre lo que entra y los que sale. Nunca se reponen los nutrientes extraídos de la tierra.

Por otro lado, en las ciudades con metabolismo circular, todo lo que sale se puede reutilizar en el sistema de producción, afectando a un entorno mucho menor. Los sistemas circulares para el agua, basura, energía y alimento, tendrán implicancias significativas no sólo para las ciudades, sino que también para el desarrollo sustentable en el mundo. El concepto de metabolismo urbano, entonces, corresponderá al intercambio de materia, energía e información que se establece entre el asentamiento urbano y su contexto geográfico. Este recambio orgánico ayuda a entender las mediaciones entre los procesos sociales y materiales (PNUD,1997).

Brugmann (1992), compara el enfoque ecosistémico con la gestión urbana y concibe a las ciudades como unidades ecosistémicas al atribuirles sus propiedades en tanto se les puede interpretar como a una unidad de organización biológica conformado por organismos en un territorio definido que interactúa con el ambiente físico y se producen flujos de energía.

No obstante, este ecosistema urbano tiene características que lo hacen diferenciable de otros ecosistemas tales como el dominio humano sobre el sistema, la densidad de construcción, la ocurrencia de la densidad de stress, el ser un ecosistema joven, la intensidad energética y la manera de uso de la información para autorregularse.

La operacionalización de lo anterior en la perspectiva de un desarrollo sustentable requiere de la aplicación de los principios básicos que guían la organización de un ecosistema. Esta aproximación ecosistémica a la gestión urbana incorpora según Bruggemann (1992) principios tales como la integración, la sofisticación para intervenir los sistemas, el reciclaje, la funcionalidad, la adaptabilidad, la diversidad, la sinergia, el Feed Back negativo (autorregulación) y la capacidad de carga.

Hasta aquí se han definido conceptos y principios que permiten de alguna manera visionar el mejoramiento de las cualidades de la vida de la gente si es que la biosfera puede ser protegida y no erosionada. Garantizar el bienestar en que el capital natural del planeta es usado en términos de una economía ecológica, es difícil concebir, en una economía sin mediciones del flujo del capital financiero. De la misma manera mediciones y planificaciones para la sustentabilidad sería una tarea imposible sin instrumentos adecuados para la contabilidad del capital natural. Desde este punto de vista, el análisis de la huella ecológica es un instrumento de medición que permite estimar el consumo de recursos y los requerimientos de asimilación de residuos de una población definida o economía, en términos de una correspondencia productiva de un área de tierra (Wackernagel and Rees,1996). Los impactos de estas mediciones y basados en supuestos conservadores (Wackernagel et al, 1997) han logrado medir que un cuarto de la riqueza humana consume tres cuartas partes de todos los recursos humanos.

**d) La dimensión rural.**

El concepto de *agricultura sustentable* es una respuesta relativamente reciente a la disminución en la calidad de los recursos naturales o de la base productiva de la agricultura moderna. La cuestión de la producción agrícola ha pasado de ser puramente técnica a convertirse en una cuestión más compleja que se caracteriza por tener dimensiones sociales, culturales, políticas y económicas. La agroecología ofrece un nuevo panorama y un conjunto de directrices conducentes a una agricultura más productiva y más diversificada, en armonía con el medioambiente y capaz de preservar los lazos comunitarios de las poblaciones rurales. Sin embargo, este panorama no puede ser realizado cabalmente si no se le dan las condiciones necesarias para el desarrollo de una política encauzadora que promueva un tipo de agricultura verdaderamente sustentable. Para llegar a tales condiciones será necesario hacer desaparecer ciertos factores que impiden el cambio y sustituirlos por incentivos. La participación activa de grupos de agricultores con instituciones, privadas (ONG's) y públicas, será esencial para generar políticas realmente funcionales, y para desafiar los proyectos de investigación al servicio de los intereses corporativos a expensas de agricultores y del medioambiente (Pretty, 1995, citado por Rosset, 1997)

Desde este punto de vista, es necesario reconocer el proceso de reproducción de la familia campesina. Lo que la distingue de otras unidades domésticas es que el hogar es tanto una unidad de producción directa como

una unidad de reproducción de fuerza laboral familiar sobre una base diaria y generacional. Cuatro procesos claves caracterizan la organización del hogar campesino, estos son el proceso casero de producción, el proceso de producción del trabajo asalariado, el proceso de circulación y el proceso de reproducción – diferenciación (Deere y De Janvry, 1992).

## **2.- La sustentabilidad y el desarrollo de las instituciones.**

### **2.1.- Gobernabilidad Local**

La gobernabilidad, en primera instancia alude a ciertas condiciones técnicas del sistema político que media entre la sociedad y el Estado y que hacen posible la toma de decisiones por parte del gobierno. Por su parte, la gobernabilidad democrática implica además de estas condiciones técnicas, la vigencia de reglas formales y sustantivas, que aseguren las condiciones de igualdad y de equidad de los ciudadanos, propias de un sistema democrático. La tendencia hacia la mundialización es inherente al capitalismo y la aceleración actual de esta tendencia es parte de una serie de indicadores de crisis. Ante esta crisis, de una magnitud especial, caben dos interpretaciones posibles o se evalúa como un momento coyuntural entre dos ciclos de expansión capitalista o se considera que los fenómenos crecientes de desempleo y pobreza los cambios en la hegemonía del sistema económico mundial y la deslegitimación del Estado-nación representan una crisis sistémica, una bifurcación que no admite vuelta atrás y cuyo resultado es incierto (Sonntag, 1998).

Desde mediados de los años 80, los países latinoamericanos no sólo están eligiendo democráticamente a sus líderes nacionales sino que, virtualmente, están eligiendo a cada uno de los funcionarios del poder ejecutivo y legislativo. Prácticamente todos los países han completado dicha transición. La puesta en práctica de la posibilidad de elegir a través de las urnas, junto con la generalización de la participación popular en los procesos de toma de decisiones y planificación está adquiriendo las dimensiones de una verdadera revolución silenciosa de la gobernabilidad local (Campbell, 1996).

De manera general, lo que desea el Gobierno Municipal es satisfacer las necesidades primordiales de su población, perfeccionar la democracia, fortalecer la autonomía municipal, asegurar la participación ciudadana en los debates y procesos de toma de decisiones –sobre todo en los asuntos públicos-, fomentar el control ciudadano en la gestión local y promover el desarrollo comunitario. Paralelamente, al Municipio le corresponde administrar, fomentar y proteger los intereses locales, promover el desarrollo integral de sus circunscripciones territoriales, preservar el medio ambiente, mejorar la calidad de vida de su población, promover adecuadamente la prestación de los servicios públicos locales, entre muchos otros (Sierra, 1998).

Para Borja (1998) es importante resaltar el concepto de ciudadanía. El estatus de ciudadano representa un triple desafío político relacionado con las políticas públicas que hagan posible el ejercicio y la protección de derechos y deberes ciudadanos. En segundo lugar, un desafío social consistente en

promover las políticas públicas que ataquen las discriminaciones que imposibilitan o reducen el ámbito de la ciudadanía tales como empleo, vulnerabilidad, marginación cultural entre otras. En tercer lugar un desafío específicamente urbano concierne en hacer de la ciudad con sus centralidades y su monumentalidad, su accesibilidad y su movilidad, sus barrios y sus espacios públicos, una productora de sentido a la vida cotidiana, es decir de ciudadanía. Vargas (2001) señala al respecto que los dramáticos cambios en las dinámicas económicas, sociales, culturales y políticas a nivel global están haciendo posible el surgimiento de ciudadanías y sociedades civiles globales. Son procesos en construcción. Contienen disputas de sentido y de conquista de espacios. Allí la lenta ampliación de los derechos ciudadanos frente a asuntos y problemas globales se está dando no sólo desde la institucionalidad supraestatal emergente, sino desde los movimientos sociales de perspectiva crecientemente global, que asumen “el derecho a tener derechos” también en este espacio globalizado. Parecería así que la ciudadanía moderna se sustenta en algunos rasgos comunes, tales como la igualdad formal de derechos y obligaciones, la pertenencia a una comunidad política (no solamente el Estado), la garantía para el ejercicio de los derechos ciudadanos vía instituciones ad hoc, la existencia de un espacio público más o menos desarrollado.

Desde otro punto de vista, el conjunto de ciudadanos organizados, la sociedad civil local, necesita de determinadas instituciones para poder

promover su desarrollo, a las que se puede clasificar en instituciones que no persiguen fines de lucro, para diferenciarlas de las que sí tienen esa motivación. En la primera categoría se puede diferenciar las que han surgido para representar demandas socioeconómicas principalmente frente a la autoridad política (organizaciones de pobladores y campesinos) o frente a los propietarios del capital económico privado (organizaciones laborales) a las cuales se puede denominar actores sociales; de aquellas cuya función es el desarrollo (universidades, centros de investigación, Ong's, centros, asociaciones) a las cuales se les denomina agentes de desarrollo. En la segunda categoría se encuentran los micro emprendimientos, pequeñas, medianas y grandes empresas, a las cuales se identificará como agentes económicos. Muy posiblemente el desarrollo vertical, centralizado y convencional dominante ha generado sociedades locales incompletas, ya que no existen en ella todos los actores sociales, agentes de desarrollo ni agentes económicos necesarios. También esto se debe a que la sociedad local ha sido muy poco estimulada e incentivada a descubrir y vivir sus necesidades (UCT,1999).

Para el Banco Mundial (The World Bank,1999) buena gobernabilidad implica inclusión y representatividad de todos los grupos – y responsabilidad, integridad y transparencia de todas las acciones del gobierno -en el definir y buscar metas compartidas. Gestión urbana capaz, significa la capacidad de cumplir responsabilidades públicas con conocimiento, habilidades, recursos y procedimientos que aprovechan la asociatividad. La promoción de interacción

regular y formal entre el gobierno local y residentes (incluso con la participación de ONG's y organizaciones comunitarias) – a través de enfoques como planificación y presupuestos participativos y fiscalización pública de gastos y entrega de servicios – es uno de los temas más importantes en las actividades de desarrollo municipal del Banco.

En el contexto de definir criterios para Ciudades Sustentables, The World Bank (1999) propone que para poder promover el bienestar de los residentes de las ciudades se, debe asegurar los siguientes criterios, estos son: *ser habitables* – asegurando una calidad de vida decente y oportunidades equitativas para todos los residentes. Para lograr esta meta, deben ser *competitivas, bien gobernadas y administradas, y sustentabilidad financiera (bankability)*. Ser Habitable se refiere a asegurar un estándar de vida saludable y digna para los pobres, que les permita acceder a los recursos de la sociedad. El Banco Mundial reconoce que el logro de esta meta y el cumplimiento de necesidades prioritarias requiere de un proceso de planificación participativa e inclusiva. La agenda para hacer que las ciudades sean más habitables incluye la reducción de la pobreza urbana y las inequidades, la creación de un ambiente urbano saludable, el mejoramiento de seguridad personal, el establecimiento de un sistema inclusivo de protección legal y representación política y la disponibilidad de los servicios culturales y recreacionales para todos. Consideraciones importantes son la facilitación de la gestión ambiental urbana participativa y dirigir la capacitación y asistencia técnica al nivel apropiado del gobierno (incluyendo instancias municipales e intermunicipales para temas locales y metropolitanos).

La competitividad de una ciudad destaca las condiciones necesarias – mercados eficientes de terreno, mano de obra, créditos, e insumos (especialmente transporte, comunicaciones, e inmobiliaria habitacional) para asegurar que sean logrados los beneficios en condiciones de aglomeración urbana y sean minimizadas las externalidades (de congestión y contaminación). Los sistemas regulatorios que no son eficaces y los sistemas de infraestructura fragmentados generan altos costos de transacción para el sector productivo. Pueden debilitar particularmente a las micro y pequeñas empresas, las cuales son una fuente subvalorada pero importante de empleo e iniciativas emprendedoras. En la elaboración de planes de desarrollo local y la búsqueda de estrategias para aprovechar y fortalecer las ventajas comparativas de una ciudad, el Banco reconoce la importancia del recurrente tema de procesos de planificación participativos. La relevancia de movilizar recursos y know-how en los sectores apropiados e integrar estos aportes al proceso es especialmente destacable en la dimensión de competitividad, pero es de igual importancia para el trabajo de las otras dimensiones (The World Bank, 1999).

La sustentabilidad financiera, se refiere al reconocimiento de grandes sectores de la sociedad que viven en condiciones de pobreza caracterizadas por una ligazón informal con la economía y que les impide acceder a capacidades de movilización de recursos. La importancia que en este sentido tiene la promoción de la integración de los sectores informales y comunidades marginadas hacia ciudadanos que paguen sus impuestos y reciban servicios es

fundamental en el logro de sustentabilidad financiera de una ciudad. Hay muchas estrategias que se pueden implementar al nivel local para mejorar la sustentabilidad financiera de ciudades, pero es importante destacar que reformas sistémicas a nivel nacional e incluso internacional, serán necesarias para poder avanzar en esta materia de una manera más considerable (The World Bank,1999).

Otro tema relacionado a la gobernabilidad es el desafío de la descentralización. La descentralización, en tanto proceso político-administrativo de transferencia de poder dirigido a facilitar y a mejorar la gestión en una mayor proximidad de los ciudadanos y organizaciones administrativas, se viabiliza sobre todo a través del reordenamiento del aparato estatal. Los cambios derivados de la descentralización deben ocurrir en el interior de cada nivel de gobierno y no sólo de uno hacia otro nivel. Por otra parte, la transferencia de atribuciones y competencia no sólo tiene lugar entre los niveles de gobierno y de sus organizaciones, sino que el traspaso del poder de gestión de las políticas puede ser transferido a entes privados de carácter público. La intersectorialidad parte de una visión que acepta que los problemas reales de los ciudadanos trascienden los límites de una determinada disciplina. Por consiguiente una respuesta eficaz a estos problemas exige la implementación integrada de distintas políticas sectoriales. El municipio es precisamente el espacio definido territorial y socialmente en el que se puede concretar la integración interinstitucional y la acción intersectorial. El tratamiento

integrado de los problemas exige un cambio de valores y cultura (Prates,1998)

La descentralización fiscal se convirtió desde mediados de los años 80 en uno de los procesos más importantes para los países latinoamericanos haciendo énfasis en tres aspectos: político, para fortalecer la gobernabilidad y la democracia y estimular el acercamiento entre autoridades y comunidades; económico, para mejorar la equidad y eficacia en la asignación del gasto público y la apropiación de los ingresos en distintos estamentos de gobierno y administrativo, para distribuir las competencias a los niveles subnacionales o regionales con mayor equilibrio y eficacia (CEPAL/GTZ,2000).

Este proceso ya está en marcha por toda la región, pero si bien es cierto que el grado de descentralización lograda varía entre países, no hay duda que estas nuevas responsabilidades no siempre vienen acompañadas por los recursos requeridos o la capacitación necesaria para que el gobierno local y la comunidad puedan movilizar los recursos. En gran medida, el poder avanzar en el proceso de descentralización va a depender de la buena gobernabilidad y administración de los gobiernos locales y su previsión de involucrar y trabajar juntos con sus comunidades (The World Bank,1999).

Desde otra perspectiva y a partir de la experiencia del Desarrollo Rural, Yurjevic (1998), plantea que un proceso de construcción institucional busca enriquecer la sociedad con organizaciones capaces de implementar un

Desarrollo Rural Sustentable que para el caso rural plantea el surgimiento de Empresarios Rurales Campesinos, capaces de invertir en sus stocks de capital, fortalecer sus instituciones familiares y comunidades, proteger sus ecosistemas naturales y demandar una justa participación en la inversión social disponible. El logro de esta tarea es posible si las autoridades responsables del desarrollo crean incentivos necesarios para que los organismos actúen con eficacia y eficiencia.

El concepto de eficacia, en este enfoque, se refiere a la capacidad de la organización de desarrollo rural para que los resultados de sus acciones se expresen en un aumento significativo de Empresarios Rurales Campesinos, actores del mejoramiento de la calidad de vida de sus familias y comunidades. Como estrategias para aumentar la eficacia se debe al menos simplificar los objetivos de manera que sea posible construir en su interior un acuerdo razonable respecto de cuáles son los de mayor relevancia y profesionalizar las instituciones.

En relación a este último, y en materia de innovación tecnológica, la institución debe ser muy responsable para impulsar procesos de transformaciones productivas que puedan garantizar, evitando sobre estimar sus capacidades. La transición hacia un enfoque de desarrollo del tipo sustentable, exige profesionalizar el equipo y efectuar un permanente proceso de aprendizaje a partir de los avances alcanzados, particularmente a través de la sistematización de experiencias y la evaluación de impacto.

De igual importancia es el acceso a los resultados de la investigación, adicionalmente se requiere identificar y dominar las metodologías de diagnóstico, evaluación e investigación participativa. Muy posiblemente, el avance en los métodos de trabajo y en la elección de tecnologías sea un proceso bastante más lento y complejo que la simplificación de objetivos (Yurjevic,1999)

Por otra parte el concepto de eficiencia plantea que la formación de cada Empresario rural campesino sea realizada al menor costo posible con el propósito de hacer replicable dicha acción. Los incentivos que mueven a una organización a ser eficiente se pueden agrupar en torno a los conceptos de especialización, competencia y gestión. En la medida en que la especialización y la competitividad varían, obligadamente cambia el rol de la gestión. De esta manera, se puede decir que,

- La organización tiene una alta especialización y una alta competitividad, estimulan a la organización a aumentar sus niveles de eficiencia, lo que complementa las acciones que en este aspecto realice la gestión.
- La organización tiene una baja especialización y una baja competitividad, la gestión se ve tensionada a suplir la disminución en dichos estímulos, suplenencia que sólo se logrará parcialmente.
- La organización tiene una baja especialización y ausencia de competitividad, entonces la gestión debe compensar las carencias mencionadas, generándose normalmente direcciones verticales con fuertes

sesgos voluntaristas. Estas situaciones generan climas de trabajo inadecuados que van desgastando a la organización.

## **2.2.- La participación y la naturaleza del poder.**

La participación corresponde a una necesidad humana (Max Neef,1998) y es una condición que compromete la estabilidad y la eficiencia de los programas de desarrollo(Jaramillo,1997).

Sáez (1997) señala por qué es necesaria la participación ciudadana aludiendo a cuatro aspectos:

(a) apunta a la democratización del Estado y del sistema político.

(b) es un elemento de descentralización, entendida como la transferencia de competencias (funciones), atribuciones o capacidades de decisión sobre diferentes materias, así como de los recursos para hacer realidad dichas decisiones y responsabilidades.

(c) se relaciona con el mejoramiento de las políticas sociales y la superación de la pobreza porque permite focalizar mejor los recursos destinados a la inversión social y a objetivos de carácter asistencial, facilita la adecuación de la oferta homogénea del sector público a la demanda de la ciudadanía que tiene un carácter diferencial, produce autodesarrollo de las personas, siendo vista la participación como un proceso de aprendizaje y hace posible consensuar definiciones de políticas a través de instancias de diálogo, como en el ámbito laboral y de los foros de desarrollo productivo.

(d) es vista como un factor de modernización de la gestión pública.

Denche y Alguacil (1997) citan la definición acuñada por Christopher Alexander respecto de la participación a la que designa como "cualquier tipo de proceso a través del cual los usuarios ayudan a diseñar su medio ambiente". Descomponiendo el término participación, puede hallarse una doble articulación de significados: *ser participe de* y *tomar parte en*. Ambos delimitan y componen un mecanismo de precisión: el primero en clara alusión a *mecanismos de integración* y en el segundo a la *capacidad colectiva para promover iniciativas*.

La presencia de los ciudadanos en los asuntos públicos es una condición necesaria para alcanzar la gobernabilidad democrática. A medida que el ejercicio del poder está más legitimado en la voluntad obtenida a través de un consenso social, mayores son las posibilidades de visibilizar las aspiraciones de los diferentes sectores sociales. De esta manera puede decirse que la realización progresiva de los derechos humanos, está en relación directamente proporcional al aumento de la calidad de la participación ciudadana. Sin embargo, prevalece en nuestra sociedad una marcada exclusión de la mayoría poblacional respecto a la toma de decisiones sobre asuntos públicos; de manera que el consenso se reduce a minorías no representativas de la pluralidad de intereses societarios. Por lo tanto, la presencia del ciudadano en las decisiones que le afectan, tanto individual como colectivamente, precisa de una adecuación funcional, en tanto facilite el acceso y la conformación no excluyente de centros de decisión

a partir del nivel local, que en última instancia, también sean capaces de incidir en la formación de voluntad sobre las decisiones que exceden el ámbito del Estado - Nación (RDS-HN, 1994).

Sin embargo, una de las razones por las que fracasan los intentos de reforma institucional orientados a aumentar la participación es que el poder político está estrechamente vinculado con la desigualdad del poder económico, sobre todo en la distribución de los recursos.

Es importante por lo tanto comprender más exactamente el concepto de poder. Calderón (2000) se refiere a “*poder local*”, encarnado en un mandato democrático que se expresa plenamente cuando todos y cada uno de los miembros de la comunidad se sienten parte de él y lo asumen a plenitud en la interacción de todos con todos. El “*poder local*” de esta manera es el motor del cambio y ese cambio comienza con el reconocimiento de la ineludible relación entre el ciudadano y su entorno. Lo cual implica necesariamente la reconciliación con el ecosistema. Coleman, (1990, citado por Durston, 2000) plantea que el poder corresponde al control que cada actor tiene sobre eventos que son de interés de los otros.

El empoderamiento en el contexto de una estrategia social es un proceso selectivo consciente e intencionado que tiene como objetivo la igualación de oportunidades entre los actores sociales. La idea central es la transformación de sectores sociales excluidos en actores y de nivelación hacia arriba de actores débiles (Durston, 2000). Esto sitúa al empoderamiento como un proceso que

raramente es neutral. Precisamente porque implica un cambio en las relaciones de poder a favor de los que tienen menos poder, puede generar significativos disturbios sociales, aunque se inicie con un foco relativamente neutral. Tales disturbios no son necesariamente dañinos y sin duda pueden catalizar más allá el proceso de empoderamiento (Sen, 1997). El empoderamiento implica que el sujeto se convierte en agente activo como resultado de un accionar, que varía de acuerdo con cada situación concreta (León,1998). Es, por último un proceso por el cual la autoridad y la habilidad se ganan, se desarrollan, se toman o se facilitan (Staples, 1990, citado por Durston, 2000).

El énfasis está en el grupo que protagoniza su propio empoderamiento, no en una entidad superior que da poder a otros. Es la antítesis del paternalismo, la esencia de la autogestión, que construye sobre las fuerzas existentes de una persona o grupo social - sus capacidades para potenciarlas es decir de aumentar esas fuerzas pre - existentes (Durston, 2000).

Las condiciones necesarias para que haya empoderamiento pleno, según Durston (2000) incluyen:

- Creación de *espacios* institucionales adecuados para que sectores excluidos participen en el quehacer político público;
- Formalización de *derechos* legales y resguardo de su conocimiento y respeto;

- Fomento de *organización* en que las personas que integran el sector social excluido puedan efectivamente participar e influir en las estrategias adoptadas por la sociedad. Esta influencia se logra cuando la organización hace posible extender y ampliar la red social de las personas que la integran.
- Transmisión de *capacidades* para el ejercicio de la ciudadanía y a la producción, incluyendo los saberes instrumentales esenciales además de herramientas para analizar dinámicas económicas y políticas relevantes.
- Creación de acceso a y control sobre *recursos* y activos (materiales, financieros y de información) para posibilitar el efectivo aprovechamiento de espacios, derechos, organización y capacidades, en competencia y en concierto con otros actores.

### **2.3.- Escenarios para una Agenda 21 local en América Latina.**

La Agenda 21 presenta una gran cantidad de desafíos a la comunidad internacional para lograr mejoras en calidad de vida, reducir daños ambientales, erradicar la pobreza y asegurar que las presentes y futuras generaciones tengan una base de recursos naturales sobre la cual puedan lograr su subsistencia y desarrollo económico y socio-cultural. En gran medida, el logro de estos desafíos dependerá de la capacidad de las propias comunidades y gobiernos locales de contextualizar sus problemas en función de distintas realidades. Primero que nada, habrá que estar consciente de su propia realidad, y después, como ésta depende y/o interactúa con las realidades del gobierno nacional, las empresas privadas, el mundo de cooperación internacional, entre otras.

Muchos de los problemas presentados en la Agenda 21 son globales, mientras otros tienden a aparecer según el nivel de desarrollo alcanzado por el país o región. La tendencia de la comunidad de desarrollo internacional, sean los actores agencias donantes, agencias de cooperación internacional bi- o multilaterales, ONG's o academias, es generalizar según estos y otros criterios. El peligro de esta estrategia, que no necesariamente es intencional, sino que necesaria por razones prácticas o operacionales, es que se pierden las diferencias que existen dentro de regiones o clasificaciones de países. Uno de los grandes beneficios de la AL21 es precisamente hacer que los gobiernos locales y comunidades se encarguen de defender la individualidad de sus localidades en sus procesos de desarrollo, ya que ellos conocen mejor sus propias realidades y al final, ellos gozarán y sufrirán las consecuencias de las gestiones ejercidas sobre sus territorios, sin importar el origen de éstas, sean de la misma comunidad o externa.

Desde un punto de vista **ecológico** América Latina se diferencia por unidades correspondientes a las zonas de planicie y aquellas que configuran las zonas de montaña. La distinción entre estos dos mega-ambientes es neta; mientras las planicies presentan una mayor homogeneidad climática, edáfica y biológica, resultado de una mayor monotonía estructural determinada por la ausencia de relieve, las áreas de montaña suelen manifestar grandes variaciones en reducidas escalas espaciales. La cota altitudinal clave en las latitudes intertropicales es quizás la de los 1.000 m.s.n.m., debido a los cambios climáticos que se producen con marcados impactos sobre los organismos vivos, lo cual da lugar a "saltos" en la estructura y composición de las comunidades. En las porciones subtropicales, la

cota de 500m. se torna decisiva, pues en este caso los cambios de temperatura por incremento de la altitud se ven dominados por el efecto de la latitud. Esta distinción de carácter fisiográfico, constituye una dicotomía de primer orden en lo que podría ser un sistema de clasificación de las grandes zonas ecológicas de América Latina (Toledo,1996)

En este ambiente convive una **población** de 471 millones de habitantes (de estos el 54% se encuentra distribuido en los 6 países de la presente investigación). En los últimos 50 años, la localización de la población de América Latina y El Caribe ha experimentado una combinación de tendencias centrípetas y centrífugas. Las primeras corresponden a los procesos de concentración de la población en algunas localidades, que han experimentado un rápido crecimiento demográfico y han alcanzado crecientes umbrales de tamaño poblacional hasta llegar en algunos casos, a metrópolis y megápolis. Estos procesos de concentración, vinculados a la transformación urbana de la región, tienen aspectos específicos que los distinguen de las mutaciones demográficas y territoriales operadas en otras latitudes. El segundo conjunto de tendencias se ha expresado en una progresiva expansión del poblamiento, mediante el avance de las fronteras internas de recursos (especialmente agrícolas), lo que ha resultado en la ocupación paulatina de los tradicionales *espacios vacíos* de la región. El rápido crecimiento demográfico experimentado por América Latina y el Caribe desde mediados del siglo XX, ha sido fundamental para explicar estas tendencias: no obstante, atribuir sólo a este factor la responsabilidad del desplazamiento de las fronteras internas es insuficiente, por cuanto la motivación última del uso del territorio ha estado vinculada tanto a las decisiones gubernamentales relacionadas con la *soberanía*

*nacional*, como al afán de lucro – público o privado – que hay tras la explotación de los recursos naturales (Rodríguez y Villa, 1998).

De esta manera, en un periodo de 40 años (periodo 1950 a 1990) en 15 países de América Latina y El Caribe se ha producido un **proceso de urbanización** que es posible caracterizarlo en las siguientes categorías (Rodríguez y Villa, 1998):

- Cuatro países con alto grado de urbanización entre los años cincuenta y noventa: Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela.
- Un país con alto grado de urbanización en los años cincuenta y grado medio de urbanización en los años noventa: Cuba.
- Un País con grado medio de urbanización en los años cincuenta y alto en los noventa: Brasil.
- Cuatro países con grado medio de urbanización entre los años cincuenta y noventa: Bolivia, Colombia, México y Perú.
- Seis países con grado medio de urbanización en los cincuenta y grado bajo de urbanización en los noventa: Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y Paraguay.
- Dos países con grado bajo de urbanización en los cincuenta y grado medio de urbanización en los noventa: Ecuador y República Dominicana.
- Dos países con grado bajo de urbanización entre los cincuenta y los noventa: Guatemala y Haití.

Desde un punto de vista económico, muchos países latinoamericanos y del Caribe (con población inferior a diez millones de habitantes a comienzos de los años

90: todos los países del Caribe, excepto Cuba; los países del Istmo Centroamericano y, en América del sur, Bolivia, Paraguay y Uruguay) pueden considerarse **economías pequeñas**, lo que los convierte en países más vulnerables a las condiciones externas que los grandes. Esta vulnerabilidad es atribuible a factores geográficos (tamaño del país y ubicación), demográficos y económicos. Los factores geográficos, conjuntamente con los demográficos contribuyen a incrementar la densidad de población y por ende la presión sobre los recursos internos limitados, en particular sobre el agua y la tierra cultivable, amenazando los ecosistemas frágiles. Las características económicas de las economías pequeñas generan riesgos especiales. En particular, la combinación de su grado de apertura con una estructura de las exportaciones muy concentrada o rígida, torna su ingreso interno muy vulnerable a las crisis externas (CEPAL, 2000).

En términos de **ingreso**, de acuerdo a antecedentes del Banco Mundial (The World Bank, 1999) es posible clasificar a los países de América Latina y el Caribe en tres categorías de acuerdo a su ingreso per cápita (Tabla 1). El primer tramo de US\$3.670 a US\$8.380 lo ocupan 5 países entre los cuales se encuentran Chile, Brasil. El segundo tramo de US\$830 a US\$3.080 lo ocupan 11 países entre los cuales se encuentran Perú, Colombia, Ecuador. El tercer tramo lo ocupan 4 países, de US\$310 a US\$660 y se encuentra Nicaragua. Las mayores tasas de crecimiento de este indicador la posee Chile y la inferior Nicaragua, siendo incluso negativa.

Tabla 1. Ingreso per cápita, según países del estudio.

País considerados en la investigación	Indicadores	
	GNP per capita (current US\$) 1996	GNP per capita annual growth (%) 1990-1996
Brasil	4400	0,1
Chile	4860	5,9
Colombia	2140	2,3
Ecuador	1500	1,0
Nicaragua	380	-0,7
Perú	2420	2,7

Fuente: Elaboración propia, en base a: *The World Bank, 1999.*

En las últimas décadas, **la pobreza** se ha extendido y se ha profundizado, agregándose a la misma el concepto de exclusión social, una especie de *apartheid* no fundado en el color de la piel, sino en la incapacidad de participar en la dinámica de la sociedad en su proceso de modernización. Se concluye que en el marco de la democracia de la globalización y de la pobreza exclusión, la continuidad de los procesos democráticos depende en alto grado de la capacidad de las sociedades para encauzar la formación de una verdadera ciudadanía. Para ello será necesaria la formulación de nuevas políticas sociales, que faciliten la imbricación del desarrollo económico con la democracia (Sonntag, 1998).

En términos cuantitativos, a fines de los años ochenta, en América Latina por primera vez los **pobres** urbanos eran más numerosos que los rurales, estimándose que los primeros superaban levemente los 100 millones mientras los segundos se aproximaban a los 70 millones de personas (Echenique, 1997). La Tabla 2 actualiza cifras a partir del Informe de la Pobreza 2000 de PNUD.

**Tabla 2. Indicadores de Pobreza Económica, según países del estudio.**

País	Indicadores	
	Estimación de Tasa de Pobreza Extrema y Material	Tasa de Crecimiento Promedio de Consumo Privado Per Capita, 1980 - 1997
Brasil (1997)	Extrema: 15 Material: 34	0,5
Chile (1998)	Extrema: 6 Material: 23	3,8
Colombia (1998)	Extrema: 18 Material: 52	1,2
Ecuador (1995)	Extrema: 20 Material: 56	-0,2
Nicaragua (1998)	Extrema: 29 Material: 50	-2,7
Perú (1997)	Extrema: 16 Material: 37	2,7

Fuente: Elaboración propia, en base a *El Informe de la Pobreza 2000, PNUD*

Desde otro punto de vista, existe suficiente fundamento para afirmar que una alta fracción de la creciente pobreza en las grandes ciudades tiene origen rural inmediato o reciente (Echenique,1997). La FAO (1998) destaca que millones de personas se trasladan a las ciudades para mejorar su vida, conseguir mejores empleos y tener acceso a bienes y servicios que no contarían en las zonas rurales, en particular los más importantes de estos, lo constituyen los alimentos. Un rol relevante lo tienen las autoridades locales. Para la FAO (1999) una ciudad será menos vulnerable cuando sus habitantes sean capaces de alimentarse adecuadamente; el desarrollo urbano será más sostenible cuando las inversiones públicas en infraestructura de mercado brinden una contribución real a la economía local y al desarrollo social; la tendencia hacia la segregación dentro de la ciudad se fortalecerá cuando las necesidades alimenticias de los distritos de bajos ingresos no sean adecuadamente satisfechas, en términos de infraestructura y servicios de mercado bien administrados y eficientes; el logro de la equidad en una ciudad también requiere que quienes adoptan decisiones estén adecuadamente informados y hagan el mejor uso de los instrumentos y recursos

disponibles para apoyar el desarrollo de sistemas alimentarios complejos, compuestos por individuos con diferentes poderes y objetivos económicos, sociales y políticos.

Otro de los aspectos de la pobreza dice relación con el *Género*. En América Latina, el progresivo aporte de las mujeres al ingreso de las familias permite mantener fuera de la pobreza a un creciente contingente de los hogares. También los hogares pobres e indigentes la contribución del ingreso de la mujer es determinante para la supervivencia de sus miembros, particularmente en períodos críticos depresivos. En los países de la región, alrededor del 30% del total de los ingresos de los hogares urbanos donde ambos miembros de la pareja trabajan en forma remunerada, proviene actualmente del ingreso de las cónyuges. Ha continuado creciendo la participación de la mujer en actividades económicas, inclusive en el medio rural. La disminución de la importancia relativa de la actividad agrícola y de la producción para el autoconsumo, la ampliación de los sectores comercial y de servicios, así como la extensión del trabajo asalariado en las zonas rurales, han facilitado la incorporación de la mujer a los mercados laborales y a la vez, han hecho más "visible" su participación (Echenique, 1997).

Los **municipios** de la Región tienen una gran heterogeneidad y su conceptualización es compleja. En este sentido, si se toma como referencia las partes integrantes del municipio que son población, superficie, distribución de la población en el territorio y recursos resulta bastante difícil determinar el *tamaño*

*tipo de un municipio*, lo que conlleva a una serie de problemas, que están relacionados de manera general con (Sierra,1998):

- La manera de determinar cuál es el tramo de población más adecuado susceptible de ser considerado como municipio;
- La extensión territorial para el manejo de las políticas públicas; y
- La cuestión del financiamiento municipal que se expresa en la existencia o inexistencia de capacidad para generar recursos propios, distribuir con eficiencia el gasto y la inversión y las potencialidades para participar en los distintos fondos concursables y traspasos legales.

Esto se puede complejizar aún más al incorporar los siguientes criterios:

- La división del territorio.
- El tamaño de cada una de esas jurisdicciones territoriales;
- La creación o no de nuevas unidades territoriales de carácter local;
- El desarrollo de las estructuras gubernamentales dentro del municipio;
- El tipo de gestión municipal en el ámbito de los servicios, prestación de los mismos y su financiamiento;
- La interrelación dentro del municipio de los diferentes actores que hacen posible su gestión, o sea los del Estado u aparato gubernamental que se relacionan con los municipios, políticos o de representatividad popular, económicos, financieros y sociales; y
- La participación, el ejercicio de la democracia, y la existencia de los liderazgos comunitarios y barriales.

Considerando lo anterior, América Latina y el Caribe cuentan con **14.465 municipios**<sup>1</sup> (Sierra, 1998). De estos, el 55% pertenece a los 6 países del estudio (Tabla 3).

**Tabla 3. Cantidad de municipios según países en estudio**

País	Municipios	
	Año	Nº
Nicaragua	1995	145
Ecuador	1990	169
Chile	1995	337
Colombia	1993	1.061
Perú	1995	1.812
Brasil	1991	4.490
Subtotal países de estudio		8.014
Total América Latina		14.465

Fuente: Elaboración propia, en base a: Sierra, 1998.

Basado en CEPAL (1999) (Mascareño citado por Aghón y Cortés, 1998) y considerando conceptos de gobernabilidad y población los municipios se pueden agrupar en cuatro categorías:

- ◆ **Municipios pequeños** con menos de 20.000 habitantes, corresponden al 72% del total de municipios y concentran aproximadamente el 23% de la población.
- ◆ **Municipios intermedios** (con población entre 20.000 y 100.000 habitantes), representan el 22% del total de municipios y el 31% del total de población.
- ◆ **Municipios grandes** son áreas urbanas con población superior entre 100.000 y un millón de habitantes, representan el 4% del total de municipios y el 29% del total de la población
- ◆ **Municipios altamente poblados** representan menos del 1% del total de municipios en América Latina y concentran el 17% de su población.

<sup>1</sup> El estudio considera 19 países. Es conocida que la cifra es superior, sin embargo, se ha trabajado con cifras oficiales del periodo 1990 – 1996.

La mayoría de los **gobiernos locales** en América Latina no han podido servir como genuinos interlocutores y representantes de sus ciudadanos. Por esta razón, hasta han llegado a deformarse convirtiéndose en mecanismos reproductores de la centralización a nivel local, o en meros representantes de intereses partidarios alejados casi siempre de la vocación de servicio a sus municipios. Los gobiernos municipales también tienen muchas limitaciones para enfrentar los problemas de sus demarcaciones. Tanto en su área urbana como rural, los municipios necesitan contar con la capacidad técnica necesaria para determinar las características de su territorio y de su población, así como para detectar las dinámicas tendencias de cambio que presentan ambos elementos. El concepto de democratización del Estado no se obtendrá sin una verdadera democratización del mismo aparato estatal. Esto significa una descentralización de los estamentos del gobierno (tanto centrales como locales), pero priorizando la revitalización del poder local a través de políticas urbanas y rurales, de manera que permitan la participación efectiva no solamente de los sectores populares sino también de los sectores medios tanto de la ciudad como del campo (PNUD, 1997).