



Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

**REDES INSTITUCIONALES Y
COOPERACIÓN LOCAL: NUEVOS
ABORDAJES EN LA LUCHA
CONTRA LA POBREZA RURAL**

Cuaderno Técnico de Desarrollo Rural No.

Guillermo Solarte Lindo

San José, Costa Rica,
Enero, 2006

REDES INSTITUCIONALES Y COOPERACIÓN LOCAL: NUEVOS ABORDAJES EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA RURAL

ÍNDICE

1	PRESENTACIÓN.....	1
2	EL CAPITAL POLÍTICO, LAS INSTITUCIONES Y LA SOLUCIÓN DEL PROBLEMA DE LA POBREZA.....	2
3	LAS INSTITUCIONES EN AMÉRICA LATINA.....	6
4	LA DEMOCRACIA, UN ESCENARIO POLÍTICO-INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL.....	9
5	CIUDADANÍA, DERECHOS COLECTIVOS Y GOVERNABILIDAD.....	11
5.1	CIUDADANÍA RURAL Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA	11
5.2	LA CIUDADANÍA RURAL: UNA INSTITUCIÓN POR DESARROLLAR	13
5.3	ARMONÍA INSTITUCIONAL Y COOPERACIÓN CIUDADANA	14
6	LAS REDES INSTITUCIONALES COMO MECANISMO DE DIÁLOGO, DE ADOPCIÓN DE COMPROMISOS Y DE COMBATE A LA POBREZA.....	16
6.1	UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE RED.....	16
6.2	REDES, TERRITORIO Y CULTURA.....	17
6.3	CARACTERÍSTICAS DE LAS REDES	18
6.4	IMPORTANCIA DE LAS REDES EN EL DIÁLOGO, EL COMPROMISO Y LA DEFINICIÓN DE ESTRATEGIAS	19
6.5	LAS REDES Y EL INCREMENTO EN LA EFICIENCIA TERRITORIAL	21
6.6	LA CREACIÓN DE UN ESCENARIO DE INTEGRACIÓN	22
7	LA EDUCACIÓN CIUDADANA: UNA ESTRATEGIA DE FORMACIÓN CONTINUA	23
8	LA COOPERACIÓN LOCAL COMO EXPERIENCIA DE DESARROLLO.....	28
8.1	LA COOPERACIÓN LOCAL COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO ENDÓGENO.....	28
8.2	EXPERIENCIAS DE COOPERACIÓN LOCAL EN AMÉRICA LATINA	29
8.2.1	<i>Principios que orientan la cooperación local</i>	29
8.2.2	<i>Identificación de problemas y solución desde la cooperación local</i>	30
8.2.3	<i>Componentes del un programa de cooperación local: la experiencia de Misión Rural en Colombia.....</i>	30
9	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	32
	BIBLIOGRAFÍA	33

REDES INSTITUCIONALES Y COOPERACIÓN LOCAL: NUEVOS ABORDAJES EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA RURAL ¹

1 PRESENTACIÓN

El territorio y su expresión más humana, la territorialidad, es una red de relaciones culturales, políticas, económicas y sociales que incluye el conjunto de instituciones, entidades y normas que participan en la construcción social y política y, por ende, en la gobernabilidad. Ahora bien, lo político-institucional, además de verse como un reflejo de la idiosincrasia de cada territorio, debe comprenderse como un proceso permanente de búsqueda de soluciones. Tampoco se debe olvidar que la institucionalidad se halla en estrecha relación con el ámbito nacional y con el entorno internacional, y que éstos la condicionan e influyen de manera constante. Esa relación entre lo que un territorio construye y las influencias que recibe es una característica del mundo actual que no se puede desconocer, y la tensión que produce este intercambio —los distintos intereses y visiones políticas y culturales que genera—, hacen de la gestión del conflicto una actividad estratégica.

En este marco general, la pobreza, el déficit de empleo, la mala calidad de la educación o su escasa cobertura son problemas que deben solucionarse por la vía político-institucional.

Las instituciones, y en consecuencia las directrices que buscan promover la creación de empleo y la reducción de la pobreza rural, deben examinar tanto el entorno nacional como el internacional, y pensar en fortalecer mecanismos de cooperación que permitan modernizar la agricultura y promover una institucionalidad que facilite la interacción de los actores de las cadenas agroproductivas. Desde una visión económica, es urgente abrir espacios de cooperación entre productores, así como espacios de transferencia de conocimiento para elevar, así, el nivel de productividad y competitividad.

Por otra parte, se debe promover el empoderamiento de las comunidades rurales, fomentar su autonomía y su capacidad de liderazgo; hacerlas protagonistas de su propio destino. La única forma de desalentar el asistencialismo es incluyendo a las comunidades en la construcción del desarrollo que desean.

En nuestro continente parte del problema de la pobreza se debe al escaso desarrollo de las instituciones y de las normativas que existen para enfrentarla. En esta medida, la solución debe nacer de políticas que se traduzcan en mecanismos de búsqueda de escenarios de gobernabilidad y equidad.

¹ Este trabajo fue elaborado como insumo en el proceso de preparación del documento *Políticas para la prosperidad rural* (IICA, 2005). Las opiniones expresadas son las del autor; estas no representan una posición institucional del IICA.

Este documento presenta una serie de propuestas que buscan mejorar la capacidad de los territorios tomando en cuenta varios puntos. El primero de ellos, la necesidad de crear una ciudadanía más activa, que actúe como motor de su propio desarrollo, que tenga conciencia de que en ella se encuentra el capital social necesario para mejorar los procesos productivos y las condiciones económicas rurales, pero sobre todo para lograr una mayor autonomía y una mayor inclusión. De ahí la necesidad de formular estrategias que permitan identificar ventajas territoriales que pueden favorecer la construcción de procesos de organización autónomos, capaces de impulsar el desarrollo local y de favorecer la capacidad redistributiva del territorio según los principios de la acción colectiva.

Un segundo elemento es la necesidad de replantear los esquemas institucionales en los que se enmarcan las políticas del sector rural. Hay que mejorar no solo la coordinación de las instituciones, sino proponer mecanismos que logren integrar los esfuerzos y que potencien el intercambio y el diálogo entre las instituciones responsables de implementar las directrices. Es preciso, entonces, poner en marcha una estrategia que promueva una institucionalidad activa, que facilite la ejecución y la coordinación, así como el diálogo entre redes públicas y redes ciudadanas.

Este documento desarrolla la idea de la red como mecanismo de coordinación y articulación, así como escenario de construcción de cohesión territorial. Cabe señalar que las redes de comunicación son un dispositivo imprescindible para el desarrollo de las sociedades actuales.

En este orden de ideas, la educación aparece como la base fundamental de la modernización de la agricultura: un ciudadano educado es un ciudadano capaz de adaptar la tecnología en beneficio de la productividad. De igual forma, la educación ciudadana se presenta como un elemento necesario para adquirir nuevas capacidades en el agro, de cara a una modernización del sector rural que genere empleo y contribuya al desarrollo económico productivo de los territorios.

2 EL CAPITAL POLÍTICO, LAS INSTITUCIONES Y LA SOLUCIÓN DEL PROBLEMA DE LA POBREZA

Uno de los obstáculos que ha impedido resolver la denominada “pobreza rural” es la división artificiosa entre lo rural y lo urbano. Esta dicotomía es poco fértil y se diluye al pensar en “lo territorial”. En efecto, lo territorial no solo permite la integración teórica de los problemas, sino que plantea el desafío de abordar las políticas públicas de manera multisectorial y multidimensional.

La razón política o económica de la pobreza no está ni en lo rural ni en lo urbano. Si se presta atención a los orígenes del problema de la desigualdad se ve con facilidad que la perspectiva espacial no ocupa un lugar decisivo. Es más, tanto la pobreza como la desigualdad se hallan presentes, de manera persistente, en todos los períodos de la historia y encuentran tanto en la ciudad como en el campo un escenario de expresión.

Los procesos de globalización son también procesos de integración y de transculturación, integración que lleva a un proceso de adaptación o adecuación de

tecnologías, formas de producción, estrategias de comunicación, marketing o modelos exitosos, más que a incorporar visiones foráneas de la vida. La comunicación se ha convertido en uno de los ejes más poderosos del desarrollo, y la incorporación de la tecnología a la vida cotidiana ha producido cambios sustanciales que van desde lo económico hasta lo cultural, y que han afectado de forma muy específica los procesos de formación o capacitación de ciudadanos e instituciones.

Si bien lo global afecta las relaciones entre naciones y culturas, la relación urbano-rural toma características muy diferentes a las que la tradición tecno-académica nos tenía acostumbrados. La razón está en lo que se ha llamado la revolución de las telecomunicaciones. Ahora es difícil establecer límites entre aquello que es “lo rural” y aquello que pertenece al mundo de la ciudad. América Latina no permanece ajena a los efectos de la mundialización en lo concerniente a las formas de ver o analizar la realidad. El crecimiento de los usuarios de Internet es un fenómeno que también afecta a quienes hasta hace poco se conocía como las “sociedades rurales”. Igual sucede con la telefonía celular y la televisión por cable. Se está produciendo un tránsito imposible de desconocer: la imagen del campesino o del pequeño productor aislado da paso a la de un ciudadano rural con derechos y con capacidad de construir su propio escenario de vida. Cambia, así, no solo la vida económica, sino, y de manera acelerada, la visión de mundo de los ciudadanos. En pocas palabras, podría decirse que el impacto de la globalización en el mundo de las ideas es igual o mayor que en el mundo de la economía.

Este documento parte de la idea de que el territorio es una categoría que integra la dicotomía urbano/rural, y que, por lo tanto, la solución de los denominados “problemas rurales” remite a una visión ya no solo integral u holística, sino flexible y con una gran capacidad de adaptación y ajuste.

En lo que respecta al concepto de pobreza, este no es solo un problema de orden económico. Esta afirmación, que parece una verdad incuestionable, y que es asumida con precisión por analistas y definidores de políticas, tiende a diluirse —al momento de buscar una solución— en lo que podría llamarse una “paradoja institucional”: en la sociedad de la información y la comunicación, los esfuerzos institucionales muchas veces se pierden en la falta de comunicación y de diálogo entre aquellos responsables de concebir y ejecutar las acciones pertinentes.

Así, resulta inevitable preguntar: ¿hasta qué punto la solución (o, en este caso, la “no solución”) al problema de la pobreza no tiene un altísimo componente político institucional?

Partiendo de que el escenario político institucional es la plataforma para que las acciones dirigidas a solucionar el problema la pobreza tengan éxito o fracasen, se pondrá énfasis en varios elementos: a) la democracia es el régimen político más próximo a la solución de los problemas sociales; b) los derechos ciudadanos no son solo una meta, sino que también deben ser objeto de políticas que los promuevan; además, deben estar siempre presentes en las agendas de líderes y ciudadanos; y c) las instituciones que se crean en un sistema democrático tienen como propósito final el bienestar de la población y en ellas está la base para la solución o postergación de los problemas.

Lo institucional, repetimos, juega un papel fundamental. Ahora bien, hay diferencias sobre que lo que se entiende por institución. Unos privilegian su sentido económico; otros valoran su carácter político. Lo disciplinario también orienta la discusión sobre el sentido de lo institucional. Para algunos lo primordial es la organización y centran su interés en aspectos como eficacia, eficiencia o (re) ingenierías institucionales. Otras disciplinas, como la sociología, amplían la visión hasta los límites —bastante inasibles— de la cultura, produciendo un encuentro atractivo con la antropología y las disciplinas que renuevan la visión sobre estos temas, como es el caso de la geografía, la biopolítica, la neurosociología o la psicología social y ambiental.

La teoría política también constituye un eje para comprender lo institucional, y desde esta perspectiva es posible acercarse al concepto desde dos ángulos. El primero concibe a la sociedad como un proceso en continua construcción y, por lo tanto, ve el ejercicio de la política como algo subyacente en donde la ciudadanía es una de las instituciones que fundamentan la democracia. Esto remite a la idea de la realidad como *una trama compleja de cooperación y conflictos en los que participa una multiplicidad de agentes sociales*.

Parte de la institucionalidad se construye como resultado de una búsqueda de cooperación o solución de conflictos, y tiene carácter político. Muchas instituciones tienen su origen en la necesidad de regular comportamientos sociales, económicos, sexuales o familiares, como la prohibición del incesto o la aceptación o no de la poligamia. Ese proceso tiene un alto componente político en tanto exige acuerdos entre los distintos intereses o entre los ciudadanos.

El segundo aspecto considera las instituciones como instrumentos, o más ampliamente, como acuerdos, pactos o pautas culturales que, arraigados en la comunidad, se utilizan como dispositivos de gestión, de administración para la convivencia o la cohesión, o como el escenario ético de la sociedad o la comunidad.

El régimen político puede darle un carácter particular a la institución. La democracia puede producir instituciones según sea su nivel de madurez. Una democracia representativa legitima las instituciones en los órganos de representación; una democracia libertaria o radical tiende a generar instituciones por el camino de la “autoinstitución”.

Desde otro ángulo, se puede decir que las distintas esferas o dimensiones de la vida de un territorio poseen instituciones adecuadas a cada fin. Así, las instituciones económicas, culturales, políticas o sociales dan sentido u organización a cada una de esas esferas.

En general, el concepto de institución tiene referentes históricos en cada territorio y podría decirse que son parte vital de su identidad. La institucionalidad es también uno de los componentes esenciales de la territorialidad y al ser así se constituye en un elemento esencial en la creación de sentidos de pertenencia, de sentidos de adscripción.

El proceso de creación o construcción de instituciones puede darse en el marco de la regulación formal o de la autorregulación. Muchas instituciones pueden no estar explicitadas en normas, pero son fundamentales para los procesos de convivencia o para el

intercambio económico. Tal es el caso del trueque, que permanece como institución en algunos territorios de América.

En el mundo de la globalización, la institucionalidad local muchas veces se desarrolla a partir de dinámicas ajenas a la realidad del territorio; sin embargo, la revolución de las comunicaciones ha propiciado el acercamiento entre culturas muchas veces distantes. Este fenómeno supone un estado permanente de ajuste y una gran flexibilidad, ambos desafíos complejos que deben ser mirados con atención y enfrentados con gran capacidad técnica.

Desde este punto de vista, es necesario comprender que las instituciones que soportan la sociedad tendrían que ser instituciones flexibles, capaces de adaptarse con relativa facilidad a escenarios de incertidumbre.

Aunque existen distintas corrientes sobre los ajustes que habría que llevar a cabo como consecuencia de la globalización, es preciso reconocer que las instituciones, en un sentido amplio, no podrían ser trasladadas a otro espacio sin reconocer las particularidades de cada territorio. Es posible que un proceso de modernización o de racionalización que ha tenido éxito en un territorio no sea conveniente en otro. Esto lleva a pensar en formas de adaptación que vinculen a la población y la hagan partícipe de esa adaptación, como ocurre, en general, cuando se crean instituciones económicas que van a contrapelo de dinámicas o procesos con fuerte arraigo cultural e histórico.

Los procesos de integración también tendrían que pensarse desde lo político-institucional, pues son, además, procesos de creación de instituciones compartidas por culturas dispares que enfrentan realidades económico-sociales y políticas distintas. Desde esta perspectiva, uno de los procesos de investigación que es necesario apoyar está relacionado con la creación de una institucionalidad que reconozca las diferencias y propicie escenarios de solución a problemas como la pobreza, la violencia, la depredación, el estancamiento etc.

Esto nos lleva al concepto de “capital político”, es decir, la capacidad y el potencial que tiene una sociedad para orientar, desarrollar y defender su propio horizonte democrático. Las posibilidades de una estabilización política de largo aliento están condicionadas a la presencia de esa capacidad, al desarrollo de ese potencial y a su utilización en el marco de un Estado de Derecho. En este sentido, el capital político de una sociedad está dado por la institucionalidad que respalda el desarrollo político, tanto en su expresión legal (i.e. conjunto de normas), como en su expresión burocrática (i.e. conjunto de organizaciones del Estado).

Asimismo, es fundamental en el desarrollo político, la existencia de una sociedad civil organizada que participe activamente en las decisiones que conciernen a la comunidad o a la sociedad. Las organizaciones de campesinos, de empresarios, de mujeres, de jóvenes, de minorías, se constituyen en un capital invaluable a la hora de fortalecer el sentido de la democracia. De igual forma, la presencia de partidos políticos con visión democrática e inmunes a la corrupción son esenciales para que la democracia funcione.

El capital político de una sociedad es la garantía para que tanto las políticas como las instituciones puedan responder al desafío de la democracia. Gran parte de las reglas de juego explicitadas por el camino democrático forman parte del capital político y pueden constituir o un aliciente o un obstáculo para su propio desarrollo. El capital político de una tradición democrática fundada en principios éticos sólidos y en un fuerte compromiso con los derechos colectivos es garantía de equidad en la definición y ejecución de políticas.

Por lo tanto, el capital político debe entenderse como la capacidad de un territorio para orientar sus procesos sociales, económicos, culturales y ambientales de forma acertada y con la suficiente legitimidad para otorgarles sostenibilidad. Se trata de todos aquellos mecanismos que facilitan, promueven y garantizan derechos, deberes y procesos que fortalecen la democracia. El capital político no es la participación, sino los mecanismos que garantizan dicha participación; tampoco es el nivel de participación, sino las normas o entidades que la promueven. El capital político debe entenderse como el conjunto de instituciones que conforman el escenario jurídico, legal y organizativo de una nación, que garantiza sus derechos y que sostiene la democracia como proyecto político compartido por la sociedad. La ausencia de un capital político sólido significa una democracia frágil y un mayor riesgo de que lo ilegal o lo informal se constituyan en la base de decisiones que afectan a toda la sociedad.

La política electoral no es la base del capital político de una sociedad, como tampoco lo es la capacidad de generar votos o de hacerse elegir. Ese es solo uno de los aspectos de la democracia representativa. Podría decirse que el capital político también es lo que hace posible que haya elecciones. En términos muy generales, un sistema democrático es aquel que ha capitalizado lo mejor de las expectativas de la ciudadanía y lo ha transformado en ese capital que la misma ciudadanía necesita para actuar libremente. Eso es, en esencia, uno de los pilares de la política y también es lo que le garantiza a la ciudadanía que las decisiones que se toman en su nombre o las que ella misma toma no van a perjudicar el interés general.

Este documento pretende, entre otras cosas, reevaluar la política en este sentido y pensarla como una actividad que se relaciona con la construcción de instituciones, como el conjunto de lazos políticos que, compartidos, facilitan la convivencia, no la ausencia de conflictos, sino la posibilidad de solucionarlos por el camino de la razón y lo común.

3 LAS INSTITUCIONES EN AMÉRICA LATINA

Un elemento característico del escenario institucional en América Latina es el divorcio que se observa entre las instituciones formales y los poderes fácticos, que han venido a convertirse, justamente, en “instituciones no formales” o instituciones *de facto*. Aunque en América Latina las Cartas Magnas les asignan el poder a las tres ramas del poder público, en realidad el poder suele residir en instituciones a las que las normas les asignan otras funciones, como es el caso de las fuerzas armadas, o en instituciones que no forman parte del orden político institucional formal, como los grandes grupos económicos, algunas familias tradicionales, los gamonales, los medios de comunicación y, en algunos

casos, en grupos que están fuera del marco legal, como el narcotráfico o la guerrilla en países como Colombia.

En este sentido, los poderes institucionales *de facto* juegan un papel fundamental en Latinoamérica, pues detentan un poder similar al de las instituciones formales. Así lo demuestra una encuesta llevada a cabo por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su informe sobre la democracia en América Latina en el 2004 (PNUD, 2004), en donde un 79,8% de los entrevistados señaló que quienes ejercen el poder en América Latina son el sector financiero, los grandes grupos económicos o los medios de comunicación. Solo el 29,8% señaló a las instituciones políticas o a los partidos políticos.

Un alto porcentaje de las instituciones no formales o *de facto* que actualmente se reparten el poder en América Latina se dedica a actividades de carácter privado, como es el caso de los grandes grupos económicos o los medios de comunicación. De hecho, es posible advertir la consolidación, durante el decenio de 1990, de una élite tecnocrática que ha transitado entre el sector privado y los gobiernos latinoamericanos, esforzándose por impulsar las políticas de apertura y desregulación de los mercados nacionales de la región. Incluso, es fácil comprobar cómo los sectores que más han crecido y prosperado durante el período son el financiero, las telecomunicaciones y los servicios. Buena parte de este beneficio se deriva de las condiciones de mercado favorables que recibieron de parte de las propias instituciones, conducidas o asesoradas por funcionarios que luego retornaron a las filas de las empresas beneficiadas.

Desde el proceso de apertura económica, los países de América Latina asistieron a la eliminación de los tipos de cambio múltiples, los aranceles diferenciados y los impuestos. Se suprimieron los precios oficiales y los subsidios, y se eliminó la mayor parte de las denominadas distorsiones de los precios. De la misma manera, la liberalización financiera y la desregulación de los mercados abolieron las intervenciones que pretendían controlar los precios. La búsqueda de la estabilidad macroeconómica significó el desmembramiento del Estado benefactor y el dismantelamiento de gran parte de la institucionalidad, lo que afectó también al sector agrícola. Las distintas instituciones que estaban a cargo del sector fueron drásticamente reducidas o eliminadas sin que existiera, en el sector privado, capacidad para sustituirlas.

El desarrollo institucional que surgió con las llamadas *transiciones democráticas*² en América Latina, siempre tuvo como principal desafío la puesta en práctica de un desarrollo social coherente con los nuevos derechos y garantías que se les reconocían a los ciudadanos y que les habían sido negados o conculcados durante los años de autoritarismo. No obstante, un desafío a la propia legitimidad del sistema y a la gobernabilidad del régimen, como lo son los altos índices de pobreza, de miseria y de desigualdad (América Latina es el continente más desigual del mundo), fueron asumidos como consideraciones marginales a la preocupación fundamental de lograr la estabilización financiera y la inserción de las economías nacionales en el mercado global.

² Es decir, los procesos de caída de las dictaduras militares y la instauración de regímenes democráticos en países como Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Chile, Bolivia, Ecuador y Perú, por ejemplo.

Dicho tratamiento secundario a un problema político esencial explica, en buena medida, la crisis institucional que sufre América Latina en la actualidad. Los acontecimientos que se vienen sucediendo en América Latina no hacen sino demostrar la fragilidad de su institucionalidad y la necesidad, cada vez más urgente, de crear un sistema que verdaderamente recoja los intereses de la gente y conduzca sus necesidades de manera eficaz.

Esto explica la preocupación que en los últimos años han tenido los gobiernos nacionales y los organismos multilaterales por promover el fortalecimiento de los instrumentos jurídicos y de las instituciones en América Latina. Este desarrollo institucional busca mejorar las condiciones de concertación entre los actores de un territorio y entre ellos y las diferentes entidades, tanto nacionales como internacionales. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, hoy en día son pocos los logros de los gobiernos latinoamericanos para crear una institucionalidad que permita solucionar los principales problemas relacionados con la pobreza y el desarrollo territorial.

En América Latina, las instituciones que más vinculación tienen con el problema de la pobreza rural son evidentemente los ministerios de agricultura. No obstante, dichos ministerios han tenido que soportar una disminución en su tamaño, en términos de presupuesto y de personal de planta, por las reformas que empezaron a partir de la década de 1990, y hoy día cumplen una función más normativa. En el mismo proceso, aumentaron las entidades descentralizadas que son financiadas mayormente con recursos externos.

Ahora bien, al tiempo que han surgido entidades descentralizadas, han aparecido, en el escenario de las instituciones agrícolas, una serie de actores que reclaman un espacio en la formulación de políticas. Es el caso de los comercializadores, los supermercados, los productores de insumos y maquinaria, las organizaciones no gubernamentales, los ambientalistas, etc. Es decir, hoy se han multiplicado los agentes que se mueven en torno al sector agrícola y éstos interactúan de diversas maneras, ya no en un solo sentido.

Por otra parte, las instituciones en diversas regiones de América Latina y el Caribe están atravesadas por la informalidad, y esto plantea un gran desafío: solucionar el conflicto que se deriva de un no reconocimiento de la ley o de la institucionalidad, de aquello que debe orientar la vida social y constituirse en “las reglas del juego” que garantizan la estabilidad. Esta realidad no puede ni debe descuidarse, aun cuando se trate de definir políticas o acciones en escenarios sectoriales que en apariencia no tienen que ver con el problema.

Es preciso, entonces, mirar con atención este tema en el que naufragan muchas intenciones renovadoras y programas de bienestar y reducción de la pobreza. Urge diseñar una estrategia que cubra no solo lo público, sino también lo privado. Una dualidad que se afirme en la responsabilidad social y en el deber de ambos de contribuir a solucionar la pobreza, la corrupción, la ilegalidad y la informalidad, factores todos que disminuyen la capacidad de generar soluciones sostenibles de bienestar.

No se trata de lanzar campañas moralizantes, sino de definir estrategias nacionales y hemisféricas que aborden el problema y que intenten solucionar una tensión subyacente que

puede generar conflictos aún más difíciles: nos referimos a la tensión entre el derecho al trabajo y las posibilidades que se crean desde la ilegalidad y la informalidad para afrontar lo que el Estado de Derecho no ha podido proporcionar; tensión entre la ley como mecanismo de solución de conflictos y la legitimidad de las instituciones para actuar como mediadoras; tensión entre lo que es el gobierno, muchas veces elegido democráticamente, y el vacío de poder creado por la misma informalidad de las alianzas que lo llevaron al poder. La responsabilidad que otrora tuvieron los partidos políticos ha sido remplazada por la fragilidad de estas alianzas y por la imposibilidad de cumplir con las promesas políticas.

4 LA DEMOCRACIA, UN ESCENARIO POLÍTICO-INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL

En un sistema económico de mercado, en donde las reglas de juego estén establecidas de forma clara y transparente, la economía puede alcanzar un mejor nivel de competitividad y productividad. De forma análoga, en un sistema político democrático se encuentran las bases para solucionar los problemas de equidad, igualdad y justicia.

La democracia es el sistema que permite alcanzar con mayor probabilidad esas metas, y son muchas las razones que permiten pensar, desde esa instancia, en una solución al problema de la pobreza. Por un lado, están las razones de orden ético, en tanto la democracia es el régimen que busca desarrollar instituciones que trabajen por la inclusión y la igualdad de oportunidades. Derechos e inclusión: un horizonte permanente en el escenario democrático.

Por otro lado están las razones de carácter político, en tanto la democracia es garantía de participación ciudadana en la solución de problemas o en la búsqueda de una sociedad más próspera. Desde esta perspectiva, la institucionalidad es el resultado de la acción ciudadana, ya sea a través de mecanismos de participación directa, referendos, consultas, etc., o a través de las instituciones de representación.

La democracia está en continua construcción y es este proceso lo que permite una búsqueda permanente de mecanismos para subsanar errores o ajustar desfases. Esta construcción colectiva de acuerdos y consensos es también un principio que orienta el ejercicio de la ciudadanía.

En el mundo actual la democracia es el proyecto político que acerca los países y facilita la integración. Es más, podría decirse que en este momento histórico la construcción de un escenario democrático se halla en la base de la integración y es un condicionamiento para que una nación pueda participar en alianzas o bloques que favorezcan su desarrollo.

Es así como la solución a problemas como el de la pobreza adquiere un fuerte sentido político y remite al análisis del escenario democrático en que se produce. La pobreza se llega a entender así como un déficit democrático en tanto gran parte de los derechos de la ciudadanía no encuentran espacio para su cumplimiento.

Al entender la pobreza desde esta perspectiva —como déficit de la democracia— se incorpora de manera directa la visión política del problema. La presencia constante de la

pobreza en un escenario democrático es señal de que el sistema político tiene fallas que van más allá de los mecanismos que proporciona el mercado para solucionarlas. Ese déficit puede tener su origen en un sinnúmero de decisiones equivocadas; es decir, la pobreza también es producto de decisiones mal orientadas o basadas en argumentos en donde ha prevalecido el interés particular por encima del interés general. En Latinoamérica y el Caribe, la pobreza es señal de que no se ha trabajado de forma eficaz en la creación de posibilidades para todos, hombres y mujeres. También es señal de que el horizonte político del desarrollo no ha sido la igualdad y que, por esta razón, el déficit se ha constituido en algo permanente, en una realidad dramática y paradójica, en donde conviven la abundancia y el hambre, en donde se mezclan escenarios institucionales que favorecen la cobertura total de la educación y un índice de analfabetismo incomprensible. Somos, así, testigos de escenarios en los que se dilapidan recursos en estrategias que privilegian las armas o se agotan en el pago de la deuda externa. Tal vez podría decirse que este déficit es un déficit de capacidad para tomar decisiones acertadas en un territorio en donde la escasez no es el síntoma de la enfermedad.

La percepción equivocada de la realidad también ha sido, en muchos casos, origen del desperdicio de recursos y desigualdad. En los países del sur y específicamente en Latinoamérica existen grandes diferencias entre lo que es la sociedad rural y la urbana, desequilibrios que permanecen como parte de ese déficit de la democracia que no ha logrado que los frutos del progreso tengan una mejor distribución espacial. Hablamos aquí de la creación de posibilidades para la población rural, de la puesta en práctica de sus derechos, un horizonte al que la democracia no puede renunciar.

Un territorio es también su expresión institucional, y los acuerdos que se construyen reflejan no solo la participación de los ciudadanos sino la legitimidad de las instituciones. En efecto, el resultado de la democracia se puede ver inscrito en los acuerdos o pactos que históricamente han realizado los distintos intereses que forman parte de esa realidad. Los pactos, tanto los territoriales como los de estabilización son mecanismos que permiten avanzar en la búsqueda de un mayor equilibrio y democratización de los beneficios del desarrollo.

La democracia local entendida como el ejercicio de la política en ámbitos distintos al nacional, también se construye en procesos de creación de institucionalidad, pero en este caso de una institucionalidad que, cercana a las comunidades y al ciudadano, se legitima y reconoce como local. En el trasfondo de la esencia democrática existe un principio de orientación no negociable: la sociedad que deseamos es el resultado del ejercicio de la ciudadanía. Y las instituciones deben estructurarse a partir de la esencia democrática. No se podrían entender instituciones que vayan en contra de los principios democráticos o que busquen el bienestar de unos pocos. Las instituciones son capital político que facilita o entorpece el desarrollo.

Por esta razón, las instituciones económicas no pueden perder de vista el bien común. Y nos referimos aquí tanto a las instituciones que se reflejan en las normas vigentes, como a las que aparecen como entidades del Estado; ambas son antidemocráticas si pierden la perspectiva del interés colectivo, pues resquebrajan el piso democrático. Podría decirse que una buena institución económica es el resultado de una activa

participación ciudadana y de la representación legítima en los distintos organismos legislativos.

La democracia es, valga la metáfora, una fábrica colectiva de instituciones cuyo fin último es el bien común. La institucionalidad reflejada en las leyes, las normas y las entidades debe estar orientada hacia la solución de los problemas de equidad, justicia social y distribución de la riqueza. Por ello, se ve con especial interés el desarrollo de una institucionalidad que acoja o promueva la responsabilidad social de las grandes empresas y corporaciones.

La democracia constituye una meta en sí misma, y en su consecución entra en juego un complejo proceso de adecuación a la vida de cada territorio y a los procesos de integración y mundialización en que estos se desenvuelven. Es decir, las decisiones que se toman en el seno de circuitos internacionales de producción o comercio afectan la democracia de cada territorio en la medida en que muchas de las políticas de ese territorio están en diálogo permanente con lo institucional nacional o global.

Es así como la agricultura o las comunidades rurales se ven afectadas por decisiones que se toman en otros espacios. Por esto, los territorios tienen que tener dispositivos políticos que garanticen que las decisiones que se toman en otros ámbitos no perjudiquen a la ciudadanía. Que no afecten la competitividad de los productores ni tampoco su estabilidad. El escenario de negociación de los tratados de libre comercio es un espacio en donde se pueden ver con precisión los alcances del proceso político. Lo mismo ocurre con los programas de desarrollo territorial: éstos deben hacerse sobre la dinámica de la negociación de intereses. Como se propone a lo largo de este documento, los pactos territoriales son mecanismos que favorecen una toma acertada de decisiones en el tanto sean pactos surgidos en el ejercicio de la ciudadanía y en el marco de la democracia.

5 CIUDADANÍA, DERECHOS COLECTIVOS Y GOBERNABILIDAD

5.1 Ciudadanía rural y reducción de la pobreza

Uno de los mayores desafíos que enfrenta la sociedad es el de crear posibilidades para que los esfuerzos ciudadanos se consoliden en procesos de transformación y cambio y en acuerdos de cooperación que impulsen decididamente una visión del desarrollo compartida por los distintos ciudadanos y acorde con las especificidades culturales, políticas o económicas de cada municipio, pueblo o territorio.

Tanto desde la perspectiva social como desde la política, los esfuerzos ciudadanos deben tender a convertirse en procesos colectivos que construyan solidaridad, justicia y convivencia pacífica desde el interés común. En sentido amplio, éstos son los principios de una ciudadanía activa, creadora de comunidad, constructora de sus propias instituciones. Es, así mismo, el origen del liderazgo colectivo que podría servir para superar los problemas del individualismo.

La eliminación de la pobreza rural enfrenta como desafío el lograr que la ciudadanía participe de forma activa en la búsqueda de soluciones. La idea de una democracia construida desde arriba ya no tiene espacio en el mundo de hoy; los ejercicios que conducen a la reconceptualización de la misma también obligan a pensar la democracia desde la perspectiva territorial. Eso quiere decir que no solo se puede ver el territorio como un espacio físico sino que “existe una diferencia grande entre el territorio como una organización política delimitada y el territorio como red de relaciones abiertas y de difícil delimitación. Esta diferencia es fundamental a la hora de definir políticas. De hecho, gran parte de la gobernabilidad debe ser construida desde abajo, dado que las realidades territoriales y sus dinámicas obligan a pensar en cada una de las especificidades de las comunidades que habitan tales territorios.” (Solarte, 2004).

Los derechos colectivos y los deberes correspondientes son retos que deben ser afrontados por el camino de la ciudadanía activa. Pero ¿es posible ver en el concepto de ciudadanía rural algunas claves de la solución de los problemas de pobreza? Sí, en la medida en que es una invitación a producir cambios en la manera de ver políticamente a los pequeños productores, campesinos o comunidades. La ciudadanía rural es vista así como un tránsito o acercamiento al carácter de los pobladores de los espacios urbanos y los de los espacios rurales. La idea de reconstruir una identidad con el territorio de aquellos que han sido tradicionalmente excluidos del desarrollo es también una idea de recuperación del sentido de la ciudadanía en zonas rurales y de búsqueda de una dignidad que es necesaria para la construcción de una sociedad de equidad y justicia.

Por lo tanto, es fundamental promover o reforzar redes que sirvan tanto en la búsqueda de una inclusión política que sea útil en la búsqueda de soluciones (i.e. en la participación de la ciudadanía), como para encontrar espacios de integración y reconocimiento de la población en pobreza. Un ciudadano que actúa no es solamente un defensor de sus derechos, sino que también tiene lazos y compromisos con el cumplimiento de los deberes derivados del mismo ejercicio de la ciudadanía.

En el caso de los territorios rurales es necesario incorporar el concepto de ciudadanía rural como aquel ejercicio de vinculación del campesino, las comunidades indígenas y de origen africano, a las decisiones sobre sus propias realidades. Al recuperar este ejercicio, las comunidades participan activamente no sólo en la reivindicación de sus derechos sino también en el cumplimiento de sus deberes ciudadanos. Es en este escenario de la ciudadanía rural, donde se encuentran las claves para el desarrollo de alianzas económicas que reconozcan la igualdad de los ciudadanos y favorezcan la equidad. Es también en este escenario donde se hace urgente un proceso de pedagogía que facilite y garantice la participación informada de las comunidades. De hecho, un territorio podrá actuar de manera autónoma en la medida en que sus ciudadanos sean autónomos, y desde esa autonomía construyan los procesos de autogestión y autoinstitución. La realidad rural y el ejercicio de la ciudadanía se entienden en el amplio marco de las tradiciones y prácticas culturales de cada grupo, territorio o comunidad..

5.2 La ciudadanía rural: una institución por desarrollar

En el ámbito de búsqueda de soluciones a la pobreza en Latinoamérica, uno de los aspectos cruciales se refiere a la necesidad urgente de incorporar los derechos humanos como un proyecto ético-político que universalice no solo la concepción de los problemas sino también su solución. Las metas del milenio apuntan en ese sentido.

En efecto, gran parte de las metas tienen como objetivo garantizar derechos fundamentales que han sido en no pocas ocasiones ignorados. En esa dirección apuntan muchas de las campañas mundiales que llaman a la solidaridad contra el hambre, muchas de las instituciones internacionales que se han establecido para enfrentar la desigualdad y la falta de capacidad en individuos, grupos y naciones. Entidades como la FAO, el PMA, el PNUMA, la OMS, el IICA, en fin, un sinnúmero de organizaciones que trabajan en ese camino, pero que no parecen culminar con éxito su misión.

Por otro lado, hay un porcentaje importante de la población que busca, de forma constante, participar en la sociedad en calidad de ciudadanos; es decir, que busca que se les reconozca como tales. Y este reconocimiento resulta fundamental porque no significa solamente incorporarlos al mercado de trabajo, sino crear posibilidades de desarrollo humano y propiciar el tránsito acelerado hacia el logro de los derechos fundamentales a la educación, a la salud, a la alimentación. Reconocimiento que antes que asistencialismo o paternalismo exige un gran esfuerzo de redistribución, en un escenario en donde la riqueza, la abundancia y la disponibilidad de alimentos no parecen ser el mayor de los obstáculos. Volvemos así al punto de partida al considerar el desarrollo político o la construcción de democracia como una de las metas prioritarias de nuestro continente. La situación es, sin duda, desigual; pero en un plano general podría decirse que el escenario democrático, muy débil en períodos recientes, parece reafirmarse en el momento actual como ambición política regional. Y esa ambición política pasa por el reconocimiento del papel fundamental que deben jugar los ciudadanos, y por el principio de igualdad de oportunidades o, si se prefiere, de construcción de escenarios que favorezcan esa igualdad.

De aquí justamente nace nuestra propuesta de avanzar en la incorporación de la ciudadanía rural como uno de los ejes de cualquier estrategia política. De promover, o si se quiere, de incorporar los derechos del ciudadano a los habitantes de los territorios rurales, y esta propuesta adquiere visos de urgencia en países que, aunque parezca una paradoja, lo tienen todo, pero no tienen formas de distribución o modelos equitativos. Pensar la ciudadanía rural como una institución que oriente el desarrollo rural, antes que una osadía es una necesidad política, cultural, social y económica.

Un ciudadano rural activo es, entonces, un habitante dotado de derechos y deberes que, en el libre juego de la democracia, es capaz de desarrollar su propio proyecto individual. Para nosotros este tránsito es imprescindible, pues nos obliga a pensar, no ya en pequeños productores, campesinos, trabajadores del campo o parceleros, sino en ciudadanos que trabajan en estrecha relación con los ideales de país o de economía que se quieren lograr.

Pero habría que mirar con mucha atención que la ciudadanía “más allá de su plasmación en el derecho positivo de las modernas democracias (...) hace referencia a un conjunto de prácticas y usos que otorga la cualidad de componentes activos a los individuos en su comunidad de referencia. En las modernas democracias liberales el orden político está legitimado por las decisiones de sus ciudadanos libres y responsables” (Moreno, 2003).

Es, entonces, el énfasis en la ciudadanía activa lo que les daría a las estrategias políticas y al Derecho ese sentido práctico que no parece hacerse manifiesto en nuestras sociedades rurales. Es el ciudadano rural, desde su propia autonomía, el que debe trabajar en la búsqueda del bien común, como deber fundamental, en la reivindicación pacífica de sus derechos, como escenario que favorece lo anterior, y en la reivindicación de la solidaridad y la cooperación como palancas para alcanzar los derechos colectivos.

5.3 Armonía institucional y cooperación ciudadana

Muchos territorios rurales de América Latina y el Caribe muestran un déficit de ciudadanía, vista como “(...) un estatus conformado por el acceso a los recursos básicos para el ejercicio de derechos y deberes. La no-discriminación en el acceso a esos recursos constituye la condición necesaria y suficiente de la ciudadanía. Caso contrario los titulares de derechos permanecen en una situación de precariedad, expresada ésta como déficit de ciudadanía” (Moreno, 2003).

Una estrategia continental dirigida a subsanar ese déficit se constituiría en un aporte inigualable para el futuro del continente. El escenario político y social es favorable: señales como una mayor conciencia mundial sobre la necesidad de solucionar el problema de la pobreza, la búsqueda de un mayor equilibrio sur-norte, un mayor intercambio cooperativo sur-sur y la inmensa oleada de participación ciudadana en forma de ONG nacionales o transnacionales obligan al optimismo.

No obstante, aunque las dinámicas que se observan dan razones para el optimismo, las políticas o esfuerzos institucionales son insuficientes o ineficaces. Hay una gran movilización pero al mismo tiempo una inmensa desarticulación de esfuerzos, lo que eleva los costos, merma la capacidad de producir cambios y diluye las expectativas generadas en campañas, programas o instituciones. Dos esfuerzos son indispensables: la articulación institucional y la cooperación ciudadana.

Las redes ciudadanas no son solo excelentes dispositivos para la cohesión y la gobernabilidad sino instituciones propicias para el diseño y la ejecución de estrategias, políticas y esfuerzos nacionales o transnacionales. Las razones son múltiples pero quisiéramos destacar algunas: son espacios para el ejercicio de la ciudadanía rural en el que cada quien encuentra una dinámica a la cual vincularse; son lugares de encuentro en donde se propicia la construcción de metas comunes necesarias para cualquier proyecto de solución de problemas (situaciones de exclusión o vulnerabilidad); y son escenarios para la solución de conflictos sociales, políticos, culturales y económicos. También son territorio de elaboración de propuestas y de definición o ejecución de políticas, como un ejercicio desde abajo, que no solo legitima las decisiones sino que también potencia la democracia territorial o local.

La idea de una construcción colectiva desde abajo aparece como una opción vinculante y por lo tanto como un escenario para la ciudadanía activa, y mucho antes que un espacio de conflicto debe verse como una oportunidad que se le abre a la institucionalidad estatal para buscar la coordinación que las políticas necesitan para su legitimidad. Pensar de forma estratégica es vincular esfuerzos que han sido subestimados o pensados como meros receptores de recursos, es mirar las políticas desde la demanda y actuar con una lógica de integración en lugar de con una lógica de sustitución.

¿Qué quiere decir esto en el escenario al que hemos hecho alusión? En primer lugar, significa reconocer que las realidades territoriales son procesos históricos que no pueden ser remplazados unilateralmente por modelos foráneos. En segundo lugar, que es necesario partir de lo que existe para desde allí originar propuestas que sean asumidas como propias y que produzcan la identificación necesaria para ser exitosas, y, en tercer lugar, significa reconocer que, si existen procesos de autorregulación, estos son pautas de comportamiento que en muchos casos pueden ser valiosas para la inserción exitosa de proyectos de modernización. Es, en última instancia, ver la innovación como un proceso de ajuste que permite orientar el desarrollo territorial desde el reconocimiento y la necesidad de cambio.

En este último aspecto es urgente mirar con atención el potencial que encierran los grupos que trabajan con éxito en propuestas de carácter comunitario y que pueden llegar a ser socios en un futuro liderazgo empresarial. Es preciso apoyar su participación activa en la solución de los problemas que aquejan a las poblaciones vulnerables o en la búsqueda de soluciones a la ausencia de recursos económicos o productivos.

Desde un inicio se ha querido insistir en la necesidad de estimular una ciudadanía rural activa, lo que debe entenderse como una ciudadanía que desarrolla al máximo sus posibilidades de trabajar de manera eficaz y cooperativa. En justamente aquí, en la cooperación ciudadana, donde pueden encontrarse algunas de las claves del desarrollo de territorios o comunidades pobres o de escasos recursos.

Queremos, entonces, destacar la cooperación ciudadana como uno de los activos más poderosos para producir un cambio. Es más, algunos estudios (e.g. Williams, 2004) han mostrado que gran parte del trabajo que se realiza en las sociedades avanzadas es trabajo no remunerado, y la experiencia indica que lo mismo sucede en las pequeñas comunidades rurales. Si este potencial se considera como un verdadero activo se le podría incluir en alguna estrategia que oriente una porción de ese esfuerzo a solucionar problemas colectivos.

Es en este sentido que el trabajo, una de las actividades que hacen que el ser humano se integre a la sociedad y encuentre satisfacciones que van más allá de lo económico, debe ser objeto de los más entusiastas incentivos. Es bueno ver cómo gran parte de las políticas de empleo no alcanzan a solucionar los problemas de millones de ciudadanos que se ven obligados a estar en paro. Es bueno en la medida en que saca a relucir esa voluntad de servicio, ese carácter solidario que pueden tener millones de ancianos, jóvenes, amas de casa o desempleados. Es a esa inmensa población a la que habría que mirar, también, como un posible activo para la solución de problemas de pobreza, exclusión o vulnerabilidad. Los cálculos del estudio de Williams (2004) indican

que más o menos un 50% del trabajo en países desarrollados es trabajo no “monetizado” o no mercantilizado.

Es necesario estudiar a fondo esta realidad en los territorios rurales y estructurar, desde allí, una estrategia que permita aprovechar ese activo social para mejorar la gobernabilidad, rescatar el altruismo como capital cultural indispensable para enfrentar la pobreza y enlazar los esfuerzos e inversiones del Estado y los organismos internacionales con el trabajo de la ciudadanía.

6 LAS REDES INSTITUCIONALES COMO MECANISMO DE DIÁLOGO, DE ADOPCIÓN DE COMPROMISOS Y DE COMBATE A LA POBREZA

6.1 Una aproximación al concepto de red

El concepto de red, como metáfora de lo social o como expresión que sintetiza con precisión las dinámicas y formas de organización social, cultural, política o económica, apareció hace ya un tiempo largo. Sin embargo, es el surgimiento de la Internet lo que empuja hasta el límite el uso del término para referirse a la relación entre instituciones, ciudadanos, comunidades y naciones.

La metáfora de la red parece calzar a la perfección en esta sociedad de la información y la comunicación, en donde la Internet parece ser el futuro hecho presente. La imagen de estar todos conectados equivale a estar todos en contacto. Reducidas las distancias, aumentada la velocidad de comunicación, ampliado el dominio del pensamiento tecnológico, la realidad no puede mirarse con los mismos paradigmas de la llamada sociedad industrial. En otras palabras, la sociedad industrial ha dado paso a la sociedad de la información, un acontecimiento tecnológico que crea sentido y obliga a pensar continuamente no solo en su importancia, sino también en su poder. Un poder que ordena y condiciona comportamientos, un poder que obliga a su uso permanente y establece una dependencia difícil de eludir. Un dominio que extiende su influencia, cada vez más, al trabajo y a otros órdenes de la vida.

La metáfora ha servido también para interpretar o explicar las nuevas realidades políticas. Manuel Castells (1998) introduce el término de *Estado Red* y desde allí se ha podido ver con otros ojos lo que antes se veía con cierta desconfianza: el Estado como sinónimo de burocracias fosilizadas en los trámites y los procesos administrativos. La globalización induce a pensar el problema del Estado desde una óptica diferente. De hecho, los Estados actuales tienen que pensarse más allá de las misiones que tradicionalmente les fueron encomendadas. Como afirma Castells: “Los Estados-Nación continúan siendo elementos importantes de solidaridad social-regional y de cohesión político-cultural. Pero nadie tiene la exclusiva, ni la legitimidad, en este mundo de responsabilidades descentralizadas y compartidas. Y lo esencial, a partir de ese momento, es cómo se negocia y se gestiona sin perderse en una maraña burocrática”.

El Estado central desaparece, antes que por los efectos de una revolución, por las dinámicas creadas e impulsadas por el capitalismo tecnológico. Es así que se puede afirmar,

no solo que la política se ha visto influenciada por el lenguaje de la red, sino que la realidad política no puede ya ser examinada exclusivamente bajo la lupa de la teoría política clásica.

Lo que se quiere destacar es la urgencia de incorporar una visión más flexible, no solo del Estado, sino también de las formas de organización política que es necesario construir en este mundo de la globalización tecnológica. El concepto de red ayuda a avanzar en ese sentido, pero habría que advertir que es un concepto asimismo flexible y en permanente mutación.

6.2 Redes, territorio y cultura

Ahora bien, si en el plano de la teoría política y del Estado el concepto de red abre espacios, es en el plano de lo territorial en donde mejor se puede ver su utilidad. El territorio es trama de relaciones políticas, económicas, sociales, culturales y ecológicas, y esa trama es una inmensa y dinámica red de relaciones edificada sobre una historia territorial que es imposible desconocer.

La dinámica propia de las redes y sus flujos económicos o productivos, así como los intercambios que se producen desde la cultura, muestran que lo territorial es un continuo vital que no tiene límites rígidos y que está en permanente cambio. Las redes que atraviesan un territorio y los flujos que lo surcan son también resultado de una experiencia histórica de ocupación, de permanente intervención; en ellos se puede observar la manera en que cada territorio se integra a una nación, a una región o al planeta.

¿Se podría hablar de un proceso tecnológico de construcción de territorios sin fronteras? ¿Se podría entender esto como el impacto político de la tecnología? ¿Se asoma en el horizonte, quizás a unos cien años plazo, la idea de un solo territorio inundado de miles de imaginarios, lenguas y etnias? ¿Responden los procesos de integración actuales a esta dinámica tecnológica?

Destacar el papel de la tecnología en esta visión territorial es tomar conciencia de que el territorio está atravesado por infinidad de dispositivos que rompen límites y potencian intercambios, relaciones y dependencias. Visto de forma gráfica: los gasoductos, las redes telefónicas, los oleoductos, la autorrutas forman parte de ese mundo tecnológico que invade los territorios y les da vida.

Este fenómeno no es nuevo: lo novedoso es la intensidad y la velocidad con que acontece, o en palabras de Saskia Sassen (2004), refiriéndose a las repercusiones de la tecnología de la información en la economía, “lo que ha cambiado es la intensidad, la complejidad, el alcance global de estas redes y la facilidad con la cual significativas porciones de las economías son desmaterializadas, digitalizadas...”

La realidad actual muestra una tendencia: en los procesos de integración de bloques todavía prevalece la idea de una unión de Estados nacionales que primero se integran a la luz de sus intereses económicos y que en un segundo momento reconocen que lo que los une también tiene que ver con las tradiciones, la historia, la cultura y por supuesto la geopolítica.

Se entiende que la cultura es un hecho territorial o, si se quiere ir más lejos, el resultado de la ocupación de un territorio. Pero, ¿qué sería entonces la territorialidad desde la perspectiva cultural? Se le puede entender como un proceso de creación de identidad; es decir, los habitantes encuentran en ella rastros o huellas que les permiten creerse parte de una historia común y, en ese sentido, comparten con los demás una forma de vida, un lenguaje, unas tradiciones. También se le puede entender como un proceso de creación de institucionalidad que facilita la convivencia y el ejercicio de la ciudadanía. Ciudadanos e instituciones tienen sentido en tanto se organizan en redes que facilitan la interacción. El tipo de organización en red siempre ha estado presente en la historia.

Las redes pueden entenderse como relaciones entre individuos, entre organizaciones, entre instituciones, y su carácter depende en gran medida de los propósitos que tienen. En ese sentido, las *redes económicas* son, en esencia, intercambio o flujo de productos, información y dinero, y su propósito tendría como horizonte prioritario lo económico. Los conceptos que orientan estas redes son los de rentabilidad, productividad y competitividad. Se les ha denominado como cadenas, pero la metáfora de la cadena parece restringir la capacidad o la fuerza que tienen para actuar sobre órbitas distintas a lo estrictamente económico. Es decir, los flujos de producción o información de una actividad económica tienen una estructura que se asemeja a la de una red. Pasamos entonces de una visión de cadenas productivas a una de redes productivas.

6.3 Características de las redes

El concepto de red cobra auge o validez en este momento de la historia dada su capacidad de abrir el horizonte a un sistema de relaciones sin límite, relaciones que se estructuran en dinámicas no solo económicas, sino también sociales, políticas, culturales y ambientales.

Algunos fenómenos sobre el origen de las redes son esenciales para comprender su sentido:

- Son parte de una realidad cultural heredada; antes que estructuras, son relaciones y su historia.
- No se crean de manera artificiosa; las redes existen en todos los territorios ocupados por el ser humano. Una de las características del territorio es la de ser un constructor permanente de redes que le permiten ampliar el horizonte de sus acciones.
- Las redes se desarrollan en tanto las relaciones políticas, económicas, sociales, culturales se amplían; es decir, están sujetas a dinámicas de intercambio.
- Los límites de las redes no son estáticos; se amplían o contraen según sean las dinámicas y las relaciones.

Además, las redes se caracterizan por su flexibilidad, su pluralidad, su diversidad, su adaptabilidad, y por ser ilimitadas. Veamos.

Flexibilidad: las redes son formas colectivas de acción que permiten ajustes continuos y que pueden llegar a adaptarse a cambios políticos externos, sean estos consecuencia de decisiones políticas o fenómenos económicos. Su flexibilidad les permite trabajar desde la autorregulación. También en su flexibilidad pueden encontrarse las razones para su capacidad de adaptación a escenarios diferentes y desconocidos. Una red es sinónimo de apertura y de límites que se expanden o contraen, según sea la realidad de la que forman parte.

Pluralidad: son escenarios en donde se reconoce la importancia de compartir visiones dentro de un marco de pluralidad. Las ideas, los objetivos y los propósitos pueden variar, pero los principios se comparten. Un miembro de una red puede llegar a tener planes distintos pero su permanencia en la red depende del respeto a los principios básicos. Sin embargo, las redes tienen una inmensa variedad de intereses, que hacen que no sean asimilables unas a otras. Así como existen redes de solidaridad, de científicos, también existen redes de mafiosos o delincuentes.

Diversidad: las redes pueden caracterizarse por ser espacios en donde lo diverso tiene acogida. ‘Ser distintos’ es una cualidad que hace de las redes un espacio atractivo para la interacción de formas diferentes e intereses similares.

Adaptabilidad: desde una dinámica de expansión-contracción, las redes son espacios abiertos en donde estos conceptos constituyen parte de su esencia. En esta dinámica las redes se adaptan a diferentes circunstancias.

Ilimitadas: las redes son escenarios de difícil delimitación; no tienen límites físicos o temporales fáciles de identificar. Para muchos son inconmensurables y su potencial está dado en tanto estructura con un amplísimo margen de maniobra

6.4 Importancia de las redes en el diálogo, el compromiso y la definición de estrategias

Las redes son también un mecanismo de regeneración de las democracias, y en este sentido son un excelente dispositivo de inclusión, de generación de compromiso, de diálogo y de definición de opciones y estrategias para la inversión pública y privada. En este punto, no hay que perder de vista la concepción de pobreza como un déficit de la democracia, ni tampoco la de política como aquello que hace posible lo deseable. Mucho menos la de que el Estado de Derecho es un Estado garante de los derechos del ciudadano y de la justicia. Pero ¿desde qué perspectiva el concepto de red sirve para el propósito buscado? Es preciso destacar aspectos como:

- la fuerza de conjunto de las instituciones por encima de su función individual;
- la capacidad de las redes de generar sinergias eficaces;
- el carácter político-institucional del problema de la pobreza;
- la transnacionalización del problema de la pobreza y de sus posibles soluciones.

Estos elementos resultan clave para solucionar el problema de la pobreza, en la medida en que se cambie tanto la visión como la utilización de las tecnologías de información y comunicación, y se les conciba más allá de la conectividad sin propósitos o fines específicos. La utilización de estas tecnologías para resolver problemas sociales apenas se vislumbra en nuestros países. Algunos ejemplos de su aplicación, que permitirían hacer un Estado más eficiente, incluyen:

- la aplicación de la tecnología al gobierno electrónico, lo que disminuiría los costos y mejoraría la atención;
- el mejoramiento de la comunicación entre gobiernos regionales, nacionales y locales;
- el acercamiento de las entidades del Estado a las experiencias e información de otros países;
- la posibilidad de apoyar con ellas lo que se ha llamado diálogo de políticas.

Es un hecho que una mejor capacidad de comunicación beneficia a las sociedades y facilita su integración al circuito de políticas y programas, especialmente a aquellos que se consideran estratégicos para una nación. Invertir en tecnologías de información significa no solo mejorar la eficacia de las políticas, sino mejorar la competitividad y la productividad, ambas fuentes de bienestar de una economía territorial bien administrada.

Un Estado en red necesita inversiones de este tipo, pero también necesita instituciones y organismos capaces. No basta con mejorar las capacidades de los habitantes; también hay que mejorar la capacidad de las instituciones. Solo así se podrá incrementar la eficacia de los programas sociales. De manera que toda red institucional que busque afrontar el problema de la pobreza debería someterse a un programa de alfabetización informática, en el que participen todos sus integrantes, sin importar su nivel (local, nacional, etc.).

Ahora bien, para lograr que la comunicación se convierta en una estrategia de combate a la pobreza, es necesario orientar su desarrollo. Lo que significa convertir las tecnologías de información y comunicación (TIC) en aplicaciones útiles y en herramientas de transformación institucional; pensarlas como fuentes de información y divulgación, como capacidad institucional instalada para enfrentar los desafíos de la globalización, mejorar el intercambio y acercar el Estado al ciudadano.

Finalmente, cabe señalar que una gran cantidad de organismos internacionales trabajan en nuestro continente por la sociedad rural y la agricultura; sin embargo, sus esfuerzos no logran el impacto deseado, al parecer por falta de coordinación.

Las metas de desarrollo del milenio (MDM) solo podrán cumplirse en la medida en que se produzca una mejor comunicación entre las distintas agencias y entre estas, los Estados y la ciudadanía. En la búsqueda de soluciones no solo la disponibilidad de recursos es importante, también lo son la pertinencia de las estrategias y la articulación de las intervenciones.

La dimensión del problema de la pobreza, así como la evolución de la política obligaría a revisar la institucionalidad internacional o regional que lucha contra este mal. Y esta revisión tendría que ver más con la operación que con la estructura, más con las acciones que con los objetivos. Habría que pensar en una red 'inter-agencial' en donde las instituciones sean instituciones cercanas a los problemas y a los beneficiarios, en donde la reducción de la pobreza tome forma de proyecto territorial; una red que se constituya en un mecanismo de apoyo real tanto en recursos como en acciones para el cumplimiento de las MDN en el plano hemisférico.

6.5 Las redes y el incremento en la eficiencia territorial

La agricultura y las instituciones que se relacionan con ella han sufrido múltiples cambios en los últimos veinte años. La agricultura ha dejado de ser simplemente el sector primario para convertirse en un sector complejo que se entrelaza con la industria en un sistema agroindustrial de cadenas, conocido como sistema de cadenas agroalimentarias. Estas cadenas comprenden todo el proceso que va desde la producción agrícola hasta el consumidor final. En torno a las cadenas gira, además, una serie de actores que aportan un sinnúmero de productos y servicios, y que son parte de todo aquello que conforma el territorio.

La relación de las cadenas agroalimentarias con el territorio va más allá de lo estrictamente económico. Es necesario entender que la cadena tiene o puede llegar a tener un escenario favorable para su desarrollo en la medida en que su relación con las otras dimensiones del territorio también sea favorable. La armonía territorial y el establecimiento de pactos territoriales propician estas relaciones. Es así como una política educativa que oriente sus esfuerzos a cualificar la mano de obra o a actualizar a sus ciudadanos, beneficia de forma directa a los participantes de una cadena. Igualmente favorable para la cadena resulta el desarrollo de una tecnología de información y comunicación que sea empujada por el gobierno como estrategia de modernización. Estos elementos subrayan la importancia de mirar con atención la forma como una cadena, en su interacción con el territorio, amplía su horizonte a lo multidimensional. El concepto de red, tal como se ha propuesto, debe permitir el entrelazamiento de las cadenas agroproductivas con todos los actores que de una u otra manera influyen en un territorio (instituciones, organizaciones sociales, empresas)

En un escenario diferente al tradicional, que trascienda la acción sectorializada, tanto el papel de las instituciones como el de las empresas deberían orientarse a mejorar la capacidad y la eficacia territoriales. Esto implica:

- ***Una visión del territorio construida colectivamente*** y que incorpore todos los intereses y reconozca aquellos aspectos que generan identidad y posibilidades de desarrollo sostenible.
- ***Un cambio en el rol de las instituciones del sector.*** Es necesario efectuar un tránsito hacia instituciones que muestren un verdadero liderazgo territorial y que estén en capacidad de impulsar alianzas y pactos territoriales. Tanto los ministerios como las entidades estatales de nivel local deberían incluir en sus agendas la

creación de pactos territoriales. Ir de la cadena a la red es un horizonte de trabajo institucional.

- ***Un desarrollo institucional pensado como red*** y con mucha iniciativa. Los ministerios deben asumir el liderazgo de procesos cuya responsabilidad corresponde al Estado (por ejemplo, en un programa de reducción de la pobreza en la sociedad rural, el ministerio debe asumir un papel protagónico, no como ejecutor sino como líder del programa). Resulta paradójico que existiendo las entidades del sector se creen organismos paralelos para que se encarguen de ejecutar las acciones.
- ***Una visión que trascienda lo económico:*** las instituciones (e.g. ministerios, agencias del Estado) deben ampliar la visión de lo económico, transitar de la percepción de la tierra como capital o activo productivo a la comprensión y gestión del territorio como una dinámica social, cultural, política, ambiental. Esto significa reconocer su complejidad y trabajar en escenarios de fuerte hibridación global.
- ***Disminuir la “brecha digital” entre lo urbano y lo rural.*** Para ello es necesario destinar programas y recursos a este fin. Igualmente necesario es contar con una institucionalidad que adecue el escenario y el discurso a la realidad de las tecnologías de información y comunicación.
- ***Las instituciones deben recuperar su legitimidad;*** es decir, su capacidad para orientar y ejecutar políticas desde el reconocimiento de los distintos actores. Esto implica: pactos anticorrupción, transparencia total en las acciones, formación de recursos humanos en gestión y liderazgo.
- ***Creación de alianzas interinstitucionales estratégicas*** para enfrentar las Metas de Desarrollo del Milenio. Desde las instituciones rurales deben surgir compromisos y propuestas para afrontar esas metas. La responsabilidad de un país o de un territorio no puede diluirse en políticas macroeconómicas. La pobreza, el hambre y sus secuelas deben ser atacadas directamente.

6.6 La creación de un escenario de integración

El desarrollo exitoso de una estrategia de reducción de la pobreza es una tarea compleja y requiere de esfuerzos en múltiples niveles. No todas las acciones que se han emprendido han sido eficaces, pero algunas han dado frutos favorables. Por ejemplo, se acepta, de manera prácticamente unánime, que el crecimiento económico es una meta impostergable para la solución sostenible del problema de la pobreza. Igualmente incuestionable parece ser la necesidad de lograr una mejor distribución de la riqueza y de obtener un mayor grado de responsabilidad y compromiso económico por parte de los países ricos. Finalmente, no podemos olvidar la importancia de contar con regímenes políticos democráticos que garanticen la inclusión de la población entera en la construcción de la sociedad.

Ahora bien, la complejidad de la situación no puede significar “inmovilismo” así como la urgencia no tiene que significar voluntarismo, populismo, paternalismo o egoísmo

institucional. La acción colectiva y la coordinación de esfuerzos son indispensables, como indispensable es la función ejemplarizante de las instituciones: instituciones honestas, activas y ejemplares serán un paso adelante en la reducción de la pobreza.

El trabajo para reducir la pobreza desde lo político-institucional tiene su desafío en tres horizontes:

- ***Pactar la articulación de esfuerzos, políticas y actores en los distintos niveles territoriales.*** Esto significa diálogo en la planeación y en la ejecución; pero también diálogo de políticas, unidad de metas, visiones compartidas. El Estado como red.
- ***Pactar la coordinación de esfuerzos del Estado en el nivel territorial.*** Es decir, privilegiar los mecanismos que propician la cooperación y la inclusión de todos; mecanismos que generan sinergias positivas y saldos pedagógicos; mecanismos como la cooperación local; mecanismos que favorezcan la construcción desde abajo. La ciudadanía como red.
- ***Pactar la intervención de los organismos internacionales que actúan sobre un territorio.*** Es urgente disminuir el egoísmo institucional: muchos organismos, entidades, agencias, trabajan en el mismo sentido pero con horizontes distintos. La división de esfuerzos significa, entre otras cosas, dispersión de recursos, duplicación de esfuerzos, desinstitucionalización de procesos, etc.

7 LA EDUCACIÓN CIUDADANA: UNA ESTRATEGIA DE FORMACIÓN CONTINUA

El papel de la educación en los procesos de cambio o desarrollo es incuestionable. La pobreza plantea grandes desafíos no solo en cuanto al grado de cobertura de la educación formal sino también en cuando a la calidad de ésta y, algo cada vez más importante, en cuanto a su pertinencia. Las tecnologías de la información y de la comunicación permitirán hacer de la educación un proceso de formación permanente y brindarían acceso inmediato a información vital para el desarrollo. No es posible entender la autonomía desligada de un amplio proceso pedagógico de formación de ciudadanos, el cual implica, necesariamente, la puesta en marcha de una estrategia de información y comunicación.

En este sentido, la autonomía se convierte en un principio indispensable y urgente para crear una ciudadanía crítica de sus propias instituciones y leyes, activa, transformadora y capaz de fundar una nueva institucionalidad.

La educación es uno de los ejes centrales del desarrollo humano y del desarrollo territorial. Es capital que amplía las posibilidades de progreso, y así mismo la capacidad del individuo y del territorio de enfrentar con éxito los principales retos del mundo actual: capacidad de adaptación, capacidad de renovación y capacidad de gestión del conocimiento.

La idea de un territorio inteligente está estrechamente ligada a las posibilidades de utilizar la tecnología tanto para la gestión del conocimiento como del conflicto, además de para lograr metas de eficiencia administrativa. Un fuerte despliegue tecnológico hace de un territorio un espacio propicio para la actualización y renovación permanente de los saberes propios. El sentido del trabajo en red abre caminos para una educación continua y abierta al intercambio con otras experiencias.

La educación es también movilización cultural y no debe centrarse exclusivamente en lo que se ha dado en llamar educación formal o no formal, sino que debe abrirse a los procesos de participación ciudadana en tanto éstos, como experiencia de vida, transforman el conocimiento y la visión de la realidad de quienes se vinculan a lo que en términos amplios se entiende por vida política.

En este caso, la educación se relaciona con procesos de formación ligados a la vida económica y a la acción política; es decir, al ejercicio de la ciudadanía, con todo el espectro de responsabilidades que eso comporta. La educación para la cooperación local centraría sus esfuerzos en el desarrollo de una ética de la responsabilidad en donde las relaciones humanas y, por lo tanto, las sociales se construirían y sustentarían en la responsabilidad que cada cual debe asumir con sus compromisos. Al proponer el rescate de esta ética y orientar los procesos educativos desde ella, se busca reivindicar socialmente el valor de la palabra y del respeto a los acuerdos y, por este sendero, el respeto al otro, a la otra. Una violación de acuerdos o compromisos es de hecho un acto que violenta el respeto a los demás.

Pero ¿que hay detrás de la propuesta de esta ética de la responsabilidad? En principio podría pensarse como una opción que debilita el egoísmo y rescata valores que favorecen la creación y el desarrollo de las comunidades. Y hablamos de rescate porque se trata de retomar valores que formaron parte, o que son parte, de muchas comunidades, pero que se han opacado o vuelto invisibles por la promoción de valores económicos mal entendidos al ser trasladados como principios de vida. Es el caso de la competencia o del beneficio individual por encima del general.

La ética de la responsabilidad que se propone como eje de la educación para la cooperación debe entenderse como una transformación necesaria para fortalecer la democracia y nuestra concepción de ciudadanía, como también para aumentar el nivel de confianza en la sociedad.

Educación para la cooperación significa formar ciudadanos activos, con capacidades técnicas para asumir sus compromisos y con cualidades éticas para responder como ciudadanos. Reafirmar el principio de una educación integral es acercarse a una concepción pedagógica que abra por fin las puertas a la verdadera formación ciudadana, formación que tiene sentido como práctica política, con base pedagógica del aprender haciendo.

Educación ciudadana es, también, formar individuos integrados a un territorio e identificados con la visión de futuro que se construya; es facilitar el tránsito de comunidades aisladas y desintegradas a sociedades que son parte de una sociedad general, de una nación, de un Estado. Es, ante todo, una propuesta de generación de capacidades.

Promover la educación en el ámbito rural implica pasar de la propuesta tradicional de creación de capacidades con perspectiva individual y técnica a un escenario donde lo social y lo cultural facilitan y mejoran la acción del grupo, la comunidad o la sociedad. Vista desde esta perspectiva, la educación ciudadana es una de las mejores estrategias para reducir la pobreza en tanto crea no solo identidad —y por ese camino solidaridad— sino que por ser un proceso aglutinador reduce la vulnerabilidad del territorio y mejora las condiciones del marketing territorial y del marketing turístico.

Está claro que la generación de capacidades se halla en la base de la lucha contra la pobreza. Pero hay que tener una doble visión del problema: se trata de generar capacidad en los habitantes para que mejoren sus prácticas económicas, políticas y de convivencia, y de generar capacidad en las instituciones, tanto estatales como internacionales, no solo con el fin de combatir la burocracia sino de mejorar efectivamente la definición y ejecución de programas.

La historia hemisférica ha sido testigo de infinidad de programas dirigidos a subsanar el déficit educativo. Existen, en cada país, planes, programas, y estrategias educativas que apuntan en el mismo sentido, pero ¿cuales son los obstáculos que impiden que lo deseado no sea posible? Aunque ciertamente puede haber diferencias, podría afirmarse que el escenario más o menos compartido sería el siguiente:

- Un sistema educativo que no logra encontrar los eslabones que deberían unir los distintos niveles (educación primaria, secundaria y universitaria) ni entrelazar lo que se ha dado en denominar educación formal y no formal —sistema que todavía hoy privilegia el sentido terminal de la educación por encima de un carácter más abierto y permanente.
- Un gran atraso en la formación de los habitantes del territorio que se refleja no solo en los índices de cobertura sino en la calidad de los educados. En todos los niveles del sistema se presentan grandes vacíos de calidad en la formación y una dramática desigualdad regional o territorial, La crisis de lo que podría llamarse educación rural muestra con claridad las iniquidades del modelo de desarrollo.
- Una concepción educativa ligada a un utilitarismo pernicioso y mal concebido que ha promovido una educación memorística y poco crítica, alejada de la realidad regional e inmersa en su gran mayoría en pedagogías que restringen la creatividad, la crítica y la investigación.
- Un sistema de educación superior que, al no haber logrado desarrollarse como un conjunto de entidades investigativas, ha devenido en un sistema “profesionalizante”, en donde la formación en disciplinas (física, matemáticas, química, filosofía, o artes) ha sido desplazada por un sistema de baja calidad de formación en profesiones. Nos referimos a un sistema que favoreció el desarrollo casi exclusivo de habilidades “técnicas” por encima de las científicas, culturales o socioeconómicas.

- Un Sistema de Ciencia y Tecnología que no ha logrado sentar las bases para la conformación de una comunidad científico-técnica competitiva y crítica que se sitúe en las fronteras del conocimiento y que sirva de soporte a la competitividad de la nación. Todavía hoy, gran parte de los países de la región posee indicadores muy bajos de número de científicos o ingenieros por habitante, publicaciones, presupuesto para investigación, patentes etc.
- Sistemas de Cultura incipientes que no han propiciado el reconocimiento de nuestras diferencias de las distintas expresiones territoriales de la cultura, sino que por el contrario, han privilegiado una concepción de esta como espectáculo en donde nuestra diversidad se diluye en expresiones artísticas individuales.
- Una debilidad institucional extrema que pone en peligro el desarrollo de la educación, la cultura, la ciencia y la tecnología; un panorama bastante deplorable de las organizaciones del sistema educativo y científico, que genera no solo ineficiencia y baja calidad sino también una duplicación de esfuerzos y presupuestos, lo que interfiere con cualquier proceso de transformación. En este sentido el primer paso para una transformación cultural, educativa y científica debería empezar a pensarse desde una revolución institucional que afecte no solo las entidades de la burocracia estatal (ministerios, institutos, secretarías) sino las organizaciones sindicales, las asociaciones de las universidades, etc.

La importancia de identificar los obstáculos reside en que permite orientar las acciones y vislumbrar las razones por las que muchas estrategias no han funcionado. La idea de unir esfuerzos (pensamos aquí también en la importancia de compartir las experiencias exitosas), no solo dentro de un mismo territorio, sino entre territorios distintos (a nivel internacional) puede ser el eslabón perdido de la educación y la cultura. El panorama presentado demuestra que el déficit educativo no puede reducirse a un problema de capacitación o de cobertura. Tampoco a un problema de modernización institucional. No se trata de algo unívoco o unidimensional. Y lo más grave es que estamos hablando de lo que posiblemente sea la barrera más grande al desarrollo.

Pero además, al examinar este panorama a la luz de las sociedades llamadas rurales, la situación se vuelve doblemente dramática, pues las cifras de alfabetización, calidad, desarrollo científico y capacidad institucional son desconsoladoras. Esta situación apunta no solo a problemas de educación, sino también a problemas de distribución espacial de recursos y políticas. Valoración de lo urbano por encima de lo rural. Ausencia de estrategias de inversión fuerte en lo rural.

Más que un programa, lo que hace falta es un gran pacto hemisférico por lo educativo. Un pacto que reconozca las diferencias pero que integre las experiencias y los esfuerzos valiosos a fin de crear territorios inteligentes y con capacidad para decidir por sí mismos. Un pacto que enlace a manera de red a todas aquellas instituciones que trabajan por lo educativo y lo cultural en el continente. Una alianza que permita el trabajo conjunto de instituciones como la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura (OEI), la Secretaria Ejecutiva del Convenio Andrés Bello (SECAB), el Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe (CERLALC), la

UNESCO y muchas más que promueven el desarrollo cultural, con otras como el IICA, la FAO y la OIM, que dirigen sus acciones a campos más específicos.

Hay programas que han tenido resultados beneficiosos en otros lados y que podrían ser útiles en algún momento. Un programa de intercambio como el Erasmus o el Intercampus entre nuestros países podría ser útil, ya no solo para la formación sino también para la integración. Experiencias como la educación ciudadana en Bogotá podrían servir como ejemplo para orientar acciones en este sentido en pequeños pueblos o territorios. Es posible que un observatorio del éxito sea una estrategia educativa y cultural acertada. También es posible que solo desde un laboratorio territorial de ese éxito se pueda alcanzar la replicabilidad de modelos acertados.

El escenario es diverso y difícil, y hay consenso en el gran papel que puede cumplir la tecnología, y más precisamente, la tecnología de la información y la comunicación, en la solución de los problemas. Pero también se sabe que el aumento de la tecnología no ha hecho otra cosa que incrementar la brecha digital entre el medio rural y el urbano. Cerrar esta brecha es una tarea ardua para nuestros dirigentes, ya que se deben conjugar tanto aspectos humanos como institucionales. Es decir, no basta con tener la tecnología al alcance de la mano; es necesario saber utilizarla y sacarle el máximo partido.

Según un informe de la FAO de septiembre de 2003, “existe una brecha digital que separa al mundo rural, y cerrarla no es sólo un problema de tecnología y de proporcionar más computadoras, radios y teléfonos móviles. Tratar de hacer más accesible la información es una cuestión política, y requiere voluntad política, educación y fondos” (Cándano, 2005). Hay que incorporar el mundo rural a las tecnologías de información y comunicación. La generación de capacidades territoriales en este aspecto no puede ser postergada o asumida lentamente. El impacto de la utilización de tecnología va más allá de lo educativo y en no pocas ocasiones se enlaza con lo laboral al crear opciones que tenderán a desarrollarse cada día más, como el “teletrabajo” o los centros de comunicación o “telecentros”.

Esto plantea un gran desafío para la generación de capacidades. Cerrar la brecha digital que existe entre los países del sur y los del norte es importante, pero cerrar la brecha digital entre lo urbano y lo rural es fundamental. Como afirma Beatriz Cándano: “Aunque, sin números en la mano, podemos llegar a la conclusión de que de nada sirve el tener las mejores herramientas al alcance de la mano. La sociedad a quien van dirigidas no se esfuerza en utilizarlas convenientemente. Las preocupaciones de las administraciones por poner en manos de todo el mundo y sin diferencias las mejores herramientas TIC no tendrán sus frutos si no se forma a los destinatarios en su mejor aprovechamiento y a utilizarlas como un activo más de sus negocios o sus vidas” (Cándano, 2005).

Un eje de una posible estrategia dirigida a desarrollar capacidades o a promover la innovación en los procesos productivos o sociopolíticos es el de las TIC en tanto son el soporte actual de la interacción, del intercambio y de la gestión del conocimiento. Un territorio desprovisto de ellas puede ser un territorio baldío para el desarrollo educativo y la apropiación de conocimientos que resulten útiles para su economía. Las TIC también son uno de los dispositivos para dejar de ser una sociedad anclada en el uso de recursos

educativos sumamente locales y pasar a ser una sociedad que trabaja con recursos didácticos y pedagógicos de punta.

8 LA COOPERACIÓN LOCAL COMO EXPERIENCIA DE DESARROLLO

La cooperación local es un proceso que reúne los esfuerzos ciudadanos por lograr un desarrollo territorial de largo plazo. Es un proceso que busca generar, integrar y reconocer iniciativas locales que generen posibilidades de transformación a partir de dos claves de desarrollo: la autogestión y la autoinstitución. La metodología de trabajo parte de la necesidad de identificar el potencial, las tradiciones y los factores humanos y físicos de que se dispone y construir, a partir de ahí, una visión compartida de desarrollo. Es una forma distinta de enfocar el desarrollo desde una perspectiva multisectorial; es fruto de negociaciones y consensos; es trabajo en red; es interacción y cooperación, no sólo entre actores o agentes sino entre proyectos, instituciones, comunidades y niveles institucionales, sean estos locales, regionales o nacionales.

8.1 La cooperación local como estrategia de desarrollo endógeno

Son muchos los estudiosos de las cuestiones sociales que señalan que el éxito de un proceso depende en gran medida de la existencia de una idea o un ideal compartido por los miembros de una comunidad. De ahí la importancia de trabajar en esa dirección, y de ahí, también, el auge que ha tenido de un tiempo para acá la construcción de visiones de futuro que, compartidas, sean parte del proyecto de sociedad que se desea. Es más, esta visión es un catalizador de esfuerzos y un elemento de solución de conflictos que se derivan de intereses en pugna.

Si bien tener una visión de futuro es una de las claves del desarrollo endógeno, lo principal es que dicha visión se construya de manera colectiva y que se cumpla con los compromisos acordados. La cooperación local es, justamente, la palanca para lograrlo.

La cooperación local se puede entender como una tecnología de gestión que permite integrar esfuerzos, articular políticas y generar fortalezas democráticas en el territorio de intervención. En ella nace un cambio que puede constituirse en fuente de solución de problemas y de compromisos para solucionarlos: la posibilidad de dejar de ser agentes del desarrollo y pasar a ser socios del desarrollo.

La cooperación local se alimenta de principios y procesos que promueven la solución colectiva y vinculante de los obstáculos al desarrollo. Tiene una visión pragmática: solucionar problemas que agobian a la sociedad mediante herramientas diseñadas con ese propósito. Es un mecanismo que busca integrar los esfuerzos de la sociedad civil y el Estado en sus distintos niveles, local, regional y nacional, y es, asimismo, un dispositivo de divulgación, promoción y ejecución de políticas nacionales y regionales en el ámbito local.

Es un proceso de trabajo que fomenta el desarrollo ascendente (desde abajo), la incorporación de las necesidades reales de las comunidades en el sistema de planificación

del territorio y la inclusión de los territorios más atrasados en el proceso de desarrollo del país. Impulsa el desarrollo territorial a partir de la autogestión y la autoinstitución; fortalece los lazos de solidaridad y se constituye en fuente de construcción de una sociedad pacífica.

8.2 Experiencias de cooperación local en América Latina

El trabajo desarrollado por la Misión Rural en Colombia y Perú muestra de qué manera la cooperación es tecnología para la gestión del territorio. Tal afirmación se basa en los siguientes puntos fundamentales:

8.2.1 Principios que orientan la cooperación local

Crear confianza: Se trata de un proceso de acercamiento permanente de los distintos intereses y de la construcción o consolidación de relaciones amables y amistosas para lograr acuerdos duraderos y transparentes. Si observamos con detenimiento, podríamos afirmar que las bases generales de la confianza están estrechamente relacionadas con la política y la ética. Procesos políticos que favorecen los intereses de unos pocos perturban la confianza; comportamientos que se alejan de la ética mínima establecida destruyen la credibilidad.

La ruptura de la confianza constituye un obstáculo grave en tres niveles al menos: el de la gobernabilidad, el de las relaciones Estado-sociedad civil y el de las relaciones entre individuos. La confianza se nutre de la reflexión que en cada uno de nosotros generan las acciones de los demás. Un Estado ejemplar alimentaría las bases de la confianza de la ciudadanía del mismo modo que un individuo ejemplar se constituye en la base de la confianza de la familia, el barrio, la comunidad.

Comunicación ilimitada: Se entiende como un proceso continuo de producción y circulación de la información pertinente sobre el territorio en el que se lleva a cabo el proceso y sobre el proceso mismo. La comunicación facilitará no sólo la vinculación de los distintos intereses sino que permitirá que el proceso sea visible a toda la ciudadanía. La democracia exige un elevado nivel de formación ciudadana y el libre acceso a la información. Sólo en la medida en que una sociedad avance hacia objetivos claros en este sentido, podrá hacerse realidad la participación ciudadana en las actividades de planeación y control de la gestión del Estado, el municipio y las organizaciones de la sociedad civil.

Organización de la sociedad civil: Se entiende como un proceso dirigido a integrar los intereses y expectativas desde la perspectiva del bien común. Puede visualizarse como un proceso de cooperación que busca identificar, compartir y asumir responsabilidades sobre la base de una ciudadanía activa. Exige cierto grado de organización de la sociedad civil para posibilitar la interacción eficaz entre actores. Esto supone, por un lado, la necesidad de acercar la sociedad civil al manejo del Estado y, por otro, el mejoramiento de los espacios de interacción en que se desenvuelven los actores.

Una sociedad organizada sobre la base de la razón podrá asumir la participación de manera inteligente, y por este camino, mejorar la gobernabilidad.

Creación de potencial político y social: Se entiende como un proceso permanente de formación/acción ciudadana para la gestión del desarrollo y la creación de institucionalidad, que responde a las expectativas de cada territorio, pueblo o municipio. La capacidad de una sociedad para conducir sus destinos guarda relación con el conjunto de instituciones que la soportan, tanto civiles como estatales, con la gobernabilidad, con el grado de participación y con la calidad de dicha participación. Sobre esta base se encuentra la formación de la ciudadanía y el control que ésta pueda ejercer sobre los gobernantes en los ámbitos local y nacional. Comprendemos que esto que hemos denominado “creación de potencial político” es uno de los desafíos más ambiciosos y de mayor plazo, pero también uno de los que indiscutiblemente posibilitan el desarrollo de una democracia más representativa.

8.2.2 Identificación de problemas y solución desde la cooperación local

En el transcurso del trabajo llevado a cabo por la Misión Rural de Colombia se identificaron una serie de necesidades que son compartidas por la mayoría de los territorios rurales. Estas necesidades señalan vacíos o el fracaso de programas gubernamentales destinados a solucionarlas.

En el ámbito local prevalecen deficiencias de organización, información, financiación, asistencia técnica y capacitación, y de formulación técnica de ideas y proyectos necesarios para el desarrollo.

También se observó que la idea de mejorar capacidades a través del entrenamiento en cuestiones específicas era, si bien necesaria, insuficiente, en tanto gran parte de los problemas se originaban en lo que podría llamarse la “capacidad de gestión del territorio” por parte del gobierno local o la ciudadanía organizada.

8.2.3 Componentes del un programa de cooperación local: la experiencia de Misión Rural en Colombia

a) Constitución de redes

El primer componente de la estrategia de cooperación local consiste en identificar y fortalecer las organizaciones locales. La idea es rescatar y apoyar la cultura propia, las formas de organización de las comunidades, y proporcionar formación en estructuras organizativas, formalización de instituciones, técnicas de negociación, estrategias administrativas y financieras.

Como resultado de los esfuerzos realizados en Colombia se constituyó la *Red de pueblos de Cundinamarca*, que integra comunidades y productores de diecisiete asociaciones de desarrollo —de igual número de municipios de esa localidad—, cinco municipios de la subregión central y once municipios de la cadena apícola del departamento de Norte de Santander. Procesos como estos permitirán mostrar, de manera contundente, los frutos de la estrategia de cooperación local. También se está apoyando la constitución de una *Red de Pueblos* en Perú, la cual ha comenzado con la labor de asistencia técnica en cuatro municipios del Valle del Huaura.

b) Portafolio de proyectos innovadores

El segundo componente busca orientar la gestión local mediante la construcción de un portafolio de proyectos de desarrollo económico, social, cultural, ambiental, social o político, que nazcan de una visión propia y de un interés común. Los proyectos se formulan con el debido apoyo técnico en lo que respecta a la definición de perfiles y el establecimiento de prioridades.

Las comunidades se interesan sobre todo en el área de desarrollo económico productivo, donde se mencionan actividades de diversa índole: agropecuarias, de servicios, de comercio, de industria. Al mismo tiempo, se identifican proyectos “no económicos” que contemplan la incorporación de la cultura como un aspecto fundamental del desarrollo.

En la actualidad se cuenta con más de veintitrés portafolios de proyectos, con sus respectivos perfiles básicos y en los que se han identificado complementariedades y posibles asociaciones entre diferentes organizaciones de la Red. En particular se destacan las estrategias de comercialización e intercambio iniciadas por la Red en el desarrollo del trueque y en la creación de centros de comercialización de productos propios.

c) Centro de información y comunicación

El tercer componente aspira a crear una mayor capacidad en el manejo de información, a objeto de facilitar la comunicación entre redes y entre las comunidades, las autoridades y los grupos locales organizados. La idea es que los centros utilicen tanto instrumentos tradicionales como modernos en el manejo de la información, la documentación y la comunicación. Se incluyen, asimismo, estrategias de divulgación masiva desde periódicos o emisoras comunitarias, hasta redes de transmisión de datos, como Internet. En el momento se encuentran en proceso de organización 16 centros de información en Cundinamarca.

d) Plan de asistencia técnica y capacitación

El cuarto componente consiste en definir una estrategia de formación de capacidades para lograr una mejor ejecución de los proyectos que conforman el portafolio. Los planes de asistencia técnica y capacitación contienen un inventario de las capacidades locales así como de las necesidades que existen en cuanto a gestión técnica, gerencial y financiera.

Los planes buscan organizar la demanda por asistencia técnica y capacitación y, al mismo tiempo, fortalecer las capacidades de los asociados para prestar servicios. Para ello, se realiza un inventario de experiencias ejemplares internas y se forman “núcleos de experiencia” (grupos de socios de la red expertos en diversos temas), lo que facilita el reconocimiento de las propias capacidades y el inicio de procesos de autoformación.

Ya se han definido, junto con las asociaciones, los planes de asistencia técnica para los municipios de la red de Cundinamarca.

e) Fondo de financiación

El quinto componente consiste en una estrategia de financiamiento para apalancar los proyectos del portafolio. Su objetivo es crear capacidades para el manejo financiero, la prestación de servicios a los asociados y la gestión de recursos de inversión para el desarrollo de emprendimientos locales. Se ha avanzado en la constitución de cerca de veinte fondos locales, la formación en manejo de productos, gestión y administración de fondos y la planeación financiera. Este es uno de los componentes más importantes y posibilita la vinculación de los asociados a procesos comerciales y financieros formales. Asimismo, permite apalancar recursos externos gestionados en instituciones financieras, sean estas de cooperación y fomento o comerciales. Se definieron los Fondos y se han creado cinco hasta el momento.

9 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Uno de los principales objetivos de este texto es darle al problema de pobreza y creación de empleo una dimensión política. También se busca desmitificar la concepción de agricultura como una actividad meramente productiva. Este punto de partida ensancha el foco de trabajo y conduce a una concepción más amplia de territorio, pero también, y esto es fundamental, a la necesidad de reconocer que las entidades que trabajan con perspectiva sectorial tienen que pasar a ser instituciones territoriales.

Al ampliar el foco de trabajo se amplía también el objeto de las disposiciones y el marco conceptual. Al mirar la pobreza como déficit de democracia se hace evidente la necesidad de considerar que los criterios para su solución tienen que tener un componente de derechos humanos y el reconocimiento incondicional de éstos. Esta visión cambia la concepción del papel que puede jugar el Estado en el problema. Ya no se trataría únicamente de propiciar un escenario favorable a la inversión o de garantizar la creación de empleo, sino que habría que asumir el compromiso de incluir a la población pobre en la sociedad. Y en el caso concreto de lo rural habría que impulsar el reconocimiento del campesino o del trabajador rural como “ciudadano rural”, con todos los derechos y deberes del resto de los ciudadanos.

En lo institucional, antes que ajustes, habría que impulsar la formación de redes que disminuyan la descoordinación, aumenten la articulación y luchen contra el egoísmo institucional. Un esfuerzo en este sentido se convierte en la mejor estrategia en escenarios en donde los recursos no han sido escasos. Esta visión obliga a considerar el papel de las entidades como un papel político. En otras palabras, las entidades deben convertirse en entidades líderes, con gran legitimidad y capacidad tecno-política para conducir pactos, acuerdos y alianzas. Ya no se trataría únicamente de trabajar en cadenas agroalimentarias sino en redes complejas en las que prime el consenso al momento de tomar decisiones y en donde la sostenibilidad se derive de ese mismo consenso. Estamos hablando de entidades capaces de gestionar el conflicto, y cuya agenda tenga como horizonte la solución continua de conflictos —conflictos que se derivan de las negociaciones entre intereses, de la tensión que producen los ajustes, de la ejecución de políticas, de la negociación de tratados internacionales.

Nos encontramos, entonces, ante un escenario de permanente construcción de democracia y el papel de las instituciones es de especial importancia. El Estado y sus instituciones son herramientas para la convivencia y la cohesión social, y esta última se construye en un juego democrático y con reglas que son aceptadas colectivamente. Las instituciones se crean para solucionar problemas sociales, económicos, políticos, culturales o ambientales.

También se busca, finalmente, darle un giro al problema de la pobreza y señalar que éste es un problema de todos y no solo de unos pocos miembros del Estado. Es en este marco que se observa la necesidad de hacer un gran esfuerzo de cohesión, y esto supone formalizar alianzas y acuerdos en todos los niveles. No se trata de unificar lenguajes. Se pide ir más allá: se trata de realizar pactos que dinamicen la democracia y por este camino reduzcan la pobreza.

BIBLIOGRAFÍA

Cándano M. B. (2005). *La brecha digital y el mundo rural*. Observatorio para la CiberSociedad. Disponible en: http://www.cibersociedad.net/recursos/art_div.php?id=64

Castells, M. (1998). *El Estado Red*. Publicado en el Diario El País, Madrid España, 20 de abril, 1998.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (2003). *Plan de acción agro, 2003-2015, para la agricultura y la vida rural de las Américas*. Documento de la Segunda Reunión Ministerial Sobre agricultura y Vida Rural en el contexto del proceso cumbres de las Américas. IICA, San José, Costa Rica.

_____. (2005). *Políticas para la Prosperidad Rural*. IICA, San José, Costa Rica.

Marina, J. A. (2004). *La inteligencia fracasada. Teoría y práctica de la estupidez*. Anagrama, Barcelona., España.

Misión Rural. (1998). *Transición, convivencia y sostenibilidad*. Documentos de Agenda, Bogotá, Colombia.

Moreno, L. (2003). *Ciudadanía, desigualdad social y estado de bienestar*. Documento de Trabajo No. 03-08. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Unidad de Políticas Comparadas, Madrid, España.

Organización de Naciones Unidas. (2000). *Declaración del Milenio, resolución aprobada por la Asamblea General, en el quincuagésimo quinto período de sesiones*. Naciones Unidas, Nueva Cork.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2004). *La democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, Argentina.

Sassen, S. (2004). *Contrageografías*. Traficantes de Sueños. Madrid, España.

Williams C. C. (2004). The Myth of Marketization: An Evaluation of the Persistence of Non-Market Activities in Advanced Economies. *International Sociology* 19 (4), pp. 437-449.

Solarte L, G. (2004). *Cooperación local y ciudadanía*. Ediciones Libertarias, Bogotá, Colombia.