

- **DESCENTRALIZAR LA FINANCIACIÓN**

La necesidad de un nuevo modelo de desarrollo local

- **LAS REMESAS DE LA EMIGRACIÓN**

¿Sostén a la economía familiar o catalizador de proyectos productivos?

- **BUENAS PRÁCTICAS DE DESARROLLO LOCAL**

Tres experiencias africanas y latinoamericanas

- **2005, AÑO INTERNACIONAL DEL MICROCRÉDITO**

Entrevista al Presidente de CajaGRANADA, España, y de la Asociación Internacional de Crédito Prendario y Social

- **IV CUMBRE DE LAS AMÉRICAS**

Trabajo, pobreza y gobernabilidad

El financiamiento del desarrollo local



El Programa Delnet del Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Agencia Especializada de Naciones Unidas, desde 1998 apoya y fortalece a los actores locales en la promoción de los procesos de desarrollo territorial. Delnet está dirigido a técnicos, gestores y responsables de instituciones públicas y privadas involucrados en procesos de desarrollo local y descentralización. Ofrece formación, información, asesoramiento técnico y herramientas para el trabajo en red, a través de la utilización de las tecnologías de la información y comunicación. Delnet conecta a más de 71 países y 1.500 personas e instituciones en todo el mundo en idioma español, portugués e inglés.

Consejo Editorial

Emilio Carrillo – *Experto Internacional en Desarrollo Local y Profesor de Economía en la Universidad de Sevilla. Teniente de Alcalde y Delegado de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla, España*

Jovelina Imperial – *Asesora para los Asuntos de Cooperación de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa*

Martha Pacheco – *Jefa del Programa para las Américas del Centro Internacional de Formación de la OIT*

David Valenzuela – *Ex-Presidente de la Fundación Interamericana*

Angel L. Vidal – *Manager del Programa Delnet del Centro Internacional de Formación de la OIT*

Coordinación

Alice Voza – *Equipo técnico del Programa Delnet del Centro Internacional de Formación de la OIT*

Equipo de Redacción

Equipo técnico del Programa Delnet del Centro Internacional de Formación de la OIT

Diseño editorial y autoría gráfica de los separadores de sección

Marco Giaccone Griva – *Creación de Gráfica Computerizada, Turín, Italia*

Foto de la cubierta

Cooperativa rural (proyecto sostenido por la OIT) reagrupando a las mujeres del pueblo de Kesavarayampatti (Madras). Todos los meses, los miembros de la cooperativa se distribuyen lo que han lucrado con su trabajo.

© **Organización Internacional del Trabajo / [Crozet M.]**

Secretaría de Redacción

Programa Delnet CIF/OIT

Tel: +39 011 693 6365

Fax: +39 011 693 6477

E-mail: revista@delnetitcilo.net

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras. La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione. Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, su utilización en nuestro idioma plantea soluciones muy variadas, sobre las que los lingüistas aún no han conseguido un acuerdo. En este sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por utilizar el clásico masculino genérico, considerando que todas las menciones en tal género representan siempre a todos, hombres y mujeres, abarcando claramente ambos sexos.

Editado por el Centro Internacional de Formación de la OIT, Turín, Italia.

© 2005 Centro Internacional de Formación de la OIT

Índice

Editorial	iii
-----------------	-----

I - El financiamiento del desarrollo local

Descentralizar la financiación <i>Luis Díaz-Cacho Campillo</i>	2
¿Sostén de la economía familiar o catalizador de proyectos productivos? La importancia de las remesas para el financiamiento del desarrollo local en México <i>Thomas Wissing</i>	6
El financiamiento del desarrollo local en América Latina y África: tres experiencias de éxito	11
Modelo de gestión social para programas de infraestructura urbana (Argentina)	12
La convergencia de los fondos de crédito municipal y de inversión social (Bolivia)	18
El software libre facilita el acceso de poblaciones aisladas a los servicios microfinancieros (Uganda)	23
Buenas prácticas, buenas políticas - Las experiencias concretas como motor de cambio <i>Emilio Carrillo</i>	29

II - Entrevista

El microcrédito, una herramienta de cohesión social y desarrollo sostenible Entrevista a Antonio-Claret García Presidente de CajaGRANADA y de la Fundación CajaGRANADA Desarrollo Solidario, España Presidente de la Asociación Internacional de Entidades de Crédito Prendario y Social	36
---	----

III - @global...@local

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos Voz y representación mundial del gobierno local autónomo y democrático	42
Desarrollo rural y género: una relación emergente en la política mexicana <i>Norma Baca Tavira y Francisco Herrera Tapia</i>	45

IV - Espacio abierto

Innovaciones del gobierno local para la economía informal Cómo crear un clima de inversión positivo <i>Frances Lund y Caroline Skinner</i>	50
El lector opina Guía para colaboraciones	54
Reseña de libros El papel del microcrédito en la prevención y mitigación de desastres	55
Organizaciones Internacionales La OIT en la IV Cumbre de las Américas	57
El Programa Delnet del Centro Internacional de Formación de la OIT Descripción y objetivos del Programa Delnet	62



@local.glob (Pensamiento Global para el Desarrollo Local), nació en abril de 2005 por iniciativa del Programa Delnet del Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo y viene avalada por su Consejo Editorial, en el cual están presentes personas de dilatada experiencia en el mundo del desarrollo local y entidades de reconocido prestigio internacional.

Para esta publicación se eligió como título **@local.glob** ya que vamos a tratar, en cada número, de facilitar un espacio abierto de opinión, intercambio y pensamiento en apoyo a los procesos de descentralización y desarrollo local en un mundo globalizado. Lo local y lo global interactuando, siendo causa y efecto del debate, del análisis, de la reflexión sobre la complejidad de nuestro mundo.

El desarrollo local surgió hace ya muchos años por la vía práctica, cuando los actores locales empezaron a encarar problemas concretos de gestión y crecimiento de su propio territorio. Actualmente, la comunidad internacional reconoce oficialmente el papel crucial que los gobiernos locales juegan en la puesta en marcha de políticas sostenibles de desarrollo económico, social y medioambiental.

Desde **@local.glob**, hemos creído conveniente dar un paso más y poner el desarrollo local en primera línea, dándole el papel que debe tener en un mundo globalizado. Es necesario crear un pensamiento sólido que surja de la experiencia de los actores locales de todo el mundo y que se traduzca en políticas concretas de desarrollo del territorio. Para que las políticas de desarrollo local sean eficaces, hace falta también un marco teórico. Pero es también crucial que este marco teórico surja de las experiencias concretas, de los aciertos y los fracasos, de lo aprendido de las mejores prácticas pero también de los errores de lo cotidiano.

Cada número de esta revista se realiza gracias a la colaboración de personas e instituciones que en su trabajo diario demuestran su fuerte compromiso hacia los procesos de descentralización y de desarrollo local y que, a través de sus artículos ponen a disposición su gran experiencia, apostando por este espacio de diálogo constructivo, de reflexión y participación.

Estimados lectores:

Nuestra revista **@local.glob** planea realizar en los próximos números un recorrido temático por los ámbitos clave del desarrollo local y hemos decidido comenzar por uno de los temas más importantes y a la vez más controvertidos: el financiamiento.

Es un tema que a todos nosotros nos suscita preocupación, pero que todos también definiríamos como imprescindible: no se puede hablar de desarrollo local sin considerar como financiarlo, igual que no se puede hablar de mecanismos de financiación para el nivel local, sin analizar profundamente los principios y fundamentos de los procesos de desarrollo que se llevan a cabo en el territorio.

Desde hace ya tiempo, muchos de nosotros hemos abandonado la idea de analizar la financiación como un concepto aislado: la financiación es cada vez más un instrumento que, enmarcado en una estrategia dinamizadora del territorio, contribuye de manera muy importante a mejorar las condiciones de vida de quien lo habita.

Las repercusiones sociales de las políticas económicas y financieras internacionales y nacionales ocupan un lugar de gran importancia a la hora de plantearse cómo financiar el desarrollo local.

La apertura de los mercados de capitales ha favorecido la consolidación de un sistema financiero internacional regulado por el concepto de ventaja competitiva, en donde unos pocos actores (banca internacional, bancos privados, sociedades de inversión, etc.) han incrementado considerablemente su margen de acción y ejercen actualmente una gran influencia en las políticas macroeconómicas de todos los países, pero muy especialmente en los países en desarrollo.

Si estuviéramos hablando de mercados perfectos, según la pura lógica macroeconómica, “la creciente influencia de los actores privados en el sistema financiero global debería dar lugar a una mayor eficacia en la distribución mundial de los recursos financieros, así como al beneficio asociado de ejercer una mayor, y muy necesitada, disciplina de mercado sobre los gobiernos de los países en desarrollo. Sin embargo, los mercados financieros, incluso de ámbito nacional, son típicamente unos de los mercados más imperfectos.”¹

Para hacer frente a los importantes desequilibrios causados por la “imperfección” -desequilibrios que en una gran medida recaen sobre lo local- resulta indispensable asumir como idea básica que los recursos endógenos del territorio son factores clave para garantizar el éxito de las políticas de financiación y su impacto en términos de eficiencia y sostenibilidad.

Considerado además que los mecanismos tradicionales de financiamiento no siempre



¹ Informe del Director General de la OIT, Juan Somavía, sobre la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (Organización Internacional del Trabajo - OIT 2004).

son los más eficaces, en este número les presentamos diferentes casos que ilustran tanto políticas de corte clásico como iniciativas más innovadoras en favor del desarrollo local: el papel de las administraciones públicas en las políticas de descentralización de competencias en España, los fondos de inversión social en Bolivia, las tecnologías de la información y comunicación en apoyo a las microfinanzas en Uganda, el micro-crédito como herramienta de cohesión social en el mundo, el papel de la economía informal en África, la gestión social en los programas de infraestructura en las provincias urbanas de Argentina, el papel de las remesas de los emigrantes en México, entre otros.

*Denominador común de todas las opiniones y experiencias presentadas en éste número de **@local.glob**: la responsabilidad de los actores, sean públicos, privados o simplemente ciudadanos. La financiación no es la única solución, y mucho menos una solución mágica, si no se inserta en un terreno fértil, caracterizado por un marco legal adecuado, un sistema de gobierno y gestión local transparente y participativo, un tejido socio-económico local dinámico y competitivo; en definitiva, por un fuerte compromiso de todos los actores hacia la valorización de los recursos de su propio territorio.*

Queremos agradecer su contribución a todas las personas que han colaborado en este número y a las instituciones que han hecho posible su publicación.

Esperamos que ustedes, lectoras y lectores, respondan con el mismo entusiasmo manifestado con el primer número, sin dejar de enviarnos sus comentarios, críticas, aportaciones y reflexiones, que siempre consideramos fundamentales para garantizar la calidad de este espacio compartido con ustedes y sus territorios.

Ángel L. Vidal
Manager de Delnet
Centro Internacional de Formación de la OIT
Turín, noviembre dos mil cinco

El financiamiento del desarrollo local



- **Luis Díaz-Cacho Campillo - Descentralizar la financiación**
- **Thomas Wissing - La importancia de las remesas en México**
- **Experiencias de éxito en América Latina (Argentina y Bolivia) y África (Uganda)**
- **Emilio Carrillo - Buenas prácticas, buenas políticas**

Descentralizar la financiación

Luis Díaz-Cacho Campillo

Director General de Empleo de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha, España

Ex-Presidente de la Federación de Profesionales del Desarrollo Local de España (FEPRODEL)

La financiación, después de veinticinco años del nuevo modelo¹, continúa siendo una de las asignaturas pendientes del desarrollo local.

A priori, convendría partir de la premisa de la escasez de recursos económicos suficientes para acometer todos los proyectos y acciones del desarrollo local. Los recursos económicos son limitados, por ello, la concurrencia competitiva, la priorización de las acciones y de los proyectos, la validación de los mismos desde la participación y colaboración de todos los actores del territorio, cobra cada vez mayor sentido en la consecución de la estrategia.

El *Finware* o financiación del desarrollo es una de las acciones de este nuevo modelo (no nos equivocáramos tampoco si hablásemos de “modelos” del desarrollo local desde la singularidad y especificidad de cada uno de ellos en el seno de la base territorial que los soporta) de desarrollo vinculado a lo local, como territorio, y donde lo público (lo administrativo) está jugando un nuevo papel, un papel imprescindible.

En este sentido, el papel de las Administraciones Locales ha cambiado profundamente en estos veinticinco años.

Particularizando en España, hemos pasado de un concepto de administración pasiva, referenciada en el cumplimiento de las competencias establecidas en la Ley de Bases de Régimen Local, una **administración recaudatoria y administrativa en sí** que pretendía cubrir las necesidades básicas de la población (alumbrado, pavimentación, abastecimiento de agua y saneamiento); a unas **administraciones prestadoras de servicios colectivos** (Cultura, Ocio y Deportes, Servicios Sociales, Medio Ambiente, Educación, Sanidad...); para llegar a un concepto de **administración preocupada por la atención personalizada e**



FUENTE: JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA LA MANCHA

individualizada a los ciudadanos (Bienestar Social y Desarrollo Local).

Cierto es que la Administración Local ha tenido que actuar en ámbitos que no le correspondían competencialmente a priori. Pero igualmente es cierto que la proximidad y la cercanía al ciudadano obliga a interactuar con más conocimiento de causa en lo local.

Si bien, este nuevo rol de lo local es direccional, la realidad es que cada Administración Local, dependiendo de múltiples factores, se encuentra en cada uno de los tres estadios anteriormente definidos.

Llegados a este punto podemos comprender que las Administraciones Locales, como diría Roig i Martí, J. (1985)² “se

¹ Modelo de financiación autonómica surgido de la Constitución española aprobada el 31 de octubre de 1978.

² J. Roig i Martí, *El rol de las administraciones locales en la política de reconversión y reanimación económica*, CEUMT, agosto-septiembre, 1985.

enfrentan por primera vez a responsabilidades desconocidas para ellas". Este nuevo papel, como agente de desarrollo de su territorio, interviniendo en la política económica, era, hasta hace unos años, desconocido para lo local.

El objetivo de la estrategia de desarrollo local no es otro que la creación de empleo, de empresas y el desarrollo empresarial, en aras de conseguir el bienestar social y la calidad de vida de todos y cada uno de los ciudadanos del territorio. En este sentido, la financiación del desarrollo local no es un concepto aislado, supone tener en cuenta los conceptos de dinamización y de territorios estrechamente vinculados e interrelacionados entre sí.

Hasta ahora, hablar de financiación del desarrollo local era hablar de financiación desde lo público, desde lo administrativo. La Unión Europea, los Gobiernos Estatales, las Comunidades Autónomas, los Gobiernos Provinciales e, incluso, los Gobiernos Locales, han sido hasta la fecha los verdaderos financiadores del desarrollo local. Cada uno lo ha hecho como ha podido, teniendo en cuenta que en los conceptos presupuestarios de algunas de estas administraciones, no ha sido sencillo encajar. Pero no obstante, la mucha o la escasa financiación del desarrollo local que ha habido hasta ahora tiene y ha tenido referencias en lo público.

Entiendo, que los agentes privados, en la búsqueda de la rentabilidad económico-financiera y en la maximización de los beneficios, hayan estado algo más ajenos a estos procesos. Sin embargo, la asunción y entendimiento de este modelo de desarrollo tiene que ver con la implicación de los actores del territorio. Las Cajas de Ahorro, los Bancos, las Cooperativas de Crédito, los agentes sociales y territoriales, las empresas, los ahorradores locales, junto con las Administraciones tienen que ser capaces de poner todos los recursos económicos en la misma dirección, en el sentido del progreso de los territorios y en la financiación del desarrollo local. Soy consciente de que este cambio de actitud es fundamental y estratégico, sobre todo, cuando a veces las decisiones sobre financiación, los paquetes económicos y las diferentes líneas, se establecen a niveles macro.

Desde aquí reivindicamos un espacio para la originalidad, para la improvisación, para la complementariedad en términos de recursos económicos a disposición de la financiación del desarrollo local. El papel de todos y cada uno de los actores del territorio se soporta, como en un puzzle en el papel que juegan los demás. Nadie puede faltar, todos son imprescindibles. Y, sobre todo, cuando partimos de la

premisa y de la dualidad de interpretar la financiación del desarrollo local en el mundo urbano o en el mundo rural, en la ciudad y en el área metropolitana o en el pueblo y en la mancomunidad de municipios. A veces, la consecución de una mínima masa crítica de población y/o de territorio puede erigirse en un factor estratégico para que se pueda producir una opción de desarrollo. Ahora bien, lo que no se debería producir es una opción de ventaja económica dependiendo de que la estrategia se desarrolle en el mundo urbano ante el mundo rural.

Quisiera ahora, desde una interpretación muy personal, intentar hacer una segregación de la financiación del desarrollo local en tres estadios: financiación de grandes infraestructuras, financiación de equipamientos y estructuras técnicas locales y financiación del emprendimiento.

La **financiación de las grandes infraestructuras**, estratégicas para el desarrollo de los territorios, correspondería a las Administraciones superiores (Unión Europea, Administraciones Estatales y Administraciones Autonómicas), las grandes empresas y las entidades financieras.

La financiación de los **equipamientos locales y de las estructuras técnicas locales** tiene referencias de estrategia. Sin duda que en la base por la apuesta de un modelo de desarrollo está la intencionalidad de establecer una mínima estructura técnica. A sabiendas de las dificultades económicas de lo local, considero imprescindible este primer paso como soporte de las estrategias. Sin pretender entrar en las diferentes fórmulas (públicas, privadas o mixtas), a veces se trata de un verdadero planteamiento de ingeniería financiera. Valga como ejemplo la vinculación del Impuesto de Actividades Económicas (IAE) que llevamos a efecto en el municipio de La Solana (provincia de Ciudad Real) en España para financiar y consolidar un equipo técnico de desarrollo local. En su momento consideramos que este impuesto, directamente relacionado con la actividad económica, era el mejor instrumento para financiar la estabilidad de un equipo técnico.

En cuanto a la financiación de los equipamientos locales, la financiación ha de ser coparticipada por varios agentes públicos y/o privados, desde la priorización e interrelación de los proyectos emanada del máximo consenso participativo.

Por último, la **financiación del emprendimiento**, de los proyectos de empresa, verdadero exponente angular de la capacidad de progreso de un territorio dado, ha de posibi-

litarse desde el mayor abanico financiero posible público-privado. Si bien los agentes privados han de jugar aquí un papel bastante más estratégico en la dotación de recursos y en la asunción de riesgos. No pretendo aquí inventariar la gama de instrumentos existentes, sino hacer un llamamiento a la complicidad, a la originalidad, a la apuesta estratégica coordinada, para que seamos capaces de establecer cauces normalizados de financiación del emprendimiento. Que ningún proyecto de empresa quede sin poderse ejecutar por falta de financiación cuando la idea es viable.

La financiación del desarrollo local pasa, en definitiva, por poner a disposición de las economías locales los recursos económicos necesarios para poder ejecutar los proyectos que consensuadamente y desde la sinergia hayan sido definidos en la estrategia local.

Administrativamente, la apuesta por la descentralización de la financiación está en la génesis del entendimiento del modelo de desarrollo local. Sin embargo, la descentralización de la financiación camina muchísimo más lentamente que la asunción de competencias y de servicios desde lo local. En España el protagonismo económico de las administraciones emerge de la mano de los Gobiernos Regionales (Comunidades Autónomas) y de los Locales (Ayuntamientos) en el marco de la Constitución de 1978. Sin embargo, este protagonismo económico no se materializa en la realidad al mismo nivel de desarrollo de lo contemplado en la normativa.

Aunque ha habido en estos años tímidos intentos de descentralización, a veces, no obstante, un proceso descentralizador de la Administración Estatal ha vuelto a quedar centralizado en la Administración Regional o Provincial.

El llamado Pacto Local pretendía redistribuir la gestión de los recursos económicos del Estado en los distintos niveles administrativos: 50% Administración Estatal, 25% Administraciones Autonómicas o Regionales y 25% Administraciones Locales. La realidad es que después de veinticinco años las Administraciones Locales gestionan entorno al 12% de los recursos económicos y, sin embargo, han visto incrementadas de una manera sustancial sus competencias y la prestación de servicios.

El artículo 137 de la Constitución Española señala que *"El Estado se organiza territorialmente en Municipios, en Provin-*

cias y en Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas gozan de autonomía para la gestión de sus intereses".

Así mismo, el artículo 142 avala la apuesta por la descentralización de los recursos y, por ende, de la financiación: *"Las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas"*.

La descentralización, como hemos comprobado, está en la lógica de la financiación del desarrollo local. Poner a disposición de las Comunidades Locales los recursos necesarios para que puedan ser protagonistas, actores, de su propio desarrollo.

La **Carta abierta de la II Cumbre Iberoamericana por la descentralización del Estado y el desarrollo local**³, aprobada los pasados 20 al 22 de julio de 2005 en San Salvador apuesta decididamente por la descentralización administrativa de las competencias y de los recursos económicos.

Además, referencia algunas propuestas que están directamente relacionadas con la financiación del desarrollo local y que tienen que ver con fortalecer financieramente la gestión local incrementando su capacidad recaudatoria, posibilitar el acceso a los mercados de capital y asegurar mecanismos para la superación de los desequilibrios territoriales. De alguna manera estamos hablando de solidaridad territorial, de conciliar lo urbano con lo rural, la ciudad y el pueblo en el acceso a los recursos económicos.

Es cierto, también, que el propio presupuesto local ha de dar un giro en su configuración e interpretación para saber adaptar presupuestaria y económicamente la financiación del desarrollo local.

Así mismo, y desde la interpretación del modelo de desarrollo local, el acceso a la financiación administrativa (sobre todo de las administraciones superiores) debería conceptualizarse desde criterios de mayor flexibilidad, en la intención de posibilitar la financiación de los proyectos y de las acciones de las estrategias definidas. Y no desde el encoframiento y la direccionalidad con la que se conciben en la actualidad muchas de las diferentes convocatorias públicas.

³ Documento disponible en: <http://www.icumbreiberoamericana.org.sv>.

Sin duda, que no es igual hablar de posibilidad de financiación del desarrollo local en un territorio urbano o en un territorio rural. Lo hemos comentado anteriormente y hemos sido consecuentes con la necesidad de una mínima masa crítica de población y de empresas en el territorio que pueda posibilitar la definición y la concreción de una estrategia de desarrollo territorial. La apuesta, para que no se produzca una verdadera discriminación en la posibilidad de financiación, pasa ineludiblemente por proyectos asociativos o mancomunados, que considero no estamos aprovechando con el suficiente entusiasmo hasta ahora.

En ocasiones se trataría de poner simplemente racionalidad a la diversa y descoordinada variedad de convocatorias existentes, y de ser capaces de priorizar y de poner en secuencia la importancia de los proyectos para definir la financiación de los mismos. Ello abundaría en una mayor cultura del desarrollo local y en un concepto más lógico de la planificación estratégica.

De alguna manera, referenciar recursos económicos en lo local, en lo territorial, desde la interpretación de la descentralización administrativa y en el marco de la posibilidad de una subvención global al territorio, sería un logro significativo de resolución de los problemas de financiación del desarrollo local. Desde la Federación Nacional de Profesionales del Desarrollo Local (FEPRODEL) en España ya se está avanzando en este camino con propuestas de Programas Marco de Desarrollo Local a nivel de la Unión Europea.

Movilizar el ahorro local con la asunción de riesgos al emprendimiento y con la reinversión de este ahorro local en los proyectos del territorio propiciaría un efecto sinérgico de relación e interrelación que está en la base del modelo de desarrollo local y en la lógica del nuevo papel que han de comenzar a jugar la entidades financieras en la financiación del desarrollo local.

Avanzar, desde la participación asociativa y desde la originalidad, desde la cercanía y desde el conocimiento, desde la reflexión y desde la priorización, provocaría la definición de instrumentos adaptados y reales a la necesidad de financiamiento del desarrollo local.

Recordemos que la financiación del desarrollo local no

afecta solamente a temas productivos o económicos, sino que supone un efecto dinamizador sobre el conjunto de la vida social de la comunidad de un territorio dado.

La creación de empleo y de empresas trasciende el ámbito meramente económico y se ha erigido en parte integrante de un objetivo social basado en la utilización de los recursos humanos para conseguir mayor cohesión. El empleo, como señalan constantemente los gobiernos europeos, se ha convertido en la piedra angular de la construcción de la cohesión social y de la solidaridad⁴.

La financiación del desarrollo local, el *finware*, es una de las acciones básicas del modelo de desarrollo local. Se soporta en equilibrio perfecto con el *hardware*, el *software*, el *orgware* y el *ecoware*. Cada acción como un pilar que soporta parte de una misma estructura. La estrategia, definida, consensuada y participada ha de ir construyéndose desde la interrelación paralela y al unísono de las cinco acciones. Una soporta a la otra desde su base de actuación territorial, y la otra a la siguiente en un esquema de malla o de red en la que además cada una soporta a las demás y todas se sostienen entre sí. Ninguna puede fallar. Si ello ocurriera, el "edificio", la estrategia, se vendría inevitablemente abajo.

Siendo conscientes y consecuentes con la escasez de recursos, la rentabilización máxima, desde parámetros de eficacia y eficiencia, de los recursos económicos ha de estar presente como criterio de calidad en cada actuación que en el seno de la estrategia de desarrollo local llevemos a efecto.

Hablar de financiación de desarrollo local es hablar de descentralización de las competencias administrativas y de descentralización de la financiación; de priorización de proyectos; de participación asociativa y de búsqueda del mayor consenso posible; de apuesta colectiva en la movilización del ahorro local; de creencia en la posibilidad de un territorio y de sus recursos humanos; de racionalidad y de originalidad; de equilibrio entre lo público y lo privado; de proximidad y de cercanía, de conocimiento real y personal.

La posibilidad de desarrollo de un territorio concreto depende cada vez más de la apuesta colectiva que los habitantes de este territorio lleven a cabo. ■

⁴ Observatorio europeo LEADER - Cuadernos LEADER II, *La financiación local en los territorios rurales*, Asociación Europea de Información sobre el Desarrollo Local, Dirección general de Agricultura (DG VI), septiembre, 2000.

¿Sostén de la economía familiar o catalizador de proyectos productivos?

La importancia de las remesas para el financiamiento del desarrollo local en México

Thomas Wissing

Funcionario de Programas de Cooperación Técnica

Oficina de la OIT para México y Cuba

Volumen y crecimiento de las remesas en México

Hace unos años, el flujo de las remesas de los trabajadores emigrantes mexicanos era un fenómeno apenas conocido por algunos especialistas. Hoy día, el dinero transferido por mexicanos en el exterior hacía sus comunidades de origen representa la segunda fuente de divisas del país después de los ingresos por las exportaciones petroleras. Con casi 17 mil millones de dólares registrados por el Banco de México en el año 2004, las remesas superan el total de la inversión extranjera directa y rebasan también los dólares recibidos por los turistas que visitan el país. México recibe más de una tercera parte de las remesas que llegan a América Latina y capta casi 15% de los flujos mundiales de estos envíos. Tomando en cuenta que las remesas han crecido por más de 26% durante los últimos años y que en el primer semestre de 2005 ya se han recibido 9,3 mil millones de dólares, México podría convertirse este año en el primer país receptor de remesas en el mundo, incluso antes de la India.

El insospechado incremento de las remesas ha llamado la atención de instituciones públicas, financieras y académicas y ha provocado un polémico debate sobre el volumen real de las remesas, su impacto en las finanzas públicas y en la población receptora.¹ A pesar de representar un 2,5% del Producto Interno Bruto (PIB), hasta la fecha parece poco claro cuales son los estratos de la población que más se han beneficiado con las remesas y de que forma estos ingresos están influyendo en su situación económica y

FUENTE: OFICINA DE LA OIT PARA MÉXICO Y CUBA



en el desarrollo local: ¿Están mitigando los efectos extremos de la pobreza o no tienen ningún efecto significativo en ella? ¿Crean nuevas fuentes estables de empleo en la comunidad? ¿Contribuyen al desarrollo económico local? ¿Sirven para impulsar proyectos productivos? ¿O son subsidios que solo perpetúan la dependencia económica de las familias en México, sin efecto alguno en el desarrollo local? ¿Logran incluso a distorsionar la actividad económica en

¹ El debate principalmente se centra en el método de registro del Banco de México que, según la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el prestigiado Colegio de la Frontera Norte (COLEF), sobreestima las remesas porque incluye también otras transacciones financieras entre personas físicas como pagos de servicios contratados, prepagos de mercancías y lavado de dinero. Según los cálculos de SEDESOL y COLEF, las remesas familiares solo ascienden a unos 9,6 mil millones de dólares. El Banco de México defiende su metodología refiriendo que se está basando en registros administrativos y que se están aplicando varios filtros antes de clasificar una transferencia como remesa familiar. Algunos investigadores hacen notar que no solo puede existir una sobreestimación de las remesas, sino también un subregistro, debido a que muchos Mexicanos en el exterior transfieren recursos a sus familiares a través de canales informales (visitas de amigos, viajes a México durante las vacaciones y fiestas navideñas, etc.).

las comunidades, como sostienen algunos investigadores, acostumbrando a pueblos enteros a vivir de las remesas en vez de emprender esfuerzos propios?

El impacto real de las remesas más allá de efectos macroeconómicos

Las remesas indiscutiblemente tienen un impacto macroeconómico significativo, mantienen el tipo de cambio del peso frente al dólar estable, contribuyen a controlar la inflación y proporcionan un ingreso importante para grandes partes de la población del país. También están contribuyendo a desarrollar el sistema financiero en comunidades marginadas que antes habían sido excluidas del acceso al crédito bancario. Aún así, el nivel de bancarización de los emigrantes y sus familias sigue siendo muy bajo, especialmente en gran parte de las áreas rurales del país. En comunidades con menos de 15.000 habitantes es difícil encontrar la sucursal de un banco comercial. La Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS) sostiene que las remesas tienen efectos limitados por su atomización y su permanencia en formas ineficientes de ahorro y sugiere mejorar la intermediación financiera para crear capacidad de ahorro y canalizar las remesas hacia inversiones productivas: "Se requiere de una organización bancaria comprometida con el desarrollo regional, con el ahorro local y su reinversión en las mismas regiones."²

Si la captación bancaria de las remesas es todavía incipiente, ¿quién recibe entonces estos enormes volúmenes de dinero? La SEDESOL sostiene que según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares las remesas solo alimentan a un 5% de los 24,6 millones de hogares en México y que solo tres de cada diez dólares están destinados a hogares pobres. Según sus cifras, un 20% de la población vive en extrema pobreza, pero solo un 6% de ella recibe remesas. De acuerdo con esta interpretación, la reducción de la pobreza que se observa en México desde 1998 se debe a la estabilidad macroeconómica, a la expansión del presupuesto social y a programas como

"Oportunidades"³ más que al incremento de remesas. Otras fuentes como el Pew Hispanic Center en Washington, uno de los centros más prestigiados de investigación sobre el fenómeno de la migración entre América Latina y los Estados Unidos y el Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo (FOMIN) aseguran que un 18% de los hogares mexicanos reciben remesas y que estos recursos sí juegan un papel importante en el alivio de la pobreza y la creación de alternativas productivas en las comunidades más pobres.

En muchos Estados, las remesas rebasan las inversiones públicas. Los ingresos por remesas son cuatro veces mayores que el gasto federal destinado a la superación de la pobreza de algunas entidades federativas.⁴ Sin duda alguna existen grandes disparidades entre las diferentes regiones de México. En los Estados de Michoacán, Guanajuato y Zacatecas, por ejemplo, las remesas representan entre un 10 y 15% de sus respectivas economías⁵, mientras en Estados como Colima, Quintana Roo, Yucatán y Campeche el impacto de las remesas es marginal y solamente relevante para las familias que las reciben. La participación de las zonas urbanas en la recepción de las remesas ya casi llega a una tercera parte, con tendencia creciente.

La mayoría de los estudios realizados sobre el tema y de las instituciones involucradas en el flujo de las remesas coinciden en que por lo menos 80% de los montos recibidos se destina al consumo y que solo una parte marginal se canaliza hacia proyectos productivos o alguna iniciativa empresarial.⁶ Muchos autores tácitamente lamentan la baja canalización de las remesas hacia proyectos productivos, pero se olvidan que en última instancia los envíos de dinero no constituyen otra cosa que salarios legítimamente ganados en el exterior y transferidos para gastos familiares de alimentación, salud, educación, vestimenta y vivienda en México. No existe argumento alguno para sostener que los emigrantes y sus familiares deben invertir una mayor parte de su dinero en proyectos productivos que el resto de la población.

El aumento del consumo familiar a través de las remesas indudablemente se refleja en una mayor demanda de

² I. Cruz Hernández, Directora de AMUCSS, en: "El Financiero", 19 de julio de 2005, p.29.

³ El "Programa de Desarrollo Humano Oportunidades" combina subsidios al ingreso familiar de los hogares más pobres con la supervisión de la asistencia escolar de los niños y niñas y la obligación de visitas médicas periódicas; ver página <http://www.sedesol.gob.mx>.

⁴ Sumando el gasto realizado en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, el Programa Compensatorio para la Educación y el Programa de Empleo Temporal.

⁵ Porcentaje de las remesas con referencia al Producto Interno Bruto (PIB) de cada uno de los Estados.

⁶ Entre un 3% y un 10% según autor y metodología de registro.

productos y servicios, pero no necesariamente beneficia a los mercados y productores locales. En muchas ocasiones favorece a importadores o a empresas, distribuidores y oferentes de servicios que operan a grandes escalas en el ámbito nacional y que venden sus productos y servicios en la comunidad. La “transmisión” de las remesas en impulsores del desarrollo local depende de la capacidad de los actores locales de generar un flujo neto de recursos hacia la comunidad, es decir, de crear condiciones atractivas de inversión, de mejorar la infraestructura local, de disponer de mano de obra calificada y especializada y del aprovechamiento de los recursos locales para la producción y el comercio. También depende de la superación de problemas con relación a la inversión productiva de las remesas⁷:

- Fragmentación de los recursos disponibles por iniciativas individuales;
- Actitudes de desconfianza hacia esquemas asociativos;
- Visión limitada de oportunidades de inversión en el ámbito local;
- Insuficiente capacidad y liderazgo para llevar a cabo proyectos de inversión productiva (habilidades empresariales y competencias de gestión);
- Escasa rentabilidad de proyectos concebidos a corto plazo;
- Limitado acceso a servicios de asesoría, apoyo técnico y financiamiento;
- Planeación productiva sin planeación de la comercialización.

En este contexto han surgido algunos programas e iniciativas institucionales interesantes que pueden contribuir a superar estas limitaciones y servir a otros países como referencia para la canalización de remesas hacia el desarrollo económico, social y cultural de las comunidades de origen de los emigrantes.

Políticas públicas y ofertas institucionales para el uso productivo de las remesas y el impulso al desarrollo local

El programa “Tres por uno (3x1)” de la Secretaría de

Desarrollo Social obliga por decreto al Gobierno Federal, Estatal y Municipal completar cada dólar de remesa colectiva enviada por los clubes y asociaciones de Mexicanos en el Exterior con otros tres dólares para financiar obras de infraestructura social en las comunidades de origen. Para el 2005, este programa tiene un presupuesto federal de 15 millones de dólares US, para apoyar conjuntamente con los recursos estatales, municipales y de los emigrantes unos 600 proyectos de inversión, la mayoría de ellos obras públicas comunitarias (construcción de puentes, presas, pozos para riego, plantas tratadoras de agua, caminos, alumbramiento, alcantarillado, plazas, remodelación de edificios, centros de salud y educación, etc.), por un monto total de aproximadamente 60 millones de dólares US.⁸

Este programa ha tenido gran éxito entre las comunidades de mexicanos en el Exterior porque permite la participación de los emigrantes en la definición de los proyectos y ofrece una modalidad de contribución al desarrollo local en México, de tal grado que en algunos casos el dinero aportado por los clubes y asociaciones de emigrantes rebasa la capacidad presupuestal de las tres entidades del Gobierno en el ámbito federal, estatal y municipal. Sin embargo, el efecto del programa ha sido positivo en tres sentidos: fortalece la cohesión de los mismos clubes y asociaciones en el exterior, articula la organización social y el liderazgo en las comunidades de origen y favorece la cooperación entre los connacionales en ambos lados de la frontera.

Uno de los principales retos del programa radica en una mayor orientación de las remesas colectivas no solo hacia obras públicas que en última instancia son responsabilidad exclusiva de la administración pública, sino hacia proyectos productivos locales que generan empleos estables e ingresos adicionales en las comunidades. El programa puede utilizarse para impulsar nuevos esquemas de financiamiento binacionales que permiten a los clubes y asociaciones de emigrantes convertirse en auténticos promotores del desarrollo local a mediano y largo plazo, por ejemplo traspasando el horizonte de proyectos individuales mediante formas asociativas de producción, el impulso a redes empresariales, el financiamiento de infraestructura comercial y la creación de cadenas productivas.⁹

⁷ Basado en R. Delgado Wise y H. Rodríguez Ramírez, *El emigrante colectivo frente a los desafíos del desarrollo local en México*, en: “Seminario Internacional sobre la Transferencia y Uso de las Remesas (Memoria)”, Ciudad de Zacatecas, 3-5 de octubre de 2001.

⁸ http://www.sedesol.gob.mx/transparencia/transparencia_iniciativa_3x1.htm.

⁹ R. Delgado Wise y H. Rodríguez Ramírez, op. cit., p. 141.

El Banco de Desarrollo "Nacional Financiera" (NAFIN) desde 2001 está instrumentando con el BID/FOMIN el **programa "Invierte en México"** cuyo mecanismo principal de promoción consiste en la identificación de oportunidades productivas en las regiones de expulsión de mano de obra y la promoción de estas oportunidades entre la comunidad empresarial de los emigrantes mexicanos en los Estados Unidos, a través del pago de estudios de pre-factibilidad y el ofrecimiento de créditos para la inversión. Hasta la fecha se están financiando unos 51 proyectos productivos en tres Estados (Hidalgo, Jalisco y Zacatecas) por un volumen de 18 millones de dólares.¹⁰

Todavía es prematuro estimar el potencial de estos proyectos en las comunidades. No es fácil convencer a empresarios mexicanos en el exterior para invertir en sus comunidades de origen, debido a la falta de confianza en las contrapartes (co-inversionistas) en México y a la deficiencia de la infraestructura comercial local (caminos, bodegas, elevados costos de transporte y empaque, etc.). El programa probablemente conducirá a una mayor inversión en las capitales y cabeceras municipales de las regiones de migración, sin necesariamente influir en el desarrollo local de las comunidades más marginadas. Una limitación del programa es su enfoque en inversiones de carácter individual entre socios, sin inducir esquemas asociativos de producción y comercialización que pudieran superar las deficiencias estructurales de la producción a pequeña escala.

El **sector financiero** por su lado ha rápidamente reconocido el enorme potencial de las remesas como fuente de negocio bancario e impulsor del desarrollo. Diferentes instituciones como el Banco Nacional de Servicios Financieros (BANSEFI), bancos comerciales, uniones de crédito y sociedades financieras de objeto limitado (SOFOL) han ampliado su gama de servicios financieros y ofrecen a los emigrantes nuevos esquemas de ahorro y crédito, utilización de remesas para financiar gastos de salud y sistemas de pensiones, crédito hipotecario para la adquisición de viviendas, crédito para el consumo de bienes durables, crédito para proyectos productivos, etc. La mayoría de estos

servicios todavía están desvinculados de asesoría técnica, comercial y productiva para el desarrollo local, pero representan un primer paso hacia un sistema financiero más adaptado a las necesidades específicas de los emigrantes, sus familias y sus comunidades.

Una propuesta de la OIT para un mayor impacto de las remesas en el desarrollo local

En el corto plazo, las condiciones de vida en las comunidades de alta expulsión de emigrantes y la brecha salarial entre México y los Estados Unidos probablemente no cambiarán los patrones de la migración. El Pew Hispanic Center proyecta que, incluyendo a los hijos de los emigrantes, para el año 2050 uno de cada tres mexicanos vivirá fuera de su territorio, principalmente en la Unión Americana.¹¹ El flujo de las remesas probablemente no aumentará al mismo ritmo, pero para muchos pueblos en México seguirá siendo la principal fuente de ingresos. Se estima además que el poder de compra de los hispanos en los Estados Unidos crecerá a más de 950 mil millones de dólares en el año 2010, convirtiendo el mercado hispano en la quinta economía del mundo.¹² En este contexto, ya es tiempo de considerar a los emigrantes no solo como generadores de remesas sino también como aliados estratégicos que puedan impulsar el desarrollo local al mismo tiempo que se conviertan en distribuidores y consumidores de bienes y servicios producidos en sus comunidades de origen.

En este contexto, la Oficina de la Organización Internacional del Trabajo en México conjuntamente con el Departamento de Migraciones Internacionales (MIGRANT) y la Unidad de Financiamiento Social de la OIT en Ginebra ha desarrollado una propuesta para impulsar el desarrollo económico, social y cultural en México a través de un esquema innovador que conjunta los esfuerzos y recursos de la población local con los conocimientos de los emigrantes respecto a los mercados en los Estados Unidos.¹³ La propuesta se basa en la identificación de oportunidades de negocio en las comunidades de origen, aprovechando la disponibilidad local de recursos y destrezas. Involucra

¹⁰ <http://www.nafin.com/portalfn/?action=content§ionID=5&catID=349&subcatID=350>.

¹¹ <http://pewhispanic.org/files/reports/22.pdf>. Véase también las proyecciones del Consejo Nacional de la Población: http://www.conapo.gob.mx/mig_int/03.htm.

¹² M. Tron Campos, Presidente de la Cámara Nacional de Comercio (CANACO) de la Ciudad de México, en: "Entrevista con *El Financiero*", 15 de junio de 2005, p.10.

¹³ M. López Espinosa, *Remesas de mexicanos en el exterior y su vinculación con el desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades de origen*, International Migration Papers No. 59, OIT Ginebra, 2002.

a los clubes y asociaciones de emigrantes de estas comunidades en la definición de los proyectos binacionales y en la instalación de observatorios de los mercados hispanos, entre otros.

Propone la constitución de un fondo alimentado por aportaciones voluntarias de los productores y microempresarios locales, remesas colectivas de los emigrantes y recursos públicos de programas para el desarrollo, en forma de fondos semilla o inversiones temporales. Este fondo se utiliza por un lado para constituir una empresa de servicios y para financiar servicios de asistencia técnica que respalden la instrumentación de los proyectos productivos (diseño y desarrollo de productos, asesoría comercial, apoyo tecnológico, servicios de información, etc.), inicialmente a través de un pequeño equipo multidisciplinario de especialistas en estas materias. Por el otro lado constituye un fondo de ahorro que puede servir como fondo de garantía y vehículo de pago para respaldar el otorgamiento de crédito por parte de la banca comercial. En este esquema el papel de las organizaciones de los emigrantes no solo consiste en enviar remesas, sino en participar como interlocutores y socios comerciales,

observadores del mercado y asesores de los proyectos conjuntos.

En una primera etapa la propuesta fue presentada a unas 20 instituciones del sector público y privado en México; posteriormente a representantes de las mismas instituciones en cuatro Estados seleccionados (Jalisco, Michoacán, Puebla y Zacatecas) y finalmente, a través del Instituto para los Mexicanos en el Exterior (IME) de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), a un grupo de representantes de las más importantes confederaciones de emigrantes mexicanos en los Estados Unidos. La propuesta ha causado mucho interés entre las comunidades de los emigrantes y después de haber vencido algunas resistencias institucionales y limitaciones de cooperación en el ámbito local, se ha iniciado la implementación de los primeros dos proyectos pilotos binacionales con esta metodología en las comunidades de San Lorenzo y San Juan Nuevo, Michoacán, respaldado entre otros por el Instituto Michoacano de la Mujer, la Oficina de Coordinación General para la Atención al Migrante Michoacano del Gobierno Estatal y clubes y asociaciones de michoacanos en los Estados Unidos. ■

Instituciones que trabajan sobre el tema

Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social: <http://www.amucss.net>

Banco Nacional de Servicios Financieros: <http://www.bansefi.gob.mx>

Comisión Económica para América Latina: <http://www.eclac.cl/mexico>

El Colegio de la Frontera Norte: <http://www.colef.mx>

Fondo Multilateral de Inversiones (BID): <http://www.iadb.org/mif/v2/spanish>

Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural: <http://www.fmdr.org.mx>

Fundación Solidaridad Mexicana-Americana A.C: <http://www.fsma.org.mx>

Nacional Financiera: <http://www.nafin.gob.mx>

OIT/MIGRANT: <http://www.ilo.org/public/spanish/protection/migrant/index.htm>

Pew Hispanic Center: <http://www.pewhispanic.org>

Red Internacional de Migración y Desarrollo: <http://www.migracionydesarrollo.org>

Secretaría de Desarrollo Social: <http://www.sedesol.gob.mx>

Secretaría de Relaciones Exteriores/ Instituto de los Mexicanos en el Exterior: <http://www.sre.gob.mx/ime>

El financiamiento del desarrollo local en América Latina y África: tres experiencias de éxito

 **@local.glob** ofrece un espacio al mundo local para que sus protagonistas clave presenten las experiencias más exitosas de desarrollo puestas en marcha en sus territorios. Según la definición de *mejores prácticas para el desarrollo y el mejoramiento de las condiciones de vida adoptada por las Naciones Unidas*¹, se consideran “experiencias exitosas” y “buenas prácticas de desarrollo local”, todas aquellas iniciativas que contribuyen a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de un determinado territorio y apoyan los procesos de desarrollo local y descentralización, fortaleciendo la capacidad y el reconocimiento de los actores locales y de sus comunidades.

Si están interesados en publicar una buena práctica de desarrollo local en esta sección de la revista, pueden descargar el modelo de documentación disponible en la [Web de Delnet](http://Web.de/Delnet) o ponerse en contacto con el equipo de redacción: revista@delnetitcilo.net

Introducción

Las buenas prácticas de desarrollo local que se despliegan en la actualidad en los cinco continentes se centran con frecuencia en la creación de infraestructuras básicas para la comunidad, ya sean tradicionales (suministros de agua, electricidad; recogida y tratamiento de residuos; transportes; etc.) o más innovadoras (energías alternativas; servicios ligados a las mismas; tecnologías; etc.). Una tarea que suele ser acompañada de una serie de ingredientes que identifican la calidad de esas prácticas: participación ciudadana y protagonismo de la sociedad civil; descentralización y búsqueda de novedosos mecanismos de colaboración interinstitucional Estado–esfera local; fórmulas imaginativas de financiación; y acción complementaria en el ámbito de los servicios sociales.

Las tres experiencias que aquí se recogen tienen los puntos anteriores como telón de fondo, si bien esta homogeneidad va unida a las particularidades sectoriales e idiosincrasia de cada caso y a una localización territorial dispar, que va de América Latina (Argentina y Bolivia) a África (Uganda). Y son, sin duda, pruebas contundentes de que la capacidad de transformación de la realidad social, económica y cultural del territorio y de la colectividad que lo habita es lo que, más allá de diferencias temáticas y geográficas, conforma el eje central de las prácticas exitosas de desarrollo local que se acumulan a escala planetaria. Es con base en esa capacidad de transformación sobre la que cada experiencia concreta diseña y ejecuta su propia estrategia de desarrollo.

Sobre estos pilares, y para profundizar en el examen de la triada de casos que aquí ocupa, es conveniente recordar que la fuerza de los hechos ha dejado atrás las ideas tanto de un “crecimiento ilimitado” - fundamentado en la expansión indefinida de las fuerzas productivas y en la inagotabilidad de los recursos naturales - como de un “crecimiento onnipotente” - capaz de resolver por sí los problemas de empleo, equilibrio territorial, reparto de la riqueza,...-. Frente a ello, el desarrollo local aspira a diseñar y ejecutar un “desarrollo integral”.

Esto significa, para empezar, un proceso a largo plazo de objetivos múltiples, como muestran los casos de Argentina, Bolivia y Uganda que se estudian seguidamente.

¹ Fuente: Programa de Mejores Prácticas y Liderazgo Local de UN-HABITAT.

Modelo de gestión social para programas de infraestructura urbana

La construcción de una red de gas natural en Argentina

INFORMACIONES CLAVE DE LA EXPERIENCIA

Ubicación geográfica	El proyecto se desarrolla en los barrios: Namuncurá, Anderson, Don Máximo, Leandro N. Alem y José C. Paz - Localidad de Cuartel V, Partido de Moreno, Gran Buenos Aires. Provincia de Buenos Aires, Argentina
Ubicación temporal	Inicio actividades: Junio 2000 Finalización de las actividades: Diciembre 2013
Sector / ámbito de actividades:	- Financiamiento del Desarrollo Local - Infraestructuras - Participación Ciudadana y de la Sociedad Civil - Servicios Sociales
Organización ejecutora	Comunidad Organizada , una convergencia interinstitucional de entidades locales que une a 45 organizaciones barriales de distinto tipo (educativas, de fomento vecinal, mutuales, educativas, religiosas, etc.).
Organizaciones patrocinadoras y/o colaboradoras:	Fundación Pro Vivienda Social (<i>gestión técnica y financiera</i>) Entidad sin fines de lucro surgida en 1992 por iniciativa de un grupo de dirigentes de empresa comprometidos con valores de solidaridad y responsabilidad social. Mutual "El Colmenar" (<i>legitimidad territorial</i>) Asociación mutual de la Provincia de Buenos Aires, creada en el 1990. Tiene como actividad principal brindar servicios a sus 80.000 socios, dentro de los cuales, el servicio más destacado es el transporte que une a más de 40 barrios entre sí, y a estos con el centro urbano del partido y la estación de trenes más cercano. FONCAP (<i>recursos económicos</i>) Sociedad anónima cuya finalidad es la administración de fondos fiduciarios. Administra el Fondo de Capital Social, conformado en 1997 con aportes del Estado Nacional. Organizaciones de la sociedad civil (<i>legitimidad territorial y promoción</i>) 79 organizaciones de la sociedad civil existentes en el área y 45 organizaciones miembro de Comunidad Organizada.
Responsables y personas de contacto:	Fundación Pro Vivienda Social Raúl Zavalía raul.zavalia@fpvs.org TEL: 155-029-6834 Comunidad Organizada Silvia Ebis ebis_silvia@yahoo.com.ar TEL: 155-029-6517

Fuentes de información sobre la experiencia:

- Fundación Pro Vivienda Social: <http://www.fpvs.org/programas/iu/index.php>
- M.E. Longo, P. Forni, Origen de la red Comunidad Organizada incluido en la publicación: Argentina ¿Que perspectivas económicas, políticas y sociales para la democracia después de diciembre del 2001? UNESCO, 2005

El financiamiento de las obras (Red Externa e Instalaciones Internas Domiciliarias):

Financiamiento de terceros

62% a través de un préstamo inicial del [FONCAP de pesos \(\\$\) 3.000.000 a 5 años](#) de plazo con una tasa de referencia del 12% anual.

14,5% a través de un **préstamo en US\$** sin interés otorgado por FPVS al Fideicomiso Redes Solidarias. Estos recursos se obtuvieron como un premio de **US\$ 250.000** (equivalente a poco más de \$ 700.000, según las fechas de realización de los desembolsos) otorgado por el **Banco Mundial** a la FPVS en el marco del concurso [Development Marketplace](#) del año 2002.

9,5% a través de un **subsidio de la Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos por la suma de \$ 462.000** (equivalente al 15% del costo de las obras). Este subsidio se gestionó en el marco de la ley 8,474 que establece el destino del impuesto del 9% - que todos los usuarios de gas natural pagan en la Provincia de Buenos Aires - y que debe ser utilizado para financiar la construcción de nuevas redes de gas.

13,6 % a través de la compensación establecida en el marco regulatorio de las privatizaciones de redes de distribución de gas natural por la cesión de las redes construidas por **el Fideicomiso por la suma de \$ 660.000**; la empresa concesionaria de la zona es [Gas Natural BAN S.A.](#) que ya desembolsado \$ 400.000.

Financiamiento propio y cancelación de compromisos financieros

A septiembre de 2005, el proyecto ha generado fondos propios por la suma de \$ 850.000 a través del aporte de los vecinos constituidos como fiduciarios y beneficiarios del fideicomiso. Estos fondos se han utilizado para completar la ejecución de las obras y para cancelar intereses a FONCAP SA por un monto de \$ 310.840.

Total del Volumen Económico

La suma del costo de las obras y los costos de intereses y los gastos de gestión del Fideicomiso hasta la finalización del mismo, en principio en el año 2013, se estima que rondará los \$ 11.000.000. El total de los ingresos previstos por los aportes de los vecinos fiduciarios se estima que ascenderán a \$ 13.200.000. La diferencia - \$ 2.200.000 - quedará como capital al conjunto de los vecinos de la zona en donde se han realizado las obras para la realización de nuevas obras que mejoren la calidad de vida de sus habitantes.

El monto de la **inversión directa en las obras superará los 6 millones de pesos**, con un total de ingresos previstos por aportes de los fiduciarios de **13,2 millones de pesos a lo largo del período (2003-2013)**.

* Tasa de cambio definido por las Naciones Unidas para el mes de noviembre de 2005: dólar EEUU en pesos argentinos = 2,97

SITUACIÓN INICIAL, GRUPO META Y FORMULACIÓN DE PRIORIDADES

Cuartel V es una localidad del partido Moreno en el segundo cinturón del conurbano de la Provincia de Buenos Aires, ubicado en la Región del Gran Buenos Aires. En esta peri-

feria urbana de Argentina, la población y los hogares que viven por debajo de la línea de indigencia y de pobreza, se han duplicado luego de la grave crisis del año 2002. Causa principal de esta situación son, el desempleo, que alcanza niveles muy altos, y el reto que Argentina todavía enfrenta, en el logro del acceso universal a los servicios básicos .

¹ El 30% de la población urbana carece de servicios de cloacas y de gas natural, mientras que el 15% de la población metropolitana carece del servicio de agua potable (Banco Mundial, Documento de Trabajo 5/03).

La periferia noroeste del partido de Moreno padece las mismas deficiencias de infraestructura que cualquier otra área de urbanización reciente en el Gran Buenos Aires (gas, cloacas, líneas telefónicas, calles, vías del ferrocarril, etc.). Los altos costos de acceso y conversión domiciliar que implican estos servicios representan una barrera económica importante para los hogares pobres sin acceso al crédito.

A través de actividades regulares de consulta y diálogo con los vecinos y sus organizaciones en materia de vivienda y hábitat, la Fundación Pro Vivienda Social (FPVS), detectó en el año 2000², la necesidad y el interés de los habitantes de Cuartel V, de aprovechar un instrumento de crédito solidario para el desarrollo de infraestructura urbana.

En particular, en cinco barrios del área³, se señaló como prioritario el acceso a las redes de gas natural, que tienen el atractivo de que las obras pueden ser financiadas por el ahorro derivado de la sustitución de fuentes energéticas. Argentina es un país productor de gas natural, el combustible más económico por su relación precio/calorías. No obstante, las familias pobres tienen dificultades de acceso a las redes de distribución y utilizan un sustituto ampliamente disponible: el GLP (Gas Licuado de Petróleo) que además de ser más caro al consumo, es contaminante, impactando negativamente en la calidad de vida.

FORMULACIÓN DE OBJETIVOS Y ESTRATEGIA

La FPVS comenzó a elaborar a principios del año 2001 un proyecto para el tendido de la red de gas natural, en asociación con la Mutual El Colmenar⁴ y en consultación constante con las asociaciones comunitarias del área.

Cabe mencionar que el territorio de Cuartel V presenta un tejido organizativo muy articulado, cuyos antecedentes se remontan a mediados de los años ochenta y caracterizado por un gran número de organizaciones comunitarias de base, ONGs, asociaciones barriales y fundaciones fuertemente interrelacionadas entre sí.

Durante la etapa de prefactibilidad del proyecto, la FPVS y



El secretariado de Comunidad Organizada junto con el Equipo de Promotores del Proyecto

El Colmenar convocaron a la totalidad de las organizaciones existentes de los cinco barrios que, en el marco de varios encuentros, conformaron la red Comunidad Organizada, una alianza de 45 organizaciones barriales (educativas, de fomento vecinal, mutuales, religiosas, etc.).

El Modelo de Gestión Social propuesto por FPVS se basa en el protagonismo de los beneficiarios que, a medida que se involucran, sustentan los aspectos técnicos, operativos y legales del proyecto controlando ellos mismos el proceso de promoción y ejecución de cada actividad prevista.

Se establecieron alianzas estratégicas entre distintas entidades públicas y privadas y se fomentó el protagonismo de las familias, con garantía colectiva para el financiamiento y pago de la obra. Este modelo de gestión asociada definió el método de financiamiento y de gestión, el costo previsto y comprometido, la modalidad de contratación de las empresas, la información a proveer por vecinos, los modos y términos de incorporación de vecinos a los arreglos en torno a obra, la estructura legal del programa, la secuencia de construcción de la obra, etc.

MOVILIZACIÓN DE RECURSOS

Además de la FPVS y las organizaciones comunitarias, par-

² En el marco de una [investigación cualitativa sobre el Programa de Mejoramiento Habitacional](#).

³ El programa se puso en marcha en los barrios Namuncurá, Anderson, Don Máximo, Leandro N. Alem y José C. Paz. Cuartel V, Partido de Moreno.

⁴ Una mutual es una organización sin fines de lucro cuyo objetivo legal es proveer servicios y productos a sus miembros, por lo tanto todos los que utilizaran el servicio serían socios y dueños del mismo. El Colmenar, creada en 1990, brinda servicios comunitarios a sus 80.000 socios, dentro de los cuales el más destacado es el transporte de pasajeros (12.000 personas en 40 barrios).

ticiparon en la obra:

- La empresa Gas Natural BAN, distribuidora de gas, se comprometió a realizar un aporte para el pago parcial de las obras a efectivizarse a la finalización de la construcción de la red externa;
- El gobierno de la Provincia de Buenos Aires declaró exento de impuestos el consumo de gas durante el período de pago de las instalaciones;
- El FONCAP, organismo del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, contribuyó con el 65% del financiamiento para la puesta en marcha del fideicomiso;
- El Municipio de Moreno declaró el programa de interés municipal;
- El Banco Mundial concedió a la FPVS un premio al programa, cuyo monto fue incorporado a los recursos para la ejecución de la obra (35% del costo total).

La metodología de financiación aplicada utiliza dos instrumentos: el fideicomiso⁵ con fondo de garantía (red externa) y el microcrédito individual (redes internas).

- La estructura del **fideicomiso** es la siguiente:
 - Los vecinos son los beneficiarios del fideicomiso.
 - Los “fiduciantes originantes”, propuestos por las organizaciones sociales participantes, designan una Comisión de Control de Rendiciones de Cuentas y tienen derecho a solicitar información sobre el programa y obligación de comunicarla a los adherentes⁶.
 - Los vecinos que se incorporan al programa se convierten en “fiduciantes adherentes” y se comprometen al pago de la obra por un mecanismo de prorrateo de los costos, adquiriendo el derecho al uso de la red de gas natural en la medida que cumplan con el convenio firmado. El fondo de garantía cubre eventuales incumplimientos en el repago del crédito⁷.
 - La FPVS en cuanto “administrador fiduciario” brinda asistencia organizativa y administrativa al emprendimiento, recibe la propiedad fiduciaria del fiduciante y queda obligada a ejercerla y transmitirla al cumpli-

miento de la obra al fideicomisario.

- El “fideicomisario” es la empresa Gas Natural Ban S.A. como futura receptora de las obras de extensión de la red externa de gas natural.
- Se ha constituido una “comisión asesora”, integrada por FONCAP, FPVS y Comunidad Organizada.
- Los **microcréditos** individuales se otorgan a las familias con responsabilidad mancomunada, con plazos y montos de las cuotas definidos conforme a las posibilidades de pago identificadas en cada familia y de estimaciones del ahorro emergente de la sustitución de combustibles y en respuesta a las demandas de los vecinos, los que tienen la opción de pagar en plazos de uno a cinco años⁸.

VARIABLES DEL PROCESO: METODOLOGÍA ADOPTADA Y PROBLEMAS ENCONTRADOS

El modelo aplicado para la puesta en marcha y ejecución de este proyecto implica un procedimiento participativo, el desarrollo de una red de relaciones sociales y una organización que sostenga el período de puesta en marcha, construcción y recupero de costos.

Desde la constitución de Comunidad Organizada hasta el diseño de las obras se fueron convocando reuniones entre la Mesa de Gestión del programa y los vecinos. La participación activa de los vecinos en cada evento del desarrollo del programa, estableció vínculos de confianza, mantuvo la atención en el desarrollo de las obras, comprometió al pago regular de los aportes y aseguró un mayor porcentaje de adhesiones.

Un ejemplo del procedimiento participativo fue la toma de una decisión crítica sobre la marcha del programa: la mesa discutió el diseño de la red de gas de tal manera que, concluida la red troncal externa, todos los vecinos quedarán a menos de 150 metros de la cañería, permitiendo que la segunda etapa se realice en los sectores donde se va

⁵ El fideicomiso es una figura jurídica que permite la administración de recursos afectándolos a un objetivo determinado, impidiendo su utilización para otro fin o su embargo por terceros. Asimismo, garantiza a los acreedores el destino de los fondos.

⁶ Los fiduciantes originales que firmaron el contrato de constitución fueron 79. En junio del año 2005 se habían adherido al fideicomiso más de dos mil quinientos vecinos.

⁷ Si el nivel de cumplimiento es alto, sus excedentes quedan disponibles para otros emprendimientos.

⁸ El vecino comienza a pagar la obra cuando la red externa alcanza a su casa y una vez que ha concluido la red interna. La estimación del costo para cada vecino es de \$ 844, con cuotas mensuales que oscilan entre \$ 26,73 y 95,65 con intereses incluidos según el plazo convenido. La red interna puede ser financiada a través del fideicomiso o en forma directa por el vecino y debe reintegrar los préstamos en cinco años al FONCAP y en siete a la FPVS.

FUENTE: FUNDACIÓN PROVINCIAL



La bandera de Comunidad Organizada con el lema del proyecto

logrando mayor nivel de adhesión. Esta relación sinérgica entre el desarrollo de la obra y el nivel de participación es producto de la certeza establecida entre los vecinos de que la obra depende de la participación plena, la que a su vez estimula el despliegue de una energía mayor para involucrar a otros vecinos de manera de alcanzar el nivel de adhesión básico que haga viable la obra.

A partir de la constitución de Comunidad Organizada, la promoción del programa es tarea de su Secretariado, apoyado por promotores seleccionados entre postulantes sugeridos por las organizaciones que integran la red. La incorporación de nuevos usuarios es realizada a través de la promoción de los mismos vecinos, lo que permite ahorrar los costos comerciales que demanda la puesta en marcha de una red de gas: son los miembros de la comunidad los que informan a los vecinos, los que reciben la manifestación de interés y los que los incorporan al programa. La contratación de personal local para la promoción y para la ejecución de la obra (más del 80% de los puestos de trabajo) refuerza el sentimiento de que el programa es hecho por vecinos para vecinos.

Los diferentes ritmos de construcción de la obra y de participación provocaron algunos problemas que llevaron a revisar el sistema de promoción. Se creó así el rol de “vecino organizador”, cuya función es informar acerca de los programas, completar planillas, adjuntar documentación y convocar y organizar junto al Secretariado reuniones en su manzana y visitas a sus vecinos para ayudar en el proceso de decisión.

⁹ Estos porcentajes constituyen el 56 y el 32% de las metas fijadas.

¹⁰ Este proyecto tiene como objetivo abarcar 202 manzanas con alrededor de 4.089 lotes frentistas, con instalaciones internas (instalaciones domiciliarias) para 2.600 familias, 10 establecimientos educativos, un establecimiento de salud, 10 organizaciones comunitarias y 20 comercios y actividades que utilicen como combustible prioritario el gas.

La obra de tendido de la red externa se ejecutó a través de contratos de provisión de mano de obra y equipos por ajuste alzado. Como administrador fiduciario, la FPVS está a cargo de la licitación y compra de materiales, su recepción en sus depósitos, la verificación de normas de fabricación y su adecuación a las vigentes, el cuidado y la organización de los envíos a obra en tiempo y forma y el control de su correcta utilización. En cuanto a las obras de las instalaciones internas, se optó por realizarlas por Administración, asumiendo el Fideicomiso la provisión de equipos, materiales y contratando al personal.

RESULTADOS ALCANZADOS

El proyecto tiene muchos beneficios:

- Acceso del 100% de la población de menores ingresos a la red de servicios públicos;
- Financiamiento a través de la garantía solidaria, por lo que no son necesarios los requisitos formales solicitados por los financiadores formales;
- Selección de la alternativa de financiamiento por los beneficiarios, a través de un procedimiento transparente y diseñado a la medida de cada familia;
- Reducción en un 48% de los gastos en combustibles alternativos más caros, con un suministro de mayor calidad (seguridad, limpieza, accesibilidad), posibilidad de pago diferido, medición y pago exacto del consumo y un incremento en el valor de la vivienda.

En julio de 2005 estaban tendidos en el área **68.000 metros de redes de gas** con tres bocas generales de alimentación, **2.300 instalaciones domiciliarias** y 1.300 redes internas⁹. El monto de la **inversión supera los seis millones de pesos**, con un total de ingresos previstos por aportes de los fiduciarios que se calcula en **13,2 millones de pesos a lo largo del período**¹⁰.

El recupero de la inversión permitirá satisfacer las obligaciones derivadas de la constitución del fideicomiso, atender los gastos de administración del fondo y del proyecto y cubrir los costos de la obra de tendido de la red de gas y de las instalaciones internas.

SOSTENIBILIDAD

La participación y responsabilidad directa, voluntaria y organizada de los mismos beneficiarios – que es el principio que anima el modelo propuesto por la FPVS – es la base sobre que se sustentan luego todos los aspectos técnicos, operativos y legales del proyecto.

Un primer factor clave de sustentabilidad se materializó a la hora de establecer el ritmo y modalidades de la construcción de la red externa. Al quedarse todos los vecinos, al final de la primera etapa, a unos 150 metros de la cañería externa y al tenerse que organizar por manzana para coordinar la extensión de las redes internas, tuvieron que acompañar la segunda etapa de la obra al nivel de adhesión y aseguraron de tal manera un desarrollo autosustentable del ritmo del programa.

En segundo lugar, el fideicomiso localizó en los vecinos las decisiones críticas y el control con respecto a: a) el costo del programa para cada vecino, el que está asociado al nivel de adhesión y cobrabilidad; b) los plazos y condiciones de pago contemplando la diversa capacidad de pago de los vecinos; c) el período de incorporación, dejando la posibilidad que cada vecino se incorpore en el momento que le resulta más conveniente, y d) el sistema de incorporación de vecinos.

Finalmente, la aceptación de la propuesta de ejecución del programa por parte de la gente se sostuvo desde el comienzo en el intercambio que previamente existía entre la comunidad y la Fundación y la Mutual. Esta base de confianza generó un sustento sólido para involucrar a otras organizaciones comunitarias en el proyecto.

LECCIONES APRENDIDAS

La preparación y ejecución del programa de la red de gas favoreció una gran labor de estudio y análisis del territorio y de las problemáticas que afectan a sus habitantes. Estos conocimientos representan los antecedentes de futuros programas de desarrollo y de mejora de la calidad de vida en la zona.

Por ejemplo, la red de gas dio origen a la construcción de una base de datos sobre los vecinos, su condición económica y sobre sus viviendas. A partir de los datos recogidos, surgió que una gran proporción de los terrenos están en

condición irregular de tenencia. Por consiguiente, la FPVS incorporó a sus líneas de trabajo la titulación de la propiedad de los terrenos con posesión precaria.

A su vez, a partir de la experiencia se conformó una comisión de vecinos organizadores que analizó diferentes problemáticas de la zona e inició una tarea de capacitación sobre derechos ciudadanos. Además, se pusieron en marcha iniciativas para el mejoramiento barrial presentado propuestas al Municipio para la ejecución de mejoras y para la formulación de un plan para la construcción de veredas y para la señalización de calles y la numeración de domicilios.

TRANSFERIBILIDAD

El modelo de gestión asociada diseñado por la FPVS no posee un marco legal sobre el cual basarse ni antecedentes similares a los que remitirse para definir la organización del emprendimiento o para diseñar su modo de operación. Por lo tanto, constituye una innovación cuyo desarrollo requiere sistematización para alcanzar su replicabilidad. El modelo de gestión convierte a los vecinos en gestores del programa y en custodios de sus propios intereses, permitiendo minimizar el costo de la obra y maximizar la accesibilidad al servicio.

El territorio en que se quiera replicar la experiencia debe contar con:

- Un tejido asociativo y organizativo muy sólido, junto a un nivel de autonomía capaz de suplir a la desatención pública;
- Valores compartidos entre los miembros de la comunidad y los actores locales, que se reflejan en un fuerte compromiso hacia el desarrollo del territorio;
- La presencia consolidada de organizaciones sociales y fundaciones que sepan ganarse la confianza de la población y de otros donantes nacionales e internacionales.

El proyecto ejecutado a través del Fideicomiso Redes Solidarias es la primera iniciativa dirigida a utilizar las microfinanzas para la construcción de la infraestructura social con participación amplia e integral de los beneficiarios en todas sus etapas. A partir del mismo, y movilizándolo las alianzas que en torno a él se establecieron, la FPVS está gestionando financiamiento para la replicación de la experiencia, con un objetivo planteado de alcanzar a 20.000 familias. ■

La convergencia de los fondos de crédito municipal y de inversión social

El caso de Bolivia presentado por el Banco Interamericano de Desarrollo

INTRODUCCIÓN: INTERÉS DE UN CASO-PAÍS

El caso de Bolivia aquí analizado es el resumen de un documento publicado en Junio de 2003, por José Brakarz, especialista senior en Desarrollo Social de la División de Desarrollo Social, Departamento de Desarrollo Sostenible, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La versión integral del documento original se encuentra disponible en formato PDF en la página Web del BID:
<http://www.iadb.org/sds/doc/SOC134s.pdf>

Al tratarse de un caso-país, el formato en que se presenta esta experiencia de desarrollo local, no respeta el modelo estándar utilizado habitualmente en la revista. Se consideró de todas formas oportuna su publicación, ya que constituye un ejemplo importante de un país que ha tratado de perfeccionar su sistema de transferencias intergubernamentales, reconociendo el papel cada vez más importante de los gobiernos locales en la formulación e implementación de programas sociales.

La introducción y expansión de los Fondos de Inversión Social (FIS) en varios países latinoamericanos ha generado un debate sobre su papel, sea como instrumento de política social o como elemento del sistema de transferencias intergubernamentales.

En muchos casos los FIS han concentrado importantes recursos públicos destinados a la inversión social, lo que puede ser interpretado positivamente como una especialización de funciones, o de otro modo, como un conflicto de competencias con las entidades ministeriales sectoriales.

Dado su perfil de inversión, caracterizado por obras de carácter local y la tendencia reciente de la descentralización del ciclo de proyectos, los FIS cada vez más se integran en los sistemas de transferencias intergubernamentales. Sin

embargo, en términos generales las reglas de estas transferencias no son universales y transparentes, siguiendo más a las prioridades de sus financiadores que a la lógica de un sistema bien estructurado de transferencias.

Otra cuestión relevante para el presente estudio es el uso de instrumentos de crédito para el financiamiento de proyectos municipales, en contraposición a las donaciones que caracterizan la actuación de los FIS. Aunque los instrumentos de crédito incentiven la prudencia en la inversión, el endeudamiento excesivo es un problema que debe ser evitado. El desafío es lograr un equilibrio entre estas alternativas, donde el crédito y las donaciones operen de forma complementaria y eficiente.

El caso de Bolivia abarca todos estos elementos y se coloca en el contexto de un programa de reducción de la pobreza que logró un ordenamiento institucional clave para la implementación de la política social y de financiamiento local basada en incentivos correctos a los gobiernos municipales.

LA DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA, PROBLEMAS Y DESAFÍOS

El inicio de una decisiva política de descentralización en Bolivia, se dio en el año 1994 cuando fue aprobada la Ley de Participación Popular, también conocida como la ley de la descentralización.

Los gobiernos municipales vieron ampliadas sus competencias, que incluyeron, además de los servicios tradicionales de gestión urbana, la administración y el mantenimiento de la infraestructura correspondiente a los servicios de salud, educación, cultura y deportes, los caminos vecinales y las microirrigaciones. Para apoyar el financiamiento de estos servicios se fueron consolidando dos tipos de recursos para los municipios bolivianos: los

ingresos propios (especialmente los impuestos inmobiliarios y de vehículos) y las transferencias (20% de los ingresos nacionales).

Mientras los tributos de recaudación propia municipal dependen de los esfuerzos de la administración local en términos de transparencia y autonomía en la gestión fiscal, el único criterio en base al cual los municipios se reparten los recursos de coparticipación del gobierno central, es el tamaño de la población. Esta fórmula y la falta de actualización de los datos de la población desde el año 1991, impidió una implementación homogénea del proceso de descentralización. La mayoría de los pequeños municipios aún tienen dificultades institucionales en autofinanciar sus servicios y dependen casi totalmente de los ingresos de la coparticipación tributaria. Esta disparidad en las bases tributarias entre los municipios (70% del total de los recursos locales es recolectado en 10 municipios) limita los estímulos a la movilización de recursos propios y provoca una situación de desequilibrio entre los recursos recibidos por transferencia y el esfuerzo de recaudación propia de los gobiernos locales.

También existen transferencias no sistemáticas que se efectúan principalmente con donaciones del Fondo de Inversión Social (FIS), del Fondo de Desarrollo Campesino (FDC) y del Fondo de Desarrollo Regional (FNDR), cuyas actividades se orientan a apoyar la lucha contra la pobreza, el desarrollo social y la producción, a través del cofinanciamiento de proyectos de inversión local. Se estima que el 30% de la inversión municipal esté financiada por los fondos. La fuente principal de recursos de los fondos son los recursos de donación y de crédito externos.

Los problemas con que se enfrentó el sector municipal en Bolivia, nada más entrar en su proceso de descentralización, estaban relacionados con:

- La brecha entre las funciones asignadas a los gobiernos locales y los recursos puestos a su disposición;
- Las deficiencias técnicas e institucionales principalmente de los municipios medianos y pequeños de creación reciente;
- Los problemas de gestión fiscal y de endeudamiento;
- La discrepancia entre las actividades realizadas por los tres niveles de gobierno (nacional, prefecturas y municipalidades) y su relativa capacidad tributaria y fiscal;
- La alta demanda de servicios básicos y la fuerte concentración de pobreza en las zonas urbanas;

- El desequilibrio de formas de transferencia de recursos entre las regiones ricas (las regiones más productivas, si penalizadas, pueden perjudicar la economía nacional);

Esta situación representaba un problema importante para el gobierno central, tanto por las presiones políticas para aliviar la situación financiera de los municipios, como por las dificultades concretas de inversión pública y de prestación de servicios locales que la situación generaba. La respuesta del gobierno fue el establecimiento, dentro del contexto de la nueva política de financiamiento local, del Programa de Readecuación Financiera, mediante el cual los principales municipios tuvieron sus deudas repactadas con el apoyo del gobierno central, mediante condiciones de ajuste fiscal que se presentan en el próximo capítulo.

LA NUEVA POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO LOCAL EN BOLIVIA

El 64% de la población boliviana vive en áreas urbanas, producto de la intensa migración interna que se aceleró durante las crisis económicas de los años ochenta y noventa. Las ciudades sufren una alta concentración de pobreza, que ha generado una enorme presión sobre las municipalidades para brindar los servicios básicos de su competencia. A esto se agrega el problema de las municipalidades menores que tienen que apoyar la población rural empobrecida que tienen pocas alternativas de subsistencia, teniendo una base institucional y tributaria deficiente.

La **Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza** (EBRP) fue concebida para tratar de aliviar los problemas de pobreza extrema, dándoles un papel importante a los gobiernos locales. Uno de los principios sobre los que se basa la EBRP es el de profundizar el proceso de descentralización como forma de mejorar la eficiencia y hacer llegar a los pobres los servicios públicos esenciales, además de favorecer el desarrollo local.

En primer lugar, la estrategia estableció que los recursos del alivio de deuda (HIPC), correspondientes a aproximadamente US\$ 20 millones anuales, serían transferidos directamente a los gobiernos municipales, con un cronograma definido de desembolsos y aplicación restringida a sectores prioritarios concertados nacionalmente, a través de un proceso de consultas sociales llamado de "Diálogo Nacional":

salud; educación; saneamiento básico; infraestructura para la producción; caminos rurales; electrificación rural; medio ambiente y recursos naturales, y fortalecimiento institucional.

De la **Ley del Diálogo Nacional** derivó una **Política**

Nacional de Compensación que estableció una serie de medidas sobre el ordenamiento y la distribución de transferencias fiscales a los municipios. El principio del ordenamiento de las transferencias, es de dirigir todas las transferencias, sea las del gobierno central o sean las de la cooperación internacional hacia los ocho sectores prioriza-

Los fondos de inversión social y de desarrollo municipal en Bolivia

El Fondo de Inversión Social (FIS)

El FPS es producto de la evolución del primer FIS latinoamericano, el Fondo Especial de Emergencia (FES). El FES ha operado entre 1986 y 1989, debiendo su creación al concepto de inversión compensatoria en el ámbito de programas de ajuste fiscal. (...) Su gran éxito ha dado origen a una serie de programas similares en Latinoamérica y más tarde en África, que buscaban la eficiencia en el gasto social. En el período siguiente, coincidiendo con un nuevo préstamo del BID, el FES se transformó en el Fondo de Inversión Social (FIS). En esta nueva fase, la misión del FIS pasó a ser la de tornar más efectiva y eficiente la inversión social en general. Con esto el Fondo pasó a financiar proyectos que normalmente eran ejecutados por los ministerios sociales, particularmente las inversiones sectoriales orientadas al alivio a la pobreza en las poblaciones pobres y del área rural. En el período que va de 1990 a 1993 el FIS ha efectuado inversiones por un monto total de US\$ 98 millones (compromiso) de los cuales US\$ 42 millones fueron efectivamente desembolsados. Fueron 1.407 proyectos, de los cuales 80% son en el área rural. En su tercera etapa, que va de 1994 a 1998, el FIS se ha orientado al aumento de la cobertura en los servicios de salud, educación y saneamiento, actuando como un brazo constructor del gobierno central para la producción de equipamientos sociales. Sus inversiones en este período llegaron a US\$ 122 millones en recursos comprometidos y US\$ 94 millones en desembolsos efectivos. En la tercera etapa (1999-2000), el FIS ha efectuado cambios importantes, principalmente en relación a los sectores financiados (dando prioridad a los sectores del Diálogo Nacional), además de adoptar la directriz de la descentralización del ciclo de proyectos. Esto significó la gradual transferencia de las responsabilidades por la ejecución de proyectos –adquisiciones, contrataciones y supervisión de obras, etc.– a los municipios beneficiarios. (...)

El Fondo de Desarrollo Campesino (FDC)

El FDC fue creado en 1989 para atender especialmente las comunidades campesinas. Sus principales proyectos son de apoyo al desarrollo productivo de estas comunidades, financiando infraestructura de riego, caminos vecinales e infraestructura caminera y apoyo a la producción, entre otros. En sus 11 años de existencia (hasta su incorporación al FPS), ha desembolsado US\$ 71 millones en el financiamiento de 1.738 proyectos, cubriendo 242 municipios rurales (78% del total de los municipios bolivianos). Con la nueva política de compensación, y como forma de racionalizar las actividades de los dos fondos que trabajan a nivel municipal, el FDC se fusionó con el FIS, conformando el FPS.

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)

El FNDR fue creado en 1988 con la misión de fomentar el desarrollo regional, a través del financiamiento de programas y proyecto a los municipios y entidades de desarrollo departamental. El FNDR ha operado con préstamos combinados con transferencias no reembolsables, dirigidos principalmente a proyectos urbanos. Trabaja, en sus líneas más tradicionales, con los aproximadamente 50 municipios más grandes de país. Sus mayores fortalezas son su capacidad de evaluación de proyectos, manejo de cartera, procesos de adquisiciones y supervisión de consultoría. Hasta el año 2001, el FNDR administró cuatro operaciones financiadas por el BID, dos del Banco Mundial y dos del Gobierno de Japón. En total sus operaciones de préstamo y subsidio han sumado US\$ 526 millones a diciembre de 2001 y su cartera de proyectos en esta fecha era de US\$ 195 millones. Este monto de recursos en cartera, la cual es garantizada integralmente por el Tesoro de Bolivia, permite al FNDR autosostenerse sin la necesidad de nuevas transferencias del gobierno. El FNDR no enfrenta riesgo crediticio porque tiene acceso privilegiado a garantías vía la retención automática de la coparticipación municipal por el Banco Central en casos de insolvencia.

Fuente: BID

dos en el diálogo nacional.

De este modo los recursos transferidos a los municipios pueden llegar por medio de tres fuentes: a) la coparticipación tributaria (de libre disponibilidad); b) los recursos del HIPC, distribuidos por la fórmula NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas), y c) los recursos de la cooperación internacional, distribuidos por la misma fórmula y distribuidos por el Fondo de Inversión Productiva y Social (FPS). Los recursos del HIPC y del FPS son para aplicación en los sectores prioritarios del Diálogo Nacional.

Compete al nuevo FPS administrar este sistema de transferencias, calculando y divulgando anualmente la cantidad de recursos disponibles para distribución, tanto de las fuentes del tesoro como de la cooperación internacional. Los recursos son asignados a proyectos específicos, siendo el FPS el responsable de analizarlos técnicamente—verificando si son compatibles con los sectores prioritarios, si son viables y si cumplen las directrices de los ministerios sectoriales correspondientes— y financiar su ejecución. **De esta manera, son los municipios quienes definen sus proyectos prioritarios para la utilización de los recursos asignados por el FPS¹.**

La medidas para la implementación efectiva de esta estrategia, incluyeron: a) la fusión de los dos fondos de transferencias (FIS y FDC), que se transforman en el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS) y b) la especialización de funciones en los mecanismos de financiamiento subnacional bajo la coordinación del **Directorio Único de Fondos**, una entidad gubernamental creada por el gobierno de Bolivia para orientar las políticas, supervisar y fiscalizar el funcionamiento de los principales fondos públicos de inversión social y local.

El DUF define las políticas de financiamiento de los fondos y aprueba sus directrices y planes anuales de trabajo, sin quitarles la autonomía operativa. Está encabezado por un presidente designado por el Presidente de la República e integrado por representantes de los ministerios de la Presidencia, Hacienda, y Desarrollo Sostenible y Planificación, tres representantes de los municipios del país y tres representantes sociales de los comités de vigilancia y de las

organizaciones de la sociedad civil.

Las solicitudes de asistencia financiera de los municipios que llegan a cada uno de los fondos—solicitudes de fondos no reembolsables al FPS y de crédito al FNDR—son coordinadas por el DUF. En ambos casos se requiere un diagnóstico financiero e institucional, el Plan de Ajuste Institucional (PAI), que les permite identificar las necesidades de fortalecimiento, y establecer y dar seguimiento a metas de gestión para los municipios.

Los PAI son un instrumento de diagnóstico que permite conocer las necesidades reales de los municipios y establecer, conjuntamente con sus dirigentes, metas de gestión prudentes y objetivos de política administrativa a que deben apuntar su gestión. Especialmente importante es el apoyo que se da a los municipios en el diseño de proyectos de fortalecimiento institucional orientados al logro de estos objetivos.

Un elemento importante de la estrategia de financiamiento municipal fue el **tratamiento del tema del endeudamiento** de algunos importantes municipios.

En tal sentido, el gobierno creó un Programa de Readecuación Financiera para los municipios que habían excedido los parámetros de endeudamiento existentes. Estos planes de readecuación financiera, firmados entre el Ministerio de Hacienda y cada uno de los municipios participantes del programa, establecen plazos de tres a cinco años para el logro de metas fiscales claramente identificadas y medidas por un conjunto de indicadores fiscales.

Más que asegurar un comportamiento fiscal responsable en el largo plazo, estos planes crean un régimen de vigilancia para los municipios más endeudados, y contienen el fuerte incentivo de permitir la realización de nuevas operaciones de crédito una vez que los municipios hayan cumplido sus metas correspondientes.

EL PROGRAMA DE DESARROLLO LOCAL Y RESPONSABILIDAD FISCAL

En apoyo al esfuerzo del gobierno por reformar y fortalecer

¹ Los recursos para los proyectos financiados por el FPS generalmente son de carácter no reembolsable, pero requieren proporciones variables de contrapartida municipal. Para efectos de fijación de las tasas de contrapartida local, los municipios han sido divididos en cinco categorías, de acuerdo con sus niveles de NBI, dentro de las cuales fueron determinados porcentajes de contrapartida por sector de inversión, de acuerdo con las carencias que acuse el municipio. Es decir que a mayor carencia de un determinado servicio, el porcentaje de transferencia será mayor y menor la contrapartida local.

el sector municipal, el BID aprobó un préstamo a comienzos de 2001 para la ejecución de un **Programa de Desarrollo Local y Responsabilidad Fiscal**.

El programa, cuyo objetivo es “elevar la eficiencia de la gestión municipal para ampliar y mejorar la calidad de los servicios prestados por los gobiernos locales a sus comunidades”, consta de dos etapas por un total de US\$ 87,3 millones y su ejecución por parte del gobierno boliviano ha sido asignada al DUF.

El Programa tiene tres componentes:

- **Financiamiento de proyectos de desarrollo local.** Con relación a las inversiones municipales (US\$ 40 millones), se financian: a) proyectos productivos y sociales, mediante transferencias, en los sectores prioritarios definidos en el Diálogo Nacional, y b) proyectos urbanos en general, mediante créditos del FNDR.
- **Fortalecimiento municipal.** Este componente (US\$ 11 millones), apoya: a) proyectos de ajuste municipal, que son los proyectos de mejoramiento de la gestión principalmente fiscal de los municipios, identificados en los diagnósticos municipales y b) catastros inmobiliarios, que financia por lo menos 10 proyectos en las más grandes ciudades del país.
- **Perfeccionamiento del marco institucional del sector municipal.** El desarrollo del sector (US\$ 1,7 millones) consiste en el diseño e implantación de medidas estratégicas para el desarrollo de la gestión municipal, centradas en: a) relaciones intergubernamentales (revisión de la asignación de funciones entre los distintos niveles de gobierno, del sistema de transferencias y de la normativa legal existente); b) un nuevo marco para el financiamiento del sector, incluyendo la promoción del financiamiento privado, y c) gestión fiscal que apoya el Ministerio de Hacienda en la conformación y el mantenimiento de bancos de datos actualizados sobre finanzas y la realización de calificaciones periódicas de riesgo para los municipios, contratando a firmas privadas.

CONCLUSIONES: ASPECTOS RELEVANTES DEL CASO

La experiencia de Bolivia permite sacar algunas con-

clusiones sobre aspectos importantes de las políticas e instrumentos que se refieren a las relaciones intergubernamentales.

Descentralización y las relaciones fiscales intergubernamentales. Los avances en el proceso de descentralización han permitido a Bolivia mejorar: las finanzas municipales, el control del nivel de endeudamiento local, la redefinición de los esquemas de transferencia hacia los municipios, la transparencia y coherencia en las prioridades nacionales y locales.

Relación entre fondos de crédito y fondos de donación. Lo que sugiere el caso de Bolivia es que es posible y deseable que haya una coordinación entre las funciones de donación y crédito local. La unificación de las ventanillas de apoyo municipal ha permitido una mejor evaluación de las necesidades individuales, asignándose donaciones o créditos según las prioridades y capacidades de endeudamiento de cada municipio, y que se combinaran las dos formas de financiamiento local, lo que permite aprovechar mejor los recursos disponibles y ampliar el ámbito de los proyectos.

Los FIS como parte del sistema de transferencias. El ejemplo de Bolivia ilustra una estrategia que busca disciplinar el sistema de transferencias, homogeneizando los criterios para la entrega de subsidios por diversas fuentes (particularmente los recursos de la cooperación internacional, que en Bolivia tiene un peso muy importante), al establecer los criterios generales para su distribución (basado en la fórmula de NBI) y prioridades para su inversión (los sectores del Diálogo Nacional).

Coordinación y control de los fondos sociales. La creación del Directorio Único de Fondos constituye una solución innovadora, como forma de coordinar instituciones relativamente autónomas y hacer que sus actividades sean coherentes entre sí.

La importancia de un buen diagnóstico y metas fiscales. La principal conclusión de esta experiencia es que la elaboración de un buen diagnóstico no es algo extremadamente complejo, que puede ser realizado por un pequeño equipo especializado en finanzas y administración municipal. Los Planes de Ajuste Institucional representan un instrumento muy útil para el seguimiento del gasto público y de la gestión fiscal en el ámbito local. ■

El software libre facilita el acceso de poblaciones aisladas a los servicios microfinancieros

El Sistema de Transacciones Remotas en Uganda

INFORMACIONES CLAVE DE LA EXPERIENCIA

Ubicación geográfica	Uganda (áreas remotas y rurales con poca o ninguna infraestructura local)
Ubicación temporal:	Inicio actividades: Julio 2002 Finalización actividades: Marzo 2005
Sector / ámbito de actividades:	• Financiamiento del Desarrollo Local • Tecnologías y Telecomunicaciones • Responsabilidad Social Corporativa • Erradicación de la Pobreza
Organización ejecutora	Grupo de Microdesarrollo Financiero - Microdevelopment Finance Team (MFT): consorcio de organizaciones públicas y privadas, incluyendo a expertos técnicos, estrategias de negocios y líderes en microfinanciamiento, que lanzaron el Sistema de Transacción Remota (STR) para llegar con los servicios financieros a gran escala. En la ejecución del proyecto participaron tres proveedores de servicios microfinancieros: • Unión Microfinanciera de Uganda (UMU), socia de ACCION Intenational. • FINCA Uganda, el primer programa africano de FINCA International. • FOCCAS, socio colaborador de Freedom from Hunger en Uganda.
Organizaciones patrocinadoras y/o colaboradoras:	Miembros Fundadores del MFT (apoyo técnico y financiero): ACCION International; FINCA International; Freedom from Hunger; Pride Africa; eChange; Bizcredit; Grameen Technology Center; Hewlett-Packard Company (HP) US-AID (apoyo financiero) Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional Universidad de Stanford (apoyo técnico) Desarrollo de un modelo financiero para evaluar el impacto tecnológico en la rentabilidad de cada Institución Microfinanciera involucrada. Cyndeo LLC (apoyo técnico) Empresa de Software que advirtió el potencial para el STR en tanto producto comercial y contribuyó con importantes recursos para el proyecto
Responsables y personas de contacto:	Sevak Solutions Corporativas (fundada por el MFT) http://www.sevaksolutions.org Janine Firpo jfirpo@sevaksolutions.org Laura Frederick lfrederick@sevaksolutions.org
Presupuesto total y perfil financiero	Uganda Proyecto Piloto Contribuciones financieras a los proyectos piloto: US\$ 250.000 (financiamiento inicial de HP a MFT) US\$ 1,2 millones (USAID para un año piloto en Uganda) Otras contribuciones para el inicio del proyecto: HP puso a disposición un gerente senior para liderar el MFT. Consultores administrativos otorgaron US\$ 900.000 en trabajo pro bono. Miembros del MFT aportaron US\$ 148.200 a través de contribuciones en especie. Análisis Financiero del STR Documento de 50 páginas ofreciendo análisis financieros detallados de cada uno de los tres modelos de negocios pilotos (incluye hojas de cálculo y descripciones textuales de los resultados) se encuentra disponible en la siguiente página Web (en inglés): http://www.sevaksolutions.org/resources.htm

Fuente de información sobre la experiencia: <http://www.sevaksolutions.org>

SITUACIÓN INICIAL, GRUPO META Y FORMULACIÓN DE PRIORIDADES

Desde los primeros experimentos de Muhammad Yunus en Bangladesh en 1976 surgió la idea de que los servicios financieros podían extenderse a los pobres, posibilitando así el desarrollo personal, la sustentabilidad individual y la protección contra los prestamistas informales y explotadores, en el transcurso de 30 años se transformó en una industria multimillonaria.

La industria microfinanciera se enfrenta hoy a desafíos en cuanto a la escala y el alcance. En efecto, de los 500 millones de clientes potenciales en todo el mundo, sólo 80 millones tienen acceso a los servicios ofrecidos por las instituciones microfinancieras (IMF), quienes viven mayoritariamente en áreas urbanas. Sin duda, la industria microfinanciera carece de medios para alcanzar a aquellos que viven en áreas rurales aisladas, como es el caso de los países africanos. Además, si una IMF trata de convertirse en miembro formal de la industria financiera, los requisitos legales y administrativos le exigen reconvertir su modelo de negocio.

La empresa Hewlett-Packard ha estado participando activamente en la búsqueda de alternativas a través de las cuales sus servicios y productos promuevan el desarrollo económico de los países más pobres. En agosto de 2002, HP convocó a siete organizaciones públicas y privadas¹, con el propósito de “avanzar en la eficacia, la relevancia y la escala de la microfinanciación”. Para implementar un proyecto piloto se eligió a Uganda debido al dinamismo de su industria microfinanciera, la activa presencia de miembros del MFT, y una buena cobertura nacional de redes de GSM (Global System for Mobile communications, en español, Sistema Global para las comunicaciones Móviles). Por último, la elección de Uganda suponía un gran desafío pues cuenta con una extensa población rural de baja densidad.

FORMULACIÓN DE OBJETIVOS Y ESTRATEGIA

El desafío más importante de la industria microfinanciera es superar las deficiencias en los sistemas de otorgamiento y los modelos de negocios, pues existen dificultades para la prestación de productos y servicios financieros rentables que respondan a las necesidades de los clientes más pobres.

Panorama de Uganda

El 85% de la población de Uganda vive en zonas rurales y se estima que sólo el 10% de la población rural tiene acceso a servicios de crédito financiero. Esta situación restringe el crecimiento económico de Uganda, limitando la tasa de inversiones y la creación de empleo en áreas rurales. Al respecto, se han lanzado políticas gubernamentales que buscan aprovechar de forma sustentable, los servicios financieros rurales basados en el mercado – el principal objetivo de dichas políticas es aumentar el acceso de la población rural a servicios financieros. En 2003, el Gobierno de Uganda regularizó la aceptación de depósitos por parte de las Instituciones Microfinancieras. Dicha medida está anclada en el marco regulador del sector financiero formal, y estipula la responsabilidad del Banco de Uganda (BOU) para otorgar permisos, regular, supervisar y controlar a las IMF en la aceptación de depósitos. La consecuencia práctica más importante de estas regulaciones es que las IMF deben mejorar la velocidad y precisión de los flujos de información interna, entre las instituciones y con sus clientes. Al comienzo del proyecto, dos de las tres instituciones microfinancieras que el MFT eligió como socias estaban en proceso de cumplimentar dicha regulación, actualmente ambas instituciones ya han adquirido ese status por parte del Banco de Uganda.

La misión del MFT consistió, por tanto, en explorar hasta qué punto se puede mejorar la eficacia, relevancia y escala de los servicios financieros para los pobres urbanos y rurales del mundo.

Los miembros del MFT establecieron cuatro medidas en pos de una solución:

1. Fomentar la colaboración, la innovación y la competitividad a nivel local;
2. Apoyar el desarrollo de procedimientos estándares y protocolos para recolectar los datos de los clientes y aumentar el flujo de información;
3. Empoderar a los proveedores de servicios de todos los niveles del sistema financiero global, conectando clientes y proveedores financieros de crédito procedentes tanto de fuentes formales como informales;
4. Fomentar y posibilitar soluciones innovadoras para reducir los costos de transacción, aumentar los puntos de acceso, y ampliar el alcance de los productos y servicios financieros a los pobres en todo el mundo.

¹ El consorcio estaba constituido por: Acción Internacional, Bizcredit, FINCA International, Grameen Technology Center, Freedom from Hunger, Global eChange, PRIDE AFRICA y Hewlett-Packard Company.

El MFT identificó cuatro líneas de acción para alcanzar una mayor escala a través del uso de las nuevas tecnologías:

1. Bajar los costos de las operaciones a lo largo de los procesos centrales de las IMF a través de la reducción de los costos de transacción;
2. Bajar los costos financieros mejorando la transparencia en el desempeño y los niveles de información;
3. Aumentar los flujos de capital al sector atrayendo fuentes comerciales de financiación;
4. Mejorar la dinámica de la industria a través de la creación de un marco de cooperación entre IMF.

MOVILIZACIÓN DE RECURSOS

HP utilizó el prestigio de su nombre para reunir a un grupo de empresas líderes que normalmente no estarían motivadas a trabajar en un proyecto común. Las motivaciones de los miembros del MFT para participar fueron variadas, desde la expectativa de conseguir asistencia técnica o financiera hasta la preocupación de quedar fuera de un gran proyecto. Con el transcurso del tiempo, los miembros comprendieron que la colaboración con HP les proporcionó credibilidad y reconocimiento, y a la vez nuevos conocimientos empresariales.

La financiación del MFT, en mayo de 2003, se estructuró de la siguiente manera:

- HP otorgó US\$ 250.000 en contribución financiera directa al consorcio;
- HP puso a disposición un gerente senior para liderar el MFT;
- Los consultores administrativos otorgaron US\$ 900.000 en trabajo pro bono;
- Los miembros del MFT dieron US\$ 148.200 a través de contribuciones en especie.

A fines del 2003, USAID otorgó US\$ 1,2 millones para la implementación del proyecto en Uganda.

Para asegurar que el tiempo y los fondos se utilizaran eficazmente, antes de lanzar el proyecto piloto en enero de 2004, el MFT realizó un trabajo preparatorio durante tres meses. Un equipo local implementó y dirigió el proyecto piloto, en el cual tres IMF ugandianas aceptaron participar:

- **Unión Microfinanciera de Uganda (UMU)**, socia de AC-

CIÓN International; una institución microfinanciera joven fundada en 1997, que ofrece préstamos que varían de US\$ 25 a US\$ 25.000 a clientes en toda Uganda. Al contrario de otras IMF, los fundadores de la UMU siempre lo consideraron un emprendimiento comercial con fines sociales.

- **FINCA Uganda**, el primer programa africano de FINCA International abrió sus puertas en 1992 y desde entonces ha crecido hasta atender cerca de 50.000 clientes con préstamos de US\$ 215 (promedio). FINCA Uganda está entre los primeros programas piloto de transformación de FINCA, cambiando su status institucional de una organización no gubernamental a una institución financiera acreditada y reglamentada.
- **FOCCAS** es el socio colaborador de Freedom from Hunger (Libre del Hambre) en Uganda y atiende a aproximadamente 15.000 clientes rurales a través de su modelo de préstamo grupal.

Cada una de estas instituciones utilizó la tecnología innovadora STR en concordancia a sus necesidades y en circunstancias muy diversas. Implementar esta tecnología en tres modelos de negocio diferentes agregó complejidad al proyecto piloto, aunque la comparación de resultados reveló puntos importantes de la misión original del MFT.

La fase piloto terminó el 31 de marzo del 2005. Algunos miembros del MFT siguen trabajando con dos de las instituciones microfinancieras para ayudarlas a crecer y a lograr una mayor escala en sus negocios.

VARIABLES DEL PROCESO: METODOLOGÍA ADOPTADA Y PROBLEMAS ENCONTRADOS

La tecnología desarrollada y aplicada en Uganda se llama Sistema de Transacciones Remotas (STR), y se basa en el uso de aparatos móviles que se pueden conectar a través de redes GSM de celulares (la cobertura de la red GSM es muy alta en Uganda a nivel nacional). Conjuntamente con la utilización de Tarjetas Inteligentes (Smart Cards) distribuidas entre los clientes y proveedores microfinancieros, el sistema permite que los agentes de las IMF recojan los datos esenciales en el campo y luego los transfieran directamente a los sistemas informáticos de la administración financiera.

Para alcanzar un mayor impacto con una mayor escala, el STR necesita bajar los costes, aumentar el flujo de capitales, y facilitar la cooperación. La “espinas dorsal del procesamiento de datos” – compuesta por tres módulos – es el

elemento central de la solución STR:

- Módulo 1: **Procesos iniciales**. Desembolso/aceptación de efectivo y recolección de los datos del cliente directamente en el campo. En la mayoría de las IMF, esas actividades se realizan en papel, y el error humano aumenta enormemente a gran escala.
- Módulo 2: **Servicios finales de las sucursales y de la sede central**. Un Sistema de Gestión de la Información (SGI) de la IMF permite que automáticamente se obtengan los datos del cliente a través de su cuenta.
- Módulo 3: **Informes estándares e información compartida**. Un software que vincula el flujo de datos del SGI de la IMF a otros sistemas financieros, tales como switches centrales, bancos, oficinas de referencia de crédito, y en última instancia, a mercados de capitales.

Inicialmente el MFT se centró en los Módulos 1 y 2 ambos actualmente operativos. Sin embargo, el STR fue elaborado con vistas al Módulo 3, previendo un sistema en el cual los clientes de las IMF pudieran acceder a servicios financieros desde cualquier lugar de Uganda, conectándose a un sistema de gestión de datos que transmite la información a otros actores de la industria.

La diferencia respecto al tamaño y al modus operandi para cada IMF permitió que el MFT evaluara el valor del STR en comparación con una amplia gama de prácticas actualmente en uso en la industria de la microfinanciación, incluyendo a clientes individuales, grupales y sucursales.

De los tres modelos implementados en Uganda, dos de ellos ofrecieron los resultados más satisfactorios²:

Modelo de Campo (Agente Interno) (analizado por FOCCAS)

FOCCAS concede préstamos grupales y estaba interesada en recoger datos de cada cliente de forma individual para comprender mejor sus hábitos financieros. Cada grupo que solicitaba un préstamo contenía entre 25-35 personas, el STR potencialmente podía proveer una solución coordinada y rentable para esa transición del rastreo de datos.

El proyecto piloto fue implementado en septiembre del 2004 a siete grupos de prestatarios que formaban un total de 220 clientes, a los que se les dieron Tarjetas Inteligentes que contenían la historia financiera de cada individuo en

El **STR** fue elaborado en respuesta a las necesidades microfinancieras de los clientes que viven en áreas rurales, introduciendo un marco de transacción de bajo costo que transmite información desde las áreas donde la electricidad y/o conectividad son reducidas. Los componentes del hardware del STR incluyen:

- Un aparato de punto de venta (PDV) compuesto por:
 - Lector de la Tarjeta Inteligente para identificar a los clientes y agentes
 - Teclado numérico para permitir los pedidos de transacción
 - Un aparato con interface que requiere una alfabetización mínima
 - Impresora para dar recibos al cliente y al agente como prueba de la transacción
 - Batería que dura más de 12 horas
- Capacidad para conectar a través de la infraestructura celular (GSM)
- Servidor de transacción que conecta a la oficina central del MFI

La composición del STR minimiza el consumo de energía y la capacidad de almacenar transacciones en la máquina de PDV. Un canal de comunicación vincula un servidor central al sistema de la oficina central de la institución microfinanciera. El personal contable de las IMF utiliza una interface de la Web para visualizar las historias de las transacciones y administrar las cuentas de sus clientes.

El STR permite a los poseedores de la Tarjeta realizar pagos de préstamos, depósitos de sus ahorros, extracciones y transferencias de fondos, así como consultar movimientos de cuenta. En un futuro, los usuarios podrán pagar cuentas e incluso transferir fondos a otros individuos.

cada grupo de préstamo. Los agentes de crédito llevaban terminales de PDV a cada reunión grupal para captar las transacciones financieras individuales. Después de las reuniones, los Agentes de Crédito adicionaban los datos financieros almacenados en la terminal de PDV, enviando los datos al servidor del STR y al SAI. Durante la fase piloto, aproximadamente 100 transacciones fueron captadas y enviadas cada semana.

Inicialmente, cuando el PDV fue introducido en las reuniones grupales, la recolección de datos se volvió una tarea adicional que extendía las reuniones. Además, el personal contable manejaba inputs constantes en el STR que tenían que ser enviados diariamente. De esta forma, la institución microfinanciera tuvo que cambiar sus procesos

² Para una descripción completa de los tres modelos testeados en Uganda, por favor consulte: <http://www.sevaksolutions.org>.

administrativos, de lo contrario la integración de la nueva tecnología hubiera aumentado el costo y la complejidad de los procesos, en vez de reducirlos.

Modelo Comercial (Agente Externo) (analizado por la UMU)

La UMU desarrolló su fase piloto en enero del 2005 a través de la participación de dos comerciantes (gerentes de estaciones de servicio) que actuaron como agentes externos. Cada agente recibió una terminal PDV. Las Tarjetas Inteligentes fueron emitidas a 400 clientes ya existentes (prestarios individuales) que podían realizar trámites bancarios en el local de los dos agentes externos en vez de tener que desplazarse hasta las sucursales de la microfinanciera que estaban más alejadas.

El software del PDV desarrollado para el modelo comercial difiere de la aplicación ejecutada en los terminales de PDV en el modelo de campo, pues incluye la posibilidad de cobrar tasas de transacciones a los clientes por el uso del agente externo. Se agregaron varios ítems de seguridad para mitigar los altos riesgos a los cuales las instituciones que usaban el modelo comercial estaban expuestas, por ejemplo: número limitado de extracciones por cliente y una cantidad mínima que tanto los agentes como los clientes debían mantener en sus cajas de ahorro. Durante la fase piloto, los agentes llevaron a cabo unas 25 transacciones financieras por semana. Al final del proyecto piloto, los volúmenes de transacción fueron aumentando porque la microfinanza había aprendido más acerca del comportamiento de los usuarios durante el proceso y estaba tomando decisiones basadas en una mejor información acerca de la ubicación de los agentes, la distribución de la tarjeta y la educación del consumidor.

RESULTADOS ALCANZADOS

La recogida electrónica de datos del STR limita los costos de operaciones, aumenta la confianza del cliente en las IMFs y reduce el riesgo de fraude. Además, si el STR fuera utilizado por todo el sector microfinanciero, se podrían aprovechar las sinergias geográficas y financieras latentes entre diversas instituciones.

Resultados del Modelo de Campo (Agente Interno)

El análisis financiero de este modelo mostró beneficios po-

sitivos, aunque ningún Retorno sobre la Inversión (ROI)³, ya que el ROI se mide solo desde una perspectiva cuantitativa. No obstante, los beneficios potenciales parecen ser lo bastante significativos para justificar la inversión de capital realizada por las IMF que tienen planes de seguir las transacciones de cada usuario, buscar alguna forma de producto financiero individual, o vincularse a otras instituciones financieras. Entre los beneficios observados están: una mayor fiabilidad de los datos recogidos, mejor comprensión del comportamiento del usuario, especialmente a su historial de crédito y ahorro, y aumento de la transparencia en el portafolio de préstamos de la institución.

Resultados del Modelo Comercial (Agente Externo)

El análisis financiero muestra que este modelo aporta valores positivos a todos los participantes en la cadena de valores: agentes, IMF y consumidores. Los consumidores ya existentes se ven atendidos con mayor eficiencia, a un menor costo, mientras que los nuevos pueden detectarse a través de una creciente red de agentes comerciales (externos). Finalmente, se puede ofrecer una gama más amplia de servicios financieros a través de los equipos PDV, aumentando, de esta forma, la flexibilidad y la oportunidad para los clientes.

El ROI para esta IMF depende del modelo de ganancias utilizado para compensar a los agentes externos. Cuando el modelo recurrió a la maximización de la ganancia para la institución microfinanciera (por ejemplo, cobrando aproximadamente US\$ 0,60 al cliente por transacción, dividiendo la tasa entre los agentes, y haciendo que los agentes pagaran por los costos de comunicación), hizo falta que unos 12.700 clientes utilizaran el STR para generar una ganancia positiva para la institución financiera. Sin embargo, este modelo puede limitar la cantidad de agentes externos dispuestos a ofrecer sus servicios, al menos inicialmente.

LECCIONES APRENDIDAS Y SUSTENTABILIDAD DEL PROYECTO

Esta experiencia permitió, gracias a las aplicaciones innovadoras de la tecnología, abordar cuestiones de escala, alcance, sustentabilidad financiera y responsabilidad. En general se observó que, para favorecer el crecimiento de la

³ El Retorno sobre la Inversión (ROI) es un estimado del beneficio (el "retorno") sobre el dinero gastado (la "inversión") en una alternativa en particular, y consiste en determinar los beneficios, calcular los costes y resumir los resultados.

industria microfinanciera, el desarrollo de nuevos modelos de negocio es tan importante como la aplicación de las nuevas tecnologías.

El proyecto piloto ofreció aprendizajes significativos acerca de la creación de soluciones tecnológicas y su aplicación en países en desarrollo, y permitió analizar hasta qué punto la tecnología puede ayudar (o no) a aumentar la escala de la microfinanciación:

- **La mejora del proceso empresarial es tan importante como la innovación tecnológica**

Aplicar una nueva tecnología a procesos previamente existentes, sin analizar previamente el procedimiento, puede aumentar el costo y la complejidad del negocio en vez de disminuirlos. Tal efecto se observó en el proyecto piloto cuando una de las instituciones optó por no llevar a cabo cambios organizacionales complementarios mientras se agregaba el STR a los procedimientos y prácticas existentes. El análisis financiero de tal aplicación mostró que la incorporación del STR generó escasos beneficios para los consumidores, poco valor agregado para los agentes internos, y un aumento real del costo para la institución microfinanciera que lo estaba implementando.

- **Las implementaciones tecnológicas innovadoras requieren de liderazgo y responsabilidad administrativa en toda la organización**

Los equipos directivos de las tres instituciones percibían la utilización de la tecnología exclusivamente como una “tarea informática”, mientras que el éxito de la integración requiere un equipo interno formado por representantes de todas las unidades operacionales, conducidos por un gerente de proyecto altamente calificado que pueda sintetizar información, acciones y resultados para toda la organización.

La incorporación de una nueva tecnología debería ser vista como un motor de cambio que debe impactar en todos los aspectos de la empresa.

- **Para que una MFI alcance niveles industriales requiere estandarización, infraestructura compartida y competitividad**

Las organizaciones que no están interesadas en compartir

información, estándares o soluciones no pueden alcanzar mayor escala, ya que es poco probable que permitan la evolución de un sistema financiero fluido que pueda expandirse, vinculando a una amplia variedad de actores. Incluso en el mundo industrializado, el sector financiero sólo alcanzó un nivel de escala y una envergadura significativas cuando sus actores financieros se pusieron de acuerdo en combinar una cantidad de estándares que permitían que la información pasara de un sistema a otro.

TRANSFERIBILIDAD

Considerando los resultados y las lecciones aprendidas del STR Uganda, otras comunidades locales pueden beneficiarse de esta iniciativa, teniendo en cuenta que las necesidades tecnológicas de los mercados emergentes no pueden ser satisfechas simplemente a través de la importación de soluciones tecnológicas del mundo desarrollado. El equipo que desarrolló el STR buscó lograr un equilibrio entre los productos comercialmente disponibles, la innovación y la infraestructura existente.

El STR utilizó un equipo de hardware comercialmente disponible que mostró resultados satisfactorios, aunque no óptimos, por diferentes razones: es difícil leer la pantalla bajo la luz directa del sol; la impresora usa papel termal que se decolora en pocos meses; el aparato es sensible a condiciones meteorológicas extremas y al polvo; etc. Asimismo, la escala sería más factible si el equipamiento de PDV tuviera un precio más bajo. Por lo tanto, los miembros del equipo del STR creen que hay una oportunidad para diseñar y construir un equipamiento de hardware más adecuado que pueda resistir a los desafíos físicos de operar en áreas rurales remotas de países en desarrollo.

El software piloto fue diseñado y desarrollado específicamente para las condiciones presentes en Uganda. Como la mayoría de las IMF no pueden pagar soluciones caras, dicho software fue optimizado para mantener un bajo costo. La estructura de costo consideró no sólo el software, sino también los requerimientos de hardware y soporte técnico. En vez de ofrecer una variedad de posibilidades, lo que es un criterio común de diseño en los mercados desarrollados, el STR fue elegido según la flexibilidad aportada al usuario final en términos de flexibilidad, velocidad, y mínima preparación, factores importantes en el contexto ugandiano. ■

Buenas prácticas, buenas políticas

Las experiencias concretas como motor de cambio

Emilio Carrillo

Experto Internacional en Desarrollo Local y

Profesor de Economía en la Universidad de Sevilla

Teniente de Alcalde y Delegado de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla, España

El desarrollo local responde a una visión rotundamente distinta del “modelo” desarrollista que prevaleció en grandes ámbitos del globo durante varias décadas de la pasada centuria, hasta que la crisis de la década de los ‘70 lo puso seriamente en entredicho, emanando paulatinamente una concepción “postcrisis” en la que el desarrollo local se inserta y que, con el paso del tiempo, se ha sobrepuesto a ese “modelo precrisis”.

Los próximos epígrafes servirán para marcar las nítidas diferencias existentes entre ambas visiones “precrisis” y “postcrisis”, a la par que examinarán las principales características, objetivos y logros de las buenas prácticas que absorben la atención de estas páginas. No en balde, las tres beben de tal cambio de visión y realzan las señas de identidad de la concepción “postcrisis”, con la descentralización, la consiguiente potenciación de la esfera local, la participación ciudadana y la sostenibilidad medioambiental y social del desarrollo como ejes prioritarios.

Cuartel Quinto (Argentina)

En los países en vías de desarrollo (en ocasiones también en zonas concretas de naciones desarrolladas) no es inusual encontrar territorios con importantes recursos endógenos que, sin embargo, son de difícil disfrute para gran parte de la población, esencialmente la de menor nivel socioeconómico.

En este caso práctico, tal recurso es el gas natural. Un bien del que Argentina es productor, pero al que muchos de sus habitantes no puede acceder, ya sea porque las redes de distribución no llegan a barrios y áreas de inferior escala de renta o porque, si lo hacen, los costes de conexión y conversión domiciliaria al servicio son demasiado elevados. Por esto, numerosas familias se ven forzadas



FUENTE: AYUNTAMIENTO DE SEVILLA, ESPAÑA

a utilizar en su vida diaria combustibles alternativos, cual el gas licuado de petróleo, que resultan significativamente más caros. Se genera, así, una flagrante contradicción: los estratos más desfavorecidos de la sociedad consumen combustibles sustitutivos más costosos, más contaminantes y que, incluso, topan con problemas de aprovisionamiento al no ser tan abundantes en el territorio.

Ante esto y a pesar de las innegables dificultades, la experiencia de Cuartel Quinto (una población con 20.000 habitantes y 4.103 familias, ubicada en la provincia argentina de Buenos Aires), demuestra que la colectividad local puede reaccionar y poner en marcha actuaciones que propicien el acceso de las capas de menor capacidad económica al recurso en cuestión. Y ello a través de un modelo de gestión construido sobre factores que dibujan una interesante estrategia de desarrollo local que trabaja en

ámbitos tan sustantivos como las infraestructuras para el desarrollo, la participación ciudadana, la financiación del proceso de desarrollo y los servicios sociales y salud en él integrados. Y lo hace con el trabajo de vecinos y organizaciones de base en todo lo relativo a la difusión, adhesión, compromisos de pago, supervisión de las contrataciones y desarrollo y comercialización de las obras de construcción de redes de gas natural en cinco barrios de la localidad.

Centrándonos en los aspectos estrictamente financieros de esta iniciativa, conviene destacar la utilización de la firma de Fideicomisos, una herramienta que permite la administración de recursos económicos afectándolos a un objetivo determinado (no pudiendo utilizarse para otro fin, ni ser embargados por terceros) para financiar la construcción de una infraestructura básica. En este marco, en Cuartel Quinto se determinan los derechos y obligaciones de cada uno de los agentes implicados en el proyecto (organizaciones promotoras, asociaciones vecinales, entidades financieras, compañía de gas, empresas constructoras) mediante la firma de Fideicomisos. Y una vez suscritos, los vecinos se suman a ellos mediante Convenios de Adhesión, en virtud de los cuales se comprometen al pago de la obra por el mecanismo de prorrateo (obviamente, cuanto mayor es el número de adherentes menor es el coste que debe soportar cada uno, lo que estimula la captación de nuevos socios).

El modelo de financiación del proyecto contempla, a su vez, dos instrumentos bien articulados e interrelacionados: el fondo de garantía y el microcrédito individual. El primero cubre de forma mancomunada eventuales incumplimientos de las obligaciones de pago del crédito. Y el costo total de la obra por unidad de vivienda, incluido un plus destinado al fondo de garantía, se financia mediante microcréditos individualizados a las familias.

Además, la iniciativa se completa con el soporte financiero de FONCAP, una sociedad anónima que tiene como finalidad central la administración de fondos fiduciarios y cuyo capital social se halla repartido entre el sector privado (con el 51%) y el Estado (con el 49%).

La transparencia del conjunto de procedimientos empleados para extender la red de gas natural a las 202 manzanas de viviendas con las que cuenta la zona es otro de los elementos que más llaman la atención de esta iniciativa. El cumplimiento de los requisitos que se exigen para el inicio de las obras en las manzanas (adhesión formal de al

menos el 70% de las familias) y para la rendición de cuentas a los vecinos (que se realiza trimestralmente a través de una Comisión de Control de Rendiciones de Cuentas) constituyen instrumentos que generan confianza entre los ciudadanos y les ayudan a adquirir nuevos conocimientos y habilidades, haciendo de ellos los verdaderos protagonistas del proyecto y no solo meros receptores de recursos financieros o materiales.

Por todo lo expuesto y enlazando con lo anunciado en la introducción, la presente experiencia dice no a una serie de señas de identidad del citado “modelo precrisis”:

- Era totalmente centrífugo en origen y destino, al apoyarse en tecnologías poco difusoras y carecer de la flexibilidad precisa para adaptarse a las variaciones del entorno. Lo que, junto a otras notabilísimas rigideces del sistema entonces vigente, influyó en la génesis y posterior extensión de la misma crisis.
- Primaba lo exógeno, es decir, la búsqueda a ultranza de inversiones externas y a menudo ajenas a la idiosincrasia económica del lugar.
- En directa relación con lo anterior, interesaba prioritariamente el impulso de grandes proyectos al considerar las consecuencias positivas que, indirectamente, conllevarían sobre el marco territorial inmediato.

Por el contrario, el caso de Cuartel Quinto asume directamente un conjunto de puntos clave de la también ya reseñada visión “postcrisis” del desarrollo:

- Potencia decididamente lo endógeno, potenciando la consideración y el aprovechamiento de las ventajas comparativas de la zona.
- No obstante, no excluye lo exógeno, lo hace complementario de lo endógeno, pero sin arrebatar a éste la posición privilegiada en la escala de valores del fomento socioeconómico.
- Encuentra su base en un desarrollo especialmente articulado, integrado por actuaciones sectoriales diversas e impulsoras de tecnologías preferentemente difusas.
- Apuesta intensamente por la micro, pequeña y mediana empresa, que pasa a ser contemplada como pilar del desarrollo, de la generación de puestos de trabajo

y de la innovación tecnológica. Además, apoya la economía social, introduciendo en ésta nuevos elementos de viabilidad, rentabilidad, racionalidad y gestión empresarial.

Son estos parámetros los que el caso de Cuartel de Quinto pone en valor de manera imaginativa, con un proyecto que aporta una gestión social, integral y local y que ostenta como prioridad el acceso de capas socio-económicamente desfavorecidas a una infraestructura básica. Lo que lleva a cabo con el valor añadido del trabajo participativo de vecinos y comunidades de base, la incorporación de novedosos mecanismos de gestión técnica y financiera y la creación de empleo para la comunidad a través del aprovechamiento en red de un recurso endógeno del territorio.

Gobiernos locales y programas sociales en Bolivia

Para comenzar el examen de este caso, se debe volver al “modelo precrisis” y sumar a sus características básicas recopiladas en el epígrafe anterior otras cuatro que quedaron allí en el tintero:

- Su concepción de la localización industrial hallaba su soporte en los polos de desarrollo, desde la firme creencia en el efecto multiplicador de las grandes concentraciones industriales -como quien lanza una piedra al agua y espera que los círculos concéntricos que el golpe genera se extiendan poco a poco por la totalidad de la superficie-, en perjuicio de una visión espacial menos intensiva y más diversificada y equilibrada.
- Una concepción de la planificación claramente segregacionista, que tomaba cuerpo en la marginación de los objetivos de articulación espacial y en la ponderación exclusiva de parámetros sectoriales y funcionales.
- Una orientación centralista en la actitud de los agentes sociales, públicos y privados, de manera que cualquier acción en el ámbito local obedecía bien a la mera descentralización de actividades motoras principales, bien a la implantación de subsectores de escaso potencial.
- Y, por último, existía una ignorancia de los límites ecológicos del crecimiento económico, lo cual se

manifestaba en la despreocupación por la posible degradación de la naturaleza y en la inconsciencia sobre el carácter limitado de los recursos naturales.

Esta última característica y la respuesta a sus carencias dada desde el desarrollo local fue objeto de análisis en las experiencias prácticas de Thies y Kaolack (Senegal) y Ouagadougou (Burkina Faso), recopiladas y evaluadas en el número 1 de esta revista.

En cuanto a las tres primeras, conforman una óptica muy centralista del desarrollo y contra ella se reacciona con vigor e inteligencia desde el desarrollo local, tal como evidencia el caso de Bolivia que aquí ocupa.

Específicamente, la experiencia boliviana muestra una nueva manera de hacer y entender el desarrollo con base en opciones proclives a la descentralización y a la potenciación del papel socioeconómico de los entes territoriales de entidad menor, sobre todo locales, acentuando dos perfiles esenciales de la visión “postcrisis” del desarrollo hasta ahora no mencionados:

- Implanta una planificación equilibrada y solidaria inter e intraterritorialmente, dando paso al uso de instrumentos de promoción ligados a la realidad socioeconómica del ámbito espacial del que se trata.
- Aporta una clara visión descentralizada desde la que se propugna y materializa la aptitud del sector local para la promoción socioeconómica y, en consonancia, la dotación del mismo con las facultades competenciales y los medios técnicos y financieros precisos al respecto.

Concretamente, el caso práctico subraya la necesidad de la descentralización territorial y administrativa para hacer frente a las demandas y requerimientos ciudadanos; fomenta el papel de los gobiernos locales en los llamados fondos de inversión social; y, coincidiendo colateralmente con la experiencia argentina del apartado precedente, promueve nuevos programas de financiación local.

Ahondando en este último aspecto, el caso de Bolivia ilustra como avanzar simultáneamente en tres aspectos relevantes y complementarios de la financiación de los gobiernos locales: refuerzo de las finanzas municipales, orientado al incremento de la inversión pública y la mejora de los servicios locales; implantación de mecanis-

mos de disciplina fiscal y de control del endeudamiento local en el contexto de un programa de combate contra la pobreza; y redefinición del esquema de transferencias a los municipios de fondos nacionales e internacionales, canalizando el esfuerzo inversor local hacia un conjunto de sectores específicos en coordinación con las grandes prioridades de ámbito nacional.

En efecto, la realización de diagnósticos financieros institucionales (PAI) para los 312 municipios del país y la unificación de las ventanillas de apoyo municipal han permitido una mejor evaluación de las necesidades de cada localidad, asignando donaciones o créditos según sus prioridades y capacidades de endeudamiento.

Y la homogeneización de los criterios para la distribución de los fondos (en particular de los fondos procedentes de donantes internacionales), el establecimiento de prioridades para su inversión y la creación de una oficina (DUF) para la coordinación y control de los fondos que se destinan a los gobiernos locales han permitido al gobierno central mejorar la contabilidad de estos fondos, conocer mejor los aportes efectuados a los municipios anualmente y establecer indicadores de impacto social y urbano de estas inversiones.

Igualmente, la experiencia boliviana hace patente la relación de complementariedad que existe entre las funciones de donación y crédito local; y constituye un buen ejemplo de cómo organizar y disciplinar el sistema de transferencias de los gobiernos centrales a los gobiernos locales en países en vías de desarrollo que están acometiendo procesos de descentralización.

Al hilo de todo lo cual, conviene poner sobre el tapete algunas reflexiones acerca de la financiación de las estrategias de desarrollo local tomadas del “Segundo Informe sobre las iniciativas locales de desarrollo y empleo (ILDE)” de la Comisión Europea¹. Primeramente, en él se estima la inversión realizada antes del comienzo de la actividad cual condición primigenia para la calidad de los servicios y la profesionalización de los puestos de trabajo creados. Y se enfatiza el hecho de tal inversión permitirá, asimismo, que la iniciativa prescinda de la exclusiva colaboración institucional local para basarse en un apoyo local más amplio. A partir de esto, se requiere tener muy en cuenta una serie de inversiones inmateriales iniciales,

como las siguientes:

- el tiempo dedicado por los promotores a la construcción de su proyecto,
- la formación y el acompañamiento metodológico y
- la realización de estudios específicos para la creación de la actividad.

Después del plazo de concepción, las iniciativas locales atraviesan frecuentemente un período difícil de desarrollo. Deben entonces hacer frente a un desequilibrio entre costes y productos. Y sus necesidades de financiación son diferentes: han de movilizar fondos para realizar inversiones materiales cuya importancia varía según el tipo de actividad. A menudo, esto lleva a los promotores a dirigirse a otros interlocutores públicos, a redes de financiación solidaria o, con menor frecuencia, a las instituciones bancarias.

Microfinanciación del desarrollo en Uganda

Este caso presenta el proyecto acometido en Uganda por un consorcio de conformación público-privada dirigido a la puesta en marcha de novedosos instrumentos tecnológicos para los proveedores de servicios microfinancieros. Y ello con la finalidad de colocar el acceso al crédito al servicio de personas con muy escasa capacidad económica y bajos niveles de formación.

La organización fue constituida para sacar provecho de las lecciones extraídas de un programa piloto previamente implementado, así como de la tecnología probada en ámbitos estratégicos de la industria. Con estas bases surgió Sevak Solutions cual entidad sin fin de lucro capaz de suministrar a la industria de microfinanzas una versión “open-source” del denominado Sistema de Transacciones Remotas (STR). Una solución disponible para los que despliegan software sin cobro de licencia, lo que hace factible el uso de una tecnología sofisticada por parte de los sectores microfinancieros y, por ello, una mayor eficacia en la prestación de servicios financieros a comunidades rurales aisladas y con bajos ingresos.

Con el liderazgo inicial de la compañía Hewlett-Packard,

¹ Disponible en: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/innovation/innovating/pacts/down/avr98/ilde2-es.pdf.

se planteó la idea de aplicar la tecnología STR que utiliza el sistema bancario convencional, a la industria microfinanciera – un sector con 500 millones de clientes potenciales, la mayoría en núcleos urbanos –, de modo que éste pudiera alcanzar a personas que viven en áreas remotas y reducir sensiblemente sus altos costos operacionales.

Se eligió Uganda como la ubicación más idónea para el proyecto piloto debido a la dinámica del campo microfinanciero en este país, la presencia de socios miembros de MFT (consorcio de organizaciones públicas y privadas creado con la finalidad de estudiar la viabilidad de emplear a gran escala la industria microfinanciera) y la elevada cobertura nacional de redes de teléfonos móviles GSM. Además, la extensa población rural de Uganda y la baja densidad poblacional hacían de este país un lugar idóneo en el que probar la nueva tecnología. Ésta, en definitiva, se basa en el uso de aparatos de telefonía móvil muy potentes, capaces de comunicar a través de redes GSM, y en el uso por parte de clientes y agentes microfinancieros de tarjetas inteligentes. El sistema permite a sus usuarios recoger datos financieros esenciales y transmitirlos directamente a los sistemas informáticos de administración financiera.

Es interesante resaltar dos lecciones que los responsables de esta iniciativa han sacado de su experiencia:

- Incorporar una nueva tecnología sobre procesos previamente existentes, sin repensar tales procedimientos, puede aumentar los costos y la complejidad del negocio, en vez de disminuirlos.

Esto sucedió en uno de los test que se llevaron a cabo en Uganda: la incorporación del STR generó escaso beneficio para los consumidores, poco valor agregado para los agentes internos y un aumento real del costo para una de las tres instituciones microfinancieras que lo estaban implementando, debido a que ésta no desarrolló, paralelamente, ningún cambio administrativo complementario en su modelo de negocio. La incorporación de una nueva tecnología provoca impactos en todos los aspectos del negocio y afecta no solo a los sistemas de información, sino también a los empleados y a la cultura, estructura y procesos de toda la organización.

- La búsqueda de economías de escala mediante la aplicación de nuevas tecnologías precisa de organizaciones interesadas en compartir información, estándares o soluciones, vinculando una amplia variedad de actores;



El lector de la Tarjeta Inteligente para identificar a los clientes y agentes (caso Uganda)

res; y también que los nuevos dispositivos se adapten a las condiciones de uso locales.

En este contexto y, desde luego, con sus propias singularidades, la presente experiencia ofrece indudables similitudes en objetivos y metodología con la West Godovari District (India) evaluada en el número 1 de esta revista. Así, el caso de Uganda, como el de la India, muestra cómo para impulsar las tecnologías es indispensable, desde luego, fomentar la incorporación a la sociedad y al tejido económico-empresarial de los instrumentos operativos – hardware y software – en las que ellas se basan, pero sin olvidar que con ello no todo está hecho y que para avanzar en tal objetivo e introducir el territorio en la sociedad de la información y el conocimiento, las estrategias de desarrollo local deben sumar a los esfuerzos de incorporación de la tecnologías otros centrados en:

- alfabetizar tecnológicamente a la población, con la finalidad de que las nuevas tecnologías sean utilizadas masivamente por empresas y ciudadanos y propiciar una verdadera distribución social del conocimiento, evitando, a la par, nuevas dualidades y segregaciones sociales;
- lograr que la tecnologías presten servicios capaces de hacernos la vida más cómoda, pues sólo así serán ampliamente utilizadas, una labor que corresponde tanto a las empresas privadas –poniendo en Internet sus productos y servicios– como a las Administraciones Públicas –ofreciendo a la gente la posibilidad de relacionarse con ellas (efectuar trámites, pagar impuestos,...)–; y
- crear las condiciones precisas para que el territorio

asimile y se beneficie de una nueva economía que, más que un nuevo sector de actividad, representa una nueva forma de entender y hacer la economía.

En estas tareas y actividades radica la clave para lograr dos objetivos irrenunciables para el desarrollo local en este campo: la alfabetización tecnológica de la población y la distribución social del conocimiento.

Consideraciones a las que hay que sumar, dado los contenidos del caso práctico, otras relativas a los aspectos financieros del mismo. En particular, en la evaluación de esta experiencia conviene no olvidar que diversos informes de organismos internacionales vienen subrayando la necesidad de una colaboración positiva entre las autoridades públicas y los organismos de crédito alternativos. Una colaboración que presenta dos ámbitos fundamentales:

- la concesión de ayudas para la creación de empresas en ámbitos todavía nuevos (protección del medioambiente, actividades culturales o servicios a domicilio) o para categorías de población específicas (como las mujeres); y
- la formación, el acompañamiento del promotor del proyecto y la auditoría de empresas, en colaboración con las autoridades públicas.

En cualquier caso, hay que tener presente que el éxito de las estrategias de desarrollo local depende en gran medida de elementos no tipificables e intangibles, cuya adecuada atención se tiene muy presente en este caso de Uganda: detección de necesidades, participación ciudadana, arraigo local y capacidad creativa.

Conclusiones

El crecimiento económico continúa siendo un objetivo prioritario en las estrategias de desarrollo local. No en balde, posibilita la generación de puestos de trabajo y renta. E incrementa la base económico-financiera sobre la que mejorar tanto los servicios públicos y las prestaciones sociales como el mayor equilibrio en la distribución espacial y personal de la riqueza (conforme al célebre “hay que crecer para poder repartir”). Pero a los “límites éticos” que desde diversos sectores siempre

se han puesto al crecimiento -la formación de riqueza no como fin, sino como instrumento para la consecución de mayor bienestar y equidad- se han unido de un tiempo a esta parte otros nuevos.

Así, los “límites ecológicos”, en la conciencia de que producir también puede conllevar destruir, por lo que hay que poner en relación lo uno con lo otro, y de que ningún sistema económico franquea la frontera ecológica sin provocar el deterioro de la calidad de vida y el riesgo serio de autodestrucción. Igualmente, los “límites estructurales”, definidos por un nuevo marco tecnológico y económico que hace del crecimiento condición necesaria, pero insuficiente para alcanzar determinadas metas, por ejemplo, la eliminación del desempleo, cuyo logro debe ir ineludiblemente unido a otras actuaciones complementarias y a un profundo cambio en actitudes sociales y comportamientos.

Todo lo cual eleva la significación de lo microeconómico, sin negar la importancia de lo macroeconómico; liga la economía con otros parámetros, como el medio ambiente, la tecnología, el territorio y su cultura; y marca una tendencia hacia la descentralización del sistema productivo, de la adopción de decisiones y de la propia forma de promocionar la economía desde las instancias públicas.

Se trata, por tanto, de un desarrollo integral en el que se inscribe, por propio derecho, el desarrollo local, en general, y las experiencias prácticas a cuyo análisis se han dirigido estas líneas, en particular.

El desarrollo integral supone una concepción del desarrollo que, por supuesto, contempla la necesidad del crecimiento económico. Pero no a cualquier precio y siendo plenamente consciente, lejos de sacralizarlo, de sus limitaciones. A partir de lo cual favorece la interrelación economía-medioambiente-cultura local-tecnología-territorio; apuesta con rotundidad por el desarrollo sostenido; pondera la importancia del desarrollo social, en la convicción de que no hay eficacia económica sin eficacia social; e instrumenta mecanismos de descentralización, participación y concertación, aumentando el peso de los entes públicos locales y de la sociedad civil.

Un marco teórico y práctico en el que se insertan y han de ser comprendidas las consideraciones efectuadas sobre los casos prácticos aquí evaluados. ■

Entrevista



Antonio-Claret García

**Presidente de CajaGRANADA y de la Fundación
CajaGRANADA Desarrollo Solidario, España**

**Presidente de la Asociación Internacional de
Entidades de Crédito Prendario y Social**

El microcrédito, una herramienta de cohesión social y desarrollo sostenible

Entrevista a Antonio-Claret García

Presidente de CajaGRANADA y de la Fundación CajaGRANADA Desarrollo Solidario, España

Presidente de la Asociación Internacional de Entidades de Crédito Prendario y Social

En primer lugar, quisiéramos felicitarle por la reciente adhesión (en el mes de febrero de 2005) de CajaGRANADA al Pacto Mundial de las Naciones Unidas, “una iniciativa de compromiso ético destinada a que las empresas de todos los países acojan como una parte integral de su estrategia y de sus operaciones unos principios de conducta y de acción en materia de Derechos Humanos, Trabajo, Medio Ambiente y Lucha contra la Corrupción”¹. La entidad bancaria CajaGRANADA, que usted preside y que desde el año 2003 da apoyo a Delnet - a través de su Fundación CajaGRANADA - mediante un fondo de becas para facilitar la participación en el sistema de formación a las instituciones con limitados recursos económico, se compromete, a través de esta iniciativa, a perseguir la conciliación de los intereses y de los procesos de la actividad empresarial con los valores y demandas de la sociedad civil, así como con los proyectos de la ONU, Organizaciones Internacionales sectoriales, sindicatos y ONGs.

Son muchas las preguntas que nos gustaría formularle, ya que son muchas las acciones que se han adoptado por iniciativa de la entidad que usted representa, y cuyos resultados tienen una clara traducción en el compromiso social que están ejerciendo: la activación de acciones para impulsar la economía social, como motor de desarrollo en Andalucía, la creación de la Fundación La General (ahora Fundación CajaGRANADA) para el Desarrollo Solidario, la implicación en multitud de proyectos, con fuerte implantación en el territorio andaluz, la presencia inequívoca de la entidad en la sociedad, la toma del liderazgo a través de la Presidencia de CajaGRANADA en la Asociación Internacional de Entidades de Crédito Prendario y Social, etc...



Cuándo usted llegó a la Presidencia de CajaGRANADA, ¿cómo comienza a vertebrar el “proyecto social”?

Antes de llegar a la Caja ya conocía el sistema de los microcréditos y las actividades del Grammen Bank, el “Banco de los Pobres”, creado por Muhammad Yunus en Bangla Desh. Además, la mayoría de las cajas en su origen fueron creadas como Montes de Piedad², siendo una de sus principales finalidades el dar servicio financiero a los colectivos que estaban excluidos de él. Entendí que, en los albores del siglo XXI, este fin seguía vigente. Aún en nuestros días persisten sectores sociales excluidos del sistema financiero y con graves dificultades para lograr la integración social y laboral.

¹ Para más información sobre el Pacto Mundial de las Naciones Unidas pueden consultar el sitio oficial: <http://www.pactomundial.org/>.

² Instituciones surgidas en Italia en el siglo XV, a iniciativa de los franciscanos, quienes otorgaban préstamos prendarios “sin interés” para satisfacer necesidades más elementales. El origen de las Cajas de Ahorro en España está vinculado históricamente a estas instituciones de tipo benéfico, con el objetivo de conducir el ahorro popular hacia la inversión.

Quizás la introducción de nuevos modelos de gestión, la aparición de nuevos “productos” como el microcrédito, exigen a un tiempo, un cambio cultural profundo. Podría decirnos, ¿cuáles fueron los principales obstáculos con los que se encontró? Y, ¿cuáles fueron los principales argumentos que esgrimió para superarlos?

El principal problema fue la mentalidad financiera y la obligada búsqueda de rentabilidad económica por parte de ésta y cualquier entidad financiera. Es obvio que para poder desarrollar cualquier proyecto social es necesario partir de una Caja sólida y rentable ya que la acción social se nutre de los beneficios de la propia entidad. Así, la Fundación para el Desarrollo Solidario realiza su actividad sustentada con los fondos de la Obra Social de la Caja. En definitiva, lo que se estaba haciendo hasta ahora con nuestra Obra Social era el conceder subvenciones a fondo perdido. Con el sistema de microcréditos, una misma subvención podría ayudar a varios proyectos que, una vez en funcionamiento pueden mantener y multiplicar sus efectos en el tiempo. Entiendo que es más eficaz el “dar cañas y enseñar a pescar, que dar los peces directamente”.

La figura del microcrédito hasta llegar a ser entendida como lo es en nuestros días, ha ido navegando por la historia, adoptando diversas formas. Así, las iniciativas adoptadas por el pionero Mohammad Yunus en los años 70, han ido abonando el camino para otras instituciones de similares características, que desde diferentes rincones del planeta han apostado decididamente por las microfinanzas. En la Cumbre sobre el Microcrédito de Washington (febrero de 1997) se emprendió una ambiciosa campaña a medio plazo que culmina este año, 2005, Año Internacional del Microcrédito, centrada en el desafío de expandir de manera significativa la capacidad y el alcance de la microfinanciación.

De las conclusiones que se extrajeron en estos importantes acontecimientos internacionales, nos llama particularmente la atención, una de ellas, quizás la línea-guía del microcrédito: los más pobres son un

“buen riesgo”. ¿Usted opina lo mismo?

La experiencia concreta nos ha demostrado en nuestro ámbito de actuación, que efectivamente los más pobres son un buen riesgo, pues en nuestro caso las cifras de devolución llegan al 95%. Pero con independencia de lo anterior, entiendo que esta actividad es implícita a las cajas de ahorros españolas, ya que como he dicho anteriormente, éstas nacieron para dar servicio financiero a personas que se encontraban excluidas de él.

En estos últimos años efectivamente estamos asistiendo a un proceso continuo hacia la microfinanciación sostenible y a la creación de sectores financieros inclusivos, a nivel mundial. En la Cumbre sobre el Microcrédito de Washington, en febrero de 1997, el microcrédito, pasa formalmente a configurar parte del escenario de la economía mundial, representándose como una herramienta eficaz y un derecho, que contribuye a la erradicación de la pobreza. El Año Internacional del Microcrédito 2005, reconoce la importancia de la microfinanciación para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Ahora bien, existe un amplio debate, sobre la sostenibilidad de los programas de microcrédito, muy particularmente en los países en desarrollo. Yo estoy plenamente convencido de la sostenibilidad de los programas de nuestra Fundación a medio plazo, lo que pasa es que en el modelo económico en el que nos movemos se busca la rentabilidad o el beneficio con el mínimo riesgo y en el menor plazo posible.

Otra de las conclusiones extraídas de la Cumbre de Washington nos pone de manifiesto, que los programas de microcrédito estimulan el ahorro y la acumulación de activos. Desde una doble óptica, como Presidente de la Asociación Internacional de Entidades de Crédito Prendario y Social³ y como impulsor de una experiencia de implantación de un programa de microcrédito desde la Fundación CajaGRANADA para el Desarrollo Solidario, ¿usted considera que esta ecuación es posible?

El microcrédito no debe ir nunca para el consumo, al menos en los países desarrollados debe tener como finali-

³ La Asociación Internacional de Entidades de Crédito Prendario y Social, constituida el 28 de septiembre de 1957, en Milán (Italia), es una organización sin fin de lucro que representa y coordina a las entidades asociadas que realizan actividades de crédito con garantía de prenda o de crédito social, ampliamente considerado, y a sus asociaciones nacionales. Tiene personalidad jurídica propia y se rige por sus Estatutos que, en la actualidad, son los aprobados el 24 de Septiembre de 2004.

dad la puesta en marcha de una microempresa o actividad económica autosostenible, y para que esta actividad se sostenga es necesario que se dé un mínimo de actividad económica. Lo que está claro es que una persona que consiga salir adelante con un microcrédito, habrá creado una actividad económica sostenible, una microempresa, que será un activo más en la sociedad en la que vive, pues ha generado al menos su propio empleo. Y si además se consigue integrar en el sistema financiero tradicional, ya se ha estimulado el ahorro.

Esta ecuación creo que es aplicable en cualquier país, porque lo que es común a cualquier tipo de sociedad, y que es una de las claves del microcrédito, es que a la persona se le enseña algo fundamental, que es confiar más en su esfuerzo, en su creatividad y en su trabajo, que en las subvenciones o donaciones.

Por otra parte, no debemos olvidar que la sostenibilidad financiera se alcanza a medio/largo plazo, y para conseguir esta es necesario alcanzar un número suficiente de clientes, pues se trata de operaciones de pequeña cuantía. Según el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre del Banco Mundial (CGAP), que a su vez cuenta con un programa de microfinanzas, las instituciones microfinancieras deberían reunir cuatro condiciones: permanencia, para prestar servicios financieros a largo plazo; escala, a fin de alcanzar a un número suficiente de clientes; focalización, al objeto de llegar a la población pobre y por último, sustentabilidad financiera. En el caso de nuestra Fundación estas cuatro condiciones las tenemos muy presentes.

CajaGRANADA, desde septiembre de 2003, ha tomado el liderazgo de la Asociación Internacional de Entidades de Crédito Prendario y Social. Sabemos que entre sus objetivos esenciales, está el impulsar que todas la entidades de crédito que pertenecen a dicha Asociación, adquieran el compromiso de estimular los programas de microcrédito existentes, así como animar a que se creen más programas. ¿Qué actuaciones están llevando a cabo en este sentido?, y por otra parte, ¿considera que existen sinergias favorables para alimentar este impulso?

En el discurso de aceptación de esta nueva responsabilidad insistí en la necesidad de incorporar a esta institución a las entidades dedicadas al microcrédito y al crédito social y

animé a los Montes de Piedad a desempeñar un papel más activo contra la exclusión financiera, buscando nuevas fórmulas de actuación en este campo. Junto al crédito prendario, hay que abrir el camino al crédito social o microcrédito, para responder con efectividad a las nuevas demandas de la sociedad. Los granadinos, y los andaluces en general, ya se están beneficiando de este esfuerzo de CajaGRANADA para evitar la exclusión financiera gracias a los microcréditos con los que la Fundación está apoyando a nuevos emprendedores que crean nuevas microempresas y que superan con el autoempleo situaciones económicas difíciles.

Nos gustaría abundar más en el conocimiento de la Fundación CajaGRANADA, y conocer algunos pormenores de la gestión que están realizando. La Fundación CajaGRANADA para el Desarrollo Solidario nace con una clara vocación de compromiso con la sociedad y con la aspiración de convertirse en un sólido referente en el "otro modo" de hacer las prácticas financieras. El apoyo que ustedes prestan se manifiesta a través de un buen número de conceptos a los que han dotado de una traducción real: el apoyo financiero, para consolidar las aspiraciones de muchas personas, que se encontraban fuera de los circuitos tradicionales y convencionales financieros.

¿A qué tipo de personas atienden prioritariamente? ¿Qué condiciones han de reunir? ¿Qué otras especificidades son tenidas en cuenta para valorar positivamente sus solicitudes?

La Fundación desea financiar proyectos de personas necesitadas que tienen muchas dificultades para encontrar un empleo y que no tienen acceso al sistema financiero. Principalmente se atiende a mujeres con cargas familiares, inmigrantes y personas con más de 45 años. Un segundo requisito corresponde al carácter de las personas: deben ser personas emprendedoras y luchadoras. Montar una empresa (o microempresa) es una labor ardua y llena de obstáculos, y si el promotor cree en su idea será mucho más fácil que el negocio salga adelante.

En las iniciativas emprendedoras, uno de los obstáculos principales, es pasar de la idea al proyecto real. En este sentido, ¿son muchas las ideas que han llegado a sus oficinas y que no han podido superar el siguiente escalón en la lógica empresarial?

La mayoría de los proyectos presentados a la Fundación corresponden a actividades bastantes convencionales (comercios, hostelería,...). Las ideas más novedosas suelen contar con nuestro apoyo aunque es más dificultoso evaluar su viabilidad. La Fundación financia aproximadamente un 35% de los proyectos presentados.

Los motivos más comunes de desestimación se deben a:

- Perfiles de los promotores que no cumplen con los requisitos de acceso al microcrédito;
- Proyectos incompletos o que no se ajustan a las condiciones del microcrédito;
- Dudosa viabilidad económica del proyecto debido a la ubicación del local, el tipo de actividad o la capacitación de los promotores para la actividad.

Una vez aprobados y concedidos los microcréditos, y salvo algunas excepciones, los plazos necesarios para poner en marcha los negocios son muy cortos.

Antes de conceder un microcrédito se evalúa una serie de parámetros relativos a los proyectos y a sus promotores. Los datos se obtienen a través de los planes de empresa presentados, de varias entrevistas y de visitas a los locales donde los promotores quieren poner en marcha la actividad. Comprobamos la factibilidad de los negocios y la capacitación de sus promotores. Un proyecto innovador presenta más riesgos debido al desconocimiento del producto y su posible aceptación por parte del público. Para este tipo de proyectos, siempre consideramos positiva la aportación de algunos estudios de mercado realizados por el promotor.

Centrándonos en la figura del microcrédito, nos gustaría que nos describiera cómo han articulado el sistema, y cuáles son sus parámetros de actuación. ¿Qué metodología usan para su concesión?, ¿qué tipo de interés porcentual tienen?, ¿tiempos de devolución?, ¿índices de morosidad en la devolución de los créditos? ¿cuantía de los microcréditos? etc...

El plan de empresa debe ser completo: contamos con un "check-list" o lista de datos y de comprobantes que deben aportar los solicitantes de un microcrédito. Igualmente contamos con un modelo de entrevista para capturar una serie de datos sobre la idoneidad de la persona y su posible capacidad de reembolso. Se realiza un estudio de viabilidad detallado de cada proyecto que contempla

los aspectos legales, financieros, comerciales, técnicos, medioambientales, sociales...

Prácticamente todos los microempresarios eligen el plazo máximo de devolución del crédito (5 años). El tipo de interés es fijo y actualmente del 4%. Si el negocio va a tener dificultades durante los primeros meses para generar recursos se otorga una carencia de hasta 6 meses en la devolución del capital. La cuantía máxima del microcrédito asciende a 12.000 euros (€). El microcrédito más pequeño otorgado ha sido de € 2.500. El importe medio oscila alrededor de los € 9.500. Sobre un total de 191 microcréditos concedidos hasta la fecha tenemos 5% operaciones fallidas (negocio cerrado) y 3% con algún recibo impagado.

La mayoría de los proyectos presentados corresponden a iniciativas individuales o familiares. Hemos tenido peticiones de cooperativas sociales ya constituidas y con muchas dificultades financieras pero cuyas necesidades superaban el importe máximo del microcrédito (12.000€).

¿Qué objetivos tienen fijados para los próximos años?, ¿tienen una estimación del volumen de fondos que van a dedicar al microcrédito a corto y medio plazo?

La Fundación tiene como única actividad la concesión de microcréditos, luego destinaremos a los mismos, toda la aportación de fondos que nos haga la Caja, que junto con las devoluciones que recibimos de los microcredistas pasan a integrar el Fondo constituido en la Fundación para la concesión de operaciones.

Apoyar el autoempleo y el desarrollo profesional, mediante acciones de concesión de microcréditos, acciones directas de formación y mediante el fomento de estudios que permitan descubrir nuevas posibilidades económicas para la comunidad, así como promover la mejora de oportunidades para los sectores más desfavorecidos, se encuentra entre el elenco de finalidades de nuestra Fundación.

Hasta la fecha hemos limitado nuestras actuaciones a la concesión de microcréditos. Existen muchas entidades autonómicas, provinciales y locales que actualmente asesoran a los emprendedores y dan formación especializada de forma totalmente gratuita. Avisamos a nuestros microempresarios sobre estas ofertas así como sobre las posibilidades de solicitar subvenciones y premios, otorgados por entidades públicas o privadas.

Entre 2003 y 2004 la Fundación realizó el II Encuentros de Microcredistas, con el objetivo de crear una red entre los beneficiarios, para que se presten apoyo mutuo en su labor diaria. En este marco, ¿considera que las redes son imprescindibles en el escenario económico en el que nos desenvolvemos?, ¿qué valor añadido puede reportar la constitución de una verdadera red de microempresarios?

Los encuentros de microcredistas organizados por la Fundación tenían como objetivo principal la creación de un espacio donde los microempresarios pudieran conocerse entre sí y crear lazos empresariales y también de amistad entre ellos. El perfil de una buena parte de los microempresarios corresponde a personas que no conocen bien el entorno empresarial, que tienen muchas dificultades de adaptación (idioma, cultura, costumbres,...). Consideramos que con este tipo de encuentro pueden encontrar una posibilidad de conocerse y darse apoyos mutuos.

Cualquier foro empresarial puede aportar una serie de beneficios comerciales a sus participantes. Además consideramos que el encuentro de los microcredistas puede contribuir a fomentar la solidaridad entre personas que han tenido o tienen muchas dificultades para salir adelante.

La experiencia de instituciones como el Grammen Bank, Triodos Bank, BancoSol, etc..., han puesto de manifiesto, que el microcrédito en sí mismo, no es lo suficientemente fuerte, como para poder subsistir en un entorno cada vez más exigente. Es por ello, que los microcréditos, han de estar encuadrados en marcos más amplios, insertados en programas más integrado-

res, como los de desarrollo local, en donde la capacitación técnica, la acción comunitaria y el estímulo del ahorro, sean apéndices significativos en la propia vida del microcrédito.

Si aceptamos éste planteamiento, ¿considera usted, que los programas de microcrédito, están dando una respuesta integradora, más allá, de lo que es el impulso financiero?

Para nosotros el microcrédito es la herramienta más eficaz, para integrar en el sistema financiero a los que están excluidos de él, que son precisamente los más desfavorecidos, luego estamos contribuyendo con ello al equilibrio, la cohesión social y el desarrollo económico.

Hoy día, hablar de microcrédito, es hablar también de igualdad de oportunidades de género. No en vano, más de un 90% de las personas beneficiarias de este tipo de créditos en todo el mundo, son mujeres. Ésto porque, en determinados sectores sociales, la mujer sigue siendo la principal y más directa responsable de la unidad familiar. Además de este condicionante, hay otro factor aparejado, las mujeres todavía encuentran más dificultades para acceder al mercado laboral.

En base a la experiencia de la Caja, puedo afirmar que existe una relación muy fuerte entre el microcrédito y el progreso social. Si una persona o colectivo se encuentra excluida del sistema financiero tradicional, por falta de garantías tiene muchas posibilidades de sufrir exclusión social también, si con este sistema evitamos la exclusión financiera y apoyamos con nuestro asesoramiento el impulso emprendedor, no cabe duda de que estamos haciendo también un progreso social. ■

El 22 de septiembre de 2005, tuvo lugar la ceremonia de entrega de la séptima edición del Premio CajaGRANADA a la Cooperación Internacional. El Consejo de Administración de la entidad financiera acordó conceder este reconocimiento, en su edición de 2004, a María Nowak, Presidenta de la Asociación por el Derecho a la Iniciativa Económica (ADIE), en reconocimiento a su trayectoria como defensora e impulsora del microcrédito en Europa, como herramienta de lucha contra la pobreza y que posibilita la integración social de los más desfavorecidos.

Desde 1998, CajaGRANADA concede este Premio a la Cooperación Internacional para reconocer el esfuerzo y la dedicación de instituciones y personas en la consecución de una mayor justicia social. Tiene una dotación económica de € 24.040, y en cada edición los galardonados deciden a que organización no gubernamental destinan la citada aportación económica.

María Nowak creó ADIE en Francia, en 1989, para adaptar el concepto de microcrédito a la realidad francesa, demostrando que esta forma de crédito social sirve para erradicar la pobreza, evitar la exclusión financiera y propiciar la integración social a las personas en riesgo de exclusión, también en los países desarrollados. María Nowak se ha convertido en una infatigable defensora del crédito social, y por su experiencia y su conocimiento, un referente mundial para el diseño y creación de nuevos sistemas de concesión y gestión de microcréditos.

@local.glob

@global ... @local



- CGLU - Voz y representación mundial del gobierno local autónomo y democrático
- Norma Baca Tavira y Francisco Herrera Tapia - Desarrollo rural y género: una relación emergente en la política mexicana

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos



Voz y representación mundial del gobierno local autónomo y democrático

“No debemos olvidar que es a nivel local que los conceptos abstractos - como la solidaridad, el desarrollo sostenible, la cohesión y el diálogo social - encuentran una aplicación concreta, cuando se trata de mantener las escuelas, de rehabilitar los barrios, de mejorar el transporte colectivo o de asegurar una buena gestión de residuos.” *“Es también en la ciudad que cada habitante puede expresarse, participar y tener peso en las decisiones que comprometen el futuro individual y colectivo; los ejemplos no faltan: desde el presupuesto participativo en Brasil, los consejos de barrio o los consejos de juventud o de representantes de los residentes extranjeros que existen en numerosas ciudades, hacen que la democracia local no sea una ilusión. La democracia local es al mismo tiempo una elección política, un método y un instrumento para respetar a los ciudadanos y ciudadanas y hacerlos actores de su propia vida y reestablecer la confianza en nuestra convivencia y en la idea misma de democracia.”*

Después de más de un año, las palabras pronunciadas por el alcalde de París, Bertrand Delanoë, en su discurso durante la ceremonia inaugural del Congreso fundador de **Ciudades y Gobiernos Locales Unidos**, (CGLU) – que tuvo lugar en París, del 2 al 5 de mayo de 2004 – siguen reflejando el espíritu de esta nueva Organización Internacional nacida como resultado de la unificación de las dos asociaciones generalistas de gobiernos locales más grandes del mundo: la Unión Internacional de Autoridades y Gobiernos Locales (IULA) y la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU).

La declaración oficial adoptada en el Congreso de París expone los principales temas de interés y campos de actividad para la nueva organización mundial. Redactada en consulta con los miembros, la declaración confirma que CGLU trabajará en estrecha cooperación con las Naciones Unidas para poder cumplir los Objetivos del Milenio. Al mismo tiempo identifica una misión clara y bien defini-

da para la nueva Organización: *“constituirse en la voz y representación mundial del gobierno local autónomo y democrático, mediante la promoción de sus valores, objetivos e intereses ante la comunidad internacional; y a través de la cooperación entre gobiernos locales.”*

En base a esta línea, se ha realizado un gran trabajo fomentando el fortalecimiento de gobiernos locales autónomos y democráticos, apoyando la cooperación y el intercambio entre los miembros, así como asegurando la representación política eficaz de estos gobiernos locales ante la comunidad internacional y especialmente ante las Naciones Unidas y sus agencias. Tres ejes principales marcan el perímetro dentro del cual se organizarán las actividades que permitan cumplir con los objetivos: “desarrollo sostenible en un mundo en globalización”; “descentralización y democracia local” y “diplomacia, un reto para nuestras ciudades”.

La estructura descentralizada y democrática de CGLU facilita el trabajo en los ámbitos marcados y representa ampliamente al conjunto de gobiernos locales, grandes y pequeños, de todo el mundo. Las siete Secciones Regionales geográficas (África, Asia-Pacífico, Euro-Asia, Europa, América Latina, Oriente Medio y Asia del Oeste y América del Norte) permiten clasificar a los miembros, de más de 100 países, a nivel nacional o a nivel local, consiguiendo que cada una de las entidades sea legalmente independiente y suficientemente representada tanto por su Asociación Nacional de Gobiernos Locales, como por sí misma, como parte integrante de una plataforma mundial.

Una sección adicional y muy representativa de CGLU es la constituida por la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis, la principal organización mundial que representa a las grandes ciudades, que alcanzó un acuerdo con la CGLU para gestionar su sección metropolitana y estar representada en sus órganos de gobierno. **Metropolis**

incorpora el conocimiento y la experiencia acumulada durante más de veinte años de trabajo en red con las áreas metropolitanas.

Los miembros de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos se reúnen en una Asamblea General la cual elige al Consejo Mundial, con base en elecciones celebradas previamente en las secciones regionales y metropolitana. El Consejo Mundial está integrado por 318 alcaldes y autoridades representantes de gobiernos locales de todo tipo y de todas las regiones del mundo.

Durante el **primer año de vida** el programa de trabajo de la CGLU ha sido ambicioso, aunque bien delimitado por su mandato: ser la voz de los gobiernos locales en el panorama internacional y dar apoyo a las Naciones Unidas en el trabajo para los Objetivos del Milenio. En el marco de la primera línea de acción, ha progresado significativamente forjando **relaciones sólidas con organizaciones internacionales**, como demuestran los siguientes logros que, entre otros, queremos destacar:

- En junio de 2004, meritó un reconocimiento especial en el "Informe Cardoso"¹, en el que se indicaba que "las Naciones Unidas deberían considerar a CGLU como una instancia consultiva en cuestiones de gobernanza local";
- Firmó un Acuerdo de Cooperación con el Banco Mundial con el objetivo de colaborar en la lucha contra la pobreza y en la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de países en desarrollo;
- Concretó otro Acuerdo de Cooperación con el Glocal Forum para realizar conjuntamente proyectos de promoción de la paz y otras actividades a través de las relaciones ciudad-ciudad, del empoderamiento de la juventud y de las tecnologías de la información y comunicación;
- Siempre en el año 2004, ha trabajado con UN-Habitat en el Segundo Foro Urbano Mundial en Barcelona y han organizado conjuntamente una sesión plenaria bajo el título: "Gobiernos Locales, socios para el desarrollo. Durante esta sesión, CGLU y UN-Habitat, firmaron un Acuerdo de Cooperación para consolidar un amplio abanico de iniciativas conjuntas en el futuro.
- En noviembre de 2004 en Durban, el Grupo Consultivo

Metropolis

Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis y Sección Metropolitana de CGLU

Creada en 1985, Metropolis opera como un foro internacional para explorar cuestiones e inquietudes comunes a todas las grandes ciudades como la planificación urbana y desarrollo, economía, salud, temas medioambientales, transporte, infraestructuras o comunicaciones. Durante todos estos años, el trabajo de Metrópolis ha fomentado la cooperación internacional y los intercambios entre sus miembros: gobiernos locales y metropolitanos convirtiéndose así en el portavoz de los intereses de las metrópolis en los foros internacionales. Ha incrementado el intercambio de conocimientos, experiencias y políticas aplicadas entre miembros y colaboradores para fortalecer las capacidades institucionales, fortaleciendo la influencia mundial de los gobiernos metropolitanos, en colaboración con otras asociaciones de gobiernos locales, organizaciones internacionales y la sociedad civil.

de Alianza de Ciudades se comprometió a colaborar más estrechamente con CGLU con el objetivo de asegurar un mayor protagonismo de las autoridades locales en la elaboración y gestión de programas de recuperación de asentamientos irregulares.

- Participaron por primera vez en la Academia Internacional de Agrupaciones de Mujeres, organizada por la Comisión Huairou en colaboración con CORDAID (Organización Holandesa para el Desarrollo <http://www.cordaid.nl>).

A favor de los **Objetivos del Milenio**, el Consejo Mundial de la CGLU, reunido en Pekín en junio de 2005, lanzó una campaña de sensibilización en vista de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno que tuvo lugar en Nueva York del 14 al 16 de septiembre de 2005. Para apoyar al Secretario General de Naciones Unidas en sus esfuerzos, y para presionar a los Estados para que cumplan sus promesas y se alcancen los Objetivos del Milenio, se invitó a las ciudades de todo el mundo a ratificar la [Declaración de los Gobiernos Locales por los Objetivos del Milenio de CGLU](#) y a poner en marcha una serie de iniciativas bajo el lema: "¡Sin excusas: 2015! El mundo debe ser un lugar mejor. Nuestra ciudad apoya los Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas".

¹ Resultado de la colaboración entre el Instituto Norte-Sur (INS) y la Federación Mundial de Asociaciones de las Naciones Unidas (FMANU), con la participación de cientos de organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo, el Informe Cardoso "Nosotros los pueblos: la sociedad civil, las Naciones Unidas y la gobernanza global" es una encuesta sobre el compromiso de la sociedad civil con la Declaración del Milenio y sus objetivos de desarrollo.

En la víspera de la Cumbre de líderes mundiales, la delegación de CGLU se reunió con Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas, y con Jan Eliasson, Presidente entrante de la Asamblea General de las Naciones Unidas, con quienes intercambiaron pareceres sobre el rol de los gobiernos locales en el desarrollo internacional. El Copresidente de CGLU, Paco Moncayo, Alcalde de Quito, Ecuador, encabezó la delegación que mantuvo las reuniones e hizo entrega de la Declaración de los Gobiernos Locales por los Objetivos del Milenio firmada por más de 1.000 ciudades, gobiernos locales y asociaciones del mundo entero, afirmando su compromiso por apoyar los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, al mismo tiempo que solicitaron el reconocimiento oficial del importante papel que juegan los gobiernos locales en el conseguimiento de dichos objetivos.



En esta línea de apoyo al desarrollo sostenible, se encuadra también el apoyo que dio CGLU en la organización de la **Segunda Cumbre Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales sobre la Sociedad de la Información** recién realizada en Bilbao, España (9-11 de noviembre de 2005). CGLU facilitó la movilización de todos los actores del desarrollo local e internacional para que participaran al evento, con el objetivo de contribuir a la reducción de la fractura digital y al reconocimiento del papel de los gobiernos locales en el desarrollo de la sociedad de la información. En dicha cumbre se adoptó una Declaración y un Plan de Acción en el que se manifiestan los compromisos concretos adoptados por las Autoridades Locales y sus socios para poner en marcha en un período de 10 años (2005-2015) una Sociedad de la Información justa, diversa y facilitadora de nuevas oportunidades de desarrollo, incrementando la capacidad de los gobiernos locales para ofrecer servicios esenciales accesibles a todos y profundizar la participación ciudadana en los niveles de decisión local.

Entre los proyectos futuros a destacar está la participación en el **4º Foro Mundial del Agua** que se celebrará del 16 al 22 de marzo de 2006 en México, por iniciativa del Gobierno de México y del Consejo Mundial del Agua. En base al tema "Acciones Locales para un Reto Global" uno de los principales componentes del Forum será la presentación y difusión de experiencias y acciones que han sido

CGLU y el Programa Delnet han creado un espacio virtual compartido para facilitar el acceso a la información, al trabajo en red, colaboración e intercambio de experiencias entre los gobiernos locales y los actores socio-económicos de todo el mundo. Tanto en este espacio, disponible en <http://www.delnetitcilo.net/uclg>, como en esta misma revista, se seguirá dando voz y difusión a las actividades e iniciativas de esta importante organización.

implementadas a nivel local en varias regiones del mundo. CGLU, a través de su Comisión Gestión del Agua y Saneamiento, difundirá la posición de los gobiernos locales en la gestión local de los recursos hídricos, además de propiciar el debate con los representantes de los Estados y de las grandes instituciones internacionales sobre el rol que juegan los gobiernos locales. CGLU como organismo central ha invitado a las Ciudades y las Asociaciones nacionales de gobiernos locales a comunicar al Secretariado Mundial los temas sobre los que desean aportar su contribución, conocimientos y experiencias desarrolladas por los gobiernos locales miembros y así conseguir que gracias al foro se den a conocer acciones locales para mejorar la gestión del agua y dar así respuesta al reto de "reducir a la mitad, de aquí al 2015, la proporción de personas sin acceso al agua potable" el 7º Objetivo de Desarrollo del Milenio.

A la luz de la labor iniciada en su primer año de vida, se puede afirmar que CGLU se está consolidando cada día más, como la gran representación de los entes locales a nivel internacional, tal y como el Secretario General de las Naciones Unidas expresa en sus palabras de fortalecimiento y apoyo para seguir trabajando en la misma línea como hasta ahora: *"No es solo apropiado sino fundamental, que ustedes que están tan próximos a la vida cotidiana y a las aspiraciones de los ciudadanos del mundo, se hayan reunido para ofrecernos sus opiniones y su visión. ¿Cómo podemos pensar que podremos alcanzar los ODM, y avanzar en la amplia agenda del desarrollo, sin hacer progresos en áreas como la educación, el hambre, la salud, el agua y el saneamiento y la igualdad de género? Las ciudades y los gobiernos locales tienen que jugar un rol clave en cada una de estas áreas. Al fin y al cabo, es en las calles de nuestras ciudades en donde se podrá evaluar lo que aquí se decida. Es en la vida diaria de nuestros ciudadanos, en su protección y seguridad, en su prosperidad y oportunidades donde nuestros avances serán más visibles, y nuestros tropiezos más graves. Si bien nuestros Objetivos son globales, estos pueden alcanzarse de manera más eficiente a través de la acción a nivel local."* ■

Desarrollo rural y género

Una relación emergente en la política mexicana

Norma Baca Távira

*Investigadora del Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población
Universidad Autónoma del Estado de México*

Francisco Herrera Tapia

*Asesor de la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural, A. C. (Agencia Estado de México) y
Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública
Universidad Autónoma del Estado de México*

Con base en los antecedentes históricos del desarrollo rural, en este artículo se problematiza en torno a la incorporación de la perspectiva de género en las políticas de desarrollo rural mexicanas; particularmente se pone énfasis en el vínculo mujer rural y desarrollo.

Recapitulando el desarrollo rural

Desde sus orígenes el concepto de desarrollo rural ha seguido un patrón relacionado con la “teoría de la modernización”. De acuerdo con Gardner y Lewis (2003) la industrialización, la transición de la agricultura de subsistencia a las plantaciones mercantilistas y la urbanización son fenómenos claves de dicho proceso. La modernización es esencialmente “evolucionista”; los países son concebidos como organismos que transitan por distintas etapas de un camino lineal que lleva irremediamente hacia una sociedad industrializada, urbana y ordenada.

El modelo de desarrollo modernizador propuesto hasta el momento, obtuvo sus principales críticas en la región en la década de los años setenta desde el pensamiento latinoamericano, encabezado éste por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Mediante sus críticas histórico-estructurales la CEPAL argumentaba que la región, y particularmente sus estructuras agrarias eran parte de un proceso histórico que subordinaba a las economías periféricas en la división internacional del trabajo. La “teoría de la modernización” no logró resolver



Mujeres cosechando guayabas en la región sur del Estado de México

o explicar de manera convincente las razones del subdesarrollo, ya que la pobreza continuaba ascendiendo de forma dramática y el desarrollo en la región se aplazaba cada vez más.

Para finales de los años ochenta tanto las ideas “modernizadoras” como las “dependentistas” estaban llegando a un estado de agotamiento como paradigmas vigentes en la comprensión del subdesarrollo y la pobreza. Asimismo, el contexto socialismo versus capitalismo abandonaron su polaridad y se abrió el paso a un nuevo orden mundial denominado globalización.

El fin de las teorías totalizadoras y de los paradigmas únicos, así como la emergencia de nuevos actores sociales crearon un ambiente propicio para renovadas formas de interpretar la realidad social. En el abandono de la teoría generalizada y determinista existe una tendencia cada vez mayor a concentrarse en grupos y problemas específicos (“las mujeres”, “los desposeídos”, etc.), una actitud más reflexiva hacia la ayuda y el desarrollo, y un nuevo énfasis hacia iniciativas “de abajo hacia arriba” y organizadas en las bases sociales (Gardner y Lewis, 2003). En este marco, el lenguaje y los discursos del desarrollo sufren un viraje hacia conceptos que aluden a la pluralidad de la sociedad.

La incorporación del género al desarrollo rural

De acuerdo con Kirsten Appendini (2002), fue Ester Boserup con su libro *Women in Development* publicado en 1970 la pionera en llamar la atención sobre el impacto diferencial que tenían los procesos de desarrollo económico sobre hombres y mujeres, y que puso de relieve varios temas importantes que abrieron el campo a la investigación y a las políticas de las agencias internacionales de desarrollo.

Boserup, además, se refirió al trabajo extra-doméstico, entendido como el trabajo productivo que realizan las mujeres en tareas que contribuyen a la reproducción económica de la unidad doméstica, y fue una de las primeras investigadoras que contribuyeron a abrir el campo del estudio de las mujeres en el desarrollo centrándose en la división sexual del trabajo y sus transformaciones dentro de la agricultura tradicional al momento de integrarse a las actividades de mercado.

A partir de 1975, fecha en que se celebra en la ciudad de México la Primera Conferencia Mundial de Mujeres de las Naciones Unidas, los países del mundo se comprometieron a emprender acciones para que los beneficios del desarrollo fueran compartidos en la misma medida por hombres y mujeres. Esta conferencia también dio arran-

que a la llamada “Década de las Naciones Unidas para las Mujeres”, durante la cual los gobiernos de muchos países emprendieron acciones para mejorar las condiciones de vida de las mujeres. Así a lo largo y ancho del mundo, se modificaron leyes, se crearon oficinas, ministerios e instituciones de la mujer y se dio auge a una serie de proyectos productivos, encaminados a elevar el ingreso de las mujeres y así mejorar su condición y posición en la sociedad (Razavi y Miller, cita en Cos-Montiel, 2001).

La perspectiva de género en la elaboración de políticas públicas, lleva detrás de sí el reconocimiento de que las relaciones socioculturales entre mujeres y hombres han venido cambiando de manera significativa durante las últimas décadas; se argumenta sobre la función familiar, económica, educativa, profesional y pública de la mujer, y más aún de las implicaciones para el ejercicio del poder en la esfera familiar y laboral.

Algunas de las tareas pendientes para que la mujer pueda incorporarse al desarrollo, tiene que ver con la discriminación de prácticas culturales, políticas y sociales sobre la percepción de las mujeres y su función más allá de lo doméstico, y avanzar más en la inclusión femenina para las estrategias de desarrollo rural.

Fue en los años ochenta cuando la mujer se incorpora de manera más rápida al mercado de trabajo, no obstante las estadísticas y censos no daban cuenta de las condiciones laborales en las que ellas se encontraban, es en este contexto que los estudios pioneros de corte cualitativo del trabajo rural de las mujeres desvelan parte de las entrañas de las relaciones por género en la economía campesina, y en los centros de trabajo de la agricultura empresarial.

Más recientemente los estudios del trabajo por cuenta propia y la flexibilidad laboral, también se han sumado a esta prolija producción intelectual, y es conveniente mencionar que estos estudios han tenido una contribución importante al tema de mujer y desarrollo. La tesis de estos estudios grosso modo considera que el desarrollo desigual se encuentra estrechamente vinculado con la asignación de roles productivos diferenciados por sexo, clase o etnia. Habida cuenta de lo anterior, el discurso y la práctica del desarrollo quedaría incompleta si no se reconoce la necesidad de considerar el género como parte fundamental en la estrategia de desarrollo rural.

La incorporación de la categoría analítica de género al

discurso del desarrollo, permitió entender que los problemas y soluciones de las mujeres tenían que entenderse en el complejo e intrincado sistema de papeles y relaciones establecidos con los hombres en una sociedad, los cuales están atravesados por otros ejes de desigualdad como la clase social, el origen étnico, la edad y la orientación sexual. Durante la IV Conferencia Internacional de las Mujeres, celebrada en Pekín, China en 1995, los países del mundo reconocieron a la perspectiva de género como una herramienta útil para construir la equidad. Al signar la plataforma de acción de la Conferencia, México se comprometió a incorporar la perspectiva de género en la planeación de su desarrollo nacional (Cos-Montiel, 2001).

Se tiene pues un largo recorrido y otro tanto por recorrer sobre los estudios de género en las políticas de desarrollo. Interesa trabajar más a fondo sobre esta relación necesaria (mujer-hombre y desarrollo). De acuerdo con Appendini (2002) hoy en día, la discusión se centra, principalmente, en la participación, el desarrollo desde abajo y el empoderamiento de las mujeres. Los distintos paradigmas económicos se encuentran subyacentes en uno y otro enfoque, pero el entendimiento de las relaciones de género necesariamente articula las relaciones sociales y culturales en un enfoque multidisciplinario.

La mujer como integrante de una comunidad rural es sujeto y agente que presencia y forma parte de los cambios que registra el ámbito rural. Es así que ante fenómenos como la migración de mexicanos a Estados Unidos, es en la mujer en la que recaen los trabajos "abandonados" por los hombres en su comunidad de origen, de igual forma la ampliación de los espacios en los que interactúa la mujer más allá de la domesticidad, nos lleva a creer efectivamente en procesos de empoderamiento sujetos de ser aprovechados para el desarrollo rural.

En México, el discurso oficial mantiene cierto grado de congruencia con la inclusión de la mujer rural al desarrollo de los lugares donde viven, como en el caso de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) creada en el 2001 y que dentro de sus preceptos figura cuál será el papel de la mujer en el desarrollo rural. Dicha ley en su Artículo 6 dice textualmente:

"Tendrán carácter prioritario las acciones que el Estado, a través de los tres órdenes de gobierno y en los términos de las leyes aplicables, realice en

el medio rural. En dichas acciones, que se efectuarán bajo los criterios de equidad social y de género, integralidad, productividad y sustentabilidad, podrán participar los sectores social y privado".

Con este mismo propósito de incorporar la mujer al desarrollo rural y comunitario, los programas de gobierno orientados al desarrollo rural identifican a las mujeres rurales como grupos prioritarios en la atención de demandas sociales para el combate a la pobreza y búsqueda del desarrollo. Un caso sin precedentes es la creación de la figura asociativa llamada Unidad Agrícola Industrial de la Mujer (UAIM), introducida en la Ley Federal de Reforma Agraria en 1971 y que perduró en la derogación por la Ley Agraria decretada en 1992.

La UAIM es una figura jurídica que acredita como persona moral a las mujeres que integren esta asociación, posibilitando así una mayor participación productiva y mejor acceso a mercados y crédito. Según Marta Mercado, et al (1996) las UAIM se convirtieron en el programa gubernamental de mayor envergadura dirigido a la población femenina rural.

En relación con el funcionamiento efectivo de las UAIM, muchos estudios de entre los que destacan los de Emma Zapata, et al, (1995) sobre los avances y problemas de las UAIM, registran una clara ineficiencia económica de estas Unidades, asociada a los derechos de propiedad diferenciada entre hombres y mujeres, acceso a la tierra desigual y poca o nula articulación con otras organizaciones.

No obstante, también se ve un beneficio de las mismas, ya que permiten que las mujeres incursionen en actividades extradomésticas a manera de distracción o participación comunitaria, y se visualiza claramente algunos cambios en las relaciones de género en favor de la mujer.

Conclusiones

Cuando en sus inicios el desarrollo en su versión modernizadora, era considerado como el único camino para lograr el bienestar social y por consecuencia el paso hacia una sociedad "perfecta", el modelo lineal y evolucionista resultó con graves contradicciones, que hicieron que éste fuera repensado de acuerdo con una población cambiante pero con los mismos problemas de injusticia social.

La llegada de actores sociales y movimientos reivindicadores como los derechos humanos, los feministas y ecologistas, así como las organizaciones no gubernamentales, desprenden de la sociedad, el cuestionamiento de un tipo de desarrollo excluyente e inequitativo, el cual tendría que ser redimensionado para los nuevos contextos sociales y retomar los grandes pendientes del desarrollo, entre los cuales sobresale la pobreza.

Por otro lado, los individuos por sí mismos siguen inmersos en procesos sociales, que pese a no resolver su condición social dentro del desarrollo, sí manifiestan cambios que dan cuenta de una nueva sociedad. En México, se hace cada vez más visibles formas emergentes de vida en los espacios rurales y, cambios que se suscitan con una caracterización social, económica y cultural de pocos referentes en épocas pasadas. La globalización como fuerza externa, se manifiesta en la implantación de un orden mercantil que también impacta los espacios locales (rurales), los usos de tecnología, la ampliación de la infraestructura urbana, los cambios culturales intergeneracionales, y las migraciones entre regiones, son fenómenos que necesariamente deben ser considerados en los actuales modelos de desarrollo rural.

Parte fundamental de estos procesos sociales del ámbito rural se encuentra en las relaciones intrafamiliares, comunitarias e institucionales que ocurren entre los géneros. Las mujeres vistas como agentes de cambio social al interior de sus hogares y en el ámbito extradoméstico

empiezan a ser una constante en el discurso político, sin embargo, los resultados distan mucho de ser congruentes con el tipo de desarrollo con perspectiva de género. El cambio institucional y actitudinal ante el tema de la mujer y el desarrollo no logra romper con el estilo desarrollista en el que sólo los varones son centrales en la planificación de las políticas públicas, invisibilizando así la función de la mujer en el desarrollo rural.

Como lo hemos analizado en este artículo, se registran avances importantes en la incorporación del género a las instituciones que fomentan el desarrollo, pero éstos no son suficientes. Se trata de una tarea permanente en la que todos y todas tenemos un compromiso adicional, empezando por las instituciones promotoras de un desarrollo rural con perspectiva de género.

Es bien sabido que en el medio rural es donde se llevan a cabo prácticas sociales y culturales donde la inequidad de género adquiere aún más relevancia que en los medios urbanos, lo que nos obliga a estudiar más en profundidad esos procesos sociales que tienen que ver con la construcción social y simbólica de los géneros; sólo así estaremos en la posibilidad de generar mayores elementos para que en lo sucesivo los programas de desarrollo rural con perspectiva de género tengan mayor eficiencia, lo que no exime a los y las integrantes de las instituciones del desarrollo rural asumir una actuación congruente y comprometida con la inclusión de la mujer a la construcción y beneficios del desarrollo. ■

Bibliografía

- K. Appendini, *La perspectiva de género en la teoría económica y en los estudios de desarrollo*, en: "Umbral, Revista de Posgrado en Ciencias del Desarrollo", CIDES-UMSA, No. 11, México, 2002.
- D. Barkin, *El Desarrollo Sostenible: La construcción de alternativas autónomas frente al ajuste estructural*, en: M. Parra, "Retos y posibilidades del desarrollo sustentable: Tierra, bosque y agua", Tomo II, Congreso Nacional sobre el Ajuste Estructural en el Campo Mexicano, Efectos y Respuestas, (H. C. de Grammont, coordinador), México, 1998.
- CEPAL, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Naciones Unidas, CEPAL, Chile, 2000.
- M. Cernea, *Primero la gente, Variables sociológicas en el desarrollo rural*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- F. Cos-Montiel, *Políticas públicas con perspectiva de género: ¿Qué son y qué pueden hacer por nosotras?*, Documento para la Red, America on Line, México, 2001.
- F. Entrena, *Cambios en la construcción de lo rural. De la autarquía a la globalización*, Técno, España, 1998.
- K. Gardner y D. Lewis, *Antropología, desarrollo y el desafío posmoderno*, El Colegio Mexiquense, México, 2003.
- F. Geilfus, *80 herramientas para el desarrollo participativo*, SAGARPA, INCA-RURAL, IICA, México, 2002.
- E. Zapata, et al., *La Unidad Agrícola Industrial de la Mujer. Un espacio para la mujer rural*, en E. Zapata, et al. (coordinadoras), "Desarrollo rural y género. Alcances y problemas de proyectos microeconómicos de mujeres", Colegio de Posgraduados, México, 1995.

Espacio abierto



- Frances Lund y Caroline Skinner - Innovaciones del gobierno local para la economía informal
- @local.glob - Opiniones y colaboraciones
- Reseña - El papel del microcrédito en la prevención y mitigación de desastres
- Organizaciones Internacionales - La OIT en la IV Cumbre de las Américas
- El Programa Delnet

Innovaciones del gobierno local para la economía informal

Cómo crear un clima de inversión positivo

*Frances Lund y Caroline Skinner
Centro de Estudios de Desarrollo
Universidad de KwaZulu-Natal, Sudáfrica*

*Artículo publicado en:
WBI Development Outreach, "Putting Knowledge to Work for Development", Instituto del Banco Mundial,
Septiembre 2005*

Las autoras también están fuertemente vinculadas a la red de investigación internacional y defensa del trabajo informal WIEGO, Women in Informal Employment, Globalising and Organising

El llamado del Informe de Desarrollo Mundial 2005 a fin de crear un "mejor clima de inversión para todos" (Banco Mundial, 2004) incluye acertadamente en sus consideraciones a las empresas y trabajadores informales. El trabajo informal se ha convertido en la forma de trabajo predominante en los países en desarrollo: "El trabajo informal comprende entre la mitad y las tres cuartas partes del empleo fuera de la agricultura en los países en vías de desarrollo: específicamente, el 48% en África del Norte, el 52% en Latinoamérica, el 65% en Asia y el 72% en el África Subsahariana" (ILO, 2002:7). El trabajo no estándar o atípico es también un fenómeno creciente en los países desarrollados.

Una amplia gama de políticas influye en el clima de inversión para la economía informal, entre ellas, las políticas macroeconómicas, las políticas, leyes y estándares laborales y las políticas de protección social (Chen y cols., 2002). En este artículo, nos centraremos en Sudáfrica y hablaremos acerca del rol específico que el gobierno local debe tener. Las estadísticas nacionales muestran que entre un 25% y un 30% de la fuerza laboral de Sudáfrica trabaja en empresas informales y que ésta ha sido una de las pocas áreas con crecimiento de empleo en el período post apartheid. La Constitución de 1996 le dio al gobierno local una variedad de nuevas tareas, entre las que se incluye la promoción del desarrollo económico local. Las municipalidades se han manejado de diferentes maneras según su interpretación del mandato constitucional con respecto a la economía informal. Hemos seleccionado

aquí algunos ejemplos positivos de innovaciones recientes, muchos de los cuales fueron extraídos de la segunda ciudad más grande de Sudáfrica, Durban. Omitimos en este resumen dos áreas importantes: educación y capacitación, y acceso a créditos; un análisis más completo se encuentra disponible en Lund y Skinner (2004). En este documento describimos intervenciones políticas menos convencionales y reconocidas que son factibles, asequibles y efectivas.

Existen dos temas centrales. Primero, las necesidades de las empresas formales e informales en lo que respecta a un clima de inversión favorable son muy similares. Segundo, muchas de las intervenciones exitosas fueron posibles debido a que Durban es una ciudad relativamente bien administrada y proactiva, que decidió no liquidar ni subcontratar una cierta cantidad de funciones y activos.

Disposiciones municipales

Las disposiciones municipales determinan considerablemente el ambiente dentro del cual operan los trabajadores y las empresas informales. Las normas que rigen la venta ambulante pueden ser punitivas, por ejemplo, mediante la confiscación de las mercaderías sin previo aviso o la imposición de multas por realizar dicha actividad en áreas no delimitadas. En este proceso, se destruye de manera instantánea el sustento precario de muchas personas. Por otro lado, las normas que rigen la venta ambulante pueden

crear un ambiente propicio para los comerciantes, mediante un régimen regulador en el cual se describan los roles y responsabilidades de cada parte.

Las ciudades sudafricanas difieren en su acercamiento a este tema. Las autoridades de Johannesburgo declararon zona libre de comercio a todo el interior de la ciudad y se construyeron mercados para alojar a una pequeña fracción de los 10.000 comerciantes. Durban tiene un enfoque mucho menos restrictivo: se demarcaron en todo el interior de la ciudad sitios para la venta ambulante y el marco legal que la rige está pasando del derecho penal al derecho administrativo.

Algunos pueblos pequeños en Eastern Cape han establecido un sistema fácil de usar para resolver los conflictos que surgen entre las autoridades locales y los comerciantes informales. Un comerciante que se considere afectado por alguna decisión municipal puede presentarse ante un comité de apelaciones compuesto por cinco miembros, de los cuales al menos uno debe ser un vendedor ambulante.

Impuestos y tasas

Muchos creen que la gente elige ingresar a la economía informal para evitar pagar impuestos. El umbral del impuesto sobre la renta personal en Sudáfrica es de 2.500 rands al mes y, según la última Encuesta sobre Fuerza Laboral (Labor Force Survey) del año 2003, el 95% de quienes trabajan en el sector de la economía informal reportó ganancias mensuales de 2.500 rands o inferiores (tasa de cambio en el momento de la recopilación de datos, septiembre de 2003: 11,82 rands equivalían a 1 libra esterlina; 7,37 rands equivalían a 1 dólar estadounidense). Además, más de dos tercios informaron ganancias de 1.000 rands o menores, muy por debajo de la mitad del umbral impositivo. Las mujeres ganan considerablemente menos que los hombres (Estadísticas de Sudáfrica, 2004).

Si bien pocos trabajadores informales pagan el impuesto sobre la renta personal, los vendedores ambulantes en la mayoría de las ciudades abonan cargos mensuales por un lugar para desempeñar sus actividades comerciales, de la

misma manera en que los negocios formales pagan tasas o alquileres. La tendencia en Sudáfrica y a nivel internacional es que los trabajadores informales paguen impuestos generales que resultan muy altos para los muy pobres y muy bajos para los más acomodados. Durban cobra bastante menos que otras ciudades por el uso del espacio interior de la ciudad y continúa cobrando una tasa general. Una nueva política recomienda un sistema de alquileres

diferenciados, de modo que los negocios formales e informales paguen alquileres y tasas diferentes para distintos niveles de servicio. Los alquileres se establecerían según el tamaño del lugar, la conveniencia de la ubicación y el nivel de servicios ofrecidos. Para los vendedores ambulantes, se fijaría un alquiler básico del lugar y luego se establecerían alquileres diferenciados para distintos niveles de prestación de servicios. Los componentes de un

paquete de servicios son instalaciones básicas, eliminación de desperdicios sólidos, agua, baños, iluminación y espacio de almacenamiento (Durban Unicity, 2001:11).

Cada vez más gente utiliza su propio hogar como lugar de trabajo. Durban tiene dos políticas que ayudan de manera directa a la población más pobre que trabaja en su hogar. Dentro de las tasas de tarifa mínima, aquellas personas cuyos hogares estén valuados en menos de 20.000 rands no pagan tasas; aquellas que vivan en hogares valuados entre 20.000 y 50.000 rands pagan sólo 20 rands al mes. En una tarifa progresiva de agua, la gente más pobre paga muchos menos por el agua y se les otorga sin cargo el primer monto consumido. La decisión de la ciudad de no privatizar el agua posibilitó esta medida en favor de los más desfavorecidos.

Participación en el gobierno local

Los intereses de los negocios formales están representados en los gobiernos municipales por medio de asociaciones tales como las cámaras de comercio. Los trabajadores informales y sus empresas deberían tener derecho a ser representados por foros que expresen sus intereses. Sin embargo, pocas ciudades brindan oportunidades de interacción continua para decidir acerca de, por ejemplo, lugares para nuevos mercados, prioridades de desarrollo, participación en ferias de comercios o mecanismos de re-

**“Los trabajadores informales
pagan impuestos
que resultan muy altos
para los muy pobres y
muy bajos para los más
acomodados.”**

solución de disputas.

En Durban, quienes pertenecen a la economía informal, y particularmente los vendedores ambulantes, son representados como accionistas en iniciativas piloto en la administración específica del área. En un edificio municipal ubicado en el área de Warwick Street, el principal lugar de encuentro y actividad comercial para miles de personas del interior de la ciudad, se realizan diariamente reuniones en las cuales se compete y negocia por el uso del espacio de la ciudad y se reúnen organizaciones de vendedores ambulantes (como por ejemplo Comerciantes contra el Crimen – Traders Against Crime – a continuación).

Acceso a los mercados

El documento de información brinda una gran cantidad de ejemplos de asistencia a empresas informales con acceso a los mercados. Aquí seleccionamos sólo uno: el apoyo dado al importante sector de la medicina tradicional. Más de 30.000 personas en la provincia trabajan en este sector; gran parte de ellas son recolectores rurales de productos vegetales, que se caracterizan por ser muy pobres y, en su gran mayoría, mujeres (Instituto de Recursos Naturales, 2003:7).

El Instituto de Recursos Naturales ha estado trabajando junto con el gobierno local y provincial, los comerciantes de plantas medicinales y los curadores tradicionales a fin de identificar intervenciones que puedan promover la sustentabilidad, la eficiencia y el potencial económico para la industria. Este trabajo ha reportado una serie de intervenciones de diferentes partes:

- En Durban, el gobierno local construyó un mercado exclusivo para los comerciantes del sector de la medicina tradicional con instalaciones de uso, almacenamiento, agua y baños.
- El gobierno provincial ha capacitado a los recolectores en relación con el cultivo de productos y técnicas de recolección sustentables.
- Un proyecto mancomunado del gobierno provincial y local se encuentra actualmente en el proceso de establecer una empresa que faculte a las personas de color para procurar material vegetal de agricultores exis-

tentes, procesar dicho material en asociación con una empresa farmacéutica y comercializar los productos.

El objetivo de este proyecto de apoyo es asegurar la sustentabilidad a largo plazo del sector, atender mejor a los clientes actuales, llegar a más consumidores sudafricanos de clase media y conquistar el mercado internacional de medicinas naturales y a base de hierbas.

Acceso a la infraestructura

Las necesidades de infraestructura de las empresas formales e informales son esencialmente similares. Ambas necesitan un lugar seguro, con contratos transparentes que les permitan el acceso a dicho lugar y que estén acompañados por una serie de servicios reconocidos y de prestación confiable, tales como iluminación, agua, instalaciones sanitarias, recolección de residuos, seguridad y almacenamiento.

Durante el período que se extiende de 1997 a 2000, Durban gastó cerca de 45 millones de rands en infraestructura para comerciantes informales. En el área central de la ciudad y en los sectores periféricos se construyeron nuevos mercados, se mejoraron las instalaciones de mercado existentes y se proporcionó protección a los vendedores ambulantes y estas medidas marcaron una diferencia en la calidad del entorno de trabajo de los comerciantes.

Se ha avanzado mucho en el otorgamiento de viviendas a bajo costo, agua, servicios sanitarios y electricidad en áreas que carecían de estos servicios anteriormente. Éste es un componente decisivo para ayudar a la gente que trabaja en su hogar.

Protección contra el delito

La alta tasa delictiva de Sudáfrica es considerada una de las principales restricciones para el crecimiento económico y la inversión extranjera directa. Afecta al potencial de crecimiento tanto de las empresas formales como informales. El hecho de que los bienes de las empresas sean robados y los empresarios y sus trabajadores sufran asaltos aumenta la inseguridad del entorno.

“Las necesidades de infraestructura de las empresas formales e informales son esencialmente similares.”

Los trabajadores informales expresan una gran preocupación por el efecto del delito en sus negocios. Alguno de ellos formaron la organización Comerciantes contra el Crimen (Traders Against Crime, TAC por su sigla en inglés) junto al servicio de policía de Sudáfrica y la policía metropolitana de Durban. Los 300 miembros de TAC operan en todas las áreas de máxima actividad comercial de la ciudad, y alertan a las autoridades cuando es necesario intervenir. TAC parece haber reducido considerablemente las faltas menores y los delitos graves dentro de la ciudad, especialmente en el área de Warwick Junction, el punto principal de encuentro y comercio entre las personas.

Conclusión

Nuestro análisis indica que existen grandes oportunidades para implementar intervenciones simples y asequibles que aseguren entornos de trabajo más seguros para quienes trabajan dentro de la economía informal. Sin embargo, las intervenciones y procedimientos deben instaurarse ins-

titucionalmente en la práctica diaria del gobierno, y esto depende fundamentalmente de lo siguiente:

- El reconocimiento por parte de los funcionarios del gobierno y de la ciudadanía de que las necesidades de las empresas formales e informales son muy similares. Esto será posible cuando los trabajadores informales y sus empresas sean valorados como actores económicos que realizan un importante aporte a la economía local y cuando se reconozcan y resuelvan las trabas para formalizar la situación de las empresas.
- La creación de estructuras y espacios institucionales estables y perdurables en donde se puedan establecer las prioridades de desarrollo, negociar normas de funcionamiento y resolver disputas. Estos lugares también pueden utilizarse para establecer vínculos entre los intereses de las empresas formales e informales.
- La existencia de poderosas organizaciones de trabajadores informales, con un liderazgo responsable que refleje la composición de género de los miembros. ■

Bibliografía

Banco Mundial, *World Development Report 2005: A Better Investment Climate for Everyone*, Washington DC, Banco Mundial, 2004.

M. Chen, R. Jhabvala y F. Lund, *Supporting Workers in the Informal Economy: a Policy Framework*, en: "Documento de trabajo sobre Economía Informal 2", Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2002.

Durban Unicity, *Informal Economy Policy*, Memorándum, Departamento de Desarrollo Económico, Durban, 2001.

Estadísticas sobre Sudáfrica, *Encuesta sobre fuerza laboral de septiembre de 2003*, Informe estadístico PO210, 2004.

Instituto de Recursos Naturales, *Strategy and Business Plan for Development of the Thekwini Medicinal Plants Industry*, Informe preparado para Durban Unicity Council, 2003.

F. Lund y C. Skinner, *The Investment Climate for the Informal Economy: The Case of Durban, South Africa*, Documento de Información para el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2005, Durban, 2004.

OIT, *Men and Women in the Informal Economy: a Statistical Picture*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2002.

El lector opina

Estimados lectores,

Queremos, en primer lugar, agradecerles enormemente todos los mensajes de felicitación y apoyo que han llegado a la redacción tras la publicación del primer número de [@local.glob](#). Tanto los correos recibidos, como la gran cantidad de descargas de la revista desde la Web, son señales importantes, que nos motivan a seguir consolidando este espacio de expresión dedicado al desarrollo local.

Con el objetivo de facilitar el intercambio de experiencias y la participación de todos, les animamos a seguir escribiéndonos para estimular el debate. Enviando un correo electrónico a revista@delnetitcilo.net podrán dar su opinión sobre los artículos presentados y las temáticas tratadas en estos primeros números.

Además, si desean participar activamente en la redacción de los próximos contenidos, les invitamos a seguir, en cada número, la "[GUÍA PARA COLABORACIONES](#)", donde se adelantarán ámbitos temáticos y tipología de colaboraciones requeridas.

Cordiales saludos.

Equipo de Redacción - [@local.glob](#)

GUÍA PARA COLABORACIONES

¿Está interesado en publicar opiniones, artículos y/o experiencias? Por favor, lea atentamente las instrucciones para un correcto envío de sus contribuciones¹:

Idiomas

Se aceptarán textos y artículos en español, portugués, inglés, francés e italiano.

Formatos y cantidad de texto

Cartas de los lectores: hasta 500 palabras (en formato Word o e-mail)

Artículos: de 1.500 a 2.500 palabras (en formato Word)

Reseñas de libros: de 500 a 1.000 palabras (en formato Word)

Documentación de experiencias: descargar el modelo de documentación disponible en [la Web de Delnet](#) o solicitándolo a revista@delnetitcilo.net

Datos del autor/a

Junto con el artículo, se deben enviar: nombre y apellidos del autor/a, dirección de correo electrónico, cargo profesional y afiliación institucional. Es fundamental indicar explícitamente si el contenido refleja el punto de vista institucional o exclusivamente la opinión de quien escribe.

Criterios de evaluación

El Consejo Editorial evaluará los artículos recibidos en función de su contenido, actualidad, enfoque innovador, estilo divulgativo y relación con los temas afrontados en la revista. El equipo de redacción se pondrá en contacto para informar al autor/a si su artículo va a ser o no publicado.

Ámbitos temáticos

En cada número de [@local.glob](#) se dedicarán dos secciones de la revista a un tema monográfico de especial interés y actualidad. Las demás páginas quedarán abiertas a todo tipo de artículo, reseña o experiencia sobre temas, conceptos teóricos y/o problemáticas concretas del desarrollo local.

Tema monográfico previsto para el número 3: Gestión del Riesgo y Mitigación de Desastres a Nivel Local.

Envío de colaboraciones

Todas las colaboraciones deben ser enviadas a: revista@delnetitcilo.net

¹ La disparidad de puntos de vista y el debate abierto son bienvenidos, obviamente dentro de un marco de respeto y espíritu crítico que estimule la libertad de expresión. Por esta razón, el equipo de redacción seleccionará periódicamente las opiniones a publicar, con el objetivo de crear un espacio constructivo de reflexión e intercambio alrededor de los conceptos clave y las problemáticas que afectan al mundo del desarrollo local.

El papel del microcrédito en la prevención y mitigación de desastres

Reseña del Documento de Trabajo del Banco Mundial:

Miamidian, E.; Arnold, M.; Burritt, K.; Jacquard, M.

[*Surviving Disasters and Supporting Recovery: A Guidebook for Microfinance Institutions*](#)

The World Bank, Washington, 2005¹

Introducción

Según el informe publicado por la Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación de UNDP, “aproximadamente el 75% de la población mundial vive en zonas que han sido azotadas, al menos una vez entre 1980 y 2000, por un terremoto, un ciclón tropical, una inundación o una sequía” y son miles de millones las personas que en más de 100 países se ven expuestas periódicamente a la amenaza de un desastre natural.

El año 2005 ha puesto de manifiesto la necesidad de una reflexión más profunda sobre los conceptos de “prevención” y “mitigación” de este tipo de riesgos. Se ha registrado, entre los niveles más pobres de la sociedad, un fuerte incremento en términos de vulnerabilidad a las amenazas naturales, que de hecho está constituyendo uno de los principales obstáculos para el desarrollo humano sostenible y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El año 2005 se recordará también por otro acontecimiento a escala internacional, aparentemente desvinculado del anterior: la proclamación del Año Internacional del Microcrédito, una ocasión, declarada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, para avanzar en el proceso continuo hacia la microfinanciación sostenible con el fin de crear sectores financieros inclusivos.

Se han examinado ampliamente las potencialidades del microcrédito como herramienta útil para contribuir a la reducción de la pobreza. Sin embargo, todavía no se han explorado suficientemente los posibles beneficios de las microfinanzas para disminuir el impacto de los desastres de origen natural. El 12 octubre de 2005, Día Internacional para la Reducción de Desastres, proclamado por la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD, también

Los Años Internacionales de las Naciones Unidas

“El Año Internacional del Microcrédito 2005 subraya la importancia de la microfinanciación como parte integral de nuestro esfuerzo colectivo para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El acceso sostenible a la microfinanciación ayuda a mitigar la pobreza por medio de la generación de ingresos y la creación de empleos, permitiendo que los niños asistan a la escuela, permitiendo a las familias obtener atención para su salud y empoderando a las personas para que tomen decisiones que se adapten mejor a sus necesidades. El gran reto que tenemos por delante es superar los obstáculos que excluyen a las personas y les impiden participar cabalmente en el sector financiero. Juntos, podemos y debemos crear sectores financieros inclusivos que ayuden a las personas a mejorar sus vidas.”

Secretario General Kofi Annan, 29 de diciembre de 2003

En 1998, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó el 2005 como el Año Internacional del Microcrédito con el fin de reconocer la contribución del microcrédito a la mitigación de la pobreza. En diciembre de 2003, los Estados Miembros aprobaron el Programa de Acción del Secretario General e invitaron al Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC) y al Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAESNU) a incorporarse como coordinadores conjuntos para el Año Internacional. Desde el 1959, las Naciones Unidas proclaman los Años Internacionales como oportunidad para catalizar la atención de los gobiernos y de los organismos internacionales sobre temas considerados críticos y de importancia global. El Año 2005 ha sido una oportunidad para combinar el enfoque de concienciación de un Año Internacional y el compromiso global sustantivo y existente para crear sectores financieros inclusivos. El microcrédito y la microfinanciación están más avanzados en su aplicación que muchos temas de años internacionales pasados. La observancia de este Año debe verse como parte de un proceso continuo para formular enfoques efectivos hacia la microfinanciación sostenible, no como un evento aislado.

Fuente: <http://www.yearofmicrocredit.org>

¹ La versión integral del documento está disponible en inglés en: <http://www.yearofmicrocredit.org/docs/Disasterguidefinal.pdf>.

conocido como ISDR, por sus siglas en inglés) ha lanzado de forma oficial el debate dirigido a aumentar la capacidad de respuesta frente a los desastres utilizando las microfinanzas y las redes de protección.

La interacción entre estas dos facetas de actualidad, entre amenazas y oportunidades para el desarrollo, nos han motivado a presentar en este número un Documento de Trabajo recién publicado por el Banco Mundial, que explica el papel de las Instituciones Microfinancieras (IMFs) en la prevención y mitigación de los desastres.

“Surviving Disasters and Supporting Recovery: A Guidebook for Microfinance Institutions” (Sobrevivir a los desastres y sostener la reconstrucción: una guía práctica para las Instituciones Microfinancieras) es un documento, actualmente disponible en inglés, que tiene como objetivo orientar las IMFs en la preparación de una estrategia integral de gestión de riesgos de desastres y apoyo a sus clientes en la recuperación rápida y reducción sostenible del riesgo futuro.

Microcrédito y mitigación de desastres: análisis de experiencias concretas

En la página Web de la campaña “Invertir para prevenir el desastre” lanzada por la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, se presentan algunos estudios de terreno que documentan el impacto del acceso a servicios microfinancieros sobre la prevención, gestión y mitigación de desastres naturales en los siguientes países: Ken-ya, Vietnam, Bangla Desh, Filipinas e India: http://www.unisdr.org/eng/public_aware/world_camp/2005/2005-case-studies.htm

El marco institucional

Este Documento de Trabajo se coloca en el marco del *ProVention Consortium*, una colaboración continua entre la Unidad de Gestión de Riesgo del Banco Mundial, el Fondo de Desarrollo de Capital (UNCDF) y el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDP) que se propone el objetivo de desarrollar mecanismos para que los hogares y las comunidades más pobres puedan mejorar su nivel de gestión de riesgo de desastres naturales.

Años de estudios, investigación e intercambio con otras organizaciones locales, nacionales e internacionales – llevados a cabo separada y conjuntamente por las tres instituciones desde el año 2000 – constituyen los antecedentes teóricos y prácticos de este manual, que cuenta con el apoyo financiero de los Gobiernos de Noruega y Reino Unido.

Microfinanzas y mitigación de riesgos

Si están internacionalmente reconocidos los avances de las IMFs en su capacidad de ofrecer servicios financieros sostenibles y rentables a los pobres, también se debe reconocer que sus objetivos de medio y largo plazo están cada vez más amenazados por los desastres naturales. Sus clientes, los más desfavorecidos de la sociedad, representan un grupo meta de alto riesgo en cuanto, después de un desastre natural, son incapaces de cumplir con el pago de sus deudas. Por otro lado, la experiencia demuestra que un mayor acceso a los servicios financieros puede favorecer la prevención y mitigación de desastres, reduciendo la vulnerabilidad del cliente.

La capacidad de ofrecer y garantizar en el tiempo el acceso a los servicios microfinancieros, requiere un alto nivel de preparación y una IMF que no esté suficientemente preparada al riesgo, no será capaz de proteger a sus clientes, además de correr el riesgo de perderlos. Si una IMF decide prepararse al evento de un desastre natural, necesita plantearse la elaboración de un plan integral de acción que empieza con la estimación del riesgo potencial y termina con la oferta de productos específicos que puedan mitigar el efecto de una crisis.

En la guía se presentan una serie de ejercicios y herramientas que facilitan el diseño y la puesta en marcha de una estrategia global de gestión de riesgo: medición de riesgo, análisis de las necesidades de los clientes de alto riesgo, fortalecimiento institucional en respuesta al desastre, líneas directrices para la preparación, mitigación y reconstrucción. ■

La OIT en la IV Cumbre de las Américas

Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática

La generación de trabajo decente: un desafío político en las Américas

Los Jefes de Estado y de Gobierno de los países democráticos de las Américas, reunidos, entre el 4 y 5 de noviembre de 2005 en la ciudad de Mar de la Plata, Argentina, en ocasión de la **Cuarta Cumbre de las Américas**, reforzaron su compromiso de combatir la pobreza, la desigualdad, el hambre y la exclusión social, para elevar las condiciones de vida de sus pueblos y reforzar la gobernabilidad democrática en todos los países del hemisferio.

Tanto la **Declaración Final** como el **Plan de Acción** aprobados en este foro internacional, marcan objetivos importantes en favor del desarrollo sostenible, que pueden contribuir de forma decisiva a mejorar la calidad de vida de la población en la región.

La **Organización Internacional del Trabajo** (OIT) - a través de la participación directa de su Director General, Juan Somavía y del Presidente del Consejo de Administración, Carlos Tomada - tuvo una fuerte implicación en el evento y en la definición de una agenda social que concentra su atención en los postulados de la *Declaración de la OIT sobre los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo* (OIT, 1998) sobre la generación de trabajo decente como factor esencial en el fomento del desarrollo sostenible con crecimiento y en el respeto de la igualdad de oportunidades y derechos.

La integración internacional es una dimensión constante en la historia de los países americanos y el multilateralismo, como forma cooperativa de entender las relaciones entre los Estados, siempre ha sido presente en las agendas regionales, desde finales del siglo XIX hasta la actualidad. A pesar de las numerosas rupturas de los equilibrios internacionales, causadas por guerras y desequilibrios económicos, las Cumbres de las Américas han tenido una evolución constante en el fomento de la concertación internacional, tanto que se pueden considerar entre las agendas regionales más

Las “**organizaciones de carácter internacional**” son aquellas que trascienden las fronteras nacionales y se pueden definir – según el derecho internacional – como asociaciones voluntarias de Estados, establecidas por acuerdo internacional, dotadas de órganos permanentes propios e independientes, encargados de gestionar intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de la de sus miembros. Las organizaciones internacionales cumplen un papel determinado y fundamental en el desarrollo y la cooperación y en las últimas décadas ha crecido enormemente el número de acuerdos e iniciativas que estimulan la colaboración transnacional en este sentido.

@local.glob quiere dedicar un espacio de reflexión en sus páginas para analizar el rol que las organizaciones internacionales van asumiendo, cada vez más directamente, en el apoyo a los procesos de descentralización y desarrollo local, considerando tanto las agencias de las Naciones Unidas, como todas las otras organizaciones de carácter internacional cuya labor está orientada al desarrollo sostenible de las comunidades de todo el mundo.

adelantadas en el mundo.

En este artículo se describe brevemente como ha ido desarrollándose este importante foro político, con el objetivo de presentar el papel que las Organizaciones Internacionales tienen en su proceso de afirmación, haciendo referencia directa a la intervención de la OIT en la última Cumbre, dedicada al tema: “*Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática*”.

El proceso de las Cumbres de las Américas

Las Cumbres de las Américas reúnen a 34 Jefes de Estado y de Gobierno del hemisferio occidental para discutir sobre consensos comunes, búsqueda de soluciones y desarrollo de una visión compartida para el futuro de la región en las áreas económicas, sociales y políticas.

A la base de este proceso - que implica la directa responsabilidad de gobiernos y organismos internacionales en el seguimiento de los mandatos, las declaraciones y los planes

de acción - existen unos principios políticos compartidos y unos mecanismos institucionales establecidos y consolidados a lo largo de todo un siglo.

Desde la Primera Conferencia Internacional Americana, en el año 1890, hasta la creación de la Organización de Estados Americanos en el 1948, los foros de debate en la región tuvieron como objetivo prioritario impulsar la evolución del Derecho Internacional Interamericano, a través de la suscripción de convenciones y acuerdos en temas tan diversos como *“comercio, aguas internacionales, derecho de asilo, arbitraje, adopción de tratados sobre principios, prácticas y procedimientos de derecho internacional privado y público, Convención de Correos, Convención Consular e incluso, pusieron en vigencia un Código de Derecho Internacional Privado.”*¹

Durante los años de la Guerra Fría, la tutela de los principios y derechos que caracterizan la democracia, fueron subordinados a cuestiones de seguridad regional. La última Conferencia Interamericana de ese período (1967) estableció la creación de un Mercado Común Latinoamericano para el año 1980, así como muchos proyectos de cooperación multilateral en desarrollo de infraestructura, agricultura, control de armas y educación, que nunca se cumplieron, quitando credibilidad a la efectividad de las Cumbres como instrumento de cambio y desarrollo en la región.

Fue en el año 1994, con la Primera Cumbre de Miami, que se institucionalizó la idea de reorganizar las relaciones interamericanas poniendo en marcha un “proceso” que con el tiempo pudiera dar respuestas a las problemáticas que realmente afectan a la población de las Américas. Este importante logro resultó de un cambio drástico en el escenario latinoamericano: el clima de tensión y desconfianza alimentado en los años de crisis y rupturas del sistema internacional, fomentaron el consenso en la región alrededor de tres conceptos fundamentales: la democracia, el libre mercado y la necesidad de fortalecer el multilateralismo en la región, como respuesta al fenómeno de la globalización. Se lanzó una etapa de cooperación política e integración económica en el hemisferio, que culminó con la decisión de los propios Jefes de Estado y de Gobierno de reunirse periódicamente y definir las orientaciones fundamentales de una Agenda para las Américas.

“Esa decisión de institucionalizar las Cumbres, configuró

*la idea de un proceso donde se acumulan experiencias, se forja un lenguaje común y se programan mandatos y acciones colectivas, multilaterales y nacionales, sistematizando las nuevas referencias teóricas y prácticas de las relaciones hemisféricas, dando respuesta a los problemas que afectan a la población de las Américas. Como consecuencia de ese proceso, se impulsó la modernización y el fortalecimiento de la institucionalidad interamericana y, particularmente, de su principal foro político, la Organización de los Estados Americanos.”*²

Principios políticos y mecanismos institucionales

Los principios políticos del proceso de Cumbres dictan que éste debe incluir a las 34 naciones de las Américas *“con gobiernos elegidos democráticamente que operen con economías de mercado libre, que lleven a cabo negociaciones internacionales multilaterales con bases igualitarias y que tomen decisiones por consenso”*.

Diversos mecanismos institucionales de participación definen los órganos a cargo de liderar el proceso, toma de decisiones, implementación y seguimiento de los mandatos acordados en las Declaraciones y Planes de Acción:

- El **Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres (GRIC)**, constituido por los gobiernos de los 34 miembros de la OEA, representados por los Coordinadores Nacionales, es el órgano político encargado de hacer seguimiento a los mandatos de las Cumbres, coordinar la agenda de las mismas y preparar futuras Cumbres.
- El **Grupo de Trabajo Conjunto de Cumbres (GTCC)**, conformado por 12 instituciones del Sistema de las Naciones Unidas y del Sistema Interamericano, presta apoyo técnico a los gobiernos para lograr la implementación de los mandatos de las Cumbres y brinda apoyo en la preparación de futuras Cumbres. Forman parte del GTCC: la Organización de los Estados Americanos (OEA); el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); la Organización Panamericana de la Salud (OPS); el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA); el Banco Mundial (BM); el Banco Centroamericano de Integración Económi-

^{1, 2} Fuente: <http://www.summit-americas.org>.

ca (BCIE); la Corporación Andina de Fomento (CAF); el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC); la Organización Internacional de Migraciones (OIM); la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Instituto de Conectividad de las Américas (ICA).

- Las **Reuniones Ministeriales** le brindan al Proceso de Cumbres de las Américas continuidad y consolidación en la implementación de los mandatos.
- Los actores sociales se han convertido, en estos últimos años en actores fundamentales: **la sociedad civil, el sector privado, los académicos y los medios de comunicación** contribuyen en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas adoptadas en los distintos niveles de gobierno.
- La **Secretaría de Cumbres de las Américas de la OEA** tiene como responsabilidad ser la memoria institucional y secretaría técnica del Proceso.

Las Organizaciones Internacionales en las Cumbres de las Américas

El Proceso de Cumbres de las Américas ha sido vital para la transformación que la OEA y el sistema interamericano han experimentado en los últimos once años. En la Primera Cumbre de las Américas (Miami, 1994) la OEA, al igual que otras Organizaciones Internacionales, contribuyó con recomendaciones en las que se sugería la adopción de determinadas políticas para alcanzar el éxito del proceso. Desde ese momento y en las subsiguientes Cumbres realizadas, la OEA se revitalizó y constituyó en el principal foro para el diálogo hemisférico jugando un rol esencial en el monitoreo de sus mandatos y en la celebración de futuras Cumbres.

El papel de las Organizaciones Internacionales se consolidó con el Plan de Acción de Santiago (1998) en el cual se estableció que *"las Organizaciones Internacionales, de acuerdo a las decisiones de la Cumbre, tendrían responsabilidades en la implementación de los mandatos del proceso, como corresponde"*. Además de la OEA, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el Banco Mundial (BM) fueron consideradas como las principales organizaciones multilaterales involucradas en la implementación de temas específicos.

Durante la Tercera Cumbre de las Américas, estas mismas instituciones presentaron un informe hemisférico conjunto de actividades realizadas en cumplimiento a los mandatos de Santiago.

El rol de las instituciones pasó a ser aún más relevante después de la Cumbre de Québec (2001), cuyo Plan de Acción establece que los organismos internacionales coordinen su trabajo e se involucren en todas las etapas del Proceso de Cumbres. En respuesta a este mandato, OEA, BID, OPS, CEPAL firmaron el 21 de junio de 2001 una Carta de Entendimiento (que estableció la constitución del GTCC) para lograr una mayor coordinación en el apoyo a la implementación y seguimiento de los mandatos de las Cumbres de las Américas.

Posteriormente, también se invitó al Banco Mundial, al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), a la Corporación Andina de Fomento (CAF), al Banco Caribeño de Desarrollo (BCD) y al Banco Centroamérica para la Integración Económica (BCIE) a participar de esta instancia de coordinación. En las actividades del GTCC del 2004, se sumaron la Organización Internacional de Migraciones (OIM) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), mientras el Instituto para la Conectividad en las Américas (ICA) solicitó participar en 2005.

El papel de la OIT en la IV Cumbre de las Américas

El Gobierno de Argentina se ha propuesto dar al trabajo un lugar central en la agenda hemisférica, con el objetivo de definir políticas y acciones concretas para la *"generación de trabajo decente, en el marco de un nuevo paradigma que dote a las transformaciones económicas de un fuerte contenido ético propio del sistema democrático"*.

La promoción del trabajo, del combate contra la pobreza y del fortalecimiento democrático fluye de las Cumbres precedentes, mientras la recién publicación del Panorama Laboral Latinoamericano (OIT, 2005) ha contribuido a definir los temas de discusión en Mar de la Plata, registrando que la desocupación y la informalidad continúan siendo altas en la región, la protección social permanece baja y el desempleo sigue afectando en mayor grado a las mujeres y a los jóvenes.

En la reunión preparatoria del GRIC, donde se destacó la participación de los organismos internacionales en las

discusiones y la importancia de involucrar a otros participantes, como las organizaciones sindicales y las pequeñas y medianas empresas. En estas sesiones preliminares la OIT estuvo representada por su Director Regional Adjunto para América Latina y el Caribe, Virgilio Levaggi, quien reafirmó el compromiso de la Organización para *“acompañar los esfuerzos que realicen en la preparación de la Cumbre, en su desarrollo y-lo que es más importante- en su seguimiento para construir un futuro con trabajo, democracia y dignidad para las Américas”*.

Al recordar que en la región 300 millones de latinoamericanos viven debajo del umbral de la pobreza, que la tasa de desempleo regional superará el 10% al finalizar de 2005, o que 7 de cada 10 puestos de trabajo han sido creados en el sector informal desde 1990, Levaggi señaló que la pobreza y la desigualdad ponen a prueba diariamente la capacidad de las democracias para responder a las necesidades básicas de la gente.

*“La OIT ha desarrollado el concepto de **trabajo decente** en un intento de capturar –en una unidad con sentido y coherencia- la convergencia de las distintas dimensiones que conforman un buen trabajo: empleo de calidad que respete a los derechos laborales fundamentales, con adecuados niveles de protección social y derecho a la representación y participación. Generar empleo sin considerar su calidad y los niveles de protección social a los que permite acceder no conduce al progreso. Promover los derechos en el trabajo sin preocuparse por que existan empleos para quienes lo necesitan es igual de infructífero. El diálogo social es necesario para asegurar que la gente pueda contribuir con la elaboración y ejecución de una agenda de desarrollo, para cuyo seguimiento la democracia es el mejor sistema. Cada uno de los elementos del trabajo decente cumple una función en el logro de objetivos más amplios como la inclusión social, la erradicación de la pobreza, el fortalecimiento de la democracia y la realización personal.”*

El Director General de la OIT, Juan Somavía, en ocasión de su intervención en Mar de la Plata, declaró que se están abriendo nuevas oportunidades para diseñar estrategias de mejora de las condiciones socioeconómicas en Latinoamérica y que la OIT apoyará directamente los esfuerzos de los países de la región por el cumplimiento de los objetivos marcados.

Las conclusiones publicadas en la Declaración Final de la IV Cumbre y reflejadas en su respectivo Plan de Acción presentan un marco sólido para la creación de trabajo decente, el fortalecimiento de la democracia y el crecimiento con empleo, a través de formación de la fuerza laboral, el involucramiento de las micro, pequeñas y medianas empresas como motor de desarrollo, el compromiso de los gobiernos y de los actores sociales en una nueva agenda política.

La Declaración hace un llamado concreto a la OIT para que durante la próxima reunión para la región de América Latina y el Caribe, prevista a comienzos de 2006 *“considere acciones gubernamentales y tripartitas”* para dar cumplimiento a los compromisos de la Cumbre, y se le solicita que se trate el tema *“Las personas y su trabajo en el centro de la globalización”*.

El Plan de Acción pide a la OIT que *“amplíe su apoyo y asistencia técnica a los países en los esfuerzos por promover más y mejores empleos”*, compromiso que fue reafirmado por el Director General de la OIT, al regresar de la IV Cumbre:

*“Estaremos apoyando con todas nuestras capacidades los esfuerzos de los países de la región por poner en práctica este compromiso político sin precedentes con el trabajo decente.”[...] “Para las personas el trabajo no es una mercancía, sino una herramienta fundamental para garantizarse un futuro mejor junto con sus familias”, agregó el Director General de la OIT.*³ ■

Documentos oficiales de la IV Cumbre de las Américas:

<http://www.summit-americas.org>

Declaración de Mar del Plata

Disponible en formato .pdf en: [Español](#) [Inglés](#) [Francés](#) [Portugués](#)

Plan de Acción de Mar de la Plata

Disponible en formato .pdf en: [Español](#) [Inglés](#) [Francés](#) [Portugués](#)

³ Fuente: OIT, comunicado de prensa (OIT/05/45).

A la fecha, y desde la institucionalización del Nuevo Proceso, los líderes de las Américas se han reunido en las siguientes Cumbres:

Primera Cumbre de las Américas (Miami, USA - 1994)

En Miami, los Jefes de Estado y de Gobierno establecieron una [Declaración de Principios](#) para el desarrollo y la prosperidad de las Américas con base en la preservación y el fortalecimiento democrático. Uno de los más importantes objetivos fue la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).



Cumbre sobre Desarrollo Sostenible (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia - 1996)

Con el fin de articular una política común en materia de protección ambiental y adoptar una estrategia compartida en torno a los compromisos acordados en Río de Janeiro en la Cumbre de la Tierra, esta Cumbre especializada definió una visión común para la inclusión de elementos ambientales, económicos y sociales dentro del tratamiento del desarrollo sostenible.



Segunda Cumbre de las Américas (Santiago de Chile, Chile - 1998)

En Santiago la Educación fue el tema central de esta Cumbre. Los líderes de la región también discutieron sobre la preservación y el fortalecimiento de la democracia, la integración económica y el libre comercio, y tomaron medidas para erradicar la pobreza y la discriminación.



Tercera Cumbre de las Américas (Québec, Canadá - 2001)

La Cumbre de Québec sentó las bases para una estrategia de desarrollo de la región y para la adopción de la Carta Democrática Interamericana, suscrita en septiembre de 2001. En esta Cumbre se impulsaron actividades para fortalecer la democracia, promover eficientes gestiones de gobierno, proteger los derechos humanos, incrementar las oportunidades económicas así como fomentar la justicia social y desarrollar el potencial humano.



Cumbre Extraordinaria de las Américas (Monterrey, México - 2004)

El propósito de la Cumbre de Monterrey fue el de fomentar y facilitar la cooperación con una visión renovada y fortalecida de la solidaridad en el hemisferio. Los tres temas principales fueron el crecimiento económico con equidad para reducir la pobreza, el desarrollo social y la gobernabilidad democrática.



Cuarta Cumbre de las Américas (Mar de la Plata, Argentina - 2005)

En la IV Cumbre de las Américas se definieron políticas y acciones concretas para la "generación de trabajo decente, en el marco de un nuevo paradigma que dote a las transformaciones económicas de un fuerte contenido ético propio del sistema democrático".



Fuente: www.summit-americas.org

El Programa Delnet del Centro Internacional de Formación de la OIT

En 1998 Delnet, acrónimo de Red de Desarrollo Local, nace como un programa en apoyo al desarrollo local del Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo, agencia especializada de las Naciones Unidas. En estos siete años de actividad, ha tejido una red de más de mil quinientas personas e instituciones en 71 países.

La descentralización y la devolución de competencias de los poderes centrales a las administraciones de ámbito local han constituido tendencias constantes en los últimos tiempos y, como consecuencia de ello, los niveles locales están asumiendo cada vez mayores responsabilidades en el desarrollo del territorio y en la mejora de la calidad de vida de las personas que lo habitan. Llevar a cabo estas tareas exige, sin embargo, a su vez la disposición de capacidades humanas e institucionales para una gestión eficaz mediante la consideración no sólo de cuestiones económicas, sino también sociales. El objetivo de Delnet es facilitar el acceso al conocimiento global y local para ayudar a los actores locales a ofrecer soluciones de mayor solidez a los problemas ordinarios de los ciudadanos.

Delnet dirige sus servicios a un amplio número de técnicos, gestores y responsables de instituciones públicas y privadas implicadas en el desarrollo local, como por ejemplo, municipalidades, gobiernos provinciales y regionales, organizaciones empresariales, ONG's, centros de investigación, universidades etc. Concretamente Delnet ofrece cuatro tipos de servicios: formación a distancia, información y publicaciones actualizadas, asesoramiento técnico, y el fomento del intercambio de experiencias a nivel local, nacional e internacional gracias al trabajo en red.

Noticias en la Web:

<http://www.itcilo.org/delnet>

Las últimas novedades en línea sobre actividades, proyectos e iniciativas del Programa Delnet

Todos estos servicios están dirigidos a apoyar a los participantes en su trabajo diario en el campo del desarrollo local, ofreciendo tanto un marco teórico como herramientas prácticas, como por ejemplo la biblioteca virtual, publicaciones especializadas, guías prácticas, o las líneas de directas de información.

Este planteamiento ha sido posible gracias a la utilización de las Tecnologías de la Información y la Comunicación que permiten alcanzar en tiempo real lugares donde previamente hacer llegar la información era difícil cuando no imposible. Es crucial que las personas que operan en los niveles locales tengan acceso al conocimiento y sean capaces de utilizarlo con el fin de participar, aprovechar y ser creativas en el nuevo entorno globalizado. Fomentando la utilización de las TIC. Delnet trabaja a favor de la inclusión digital y de la superación de las desigualdades en el acceso a su uso y disfrute.

Justo éste ha sido uno de los puntos de fuerza de Delnet desde sus comienzos, la creación de redes de intercambio que permiten romper el aislamiento geográfico de diversas comunidades locales dispersas. De este modo, los participantes se convierten simultáneamente en receptores y proveedores de conocimiento y experiencias de utilidad, mediante la puesta en común de publicaciones y buenas prácticas y el continuo intercambio de ideas con colegas ubicados en otro rincón del mundo.

Este mismo espíritu y filosofía de trabajo es el que ha hecho que Delnet se anime a crear una herramienta más de trabajo, a editar una revista que dé voz a todas las personas que trabajan día a día a favor del desarrollo local, a facilitar aun más la comunicación y a fomentar la democratización de la información.

@**local.glob** se publica gracias al apoyo financiero y técnico de:

- Ayuntamiento de la Ciudad de Sevilla, España
- CajaGRANADA, a través de su Fundación CajaGRANADA
- Comunidad de Países de Lengua Portuguesa
- Fundación Interamericana
- Centro Internacional de Formación de la OIT,
Programas Técnicos y Regionales



Centro Internacional de Formación de
la Organización Internacional del Trabajo

Viale Maestri del Lavoro, 10 • 10127 Turín, Italia.

Tel.: 011 693 6365 • Fax: +39 011 693 6477
e-mail: delnet@itcilo.org • URL: www.itcilo.org/delnet