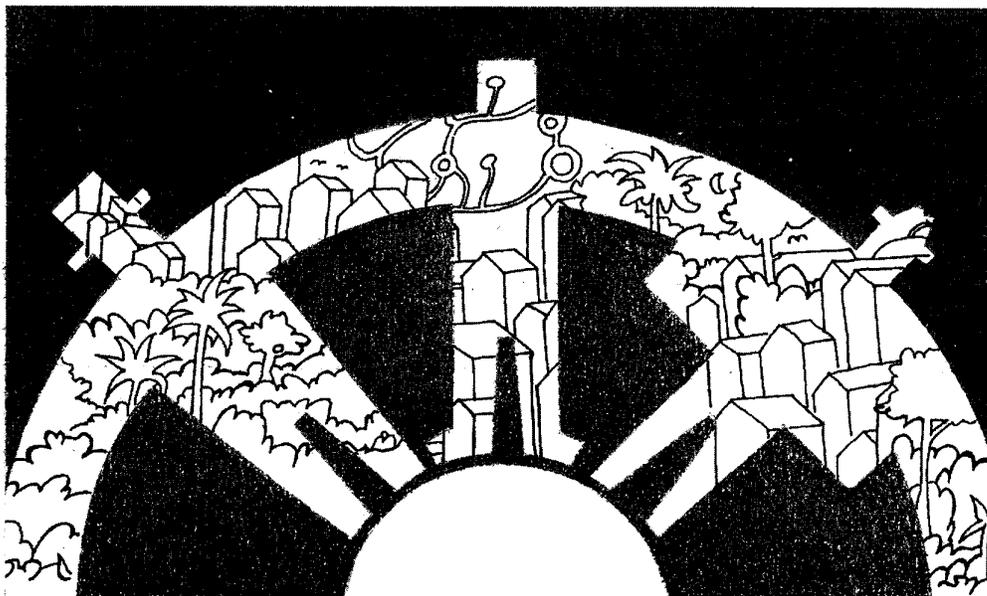


# Alianzas locales para el desarrollo

*Lecciones de la experiencia colombiana*

Camilo Villa Van Cotthem\*

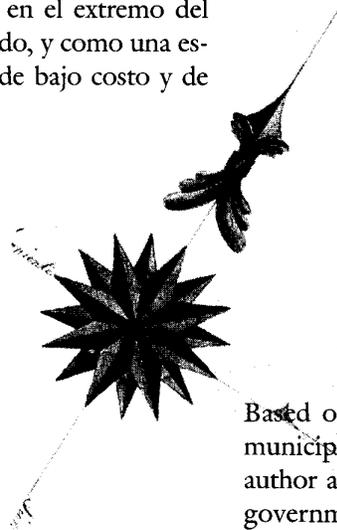
tema especial



\* Antropólogo de la Universidad Nacional de Colombia, especializado en planeación del desarrollo regional. En la actualidad es profesor investigador del Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales, CIDER, de la Universidad de los Andes.

## RESUMEN

Con base en diez estudios de caso realizados en localidades colombianas durante 1997, el autor analiza las alianzas construidas entre gobiernos locales, organizaciones civiles y empresarios. La revisión detallada de las experiencias documentadas permite comprender mejor la lógica, las motivaciones, las reglas y los beneficios de este tipo de procesos. Las alianzas locales aparecen como una opción para generar dinámicas de desarrollo, bajo paradigmas diferentes a aquéllos que se centran en el extremo del mercado o en el del Estado, y como una estrategia de largo plazo, de bajo costo y de carácter participativo.



## ABSTRACT

Based on ten case studies of Colombian municipalities prepared during 1997, the author analyzes partnerships between local governments, citizens' organizations and entrepreneurs. The careful study of these experiences permits better understanding of the logic, motivations, rules and benefits of private and public sector alliances. These local partnerships appear to be an option for the promotion of development under paradigms different of the ones centered on the market or on the State, and to offer a long-term, inexpensive and participative strategy.

Lo local es un punto de encuentro entre distintas teorías del desarrollo, sobre el que mucho se reflexiona y poco se conoce. Pensarlo y, con mayor razón, actuar en pos de su construcción, nos obliga a avanzar en un conocimiento más profundo de los actores, las relaciones y, en general, de todo aquello que materializa y expresa los procesos de desarrollo en el nivel local\*.

No basta con señalar una tendencia o con adoptar un modelo teórico de desarrollo para asegurar que la dinámica de los procesos locales vaya en una u otra dirección. Por el contrario, el desconocimiento de la ingeniería social que sirve de estructura y a la vez de motor a las comunidades es, con frecuencia, una causal importante del fracaso de numerosas políticas y programas de desarrollo. Quizá nos ha faltado recorrer con más entusiasmo el camino en el sentido contrario. Tal vez hemos sido dialécticos a medias, y no hemos enriquecido los modelos teóricos resultantes de valiosos ejercicios reflexivos, o de estudios empíricos aislados, con una mayor confrontación con las realidades locales. Nos hemos conformado con el deslumbramiento de los modelos que nos señalan el camino, o nos hemos quedado en su crítica.

En la literatura reciente hay señales de que empezamos a cambiar de rumbo. Cada vez se torna más importante el conocimiento de lo particular, la comprensión de los procesos, no a la luz de modelos uniformadores sino de relaciones complejas, en apariencia desordenadas y caóticas. Lo cultural, por tanto tiempo relegado al terreno de lo exótico o de las artes, pasó en la última década

al extremo opuesto y ocupa ahora un lugar en todas las esferas de la vida social. La incapacidad de lo cuantitativo para dar cuenta de las realidades locales empieza a ser superada con el reconocimiento de lo cualitativo como herramienta útil para comprender los procesos sociales.

En esta dirección se ubica este escrito. Busca contribuir al conocimiento del mundo de los procesos locales, tomando como perspectiva teórica de partida la que ofrece la etnografía: en la realidad que abordamos, hay un conocimiento subyacente que pasa desapercibido para el ojo común, pero que el etnógrafo se empeña en dilucidar y comprender. Más que formular teorías o modelos, el etnógrafo intenta entender la ingeniería local de los procesos sociales.

Detrás del ejercicio que sigue, hay distintos autores que, de una u otra manera, han influido en el análisis y en las reflexiones. Es justo y saludable mencionarlos: Clifford Geertz, Emile Durkheim, Marcel Mauss, Robert Putnam, Francis Fukuyama, Niklas Luhman, Edgar Morin, Morris Berman, Sergio Boisier, Francisco Alburquerque y Carlos de Mattos son, quizá, los más importantes. Sin embargo, no me es posible ubicar este trabajo en ninguna escuela teórica en particular. Hacerlo sería traicionar un principio fundamental, eje del texto: ningún modelo da cuenta de la complejidad social. Un modelo, a lo sumo, ayuda a entender y a explicar parte de ella.

Comencé a imaginar este documento cuando, con un buen colega y amigo, Ariel Fiszein, iniciamos las discusiones alrededor de una iniciativa que, por fortuna, él se empe-

\* Los comentarios a este artículo pueden enviarse al e-mail: cvilla@uniandes.edu.co

<sup>1</sup> Los casos documentados de los que se tomó la mayor parte de la información utilizada para este análisis son los siguientes: Colegio Mímuto de Dios, en Itagüí (Antioquia), Sepas, en San Gil (Santander), Coopreser, en Bucaramanga (Santander), Programa de Microempresarios, en Barranquilla (Atlántico), Autoconstrucción de Redes de Acueducto y Alcantarillado, en Cali (Valle), Corpoversalles, en Versalles (Valle), Estrategia Preventiva, en Urabá (Antioquia) y Provincia de Ocaña (Norte de Santander). Los casos completos, así como los de otros países, pueden obtenerse en <http://www.alianzas.org>

*territorios*

28

ñó en hacer realidad: el programa de Alianzas Locales para la Superación de la Pobreza, impulsado por el Banco Mundial a través del Instituto de Estudios para el Desarrollo. Sin embargo, el texto tomó cuerpo gracias a la invitación de Francisco Alburquerque para concurrir a elaborar un documento de análisis de experiencias de desarrollo local, que le encomendara el Banco Interamericano de Desarrollo. Alburquerque me encargó la elaboración del componente colombiano, lo cual dio origen a una primera versión del documento. Luego, el Instituto Colombiano de Altos Estudios para el Desarrollo, ICAE, me dio la oportunidad de exponerlo en el VII Congreso Colombiano de Antropología.

En desarrollo del programa mencionado, se identificaron en Colombia cerca de ochenta experiencias exitosas, recuperadas por medio de estudios de caso. De este universo, diez de ellas fueron ampliamente documentadas por académicos de universidades y centros de investigación de diferentes regiones del país<sup>1</sup>. Los casos recuperados por este programa fueron la materia prima para el análisis aquí realizado, el cual busca aportar algunas reflexiones que permitan comprender mejor cómo se producen, mantienen y transforman procesos locales entre organizaciones de diferentes sectores. Si se quiere, es un intento por entender la ingeniería social con la que actúan las alianzas. Tomando como punto de partida investigaciones de procesos locales en las que he participado durante los últimos años, y empleando los diez estudios de caso mencionados, efectué un análisis detallado de lo que son las alianzas.

La riqueza de los ejemplos se la debo en su totalidad a los actores de las alianzas y a los investigadores que elaboraron los estudios de caso. Discusiones con colegas, diversos eventos y numerosas sesiones con alumnos de mis cursos han sido de enorme utilidad para enriquecer y mejorar el texto original. Por razones de espacio, aquí se publica únicamente una versión resumida del documento inicial, el cual, como las alianzas, será un proceso en permanente construcción.

### Las alianzas

Desde siempre en la historia de la humanidad han estado presentes las alianzas. Entre hombres y mujeres, entre grupos o guerreros, entre reinos o potencias imperiales, las alianzas matrimoniales, políticas, militares, religiosas o económicas han acompañado al hombre. En muchos avances y en muchos conflictos han estado presentes, y hoy tienen más vigencia que nunca. Las poderosas alianzas generadas en torno a conflictos bélicos o las numerosas alianzas estratégicas entre empresas de todas las latitudes son hechos de cada día.

Al lado de aquéllas, más renombradas, y de efectos vistosos, se producen otras más silenciosas, pero quizá con impactos profundos en comunidades locales. De estas alianzas nos ocuparemos aquí. Para efectos de este análisis, al referirme a alianzas hablo de procesos locales o regionales en los cuales confluyen por los menos tres tipos de actores —organizaciones civiles, agencias gubernamentales y empresas u organizaciones del sector productivo—, que reúnen sus

recursos, sus experiencias y sus saberes para lograr un propósito común: construir desarrollo.

Las alianzas tienen una particularidad que las hace política y estratégicamente interesantes. Expresan un cambio de aproximación a los problemas del desarrollo. En efecto, después de la promoción del desarrollo desde la perspectiva estatal —resultado de los postulados keynesianos y de las propuestas de la Cepal— y de probar luego la vía privatizadora, parece haber ahora un retorno hacia un punto medio. Ya no es el desarrollo construido sólo por gobiernos o sólo por empresarios, sino la integración de ambos, ahora con un tercer actor: la sociedad organizada. Como veremos, a estos tres actores se suman con frecuencia otros, la universidad o las organizaciones internacionales, por ejemplo. Lo más llamativo es que estas alianzas no son el resultado de la aplicación de un programa o de una política pública particular. Por el contrario, su gestación y desarrollo obedecen a circunstancias muy particulares, originadas por los actores locales y regionales. “[...] las alianzas se crean no sólo a partir de necesidades sino a partir de motivaciones e intereses de cada socio”.

El atractivo de las alianzas radica en que son tan viejas como nuestra historia, pero, por tener puestos los anteojos de otros modelos de desarrollo, hemos pasado sobre ellas sin detenernos a conocerlas y estudiarlas.

Al detenernos a analizar los procesos y las lecciones de valor civil, de ingenio y de perseverancia que nos brindan los casos estudiados, y al buscar referentes académicos

para su análisis, sólo encontramos anaqueles vacíos. Qué poco hemos puesto nuestras miradas en la riqueza y la diversidad que encierran nuestras localidades. Por quedarnos obnubilados con los referentes externos —sin duda muchos de ellos enriquecedores—, hemos descuidado la construcción de nuestro conocimiento a partir de las riquezas de nuestros procesos y saberes locales.

### *¿Alianzas para qué?*

Los orígenes de estas alianzas fueron diversos. Variaron los gestores, los tiempos, las épocas y las motivaciones. Por supuesto, todas adquirieron formas operativas, dimensiones y dinámicas muy particulares. Sin embargo, es posible afirmar que lo que se ha buscado con ellas tiene que ver con cuatro tipos de propósitos: mejorar la calidad de los ciudadanos, fortalecer la organización social, favorecer las condiciones de vida y apoyar la construcción de democracia.

Llama la atención que en todos los casos se encuentre una permanente preocupación por la calidad del ciudadano que se tiene y que se quiere. Más que de riqueza y de condiciones de vida, se habla de valores, de dignidad o de un ciudadano partícipe de su desarrollo. El común denominador es la búsqueda de individuos más proactivos e independientes, que no actúen bajo los esquemas asistencialistas y paternalistas tan presentes en nuestra historia.

Junto con estos propósitos hay, de manera reiterada, una promoción permanente de formas de organización ciudadana. Como afirma alguno de los entrevistados, “prime-

ro es la organización [...] si no existe el interlocutor hay que crearlo”.

El tercer propósito es mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, y el camino seguido por el conjunto de alianzas para alcanzarlo es la autogestión, el compromiso de todos y cada uno en el cambio de las condiciones materiales de existencia.

Por último, están los propósitos asociados con las transformaciones democráticas. En esta materia, además de aparecer en muchos casos como un objetivo explícito, las alianzas son una práctica cotidiana de nuevas formas de asumir el ejercicio de la democracia.

Quizá quienes sintetizan mejor los propósitos que guían las alianzas son los de Sepas, en San Gil, al afirmar que “[...] de lo que se trata es de producir un descontentamiento de los ciudadanos con su condición de pobreza y promover opciones diferentes de desarrollo”. “Si no hay un punto en común, pues hay que inventarlo”, dicen en Bucaramanga, lo cual es una señal interesante.

Más que un objetivo común, lo que se encuentra en primer lugar, en los casos estudiados, es una voluntad de trabajar conjuntamente y, en especial, una decisión de actuar frente a un problema. En algunos, los objetivos son claros y explícitos desde un comienzo y para todos —es el caso de Cita—, mientras que en otros lo que hay es un propósito, una visión de futuro sin objetivos muy precisos —por ejemplo, los casos de Ocaña, Sepas o Versalles—. En este último, uno de sus protagonistas afirmó en entrevista personal: “Yo una vez tuve un sueño: Versalles para el mundo; lo que he hecho es trabajar por esa aspiración”.

### Procesos en permanente construcción

En el caso de Barranquilla definen las alianzas como procesos en permanente construcción. En algunos casos es posible identificar el momento en el que se inició el proceso y quién o quiénes fueron sus principales gestores. En otros, el tiempo y el autor parecen ser resultado del azar y la necesidad. Hay algunos elementos comunes que trataré de ilustrar.

### Los dueños del problema

“El éxito depende de que no es impuesto”. En todos los casos hay un actor local o un grupo de ellos que se hace cargo del problema e inicia un proceso de articulación de intereses y acciones. Sin embargo, dentro de este grupo de los actores locales hay una categoría particular, que en uno de los casos se denomina como la del “dueño del problema”, y que es posible identificar, en particular, cuando este grupo padece de manera directa una problemática específica, asociada con condiciones de pobreza muy precisas. Por ejemplo, en Barranquilla, Bucaramanga o Emcali es posible establecer que los microempresarios, los recicladores del basurero o los pobladores de los barrios sin agua pertenecen a ella.

Los dueños del problema no siempre están en el momento inicial de la alianza e, incluso en algunos casos, no llegan a formar parte de ella. Se relacionan con la alianza más como usuarios o beneficiarios de un servicio o programa que como protagonistas o líderes de la misma. En algunos de los casos

reseñados, la alianza con los dueños del problema no pasó de ser muy temporal, y la alianza fuerte tuvo lugar entre socios locales exógenos al problema, pero comprometidos con él, y que, coyunturalmente, interactuaban con quienes requerían de un apoyo. De hecho, es más frecuente que sea un agente distinto al padece los efectos de la pobreza el que inicie la dinámica; puede tratarse de actores locales o de fuera de la región, pero siempre con un compromiso territorial fuerte.

En la mayor parte de las alianzas no es tan sencillo identificar al dueño del problema. En unas se trata de una colectividad en su conjunto, y los problemas que enfrentan son de muy diversos sectores —Versalles, Ocaña o Sepas, por ejemplo—. En otras, el problema puede ser específico, pero no es fácil establecer un sector particular de la población como principal doliente del mismo —es el caso de Cita—. Pero, independientemente de quién sea el dueño del problema o de si es posible o no identificarlo, sin el ingrediente de la demanda local, al parecer no son viables las alianzas. Para todos los actores entrevistados, y según el concepto de los investigadores, la voluntad local de cambiar es un ingrediente básico.

Es posible caracterizar estos procesos locales según la relación que el dueño del problema mantiene con la alianza, y según existan, o no, otros actores que concurran en la conformación de esta demanda local. El Cuadro 1 muestra esta relación.

Los casos estudiados se ubican en las categorías de *alianza integral* o de *alianza de servicios o en construcción*, que aparecen en el Cuadro 1. Las más maduras y complejas son

las primeras. En ellas, los dueños del problema están fuertemente involucrados en la marcha de la alianza, aun cuando su vinculación haya tenido lugar en una fase avanzada del proceso de conformación. Un buen ejemplo de este grupo es el caso de Bucaramanga. Los dueños del problema, los habitantes del basurero, no formaron parte de la alianza en un comienzo. Ésta se conformó entre una universidad y una empresa de servicios públicos. Con el tiempo, los dueños del problema pasaron a ser protagonistas y gestores del proceso, mientras los otros socios transformaron la naturaleza de su participación.

Ejemplos de *alianza de servicios* son las experiencias de Emcali y de Barranquilla, en las cuales los dueños del problema —los habitantes sin servicio de agua potable o los microempresarios— se benefician de la alianza que otros han constituido para apoyar la resolución de su problema. Los dueños del problema son partícipes de la construcción de la solución y no simples receptores. Su relación con la alianza es participativa, pero puntual y sesgada hacia una relación de demanda-apoyo. Aunque entre los casos trabajados ninguno corresponde al tipo denominado *alianza endógena*, un ejemplo de ésta puede ser el que en la actualidad estudia un equipo de colegas, en una localidad del departamento de Boyacá. Allí, los habitantes de una zona rural trabajan en alianza para resolver un problema de suministro de agua potable. Las alianzas han sido establecidas entre vecinos, o entre juntas de acción comunal, y sólo para propósitos muy específicos, han establecido relaciones más profundas con actores externos a la localidad.



CUADRO 1

TIPOLOGÍA DE ALIANZAS SEGÚN LA RELACIÓN CON LOS DUEÑOS DEL PROBLEMA

		Otros actores	
		Hay	No hay
Dueños del problema	Pertenecen a la región	<p><i>Alianza integral, orgánica.</i> Los dueños del problema son actores, gestores del proceso y trabajan en alianza con otros actores.</p>	<p><i>Alianza endógena.</i> Involucra principalmente a los dueños del problema. En esta categoría podrían incluirse procesos más relacionados con la solidaridad al interior de comunidades o entre grupos sociales con problemáticas, propósitos o características similares. De manera regular o esporádica establecen alianzas con actores externos para propósitos específicos.</p>
	Pertenecen a la región	<p><i>Alianza de servicios</i> o en construcción. Los dueños del problema se benefician de una alianza conformada por otros. De manera definida en el tiempo, mantienen una relación "de alianza" con los oferentes del servicio o programa. También se incluyen la alianzas que apenas se inician, pero en cuya iniciativa original no están los dueños del problema.</p>	<p><i>No existe alianza</i></p>

*Una política o un programa externo*

De manera recurrente, pero no en todos los casos, hay un programa, una agencia o una política externos al problema o a la localidad y a la institucionalidad local que toman una decisión o hacen presencia en la zona, y sirven de actor o factor dinamizador del proceso. Estas intervenciones exógenas facilitan los procesos de generación de alianzas, pero, de ninguna manera, constituyen factores decisivos para originarlos. Para esto, el único

requisito en todos los casos es la demanda local, encarnada ya sea en un actor que opera en la zona o en uno que es originario de la localidad. El problema está ahí, y el papel desempeñado por el agente externo es contribuir a hacerlo visible o a que se tomen medidas correctivas.

En este sentido, la observación a los agentes externos muestra que su papel, sus decisiones y sus acciones tienen un impacto diferencial de una localidad a otra, y que dependerá mucho de la tierra en que caigan

*territorios*

sus semillas el que sus actos se traduzcan en acciones locales. Sobre este punto valdría la pena realizar un análisis más detallado y contar con más estudios de caso, pues los hallazgos que se obtengan pueden dar muchas luces sobre cómo, en qué y para qué intervenir en lo local desde lo nacional o lo departamental.

Dicho en otras palabras, ¿por qué una misma norma o un mismo programa nacional no suscita los mismos procesos en todas las localidades? ¿Por qué en algunos casos desembocan en alianzas, como las aquí analizadas, y en otros pasan desapercibidos?

### *La investigación*

“Cita inició su trabajo a partir de un diagnóstico del municipio, realizado en septiembre de 1988”, “[...] estudios del Comité Departamental de Cafeteros [...] mostraron los problemas del sector educativo rural”. Éstas son apenas dos de las menciones sobre el papel que jugaron procesos investigativos previos al desarrollo de las alianzas.

Los hallazgos de estos estudios mostraron problemas o causas no vistos, y llevaron a los actores a tomar decisiones que favorecieron el desarrollo de las alianzas. Si bien no son un patrón recurrente, vale la pena destacar el impulso que sobre los procesos locales puede producir la investigación de las realidades locales. Este factor previo, que apareció en algunos de los casos, es quizás un llamado a valorar mejor la capacidad de impacto local que puede tener un ejercicio de investigación aplicada, más allá de sus objetivos académicos o técnicos originales.

### *Aprender de otros*

En varios casos se hace referencia a visitas a otras localidades o a lecciones de procesos similares, que sirvieron como ejemplo para desencadenar dinámicas locales. Es el caso de Escuela Nueva, en Caldas, de los basurriegos, en Bucaramanga y del proceso en Versalles. Antes de comenzar a actuar o al momento de diseñar los proyectos, el ejemplo externo sirvió para encauzar la construcción de la alianza.

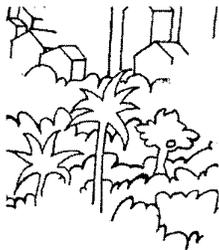
### *¿Quiénes hacen las alianzas?*

Pasemos al tema de los socios. Una de las características de las diez experiencias es que están presentes tres tipos de socios en cada alianza: gobierno, empresario y organización civil. Esta particularidad no se expresa de igual forma en cada caso. Por el contrario, las funciones, los aportes y demás responsabilidades de cada uno variaron frecuentemente. Además, en algunas de las experiencias, hay otros socios que juegan un papel importante. Veamos con más detalle estos aspectos.

### *Fronteras difusas*

Parece ser que las fronteras entre el mundo empresarial y las organizaciones cívicas son las más difusas. Mientras que las fronteras de las agencias de gobierno pueden precisarse con algún detalle, las de los otros dos actores se mueven e, incluso, puede decirse que desaparecen. Esta circunstancia será más evidente cuanto más amplio sea el ámbito territorial, lo cual es lógico, si se acepta el

*territorios*



postulado de que ambas se mueven dentro de la esfera de lo no gubernamental, unas organizaciones más sesgadas hacia lo productivo y otras hacia el interés de un colectivo.

Los tipos de actores del sector civil que usualmente aparecen como socios son los siguientes: movimientos cívicos; dueños del problema; actores individuales usuarios del servicio —padres, alumnos, usuarios de servicio público, basurieros—; juntas de acción comunal; universidades; Iglesia; Cruz Roja Nacional e Internacional; y ONG.

No siempre los usuarios o dueños del problema están organizados. En los casos en los cuales la alianza trascendió hacia un proceso más integral, una de las primeras tareas de ésta fue promover la organización ciudadana y generar alguna forma organizacional concreta. Por el contrario, en los casos en los que se trataba de la prestación de un servicio, la existencia y sobre todo la permanencia de formas institucionales en el sector civil estaban, al parecer, en un segundo plano de atención.

Con respecto a actores representantes del sector privado, sólo encontramos, en principio, empresas locales, pues ni empresas regionales, nacionales o internacionales estuvieron vinculadas de manera activa en alguna alianza de los casos analizados.

Algunas organizaciones combinan el elemento empresarial-productivo con el de organización civil. Éstos son los actores que ubicamos en la frontera difusa entre los dos sectores, y que denominamos *actores de transición*. Ejemplo de éstos son: microempresas, en los casos de Pensilvania y Barranquilla; cooperativas, en los de Bucaramanga,

Sepas y Ocaña; fundaciones empresariales, en los de Emcali, Cita y Barranquilla; y gremios, en los de Ocaña y Escuela Nueva.

Vale la pena detenernos un poco en cada uno de ellos. Las *microempresas* y las *cooperativas* son, al parecer, la alternativa empresarial en localidades o en sectores sociales en los que existe dificultad para conformar otro tipo de empresas. En palabras de actores de los casos de Pensilvania y Sepas, “Como no hay empresa hay que crearla”, “El espíritu cooperativo actúa como combustible permanente”. En estos casos, la opción microempresarial, o la cooperativa, cumple un doble papel: ser vocero del sector civil y del empresarial, mas no por esto excluye la posibilidad de que actúen otros actores de cualquiera de los dos sectores.

Dependiendo del tipo de alianza (integral o de servicios), estos actores son parte de la alianza o usuarios de la misma. Por ejemplo, en Sepas o en Ocaña, son parte de la alianza. En cambio, en Barranquilla o Pensilvania los microempresarios son usuarios del programa resultante de la alianza.

Las *fundaciones empresariales* cumplen el papel inverso. Son una expresión civil de agentes empresariales. Se mueven en la órbita de una o varias empresas, y actúan bajo una lógica filantrópica, pero su forma institucional es la de una ONG. Desarrollan este tipo de acciones por razones altruistas y también por intereses particulares. Frases como las siguientes son demostrativas de esto: “[...] los problemas sociales los afectan directa o indirectamente”, “[...] requieren mano de obra calificada” o “[...] lo hacen para mejorar la calidad de vida”.

### *Las agencias de gobierno y lo político*

Los actores del sector público —alcaldías, gobernaciones, agencias nacionales, entre otros— son más recurrentes.

El alcalde, por ejemplo, es un actor importante, aunque no siempre determinante. La corta temporalidad en la que se desenvuelve el sector público local hace de los gobernantes locales unos socios más coyunturales que de largo plazo. Esta característica parece acentuarse en las alianzas transformadas en procesos más complejos de desarrollo regional o local, tal como sucedió en los casos de Ocaña, Versalles o Sepas, en los cuales, aunque no siempre fue así, la participación y el apoyo directo de los alcaldes son ahora positivos y deseados. Por su parte, el caso de Pensilvania muestra un proceso de carácter regional, ligado a un proyecto político que se ha planteado el problema del control de espacios de poder administrativo y político, por la vía electoral, pero ligado a un proyecto local de desarrollo. En este caso, la continuidad ha dependido de la presencia de un gobierno local fuerte.

Esta relación con los gobiernos locales lleva a un planteamiento central acerca del poder político. En los casos de Ocaña, Versalles y Sepas, la sobrevivencia del proceso ha dependido, de alguna manera, de no haber confrontado al poder político tradicional en el campo electoral.

La relación alianza-grupos políticos es muy importante. Para algunos “[...] tiene que haber mucha independencia de sectores políticos o grupos económicos específicos; sin esa independencia no se configura una alian-

za”. El argumento más común a favor de esta posición es de este tipo: “[...] el principal interés es el beneficio de la comunidad y no los intereses políticos o económicos de grupos particulares”. Si bien no es posible extraer mayores conclusiones sobre este punto, podría pensarse que en los imaginarios colectivos se tiene el concepto de que lo político está claramente ligado a lo electoral y a los intereses particulares más que al desarrollo y al bienestar colectivo. Por el contrario, existe la idea de que el sector privado se mueve bajo otros intereses, como dicen en Escuela Nueva: “[...] el comité de cafeteros asumió la coordinación del programa, alejado de vicios clientelistas y burocráticos con esquema de empresa privada”.

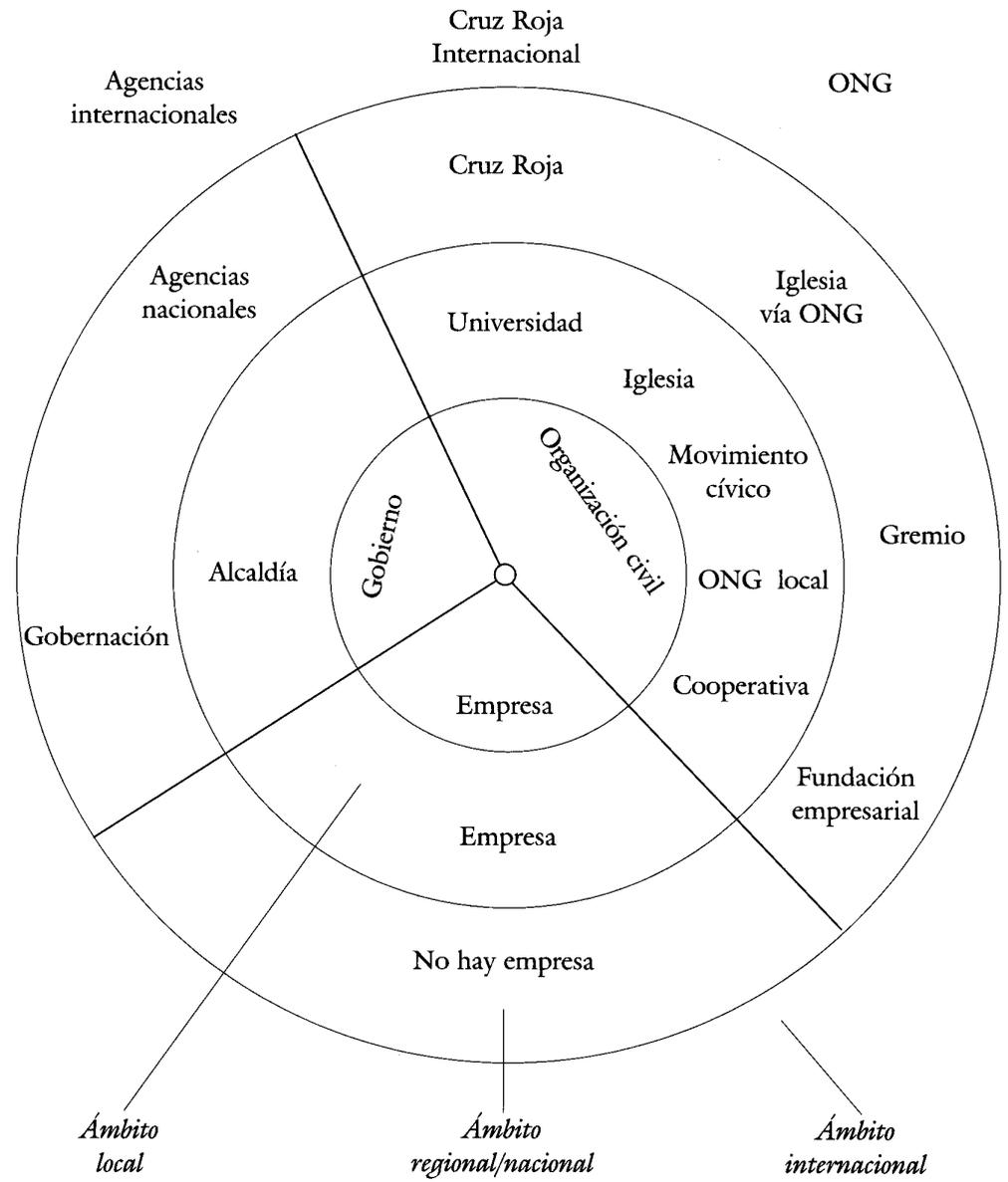
Lo paradójico es que, evidentemente, las alianzas son una apuesta política, pero se niega tal carácter, debido a las connotaciones negativas que en nuestro medio tiene el ejercicio de la política.

Por último, hay un grupo de socios externos, que pueden ser permanentes o transitorios. Se trata de organizaciones que acompañan el proceso durante alguna fase —suministrando asistencia técnica o recursos— o que sustentan el proceso de manera estable. Este grupo está conformado por agencias de gobierno, organismos multilaterales, la Cruz Roja Internacional y fundaciones extranjeras.

Una síntesis de esta tipología por actores, y de sus variaciones de acuerdo con el ámbito geográfico, puede apreciarse en el Gráfico 1. Al parecer existe una relación entre el tipo de actores y la cercanía al problema y al territorio de acción de la alianza (ámbito local).

*territorios*

GRÁFICO 1  
TIPOS DE ACTORES Y NIVELES TERRITORIALES



*territorios*

### ¿Cómo operan las alianzas?

Hay varios aspectos que caracterizan la forma en que operan las alianzas, pero no hay un patrón único. A continuación se abordan diferentes aspectos que permiten comprender mejor, aunque no de manera definitiva, cómo operan estas formas organizacionales.

#### *Los aportes iniciales: todos ponen, todos ganan*

Los aportes iniciales varían de una a otra experiencia. Cada socio, de acuerdo con su historia, sus intereses y sus capacidades apoyó la construcción y el desarrollo de la alianza con aportes de diferente tipo: personas; conocimiento, estudios, experiencia; capacitación, asesoría; infraestructura, oficinas, lotes; equipos, dotación; gestión, liderazgo; información; financiación; o capacidad de convocatoria y nombre. No parece haber unas reglas constantes sobre qué aporta cada quien y en qué momento.

Al igual que con los aportes, con las ganancias de los socios no hay esquemas únicos. Hay, sin embargo, una ganancia en todos los casos, el aprendizaje. Todos los actores reconocen que trabajar en alianza es un permanente proceso de conocimiento de nuevas formas de pensamiento y de acción.

#### *Un gestor*

Quizás el único elemento común es que hay un gestor o grupo gestor que promueve el proceso en su fase inicial, y que en algunos casos se mantiene, y en otros cede el lugar

de liderazgo. Es decir, a pesar de que entre todos los socios se establece una relación de igualdad, en la que los protagonismos no son deseables, siempre hay una persona, una entidad o un grupo de ellas que actúa como líder: "El liderazgo es un motor para la alianza". ¿Qué tienen en común los gestores? ¿Cómo ejercen el liderazgo? ¿Por qué se les reconoce como líderes? Es muy poco lo que se puede decir aquí al respecto. Son interrogantes para seguir desarrollando como parte de la agenda de investigaciones.

#### *El tiempo y las agendas*

"El tiempo es el mejor aliado" de las alianzas y, a la vez, su más difícil adversario. La construcción de alianzas, entendida como un proceso, demanda mucho tiempo, pero, en especial, requiere conjugar lógicas temporales muy diversas.

Es su mejor aliado porque se actúa hacia el largo plazo, buscando transformaciones y desarrollos estructurales. Esta proyección en el tiempo y la historia, acumulada por una alianza, contribuye a fortalecerla y defenderla de las incertidumbres del corto plazo. Pero, al mismo tiempo, la alianza debe interactuar con la temporalidad de los gobernantes o con la del sector privado, que siguen lógicas muchas veces contradictorias pero siempre marcadas por la necesidad de resultados en el corto plazo.

Ya en las conclusiones de la I Conferencia-Taller sobre Alianzas por el Desarrollo (Banco Mundial, 1996) se señala el largo plazo como una de las principales características de las alianzas. Lo demostrado por estos

casos es una reafirmación empírica de lo discutido en ese evento.

Si las reglas son claras y las relaciones fuertes, una alianza puede sobrevivir al tiempo con sus incertidumbres y sus coyunturas. La transparencia en el manejo de las agendas es un requisito fundamental para la buena marcha de las alianzas. Desafortunadamente es muy poco lo que los casos describen acerca de este aspecto.

### *Alianza entre iguales*

“La alianza es una estrategia para cambiar la idea cultural de una política social asistencialista y compensatoria”. Esta afirmación es consecuente con el propósito de contribuir a la formación de “un nuevo ciudadano”. Tal como afirman en el caso de Cita, “[...] las posturas asistencialistas están en estrecha relación con comunidades no participativas”, y la participación es un ingrediente fundamental de las alianzas.

“Si no hay igualdad no hay alianza”. En esta afirmación se resume una característica que permite diferenciar las relaciones establecidas en las alianzas de aquéllas que se producen entre los involucrados en una relación más de tipo contractual. En la alianza, la legitimidad del proceso se fundamenta en que no hay dependencia de los socios en un sentido jerárquico. Pero, al mismo tiempo, sí se depende del otro en virtud de la importancia como socio del proceso. La relación horizontal entre socios está “fundamentada en la amistad”, con un alto compromiso entre los socios, lo que contribuye a asegurar el éxito de la alianza.

Si no existe una relación de igual a igual, entonces, no podemos hablar de alianza. Como dicen los de Sepas: “si no hay igualdad de condiciones se acepta lo que venga, por eso hay que fortalecer a los actores sociales y buscar relaciones entre iguales”.

### *Formalidad sin formalismos*

Creo necesario diferenciar formalidad y formalismos. En las alianzas se establece, de manera tácita y explícita, una serie de normas o reglas del juego que regulan las relaciones entre los socios. En este sentido son formales. Cada actor tiene funciones, compromisos, tareas y aportes que son su responsabilidad. Así mismo las decisiones se toman siguiendo parámetros específicos convenidos entre las partes, o a partir del nivel de confianza construido. Podría decirse que es una formalidad social.

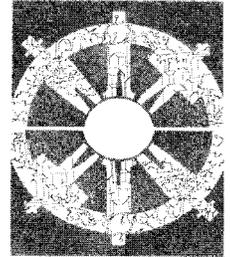
No siempre estos mecanismos formales se traducen en instrumentos jurídicos o en algún tipo de norma o documento que valide y regule la operación de la alianza. Por el contrario, sólo en la minoría de los casos estudiados se produjo algún tipo de instrumento de este tipo. Esto lo denominé formalidad instrumental.

El tema de lo formal nos conduce a un elemento vital de las alianzas: la confianza. Tal como lo señala Fukuyama, en una publicación reciente sobre el tema (Fukuyama, 1995), cuanto mayor sea el nivel de confianza, menor será la necesidad de mediaciones jurídicas. Tanto en las alianzas más puntuales como en las más integrales hay presencia de instrumentos de formalización.

Al parecer, entre más cerca esté el proceso de una institución de naturaleza jurídica, más instrumentos formales-normativos se requieren. Éste es un importante frente de investigación sobre el cual hay poca literatura en Colombia. Muy poco sabemos sobre las reglas sociales que operan nacional, regional o localmente y que permiten construir alianzas, redes u organizaciones sobre formalidades más sociales o más instrumentales. El cuadro 2 caracteriza tipos de alianzas, de acuerdo con el grado de formalidad social o instrumental, y las formas institucionales involucradas en las mismas.

### Las lecciones y los retos

Las alianzas constituyen una particular y novedosa forma de gestión, y son una apuesta política por una forma diferente de entender y asumir los procesos de desarrollo. Intentaré reunir las principales lecciones de las experiencias estudiadas. En algunos casos se trata de saberes suficientemente claros y probablemente replicables, pero, en muchos aspectos, ponen en evidencia lo poco que conocemos de nuestras localidades, de sus formas organizacionales y de sus características culturales.



CUADRO 2  
RELACIÓN FORMALIDAD-FORMA INSTITUCIONAL

		Formalidad	
		Social	Instrumental
Institucionalidad	La institución/ convenio es la alianza misma.	Hacia el exterior de la alianza, en especial en la prestación de los servicios o programas desarrollados por la alianza. La confianza es, fundamentalmente, una ganancia del proceso más que una condición.	Hacia el interior de la alianza, para reglamentar su operación básica: Cita, Escuela Nueva, Barranquilla, Emcali.
	La institución/convenio es un resultado o una parte de la alianza.	La operación de la alianza está menos regida por instrumentos jurídicos-normativos. La confianza es la principal garantía para el proceso, y es un requisito. Mayor confianza inicial implica menos formalidad normativa al comienzo.	Al interior de la institución resultante se aplican instrumentos formales, jurídicos, para orientar la operación: Corpoversalles, Cooperativa de Recicladores en Bucaramanga, Cooperativas en Sepas o en Ocaña.

### Un mejor ciudadano

Más que un problema de mercado o de indicadores materiales de vida, las alianzas se proponen la “[...] creación de hombres íntegros que encuentren en sí mismos y en su comunidad las potencialidades que tienen para construir la convivencia humanitaria y pacífica”.

A la hora de los balances, esto aparece nuevamente: “[...] nuestro logro más importante es la transformación que hemos logrado en las personas [...] la ilusión de ser alguien”, o se ha producido un “[...] cambio positivo en su forma de pensar y de actuar”.

Detrás de estos planteamientos quizá se esconde una forma de entender el desarrollo y el Estado. Más que esperar soluciones de agencias de gobierno, por la vía de la organización social y de la integración de actores de diversos sectores, se está construyendo un Estado más cercano a los ciudadanos y una sociedad civil más compleja y fuerte.

### La participación

En consecuencia con lo anterior, las alianzas se proponen de manera explícita generar nuevos procesos de participación, “[...] crear espacios para la discusión, el debate, la concertación”. Una característica que puede observarse en las alianzas es que, una vez ganada una cualidad o una habilidad se procede a incrementar su nivel, e incluso a replicarlo o difundirlo. Así sucede con la confianza, la participación, la concertación o el mecanismo de gestión mediante alianzas.

### El poder político

Por supuesto, lo anterior se traduce en un incremento del poder político de los individuos y de la alianza como un todo. Esto, que en algunas ocasiones aparece como propósito, en otras es simplemente un corolario: “[...] se fomentan organizaciones comunitarias, políticas y gremiales para buscar fuerza social”.

En los casos de alianzas de proyección más regional, el control del poder local se convierte en un punto de mayor reflexión y análisis. El camino seguido por Sepas, Versalles y Ocaña muestra, al parecer, que en el largo plazo los candidatos y gobernantes serán hijos de las alianzas, lo que no implicará que renuncien a determinadas filiaciones partidistas.

### La confianza

Sin duda, la confianza es un requisito y una consecuencia del desarrollo de las alianzas. Confianza, en términos de Fukuyama, es el grado de certeza que tiene un grupo de individuos acerca del comportamiento de los demás, bajo unas determinadas normas (Fukuyama, 1996).

En nuestro caso, esta confianza estaría directamente ligada a la construcción de unas normas que se construyen entre los miembros de las alianzas. Si las reglas de juego son respetadas por todos, se reduce la incertidumbre y los socios pueden tomar mayores riesgos en el futuro. En términos de Luhman (Luhman, 1996), la confianza es un acto presente que expresa un pasado y

que, al mismo tiempo, es una apuesta al futuro. Dicho en otras palabras, al confiar en alguien se está expresando un nivel de certeza sobre el comportamiento del otro. Esto es posible porque existen una historia o unos antecedentes conocidos, bajo los cuales se tiene la certeza de que ese alguien se comportará de determinada manera.

A lo largo de los casos hay numerosas referencias a lo significativa que puede ser la confianza para el éxito de un proceso, pero el nivel de detalle de los casos no permite comprender más allá. La mayor parte de las afirmaciones anteriores implicaría un estudio más detallado, pues todas se mueven en el ámbito de los valores subjetivos propios de cada cultura. Más que una lección, este tema plantea inquietudes para futuras investigaciones.

#### *Experiencia y aprendizaje horizontal*

Las alianzas son un proceso de aprendizaje permanente entre los socios. Cada uno aprende de los demás, pero, en especial, adquiere la práctica del respeto y de la aceptación de las diferencias, que constituyen factores de multiplicación por imitación. "Numerosas visitas de personas e instituciones que quieren conocer el proceso" sirven como vitrina para promover el esquema y la experiencia en otras latitudes. En síntesis, en las alianzas se consolidan relaciones cercanas entre los socios. Por esto, las fronteras institucionales, sectoriales, temáticas, o de cualquier tipo, que identifiquen a los socios, se hacen más flexibles y permeables.

#### *Un mayor impacto en la sociedad*

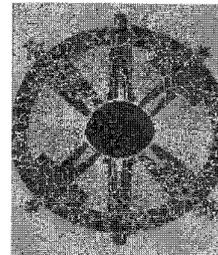
Sin lugar a dudas, estas experiencias tienen impacto no sólo en la calidad de vida de los involucrados directamente, sino también, con frecuencia, en la de grupos poblacionales más amplios. Los resultados pueden ser de naturaleza muy variada: más ingresos, ampliación de negocios, más infraestructura, nuevas tecnologías, capacitación, conocimiento, etc.

Por el empoderamiento y la sinergia que generan, las alianzas parecen ser también un mecanismo más económico y sostenible que los esquemas usuales de ejecución de acciones de desarrollo local. En ellas se aplica muy bien aquello de que la suma es más que la suma de las partes, y por esto, con menos recursos individuales es posible lograr impactos mucho mayores.

Los diez casos estudiados son ricos en ejemplos acerca de la mejoría en la calidad de vida de los habitantes e insisten en que es más fácil lograr resultados bajo esta forma de acción.

Las relaciones de confianza y el desarrollo institucional y organizacional, que pueden alcanzarse como producto de las alianzas, incrementan el capital social de la localidad y permiten el desarrollo de planes y programas de mucho más largo aliento.

En síntesis, podría decirse que una alianza genera nuevas alianzas, tanto al interior como al exterior de sí misma. Así mismo, que la dinámica, la confianza y los resultados que arroja la alianza original facilitan el que otras nuevas prosperen.



## Bibliografía

- Banco Mundial y Departamento Nacional de Planeación, 1995, *Estudio de la capacidad de los gobiernos locales*, Bogotá.
- Banco Mundial et al, 1996, *Memorias de la Conferencia-Taller sobre Alianzas por el Desarrollo*, Bogotá.
- Fukuyama, Francis, 1995, *Confianza*, Buenos Aires, Atlántida.
- Luhman, Niklas, , 1996 *Confianza*, Barcelona, Anthropos.
- Putnam, Robert, 1993, *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press.
- Torres, William, 1995, Historias de la sierra y el desierto: conflictos culturales en el Huila entre 1940 y 1945. Neiva, Universidad Surcolombiana, Ican.
- Villa, Camilo, 1995, "La construcción de la capacidad de los gobiernos locales. El caso de Ipiales, Colombia", en Revista Nómadas, Bogotá, núm. 3.

## Casos estudiados

- López, Olga, 1997, *Estudio en profundidad Colegio Minuto de Dios*, Medellín, Banco Mundial, Iner, mimeo.
- López, Olga, 1997, *Estrategia preventiva Programa Urabá*, Medellín, Banco Mundial, Iner, mimeo.

- Madarriaga, Camilo y Silva, Luz Marina, 1997, *Una alianza para la generación de ingresos y empleo: el caso del Programa de Microempresas de la Fundación Mario Santo Domingo*, Barranquilla, Banco Mundial-Universidad del Norte, mimeo.
- Ramírez, Patricia, 1997, *Sepas-Coopcentral*, Banco Mundial, Universidad Autónoma de Bucaramanga, mimeo.
- Ramírez, Patricia, 1997, *Copresar, Cooperativa de Recicladores*, Banco Mundial-Universidad Autónoma de Bucaramanga, mimeo, Bucaramanga.
- Vélez, Carmenza, 1997, *Escuela Nueva en el departamento de Caldas*, Manizales, Banco Mundial-Crece, mimeo.
- Vélez, Carmenza, 1997, *Centro de Desarrollo Productivo de la Madera de Caldas con sede en Pensilvania*, Manizales, Banco Mundial-Crece, mimeo.
- Yépez, Fanny, 1997, *Autoconstrucción de Obras de Infraestructura de Servicios Públicos con Entrega de Materiales —AOISPEM—* Cali, Banco Mundial, Universidad del Valle, mimeo.
- Yépez, Fanny, 1997, *El Caso de Corpoversalles*, Cali, Banco Mundial, Universidad del Valle, mimeo.
- Zárate, Gustavo, 1997, *La provincia de Ocaña*, Bogotá, Banco Mundial, Cider, mimeo.