

AMBIENTES FAVORABLES PARA EL DESARROLLO DE BASE

Fabio E. Velásquez C.
Esperanza González R.



ÍNDICE

PRESENTACIÓN	1
INTRODUCCIÓN	3
1. EL CONCEPTO DEL AMBIENTE FAVORABLE	6
2. LOS COMPONENTES	9
2.1. Los contextos económicos, sociales e institucionales	12
2.2. Los actores y sus conductas	22
3. LAS ESTRATEGIAS	29
3.1. Movilización de recursos financieros para el desarrollo de base	29
3.2. Fortalecimiento del espacio público e incidencia en políticas públicas	32
3.3. Creación de entornos para las iniciativas económicas de los pobres	37
3.4. Difusión, visibilización y reconocimiento social del desarrollo de base	40
3.5. Las estrategias, los componentes y los objetivos del desarrollo de base	44
BIBLIOGRAFÍA	52

PRESENTACIÓN

RedEAmérica es una red de aprendizaje e intercambio de experiencias a través de la cual sus miembros buscan construir de forma compartida principios de actuación y marcos de referencia para fortalecer la gestión autónoma y el protagonismo de las organizaciones de base en el continente.

Las entidades que conforman la Red trabajan con metodologías diversas y en contextos diferentes, pero comparten la apuesta por el desarrollo de base. Este “consiste en la capacidad colectiva de las organizaciones comunitarias para poner en movimiento por sí mismas los recursos humanos, físicos y económicos disponibles en ellas y en su entorno, definir sus necesidades, identificar las alternativas de acción más viables para la superación de sus problemas, e identificar, formular, ejecutar y evaluar planes, programas y proyectos de desarrollo”¹. El desarrollo de base busca incrementar y cualificar “la interacción de las organizaciones entre sí y de éstas con los actores públicos y privados, de manera que se consoliden entornos favorables a sus iniciativas y a su participación permanente en los asuntos públicos”².

El objetivo del desarrollo de base es convertir a las organizaciones en protagonistas de su propio desarrollo y partícipes en la orientación de los destinos de sus comunidades. Las acciones encaminadas al logro de ese objetivo se despliegan en tres niveles diferentes: en el primero de ellos –nivel micro– se busca crear las capacidades que permitan a esas organizaciones y a sus miembros fortalecerse técnica, social y políticamente para desarrollar su misión y ser sostenibles (cohesión interna y capacidades para la acción); en el segundo nivel –meso– se pretende que las organizaciones se relacionen con otros actores para cooperar en el logro de propósitos comunes (formación de redes y alianzas); en el tercero o macro se procura la inserción en el espacio público para influir en las políticas públicas, a fin de contribuir al mejoramiento de su entorno desde el punto de vista de la calidad de vida y el fortalecimiento de la democracia (actuación en el espacio público).

¹ RedEAmérica, *Acompañamiento y cofinanciación a procesos organizativos para el desarrollo de base*, p. 10.

² Idem.

En una primera fase RedEAmérica definió trabajar con dos grandes estrategias: una fortaleciendo a las organizaciones directamente y la otra creando ambientes favorables para la gestión del desarrollo de base. Para fortalecer a las organizaciones definió unos principios, un enfoque y una manera de actuar con respecto a las intervenciones de las Fundaciones (acompañamiento, financiación y evaluación de impactos), gran parte de las fundaciones miembro de la Red trabajan fortaleciendo organizaciones, redes y alianzas pero hay muy poco avance en el tema de ambientes favorables, reconociendo su importancia y necesidad de abordaje.

Es así como RedEAmérica se propuso en su segunda fase trabajar los ambientes favorables para la gestión del desarrollo de base, adelantando un estudio que sirviera de apoyo conceptual para las Fundaciones, los nodos y la Red. El estudio, motivo de esta publicación, se encargó a Esperanza González (socióloga colombiana e investigadora especializada en planeación local, participación y ciudadanía) y Fabio Velásquez (investigador y consultor colombiano especializado en temas de descentralización, participación ciudadana y democracia), a quienes RedEAmérica agradece especialmente su colaboración.

INTRODUCCIÓN

El desarrollo de base supone una racionalidad colectiva que se estructura en torno a la articulación de esfuerzos, la creación de reglas compartidas, la negociación entre intereses y prioridades diversas y la deliberación para el trámite de los conflictos. En tal sentido, desarrollo de base y capital social aparecen como conceptos estrechamente ligados en una relación de doble vía: el desarrollo de base genera capital social en la medida en que busca fortalecer capacidades colectivas, niveles de cohesión social y relaciones de confianza entre los actores, sean éstos individuos u organizaciones: “Cuando en las organizaciones comunitarias existe mayor capacidad para auto-convocarse, definir colectivamente sus necesidades, identificar, ejecutar y evaluar de forma compartida alternativas (desarrollo de base), se genera mayor confianza entre sus integrantes y se crean condiciones para que estas organizaciones cualifiquen sus relaciones con otras organizaciones, con la empresa privada y el Estado”³.

A su vez, el capital social potencia los atributos del desarrollo de base pues fortalece el tejido de relaciones de confianza y reciprocidad, otorga poder a los individuos y sus organizaciones para acceder a recursos y crea condiciones para que ganen autonomía, desarrollen capacidades colectivas e interactúen con su entorno.

³ Ibid., página 11.

El desarrollo de base requiere de sociedades inclusivas en las cuales abunden condiciones materiales, culturales y socio-políticas que faciliten la acción colectiva de los pobres⁴ para acceder a las oportunidades y los recursos que les permitan ejercer sus derechos y, en consecuencia, vivir de una manera digna. En otras palabras, el desarrollo de base precisa de ambientes que favorezcan la acción colectiva. Tales ambientes se estructuran como condiciones externas a los actores del desarrollo y operan como factores de facilitación de la acción (o de restricción en el caso de su ausencia o de la existencia de condiciones de signo opuesto). Si el desarrollo de base fortalece la voz de los pobres, los ambientes favorables configuran las condiciones para que esa voz sea escuchada por el conjunto de la sociedad.

RedEAmérica ha llevado a cabo una importante reflexión sobre el desarrollo de base y ha acumulado en ese campo una experiencia que constituye el fundamento para la construcción de modelos y la replicación de procesos de intervención. No ocurre lo mismo con el concepto de ambientes favorables. La Red es consciente de la importancia de ese factor para el desarrollo de base y ha formulado un esquema conceptual inicial, especialmente desde el punto de vista de las estrategias de intervención⁵, que debe ser precisado y enriquecido en la perspectiva de garantizar una efectividad mayor en la gestión del desarrollo. Es necesario responder varias preguntas: ¿Qué se quiere decir con ambientes favorables? ¿Cuáles son sus principales componentes? ¿Cómo se relacionan estos últimos con los elementos característicos del desarrollo de base? ¿Qué pueden hacer las fundaciones y qué pueden hacer los nodos nacionales y la propia RedEAmérica para generar esos ambientes y fortalecerlos?

En este documento se presenta una aproximación conceptual a la noción de ambientes favorables, se identifican sus dimensiones más relevantes y se describen las estrategias más efectivas para su promoción y consolidación. Desde el punto de vista metodológico, esa tarea comportó una limitación de entrada: no todas las entidades que hacen parte de RedEAmérica han desarrollado una reflexión sobre este tópico e, incluso, algunas de ellas no han tenido experiencias cuya sistematización facilite la construcción del concepto y la identificación de estrategias. Tal circunstancia ha llevado a hacer una construcción de la noción menos desde las experiencias de

⁴ Por pobres entendemos aquél segmento de la población que por circunstancias históricas, predominio de determinados modelos de desarrollo, tradiciones culturales o decisiones políticas no cuentan con las capacidades, las oportunidades ni los bienes y servicios necesarios para realizar los esquemas de vida que consideran deseables. Es un universo altamente heterogéneo desde el punto de vista de la condición de género, edad, origen étnico, geográfico, cultural y social, pero comparten el rasgo de haber sido histórica, cultural y políticamente excluidos de las posibilidades de construir su propio proyecto de vida en un marco de igualdad, justicia y respeto por los derechos humanos.

⁵ VILLAR, Rodrigo, Modelos y estrategias de intervención utilizadas por los miembros de RedEAmérica, Cuadernillo 3, Serie Construir Juntos. Una propuesta para hacer desarrollo de base, Bogotá, Octubre de 2004.

las fundaciones y más desde los debates teóricos que han tenido lugar a propósito de este y de otros conceptos afines. Ello explica que el lenguaje en la primera parte del documento tenga un tono conceptual y abstracto, el cual se verá, de todos modos, acompañado en la segunda parte –la de las estrategias– por algunas referencias a experiencias concretas de las entidades que hacen parte de la Red.

El texto recoge los resultados del estudio realizado por los autores sobre el tema, el cual combinó la lectura de documentos teóricos y publicaciones de RedEAmérica y de algunas de sus afiliadas y la realización de entrevistas a representantes de doce entidades que forman parte de la Red, así como la aplicación de una encuesta respondida por representantes de 21 fundaciones. Una primera versión de este documento fue presentada, comentada y enriquecida por los aportes de las fundaciones que asistieron al taller llevado a cabo en Cali, Colombia, en octubre de 2006. Buena parte de tales aportes han sido incluidos en esta nueva versión del documento, que será publicado como una contribución más de la Red al trabajo de las fundaciones y los nodos nacionales⁶.

⁶ Los autores agradecen la acogida que tuvo el documento por parte de las fundaciones que asistieron al taller de Cali y las opiniones formuladas sobre la primera versión de este documento, así como las juiciosas críticas y las sugerencias realizadas por Rodrigo Villar y Rodrigo Quintero.

1. EL CONCEPTO DE AMBIENTE FAVORABLE

¿De qué estamos hablando cuando empleamos el término “ambiente favorable”? ¿Cuáles son sus dimensiones o componentes? ¿Cuál su relación con la noción de desarrollo de base? ¿Cómo opera en los niveles micro, meso y macro del desarrollo de base? La respuesta a estos interrogantes pasa necesariamente por identificar los referentes teóricos del concepto para luego precisar sus implicaciones para la acción.

El desarrollo de base, tal y como lo define RedEAmérica, puede ser entendido como un proceso de empoderamiento social⁷. Este último resulta de la interacción entre las capacidades de las personas y los grupos para hacer elecciones con sentido y actuar en consecuencia con ellas y el contexto social e institucional en el que viven los actores, el cual afecta la posibilidad de que su acción produzca resultados favorables.

Como señalan Petesch, Smulovitz y Walton⁸, los pobres no actúan en el vacío, sino dentro de un sistema social y político que moldea su capacidad de construir proyectos y de organizarse, y determina la posibilidad de producir un cambio a través de su propia acción e iniciativa. Dicho

⁷ Se entiende el empoderamiento como el incremento de la libertad de uno o varios grupos específicos de la sociedad, por ejemplo los pobres, para escoger sus proyectos de vida y actuar de manera que puedan realizarlos. El empoderamiento incorpora cuatro elementos que pueden modificar sustancialmente la condición de los grupos sociales: acceso a la información, inclusión y participación, responsabilidad social y capacidad organizativa local. En otras palabras, implica control de los recursos y las decisiones (Ver NARAYAN, Deepa, *Measuring empowerment. Cross-disciplinary perspectives*, Washington: The World Bank, 2005).

⁸ PETESCH Patti, SMULOVITZ Catalina y WALTON, Michael, “Evaluating empowerment: a framework with cases from Latin America”, en NARAYAN, Deepa, op. cit

contexto puede ser interpretado como una *estructura de oportunidad*, es decir, como un entorno económico, institucional, social y político más general de reglas formales e informales y de normas dentro de las cuales los actores persiguen sus intereses.

El concepto de estructura de oportunidad surgió en el seno de las teorías sobre los movimientos sociales, como un recurso teórico para explicar las lógicas de la acción colectiva, especialmente aquellas que ponían en relación a los movimientos sociales con el Estado en la mira de producir cambios históricos. En tal sentido, se le denominó estructura de oportunidad *política*. Tarrow la define como el conjunto de “señales consistentes –aunque no necesariamente formales, permanentes o nacionales– para los actores sociales o políticos, que los estimulan o desalientan en el uso de sus recursos internos para formar movimientos sociales”⁹.

Las estructuras de oportunidad política no son fijas ni configuran un modelo único que produce automáticamente la acción colectiva. Por el contrario, son un conjunto de claves cambiantes que permiten prever con un cierto nivel de probabilidad cuándo surge la acción de un grupo social específico –en este caso los pobres–, poniendo en marcha una cadena de acontecimientos en esa dirección.

El concepto de estructura de oportunidad política coloca el acento en los recursos *exteriores* que un conjunto de actores pueden aprovechar para realizar sus intereses (insertarse en redes y en espacios públicos, reivindicar sus necesidades, concertar propuestas, protestar o mejorar su calidad de vida, por ejemplo), pero que de ningún modo les pertenecen. La acción colectiva mediante la cual los pobres ponen en marcha sus capacidades surge cuando, animados por su propia iniciativa o la de líderes con capacidad de organizar y movilizar a su base social, responden a cambios en la estructura de oportunidad política, descubren aliados potenciales y ponen en marcha las redes de las cuales hacen parte en función de objetivos comunes.

Algunos componentes de dicha estructura son más estables, por ejemplo, las instituciones estatales; otros son cambiantes, como las políticas públicas o las alianzas entre sectores sociales. Los estudiosos de la acción colectiva señalan que son precisamente estos últimos –los componentes cambiantes– los que generan mayores oportunidades para que los pobres puedan movilizarse para negociar sus intereses con otros actores sociales o con el Estado.

El concepto de estructura de oportunidad política puede ser de gran utilidad para comprender el significado y el alcance de la noción de ambiente favorable. Sin embargo, cuando se habla de desa-

⁹ TARROW, Sidney, “Status and opportunities: the political structuring of social movements”, in McADAM Doug, McCARTHY John y ZALD, Mayer (ed.), *Comparative Perspectives on social movements: political opportunities, mobilizing structures and cultural framings*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 54. En una publicación más reciente, Tarrow define las oportunidades políticas como las “dimensiones consistentes –aunque no necesariamente formales, permanentes o nacionales– del entorno político que fomentan la acción colectiva entre la gente”. Lo contrario serían las restricciones políticas, es decir los factores que desincentivan la acción colectiva (TARROW, Sidney, *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, 2ª edición, Madrid: Alianza Editorial, 2004, p. 45).

rollo de base se alude al empoderamiento de organizaciones y redes para protagonizar su propio desarrollo y transformar su entorno en campos muy diversos como la economía, la educación, la cultura, la salud o la inserción en espacios públicos. En otras palabras, no siempre el desarrollo de base implica una relación con lo político, por lo cual es más adecuado, cuando se habla de ambientes favorables para el desarrollo de base, hablar de estructuras de oportunidad en general.

En este orden de ideas, los ambientes favorables pueden ser entendidos como las estructuras de oportunidad que facilitan el desarrollo de base. Dicho de otra manera, son el conjunto de condiciones estructurales e institucionales (económicas, sociales, culturales, políticas) y de actores que favorecen la acción de las organizaciones de base y establecen las pautas que han de seguirse para la negociación de sus intereses y la realización de proyectos de vida valorados como deseables. Una red social para promover el desarrollo de base, un concurso para visibilizar experiencias exitosas, la articulación de recursos públicos y privados, el diseño de políticas públicas que favorezcan el desarrollo de base, la apertura de mercados para productos provenientes de empresas de los sectores pobres de la población, el reconocimiento social y cultural del desarrollo de base como una apuesta válida para mejorar la calidad de vida de segmentos específicos de una sociedad, todos los anteriores pueden ser considerados ejemplos de estructuras de oportunidad que facilitan el desarrollo de base.

2. LOS COMPONENTES

Son varias las propuestas de clasificación de los elementos que conforman las estructuras de oportunidad. Narayan¹⁰ propone al respecto dos grandes categorías: el clima institucional y las estructuras sociales y políticas. El primero está conformado por las instituciones políticas, económicas, sociales y culturales. Ellas crean incentivos para la acción o la inacción. Las instituciones formales incluyen leyes, reglas, regulaciones y procesos de implementación sostenidos por el Estado, el mercado y la sociedad civil. Las instituciones informales incluyen normas de solidaridad social, exclusión, falta de ayuda y corrupción, que pueden subvertir las reglas formales.

El clima institucional comprende cuatro subcategorías:

- a. El acceso a la información: los ciudadanos informados están mejor dotados para aprovechar las oportunidades, acceder a los servicios, ejercer sus derechos y negociar con los actores estatales y no estatales.
- b. La inclusión y participación: desde esta óptica, los pobres son considerados como coproductores, con autoridad y control sobre las decisiones y los recursos. La participación incluye el cambio de reglas, el estímulo a procesos para debatir sobre opciones, la priorización de necesidades y el acceso a servicios.
- c. La responsabilidad de los agentes públicos (estatales y no estatales) con respecto a sus propios actos, los cuales afectan el bienestar de la población, especialmente de los más pobres.

¹⁰Op. cit.

- d. La capacidad organizativa local: se refiere a la habilidad de la población para trabajar mancomunadamente y organizarse para movilizar recursos que permitan resolver problemas de interés común.

La segunda categoría se refiere a las estructuras sociales y políticas que determinan las asimetrías de poder entre los grupos sociales. Son elementos que median los resultados del empoderamiento de los pobres. Pueden ser abiertas o cerradas, incluyentes o excluyentes, motivadoras de la cooperación o del conflicto. Según Narayan, cuando las estructuras sociales implican amplias brechas y son sistémicas, las oportunidades de acceso a los servicios están más determinadas por una cultura de la desigualdad que discrimina en contra de grupos sociales enteros (exclusión social) que por las características de los individuos. De esa manera, los grupos más poderosos controlan el acceso a recursos por parte de los menos poderosos y reducen a su mínima expresión las posibilidades de manifestación y participación de estos últimos. En tal sentido, son conceptos claves los de apertura, competencia y procesamiento del conflicto.

Estas dos categorías (clima institucional y estructuras sociales y políticas), articuladas a las dinámicas de acción de los pobres y a sus activos y capacidades individuales y colectivas, generan resultados desde el punto de vista del desarrollo: ingresos y activos de los pobres; gobernanza, paz y acceso a la justicia; servicios básicos más incluyentes y en operación; acceso más equitativo a los mercados; sociedad civil fortalecida y organización de los pobres.

Otra clasificación de los elementos que configuran las estructuras de oportunidad es la ofrecida por Petesch, Smulovitz y Walton. Para ellos, la oportunidad política puede ser examinada como el producto de tres influencias principales: la apertura o permeabilidad de las instituciones, el grado de fragmentación y la orientación de la conducta de los grupos dominantes y la capacidad de implementación del Estado.

Las instituciones y la dinámica de la competencia política tienen una influencia determinante en la posibilidad de que los pobres incidan en el diseño de políticas gubernamentales. En América Latina, tanto las instituciones formales como las informales —señalan estos autores— han reducido la influencia de los pobres en las decisiones públicas, sea a través de estructuras políticas clientelistas, de patrones muy arraigados de desigualdad de género y, en general, en las relaciones sociales, a través de formas de inclusión corporativas (de arriba hacia abajo) o de la captura del Estado por los intereses ligados a grupos de poder. De esa manera, las instituciones se han convertido en general en herramientas para reproducir las múltiples formas de desigualdad que existen en la sociedad, no sólo por la vía de la imposición de normas que la sustentan sino también a través de la auto imposición de las mismas mediante la interiorización de normas y valores culturales.

En tal sentido cobran una importancia singular las reglas de juego que definen los distintos arreglos sociales e institucionales. Petesch, Smulovitz y Walton se refieren a tres tipos de reglas: en primer lugar, las de competencia que definen cómo llegar a un cuerpo de representación política. En América Latina tales reglas favorecen a los poderosos, quienes pueden acceder más fácilmente a esos cuerpos que los grupos minoritarios. En segundo lugar, las reglas de inclusión, que

establecen quién puede ser titular de algo. Estas también introducen restricciones que afectan a los grupos minoritarios, por ejemplo, las normas sobre participación ciudadana en los asuntos públicos. Finalmente, las reglas de responsabilidad pública que definen quién responde por las decisiones públicas y quién vigila.

La definición de tales reglas y su forma de operación establecen límites y posibilidades a la acción de los distintos grupos sociales ofreciendo ventajas para unos y restricciones para otros.

El segundo factor de oportunidad es el grado de unidad/fragmentación de los grupos dominantes y el tipo de conductas que despliegan. Son indicadores de fragmentación la emergencia de nuevos partidos políticos, la ampliación de brechas sociales o la multiplicación de grupos de interés. De igual manera, los cambios repentinos en las coaliciones políticas y electorales y en los contenidos y la orientación de las políticas. La fragmentación debilita la capacidad de las élites de neutralizar reclamos de sus oponentes y puede abrir boquetes en los sistemas de dominación que favorecen una mayor influencia de los pobres en las decisiones que los afectan o que afectan al conjunto de la sociedad.

Allí tienen un peso importante las alianzas sociales e institucionales que los sectores pobres configuran, pues pueden generar una iniciativa con posibilidades de impacto en las definiciones colectivas. Si los pobres logran el apoyo de otros sectores sociales, la posibilidad de que puedan tener mayor influencia social e, incluso, modificar las normas en su contra, es mayor. Pero también existe la posibilidad de la cooptación de los pobres por los grupos de poder a través de mecanismos conocidos: redes de clientela, cooptación de líderes u oferta de prebendas, por ejemplo.

Finalmente, un tercer factor de oportunidad política es la efectividad con la cual las autoridades gubernamentales logran poner en marcha políticas de beneficio colectivo. Ello supone, de un lado, la calificación de la burocracia estatal y la existencia de infraestructuras y procedimientos administrativos, y, de otro, la capacidad del Estado de penetrar y regular diferentes áreas geográficas de la sociedad. La capacidad de implementación del Estado se traduce en capacidad para administrar recursos de manera efectiva, controlar la corrupción, garantizar el poder de la ley y la seguridad ciudadana y proteger los derechos civiles y políticos de las personas.

Estos tres factores pueden combinarse de manera muy diferente y dar lugar a estructuras de oportunidad de diversa naturaleza. El modelo ideal para favorecer el empoderamiento de los pobres sería el de la apertura de las instituciones a la influencia de esos grupos, la fragmentación de los grupos de poder, la alianza de los pobres con otros sectores de la sociedad, y una alta capacidad del Estado de implementar sus políticas. Por el contrario, la impermeabilidad de las instituciones, la unidad monolítica de los grupos dominantes, la fragmentación de los sectores pobres y la baja capacidad de implementación del Estado configurarían una estructura de restricción para el desarrollo de base.

Los análisis de Narayan y de Petesch, Smulovitz y Walton, expuestos hasta aquí, contienen elementos comunes y también divergentes: en ambos casos juegan un papel muy importante las

instituciones, especialmente las políticas. La referencia a la permeabilidad del Estado, a su capacidad de gestión y a las reglas de juego para el acceso a instancias de poder es central en ambos enfoques. Sin embargo, la propuesta de Narayan se concentra de manera preferente en los aspectos no políticos, como el acceso a la información, la capacidad de organización local o el tipo de estructuras sociales y económicas prevalecientes, mientras que la de los restantes autores privilegia el concepto de oportunidad política. De todos modos, ambos análisis aportan elementos de gran valor para la definición de los componentes de los ambientes favorables para el desarrollo de base.

Teniendo en cuenta las anteriores propuestas sobre los componentes de los ambientes favorables, así como algunas experiencias de las entidades que forman parte de RedEAmérica, se propone a continuación un esquema que podrá orientar en el futuro la acción de la Red, de los nodos nacionales y de las fundaciones en la promoción de dichos ambientes. Ellos pueden ser clasificados en dos grandes categorías:

- a. Contextos económicos, sociales e institucionales, y
- b. Actores y sus conductas.

2.1. LOS CONTEXTOS ECONÓMICOS, SOCIALES E INSTITUCIONALES

Por tales se entiende el conjunto de estructuras económicas y socioculturales y de diseños político-institucionales que rodean los procesos de desarrollo de base y que estimulan o desestimulan, facilitan u obstaculizan las tareas de fortalecimiento de los pobres y de sus organizaciones en vistas a mejorar sus condiciones de vida. Dichos contextos comprenden los siguientes elementos:

a. Los esquemas valorativos y el clima cultural

Se refiere a las estructuras axiológicas y a las prácticas sociales correspondientes que colocan en un primer plano de preferencias simbólicas valores como la solidaridad, la cooperación, la equidad, la justicia, el respeto a los derechos humanos, el reconocimiento de la diversidad y la participación democrática. En otras palabras, son acumulados simbólicos que solidifican los principios de actuación del desarrollo de base, a saber, la autonomía, el fortalecimiento de capacidades colectivas, los procesos auto-sostenibles, la inclusión, la participación y la corresponsabilidad¹¹. Mientras más universales sean estos esquemas culturales y más interiorizados por los diferentes grupos sociales, mayor será la probabilidad de que el desarrollo de base encuentre fundamentos socioculturales sólidos, en el sentido de que sea reconocido como una actividad que no sólo beneficia a los grupos pobres, sino al conjunto de la colectividad.

Este clima cultural favorable para el desarrollo de base se expresa de igual manera en la imagen positiva del trabajo que adelantan las organizaciones sociales, incluidas las fundaciones empresa-

¹¹ RedEAmérica, *Acompañamiento y cofinanciación a procesos organizativos para el desarrollo de base*, p. 17.

riales, en el fortalecimiento de las capacidades y la creación de las oportunidades para los sectores pobres de la población, a ojos del conjunto de la sociedad o de la mayoría de individuos y grupos que la conforman. En otras palabras, en el reconocimiento del papel estratégico que juegan en la promoción del bienestar de las comunidades.

Otro elemento clave del contexto cultural, estrechamente ligado con el anterior, es la convicción, por parte de los dirigentes empresariales y de las agencias de cooperación internacional, potenciales donantes de recursos para el desarrollo de base, de que la inversión social es una buena inversión, es decir, que puede dejar réditos económicos y, sobre todo, sociales. Este es un trabajo de transformación de mentalidades que en muchos países no ha logrado calar entre los dirigentes de empresas. La inversión en programas sociales sigue siendo vista como un gasto de poca jerarquía y no como una verdadera inversión, lo que reduce su patrocinio y limita las posibilidades del trabajo de desarrollo de base. Demostrar “el negocio de lo social” puede permitir la ampliación de “lo social del negocio”¹². En ese caso, empresa y sociedad ganan.

Finalmente, un elemento que puede ser muy favorable al desarrollo de base es el cambio de concepción de la gente sobre lo que significa la pobreza y lo que se requiere para salir de ella. En diferentes sectores de la población, incluidos los pobres, abunda una mirada tradicional según la cual la pobreza es una condición que sólo puede ser superada mediante la ayuda asistencial de agentes externos. Cambiar esta noción, especialmente entre quienes han sido beneficiarios de los programas de corte asistencial, por otra que centre el problema en las capacidades de las personas y de sus organizaciones, así como en la igualdad de oportunidades para acceder a recursos económicos, socioculturales y políticos puede convertirse en un componente cultural de mucho peso que propicie el empoderamiento de los sectores pobres de la población¹³.

b. Las normas sociales

La actuación de cualquier sujeto social se basa en el cumplimiento de normas, estén éstas codificadas o no, y en la interiorización de valores que les dan soporte, aprendidos de manera cons-

¹² Frase acuñada por un representante de la Fundación Merced, entrevistado para este estudio.

¹³ En la literatura especializada sobre la pobreza se reconocen por lo menos cuatro conceptos sobre su naturaleza. Según el primero, los pobres son vistos como personas que no logran adaptarse a las nuevas formas de producción y consumo capitalista, lo que implica desarrollar programas de carácter asistencial, agenciados por entidades privadas o del Estado, si se quiere resolver el problema. Una segunda corriente mira la pobreza como marginalidad, resultado del propio proceso económico. Su solución obliga a desarrollar políticas inspiradas en el modelo de Estado de Bienestar que permitan amortiguar los efectos de la pobreza. El tercer concepto asocia la pobreza con exclusión social, determinada no sólo por factores internos de cada país sino por el hecho de que los territorios nacionales y locales tienen un dinamismo económico determinado fuertemente por factores exógenos. En este caso la solución estaría del lado de la asignación a los pobres de subsidios que les permitan asegurar condiciones mínimas de subsistencia y articularse al mercado para resolver sus propias necesidades. Finalmente, un último planteamiento mira también la pobreza como exclusión, pero no sólo como carencia de bienes y servicios, sino como imposibilidad de los pobres de transformar su propia condición (“pobreza política”). Su solución pasa por fortalecer las capacidades de acción colectiva de las organizaciones de base. Este último es el enfoque asumido en este documento (Ver Eliana Ribeiro de Souza Ribas y Fabio Barbosa Ribas Jr., *Organizações de base, redes intersectoriais e processos de desenvolvimento local: o desafio da sustentabilidade. Subsídios para a formulação de programas de investimento social*, RedEAmérica, 2005).

tante a través del proceso de socialización. Las normas sociales son un instrumento clave para la generación de confianza social pues permiten que los individuos actúen en función de parámetros socialmente establecidos y esperen de los demás las mismas conductas en circunstancias iguales¹⁴. Desde ese punto de vista, reducen los niveles de incertidumbre y de aleatoriedad en la interacción social.

Toda norma comporta una doble dimensión: de un lado, implica una restricción a la conducta de los individuos, basada en las limitaciones que impone al comportamiento de las personas y las organizaciones, en el carácter coercitivo que la sociedad le otorga y en la definición de agentes sociales encargados de hacerla cumplir. En otras palabras, reduce el campo de libertades¹⁵ y delimita el alcance de las conductas en función de los derechos de los demás, que en cierta forma se convierten en deberes propios. Jon Elster define la norma como “la propensión a sentir vergüenza y a prever sanciones aplicadas por los demás al pensamiento de comportarse de cierta manera prohibida”¹⁶. Esa norma se convierte en social cuando es compartida con otros y “es parcialmente sostenida por la aprobación y la desaprobación de esas personas”¹⁷.

De otro lado, la norma define las reglas de juego en la interacción social generando transparencia en los intercambios sociales y culturales. Sin las normas sería muy difícil obtener mínimos de orden social, pues terminaría imperando la ley del más fuerte. Restricción y transparencia constituyen, pues, la doble cara de las normas sociales, lo que las vuelve complejas y sujetas a los cambios que la misma sociedad acuerda introducir en ellas para redefinir su alcance.

Pueden distinguirse cuatro tipos de normas:

- **De competencia:** definen objetos, sujetos, procedimientos, instrumentos y campos de actuación de individuos y grupos que compiten por bienes (tangibles o intangibles) escasos en la sociedad.
- **De inclusión:** Definen quién o quiénes pueden involucrarse en qué procesos (económicos, sociales, culturales, políticos).
- **De cooperación:** establecen patrones de conducta, ámbitos, sujetos, procedimientos e instrumentos que convierten la cooperación en una conducta normal y deseable en la sociedad.

¹⁴ “Una norma –escribe Narayan– es una expectativa común de comportamiento con connotaciones de lo que considera conveniente y adecuado (...) Estas normas generalizadas e interconectadas mantienen todo el edificio de la sociedad y el buen gobierno” (NARAYAN, Deepa, *La voz de los pobres ¿Hay alguien que nos escuche?*. Madrid, Banco Mundial, octubre de 2000, página 278).

¹⁵ Durkheim señala sin embargo que es el sometimiento a la norma lo que garantiza al individuo su libertad. Esta tesis es desarrollada en varias de sus obras, entre ellas *De la División del Trabajo Social*, *La Educación Moral* y *Lecciones de Sociología*.

¹⁶ ELSTER, Jon, *El cemento de la sociedad. Las paradojas del orden social*, Madrid: Gedisa, 1992, página 122.

¹⁷ Idem.

- **De responsabilidad:** obligan a los individuos, las entidades, las empresas y los grupos a responder por sus actos y las consecuencias de estos últimos. Señalan también quiénes son los encargados y cuáles son los momentos y los procedimientos para ejercer vigilancia y control social, especialmente en el caso de los actores y las acciones públicas.

En conjunto, estas normas permiten la participación de la pluralidad de voces de la sociedad en los asuntos colectivos, asegurando teóricamente igualdad de oportunidades y evitando demandas y conductas particularistas, es decir, inspiradas exclusivamente en intereses particulares. De esa manera, constituyen un factor que favorece el desarrollo de base. Sin embargo, como lo señalan Petesch, Smulovitz y Walton, en los países de América Latina estas normas tienden a perjudicar a los grupos más débiles y tradicionalmente excluidos, en el sentido de que los marginan de la posibilidad de aparecer en los escenarios públicos, incidir en las decisiones y acceder a los recursos para realizar sus proyectos de vida.

De otra parte, algunas normas, generalmente codificadas, introducen restricciones de tal naturaleza que, en lugar de estimular el desempeño de los actores interesados en contribuir al desarrollo de base, generan incentivos negativos. Es el caso de exigencias que existen en algunos países para llevar a cabo programas de carácter social, canalizar y manejar fondos, o de la reducción o eliminación de estímulos para orientar recursos hacia la actividad social (por ejemplo, exenciones tributarias).

De todos modos, la difusión de las normas y su conocimiento por parte de las organizaciones de base, especialmente las que estimulan la cooperación y la formación de capital social, constituyen tareas que pueden realizar las fundaciones y otros actores del entorno para crear estructuras de oportunidad para el desarrollo de base.

c. La apertura del sistema político¹⁸

Los sistemas políticos son por definición abiertos. Su trayectoria depende de la orientación que le asignan los grupos de poder. La dinámica de la competencia política tiene, por tanto, una influencia determinante en la posibilidad de que los pobres sean capaces de influir en las políticas gubernamentales en su favor.

¹⁸ Manuel Alcántara describe así los componentes de un sistema político: “En primer lugar, lo integran los *elementos institucionales* (a cuya expresión formalizada aquí se le denomina régimen político) que representan los poderes políticos y sus reglas de interacción para consigo mismo y para con la sociedad, pero también las normas, escritas o consuetudinarias, que hacen referencia a las formas de tenencia de la propiedad, a su transmisión, a su enajenación y a sus constricciones. En segundo término, los *actores institucionalizados* en que la sociedad se organiza ya sea de manera activa o pasiva, para transmitir sus demandas, influir o modificar en mayor o menor medida las decisiones del gobierno. En tercer lugar, los valores de los individuos y los grupos sociales que componen la sociedad en cuanto a la comprensión de la actividad política se refiere, derivados tanto de elementos estrictamente culturales como de experiencias históricas. Finalmente debe señalarse que la existencia de un sistema político “de carácter nacional” se encuentra inmerso en el entramado internacional, del cual puede recibir influencias bien sea como consecuencia de la actuación de otros sistemas políticos de carácter igualmente nacional, bien como resultado de acciones del propio sistema internacional” (ALCÁNTARA, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993).

El desarrollo de base se ve favorecido cuando los actores del sistema político y las reglas vigentes sobre el ejercicio del poder del Estado son permeables a la voz y a la iniciativa de los pobres. Esa apertura se manifiesta de varias maneras: en primer lugar, a través de la vigencia de un clima de libertades y de respeto por los derechos humanos y los valores democráticos. En regímenes dictatoriales o represivos difícilmente el desarrollo de base puede tener cabida, especialmente en su dimensión macro de proyección de las organizaciones de base en el espacio público.

En segundo lugar, mediante la definición normativa y el funcionamiento real de espacios de participación en los que los distintos actores del sistema se encuentran cara a cara, deliberan, establecen diferencias de opinión, definen reglas de juego y llegan a acuerdos sobre los asuntos de interés colectivo. De esa forma, los pobres ganan autoridad y control sobre las decisiones y los recursos que les corresponden. Los espacios no necesariamente tienen que ser institucionales, es decir, regulados por normas que definen actores, procedimientos, momentos de intervención, escenarios y resultados esperados. Pueden ser informales, transitorios y de iniciativa social. Lo importante en cualquier caso es que el sistema político se interese por la participación y cree las condiciones propicias para su ejercicio y consolidación.

En tercer lugar, mediante la apertura de los agentes gubernamentales a todas aquellas iniciativas, provenientes de diferentes lugares y actores de la sociedad, orientadas a fortalecer institucional, política, económica y financieramente el desarrollo de base. Finalmente, mediante el diseño y ejecución de políticas públicas y programas que no sólo atienden las necesidades de los pobres, sino que proveen bienes y servicios que les abren nuevas oportunidades y les permiten acceder a recursos que les aseguran niveles superiores de calidad de vida (políticas económicas y sociales, diseños institucionales para la participación, por ejemplo.). Los gobiernos, especialmente los gobiernos locales, tienen un lugar privilegiado para la concertación de estrategias económicas, sociales y financieras que reduzcan los costos del desarrollo de base y creen incentivos para su puesta en marcha. Pueden, además, construir alianzas con el sector privado, con las universidades, los medios de comunicación, las ONG y las fundaciones empresariales para fortalecer las capacidades de los sectores más pobres y abrir oportunidades que de otra manera les serían negadas.

Una variable determinante en la creación de estructuras de oportunidad para el desarrollo de base es el nivel de unidad/fragmentación de los grupos que detentan el poder político y, en general, de las élites dominantes. Cuando tales sectores muestran y mantienen una unidad monolítica, sin fisuras, su acción para mantener las estructuras de poder vigentes es mucho más eficaz y puede convertirse en un factor de restricción del desarrollo de base. Cuando, por el contrario, se modifica el mapa político-partidista, se multiplican los grupos de presión y de interés o se diluyen las coaliciones electorales y de gobierno, pueden surgir oportunidades más claras para que los sectores subordinados, especialmente los pobres, puedan penetrar las fisuras creadas y evitar que las élites neutralicen su acción. Como señalan Petesch, Smulovitz y Walton, la clave del éxito de estas iniciativas en momentos de fragmentación de las élites es la alianza que los sectores pobres pue-

den llevar a cabo con otros grupos sociales, por ejemplo, las clases medias, para llevar adelante su cometido en los escenarios públicos e incidir en el diseño de las políticas que los afectan¹⁹.

Desde el punto de vista institucional, tres condiciones parecen ser claves para el desarrollo de base: la primera es la descentralización política, como forma de distribución del poder a las colectividades regionales y locales. Un gobierno descentralizado es más sensible a las demandas y a las propuestas de los diferentes sectores sociales que un gobierno centralizado, más aún si existen los mecanismos de participación que permitan un acercamiento y un diálogo permanente entre gobernantes y gobernados. Los gobiernos intermedios y locales de la mayor parte de los países de América Latina no sólo tienen en sus manos la prestación de los servicios sociales, sino que conocen de cerca los problemas de la población y tienen en sus manos recursos para enfrentarlos. En tal sentido, la planeación y la gestión participativa de los recursos para satisfacer los derechos de la ciudadanía, en especial de los pobres, a través de políticas públicas enmarcadas en criterios de equidad y justicia social, se convierten en herramientas fundamentales para estimular el desarrollo de base.

La segunda condición es la estabilidad política. Esta constituye un referente de certidumbre para todos los actores del sistema político. Gobiernos inestables crean incertidumbres que impiden pensar en proyectos de largo plazo para el conjunto de la sociedad, tener credibilidad en los sistemas normativos y establecer alianzas público-privadas para el fortalecimiento de las organizaciones de base. Los interlocutores políticos se vuelven volátiles y, en consecuencia, se pierden los referentes que estimulan la inserción de las organizaciones de base en los escenarios públicos²⁰.

Finalmente, la capacidad de gestión de los gobiernos. Los estados tienen hoy un rol de liderazgo en la convocatoria a otros actores para la concertación, en la definición de objetivos estratégicos y en la regulación de la actividad de los demás actores (sociedad civil y mercado). Ello implica una alta capacidad de gestión y un fortalecimiento de las instancias gubernamentales para desempeñar ese rol. Esa capacidad significa que los agentes estatales posean las habilidades y los sentidos necesarios para administrar los recursos de manera efectiva, controlar los brotes de corrupción, implantar la ley como norma de conducta entre los ciudadanos, proteger los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, en especial los de los grupos más pobres de la población, y mantener una presencia permanente en el territorio que le otorgue legitimidad social y política.

Un último elemento del sistema político es el acceso a la justicia y a la ayuda legal²¹. El imperio de la ley un sistema judicial transparente, oportuno y ágil en su funcionamiento son importantes para proteger a los pobres. Una justicia administrativa transparente y accesible a los pobres, una buena educación legal y una justicia independiente constituyen condiciones favorables para el desarrollo de base.

¹⁹ PETESCH, SMULOVITZ y WALTON, op. Cit., p. 48.

²⁰ La inestabilidad del sistema político ecuatoriano, por ejemplo, se ha convertido para las Fundaciones empresariales y otros grupos que trabajan en ese país en un fuerte obstáculo, en la medida en que crea un nivel de incertidumbre que frena las iniciativas que, en circunstancias de mayor estabilidad, podrían tener un gran potencial para promover el desarrollo de base.

²¹ NARAYAN, Deepa, op. cit.

d. Disponibilidad y movilización de recursos

El desarrollo de base tiene un mayor despliegue si las personas y los grupos tienen acceso a los recursos necesarios para actuar de manera colectiva y encuentran las condiciones adecuadas para hacer uso de ellos. La superación de la pobreza a través del desarrollo de base implica necesariamente que los pobres tengan acceso a los recursos que les permitan acumular diversos tipos de capital (natural, físico, humano, cultural y social)²², cuyo aprovechamiento y control les permite ser protagonistas de su propio destino y realizar los proyectos de vida que forjan de manera individual y/o colectiva.

Los pobres, como cualquier otro sector de la sociedad, buscan obtener no sólo un ingreso material, sino también sentidos y capacidades sociales y políticas. En otras palabras, las decisiones sobre estrategias de mejoramiento de la calidad de vida están imbuidas de significado cultural y político. Se trata de por lo menos dos tipos de estrategias: unas, para acceder a recursos que satisfagan necesidades inmediatas; otras, para acumular activos en el tiempo que les permitan acceder a otras formas de vida para ellos y para las generaciones futuras.

Dos tipos de recursos son vitales para el desarrollo de base: los financieros y la información. Los recursos financieros permiten a quienes los controlan llevar a cabo una gran cantidad de programas y proyectos en favor del desarrollo de base. Todas aquellas acciones que impliquen potenciar recursos (constitución de fondos privados o mixtos, apalancamiento de recursos internacionales o cofinanciación de proyectos, por ejemplo) se convierten en oportunidad para el desarrollo de base. Las fundaciones empresariales cuentan con una cierta ventaja al tener asegurada una base de financiación de su actividad que les permite operar directamente proyectos, financiar entidades ejecutoras de proyectos de desarrollo, canalizar recursos adicionales, y realizar alianzas con otros actores públicos y privados para sumar fondos. El mercadeo social puede convertirse en una estrategia clave para incrementar esos fondos y hacerlos más productivos.

La información, por su parte, es poder. Los ciudadanos informados, como indica Narayan²³, están mejor dotados para aprovechar sus capacidades y las oportunidades del entorno, acceder a bienes y servicios, negociar con otros actores sociales y vigilar el desempeño de las autoridades y de los agentes públicos. Ello otorga una gran importancia y un gran poder a las tecnologías de información y comunicación.

Este es un tema aún no suficientemente explotado por las fundaciones y por las organizaciones de base en su real alcance y dimensión. Es una de sus principales debilidades. En ese campo, las distancias son enormes. Hay organizaciones que manejan importantes volúmenes de información, mientras otras no. Estas últimas, por supuesto, van quedando a la zaga y pierden oportunidades para intervenir en cualquier tipo de proceso (económico, social, cultural, político, ambiental).

²² BEBBINGTON, Anthony, *Livelihoods and resource accessing in the Andes: desencuentros in theory and practice* (mimeo).

²³ Op. cit.

Sin duda, Internet se ha generalizado poco a poco y es creciente el número de usuarios de la autopista de la información. Sin embargo, no existen aún estrategias y programas definidos por ninguno de los actores del desarrollo de base para socializar las nuevas tecnologías de información y ponerlas a su servicio. Igual cosa puede decirse de los gobiernos locales en la mayoría de los países de la región: con pocas excepciones el gobierno electrónico sigue siendo una apuesta de futuro más que una realidad actual, especialmente en América Latina.

La producción de información en estos países no es poca. El Estado la produce, aunque no suficiente; las universidades lo hacen y algunos sectores sociales (fundaciones, ONG, gremios y organizaciones sociales) también tienen esa capacidad. Sin embargo, son aún escasos los esfuerzos para que la producción de información obedezca a objetivos precisos y pueda tener un uso más eficaz. Hace falta producir sistemas estandarizados de indicadores que permitan comparar experiencias en el tiempo y el espacio. Tales sistemas serían de gran utilidad para el desarrollo de base pues permitirían generar líneas de base, establecer series de tiempo y observar el desempeño de los programas y proyectos. Como complemento, la difusión masiva de la información producida puede contribuir de manera importante al desarrollo de base, para lo cual la relación con los medios de comunicación e información, tanto los masivos como los comunitarios, se convierte en un punto estratégico del trabajo. De igual manera, los informes de gestión contribuyen a irradiar información sobre los proyectos realizados y los resultados obtenidos.

Otro recurso importante en esta línea es la realización de estudios de sistematización de experiencias y de investigación de procesos. Las universidades juegan un papel importante en ese terreno, como lo testimonian algunas de las fundaciones que tienen alianzas fuertes con centros académicos para la realización de estudios sobre desarrollo de base. Los estudios permiten miradas panorámicas, de largo alcance, interpretaciones sobre lo acaecido y dejan lecciones aprendidas que son fundamentales para el diseño de estrategias a futuro. La apropiación de fondos para la realización de investigaciones en los presupuestos de las fundaciones y de los gobiernos debe ser una prioridad a futuro, que tendrá efecto positivo sobre el desarrollo de base.

e. Entornos económicos

Algunas organizaciones de base han sido constituidas para llevar a cabo proyectos de generación de empleo e ingresos a través de actividades productivas. Son organizaciones dedicadas a la producción y comercialización de bienes y servicios, que destinan los ingresos generados en esa actividad esencialmente a la reproducción de las condiciones de existencia de sus miembros²⁴.

Esta actividad requiere un entorno económico y político-institucional que asegure la sostenibilidad de dichos emprendimientos. La pobreza y la vulnerabilidad no serán reducidas sin un crecimiento económico de base amplia alimentado por un conjunto de condiciones a las cuales los pobres

²⁴ Incluyen asociaciones de productores, cooperativas, grupos de artesanos, empresas asociativas de trabajo y otras iniciativas emprendidas por grupos de base para viabilizar o fortalecer sus propias condiciones de subsistencia.

puedan acceder en términos favorables. La experiencia muestra que dicho acceso no ha sido posible: los pobres a menudo son excluidos del acceso en igualdad de condiciones a las oportunidades económicas a causa de las normas y las políticas públicas que restringen el acceso a recursos, de la falta de información, de débiles conexiones a mercados, de discriminaciones culturales (por ejemplo, racismo) y de bajo acceso a crédito y a formas de organización empresarial.

En otras palabras, los objetivos del desarrollo de base deben ser convergentes con los del desarrollo económico local. Este "es el proceso en el que los interlocutores locales construyen y comparten el futuro de su territorio"²⁵. Las estrategias de desarrollo local buscan que los pobres aprovechen las oportunidades de su entorno para facilitar la creación de actividades empresariales, insertarse en cadenas productivas y de comercialización e incidir en las políticas públicas que favorezcan su emprendimiento.

El desarrollo económico local es función del capital social de una comunidad y, a la vez, lo fortalece. Como señalan Castelletti y Canzanelli, "en el nivel local es más fácil construir confianza entre los actores sociales y económicos debido a su proximidad y al interés común por el desarrollo del territorio. Se trata de comenzar con estrategias graduales, a través de las cuales la gente entienda que el desarrollo del territorio puede alcanzarse sólo a través de acciones conjuntas que redunden en beneficios para la colectividad"²⁶. Este planteamiento lo hizo Robert Putnam una década atrás en su análisis sobre el desempeño institucional de los gobiernos regionales en Italia. Según Putnam²⁷, es necesario invertir la hipótesis clásica según la cual el crecimiento económico produce desarrollo social. Para él, es el capital social (normas sociales, redes de reciprocidad y confianza) el que sienta las bases para el buen desempeño de las economías. La cooperación y la acción colectiva, en el marco de un clima de confianza, aseguran éxito en los emprendimientos económicos.

No basta, sin embargo, generar dinámicas colectivas para asegurar el éxito en las iniciativas económicas. Estas dependen también de la creación de un sistema en el que las redes de proveedores y de clientes, los servicios a la producción y los recursos humanos produzcan sinergias locales que permitan reducir la incertidumbre dando lugar a un concepto sistémico de competitividad. Así, el territorio se convierte en una fuente de generación de recursos estratégicos y de externalidades positivas para el funcionamiento de las empresas: "el territorio constituye el entorno que produce y mantiene las ventajas competitivas propias (conocimiento, capacidad de aprendizaje colectivo, potencial endógeno, capital social) (...) Territorios y entornos compiten y cooperan entre ellos, construyendo su propia ventaja competitiva. Esto beneficia a la economía nacional y global siempre y cuando la visión del desarrollo esté construida desde los territorios y no desde el nivel macro"²⁸.

²⁵ CASTELLETTI, Oswaldo y CANZANELLI, Giancarlo, "Estrategias e instrumentos para el desarrollo local en la era de la globalización", en Revista Opera, Volumen 5, N° 5, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005, página 6.

²⁶ Ibid, página 7.

²⁷ PUTNAM, Robert, *Para hacer que la democracia funcione*. Caracas, Gala, 1994.

²⁸ CASTELLETTI y CANZANELLI, op. cit, página 9.

Este planteamiento se inspira en la convicción de que el desarrollo es esencialmente endógeno, es decir, parte de las capacidades locales (individuales y colectivas), de la potencialidad de los recursos y de la sinergia entre tales elementos. El desarrollo endógeno articula capital físico, humano, social e institucional. En ese contexto, la iniciativa de la gente es factor decisivo:

“La inclusión de los pobres hace necesario crear un clima de confianza y de autoestima que estimule su vinculación al proceso. Esto tiene que ver con dos elementos, el primero está relacionado con el empoderamiento de sus capacidades, y el segundo con su participación activa en todos los procesos. Si la gente participa en la formulación de las estrategias de desarrollo local (y en el ámbito local la participación es efectiva); en la definición de las prioridades que a su parecer valorizan de manera competitiva el capital productivo del territorio; en la definición de las formas y la organización de los servicios necesarios (que no pueden ser definidos en un ámbito centralizado), podría reconocer el poder con el que puede contar y, paulatinamente aprendería estrategias que abandonan las formas tradicionales de asistencia social para abarcar dinámicas autocentradas”²⁹.

Pero esa participación de la gente en la definición de estrategias de desarrollo local no alcanza sus metas si no existe una estructura de oportunidades en el entorno que permitan ponerlas en marcha dichas estrategias. Tal estructura alude al sistema de elementos económicos, ambientales, socioculturales y políticos que potencian las capacidades locales y dan salida a la iniciativa local. Pueden ser descritos de la siguiente manera³⁰:

- Capital físico. Se refiere al potencial económico local y a la infraestructura existente: cadenas de valor competitivo, ventaja competitiva territorial, cooperación y competencia, proximidad y economías de escala, servicios integrales, vías, equipamientos y servicios.
- Capital humano. Está conformado por el patrimonio de inteligencia y conocimiento existente en una sociedad en un momento determinado. Incluye la investigación y la innovación, la calificación del recurso humano, los acumulados de conocimiento colectivo, los aprendizajes individuales a partir de la experiencia, las redes de conocimiento (vinculación entre universidades, centros de investigación, instituciones públicas y privadas y comunidades locales) y el conjunto de posibilidades que garantizan un buen estado de salud y perspectivas de futuro para la sociedad en su conjunto (“seguridad social”).
- Capital social. Alude a las redes de relaciones entre los actores locales en conexión con actores externos, lo que permite aprendizajes colectivos, dinámicas de cooperación y solidaridad, visiones compartidas de futuro, relaciones de confianza y planeación participativa del desarrollo local.
- Capital financiero. Tiene que ver con las fuentes de inversión e incluye la coordinación de recursos, la gestión de proyectos, el acceso al crédito y la priorización de inversiones.

²⁹ Ibid., página 10.

³⁰ Idem.

- Capital político-institucional. Alude esencialmente a la iniciativa gubernamental y a la creación de alianzas público-privadas para la formulación y ejecución de políticas públicas que estimulen y propicien el desarrollo económico local y, en particular, el emprendimiento de los grupos más pobres de la población. Son medidas que inciden de manera sistemática en los factores de competitividad de cada territorio para la creación de cadenas de valor y el fortalecimiento de los demás componentes del entorno económico. A través de las políticas públicas el Estado puede estimular la producción y apoyarla mediante el acercamiento a los mercados, la definición de líneas de microcrédito, la oferta de incentivos fiscales, la seguridad y estabilidad jurídicas, la expedición de normas que estimulen la innovación, la difusión de información sobre mercados nacionales e internacionales o la asistencia técnica, por ejemplo. Castelletti y Canzanelli plantean cinco planos de actuación coordinada público-privada para el desarrollo económico local³¹:
 - o El entorno físico o *hardware* del desarrollo: infraestructuras de soporte y acogida de la actividad empresarial, viviendas, equipamientos sociales, servicios y renovación urbana.
 - o El *know how* empresarial o *software* del desarrollo: acciones destinadas a facilitar la información, valorizar los recursos humanos y mejorar la gestión de las actividades locales.
 - o La organización del proceso de dinamización u *orgware* del desarrollo: instituciones e instrumentos que permiten organizar el desarrollo local (organización del gobierno, agencias territoriales y otros dispositivos que configuran el diseño organizativo del desarrollo local).
 - o La financiación de las actuaciones prioritarias o *finware* del desarrollo: aspectos y mecanismos de financiación del desarrollo.
 - o La preservación del entorno ambiental o *ecoware* del desarrollo: acciones encaminadas a asegurar el crecimiento sostenible a través de una gestión adecuada del medio ambiente.

En una perspectiva más general, el capital institucional incluye también las normas y costumbres sociales, así como los imaginarios y los valores que propenden por el desarrollo con equidad.

2.2. LOS ACTORES Y SUS CONDUCTAS

Los elementos del entorno estructural e institucional operan como estructuras de oportunidad a condición de que existan actores que los articulen y los coloquen al servicio de los objetivos del desarrollo de base. Entre los actores relevantes cabe destacar los siguientes:

³¹ Ibid., páginas 14 y 15.

a. Actores gubernamentales

Se trata de los agentes estatales en los niveles nacional, intermedio y local que promueven el desarrollo de base a través de políticas públicas, programas y proyectos de desarrollo, fortalecimiento de organizaciones y redes sociales, diseño, montaje, reglamentación y operación de espacios públicos de participación y concertación y definición de normas que facilitan el acceso de los pobres a los recursos del entorno y movilizan recursos de diversa índole, especialmente financieros y de información a favor del desarrollo de base.

Se trata de actores permeables a las iniciativas de los pobres y dispuestos a responder por sus actuaciones (*accountability*) y a exponerse al escrutinio ciudadano. Están abiertos a la relación con organizaciones sociales, fundaciones y otros actores sociales en la mira de establecer convenios y realizar alianzas que potencien recursos, permitan el intercambio de experiencias y de saberes y articulen nuevas prácticas en el escenario público. Son actores con capacidad de gestión, con iniciativa propia y con una mirada integral del territorio y de las políticas públicas, que superan las prácticas clientelistas y actúan con cierta autonomía respecto a los grupos de poder, impidiendo que éstos capturen el Estado en favor de intereses privados.

No todos los actores gubernamentales poseen este perfil. Varios de ellos persisten en prácticas tradicionales o no cuentan con la suficiente capacidad de gestión para apoyar el desarrollo de base. Incluso, algunos se resisten a entrar en relación con los actores que promueven el desarrollo de base por no encontrar allí réditos políticos y electorales inmediatos o impactos económicos y sociales en el corto plazo. Las fundaciones juegan en esas circunstancias un papel importante en el apoyo de esos gobiernos, para fortalecerlos y establecer alianzas que permitan un mejor desempeño. Para ello tienen un activo muy importante: el reconocimiento de los gobiernos como socios respetables y la imagen positiva que tienen en la sociedad, lo que les otorga legitimidad y les asegura puertas abiertas en las entidades estatales.

Parecido rol pueden jugar los nodos nacionales de RedEAmérica. Su fortaleza reside precisamente en la capacidad que pueden desplegar para establecer un diálogo con los actores gubernamentales, tanto locales como nacionales, y unir esfuerzos para la definición de alianzas que faciliten el desarrollo de base, sea a través de la formulación de políticas públicas o de la canalización y potenciación de recursos financieros para la ejecución de programas y proyectos específicos.

El escenario privilegiado es el local. Es allí donde se llevan a cabo el mayor número de acciones de fortalecimiento de las organizaciones de base, lo que no excluye que otros niveles de gobierno se involucren en estas tareas, en especial cuando se trata de políticas macro que conciernen a niveles intermedios o nacionales. De todos modos, el gobierno local, por estar más cerca de los ciudadanos, se involucra con mayor frecuencia en estos escenarios, aunque no siempre toma la iniciativa. Es allí donde las fundaciones y los nodos nacionales pueden jugar un papel de primer orden.

b. Actores sociales

Esta categoría comprende una amplia gama de actores, como las organizaciones sociales, las ONG, las fundaciones empresariales, los gremios y sindicatos, las universidades, las iglesias, los medios de comunicación y otras agrupaciones interesadas en insertarse en el escenario público o en apoyar las tareas del desarrollo de base. Algunos de estos actores juegan papeles específicos. Por ejemplo, las universidades, por su vocación y su experiencia académica, pueden hacer un aporte relevante en materia de asistencia técnica, sistematización de experiencias e investigación de procesos. Pueden realizar tareas de acompañamiento a través de sus programas de extensión y, al mismo tiempo, participar en alianzas con otros sectores sociales o con gobiernos para promover el desarrollo de base.

Las fundaciones empresariales, por su parte, tienen fortalezas que les permiten ocupar un lugar importante en el escenario del desarrollo de base: en primer lugar, como ya se dijo, gozan en general de una muy buena reputación, dependiente en parte de la imagen corporativa de las empresas que las respaldan, lo cual constituye un activo importante para relacionarse con otros actores, incidir en las decisiones públicas y liderar alianzas. En segundo lugar, cuentan con una base de recursos que les permiten apalancar otros recursos adicionales, crear fondos privados o mixtos, ejecutar proyectos o financiarlos a través de otras organizaciones.

En tercer lugar, y como consecuencia de los dos rasgos anteriores, tienen una aceptable estabilidad institucional que les permite pensar en plazos medianos y largos, definir apuestas estratégicas y dar continuidad a los procesos, así los interlocutores (organizaciones de base, gobiernos, por ejemplo) cambien. Pueden, por tanto, ser actores articuladores en el tiempo y en el espacio. En esa medida, están en capacidad de asumir el importante papel de puente entre las organizaciones de base, otros actores sociales y el Estado, de manera que las primeras puedan acceder a recursos y participar en espacios claves para la consecución de sus objetivos.

Los nodos nacionales, en la medida en que articulan recursos de diversa naturaleza (de conocimiento, financieros, humanos, técnicos) y coordinan propósitos de acción, constituyen actores sociales de primer orden en la promoción de ambientes favorables. Lo mismo puede decirse de RedEAmérica, en la medida en que tiene la capacidad de diseñar estrategias de intervención para la creación de entornos que propicien el desarrollo de base, crear programas de cobertura regional y canalizar fondos de la cooperación internacional para la ejecución de dichos programas.

c. Actores políticos

Los actores políticos, (partidos, movimientos políticos y sus representantes en los organismos de representación política), aunque no tan visibles en los procesos de desarrollo de base, pueden ser un factor importante de creación de estructuras de oportunidad en la medida en que dentro de sus programas incluyan el desarrollo de base como una prioridad de su desempeño.

Ellos definen programas de gobierno y trabajan en la expedición de normas que pueden estimular o frenar, según sea el caso, el desarrollo de base. Son, por tanto, potenciales interlocutores de las organizaciones de base y de las fundaciones y otros actores sociales que trabajan en el fortalecimiento de las organizaciones de los pobres.

No todos los actores políticos están dispuestos a movilizar estructuras de oportunidad para el desarrollo de base, especialmente aquellos que siguen operando con esquemas tradicionales en el ejercicio de la política, basados en principios autoritarios, caudillistas, clientelistas o asistencialistas. Ellos pueden, incluso, convertirse en barreras para el desarrollo de base, interponiendo obstáculos de todo tipo (normativos, políticos, financieros). En esos casos, el trabajo de las fundaciones y de los nodos nacionales tiene que apuntar al estímulo de transformaciones culturales y de mentalidad de estos sectores para involucrarlos poco a poco en las nuevas dinámicas de articulación de esfuerzos para erradicar la pobreza.

d. Actores económicos

Son importantes para las organizaciones que adelantan proyectos productivos, de generación de empleo y de ingresos. Su desempeño se orienta hacia la obtención de lucro en el mercado, lo que puede permitirles, a partir de un concepto de responsabilidad social, convertirse en promotores del desarrollo de base. Incluso, por actuar en el escenario del mercado, no sólo manejan importantes recursos económicos, tecnológicos y de información, sino que controlan la oferta y demanda de bienes y servicios transables, lo que resulta de interés para los emprendimientos económicos de los pobres. En otras palabras, son un referente para tales emprendimientos, en tanto son potenciales clientes de sus productos. Son ellos quienes deciden comprar o no y, en última instancia, los que permiten una rotación de capital que permite generar medios suficientes de subsistencia para las familias involucradas en las empresas de los pobres.

Un segmento clave de este universo lo constituyen las empresas que patrocinan a las fundaciones. Tales empresas demuestran de entrada una sensibilidad social que obliga a tenerlas como aliadas permanentes para promover el desarrollo de base y para crear estructuras de oportunidad, especialmente en el campo económico.

El otro segmento está conformado por empresas y entidades con ánimo de lucro, del orden local, nacional o internacional, que en algún momento pueden tener una relación directa con el desarrollo de base, bien como posibles aliados para promover estructuras de oportunidad, bien como potenciales proveedores de insumos, tecnología y asistencia técnica para los proyectos productivos de los sectores pobres, bien como compradores de sus productos en el mercado.

Las fundaciones, los nodos nacionales y otras entidades similares pueden asumir un papel determinante en la tarea de convencer a los actores económicos –comenzando por los dueños de las fundaciones– de las bondades de ampliar el mercado a los productos de los pobres y obtener de esa operación ganancias suficientes; en suma, de que la inversión social es un elemento que contribuye a generar entornos competitivos para las empresas. En tal sentido, la ampliación de mer-

cados, la entrega de información, la búsqueda de proveedores y de clientes directos, la difusión de argumentos a favor de la inversión social son tareas que las fundaciones y los nodos pueden cumplir en relación con los actores económicos.

En ese terreno, RedEAmérica puede ejercer una función de alto valor en la sistematización de experiencias de desarrollo local, en la formulación de estrategias que orienten el desempeño de los actores económicos y, en particular, de aquellos interesados en convertirse en mercado para los productos de las empresas de los grupos pobres de la ciudad.

e. Las alianzas y las redes³²

Un actor fundamental en la creación de estructuras de oportunidad para el desarrollo de base son las alianzas y las redes³³. Pueden tejerse entre organizaciones de base, entre estas últimas y otros actores sociales (ONG, universidades, fundaciones, gremios, por ejemplo) y con actores económicos y políticos³⁴. Su objetivo es potenciar recursos de diversa índole, especialmente económicos y de información, maximizar los saberes que aportan cada uno de los miembros e incorporar nuevas prácticas a las que cada uno de los integrantes conoce y desarrolla.

Las alianzas y las redes se convierten en actores en la medida en que adquieren identidad propia, más allá de la de sus gestores, y definen objetivos y modos de actuación específicos. A diferencia de otros actores, tienen influencia y producen impactos significativos en las áreas de su actuación, precisamente porque logran potenciar recursos y unir esfuerzos. Es esa la razón por la cual se multiplican con ritmo acelerado y se convierten en uno de los actores más visibles del desarrollo de base.

Una condición fundamental es que, si bien deben adquirir una identidad propia, las redes y alianzas no pueden anular la identidad de sus integrantes. Por el contrario, uno de los requisitos para que una alianza sea fuerte y logre trascendencia en el escenario público es que no sólo mantenga sino que refuerce la identidad y, por tanto, la autonomía de sus integrantes, de manera que cada uno de ellos siga adelantando por su cuenta sus propios procesos e impulsando sus particulares dinámicas.

El factor clave de las redes y las alianzas es la confianza mutua, activo difícil de conseguir en sociedades guiadas cada vez más por criterios individualistas y de competencia feroz. La confianza generalizada, es decir, la que se genera entre extraños, es un activo cultural, fuente de capital social, que implica el desarrollo de experiencias frecuentes de relacionamiento entre las partes. En una óptica exclusivamente racional, la confianza entre extraños no se produciría, pues cada quien, al

³² Las alianzas y las redes pueden ser miradas como actores que intervienen en escenarios específicos para el logro de determinados propósitos, o como estrategias desplegadas por actores individuales para llevar a cabo con mayor energía y eficacia su acción. En este apartado, son entendidas como actores.

³³ La diferencia entre alianzas y redes radica en el hecho de que las primeras son menos permanentes que las segundas, así sus propósitos sean similares.

³⁴ Los nodos nacionales de RedEAmérica son en sí mismos redes de fundaciones que actúan en el escenario local, regional o nacional.

desconocer a sus contrapartes, produciría más bien una actitud de desconfianza. Se requiere por tanto una reiteración de experiencias de actuación conjunta y experiencias previas de cada contraparte, para que la confianza se vaya construyendo y solidificando. Significa ello que la confianza no es un punto de partida, sino de llegada y que, por tanto, es preciso construirla y protegerla.

En países como los nuestros, la experiencia de trabajo en red y, en consecuencia, de construcción de confianzas, es débil. Con pocas excepciones, la lógica dominante en las relaciones entre actores tiende a ser corporativa, en el sentido de que antepone el interés particular a los intereses colectivos. De esa forma, la relación tiende a tomar un cariz utilitario. Romper ese esquema cultural no es fácil y sólo puede ocurrir a través de la experiencia, es decir, de la comprobación de los resultados positivos del trabajo en común, por encima de apetitos particulares.

En esa perspectiva, la distinción de niveles micro, meso y macro de articulación de actores es relevante. En el nivel micro, se construyen relaciones interpersonales y de pequeños núcleos, que constituyen la base para articulaciones más abiertas con "otros" diferentes. Para efectos de la creación de estructuras de oportunidad, los niveles pertinentes de relación son el meso y el macro. El primero permite establecer relaciones horizontales, generalizadas, con "extraños", así compartan campos de actuación. De esa manera, los grupos sociales pueden ampliar su acceso a recursos y participar de forma más efectiva en procesos de desarrollo local.

En el nivel macro se buscan articulaciones verticales, con actores económicos o con agentes públicos estatales. En ese campo, la generación de confianza y de redes de reciprocidad no es fácil y tiene que superar obstáculos culturales de no poca monta. Sin embargo, es la experiencia sobre las bondades de la articulación en alianzas y redes lo que genera la confianza y el único camino para consolidarlas.

Lo cierto es que a través de estas formas es posible construir miradas estratégicas compartidas sobre los universos de intervención y diseñar actuaciones de mediano y largo plazo que no sería tan fácil producir a partir de iniciativas aisladas de personas u organizaciones. Esa es una de las ventajas de las redes y las alianzas y una de las razones por las cuales constituyen una de las estrategias más frecuentes para desarrollar el trabajo de base.

Las redes de colaboración locales deben atender tres tipos de exigencias³⁵:

- **Legitimidad:** constituirse como esfera orientada al desarrollo y a la reducción de la pobreza, abierta a la participación de todos los sectores, capaz de sumar fuerzas como gestora de políticas públicas, sin pretender sustituir al Estado en sus funciones.
- **Efectividad:** funcionar como un dispositivo no burocrático, permeable a la formación de nuevas alianzas, eficiente para diseminar información y eficaz para movilizar y optimizar recursos.

³⁵ Eliana Ribeiro de Souza Ribas y Fabio Barbosa Ribas Jr., op. Cit., página 22.

- **Sostenibilidad:** definirse como proceso permanente y auto-regulado, respetando la identidad y la autonomía de cada organización y promoviendo la auto-evaluación de la red como mecanismo de participación.

El desarrollo de base puede sacar un amplio provecho de la articulación orgánica de los mejores recursos de cada actor, siempre y cuando dicha articulación esté orientada hacia el mismo propósito colectivo. Ello supone comprender las lógicas que inspiran la conducta de cada uno de dichos actores, y crear las condiciones para que interactúen y coordinen su acción.

Las anteriores consideraciones permiten ponderar el papel que pueden jugar los nodos nacionales y RedEAmérica en la creación de estructuras de oportunidad para el desarrollo de base, pues son redes que potencian recursos y pueden tener una influencia de gran magnitud en lo económico, social y político a favor del desarrollo de base. Los nodos y la Red trascienden la acción de las fundaciones tomadas individualmente y permiten proyectar su trabajo a escalas inalcanzables para cada una de ellas por sí solas. De ahí la importancia que adquiere el fortalecimiento de los nodos nacionales y de RedEAmérica como actores del desarrollo de base y como parte de los entornos que lo favorecen.

3. LAS ESTRATEGIAS

En esta sección se propone un conjunto de estrategias encaminadas a generar ambientes favorables para el desarrollo de base³⁶. Su implementación permite a las fundaciones, a los nodos nacionales y a RedEAmérica desarrollar en su respectivo contexto un conjunto de acciones orientadas a crear estructuras de oportunidad, para que el trabajo de desarrollo de base pueda producir efectos concretos –desde el punto de vista del incremento de las capacidades de los sectores pobres para incidir en su entorno– y lograr mejores condiciones de vida, de convivencia y de democracia.

Las estrategias han sido agrupadas en cuatro categorías:

- Movilización de recursos financieros para el desarrollo de base
- Incidencia en el espacio público
- Creación de entornos económicos favorables
- Análisis y difusión de modelos de intervención y buenas prácticas.

3.1. MOVILIZACIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS PARA EL DESARROLLO DE BASE

La movilización de recursos financieros es una condición necesaria, aunque no suficiente, para promover el desarrollo de base. Las fundaciones, a diferencia de las ONG y de otro tipo de entidades similares, tienen una base financiera asegurada por las empresas que las crearon, lo que constituye un punto de partida importante para apoyar las iniciativas comunitarias. A través de esta

³⁶ Algunas de estas estrategias hacen parte de la práctica habitual de las Fundaciones. Otras no están aún integradas a su quehacer, pero caben dentro de la lógica del desarrollo de base.

estrategia, las fundaciones y los nodos nacionales pueden destinar, canalizar, apalancar y articular recursos para promover el desarrollo de base, por vías muy diversas. Lann Nobis, por ejemplo, utiliza tres mecanismos para movilizar recursos: la propia empresa, la cooperación internacional y la conformación de alianzas con otras entidades. Parte de las utilidades de la empresa son invertidas en los programas dirigidos a la comunidad. Con esos recursos logran acceder a otros recursos o aunar esfuerzos con otras entidades para la financiación de proyectos.

Pueden mencionarse las siguientes modalidades de acción para la movilización de recursos:

Canalización de recursos de agencias nacionales e internacionales de cooperación

Una tarea central de las fundaciones, de los nodos y de RedEAmérica es la formulación y presentación de proyectos de desarrollo de base para canalizar un importante volumen de recursos de entidades de cooperación nacionales o internacionales. La mayor parte de las fundaciones que pertenecen a la Red acuden a esta estrategia y, más aún, han dado un paso adelante en la formulación de proyectos conjuntos a través de la Red para solicitar recursos a diversas entidades.

Las agencias financiadoras ven con buenos ojos este tipo de acciones por dos razones: en primer lugar, porque saben que existe una base económica inicial de contrapartida que potencia los recursos de uno y otro lado; en segundo lugar, porque tienen una cierta confianza en el sector fundacional como operador directo o indirecto de tales recursos, basada en los resultados generalmente positivos obtenidos en experiencias anteriores. Esta segunda razón tiene más peso cuando la contraparte de las agencias de cooperación no es cada una de las fundaciones, sino los nodos nacionales o la Red en su conjunto. Prácticamente todas las adscritas a RedEAmérica elaboran proyectos para presentar a agencias de cooperación, por ejemplo la IAF o la NED. Incluso la Red como tal ha gestionado recursos para programas de amplia cobertura en varios países.

Apoyo a organizaciones no gubernamentales que promueven el desarrollo de base

No siempre las fundaciones actúan como operadoras directas de los recursos propios o de la cooperación. Un grupo importante de ellas trabaja con organizaciones no gubernamentales que poseen una cierta experiencia en tareas específicas dentro de un proyecto –por ejemplo la capacitación en temas particulares– o que pueden ejecutar la totalidad del proyecto, convirtiéndose en operadoras directas de los recursos para el desarrollo de base. Mediante un convenio o contrato, las fundaciones logran los servicios de estas organizaciones, les transfieren los recursos correspondientes y, posteriormente, evalúan el proceso y los resultados.

El Consorcio para el Desarrollo Comunitario y el Fondo Focus, patrocinado este último por varias fundaciones colombianas, son ejemplos de esta estrategia. En ambos casos, las ONG contratadas adelantan tareas de fortalecimiento de las organizaciones de base en diferentes campos, mientras que las fundaciones aportan recursos y supervisan la marcha de los proyectos³⁷. De

³⁷ VILLAR, Rodrigo, op. cit., página 16.

esa manera, se crea una sinergia entre fundaciones y ONG que reporta muchos beneficios para los proyectos de desarrollo.

*Creación de instituciones intermedias de apoyo al desarrollo de base*³⁸

En ocasiones, resulta conveniente para las fundaciones crear entidades intermedias a través de las cuales ejecutar recursos, dado que por diversas razones no pueden asumir algunas actividades (capacitación, manejo directo de fondos, acompañamiento a organizaciones sociales). Generalmente, estas entidades son el fruto de alianzas con instituciones privadas, universidades u organizaciones sin ánimo de lucro que comparten los objetivos del desarrollo de base. De nuevo, el Consorcio para el Desarrollo Comunitario en Colombia es un ejemplo de este tipo de estrategia.

*Mobilización de recursos públicos y privados*³⁹

Otra estrategia es la movilización de recursos de entidades públicas y privadas, bien sea a través de programas compartidos con otras fundaciones y entidades similares o de la firma de acuerdos o convenios con entidades gubernamentales. Aquí es fundamental la construcción de redes y alianzas que promueven lo que John Durston llama el capital social societal⁴⁰, es decir, el volumen de confianza y tejido social que cada sociedad es capaz de acumular como activo propio. La existencia de redes sociales fuertes que apoyen el desarrollo de base puede convertirse en un factor clave para la creación de estructuras de oportunidad para el desarrollo de base.

Las alianzas y los nodos nacionales no solamente son útiles para movilizar recursos, también pueden ser un vehículo para maximizar saberes e incorporar nuevas prácticas a los programas de apoyo a las organizaciones comunitarias. Sin embargo, en el campo de la movilización de recursos pueden jugar un papel decisivo; la idea es sumar fortalezas, incluso desde visiones y posturas diferentes, siempre con el objetivo de promover el desarrollo de base. Las redes y alianzas que articulan el trabajo de las fundaciones permiten en la mayoría de los casos el desarrollo de proyectos estratégicos que pueden tener un mayor impacto que los realizados en forma individual⁴¹.

Las redes pueden ser informales, transitorias o *ad hoc*, caso en el cual no requieren de una mínima institucionalidad. Se acude a la relación de mutua confianza. Sin embargo, la mayoría de las veces estos acuerdos de acción conjunta se formalizan a través de instancias más institucionales, como los comités consultivos de proyectos, comités de gestores o los convenios de cooperación, por ejemplo, especialmente cuando se trata de acuerdos y convenios con entidades gubernamentales. Acesita cuenta con redes en los tres niveles, con las prefecturas, con organizaciones sociales y con entidades afines, y su apuesta apunta a fortalecer el capital social. En el nivel micro trabajan

³⁸ Ibid., página 17

³⁹ Idem.

⁴⁰ DURSTON, John, El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural, Santiago de Chile: CEPAL, 2002.

⁴¹ Esta estrategia la utilizan permanentemente las Fundaciones EPSA, Corona, Arcor Argentina, Andes Cajamarca, Arcor Brasil, Holcim Brasil, Belgo Mineira, Otacillo, Huancavilca y Minetti.

por fortalecer las relaciones interpersonales y a las personas; en el nivel meso, por robustecer las relaciones entre las organizaciones.

Un ejemplo relevante es el de la Fundación Otacilio Coser, la cual posibilitó la conformación de una alianza entre el Movimiento Vida Nueva de Villa Velha, la Compañía Portuaria de Villa Velha, el Núcleo de prácticas Casa de la Mujer, Nuestra Casa Señora de Lourdes y el Foro Permanente de Bacia de Río Aribiri con la misión de promover el desarrollo sustentable de la región.

Estas alianzas pueden derivar en la creación de fondos privados o mixtos para la ejecución de proyectos o en la cofinanciación de estos últimos, aunque en este caso aparecen dificultades, especialmente en el sector público, referidas a las interferencias de las burocracias en la ejecución de estas iniciativas, o en la entrega de fondos a terceros en forma de fideicomisos para su administración. De las 21 fundaciones encuestadas para este estudio, 18 manifestaron que han creado fondos mixtos o privados para la financiación de proyectos. Como práctica permanente lo hacen las fundaciones EPSA, Dibujando un mañana, Corona, Arcor Argentina, Falconbridge, Holcim Ecuador, Merced y Minetti.

Un ejemplo conocido es el de la Fundación Merced en México, la cual ha desarrollado una estrategia muy sólida de movilización de recursos de la empresa privada a través de lo que se podría llamar el *marketing* social, un esfuerzo por convencer a los donantes de que la inversión en el campo social es rentable. A través de dicha estrategia esta fundación ha aumentado significativamente el volumen de recursos que orienta al trabajo comunitario⁴².

“Juntos por la Educación” es una alianza entre Minetti y Arcor para mejorar las oportunidades educativas de la población infantil que pertenece a sectores con derechos vulnerados de Córdoba y el Gran Córdoba. En el mismo sentido, el Programa Compas es una alianza entre varias entidades argentinas, entre las cuales se encuentra Arcor. En Colombia, las alianzas han sido una tradición en los últimos años entre las fundaciones empresariales; vale la pena mencionar entre ellas la Alianza para la Superación de la Pobreza y el programa Focus⁴³.

3.2. FORTALECIMIENTO DEL ESPACIO PÚBLICO E INCIDENCIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Existe un consenso creciente sobre la importancia de la deliberación pública y de las políticas públicas en el desarrollo de base. Los programas que adelantan las fundaciones y los nodos nacionales en campos muy diversos no pueden desarrollarse al margen de las decisiones políticas, pues éstas crean las condiciones y definen las reglas que en última instancia regulan las actividades de fortalecimiento de las capacidades sociales de los más pobres. Más aún, la posibilidad de

⁴² Entrevista a funcionario de la Fundación Merced.

⁴³ RedEAmérica, por su parte, publicó el Manual “Acompañamiento y cofinanciación de procesos de desarrollo de base” y realizó un estudio sobre la movilización de recursos de la Red, que recogen la experiencia en este campo y la proyectan para su replicabilidad.

que estos sectores puedan acceder a recursos e incidir en el destino de su entorno va a depender, en parte, de la voluntad de los agentes gubernamentales para escuchar sus voces y del tipo de orientación de la gestión pública.

El desarrollo de base supone instituciones democráticas sólidas y estructuras gubernamentales que, en el marco de un *ethos* democrático, reconozcan la acción (económica, social, cultural y política) de los pobres como un ingrediente indispensable de las decisiones públicas. De ahí que una de las tareas principales de las fundaciones que hacen parte de la Red sea buscar los medios para insertarse, en función de contextos concretos, en el espacio público y tener algún grado de incidencia en las políticas públicas, de manera que éstas se conviertan en aliadas del desarrollo de base.

Esa línea inspira la acción de varias fundaciones. Por ejemplo, Arcor (Argentina) considera que el desarrollo de base es responsabilidad tanto del Estado como de la sociedad civil, por tanto, en el área de educación están propiciando espacios de concertación y deliberación para contribuir a la formulación de políticas y a la articulación de actores bajo un criterio de corresponsabilidad. Por su lado, la Fundación Camargo Correa, estimula y propicia la intervención de diferentes actores en espacios públicos de concertación, concretamente en el área de Educación. Su experiencia de articulación con el Estado, las organizaciones sociales, los actores económicos y políticos es significativa y ha dado resultados importantes. .

La Fundación Otacilio Coser incentiva la creación de espacios de deliberación sobre el desarrollo sustentable. Por ejemplo, ha propiciado la creación y el funcionamiento de una mesa de estudios, de debate y de intercambio de información y experiencias sobre el Desarrollo Local Integrado y Sustentable, de la cual hacen parte personas y organizaciones de la sociedad civil, autoridades locales y empresas. Este espacio permite examinar las estrategias aplicadas de desarrollo social y económico y las metodologías de trabajo, especialmente con los proyectos y programas apoyados por la fundación.

Para el fortalecimiento del espacio público, las fundaciones pueden poner en marcha las siguientes estrategias:

Incidencia en la formulación de políticas públicas

La incidencia en la formulación de políticas públicas parece ganar consenso como uno de los frentes de trabajo de las fundaciones para fortalecer el desarrollo de base. Así lo manifiestan en la encuesta y en las entrevistas realizadas las fundaciones Lann Nobis, Promigas, Falconbridge, Huancavilca, Microempresa y Desarrollo, Arcor Brasil, Dibujando un Mañana, Holcim Ecuador, Corona, Merced y Minetti, entre otras.

Sin embargo, existen dos posturas al respecto. La primera señala la necesidad de ser cautelosos en ese terreno y mantener a las fundaciones relativamente aisladas del tema. Se plantea la necesidad de conservar una neutralidad frente a los gobiernos y a las posiciones partidistas. En algunos casos, la inestabilidad política obliga a las fundaciones a mantenerse alejadas del mundo de las políticas públicas a fin de evitar ser arrastradas por el vaivén de los acontecimientos públicos. En

otros, prefieren apoyar a las organizaciones y darles asistencia técnica para que sean ellas las que establezcan el diálogo con el gobierno. Esa relación no significa que no haya posturas críticas respecto a las actuaciones gubernamentales. Las hay cuando hay que denunciar algo o señalar una conducta errada de los actores políticos.

La segunda opinión es clara en el sentido de la necesidad de que las fundaciones se proyecten como actores en el espacio público. Quienes así opinan están convencidos de que el impacto de su trabajo es mayor si inciden en la deliberación pública sobre temas de interés para el desarrollo de base o aúnan esfuerzos con el gobierno –en cualquiera de sus niveles– para la definición de políticas, particularmente en ciertos campos en los cuales esa definición es un factor decisivo para el trabajo con las organizaciones de base (por ejemplo, la educación). En ese caso, las fundaciones entienden que su labor tiene necesariamente una dimensión pública, que obliga a establecer el nexo con los actores gubernamentales.

Esta segunda opinión tiende a ser cada vez más acogida por las fundaciones. Son varios los miembros de RedEAmérica que han optado por esta estrategia de incidencia en el espacio público. La Fundación Arcor en Argentina entiende que es vital la relación con el gobierno en todos sus niveles para discutir los temas relacionados con la educación y promover tanto acciones gubernamentales como diseño de políticas en la línea que la fundación estimula en ese campo. Una labor parecida desarrolla la Fundación Empresarios por la Educación en Colombia, la cual promueve debates públicos sobre el estado de la educación y las acciones necesarias para su mejoramiento. Este trabajo tiene además como propósito sensibilizar a la opinión pública colombiana sobre la importancia del tema de la educación.

La Fundación Social ha llevado a cabo experiencias importantes en el diseño de planes municipales y departamentales de desarrollo con un fuerte ingrediente de participación ciudadana en varias ciudades del país. La Fundación Corona orienta buena parte de su esfuerzo hacia el escenario público local, a fin de incidir en decisiones gubernamentales relacionadas con el diseño de políticas de participación y con el seguimiento al desempeño de las autoridades públicas, a través de sus programas *Cómo Vamos* en varias ciudades del país.

La Fundación Esquel promueve en Ecuador los Foros de Interés Ciudadano y los diálogos sociales con el fin de involucrar a distintos actores de la vida local en la discusión de aspectos centrales del desarrollo. Es el caso de los foros sobre autonomía escolar y aquellos organizados para luchar contra la corrupción⁴⁴.

Relación con gobiernos para la promoción conjunta del desarrollo de base

El desarrollo de base no sólo requiere la deliberación pública y el diseño de políticas públicas acordes con sus objetivos, sino que exige en algunos casos el trabajo mancomunado con los distintos

⁴⁴ VILLAR, Rodrigo, op. cit., página 19.

niveles del gobierno. Dicha relación permite generar sinergias para la ejecución de proyectos desde una perspectiva integral. Además, ese tipo de cooperación horizontal permite un mayor impacto de los recursos de todo tipo empleados en los proyectos de desarrollo. El nivel local presenta ventajas, en razón de que el proceso de descentralización ha otorgado a los municipios un cierto margen de autonomía, competencias y recursos, lo que ha incrementado su capacidad de atender las demandas de su población, especialmente de los sectores pobres.

En esa perspectiva, Lann Nobis argumenta que su trabajo busca establecer relación con los gobiernos locales y posibilitar las sinergias entre las organizaciones de la comunidad y las autoridades locales. En el caso de definiciones concretas acompañan todo el proceso para garantizar los resultados e impactos esperados. Al respecto plantean que “los gobiernos locales son claves y por eso nos esforzamos en establecer alianzas con ellos para potenciar nuestros programas”.

Minetti también identifica como estrategia central la relación con los gobiernos locales. Su apuesta está cimentada en crear ambientes propicios para el desarrollo de base mediante la puesta en escena de los intereses gubernamentales y de la sociedad civil.

En Brasil, la Fundación Otacilio Cóser tiene claro que los resultados que obtengan pasan por la relación con los gobiernos locales, estatales y el gobierno federal. En materia de educación siempre trabajan con las autoridades por cuanto ésta es responsabilidad del Estado y, según ellos, los resultados efectivos se logran con la intervención activa de las autoridades por la magnitud del problema que aqueja a varios sectores de la población. Caso parecido es el de Acesita, para quien es clave mantener esa alianza con las autoridades públicas en diferentes instancias de gobierno.

Los obstáculos a este tipo de relación provienen de varios factores, especialmente de la desconfianza de las fundaciones hacia los actores estatales, de los problemas de clientelismo, corrupción y burocracia que aún atraviesan la acción gubernamental, de la poca valoración que tienen de la inversión social y de la ineficiencia característica de algunos gobiernos, especialmente en aquellos que muestran muy baja capacidad de gestión. Son afortunadamente obstáculos superables, en cuya eliminación las fundaciones y las propias organizaciones de base pueden jugar un papel de primera importancia. Para la Fundación Merced de México, a pesar de que establece relaciones con entidades del gobierno, prefiere fortalecer a las organizaciones sociales, empoderarlas para que ellas directamente establezcan relación con los gobiernos en la perspectiva de incidir en lo público.

No obstante, hay un consenso creciente sobre la necesidad de generar sinergias con los distintos niveles de gobierno, especialmente con los locales. Tal relación permite la ejecución de proyectos, la creación de fondos mixtos para la financiación de iniciativas de la población, la promoción de espacios de concertación local o el fortalecimiento de los existentes y la deliberación pública, por ejemplo. Las modalidades pueden ser diversas: la firma de convenios marco con los gobiernos locales para la ejecución de actividades conjuntas en favor del desarrollo de base; la creación de fondos mixtos; la creación de mesas de concertación y diálogo sobre temas de interés común; la ejecución conjunta de proyectos; la incorporación de representantes gubernamentales en instancias de manejo de los proyectos de desarrollo de base y el seguimiento a políticas públicas, entre las más relevantes.

Promoción de espacios de deliberación y participación y de las normas que los regulan

Una condición del desarrollo de base es la libertad para ejercer los derechos ciudadanos y contribuir a la construcción de lo público. Para ello, la acción de las Fundaciones, los nodos nacionales y la Red debe propiciar espacios públicos de deliberación y concertación. En este aspecto, la normatividad institucional sobre participación puede estimular el uso de tales espacios (mesas, audiencias, encuentros, foros, diálogos) y potenciar la relación entre actores.

Ahora bien, existen dos miradas sobre este asunto que conducen a estrategias diferentes: según la primera de ellas, la legislación existente en cada país define un conjunto de reglas de juego claras y estables que posibilitan el desarrollo de base. La existencia de espacios de participación como los comités, consejos, mesas de concertación o instancias de control social, por ejemplo, son factores que potencian la intervención activa de la ciudadanía y de las organizaciones de base en la deliberación y en la toma de decisiones públicas. La idea, en consecuencia, es que las fundaciones y los nodos nacionales contribuyan a difundir estas normas y promover el uso de los espacios existentes a través de la visibilización de buenas prácticas, la entrega de información por Internet u otros medios y acciones de pedagogía encaminadas a incrementar la participación de la ciudadanía y, en particular, de los sectores más pobres de la población en tales espacios. De hecho, en varios países las fundaciones tienen dentro de sus labores propiciar el conocimiento y utilización de estos mecanismos para la defensa de los derechos ciudadanos.

La mayoría de las fundaciones otorgan un valor significativo a la legislación sobre participación en sus respectivos países. De hecho, Andes Cajamarca, Arcor Argentina, Belgo Mineira, Smurfit, Restrepo Barco, Holcim Brasil, Falconbridge, Maranhao, Holcim, Otacilio Coser, Huancavilca, Merced y Belgo Mineira, le asignan una calificación alta en la encuesta aplicada para este estudio. En el caso de la Fundación Corona se advierte que una de sus herramientas centrales en su quehacer es la difusión, promoción y evaluación de las normas e instrumentos de participación ciudadana en todo el país y con mayor énfasis en Bogotá. Cuenta con varias investigaciones y publicaciones sobre la participación en Colombia y la planeación participativa en la capital.

En otros casos se argumenta que la normatividad es bastante laxa, por lo cual no es un referente claro de actuación y de definición de acciones para el desarrollo de base. Por ejemplo, Lann Nobis señala que en el Ecuador la normatividad tiene esa característica pero es un instrumento fundamental para generar desarrollo de base.

De igual forma, algunas normas encuentran en el momento de su aplicación obstáculos que impiden la participación ciudadana, sobre todo cuando ellas mismas contienen una gran cantidad de requisitos que desincentivan la participación y reducen la posibilidad de que las organizaciones de base incidan en asuntos de interés colectivo⁴⁵. En este caso, la estrategia de las fundaciones

⁴⁵ La Fundación Merced afirma que la legislación es necesaria pero que en algunas ocasiones se convierte en un obstáculo debido a la excesiva tramitología; según sus palabras es necesario contar con un “doctorado” para manejar el cúmulo de trámites que permiten acceder a recursos de los donantes.

y, sobre todo, de los nodos nacionales debe orientarse hacia la reformulación de la norma, su reglamentación –en caso de que no esté reglamentada–, o su flexibilización para adaptarla a circunstancias específicas. El criterio es que la norma se convierta en un instrumento al servicio de las tareas de desarrollo de base y no en un obstáculo para el logro de sus objetivos.

Las experiencias en este campo muestran que el impacto de estas iniciativas es bastante positivo, a pesar de las limitaciones que puedan presentar en su diseño y operación. En efecto, se propicia el fortalecimiento organizacional, se crean y fortalecen alianzas y redes, se incrementa la capacidad de la ciudadanía y de sus organizaciones para incidir en los asuntos públicos y se facilita el acercamiento entre las autoridades, la ciudadanía y las organizaciones privadas y públicas para la generación de confianzas y la acción conjunta en torno a problemas específicos de la población.

Desarrollo de programas de formación de funcionarios públicos

Aunque no es una práctica utilizada por todos los miembros de la Red, las fundaciones pueden contribuir a aumentar la capacidad de gestión de los gobiernos, especialmente en el nivel local, a través de la oferta de programas de formación y asesoría a funcionarios y funcionarias de entidades gubernamentales con el propósito de dejar capacidad instalada y sensibilizar a un sector clave del aparato estatal sobre las bondades del desarrollo de base y la necesidad de que emprendan acciones en esa línea, más allá de los imaginarios burocráticos que han dominado el panorama de la nómina estatal en América Latina. De esa manera se pueden superar barreras culturales y políticas que impiden una actitud más proactiva de los servidores públicos hacia las iniciativas de los pobres.

3.3. CREACIÓN DE ENTORNOS PARA LAS INICIATIVAS ECONÓMICAS DE LOS POBRES

Este grupo de estrategias puede integrar algunas de las anteriores en la mira de promover el desarrollo económico local y, en ese marco, facilitar el desarrollo de los emprendimientos económicos de los sectores pobres de la población. Estas estrategias son claves, no sólo para mejorar las condiciones de vida de las comunidades pobres y de sus organizaciones mediante iniciativas que conduzcan a generar empleo e ingresos, sino también para el conjunto de la sociedad, la cual puede beneficiarse de los productos y servicios derivados de su implementación. Pueden ponerse en marcha a través de la acción directa de las fundaciones para crear las condiciones (de infraestructura, económicas, financieras y de capital humano y social) que den salida a los emprendimientos económicos gestados por la población pobre, o bien a través de su incidencia en las políticas públicas.

A tono con lo señalado en la sección sobre los componentes de los ambientes favorables, las estrategias en este campo pueden ser las siguientes⁴⁶:

⁴⁶ Lo que sigue se basa en el artículo de Castelleti y Canzanelli, arriba citado.

Construcción y mejoramiento de la infraestructura de soporte a los emprendimientos económicos

Las fundaciones y los nodos nacionales pueden desarrollar e impulsar iniciativas dirigidas a gobiernos locales, intermedios y nacionales para que construyan o mejoren la infraestructura que da soporte a la actividad económica de las comunidades pobres: transporte, comunicaciones, recintos feriales, parques empresariales o tecnológicos, incubadoras de empresas, centros de servicios a las empresas, viviendas y equipamientos sociales.

En algunos casos, las fundaciones pueden contribuir a la construcción de algunas de esas infraestructuras, en asocio con otras entidades privadas y con agencias gubernamentales.

Difusión del know-how empresarial

La acción de las fundaciones en este campo puede orientarse a facilitar la información sobre saberes relacionados con la actividad empresarial y el desarrollo local. El objetivo consiste en fortalecer el capital humano de la localidad a través de la difusión de conocimientos y técnicas innovadoras en áreas específicas, que puedan mejorar los procesos productivos, la comercialización de productos, la gestión administrativa y el desarrollo empresarial. De igual manera, pueden canalizar asistencia técnica de muy diversas fuentes (universidades y centros de investigación, cooperación internacional).

La Fundación Polar, por ejemplo, lleva a cabo actividades de formación y asesoría técnica a organizaciones y grupos en cadenas agroproductivas que contribuyen a mejorar la calidad de vida, como son los casos de San Javier, Birongo y Sotillo. La Fundación Nobis, por su parte, promueve acciones de formación y asesoría con los pescadores artesanales con el propósito de mejorar su arte, fortalecer las organizaciones y brindar herramientas para su tecnificación y para el manejo de los recursos. En la costa caribe colombiana, la Fundación Restrepo Barco apoya a las empresas de economía rural a través de capacitación y asesoría a unidades pequeñas y medianas para generar mejores condiciones de empleo y autoempleo y, de esta forma, incidir en el mejoramiento de los ingresos. Hay también interesantes experiencias de tutoría de empresarios experimentados a pequeñas empresas que empiezan, impulsadas por la Fundación Social en Colombia.

Promoción de la infraestructura organizativa para el desarrollo económico local

Esta estrategia se refiere a la creación de todos los instrumentos e instituciones que configuran la dimensión organizacional de los procesos de desarrollo local y regional, desde la organización del gobierno (reformas administrativas) hasta el diseño y montaje de las agencias territoriales de desarrollo y de organizaciones sectoriales necesarias para dar soporte a los emprendimientos comunitarios.

Las fundaciones, en la escala local, y los nodos nacionales, en escalas regionales, pueden jugar un papel importante en distintos sentidos: planteando iniciativas de reforma de las organizaciones públicas y privadas existentes que se relacionan con la promoción del desarrollo local y, específicamente, del desarrollo de proyectos económicos de base; o bien creando entidades que sirvan de

soporte a estos últimos y les den proyección hacia mercados supra-locales. La Fundación Social, por ejemplo, ha promovido cadenas productivas en sectores de la confección fortaleciendo la capacidad de actuar colectivamente en el diseño, la producción y la comercialización.

Multiplicación de fuentes de financiamiento de los emprendimientos locales

Las fundaciones pueden financiar a través de capitales semilla algunas actividades de generación de ingresos de las comunidades de base, o bien pueden facilitar el acceso de esas iniciativas a líneas de microcrédito en condiciones favorables; o canalizar fuentes diversas de financiamiento (públicas y privadas, locales o supralocales, nacionales o internacionales) que permitan dar el primer impulso a esas iniciativas. Algunas de ellas han incursionado en ésta área: Lann Nobis, Fundación Polar y Restrepo Barco.

Apertura de mercados para los bienes y servicios ofrecidos por las empresas de los sectores pobres

Las fundaciones pueden también abrir mercados para los productos de las empresas comunitarias influyendo en los actores económicos para que abran el mercado a dichos productos; eliminando cadenas de intermediación a fin de que los productos lleguen directamente a los consumidores (personas, grupos, industrias); abriendo mercados internacionales y promoviendo el trueque y las economías de intercambio. En Chile, la Fundación Pehuén desarrolla proyectos de generación de ingresos en áreas de turismo, microempresas familiares, comercialización y manejo del ganado, entre otros. La Fundación Otacilio Coser, de Brasil, también incursiona en esta área, con la idea de crear escenarios para la producción mediante el apoyo a cooperativas, especialmente de mujeres.

Los instrumentos para la promoción del desarrollo económico local y de los emprendimientos de los sectores pobres de la población a través de las anteriores estrategias pueden ser diversos⁴⁷:

- a. *Agencias para el empleo*: permiten la articulación entre oferta y demanda de empleo en un territorio. Tienen funciones de acopio de información sobre las necesidades de empleo de las empresas y la oferta de mano de obra vigente, capacitación de la gente en materia laboral y aplicación de las regulaciones nacionales y locales.
- b. *Iniciativas locales para el empleo*: se trata de iniciativas de pequeña escala, producto de la concertación entre actores locales, a fin de identificar oportunidades laborales y nuevas iniciativas empresariales en un área determinada.
- c. *Centros de Información para las empresas*: son centros que difunden información sobre oportunidades derivadas de iniciativas nacionales o internacionales y brindan asistencia técnica para su aprovechamiento.

⁴⁷ Lo que sigue se basa en el artículo de Castelleti y Canzanelli, arriba citado.

- d. *Centros de servicios a las empresas*: son entidades mixtas de asistencia técnica, consultoría y servicios de comercialización, acceso al crédito y control de calidad.
- e. *Pactos territoriales*: son acuerdos entre actores públicos y privados de un territorio, destinados a favorecer el empleo, la reconversión productiva, la especialización territorial y la innovación. Estos pactos crean mecanismos de deliberación y seguimiento, en los que participan los actores involucrados.
- f. *Agencias de Desarrollo Local*: son entidades dedicadas a dar identidad y visión territorial de conjunto a las iniciativas de desarrollo local. Se caracterizan por la estabilidad y la sostenibilidad, rasgos claves para producir efectos de mediano y largo plazo. Deben ser autónomas de presiones políticas y responder más a opciones estratégicas del territorio. “El secreto de su éxito -afirman Castelletti y Canzanelli- reside en la relación entre las prioridades locales de producción y un servicio conjunto de crédito y asistencia técnica que permita, sobre todo a la población más desfavorecida, el acceso a la economía y al desarrollo empresarial de acuerdo con las prioridades identificadas”⁴⁸. Las agencias son uno de los instrumentos más potentes para crear ambientes favorables para los emprendimientos económicos, especialmente para los sectores de menores recursos y capital, y generan tejido empresarial local. Es el caso de la Agencia de Desarrollo de Nariño, promovida por la Fundación Social con las autoridades locales, universidades, iglesia, gremios, ONG y organizaciones sociales.
- g. *Incubadoras empresariales*: son lugares para que empresas recientemente establecidas puedan compartir servicios (oficinas, acceso a información, capacitación).
- h. *Centros de enlace universidad - empresa*: favorecen la prestación de servicios por parte de los centros académicos hacia su entorno territorial (capacitación, consultoría, investigación) y empresarial. Introducen nuevas tecnologías y favorecen la innovación.

3.4. DIFUSIÓN, VISIBILIZACIÓN Y RECONOCIMIENTO SOCIAL DEL DESARROLLO DE BASE

El desarrollo de base tiene una mayor probabilidad de lograr sus objetivos si cuenta con el reconocimiento social como una actividad legítima y deseable, que conviene no solo a los sectores pobres de la población sino al conjunto de la sociedad. Ese reconocimiento no surge necesariamente de manera espontánea, por lo que se requiere de agentes que lo promuevan. Las fundaciones pueden jugar un papel relevante en ese propósito mediante el desarrollo de estrategias como las siguientes:

Difusión de modelos de intervención y buenas prácticas

Las fundaciones pueden dedicar esfuerzos y recursos para divulgar buenas prácticas resultantes de experiencias concretas de desarrollo de base. Los enfoques conceptuales, las estrategias, las

⁴⁸ Ibid., página 17.

metodologías, los resultados y logros obtenidos en diferentes experiencias pueden ser dados a conocer no sólo para hacerles un reconocimiento público sino también para incentivar su utilización por parte de otras entidades u organizaciones y adecuar las experiencias a sus condiciones concretas con el fin de promover más acciones orientadas al desarrollo de base.

Una dimensión relevante de este tipo de iniciativa es la difusión de modelos de intervención, especialmente desde el punto de vista metodológico y de la constitución de redes y alianzas para el desarrollo de base. La sistematización de metodologías es uno de los aportes más valiosos que surgen de las experiencias, pues permiten la definición de modelos generales que pueden ser adaptados a casos específicos. Las fundaciones MInetti, Corona, Polar, Camargo Correa, Restrepo Barco, Social y Otacilio Coser, entre otras, cumplen dicha tarea en sus respectivos países. Un ejemplo emblemático es la experiencia desarrollada por el Fondo de Cofinanciamiento para Comunidades Urbanas, Focus, impulsado por la Fundación Corona en alianza con otras entidades. El interés capital es fortalecer las organizaciones comunitarias en sus aspectos internos y externos con el propósito de mejorar su calidad de vida. No sólo se brinda apoyo técnico sino también financiero para fortalecer la capacidad de gestión de las organizaciones a través de la formulación, aplicación y seguimiento de proyectos. Esta estrategia se ha difundido a través de sistematizaciones, publicaciones, participación en eventos y seminarios.

La Fundación Merced en México se preocupa por hacer conocer las experiencias y las buenas prácticas. Un mecanismo son los círculos de aprendizajes, entendidos como espacios para el intercambio y la sistematización de las diferentes experiencias en la perspectiva de que éstas aprendan de sus propios procesos y de las otras organizaciones.

Dos instrumentos para el desarrollo de esta estrategia son, de un lado, la creación de Bancos de Buenas Prácticas de desarrollo de base y, de otro, la creación de premios a experiencias exitosas. La Fundación Corona, por ejemplo, ha incursionado desde hace varios años en el otorgamiento de premios a las mejores prácticas de las organizaciones sociales en materia de desarrollo de base.

Difusión y comunicación del trabajo de las fundaciones y creación de imagen positiva de las tareas relacionadas con el desarrollo de base

Un frente de trabajo clave de las fundaciones y los nodos nacionales es la producción de información y la divulgación del trabajo que adelantan en materia de desarrollo de base. La información es útil para el desarrollo de los proyectos, pero puede también ser un insumo importante para la actividad de otros actores en campos de interés compartido. El intercambio de experiencias y de lecciones aprendidas constituye un insumo de alto valor para el desarrollo de base.

La divulgación de información (líneas de base, sistematizaciones, mapas de actores, resultados de investigación o documentación de procesos, por ejemplo) puede facilitar la consecución de recursos y de aliados que aporten fondos para invertir en programas de desarrollo de base. Además, constituye un vehículo que permite a la ciudadanía, especialmente a los sectores pobres, mejorar su conocimiento sobre el entorno.

Un trabajo que es preciso adelantar es la definición y uso cada vez más frecuente de un lenguaje asequible para la gente, en versiones amigables para que diferentes sectores de la población tengan la posibilidad de beneficiarse con esta información. Instrumentos de gran poder en esa dirección son las campañas de sensibilización ciudadana; el acercamiento con los medios masivos de comunicación; y el uso de otros medios como Internet.

Aunque algunas Fundaciones manifiestan debilidad en la producción de información, resaltan la necesidad de mejorar esos procesos. Falconbridge, Minetti, Corona, Merced, Belgo Mineira, Ace-sita y Arcor Argentina indican en la encuesta que estimulan en su trabajo la producción y difusión de información. Minetti socializa la información con el propósito de que diversas iniciativas en una misma área se conozcan y puedan establecer alianzas; la fundación produce información al servicio de sus programas y de las organizaciones involucradas.

La Fundación Corona visibiliza su trabajo con una fuerte promoción en medios de comunicación (prensa, televisión, página web) pero también con acciones que tienen como sustrato promover el desarrollo de base mediante premios, investigaciones, seminarios, talleres, conversatorios y publicaciones.

Promoción del cambio cultural

El desarrollo de base exige cambios culturales tanto en las organizaciones sociales, la ciudadanía y las organizaciones privadas como en las esferas gubernamentales. Es necesario contribuir a la transformación de determinadas concepciones y prácticas que han ganado terreno en diferentes sectores de la sociedad, especialmente entre los pobres; por ejemplo, aquellas ligadas a la cultura del asistencialismo, que niegan alternativas centradas en el desarrollo de capacidades, de autonomía y de sentidos de corresponsabilidad. En esa línea la Fundación Pehuén ha apoyado acciones tendientes a disminuir las prácticas asistencialistas y lograr que la actuación institucional promueva cambios tanto en las instituciones como en las organizaciones sociales.

Otro frente de trabajo tiene que ver con la superación de muchos de los males que afectan la gestión pública y que implican no sólo un cambio de conductas, sino una transformación de la escala de valores: la corrupción, el clientelismo, la burocratización de las decisiones, la gestión reactiva y no planificada, el corporativismo y la prevalencia de intereses particulares. Los miembros de la Red deben sumar esfuerzos para producir cambios significativos y permanentes en las actitudes y los imaginarios de los actores comprometidos con el desarrollo de base, de manera que valores como la solidaridad, la cooperación, el reconocimiento de la diversidad y la confianza se coloquen en lugar de privilegio en sus esquemas axiológicos y de conducta.

Cabe señalar que en el terreno del cambio cultural la Red como tal puede jugar un papel altamente relevante, como lo ha hecho hasta el presente. Una de sus funciones es precisamente la de generar aprendizajes, sistematizar y propiciar el intercambio de experiencias, encontrar nuevas modalidades de acción, propiciar la reflexión de las fundaciones y los nodos nacionales sobre el trabajo que realizan en sus respectivos entornos, en fin, sentar pautas para innovar propósitos, temáticas y metodologías que permitan avances reales en el diseño del desarrollo de base.

Promoción y apoyo a estudios e investigaciones

Los miembros de RedEAmérica son conscientes de la importancia de conocer las condiciones políticas, sociales, culturales y económicas del territorio específico en el cual están actuando. En ese sentido, una acción complementaria a su trabajo –y no por ello menos importante– es la realización de análisis, investigaciones y estudios sobre las áreas y actividades de su interés. Una preocupación suya debe ser, en consecuencia, la consecución y destinación de fondos para llevar a cabo estudios de sistematización e investigación sobre temas ligados a su quehacer cotidiano.

No todas las fundaciones cumplen con esta tarea; incluso ellas mismas señalan esa debilidad y la necesidad de estimular este tipo de acciones. Arcor de Argentina no efectúa directamente las investigaciones sino que establece convenios con las universidades para desarrollar esta tarea. Las fundaciones brasileras aducen que la investigación es un instrumento necesario y vital para el trabajo que adelantan en materia de desarrollo local; por tal razón, su trabajo cada vez más se encauza a realizar o hacer posible la investigación. Reconocen que es un camino que cada institución debe transitar con mayor intensidad. Pero no es un camino fácil, por ejemplo Acesita indica que aún no cuentan con una batería bien definida de indicadores sociales y que su trabajo debe desligarse un poco de la mirada particular e incursionar en ópticas más macro. En ese campo RedEAmérica tiene un gran potencial pues puede movilizar recursos para realizar estudios en esa dirección. Ha venido ganando capacidad de interlocución con agencias financiadoras y debe en el futuro incrementar las actividades de investigación.

La alianza con las universidades y centros de investigación, ONG y consultores es una forma adecuada de concretar este propósito. Varios son los productos que pueden obtenerse en el marco de esta estrategia:

- El mapa de actores sociales y políticos que intervienen en un territorio concreto, las relaciones que establecen entre sí y las acciones que despliegan. Interesa identificar quiénes pueden ser aliados para crear las sinergias que permitan promover proyectos de desarrollo de base.
- El mapa de percepciones de la población sobre el trabajo que realizan las fundaciones y su incidencia en el desarrollo de base. Este es un punto central debido a que las éstas deben valorar los resultados y los impactos que producen en su entorno. Los estudios pueden dar cuenta del papel que cumplen y de los correctivos por introducir para cumplir con los propósitos preestablecidos.
- La producción de líneas de base y de series históricas sobre variables determinantes del desarrollo de base
- la sistematización de experiencias que permita definir metodologías y derivar lecciones aprendidas de procesos
- la interpretación de procesos de mediana y larga duración, para identificar impactos de la acción desarrollada en universos específicos.

La Fundación Otacilio Cóser muestra un trabajo relevante en algunas de esas direcciones: contribuye al debate y análisis del tema de desarrollo local integrado y sustentable en Brasil, concretamente en la región de Bacia del Río Aribirí, Vila Velha. El programa Verde Vida ha tenido como ejes de trabajo la elaboración del diagnóstico socioeconómico y ambiental de la región, así como la identificación de potencialidades y desafíos.

Un instrumento adecuado para promover la actividad investigativa, que ya es utilizado por algunas fundaciones, es la asignación de becas a investigadores jóvenes interesados en el desarrollo de base y sus contextos. En esa línea pueden también hacer un aporte los círculos de aprendizajes para el intercambio de experiencias y su sistematización, tal y como lo ratifica la experiencia de la Fundación Merced.

3.5. LAS ESTRATEGIAS, LOS COMPONENTES Y LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO DE BASE

¿Cómo se relacionan estas estrategias con los componentes de los ambientes favorables y con los objetivos del desarrollo de base? La tabla 1 muestra la relación con los componentes examinados en la primera parte del documento. La tabla muestra que las estrategias más relevantes para la creación de ambientes favorables son las de movilización de recursos para el desarrollo de base, la promoción de espacios públicos de deliberación y concertación y de las normas que regulan su uso y, finalmente, la promoción del cambio cultural. Estas estrategias son las que mayor incidencia tienen en los componentes de las estructuras de oportunidad del desarrollo de base. Combinan tres elementos centrales: los recursos, especialmente los económicos, la deliberación pública y las cosmovisiones.

En segundo lugar se destacan otras cuatro estrategias por su impacto en los componentes: la relación con los gobiernos para promover el desarrollo de base, la implementación de la infraestructura organizativa para el desarrollo económico local, la multiplicación de fuentes de financiación para los emprendimientos económicos de los grupos pobres de la población y la creación de una imagen positiva del trabajo de las fundaciones y, en general, de las tareas relacionadas con el desarrollo de base.

La tabla también permite identificar cuáles de los componentes de los ambientes favorables se vuelven relevantes a partir de la implementación de las estrategias: en primer lugar, los actores gubernamentales y las redes y alianzas son los actores claves para la creación de estructuras de oportunidad para el desarrollo de base. En segundo lugar, los actores económicos, piezas centrales del desarrollo local y del desarrollo de base –no únicamente en lo que atañe a los emprendimientos económicos. Finalmente, el componente de recursos y los actores políticos, que se destacan como consecuencia de la importancia que los ambientes favorables otorgan al espacio público.

Tabla 1. RELACIÓN ENTRE LAS ESTRATEGIAS Y LOS COMPONENTES DE LOS AMBIENTES FAVORABLES PARA EL DESARROLLO DE BASE.

ESTRATEGIAS	CONDICIONES ESTRUCTURALES E INSTITUCIONALES							ACTORES Y SUS CONDUCTAS				
	Esquemas valorativos	Normas sociales	Apertura Sist. Pol.	Disp. de recursos	Entorno económ.	Gubern.	Sociales	Polít.	Económ.	Redes y Alianzas		
1. Movilización de recursos financieros para el desarrollo de base												
Canalización de recursos de agencias nacionales e internacionales de cooperación				X	X	X				X		
Apoyo a organizaciones no gubernamentales que promueven el desarrollo de base				X	X		X		X			
Creación de instituciones intermedias que apoyan el desarrollo de base				X			X			X		
Movilización de recursos públicos y privados			X	X	X	X	X	X	X	X		
2. Fortalecimiento del espacio público e incidencia en políticas públicas												
Incidencia en la formulación de políticas públicas		X	X			X	X	X		X		
Relación con gobiernos para la promoción conjunta del desarrollo de base	X	X	X	X		X		X		X		
Promoción de espacios de deliberación y concertación y de las normas que los regulan	X	X	X			X	X	X	X	X		
Programas de formación de funcionarios públicos	X		X			X		X		X		
3. Creación de entornos para las iniciativas económicas de los pobres												
Construcción y mejoramiento de la infraestructura de soporte a los emprendimientos económicos			X	X	X	X		X	X			
Difusión del <i>know-how</i> empresarial	X				X	X		X	X	X		
Promoción de la infraestructura organizativa para el desarrollo económico local			X	X	X	X		X	X	X		

Continúa en la siguiente página >>

Una de las preguntas más frecuentes sobre el trabajo de creación de estructuras de oportunidad para el desarrollo de base es la referida al papel que pueden jugar las fundaciones, los nodos nacionales y la Red en la implementación de las estrategias. Esta pregunta conduce a la definición de un nuevo sentido de los niveles de intervención, esta vez mirados desde las escalas institucionales: las fundaciones consideradas de manera individual (nivel micro); los nodos, que ya implican un nivel meso de interacción entre las fundaciones; y, finalmente, la Red como nicho de sinergias y de articulaciones para el trabajo de las fundaciones (nivel macro). La tabla 2 dibuja la relación entre las estrategias para la creación de ambientes favorables y estos tres niveles de acción y articulación institucional.

Continúa en la siguiente página >>

TABLA 2. LAS ESTRATEGIAS PARA LA CREACION DE AMBIENTES FAVORABLES Y LAS ESCALAS DE ACCION INSTITUCIONAL

ESTRATEGIAS	FUNDACIONES	NODOS POR PAIS	RED
1. Movilización de recursos financieros para el desarrollo de base			
Canalización de recursos de agencias nacionales e internacionales de cooperación	2	2	3
Apoyo a organizaciones no gubernamentales que promueven el desarrollo de base	3		
Creación de instituciones intermedias que apoyan el desarrollo de base	3	2	
Movilización de recursos públicos y privados	3	3	3
2. Fortalecimiento del espacio público e incidencia en políticas públicas			
Incidencia en la formulación de políticas públicas	2	3	
Relación con gobiernos para la promoción conjunta del desarrollo de base	3	P	
Promoción de espacios de deliberación y de concertación y de las normas que los regulan	3	P	
Desarrollo de programas de formación de funcionarios públicos	2	P	P
3. Creación de entornos para las iniciativas económicas de los pobres			
Construcción y mejoramiento de la infraestructura de soporte a los emprendimientos económicos	3	2	1
Difusión del <i>know-how</i> empresarial	2	3	3
Promoción de la infraestructura organizativa para el desarrollo económico local	2	P	
Multiplicación de fuentes de financiamiento de los emprendimientos locales	2	P	
Apertura de mercados para los bienes y servicios ofrecidos por las empresas de los sectores pobres	2	P	
4. Difusión, visibilización y reconocimiento social del desarrollo de base			
Difusión de modelos de intervención y buenas prácticas	2	3	3
Difusión y comunicación del trabajo de las fundaciones y creación de imagen positiva de las tareas relacionadas con el desarrollo de base	1	3	3
Promoción del cambio cultural	2	P	P
Promoción y apoyo a estudios e investigaciones	2	P	3

Convenciones: 1: Incidencia baja. 2: incidencia media. 3: Incidencia alta P: Incidencia potencial

Hasta ahora, el peso mayor de las tareas encaminadas a la creación de ambientes favorables ha recaído en las fundaciones tomadas como instituciones aisladas, aunque algunas de ellas han dado el paso para trabajar con otras instituciones similares, en algunos casos pertenecientes a la Red. Por ejemplo Minetti y Arcor, en Argentina y algunas entidades en Brasil, como la Fundación Otacilio Coser, y en Colombia como la Fundación Corona, la Fundación Social, Smurfit Cartón de Colombia y Epsa.

Sin embargo, la tabla muestra también algunos campos en los cuales los nodos nacionales han venido trabajando o han incursionado, así sea tímidamente, en la implementación de algunas estrategias, en particular las de los grupos primero y cuarto (movilización de recursos financieros y difusión, visibilización y reconocimiento social del desarrollo de base). En cuanto a RedEAmérica, su radio de influencia es menor en la ejecución de las estrategias, dado el carácter que ha tenido hasta ahora como red de intercambio de experiencias y aprendizajes.

No obstante, los nodos y la Red pueden incursionar en otros frentes de acción, los que aparecen en la tabla marcados con una P. Son ámbitos en los que, previo acuerdo, los nodos nacionales y la Red podrían hacer un aporte importante a la creación de ambientes favorables, dependiendo, por supuesto, de las condiciones particulares de cada caso. Lo que queda claro en la tabla es que ésta puede convertirse en una guía para que las fundaciones, los nodos de país y RedEAmérica tengan un panorama de acción a futuro que puede fortalecer significativamente el desarrollo de base.

Finalmente, se presenta a continuación una tabla con los obstáculos que pueden frenar la implementación de las estrategias para la creación de ambientes favorables al desarrollo de base. La mayor parte de ellos fueron identificados a partir de las entrevistas y de la encuesta aplicada a las fundaciones (tabla 3).

TABLA 3. RELACIONES ENTRE ESTRATEGIAS DE PROMOCIÓN DE AMBIENTES FAVORABLES Y NIVELES DE INTERVENCIÓN DEL DESARROLLO DE BASE

ESTRATEGIAS	OBSTÁCULOS
<p>1. Movilización de recursos financieros para el desarrollo de base</p> <p>Canalización de recursos de agencias nacionales e internacionales de cooperación</p> <p>Apoyo a organizaciones no gubernamentales que promueven el desarrollo de base</p> <p>Creación de instituciones intermedias que apoyan el desarrollo de base</p> <p>Movilización de recursos públicos y privados</p>	<p>Escasez de recursos económicos para invertir en desarrollo de base.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desconfianza hacia las ONG • Dificultad para conformar alianzas sostenibles en el tiempo. • Falta de inversión de entidades privadas • Bajas inversiones del gobierno local • En lo micro, el sector social no tiene valor económico • Es considerado como un sector informal.
<p>2. Fortalecimiento del espacio público e incidencia en políticas públicas</p> <p>Incidencia en la formulación de políticas públicas</p> <p>Relación con gobiernos para la promoción conjunta del desarrollo de base</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Corrupción y clientelismo en el ámbito político • Modelos de gestión pública tradicionales • Falta de coherencia de las políticas públicas. • Desconfianza de algunos sectores sociales en los gobiernos locales • Descentralización débil o nula • Falta de apoyo del gobierno local al desarrollo de base • Inestabilidad política e institucional a nivel nacional. • Orden público y violencia • Descoordinación de las iniciativas gubernamentales para el desarrollo de base • Desinterés de los actores políticos para trabajar en pro del desarrollo de base • Dificultad para establecer alianzas entre el sector público y privado (desconfianzas).
<p>Promoción de espacios de deliberación y de concertación y de las normas que los regulan</p> <p>Desarrollo de programas de formación de funcionarios públicos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La legislación se convierte en obstáculo para el desarrollo de base • Inexistencia de espacios formales de participación en la gestión pública. • Resistencia de funcionarios públicos a modificar sus conceptos y estándares de conducta • Desinterés de las autoridades públicas en programas de formación, lo que se traduce en escasos recursos financieros para ese tipo de programas.

<p>3. Creación de entornos para las iniciativas económicas de los pobres</p>	
<p>Construcción y mejoramiento de la infraestructura de soporte a los emprendimientos económicos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Escasez de recursos versus altos costos de inversiones en este campo.
<p>Difusión del <i>know how</i> empresarial</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fragilidad en el sistema de gestión de las organizaciones de base
<p>Promoción de la infraestructura organizativa para el desarrollo económico local</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Baja conciencia sobre la importancia del desarrollo económico local • Ausencia de competencias de los gobiernos locales en el campo del desarrollo económico local.
<p>Multiplicación de fuentes de financiamiento de los emprendimientos locales</p>	<p>Los productores no compiten con los requerimientos para acceder a créditos.</p>
<p>Apertura de mercados para los bienes y servicios ofrecidos por las empresas de los sectores pobres</p>	<p>Obstáculos a la comercialización de productos por la acción de la intermediación.</p>
<p>4. Difusión, visibilización y reconocimiento social del desarrollo de base</p>	
<p>Difusión de modelos de intervención y buenas prácticas</p>	<p>No existe una cultura del seguimiento y evaluación a las acciones de desarrollo de base.</p>
<p>Difusión y comunicación del trabajo de las fundaciones y creación de imagen positiva de las tareas relacionadas con el desarrollo de base</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Desconocimiento por parte de la ciudadanía del significado y la importancia del desarrollo de base • Bajo reconocimiento de la labor que adelantan las fundaciones en materia de desarrollo de base y poca credibilidad en esa labor. • Ausencia de estudios y análisis sobre las percepciones que tiene la ciudadanía del trabajo que adelantan las fundaciones en materia de desarrollo de base
<p>Promoción del cambio cultural</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dificultad para comprender una concepción de lo público que vaya más allá de lo estatal • Cultura del asistencialismo • Baja asociatividad y debilidad en las relaciones entre las organizaciones • Fragmentación social.
<p>Promoción y apoyo a estudios e investigaciones</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Deficiencias en la producción, sistematización y divulgación de la información • Producción de información especializada y poco amigable para los pobres.

BIBLIOGRAFÍA REFERENCIADA EN EL TEXTO

ALCÁNTARA, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

BEBBINGTON, Anthony, *Livelihoods and resource accessing in the Andes: desencuentros in theory and practice* (mimeo).

CASTELLETTI, Oswaldo y CANZANELLI, Giancarlo, “Estrategias e instrumentos para el desarrollo local en la era de la globalización”, en *Revista Opera*, Volumen 5, N° 5, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005.

DURSTON, John, *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural*. Santiago de Chile, CEPAL, 2002.

McADAM Doug, McCARTHY John y ZALD, Mayer (ed.), *Comparative Perspectives on social movements: political opportunities, mobilizing structures and cultural framings*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

NARAYAN, Deepa, *La voz de los pobres ¿Hay alguien que nos escuche?*. Madrid, Banco Mundial, octubre de 2000, página 278.

NARAYAN, Deepa, *Measuring empowerment. Cross-disciplinary perspectives*. Washington, The World Bank, 2005.

PUTNAM, Robert, *Para hacer que la democracia funcione*. Caracas, Gala, 1994.

RedEAmérica, *Acompañamiento y cofinanciación a procesos para el desarrollo de base*.

RIBEIRO DE SOUZA RIBAS, Eliana y Fabio Barbosa Ribas Jr., *Organizações de base, redes intersetoriais e processos de desenvolvimento local: o desafio da sustentabilidade. Subsídios para a formulação de programas de investimento social*, RedEAmérica, 2005.

TARROW, Sidney, *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. 2ª edición, Madrid, Alianza Editorial, 2004.

VILLAR, Rodrigo, *Modelos y estrategias de intervención utilizadas por los miembros de RedEAmérica*, Cuadernillo 3, Serie Construir Juntos. Una propuesta para hacer desarrollo de base, Bogotá, octubre de 2004. las políticas públicas, a fin de contribuir al mejoramiento de su entorno desde el punto de vista de la calidad de vida y el fortalecimiento de la democracia (actuación en el espacio público).