

Grupo Iniciativas

(Síntesis efectuada por Diane Intartaglia y Annette Corrèze)

El desarrollo local entre descentralización y privatización

Reflexiones a partir de cinco experiencias (Africa Occidental, Bolivia)

Enero de 2002

► Los procesos de descentralización y de privatización suscitan recomposiciones institucionales y políticas e interrogan los métodos de desarrollo local. ¿En qué medida los proyectos contribuyen a construir nuevas articulaciones entre actores públicos y actores privados, individuales y colectivos, susceptibles de favorecer la implementación de servicios sustentables, de calidad y accesibles? Los proyectos ¿fomentan la clarificación de las reglas de juego o favorecen una multiplicación de las normas y la creación de situaciones de renta para algunos actores privilegiados? A partir de cinco estudios de caso de intervenciones situadas en Africa Occidental y en América Latina, este texto intenta una reflexión sobre las condiciones de promoción de estrategias coherentes de desarrollo local.

Este número es fruto de un trabajo colectivo del Grupo Iniciativas que se ha organizado del siguiente modo:

- elaboración de un esquema de análisis, a partir de un esbozo propuesto por Annette Corrèze (IRAM) y Jacques Derclaye (GRDR);
- redacción de los cinco estudios de caso;
- trabajo comparativo sobre esos estudios de caso animado por Annette Corrèze (IRAM) y Diane Intartaglia (CAMEL). Discusión durante unas jornadas de estudio de Coordinación SUR;
- redacción de la síntesis presentada en este número.

Los cinco estudios de caso redactados en esta ocasión son los siguientes:

- PAIMBOUR S., 2000, La gestion décentralisée au Sénégal entre le département de Bignona et le département de l'Aude, CIEPAC, 6 p.
- CARLIER R., 2000, La gestion des réseaux d'adduction d'eau potable en Mauritanie, GRET, 7 p.
- DEMANTE M.-J., 2000, Le Fonds d'investissement local de Sikasso, IRAM, 16 p.
- DESNOYERS F. y LAFAY V., 2000, Décentralisation, participation populaire et développement local en Bolivie : le cas du projet d'appui à la démocratisation de Tomina, CICDA, 15 p.
- BOUY M., 2000, Le projet Haute Guinée Ouest : analyse de l'action du projet dans le cadre de la privatisation des services de l'Etat en santé animale et de la décentralisation de la gestion des marchés de bétail, VSF/CAMEL, 14 p.

El desarrollo local entre descentralización y privatización

Reflexiones a partir de cinco experiencias (Africa Occidental, Bolivia) Por el Grupo Iniciativas

Dos orientaciones mayores transforman el paisaje institucional en el cual actúan los proyectos de desarrollo: los procesos de privatización en el campo económico y de descentralización en el terreno político. Esta constatación ha suscitado un trabajo de capitalización en el seno el Grupo Iniciativas. En efecto, las estructuras miembros del Grupo Iniciativas apoyan, a menudo desde hace muchos años, procesos de desarrollo local a partir de múltiples entradas (técnicas, instrumentos de financiamiento y de concertación, etc.). Los procesos de descentralización y de privatización son percibidos como favorables *a priori* a las iniciativas locales, a un control de la gestión de su territorio por parte de las poblaciones, a la expresión de intereses diferenciados de los actores. Es esta convicción la que el Grupo Iniciativas ha querido cuestionar y esta reflexión es fruto de ello.

Ella apunta a interrogar, a partir de estudios de caso, las prácticas de desarrollo local de los proyectos en esos contextos en evolución. ¿Cómo se transforma, en tal contexto, el rol de los proyectos en el apoyo a las dinámicas locales? ¿En qué medida esta evolución contribuye a la implementación de servicios públicos de calidad y accesibles a la mayoría? Presentamos en primer término algunos elementos de la problemática y, de manera sintética, las intervenciones de desarrollo que sirven de soporte a esta reflexión. Luego serán analizados la naturaleza y el impacto de las relaciones promovidas por los proyectos entre los diferentes actores. Por último, despejaremos algunas enseñanzas sobre las condiciones en las cuales los proyectos pueden favorecer la puesta en práctica de estrategias coherentes de desarrollo local.

EL DESARROLLO LOCAL FRENTE A LOS NUEVOS ROLES DEL ESTADO

El desarrollo local: "nuevos actores" y recomposición de las relaciones sociales

- ***El desarrollo local: ¿cómo aprehenderlo?***

El término "desarrollo local" es tan utilizado y polisémico que nos parece necesario definir el sentido que nosotros le atribuimos. El desarrollo local es entendido aquí como **un proceso por el cual las "personas" se dan un conjunto de instituciones¹ para valorizar, colectiva e individualmente, los recursos sobre un territorio dado**. Concretamente, cómo, y sobre qué objetos, se manifiestan las relaciones de fuerzas; qué alianzas instrumentan los individuos para vincular el juego local a las luchas de influencias, a escala regional y nacional, cómo se concilian intereses particulares y bien común.

Resulta esencial subrayar la importancia de **la dimensión económica** fundamental para todo proceso de desarrollo local, ya se trate de producción de riquezas, de creación de empleos... No se puede aprehender el juego social de los actores y las formas institucionales que éstos se dan sin integrar esta dimensión. En otros términos, el desarrollo local no se reduce al sector social de la salud, de la educación, etc.

Por último, **la noción de territorio** está fuertemente ligada a la de desarrollo local. Estos procesos pueden ser entendidos así como la recuperación, por las poblaciones locales, de un control de la gestión de su territorio. Ahora bien, la noción de territorio y la de "local" no remiten solamente a espacios geográficos, sino también a espacios de relaciones sociales. En otros términos, por una parte, los territorios definen las pertenencias socioespaciales y son sistemas simbólicos identitarios (Di Méo, 1996). Por otra parte, ellos son el soporte de representaciones que constituyen las relaciones de un individuo con el exterior (Raffestin, 1996). La actual reactivación de las nociones de territorio y de local sirve de resorte de movilización de los grupos sociales, de promoción de nuevas solidaridades frente a la declinación de las representaciones de clases sociales. Esto nos conduce a no limitarnos a una reflexión funcional sobre la correspondencia de espacios físicos (por ejemplo entre el territorio político-administrativo de una comuna y el de una organización local) o sobre la subsidiariedad concebida a menudo bajo una óptica rígida en la cual cada nivel tiene su competencia. Ello nos lleva también a preguntarnos por las lógicas y las estrategias subyacentes a estas representaciones territoriales y que no tienen nada que ver con la antigua geografía: contradicciones entre urbano y rural, arraigo y movilidad, ambiciones personales y acción colectiva...

¹ El término "instituciones" es entendido en sentido amplio, como el conjunto de las reglas formales e informales que organizan el acceso a los recursos y el conjunto de normas, dispositivos, procedimientos y organizaciones que aseguran el respeto y la legitimidad de esas reglas.

- ***Nuevas evoluciones en el campo del desarrollo local***

Los procesos de desarrollo local se caracterizan desde hace algunos años por la irrupción de nuevos actores: colectividades territoriales ligadas a la descentralización, organizaciones sociales y profesionales ligadas a los proyectos, etc. Estos actores no son forzosamente nuevos en su naturaleza², sino más bien en su posicionamiento: nuevas prerrogativas y extensión de sus áreas de competencia comunes, transferencia a los actores privados de servicios y de funciones antes asumidas por el Estado, rol de intermediación financiera confiado a las organizaciones locales, etc. De ahí surge una complejización del juego social y una recomposición de las instituciones.

Frente a esta evolución, cabe preguntarse por **los roles desempeñados por los proyectos en la clarificación de las instituciones que “producen” desarrollo local**. Los proyectos ¿contribuyen a reexaminar en detalle y a favorecer la clarificación de las reglas o conducen más bien a una multiplicación de las normas, de las situaciones de renta y de captación de poder por ciertos actores? En esta óptica, ¿bajo qué condiciones los marcos o los espacios de concertación apoyados por los proyectos permiten esta clarificación? Si estos marcos están forzosamente determinados por las relaciones de poder y de legitimidad locales, ¿qué medios (en términos de mecanismos de financiamiento, de regulación) se dan los proyectos para movilizar esos espacios y hacer venir allí actores poco favorecidos en las relaciones de fuerzas? ¿Y esos medios (en especial la duración del financiamiento de los proyectos) son compatibles con los ritmos necesarios a esas evoluciones?

Estas cuestiones no pueden ser abordadas más que si se toma en cuenta la evolución del rol del Estado bajo el efecto de los procesos de descentralización y de privatización.

La descentralización como cuestión de emergencia de nuevas relaciones entre las poblaciones y el Estado

- ***¿Qué lectura hacer de los procesos de descentralización?***

Nuestra reflexión no es el ámbito de un debate conceptual sobre la descentralización. Sin embargo, nos parece importante destacar algunos elementos de referencia -aquí no exhaustivos- sobre esos procesos.

En primer lugar, los procesos de descentralización en curso en los países africanos y latinoamericanos que nos conciernen aquí, resultan ser a menudo **una mezcla compleja** entre una voluntad política inicial del Estado y las políticas incitativas de las agencias financiadoras. Los casos maliano y senegalés son bastante representativos de esta situación. Sin embargo, se trata de distinguir esta voluntad nacional de la posición de algunos actores políticos claves y de las

² La descentralización comenzó, por ejemplo, en Senegal en 1972.

resistencias del aparato del Estado frente a lo que es percibido como una pérdida de poder y de renta.

En segundo lugar, **descentralización y democratización** (en el sentido de reparto de los poderes) no son con frecuencia sinónimos en los procesos en curso. La descentralización tiene en Senegal tendencia a deslocalizar la lucha por el acceso a los recursos y a reactivar las redes clientelistas locales. En Malí, las experiencias del Fondo de Inversiones Local³ ponen en evidencia, en un contexto de predescentralización, las tentativas de recuperación de iniciativas locales por las redes de notables. En la mayor parte de los países considerados en el estudio, la descentralización abre puertas, pero aparece también como un engaño en la medida en que ella no reparte más que pocos recursos financieros o que no pone a disposición de los actores locales más que servicios técnicos desvitalizados.

En tercer lugar, **el tamaño de las comunas** puede constituir un criterio de interpretación de la naturaleza de los procesos. Las modalidades de la delimitación comunal -definida “desde arriba” en Guinea o confiada a las poblaciones locales en Malí- nos informan acerca del objetivo que da el Estado a la descentralización. Si el territorio comunal está llamado a convertirse en el territorio del desarrollo local, la noción de viabilidad económica entra en juego en la delimitación, especialmente en términos de naturaleza y de efectividad de los servicios prestados localmente.

Por último, la descentralización también puede ser leída como la imposición de nuevas normas “modernas” frente a formas de organización socioespaciales más antiguas. Esta imposición hace nacer en Bolivia una confrontación y una superposición de instituciones (las comunas, las organizaciones territoriales indígenas de base), pero ella permite también una posibilidad de reconocimiento de estas organizaciones y la posibilidad de iniciar la construcción de un espacio público local.

- **¿Qué desafíos para el desarrollo local?**

Estos procesos de descentralización crean nuevos desafíos para el desarrollo local. Retendremos tres de entre ellos, que nos parecen mayores.

El primer desafío remite a **los espacios creados por la descentralización para la participación de la población** en la definición del tipo y de los niveles de servicios públicos que serán implementados localmente. Sobre este aspecto, el rol de los textos que reglamentan la descentralización juega un rol considerable, autorizando, imponiendo o cerrando la participación. La ley de participación popular en Bolivia reconoce jurídicamente las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) y les acuerda atribuciones específicas para favorecer la participación efectiva en la gestión municipal. En Senegal, las modalidades de los escrutinios electorales comunales, que imponen a los candidatos su afiliación a un partido político, no favorece forzosamente esta participación. Es preciso destacar asimismo la relativa

³ FIL: dispositivo de apoyo financiero a la gestión de las regiones y al desarrollo local en Sikasso.

contradicción entre el rol atribuido a las colectividades locales, que es el de favorecer la elaboración de planes de desarrollo locales en Bolivia y en Senegal, cuando el espacio nacional ya no puede ser objeto de planes de desarrollo que apunten a sostener mecanismos de acumulación de capital y de riquezas en razón de la mundialización y de la apertura a los capitales transnacionales de los mercados.

El segundo desafío que parece de importancia, en particular cuando la descentralización es efectiva, concierne al **rol del Estado central** en materia de orientación, de distribución equitativa de recursos y de arbitraje. La traducción de las políticas públicas nacionales en la escala local es balbuciente y se plantea la necesidad de definir políticas intermedias⁴. El proceso de descentralización en Guinea ve delinearse desigualdades entre comunas, ligadas a la ausencia de mecanismos de distribución equitativa de los recursos fiscales y de los recursos provenientes de la ayuda externa. El rol de arbitraje del Estado en materia de definición de las prioridades de inversión en infraestructuras y servicios públicos sigue siendo teórico, como lo ilustran los estudios de caso en Mauritania y en Guinea.

El tercer desafío mayor consiste en saber **qué recursos y qué fiscalidad permitirán financiar los servicios públicos descentralizados**. ¿Cómo financiar los servicios si la fiscalidad no puede, como en Bolivia, garantizar ese financiamiento? La tendencia actual hace aparecer una orientación muy marcada de la ayuda externa hacia las comunas. Ahora bien, el desarrollo local no puede financiarse exclusivamente sobre la base de ayudas externas: además de la debilidad del control de la asignación de fondos por los actores locales, el caso boliviano subraya la irregularidad de estos aportes externos que no permiten la definición de un plan de desarrollo a mediano plazo.

Si nuestra reflexión no tiene por objeto profundizar directamente estas cuestiones en juego, éstas constituyen un telón de fondo esencial a las intervenciones de desarrollo. Los proyectos se ven confrontados inevitablemente a las modalidades de articulación entre las dinámicas que ellos apoyan y las de la descentralización. El desafío de esta articulación es fundamentalmente la creación de lugares públicos (visibles) y la expresión de intereses diferenciados que permitan contribuir a la emergencia de un interés general.

Más precisamente, nuestra preocupación aquí será la de cernir, a través de los estudios de caso, qué formas de contractualización y de negociación apoyan los

⁴ Las políticas intermedias son un punto de encuentro entre lo micro y lo macro. Ellas permiten la reintroducción de actores colectivos en la definición de las políticas públicas. Favorecen la constitución, con los poderes públicos centrales y locales, y a veces con los donantes, de instancias de negociación, de arbitraje y de regulación contractual, permitiendo a los nuevos actores colectivos contribuir a las decisiones públicas y a la gestión local (Grupo de trabajo IRD/GRET, *Pour des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités*, enero de 2000).

proyectos entre los actores privados, individuales y colectivos y las colectividades descentralizadas. Nuestro análisis versará especialmente sobre la contribución de estas formas de concertación y de contractualización a la implementación de servicios públicos de calidad y accesibles a la gran mayoría.

La emergencia de actores privados y su contribución a la producción de servicios a escala local

Los procesos de privatización comportan varias dimensiones vinculadas entre sí: el repliegue de los servicios del Estado sobre sus funciones *stricto sensu* regalianas, que se acompaña de fuertes reducciones de sus efectivos; la transferencia a estructuras privadas de funciones anteriormente aseguradas por el Estado y, por último, el apoyo a la emergencia de actores privados y al desarrollo de métodos empresariales que aseguren prestaciones o servicios que antes no existían. Es esta última dimensión la que será más particularmente objeto de nuestra reflexión.

Los procesos de privatización y los proyectos han contribuido a favorecer el desarrollo de servicios a la población asegurados por actores privados, prestatarios individuales u organizaciones locales. Tal es el caso especialmente en el campo productivo, pero también en el ámbito económico y social de la producción: infraestructuras productivas tales como los mercados de ganado, la capacitación profesional, la gestión de las redes de abastecimiento de agua potable, etc. Ahora bien, algunos de esos servicios relevan en parte de misiones de servicio público que, se supone, teóricamente el Estado central, sus instancias desconcentradas y las comunas están encargados de asegurar.

Ahí también, nuestra cuestión consistirá en analizar, en los estudios de caso, las relaciones entre estos actores privados, las comunas y el Estado. **¿Permiten ellas servicios eficaces y una mejor valorización del potencial económico local?** ¿Cuáles son las reglas de juego y cómo son definidas? ¿Hay regulaciones puestas en práctica o predomina la creación de situaciones de renta?

CONTEXTOS INSTITUCIONALES Y ESTRATEGIAS DE INTERVENCION DE DESARROLLO LOCAL: CINCO CASOS

La dimensión "Gestión de las redes de distribución de agua" del programa de Mejoramiento de los servicios de hidráulica urbana en Mauritania (GRET)⁵:

- ***Un contexto de gestión centralizada de las redes de abastecimiento de agua***

La república islámica de Mauritania es, entre los países de la zona saheliana⁶, la que sin duda ha avanzado más rápidamente en la definición de una política nacional

⁵ Fuente: *La gestion des réseaux d'adduction d'eau en Mauritanie* y entrevistas complementarias.

⁶ Los países del Sahel, en África: Mauritania, Senegal, Malí, Burkina-Faso, Niger, Chad y Sudán. (NdT).

del agua, caracterizada por una legislación rica y precisa. Desde la instauración de las comunas, en 1986, un decreto designa, entre sus competencias en materia de servicios públicos, la alimentación en agua. Proyectos y programas sucesivos habían permitido equipar la mayor parte de las comunas del país, desde simples pueblos hasta grandes ciudades⁷.

En 1993, una disposición reglamentaria previó la intervención de operadores privados como una alternativa a la gestión comunal. Los equipamientos pueden ser administrados por un "concesionario" que, según los casos, puede ser un grupo pre-cooperativo o cooperativo, un comité de gestión aldeano, una concesión comunal, una persona física o moral. Esta paleta de concesionarios posibles refleja la multiplicidad de las modalidades espontáneas de gestión según las regiones, el carácter urbano o rural de las redes involucradas, los hábitos culturales de organización.

No obstante, el pliego de condiciones incluye un artículo de valor conservador que indica que en tanto la Administración considere al concesionario como no apto para asegurar el mantenimiento y la renovación de los equipamientos, la Dirección de Hidráulica continuará asegurando esta función *via* su servicio de mantenimiento (por otra parte sin medios). El contrato de concesión que firma el concesionario precisa que él debe vertir en su totalidad al Estado las sumas previstas para el mantenimiento y la renovación, siendo las funciones de mantenimiento las únicas devueltas al signatario. Esta cláusula permite al Estado centralizar la gestión de las redes.

- ***Un método basado en la profesionalización de los concesionarios***

El Estado, a través de su Dirección de Hidráulica, tiene una doble estrategia: una estrategia del discurso que exhorta a los concesionarios y las comunas a tomar cada vez más a su cargo las tareas antes atribuidas al Estado; y una estrategia de los actos caracterizada por una política de *statu quo*. El mismo no quiere perder sus prerrogativas (la supresión de sus funciones de mantenimiento tendría un costo social fuerte por el licenciamiento de una parte del personal de la Dirección de Hidráulica). Además, él no confía ni en las comunas en tanto garantes del servicio público, ni en los concesionarios en tanto gestores de los equipamientos. Pero los servicios deslocalizados de mantenimiento son ineficaces.

Las comunas han visto el fracaso de las empresas concesionarias comunales, dado que los recursos creados fueron afectados a otros gastos, y que las competencias necesarias no estaban disponibles. La transferencia a los concesionarios privados les conviene y las comunas reivindican, solamente hoy en día, un derecho de control (tasas recaudadas sobre los concesionarios). Ellas hacen bajo perfil, acorraladas entre los representantes del Estado (prefectos políticamente

⁷ Dos proyectos financiados por la Caja Francesa de Desarrollo, a comienzos de los años 90, equiparon, entre otras, las cabeceras de *Mougathaa* (departamento).

poderosos) y los concesionarios más competentes técnicamente. Los concesionarios han adquirido su legitimidad progresivamente mediante la búsqueda de un profesionalismo creciente. Ellos tienen cada vez más una estrategia de autonomización (de privatización?): pago irregular de tasas, no recurso a las bases locales de mantenimiento público. En cuanto a los usuarios, ellos son pasivos y los consumidores surgidos del sector público no pagan sus facturas de agua.

El apoyo a una decena de redes propuesto por el GRET se concentró **sobre la capacitación** de gestores de red: capacitación técnica (diagnóstico de desperfectos sobre los grupos electrógenos, aprendizaje de la realización de conexiones privadas y de localización de fugas), pero también capacitación de los operadores de la red. La capacitación en contabilidad y en gestión también fueron puestas en práctica a fin de reforzar la capacidad de los operadores para producir síntesis y para analizarlas como fuentes de diagnóstico económico y técnico de la red.

Otro modo de apoyo consistía en reunir a los concesionarios en torno a ciertos problemas ligados a su función. **Los intercambios** sobre el mantenimiento, la tarificación, la constitución de un GIE, la profundización de los conocimientos de los concesionarios han contribuido a fortalecer su competencia y la visión global de su rol.

El programa ha asegurado asimismo una **función de ingeniería social** en el marco de la extensión y de la creación de nuevas redes, implicando desde un comienzo a las comunas y los futuros usuarios. Estos últimos pudieron participar, no sólo financieramente en la construcción de las redes, sino también en la elección del emplazamiento de los grifos de agua y en la negociación tarifaria. La solicitud de contribución de los usuarios se situaba en una lógica de implementación de un código de las inversiones⁸. El GRET hizo propuestas a la escala central de Hidráulica sobre la base de criterios técnicos y de un plan de reembolso de los créditos.

- **Concesionarios reconocidos y emergencia de espacios de diálogo**

Los responsables del programa estiman haber cumplido una función determinante (aunque inicialmente no identificada) de “intermediario” y de mediación entre el Estado y los concesionarios. Los otros resultados no fueron específicamente aislados por los redactores del estudio de caso. Se los puede identificar en el área del aumento de competencias de los actores locales, del fortalecimiento de la participación de los actores (concesionarios, pero también usuarios) y de su capacidad de negociación.

⁸ El financiamiento de las infraestructuras no proviene de la fiscalidad sino de los financiamientos externos.

Implementación y apoyo al Fondo de Inversión Local en Malí (IRAM)

El FIL es un instrumento de financiamiento creado en 1993, que cubre dos círculos de la región natural de Malí-Sur, o sea catorce circunscripciones que representan 600 pueblos y una población de alrededor de 500.000 habitantes.

- **Contexto⁹**

Desde hace muchos años, las preocupaciones de las poblaciones rurales de las zonas sahelio-sudanesas frente a la degradación progresiva del estado de sus recursos naturales son fuertes. Diferentes proyectos de apoyo a la gestión de las regiones han contribuido a esta toma de conciencia realizando numerosas inversiones. La rentabilidad a menudo baja, o al menos diferida de las obras de gestión de los recursos naturales, representa una especificidad que las aparta de los sistemas de financiamiento clásico que relevan del crédito. Los proyectos han tenido entonces que administrarse a menudo en su seno fondos de subvención.

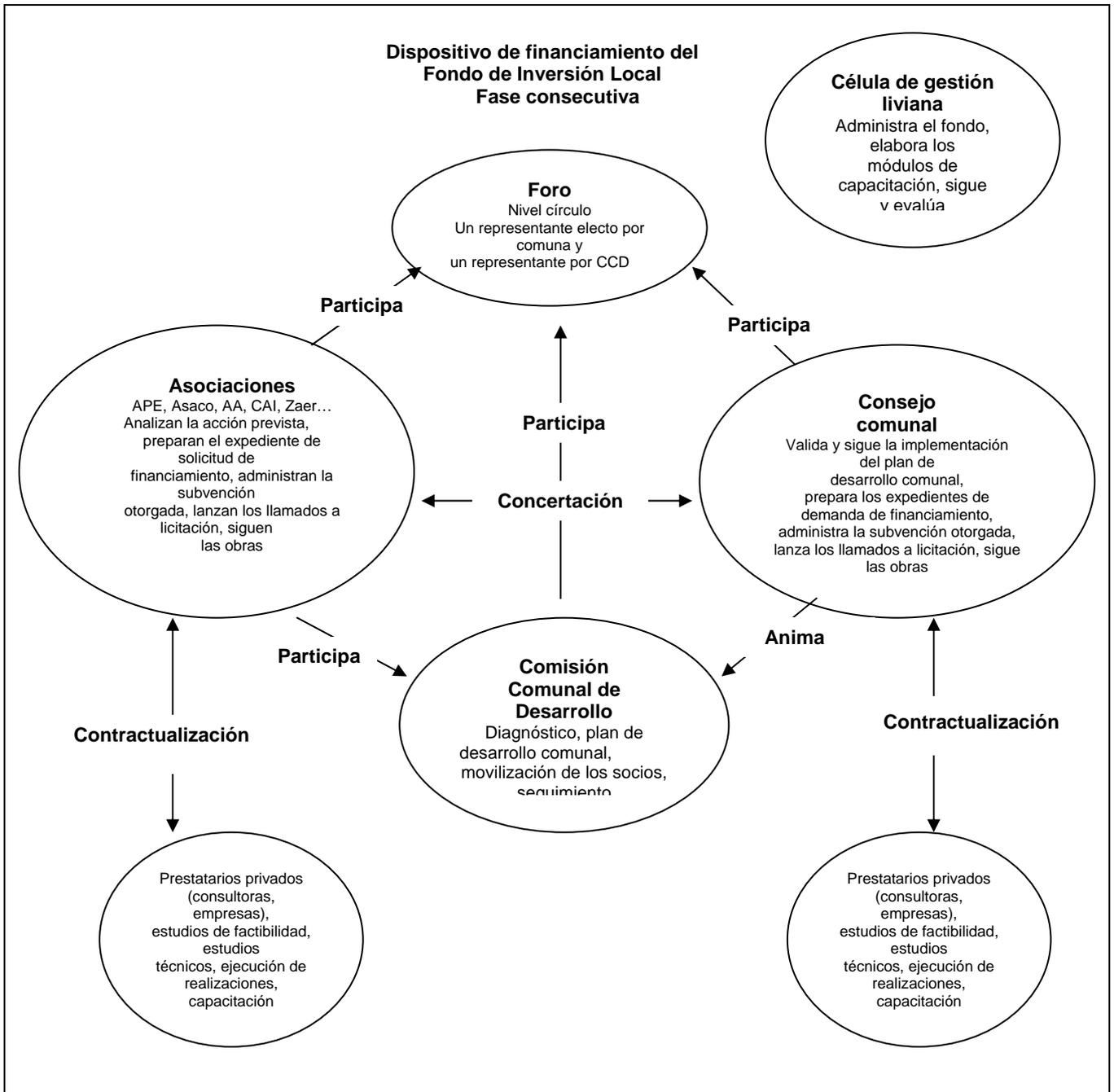
El contexto de Malí-Sud presenta un medioambiente favorable a la implementación de un fondo de subvención: ingresos rurales relativamente importantes y diversificados (en su momento menos fragilizados por la crisis actual de las zonas algodoneras); estructuración campesina fuerte y multiforme, nacida en parte de la acción muy antigua de la CMDT (Compañía Maliana de Desarrollo Textil) y de la aparición más reciente de formas de reagrupamientos temáticos; organizaciones campesinas que tienen una larga experiencia y manejan la gestión; presencia de instituciones de crédito y de ahorro.

La descentralización ha llevado a la creación de cuarenta y dos comunas en el círculo de Sikasso y de nueve comunas en el de Kadiolo. Las primeras elecciones municipales tuvieron lugar en mayo de 1999. La descentralización aporta un marco político estructurante global en el cual el FIL, cuya creación es anterior, está integrado. Los ajustes necesarios fueron facilitados por el hecho que el FIL anticipó, en sus modalidades de funcionamiento, la creación de las comunas.

- ***Un método fundado en la creación de un instrumento financiero adaptado, la responsabilización de los actores rurales y la emergencia de una visión comunal***

Esta forma de acción se asienta en los siguientes objetivos: definir y poner en práctica un instrumento de financiamiento adaptado a las inversiones de rentabilidad diferida, complementaria de las instituciones de crédito existentes; llevar a los agentes rurales a fortalecer sus capacidades de decidir, financiar y administrar inversiones en su medio. La fase siguiente (1998-2000) agregó a ello el acompañamiento de nuevas comunas, la ampliación del financiamiento a las infraestructuras sociales y la emergencia de una verdadera colaboración entre institución comunal y sociedad civil en materia de planificación y de financiamiento del desarrollo.

⁹ Fuente: *Le fonds d'investissement local de Sikasso*, estudio de caso del IRAM.



La metodología de acción en sí misma se basa en la responsabilización de las "comunidades aldeanas", el principio de cofinanciamiento y la implementación de estructuras campesinas de atribución de los financiamientos, los CAI¹⁰. Las funciones de apoyo técnico a la identificación y a la puesta en marcha de los financiamientos y las funciones de apoyo financiero han sido claramente separadas, aunque fuertemente articuladas y complementarias. El montaje institucional es complejo pero garantiza la participación de la gran mayoría de los actores. Durante la fase consecutiva, las decisiones de financiamiento son adoptadas a nivel intercomunal en el marco de "foros" de financiamiento compuestos por representantes electos y representantes de la sociedad civil.

Eran elegibles para el financiamiento del suministro de agua para consumo humano y pastoril, el tratamiento de hondonadas, el "desenclavamiento"¹¹, la lucha contra la erosión, la reforestación, otros acondicionamientos agropastoriles (corredores de trashumancia). En fase consecutiva fueron incluidas las infraestructuras sociales: escuelas, centros de salud, perforaciones.

El rol del IRAM y de los cuadros locales consistió en un acompañamiento y un seguimiento regular del proceso para ayudar a los actores a clarificar las reglas de juego, las modalidades concretas a poner en práctica, el análisis de las relaciones sociales. Los CAI adquirieron cierto número de competencias y de prerrogativas y son generalmente reconocidos por el trabajo que han hecho. Pero la constitución de las comunas los obliga a repositionarse. Hoy en día, en tanto instancias, ellos tienen dificultad en encontrar un rol en el nuevo contexto de las colectividades territoriales.

Comisiones comunales de desarrollo han sido creadas por el equipo del FIL para generar una "visión comunal" más que aldeana. En ocasión de una fase de diagnóstico, los diferentes miembros tomaban mejor conocimiento de las ventajas y limitantes de los diferentes pueblos que constituían la misma entidad comunal. Era la ocasión de reflexionar sobre lo que era posible a fin de satisfacer las necesidades de cada uno de ellos, teniendo en cuenta a la vez el equilibrio global. Pero la corta duración del financiamiento de la fase consecutiva (18 meses) entrañó algunas derivas: las primeras comisiones, extendidas en número y representación de las diversas asociaciones, se restringieron luego para "ir más rápido". Es un ejemplo de los ritmos diferentes del financiamiento y de la creación institucional. Si esas comisiones favorecieron al menos un trabajo conjunto entre representantes electos y sociedad civil y no tuvieron efectos de "notabilización", ellas no suscitaron la participación deseada. Si las metodologías de acción anteriores permitieron que los planes de desarrollo retomaran las preocupaciones generales de las poblaciones,

¹⁰ Comité de Atribución Inter-aldeanos: constituidos sobre la base de la representación de cada localidad miembro, los mismos aseguran la toma de decisión de financiamiento de los expedientes (solicitudes) presentados por los pueblos portadores de un proyecto de inversión. Ellos observan la buena ejecución de los contratos y el respeto de los compromisos de los pobladores.

¹¹ La ruptura del aislamiento. (NdT).

los plazos no autorizaron ni una información suficiente ni la organización de debates en profundidad para definir las prioridades y permitir a los diferentes grupos sociales participar en su definición.

- **La realización de inversiones y la formación de competencias locales**

Una cincuentena de inversiones fueron realizadas desde 1994 hasta mediados de 2000 por un monto total de subvención de alrededor de 490 millones de francos CFA. Los aportes financieros y en especie de los beneficiarios representan un poco más de 200 millones de francos CFA. Pero más allá de esos aportes financieros, son los aportes en materia de capacitación los que fueron más apreciados. El dispositivo confiaba al FIL un rol de diseñador de los programas de formación, pero la capacitación era efectuada por oficinas privadas avaladas por el FIL, sobre la base de tests y de evaluación de sus prestaciones. Los módulos de capacitación concernían el dispositivo de financiamiento FIL pero también la gestión de las inversiones, la gestión de las cajas, el diagnóstico local, la planificación local, las leyes de descentralización. Fueron formados varios millares de personas, surgidas de las asociaciones y, más recientemente, de los consejos comunales. Las consultoras surgieron como nuevos actores económicos. En fase consecutiva, cuarenta y dos comunas del círculo de Sikasso demandaron ser capacitadas mientras sólo veinticinco tenían acceso a los financiamientos de inversión. Tres mil personas fueron capacitadas para la planificación comunal, pero las comisiones comunales de desarrollo, debido a los plazos impuestos por el financiamiento externo, se asemejaron mucho a un instrumento del proyecto.

Este dispositivo se ve confrontado hoy en día a la crisis algodonera en la zona y a las dificultades de puesta en práctica de la descentralización, en particular del financiamiento de las comunas. Pero en lo que respecta a la competencia de los "recursos humanos" en materia de gestión, de creación y de dinámicas institucionales, los resultados son indiscutibles, más allá de las inversiones realizadas.

La dimensión Cría y gestión de recursos naturales del proyecto Alta Guinea Oeste (VSF)

El estudio de caso se refiere al análisis de la privatización de los servicios de sanidad animal y la construcción de mercados de ganado, en el período que va de 1997 a 1999.

- **El contexto del proyecto¹²**

La región se caracteriza por sistemas de producción mixtos: cultivos alimenticios y de renta y cría que desempeñan en primer término una función de ahorro,

¹² Fuente: *Analyse de l'action du projet dans le cadre de la privatisation des services de l'État en santé animale et de la décentralisation de la gestion des marchés à bétail*, estudio de caso CAMEL-VSF.

justificando el interés de los campesinos por las acciones técnicas en sanidad animal que fueron “la entrada” del proyecto.

Cambios de políticas con sus consecuencias institucionales han marcado el período: en 1988 es puesto en práctica un proceso de privatización de los servicios de cría, en 1993 son instauradas las Comunidades Rurales de Desarrollo (CRD); en 1998 es creada la Coordinación Nacional de Criadores de Guinea.

- ***Un método de acción fundado en la organización y la profesionalización de los criadores***

El proyecto puso en marcha acciones muy diversificadas (capacitación técnica, experimentación-vulgarización, apoyo a organizaciones campesinas, gestión de los “fuegos de sabana” y gestión de los territorios) a partir de una entrada mínima en sanidad animal. Dispositivos *ad hoc* fueron puestos en práctica: creación de grupos locales de criadores y capacitación de auxiliares de cría, instalación de un veterinario privado en la zona, comités aldeanos de gestión de fuegos, etc. Este enfoque evolucionó progresivamente hacia un método más global de gestión del territorio, a través de concertaciones y de capacitación técnica.

Esto se llevó a cabo a través de una estructura “proyecto” constituida por un equipo expatriado y por cuadros guineanos surgidos de una organización universitaria, la Ayuda Universitaria al Desarrollo. Los funcionarios de los servicios desconcentrados del Estado estuvieron involucrados en ciertas acciones sin ser nunca directamente los agentes de implementación del proyecto.

A partir de 1997 los agrupamientos de criadores, constituidos en coordinaciones subprefectorales, demandaron al proyecto financiar infraestructuras de comercialización de ganado en diferentes subprefecturas. El proyecto respondió favorablemente a condición que un contrato de cogestión fuera firmado entre las coordinaciones subprefectorales y las instancias descentralizadas (CRD). Esta demanda de los criadores condujo al proyecto a inscribirse en los procesos de privatización y de descentralización. Esto con la preocupación de favorecer, en lo que respecta a la privatización, una clarificación del rol del Estado y una transferencia a operadores privados de las funciones que ellos son susceptibles de gerenciar de manera más eficaz, así como una articulación a escala local entre los diferentes actores implicados en el sector de la cría. En lo que respecta a la descentralización, el proyecto intentó favorecer la emergencia de una concertación y de un funcionamiento negociado a escala local, satisfaciendo las necesidades diferenciadas de los actores.

- ***Un fortalecimiento de las competencias y de las capacidades de organización de los criadores, y un reconocimiento ambiguo de las comunas***

En relación con su entrada técnica, el proyecto desarrolló una fuerte actividad en términos de capacitación, puesto que alrededor de 3.000 personas (4% de la población adulta de la zona) recibieron capacitación de base en diversos rubros (sanidad animal, alfabetización, alimentación de los animales, reforestación, etc.) y

10% de entre ellas recibieron capacitación más avanzada (como auxiliares de cría, gestión de las agrupaciones, gestión de fuegos, alfabetización, injertos, etc...). Más tarde, el proyecto desarrolló un esfuerzo de información a través de encuentros, intercambios y participación en reuniones. Esto se tradujo en la participación, organizada por el proyecto, de representantes de los agrupamientos en la reunión nacional que tuvo lugar en marzo de 1997 sobre la cuestión de los auxiliares de cría. Durante el primer trimestre de 1997, el proyecto organizó asimismo una serie de reuniones a escala subprefectoral, luego prefectoral, tendientes a hacer un balance del proyecto y de sus propuestas para la nueva fase. Estas reuniones, que convocaron a más de 900 personas, asociaban por primera vez miembros de los agrupamientos, representantes de la CRD, y los servicios técnicos desconcentrados. Comparativamente, el financiamiento de las realizaciones por parte del proyecto se limitó al material provisto a los agrupamientos en oportunidad de su creación, y a la instrumentación de créditos para el engorde bovino.

El seguimiento-evaluación puso el acento en las actividades y los resultados técnicos, luego, a partir de 1997, y de la prioridad acordada a la organización de los criadores, en la naturaleza y el rol de los agrupamientos con respecto al contexto social e institucional local. Pero el mismo no desembocó en un análisis de los desafíos de la descentralización, que tal vez hubiera podido llevar al proyecto a tomar en cuenta el rol de las CRD en la gestión de infraestructuras públicas a nivel local.

El proyecto contribuyó a un fortalecimiento del proceso de privatización en curso mediante la creación de los agrupamientos y la capacitación de los auxiliares; la instalación de un veterinario privado (a riesgo de crear una situación de monopolio); la esquivas de los servicios técnicos desconcentrados reticentes a transferir a los criadores un *savoir-faire* técnico, pudiendo esta transferencia traducirse en la disminución de su poder simbólico y de los recursos financieros extraídos de la venta de asistencia. El proyecto estaba en una lógica de fortalecimiento del sector privado colectivo por imposibilidad de una articulación público/privado. Sin embargo, este análisis no fue planteado por el proyecto en los debates que tuvieron lugar, lo que habría contribuido a una evolución de la función de los servicios técnicos y de la naturaleza de la participación del Estado en la capacitación de los criadores.

En lo que respecta a la cogestión de los mercados de ganado, hubo una toma en consideración tardía de las CRD por el proyecto. El financiamiento de tres mercados de ganado fue su único modo de intervención, y ninguna acción de capacitación o de información fue realmente llevada a cabo junto a los agrupamientos o las CRD en torno al rol respectivo de cada una de las instituciones y de los modos de articulación posibles entre ellas. Había un reconocimiento ambiguo de las instancias centralizadas.

El marco de concertación departamental de Mbour en Senegal (CIEPAC)¹³

En el marco de un programa de cooperación descentralizada, la intervención consistió en la implementación de estrategias y de programas de desarrollo local, privilegiando una elaboración y una gestión contractual compartida entre todos los actores en el seno de estructuras de concertación a diferentes niveles.

- ***El contexto del proyecto***

La descentralización es una realidad ya antigua en Senegal, sobre todo en lo que respecta a las comunas urbanas. Las comunidades rurales fueron puestas en práctica progresivamente en las regiones. Este proceso se extendió en el tiempo. El programa fue ejecutado en el departamento de Mbour, en el marco de una cooperación con el departamento francés del Aube, en cofinanciamiento con el Ministerio francés de Relaciones Exteriores y con el aporte de otros cofinanciamientos sobre programas específicos.

- ***Un método de acción fundado en la creación de un nuevo espacio de concertación***

Diversas estructuras reúnen, a nivel local (barrios, comunidades rurales, comunas) a representantes de la sociedad civil organizada (organizaciones campesinas, asociaciones culturales...), representantes electos de los consejos rurales y comunales, representantes de las autoridades tradicionales. A nivel departamental (que no está instituido en tanto colectividad territorial en Senegal), un marco reagrupa a los representantes de los marcos locales de concertación, responsables de ramas o de sectores de actividad organizados, representantes de las colectividades locales.

El programa no es objeto de ninguna asistencia técnica permanente, ni senegalesa ni expatriada. En cambio, los portadores de dinámicas de desarrollo local son asistidos regularmente por un acompañante pedagógico (ASADEL, ONG senegalesa), por una célula constituida por técnicos del departamento que efectuaron un acuerdo con el marco de concertación departamental. A nivel local, los animadores han sido formados y son movilizados en función de las necesidades. El CIEPAC juega un rol de acompañante metodológico por medio de misiones cortas acopladas a las de la colectividad local del Norte, socia del programa. El seguimiento de las actividades se efectúa en ocasión de las diferentes misiones de apoyo. El programa fue por otra parte evaluado en varias oportunidades a pedido del Ministerio de la Cooperación, o por la Unión Europea, de la que ha sido uno de los proyectos piloto en materia de cooperación descentralizada en el período 1995-98.

La programación del desarrollo local porta a la vez sobre las infraestructuras y otras realizaciones diversas, y sobre el desarrollo de actividades económicas. El principio de la concertación es retomado en los programas de mejora del funcionamiento de las ramas de producción y de sectores de actividad que presenta el marco departamental. Tres ramas estaban comprendidas al principio (horticultura,

¹³ Fuente: *Contribution du CIEPAC*.

artesano y cereales). Otras cuatro lo estuvieron en 2001: transformación de productos del mar, engorde ovino, productos de recolección, comercio en pequeña escala.

- **La legitimación progresiva de una nueva escala**

Más allá de las realizaciones concretas, que relevan de los diferentes actores con el apoyo de los técnicos del departamento, de la ASADEL y de técnicos privados, los principales resultados se registran en el plano de las relaciones entre actores, modificadas por los dispositivos de concertación puestos en práctica a los diferentes niveles. La organización de ramas interprofesionales se realiza sobre la base de una constatación compartida entre los actores de la rama, que definen entonces el nivel de toma a cargo de los servicios indispensables para un mejor funcionamiento de la rama, así como su contribución eventual al funcionamiento de los servicios públicos necesarios al sector privado.

El marco local de concertación está organizado de modo de permitir a los pueblos hacerse escuchar y ejercer un control. Al nivel departamental este tipo de regulación no ha jugado tanto, a no ser bajo la forma de una redistribución de parte de los recursos de las comunas y comunidades rurales en cooperación descentralizada hacia las otras colectividades, de acciones de capacitación temáticas¹⁴ y de información¹⁵. La amplia mayoría de las colectividades locales ha visto progresivamente el interés de tal método de acción concertada para ejercer más peso sobre los niveles superiores, para reducir las competencias entre territorios. Sólo las comunas más importantes parecen dudar, sus representantes electos estiman probablemente que el marco departamental tiene una coloración más rural que urbana.

A nivel regional, se puede notar el interés del Consejo Regional y de la Agencia Regional de Desarrollo (ARD) por el marco departamental de concertación, habiendo sido prevista una extensión de la metodología a otros dos departamentos. La ARD instaló ella misma un marco regional de concertación.

Los representantes del Estado consideran el marco departamental de concertación como un interlocutor creíble para el desarrollo del departamento, más aún por cuanto él cuenta con el apoyo de una célula compuesta por técnicos organizados a nivel del departamento. Por último, a nivel nacional ha sido manifiesto el interés de la Asociación de Presidentes de Consejos Rurales por la metodología de acción, como así también el de diversas agencias financiadoras que desean no obstante una institucionalización del marco.

¹⁴ Planificación del desarrollo local, rol de las organizaciones campesinas con respecto a los representantes electos y al Estado, técnicas de animación en el marco de metodologías participativas.

¹⁵ Lanzamiento de un diario de información, e iniciación de una colección titulada *Que Savoir* (Qué saber) que apunta a formar a los actores del desarrollo local para una mejor comprensión de su entorno económico y político.

El Proyecto de apoyo a la democratización de Tomina en Bolivia (CICDA)

La intervención tiene lugar en la Municipalidad de Tomina, situada entre 1.900 et 2.800 m de altitud, sobre la pendiente oriental de los Andes, y es financiada a más de 75% por la Unión Europea. Veinticuatro comunidades que representan alrededor de 10.000 habitantes, más del 90% de los cuales rurales, están comprendidas en las operaciones de desarrollo implementadas.

• *La descentralización boliviana*

Diversas leyes han sido promovidas a partir de 1994: ley de participación popular, ley de descentralización administrativa (1995) y ley de las municipalidades (1999). Ellas acarrearán transformaciones estructurales que, en cierta medida, permitieron descentralizar el poder político; repartir de manera más equitativa los recursos fiscales en provecho de las regiones marginales y de las áreas rurales; dar una mayor capacidad de decisión a las prefecturas y a los municipios; crear condiciones favorables para una creciente participación social en la gestión pública; redefinir los roles de las instituciones y controlar mejor las diversas poblaciones presentes en el territorio nacional.

La originalidad de la descentralización boliviana reside en el hecho que ella reconoce la multiplicidad de las instituciones que pueden gestionar, repartir y controlar recursos (financieros, materiales y humanos). En ese marco, la municipalidad, producto de esta descentralización, constituye oficialmente la unidad territorial de base de planificación, de ejecución de políticas y de gestión pública, tomada a cargo y controlada por los representantes electos de la población local. Ella constituye a este respecto, teóricamente, el espacio privilegiado de participación social y de concertación local. La primera cuestión que se plantea entonces es saber cuáles son las modalidades de participación y de concertación, cuando se sabe que el Estado se desentiende a través de ella de algunas de sus atribuciones fundadoras tradicionales (educación, red vial, infraestructuras hidráulicas, salud pública), suponiendo así una responsabilización reciente de la población y de sus representantes en esas funciones.

Esta redefinición teórica de la sociedad civil y de sus atribuciones presenta ciertos límites: los diferentes decretos de la descentralización y de la participación popular no proponen instrumentos para fortalecer las capacidades locales de gestión (déficit de recursos humanos, técnicos e institucionales, persistencia del clientelismo y de la corrupción). Además, incluso si el uso de los recursos municipales se ve de ahí en adelante sujeto a un control asegurado por un comité de vigilancia electo, ningún decreto da cuenta de los mecanismos de financiamiento y de evaluación de su funcionamiento. Las inversiones municipales por otra parte responden sobre todo a la coyuntura y a las urgencias. Por último, la organización política y administrativa propuesta por el Estado no corresponde forzosamente a las concepciones locales. Estas se fundan en una integración social a la colectividad fundamentalmente cultural y no política; en un respeto de las autoridades -asumidas en forma rotativa- que no toman decisiones sino después de haber consultado al conjunto de la

población; en lógicas de gestión de los recursos naturales mucho más complejas que una simple relación de interés y de beneficios individuales; por último, en la tenencia colectiva de la tierra. No olvidemos que la ley de participación popular no surgió de un consenso social sino del temor justificado de un desmigajamiento del país en varias naciones “étnicas”. De hecho, se constata una escasa participación de las comunidades campesinas y de sus organizaciones, cuya personería jurídica es de ahí en más reconocida bajo la denominación de OTB¹⁶ pero que no se reconocen en esta nueva estructura político-administrativa.

• ***Una metodología de acción basada en las lagunas de un proyecto político***

La naturaleza profundamente política del proyecto de descentralización y las numerosas lagunas en su aplicación y su enunciado actuales han reorientado las actividades del PRADEM. Su problemática y sus útiles metodológicos se han orientado progresivamente hacia el apoyo a la democratización local, y particularmente hacia la búsqueda de una más amplia participación de las poblaciones en la gestión del desarrollo local que constituye, en los textos oficiales, el objetivo último del proyecto político del Estado.

Los principios que orientan la intervención del equipo del PRADEM-CICDA son los siguientes:

1. Los actores son capaces de formular opciones, de innovar y de experimentar. El rol de una ONG consiste entonces en ampliar el campo de visión de los actores locales para facilitar las experimentaciones sociales y políticas;
2. El proyecto debe actuar en el marco de la descentralización boliviana, a fin de evitar la emergencia de nuevas reglas o de organizaciones mediadoras que estarían al margen del proyecto político propuesto;
3. Sin embargo, la descentralización política y administrativa no podrá ser efectiva más que si ella concierne a todos los componentes de la sociedad;
4. Las reflexiones y acciones de la ONG deben construirse integrando representaciones, saberes y estrategias de las poblaciones.

En esta óptica las principales actividades puestas en práctica estos últimos años son las siguientes:

- intercambios nacionales e internacionales centrados en experiencias pertinentes de gestión municipal, con el aprendizaje y la apropiación de un saber político (el ejercicio de la democracia política) pero también técnico y social como objetivo;
- participación en la definición de los objetivos y en las primeras reuniones de la “Coordinación del Desarrollo de Tomina”, a fin de hacer entrar en confianza los actores locales y promover un uso de los recursos financieros municipales

¹⁶ Organizaciones Territoriales de Base. (NdT).

(públicos y privados) racionalizado en función de las prioridades de la sociedad civil;

- información y análisis del contexto nacional, de las leyes en vigor y de los derechos correspondientes;
- apoyo jurídico en torno a la propiedad de la tierra: proveer la información sobre los regímenes de tenencia de la tierra y la reforma agraria en curso, apoyar el reconocimiento legal de espacios comunales;
- gestión concertada de los recursos naturales: más allá de las realizaciones concretas, el objetivo es promover y estabilizar nuevos saberes y modos de gestión de los recursos a largo plazo (elaboración de los pre-proyectos de irrigación, búsqueda de financiamiento; reconocimiento legal de las reglas de gestión de los espacios forestados producidas localmente bajo el impulso del PRADEM, difusión de esas reglas y puesta en práctica de mecanismos de control).

- ***La elevación del nivel de información y de competencias de los actores locales***

El conjunto de las actividades puestas en marcha por el PRADEM permite aumentar el nivel de información y de competencias de los actores locales. Si estos efectos son difícilmente mensurables, ellos nos parecen constituir la principal experiencia adquirida de los métodos de desarrollo local, que se ejercen más allá de la duración de las intervenciones.

PROMOVER NUEVAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO, LAS INSTANCIAS DESCENTRALIZADAS Y LOS ACTORES PRIVADOS: LAS PRACTICAS DE LOS PROYECTOS¹⁷

El examen, en los estudios de caso, de los esquemas de relación que los proyectos apoyan entre los diferentes actores, debe permitirnos caracterizar el rol que desempeñan los proyectos en la clarificación de las instituciones (reglas y dispositivos) que “producen” desarrollo local.

La inscripción de los proyectos en el paisaje institucional y las relaciones de fuerza locales

Los proyectos intervienen en contextos institucionales en los cuales nuevos agentes aparecen y donde los roles asumidos por los diferentes actores evolucionan. Ellos se apoyan en las dinámicas existentes, tejen alianzas a escala local y nacional, fortalecen legitimidades. Este análisis intenta cernir la toma en consideración de los contextos en evolución por parte de los proyectos en los espacios en que las legitimidades se recomponen, pueden estar en competencia e

¹⁷ Desde luego, consideramos aquí los actores privados individuales y colectivos.

incluso en conflicto. La manera en que los proyectos se posicionan y las normas que ellos hacen evolucionar constituyen el objeto de esta primera parte.

- **Apoyo a los actores privados y toma en consideración progresiva del rol de las comunas**

De manera general, **los proyectos apoyan la emergencia y el fortalecimiento de la posición de los actores privados**, operadores económicos, prestatarios de servicios, organizaciones campesinas. El PHGO en Guinea financió la instalación de un veterinario privado, la creación de agrupamientos de criadores y la emergencia de auxiliares de cría. El programa se inscribió así claramente en el proceso de privatización de los servicios de cría, basado también en la emergencia de operadores privados y de organizaciones profesionales del sector. El programa ASHYR en Mauritania contribuyó a la emergencia de nuevas funciones. El apoyó la profesionalización de concesionarios privados de redes de abastecimiento de agua, en el marco de una política nacional de transferencia de esta delegación de gestión de las comunas a los prestatarios privados. Los proyectos de apoyo a las iniciativas locales como el FIL han favorecido el fortalecimiento de los prestatarios privados (consultoras y empresas) y de organizaciones campesinas, en la definición y la implementación de servicios e inversiones locales. El marco de concertación departamental en Senegal ha desarrollado la organización de ramas interprofesionales.

La toma en consideración del rol de las comunas por los proyectos sectoriales ha sido tardía o relativa. El PHGO no fue llevado a considerar la existencia y el rol de las comunas sino en ocasión del financiamiento de los mercados de ganado, en 1998, mientras que las CRD¹⁸ fueron puestas en práctica en 1992. Incluso si es cierto que las comunas no tienen competencias en materia de sanidad animal o de organización de los criadores, ¿el proyecto puede ignorar a este actor público local? En Mauritania, las concesiones comunales de gestión del agua se revelaron rápidamente como un fracaso. Al cabo de cinco años, el Estado central transfiere una delegación de gestión de las redes a concesionarios privados que el proyecto ASHYR capacitó. El proyecto, no obstante, fue llevado a tomar en cuenta las comunas que reivindican un derecho de control de los concesionarios. Los proyectos de apoyo a las iniciativas locales articularon muy pronto su intervención con las estructuras descentralizadas. La implementación de las comunas en Malí constituye una reorientación del FIL: el rol central de orientación del dispositivo financiero es transferido de la comisión campesina a las comisiones comunales de desarrollo, compuestas por asociaciones locales y por el consejo comunal. El eje de intervención del PRADEM en Bolivia ha sido apoyar el proceso de descentralización y las experiencias municipales, considerando que había que evitar la puesta en práctica de organizaciones mediadoras de la descentralización al margen del proyecto político propuesto. Asimismo, el marco de concertación departamental en

¹⁸ Comunidades Rurales de Desarrollo.

Senegal apunta a instituir un espacio más apropiado para el desarrollo local que la escala comunal o regional, apoyándose siempre sobre los representantes electos comunales y los representantes de las ramas organizadas.

- **Una contribución a la evolución de la relación de fuerzas entre poblaciones rurales y Estado**

Estos proyectos no tienen por único objetivo el apoyo a la descentralización. Los tres casos subrayan **que los mismos se comprometieron muy claramente en pos de una evolución de la relación de fuerzas** entre poblaciones rurales, por una parte, y Estado central e instancias descentralizadas por otra parte. Las acciones de estos proyectos (apoyo, capacitación, animación...) están orientadas hacia el fortalecimiento del peso político de las organizaciones locales y más ampliamente de las poblaciones rurales. El PRADEM multiplicó los intercambios y los sistemas de información campesinos sobre la potencial democratización que representa el proceso de descentralización, pero también sobre los desafíos políticos fuertes tales como el de la tenencia de la tierra, la gestión de los bosques o la irrigación. La creación de estructuras aldeanas de orientación y de atribución de los financiamientos por parte del FIL respondía a un objetivo de responsabilización y de aumento de las capacidades de decisión de los actores rurales. El PHGO tuvo el mismo compromiso dando la prioridad a la organización de los criadores y a su formación. Si los proyectos toman bien en cuenta el reto principal de la descentralización sobre la evolución de las relaciones entre Estado y poblaciones locales, dos riesgos aparecen en filigrana en los casos presentados.

Por una parte, **la referencia explícita o implícita a la sociedad civil por parte de estos proyectos es fuente de confusión**. El PRADEM evoca "*la promoción de un uso racionalizado de los recursos municipales en función de las prioridades establecidas por la sociedad civil*"; la experiencia del marco de concertación departamental en Senegal recuerda "*la necesidad de regulación de los operadores económicos por la sociedad civil*"; la segunda fase del FIL está orientada hacia "*la emergencia de una verdadera colaboración entre institución comunal y sociedad civil*"... La sociedad civil es presentada como una instancia legítima de las relaciones políticas. Aparte de la imprecisión conceptual que rodea esta referencia (Bayart, 2001), ella oculta una heterogeneidad de actores con intereses contradictorios: organizaciones campesinas, organizaciones no gubernamentales pero también transnacionales, congregaciones religiosas, etc. Sus representantes pueden ser también los portavoces de intereses particulares inconfesables o de particularismos comunitarios. Esta referencia corre entonces el riesgo de constituir un obstáculo a la construcción de un espacio público que no se reduciría a la promoción de la democracia de mercado o a la exacerbación de las identidades comunitarias.

El segundo riesgo de este compromiso de los proyectos en la evolución de la relación de fuerzas entre Estado y poblaciones locales tiene un alcance más operacional. Reivindicando el fortalecimiento de las capacidades de decisión y de negociación de un tipo de actores, **los proyectos pueden a partir de allí verse**

menoscabados en el rol de mediadores que tendrán que asumir, si ellos aparecen como partidarios.

Los estudios de caso destacan también que **los proyectos apoyan la emergencia de -o fortalecen- nuevas legitimidades** asociativas o “desarrollistas” sin que exista forzosamente oposición con las legitimidades tradicionales. Por ejemplo, la experiencia del PHGO subraya el rol de interfase desempeñado por los agrupamientos de criadores entre el pueblo y sus autoridades tradicionales y “el exterior” (el Estado, los proyectos, etc.). Esta articulación no se da sin tensiones, como en el caso del FIL, donde una crisis de confianza entre los CAI y la comisión campesina desembocó en una disolución de esta última.

Se observará sin embargo **una dificultad general, común a todos los proyectos, para cernir las cuestiones de poder internas de las "comunidades locales"** y de los pueblos, lo cual puede minar la eficacia de sus acciones. El ejemplo de disolución de la comisión campesina es elocuente a este respecto: su pérdida de legitimidad resulta, entre otras cosas, del rol suplementario que el proyecto quiso hacerle jugar confiando a algunos de sus miembros prestaciones de capacitación remuneradas. Lo mismo vale para la toma en consideración de los terceros ausentes. Aunque el FIL es sensible al rol de las mujeres en la economía agrícola, el poco acompañamiento sobre la puesta en valor de las inversiones consagradas a los acondicionamientos arroceros favoreció una relativa exclusión de las mujeres, poco informadas de los procedimientos y carentes de los medios humanos y financieros para ser portadoras de ese tipo de proyectos. Por último, los estudios de caso enfatizan el pasaje para ciertos actores locales, con la descentralización, de una legitimidad asociativa, adquirida a menudo gracias al proyecto, a una legitimidad democrática. Este pasaje se traduce en una diferencia notable, para la persona involucrada, en la puesta en marcha de su función de representación, de intermediación y de corretaje. El caso del alcalde de Tomina, en Bolivia, ilustra los riesgos de este tipo de evolución: la doble legitimidad sindical y electiva del alcalde favoreció el desmoronamiento de las reivindicaciones de las organizaciones campesinas, el descontento de una parte de la población, y su reemplazo por la elección de un candidato urbano. Este pasaje podría fortalecer las competencias de las nuevas comunas y su capacidad de tomar en cuenta los retos de las poblaciones. Por el momento, parece sobre todo que los representantes electos renuncian a su pertenencia asociativa desde que ésta constituye una traba para su estrategia tendiente a controlar los bienes que llegan localmente (Blundo, 2000).

- **Producción de normas y de reglas bajo influencia del proyecto**

Los estudios de caso subrayan un trabajo importante de los proyectos en cuanto a la elaboración y a la clarificación de normas y de reglas, ya se trate del ordenamiento del territorio, de la selección de inversiones, de gestión y de reparto de las funciones. Este trabajo se vio referido a niveles y objetos muy diferentes.

Los proyectos de apoyo a las iniciativas locales contribuyeron a **la elaboración de normas comunes de desarrollo** (e incluso de visiones comunes del desarrollo, si no es del interés general): el PRADEM contribuyó a la definición del plan comunal de acción a cinco años, por la realización de un diagnóstico participativo determinando las prioridades y orientaciones del desarrollo comunal. Los marcos de concertación en Senegal definieron planes de desarrollo especificando los servicios públicos necesarios al funcionamiento de las ramas de producción. En Malí, la comisión campesina, luego, sobre todo, las comisiones comunales de desarrollo trabajaron en la definición de una “visión comunal” por el diagnóstico de las ventajas y limitantes específicas de cada territorio y la identificación de los servicios requeridos para su desarrollo.

En otro registro, los proyectos contribuyen también a la **clarificación de las reglas de acceso y de uso de los recursos naturales**. El apoyo del PRADEM a este trabajo sobre los recursos forestales y pastoriles favoreció un mayor control de sus recursos por los actores rurales. A la inversa, la ausencia de trabajo de clarificación previo en este campo se reveló una verdadera desventaja para el FIL -si bien no se trató de un proyecto de gestión de los recursos- ya que la utilización de las obras financiadas (estanques, diques) resultó conflictiva. En materia de regulación de los servicios mercantiles, el PHGO apoyó la definición de reglas sobre la venta de servicios de sanidad animal, favoreciendo la articulación entre el rol de los veterinarios privados y el de los auxiliares de cría.

La intervención de los proyectos en la elaboración progresiva de **códigos de inversión sobre los servicios e infraestructuras públicas** pasa a veces por una fase de modificación de las prácticas. El programa ASHYR contribuyó primero a modificar el circuito oficial de mantenimiento y de renovación de las redes. Este circuito oficial se fundaba en un pliego de condiciones que consistía para los concesionarios en vertir en favor del Estado la totalidad de las sumas previstas para el mantenimiento y la renovación. Fortaleciendo las competencias de los concesionarios, el programa les dio una legitimidad profesional que les permitió autonomizarse de la intervención pública. La experimentación de nuevos dispositivos para la gestión financiera de las redes, por la creación de cuentas postales individualizadas, favoreció la afectación de las tasas al mantenimiento y a la renovación de las redes. El programa contribuyó así a una reconstrucción informal del proceso legal, que estalló en pedazos. El PHGO contribuyó a través de los mecanismos de financiamiento de los mercados de ganado a introducir, por la práctica, un precedente sobre el procedimiento de financiamiento de infraestructura pública local.

En cambio, aparece un relativo déficit de elaboración de reglas sobre el mantenimiento de los servicios: incluso en el caso del PHGO, donde un comité de gestión de los mercados de ganado fue previsto y financiado con el 5% de las tasas recaudadas sobre esos mercados, las reglas de utilización de los fondos del comité no fueron definidas. De hecho, las tasas, ya sea sirven para remunerar el trabajo de

los miembros de los comités, ya sea son insuficientes para garantizar el mantenimiento efectivo de los mercados.

- **Un rol de mediación legitimado por la pericia técnica**

Esta contribución de los proyectos a la clarificación de las reglas se traduce a menudo en **la adopción de un rol de mediación que es legitimado por su pericia técnica**. El programa ASHYR ilustra bien este rol de “mediador” asumido por el proyecto entre los concesionarios, el Estado y las comunas. Esta mediación se apoyó en el reconocimiento de hecho de las competencias profesionales de los concesionarios, por la funcionalidad reconocida de las redes de abastecimiento administradas y en la capacidad de innovación de los dispositivos técnicos y de gestión asumida por el proyecto.

Sin embargo, **estas prácticas de mediación se encuentran limitadas frente a desafíos políticos** y económicos pesados. ASHYR no pudo contribuir a resolver el problema de los impagos de los grandes consumidores de agua de las ciudades, personajes del Estado cuyo peso político y cuya influencia a escala local son importantes. Del mismo modo, oficializar la delegación del mantenimiento y de la renovación de las redes a los concesionarios equivalía a reconocer implícitamente la desaparición de ciertas bases públicas de mantenimiento. Delegar el control, incluso la designación de los concesionarios por las comunas, era incrementar eventualmente las prerrogativas de un alcalde surgido de la oposición. En otro campo, el PRADEM pudo contribuir a la difusión de informaciones sobre los problemas de la tenencia de la tierra localmente, pero su rol de mediación se ve confrontado a la ausencia de arbitraje de estos conflictos. **Esta ausencia de arbitraje por parte del Estado** de los conflictos por la tenencia de la tierra y de las prácticas neopatrimoniales de sus agentes puede conducir a los proyectos, en terrenos en los que los retos son menos importantes, a usurpar esta función. El ejemplo del PHGO (que se opuso al financiamiento de los mercados de ganado si la CRD no aceptaba hacer un descuento a las coordinaciones subprefectorales de criadores sobre las tasas recaudadas) plantea la cuestión de la legitimidad del proyecto a atribuirse ese derecho.

En función de esas alianzas con los actores locales, el proyecto puede encontrarse en una posición ambigua al momento de asegurar una función de mediación entre actores con intereses contradictorios. Este problema es evocado por el programa ASHYR a veces asimilado por los concesionarios al Ministerio de Hidráulica. El mismo se planteó muy claramente en el acompañamiento del PHGO a las negociaciones entre coordinaciones de criadores y CRD.

Los esfuerzos del programa ASHYR para animar una negociación entre concesionarios, Estado y comunas sobre la gestión de las redes señalan sobre todo la cuestión de la **duración de los proyectos, demasiado corta**, para asegurar una función tan ambiciosa. Los ritmos necesarios a la evolución de las relaciones institucionales entre los actores son lentos porque ellos descansan en la evolución

de las prácticas. Por último, esta experiencia plantea la cuestión de la integración del costo de esta mediación en los precios de los servicios públicos.

Naturaleza, eficacia y perdurabilidad de los espacios de concertación implementados por los proyectos

Si los proyectos influyen en la evolución de las normas y de las reglas, ¿cuáles son los dispositivos que ellos ponen en práctica y acompañan a tal efecto, y cuál es su eficacia? Es sobre este aspecto que interrogamos aquí los estudios de caso.

- **Espacios de concertación de muy diversa naturaleza**

Los espacios de concertación creados o apoyados por los proyectos se distinguen, en los estudios de caso, por su naturaleza.

Los espacios de concertación ad hoc y no institucionalizados

Espacios de encuentro y de concertación, a veces muy puntuales, emergen por iniciativa de los proyectos. Dos tipos son evocados en los estudios de caso.

Por una parte, los proyectos organizan **seminarios o encuentros para reexaminar a fondo cuestiones** y debates a fin de hacer evolucionar los retos institucionales o relaciones de fuerza entre los diferentes actores. ASHYR organizó un taller para reanudar el vínculo entre comunas, concesionarios y la Dirección de Hidráulica y mejorar la gestión de las redes. Incluso si este taller tuvo poco impacto directo sobre el funcionamiento de las redes, el mismo permitió poner al día las problemáticas propias de los concesionarios y de los representantes electos. Los concesionarios hicieron explícita su reivindicación de autonomía y de un mejor manejo técnico de su función. Los representantes comunales electos pusieron de manifiesto su preocupación por una mayor colaboración y una mayor transparencia en la gestión de las redes. El PHGO organizó la participación de los agrupamientos de criadores de Alta Guinea en un encuentro nacional sobre el estatus de los auxiliares de cría. La reconsideración de las cuestiones en juego entre los criadores capacitados y la Orden de Veterinarios condujo a los agrupamientos de criadores a dotarse de coordinaciones subprefectorales. El objetivo de los criadores era construir progresivamente una representación política que permitiera la defensa de sus intereses.

Por otra parte, los proyectos están en el origen de **negociaciones puntuales referentes a cuestiones precisas**: sobre las competencias y el pliego de condiciones de los concesionarios en Mauritania, sobre el financiamiento de los mercados de ganado en Guinea. Es preciso destacar no obstante que el riesgo de esos espacios puntuales reside en la escasa representación o la ausencia de usuarios de los servicios e infraestructuras concernidos por la negociación.

Creación de marcos formales que evolucionan hacia verdaderos dispositivos de concertación

El FIL, el programa en Senegal, en menor medida el PRADEM, están en el origen de verdaderos marcos formales de concertación para la definición de decisiones

públicas de inversión. Se trata generalmente de **marcos interinstitucionales que asocian actores privados organizados** (representantes de ramas, de asociaciones aldeanas, de organizaciones campesinas) **y actores públicos** (las comunas, a veces también los servicios técnicos desconcentrados). El caso boliviano es un poco particular ya que el espacio de concertación, la Coordinación del Desarrollo de Tomina, fue constituido en el seno de una central sindical de modo de fortalecer las capacidades de negociación de sus miembros con la municipalidad, sobre las obras a realizar.

Estos marcos formales de concertación se desarrollaron en un principio sobre los espacios correspondientes *a priori* a las problemáticas de desarrollo local. Los CAI se constituyeron en el ámbito de espacios inter-aldeanos pertinentes para la realización de acondicionamientos sobre la gestión de los recursos naturales. Asimismo, la escala departamental fue privilegiada en Senegal porque el espacio comunal parecía demasiado restringido para proyectar infraestructuras y ordenamientos del territorio, y el espacio regional resultaba demasiado alejado de los actores rurales.

Los procesos de descentralización modificaron un poco esta primera configuración. La fase consecutiva del FIL reorienta la escala del marco de concertación adaptándolo al territorio comunal. Ahora bien, **esos nuevos marcos creados en los contextos de implementación de la descentralización corren el riesgo de estar en desfase con los objetos de desarrollo local**. El desfase puede resultar real entre estos nuevos espacios y las representaciones territoriales de las poblaciones si el territorio comunal no fue objeto de una definición “por abajo”. El desafío de identificación de los actores rurales a estos nuevos marcos de concertación es entonces doble. Por una parte, esta identificación depende de la legitimidad política que podrán adquirir las comunas frente a la desconfianza histórica de las poblaciones rurales frente al Estado. Por otra parte, ella dependerá de la capacidad de estos marcos para responder a las reales prioridades en materia de ordenamientos y de servicios colectivos. Cabe hacer notar, sin embargo, el caso interesante del marco de concertación departamental en Senegal sobre un potencial encuentro, a escala del departamento, de problemáticas de desarrollo local y de políticas públicas sectoriales y de ordenamiento del territorio. Este ejemplo es revelador del peso de una intervención externa para la legitimación de una nueva escala o de un nuevo territorio de concertación.

La realidad de estos nuevos marcos formales corre el riesgo de depender fuertemente de **la implicación de los usuarios** o de la representación de la “base” en esos espacios. Los estudios muestran que ella es muy variable. En el dispositivo de financiamiento del FIL, los miembros de los CAI resultan ser a menudo dirigentes de asociaciones aldeanas. El peligro es entonces hacer una asimilación entre pueblo

y AA¹⁹ y de otorgar, tal vez demasiado rápidamente, una legitimidad de representación del conjunto de los actores locales por la AA. La misma cuestión se plantea en Bolivia para las centrales sindicales, cuya verticalidad estructural puede dejar sujeta a caución su legitimidad de representación de intereses de los diferentes actores rurales.

Esta implicación de los usuarios remite también a la identificación, por parte de los proyectos, de los mediadores de categorías de la población *a priori* no representadas oficialmente, como las mujeres, y de la toma en consideración de sus intereses. En los contextos de descentralización, los textos informan sobre el nivel de participación que ahí es autorizado y favorecido. Incluso en el caso boliviano, donde los textos favorecen esta participación, ella supone la apropiación de un proceso que ha sido de algún modo “impuesto” a las poblaciones locales. El riesgo de esta superposición de espacios entre las estructuras surgidas de la descentralización y aquellas, más antiguas, de las organizaciones territoriales indígenas, es que sólo algunos actores posicionados a caballo entre las dos redes se atribuyan demasiado rápidamente una legitimidad de representación de las poblaciones locales.

La contractualización sin marco de concertación

Por último, los proyectos pueden favorecer el establecimiento de relaciones contractuales entre actores. Si esta contractualización es favorecida por la existencia de marcos formales, como en el caso del FIL o en el de Senegal para el otorgamiento de financiamientos, ella no resulta ligada forzosamente a un dispositivo institucional pesado. El PHGO, por ejemplo, ha favorecido la contractualización entre agrupamientos de criadores y auxiliares de cría por una parte, y el veterinario privado por otra parte, sobre el reparto de las prestaciones de servicios en sanidad animal y sobre el aprovisionamiento en insumos. Asimismo, una contractualización entre CRD y coordinaciones de criadores fue establecida para el financiamiento y la gestión de mercados de ganado sin la existencia de un marco formal a este fin.

- ***El impacto de estos nuevos espacios: el establecimiento de un mínimo de prácticas de negociación entre los actores***

La existencia como tal de espacios de concertación creados no basta en sí misma para traducirse en una clarificación de los roles de los diferentes actores. La eficacia de esos espacios creados y sus perspectivas de perdurabilidad constituyen sin duda elementos claves para su evaluación.

Los espacios de concertación puntuales que emergen a iniciativa del programa ASHYR o del PHGO son frágiles y no se traducen en estructuras formales. Sin embargo, ellos tienen el gran mérito de establecer un mínimo de diálogo y de iniciar negociaciones entre actores con intereses contradictorios que no se habían

¹⁹ Asociaciones Aldeanas: estructuras de organización colectiva que permiten una gestión común de los ingresos provenientes del algodón (bonificaciones al margen de la remuneración de los productores).

encontrado forzosamente antes. Incluso si no son los seminarios su único motor, sino también la adquisición de competencias profesionales, la segunda generación de concesionarios en Mauritania reivindica de ahí en adelante ante la Dirección de Hidráulica una evolución de sus prerrogativas y de sus modos de gestión de las redes. Esta evolución sigue siendo frágil sin embargo. Las nuevas prácticas de mantenimiento no son oficializadas. La transparencia de la gestión de cuentas postales de las redes de abastecimiento de agua dependerá de la toma en consideración de los intereses de los concesionarios por el Estado. Y sobre todo, esta evolución será difícil de aprehender en ausencia de indicadores que permitan evaluar la modificación de estas prácticas y la institucionalización progresiva de una clarificación de los roles de los concesionarios, de las comunas y de la Dirección de Hidráulica. De la misma manera, en Guinea, la posición de los auxiliares de cría sigue siendo frágil en ausencia de una formalización de la concertación que permita una clarificación durable de los roles de los veterinarios privados, de los servicios técnicos y de los auxiliares. Pero al mismo tiempo, el desarrollo de las organizaciones de criadores modifica al cabo de cierto tiempo la relación de fuerzas, como testimonia la dinámica de negociación asumida entre coordinaciones y CRD sobre nuevos mercados de ganado. Los marcos formales de concertación surgidos de la intervención de los proyectos tienen otro tanto de dificultades para perdurar y para asegurar una evolución sensible de los roles de los actores. Tras la desaparición de la comisión campesina en Malí, el dispositivo de concertación de la fase consecutiva del FIL se ve muy fragilizado por la duración demasiado corta de esta segunda fase.

Pero las medidas de acompañamiento como las numerosas actividades de capacitación realizadas por el FIL o por el PRADEM facilitan un aprendizaje del diálogo. Esos marcos formales han establecido experiencias de nuevas prácticas de negociación. La cuestión es tal vez más de saber si la implementación de marcos formales tiene un impacto más significativo sobre la modificación de los arreglos institucionales que la organización de talleres o de negociaciones *ad hoc* sobre cuestiones precisas. Otra cuestión destacada puede ser el riesgo de una “recuperación” de este marco por parte de uno de los actores presentes, riesgo presente en la demanda de institucionalización del marco departamental por las agencias financiadoras en Senegal.

- ***La contractualización de las prestaciones de servicios: una funcionalidad real para una eficacia variable***

Los estudios de caso son unánimes para relevar la funcionalidad y la perdurabilidad de las contractualizaciones efectuadas entre actores públicos o colectivos privados y prestatarios de servicios privados: funcionalidad de los acuerdos entre los agrupamientos de criadores y los veterinarios privados de la zona sobre el PHGO, contractualización efectiva entre prestatarios privados y asociaciones locales o consejo comunal en Malí y en Bolivia. Se puede observar sin duda que la facilidad con la cual esas contractualizaciones tienen lugar y se

perpetúan no es ajena a la lógica de mercado que las anima. La contractualización de una real delegación de gestión del Estado mauritano a los concesionarios privados releva de una lógica eminentemente más política, como lo atestigua la lentitud de la evolución de las prácticas.

En cambio, la eficacia de esas contractualizaciones es a veces puesta en duda: el PRADEM teme que las ONG ya no respondan a las prioridades enunciadas en el plan de desarrollo municipal, y sobre todo que los prestatarios de servicios no se sustituyan a los actores locales en su rol de decisores. El FIL constata que la calidad variable de los servicios privados vuelve a veces necesario un recurso a los servicios técnicos del Estado, lo cual no va sin consecuencias para la clarificación de los roles del sector público y privado: ¿los servicios técnicos pueden vender prestaciones de servicios y asegurar al mismo tiempo misiones de servicio público que respondan al interés general?

Procedimientos y mecanismos de financiamiento: ¿hacia una reducción de los circuitos cortos²⁰?

- ***La heterogeneidad de los esquemas de inversión en los servicios y equipamientos públicos locales***

En los estudios de caso aparece una relativa heterogeneidad de los mecanismos de financiamiento de los equipamientos, infraestructuras y servicios públicos. Los estudios de caso dan cuenta de tres casos posibles en lo que respecta al rol del proyecto.

Primera configuración, el proyecto no tiene un rol de financiamiento de las inversiones sino **un rol de facilitador** mediante la animación, la capacitación, el consejo. El PRADEM y el programa ASHYR se ubican en este caso. En Mauritania, las redes de abastecimiento de agua potable son financiadas por el Estado sobre la base de financiamientos bilaterales o multilaterales. El financiamiento del mantenimiento, en cambio, está integrado en el costo del agua facturado a los usuarios. En Bolivia, el gobierno municipal financia las obras públicas. Sus recursos provienen de los impuestos locales, de la ayuda externa pero también, caso raro, de una contribución del tesoro público del orden del 20% si la municipalidad ha estado en condiciones de definir un plan de desarrollo comunal a cinco años.

Segunda configuración, **las inversiones públicas son financiadas por las organizaciones profesionales del sector y por la ayuda externa**, vía estas organizaciones, sin contribución de los actores públicos. Es el caso del financiamiento de los mercados de ganado en Guinea. El mantenimiento de la infraestructura se supone que es asegurado por 5% de las tasas recaudadas.

²⁰ J.-D. Naudet (1999) define los circuitos cortos como la selección por un agente interviniente de las instituciones, grupos, individuos e "ideas" de la sociedad beneficiaria considerados como los que están en mejores condiciones de constituir el soporte de su acción.

Tercera configuración, las obras son financiadas por la ayuda externa y las organizaciones de usuarios o de productores **a través de un marco de concertación** creado a tal efecto. Es el caso del dispositivo financiero del FIL, pero también del marco de concertación departamental en Senegal.

Estos esquemas de financiamiento dejan aparecer una tendencia progresiva - salvo el caso del PHGO- a la reducción de los circuitos cortos. Pero simultáneamente se inicia una evolución hacia un tránsito privilegiado o exclusivo de la ayuda externa *via* las colectividades descentralizadas. La fase consecutiva del FIL y el PRADEM atestiguan esta evolución, aún balbuciente en estos casos pero que corre el riesgo de generalizarse en países como Malí bajo la presión de las agencias financiadoras. Que el financiamiento de las infraestructuras y servicios públicos locales transite por las comunas parece justificado para garantizar el carácter público de estas inversiones. En cambio, que el financiamiento de la producción o de la organización (tales como la capacitación, los acondicionamientos privados colectivos, el apoyo a las organizaciones profesionales) transite por el presupuesto comunal es mucho más problemático para una clarificación y una tensión dinámica entre sector privado y sector público.

- ***La difícil movilización de los recursos locales para financiar el desarrollo local***

La constatación general, común al conjunto de los estudios de caso, reside en la importancia o **el fuerte predominio de la ayuda externa en el financiamiento del desarrollo local**. Esta constatación remite a las dificultades de movilización de recursos locales, especialmente en Bolivia, cuando la generación de ingresos y de empleos es escasa localmente. En los contextos maliense y mauritano, cabe preguntarse por la instauración de una fiscalidad local en economías de sobrevivencia, frente a los impagos de la administración, frente a las escasas competencias de las comunas para definir la tarificación y la imposición de los equipamientos públicos locales. En Mauritania, los concesionarios reclaman el aumento de la tarifa del agua, pero la Dirección de Hidráulica lo rechaza hasta el presente. Ahora bien, ¿cómo financiar el mantenimiento y el funcionamiento de los equipamientos públicos cuando la fiscalidad local no lo permite?

Los mecanismos de compensación y de redistribución de recursos son raros en los Estados citados, incluso si ellos no son completamente utópicos: el sistema de los “cánones” en Perú permite, por ejemplo, responder a esta contradicción. Este sistema consiste en transferir, bajo la forma de inversiones públicas locales, partes de ingresos fiscales del Estado central sobre ciertas actividades extractivas (recursos petroleros o mineros) que utilizan fuertemente los recursos locales (humanos, naturales), pero no acarrear desarrollo económico local en razón de la ausencia de infraestructuras o de servicios locales²¹.

²¹ Coudassot S., 2000, *Contribution au débat du GI*, CICDA, Lima.

En ausencia de tales mecanismos de compensación, la cuestión que se plantea entonces es determinar las condiciones en las cuales el financiamiento del desarrollo local sobre la base de recursos provenientes esencialmente de la ayuda externa puede **no cristalizar la dependencia** de los actores locales. El rechazo del PHGO a financiar mercados de ganado si la CRD no acata un reparto de las tasas entre las coordinaciones de criadores y su presupuesto constituye por ejemplo un freno. En Malí, la ausencia de clarificación de la utilización futura de los fondos de subvenciones del FIL se traduce hoy en día en una utilización poco transparente de esos fondos, sujeta a la arbitrariedad de los equipos que los atribuyen, lo que es fuente de conflictos y compromete su renovación.

- ***¿Qué estatus y qué gestión de los equipamientos públicos financiados?***

El origen y los procedimientos de financiamiento de las inversiones son importantes, más aún **cuando las mismas influyen sobre el estatus y sobre el mantenimiento** de los equipamientos o de los servicios financiados. El financiamiento de los mercados de ganado en Guinea por las organizaciones de criadores y el proyecto plantea la cuestión del estatus público o privado de esa infraestructura y de su propiedad. El financiamiento del mantenimiento de las infraestructuras públicas por asociaciones locales crea un riesgo de apropiación privada de hecho de estas inversiones, si el estatus y las modalidades de funcionamiento del servicio no fueron definidos contractualmente. Asociaciones aldeanas en Malí se ven, por ejemplo, en la obligación de financiar el mantenimiento de las escuelas.

Este financiamiento de la gestión de los equipamientos y servicios públicos locales remite a las modalidades de reparto de las tasas. La experiencia de los mercados de ganado en Guinea revela el déficit de legitimidad que tienen las CRD para reivindicar la mayor parte (70%) de las tasas de utilización de infraestructuras públicas que ellas no han financiado. El contrato de cogestión entre las CRD y las coordinaciones de criadores prevén que el 30% de las tasas restante sea repartido de la manera siguiente: 25% para las coordinaciones y 5% a un comité de mantenimiento del mercado. Ahora bien, el 5% asignado es insuficiente para asegurar el mantenimiento y la renovación de las infraestructuras, porque ese porcentaje sirve sobre todo para remunerar el trabajo de presencia de los miembros del comité los días de mercado. Además, el contrato de cogestión no especifica claramente quién, de las CRD o de las coordinaciones, es responsable en caso de mal mantenimiento del mercado. El caso mauritano destaca la escasa competencia de las comunas para definir una tarificación de los servicios públicos como el uso del agua potable de redes. Lo que ponen en cuestión rápidamente los usuarios, las asociaciones aldeanas o las organizaciones de criadores en esas experiencias, es la ausencia de transparencia y la débil legitimidad del Estado o de las comunas para administrar los equipamientos públicos en una óptica de utilidad social y de interés general. Si las asociaciones tampoco responden forzosamente a estos criterios, la "proximidad" de la gestión surgida de la naturaleza de esas estructuras posibilita sin

duda a sus miembros una mayor información y tal vez un relativo control sobre las modalidades de esta gestión.

El PHGO destaca una cuestión específica como es la del **financiamiento del medioambiente de la producción agrícola**. El mecanismo de reparto de las tasas de los mercados de ganado se traduce en un financiamiento de las organizaciones profesionales de criadores por el presupuesto comunal. Esta situación resulta desde luego de la relación de fuerzas que fue inducida por el financiamiento externo de esos mercados. Incluso si se admite ese principio, este arreglo institucional se da, en el presente caso, en estricta ventaja de las organizaciones de criadores y no del conjunto de las organizaciones de productores de la zona. De hecho, resulta importante distinguir el financiamiento del medioambiente económico de la producción, es decir, los servicios públicos necesarios a las ramas, por una parte, y el financiamiento de la producción agrícola misma, que no parece formar parte de las competencias comunales por otra parte.

POR ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES CLARIFICADAS EN MATERIA DE DESARROLLO LOCAL

Adaptar los métodos de desarrollo local a los contextos sociopolíticos locales

Incluso si la afirmación es trivial, este estudio comparativo nos lleva una vez más a constatar que la eficacia del apoyo a las instituciones que producen desarrollo local depende muy fuertemente de los contextos sociopolíticos nacionales. En Guinea, la existencia de una voluntad política nacional de la Dirección de Cría no es ajena al fortalecimiento rápido de las organizaciones de criadores y de sus capacidades de negociación. Y las debilidades del proceso de descentralización han jugado mucho en la efectividad muy variable de los arreglos locales, en función de la relación de fuerzas entre coordinaciones y CRD. En Malí, el dinamismo económico de la zona algodonera y el del tejido asociativo contribuyen fuertemente a la realidad de las concertaciones entre asociaciones aldeanas y comunas. La importancia del rol del Estado central en Mauritania y la debilidad del peso político de las comunas determinan la preeminencia del cara a cara entre concesionarios privados y la Dirección de Hidráulica en la gestión de las redes de abastecimiento de agua. El recelo de las organizaciones campesinas en Bolivia, ligado a la historia muy centralizada del Estado boliviano, se traduce en una incertidumbre sobre su participación en el proyecto de descentralización.

Una segunda enseñanza es que para los proyectos es necesario tomar en cuenta la **naturaleza eminentemente política de las comunas**, a saber actores con lógicas partidarias y politiqueras fuertes. Una neta diferencia debe establecerse entre la legitimidad democrática de las comunas, ligada a su elección, y la legitimidad social (si ella es real) o técnica de las asociaciones aldeanas o de las organizaciones profesionales de productores. Esta diferencia debe expresarse

concretamente en la naturaleza de los apoyos brindados e esas instituciones: dicho en otros términos, un proyecto no puede trabajar con una comuna como si se tratara de otra organización local. El debe tomar en cuenta su naturaleza y sus lógicas específicas: misión de servicio público sobre un territorio, responsabilidades y prerrogativas legales pero también política local razonada en función de los plazos y de las preferencias electorales. Lo que no significa que el proyecto deba someterse a las lógicas politiqueras o clientelistas -si éstas son reconocidas- de las comunas.

La reflexión efectuada muestra que esta toma en consideración del contexto no se razona de la misma manera **en función del objeto de los proyectos**. Esta diferencia se expresa entre los proyectos sectoriales con entrada técnica y los proyectos de apoyo a las iniciativas locales en la conducción del proyecto²². Los proyectos con entrada técnica se apoyan en demandas precisas de los campesinos, de los criadores, de los concesionarios y la preocupación institucional no es introducida forzosamente de entrada. La trampa es que esta entrada técnica puede encerrar el proyecto, que debe gestionar una tensión entre la demanda que expresa el grupo de actores predeterminados por la entrada técnica y lo que él desea contribuir a poner en práctica.

Por último, los proyectos deben interrogarse sobre **su propia posición** en los contextos en los cuales intervienen. Fuera de la elección de alianzas que ellos operan, los proyectos ocupan a los ojos de otros actores una posición ligada a su comanditario o a los financiadores. Se constata por otra parte, que esta cuestión sobre lo que son y sobre lo que portan los proyectos es poco abordada en los estudios de caso.

Modelar al margen lo existente no impide la innovación institucional en caso de necesidad

La toma en consideración de los contextos sociopolíticos locales, la inscripción de las intervenciones en el proyecto político de la descentralización, su compromiso con la evolución de la relación de fuerzas entre organizaciones rurales y Estado debe también traducirse, por los proyectos, en la puesta en práctica y el apoyo a **relaciones institucionalizadas entre los actores** privados, individuales y colectivos, y los actores públicos, comunas y servicios desconcentrados. Las experiencias destacan la importancia de los mecanismos de negociación y de contractualización porque ellos contribuyen a repositionar cada uno de los actores y a clarificar sus roles respectivos. La contractualización de prestaciones de servicios obliga a definir quiénes son los portadores de proyectos, quién tiene la dirección del proyecto, cuál es el rol de los servicios técnicos desconcentrados, cuáles son las obligaciones de los prestatarios de servicios privados. Es por cierto a través de esta

²² Freudiger P., Jacob J.-P. y Naudet J.-D., *Stratégies et instruments du développement à l'échelle locale*, Traverses, n°4, febrero de 1999, 24 p.

construcción institucional lenta, sobre metas precisas y realizaciones concretas, que podrán emerger una visión común del desarrollo y un espacio público local.

Esta construcción institucional de una articulación pasa también por un apoyo de los proyectos a **la clarificación de las reglas de juego**, sobre la utilización de los fondos de inversiones, la utilización de infraestructuras relativas a la gestión de los recursos naturales, el financiamiento del mantenimiento de las infraestructuras. La eficacia de los apoyos es a ese precio, si no, aparece el riesgo de que algunos actores privilegiados controlen el uso de los fondos inicialmente constituidos, el acceso a los equipamientos y su uso, y los servicios financiados. Este trabajo sobre las reglas debe acompañarse también de una definición de las modalidades de aplicación y de sanción de las reglas. Es sin duda más fácil de decir que de hacer, en los contextos en los cuales el Estado no cumple más que de manera imperfecta su rol de árbitro. La atención prestada por el programa ASHYR a los impagos de la administración constituye ahí una primera etapa en este proceso.

Uno de los elementos importantes para construir esta articulación, definir esas reglas y su respeto, es **el lugar de los usuarios** a pensar y a definir en los dispositivos de concertación. Su presencia es crucial para apreciar la calidad y la accesibilidad de los servicios y equipamientos puestos en marcha, especialmente si las comunas no pueden cumplir ese rol inmediatamente, porque su legitimidad está en construcción. La experiencia del FIL muestra que esta implicación de los usuarios no puede reducirse a la implicación de las asociaciones aldeanas. Aunque el proyecto haya sido sensible por ejemplo a los roles específicos de las mujeres, las opciones de inversión en las obras no fueron razonadas en función de sus intereses. Se trata entonces de identificar, en cada tipo de servicio o de infraestructura, los usuarios y los mecanismos de exclusión, para despejar un espacio en el cual esos intereses puedan ser escuchados.

Esto lleva a reiterar la importancia de la evaluación de la eficacia y de la pertinencia de los dispositivos de concertación puestos en práctica. Mensurar la evolución de las prácticas de negociación de los diferentes actores, evaluar la correspondencia entre los servicios y equipamientos financiados y los intereses de los usuarios pasan forzosamente, como lo destacan el estudio del programa ASHYR o el del PHGO, **por la puesta en práctica de indicadores de seguimiento, por un análisis de los retos** institucionales locales pero también de las relaciones de fuerza nacionales. Y esos instrumentos de pilotaje valen tanto para los proyectos sectoriales, que corren el riesgo de encerrarse en su entrada técnica, como para los proyectos de apoyo a las iniciativas locales que no pueden hacer la economía de un análisis permanente de las modificaciones institucionales que ellos acompañan.

La mediación ¿bajo qué condiciones?

El rol de mediación jugado por los proyectos en las negociaciones entre los diferentes actores ha sido fuertemente evocado a lo largo de este análisis. **La ambigüedad de este rol** es real cuando la metodología de intervención del proyecto

se apoya en una opción política clara en favor de uno de los actores, por ejemplo los campesinos frente a los representantes electos locales. Importa que los proyectos se interroguen sobre la naturaleza tan diferente de su articulación con las fuerzas sociales que ellos apoyan. Entre actores de naturaleza tan diferente como pueden serlo los agentes de un proyecto y campesinos bolivianos o sahelianos, ¿se puede tratar de una opción militante o no se está más bien en presencia de una alianza necesaria para que haya verdaderamente un desarrollo local, por cierto, pero que se sitúa inevitablemente en el juego de las relaciones sociales a diferentes niveles?

Este rol de mediación es legitimado en los casos estudiados por la pericia técnica de la cual el proyecto es portador. Si **esta legitimidad técnica** es real sobre dispositivos de gestión del servicio del agua en Mauritania, ¿resulta ella suficiente frente a retos políticos fuertes como el de la tenencia de la tierra en Bolivia?

Además de la legitimidad, es también **la duración de los proyectos** que está aquí en cuestión a fin de asegurar la eficacia y la perdurabilidad de esta función de mediación o de “mediador”. Es asimismo la duración que es necesaria para hacer perdurar prácticas y dispositivos de concertación, en contextos políticos de resistencias de actores del Estado central, para descentralizar y reorientar sus funciones; en contextos de legitimidad balbuciente de las comunas para asumir sus misiones de servicios públicos; por último, en contextos de recelo de las organizaciones locales frente a actores públicos. Y es por último la duración lo que permitirá integrar este costo de intermediación en el funcionamiento de los servicios prestados a las poblaciones, como así también viabilizar económicamente ese rol de mediación.

Sobre este problema del tiempo hay una doble interpelación necesaria de las agencias financiadoras: sobre la duración suficiente de los financiamientos y sobre la naturaleza de los resultados esperados con indicadores de evaluación pertinentes. No se mide de la misma manera ni con los mismos medios la realización de inversiones, la construcción institucional y la dinámica de las relaciones sociales.

En tales contextos, los proyectos tienen más aún necesidad de identificar **personas que juegan ese rol de mediadores** y de intermediarios en las arenas locales y de recurrir a ellas. Pero hay que ser prudente sobre el rol de mediación de esos personajes clave²³. Su mediación es generalmente indexada socialmente y ellos no pueden verse investidos de una representación del interés común. Ellos no pueden sobre todo estar investidos de una función de arbitraje.

Y es allí precisamente que está el meollo de la cuestión. Porque **sólo el Estado puede, en teoría, jugar ese rol de arbitraje** frente a desafíos políticos que superan a quienes intervienen del exterior y que influyen forzosamente la posición de los mediadores o de los intermediarios locales. Aún allí, las recomendaciones no

²³ Ver especialmente Bierschenk T., Chauveau J.-P., Olivier de Sardan J.-P. (dir.), 2000, *Courtiers en développement*, Karthala-Apad, París, 328 p.

pueden más que ser modestas. Los proyectos no pueden más que contribuir a destacar caso por caso -sobre los impagos de la administración, sobre el uso del agua, sobre las opciones de inversión en un mercado de ganado, etc.- esta necesidad, para el Estado y sus instancias desconcentradas, de hacer respetar las reglas definidas por los actores de los dispositivos de concertación locales y de efectuar opciones que relevan del interés de todos.

Tomar en cuenta los retos políticos de los mecanismos de financiamiento del desarrollo

Por último, si existe un terreno en el que los proyectos no pueden renunciar a un análisis de los desafíos institucionales y políticos, es el de los mecanismos de financiamiento del desarrollo que ellos contribuyen a implementar.

Por una parte, los proyectos no pueden seguir financiando infraestructuras y servicios públicos locales a través de estructuras privadas locales, organizaciones profesionales o asociaciones aldeanas, como si las comunas no existieran. El ejemplo del financiamiento de los mercados de ganado en Guinea muestra que tal realización es demasiado portadora de riesgos para el estatus público del mercado, su mantenimiento, la accesibilidad misma de estos mercados a los criadores no miembros de agrupamientos. Por otra parte, frente a una tendencia a la orientación exclusiva de la ayuda externa a las comunas, los proyectos deben destacar los riesgos de un control político de los actores privados locales por los representantes electos, que comporta este mecanismo.

Así, se trata concretamente de clarificar, en el financiamiento de sus apoyos, lo que releva de un servicio o de una infraestructura pública local y lo que releva del financiamiento de la producción o del fortalecimiento de un actor privado. En el primer caso, el mecanismo debe apoyarse en el presupuesto comunal: esto no excluye la participación financiera de actores privados, pero ésta requiere una contractualización que repose preferentemente en el principio de una delegación de gestión en el que son precisados el estatus del servicio, la propiedad de la infraestructura, y las responsabilidades de los co-contratantes. En el segundo caso, el mecanismo de financiamiento de la producción o el apoyo a un actor privado deben distinguirse de las estructuras públicas, tanto de las instancias descentralizadas como de los servicios técnicos o del Estado central.

Esta clarificación debería acompañarse de una orientación de la ayuda externa hacia la definición y **la puesta en práctica de políticas públicas intermedias**. La constitución de tal tejido institucional intermedio bien podría ser la prioridad de las políticas de cooperación, por el momento muy orientadas hacia el sostén del poder comunal o la reforma del Estado central. La experiencia del marco de concertación departamental en Senegal es tal vez una primera etapa en la construcción de estas políticas intermedias. Esta construcción deberá sin embargo ser vigilante frente a los riesgos de recentralización surgidos de esos mecanismos de concertación a escalas superiores.

Este texto propone un cuadro de situación provisorio a partir de un número de ejemplos limitado. Numerosos métodos de desarrollo local se hallan en curso en contextos regionales o nacionales muy diferentes y obedecen a lógicas múltiples: algunas de ellas parten de la convicción que sólo las dinámicas sociales compartidas son portadoras de desarrollo, otras están en búsqueda de modelos mágicos... Nos parece necesario seguir haciendo el inventario de las mismas y su análisis, a fin de descifrar tanto los ejes motores como los límites y las derivas posibles.

Traducido del francés por Susana Peñalva

Bibliografía selectiva

Estudios de caso realizados para este trabajo de capitalización

Ciepac, 2000, *La coopération décentralisée au Sénégal entre le département de Bignana et le département de l'Aube*, 6 p.

Gret, 2000, *La gestion des réseaux d'adduction d'eau en Mauritanie*, 7 p.

Iram, 2000, *Le Fonds d'investissement local de Sikasso*, 16 p.

Pradem-Cicda, 2000, *Décentralisation, participation populaire et développement local en Bolivie : Le cas du projet d'appui à la démocratisation de Tomina*, 15 p.

VSF/Camel, 2000, *Le Projet Haute Guinée Ouest : analyse de l'action du projet dans le cadre de la privatisation des services de l'État en santé animale et de la décentralisation de la gestion des marchés à bétail*, 14 p.

Otras referencias

Bayart J.-F., 2001, « Le pidgin de la société civile », *Alternatives économiques*, n° 190, 13. p.

Blundo G., 2000, « Élus locaux et courtiers en développement au Sénégal : trajectoires politiques, modes de légitimation et stratégies d'alliance », in Bierschenk T. et al dir., *Courtiers en développement*, Karthala-Apad, Paris, pp. 71-100.

Carlier R., 2000, *Concessionnaire de réseaux d'adduction d'eau potable, naissance d'un métier*, Traverses n°9, Gret, 26 p.

Coordination SUD, 2000, *Décentralisation et développement local au Sud : quels appuis les ONG françaises peuvent-elles apporter à cette dynamique ?*, compte-rendu de l'atelier 1, 5 p.

Coudassot S., 2000, *Contribution à la réflexion du Groupe initiatives*, Lima, 4 p.

Di Meo G., 1996, *Le retour des territoires*, colloque « La fin des territoires ou diversification des territorialités », 12 p.

Naudet J.-D., 1999, *Trouver des problèmes aux solutions*, OCDE.

Raffestin C., 1996, *Territoires, territorialités et argent*, colloque « La fin des territoires ou diversification des territorialités », 12 p.

Tassin E., 1997, « Qu'est-ce qu'un sujet politique : remarques sur les notions d'identité et d'action », *Esprit*, marzo-abril, pp. 132-150.

Winter G., (coord.), 2001, *Inégalités et politiques publiques en Afrique : pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Karthala-IRD, Paris, 452 p.

-
- Traverses n° 11** El desarrollo local entre descentralización y privatización. Reflexiones a partir de cinco experiencias (Africa Occidental, Bolivia). Grupo Iniciativas [Síntesis efectuada por Diana Intartaglia y Annette Corrèze] (Enero de 2002).
> available in English and Spanish
- Traverses n° 12** Conquistar y consolidar el mercado del café de calidad, entre dinámicas comunitarias y presiones del mercado internacional. Avances y desafíos de las cooperativas cafetaleras bolivianas. Christophe Chauveau, CICDA (Diciembre 2002). > available in English and Spanish
- Traverses n° 13** Ciclo de proyectos, marco lógico y eficacia de intervenciones de desarrollo. Por un diálogo con las agencias financiadoras en tomo a la eficacia de la ayuda. Christian Castellonet, GRET (Octubre 2003).
> available in English and Spanish

► ¿Cómo poner en marcha obras de servicios sustentables para las poblaciones? ¿Cómo construir y hacer perdurables dispositivos de apoyo que sepan responder a la demanda? ¿Cómo apoyar sin asfixiar organizaciones locales y operadores técnicos? ¿Qué métodos y qué savoir-faire para que el ideal de un desarrollo que sitúa a las poblaciones en el corazón de la intervención no sea más que un discurso ilusionista?

Durante mucho tiempo soslayadas por el hecho de la polarización sobre las realizaciones concretas, las dimensiones institucionales del desarrollo aparecen hoy en día como un reto mayor. Lejos de la imagen idílica de un desarrollo consensual, las operaciones de desarrollo suscitan juegos de actores complejos que hay que ser capaces de comprender y de tomar en cuenta. Más allá de los discursos y de los principios, hay que discutir de la “cocina” de la intervención. Al servicio de quienes intervienen en el desarrollo, la serie Traverses quiere contribuir al debate estratégico y metodológico sobre estas cuestiones, con un enfoque transversal a los diferentes campos de intervención. Ella acoge documentos de trabajo, surgidos de literatura gris o de capitalización de experiencia, que ofrecen un interés particular en términos de análisis y/o de método a partir de experiencias de terreno.

► La serie Traverses es editada por el Grupo Iniciativas, que reúne cinco organizaciones francesas de cooperación internacional, que comparten una ambición común por un desarrollo al servicio de los actores locales, en una lógica de investigación-acción y de fortalecimiento institucional. Los textos son escogidos y validados por un comité editorial, compuesto de representantes de organismos miembros del Grupo Iniciativas: Olivier Le Masson (GRDR), Olivier Thomé (RAFOD / CIEDEL), Myriam Mackiewicz-Houngue (VSF-CICDA), y animado por Philippe Lavigne Delville (GRET) y François Doligez (IRAM).

► Los números de Traverses son difundidos via el sitio Web del Grupo Iniciativas (<http://www.groupe-initiatives.org>). También son accesibles via los sitios de GRET (www.gret.org), del IRAM (www.iram-fr.org) y de VSF-CICDA (www.avsf.org).



Grupo Iniciativas
45 bis avenue de la Belle Gabrielle
F-94736 Nogent-sur-Marne Cedex
Tel. 33 (0)1 43 94 73 27
Fax 33 (0)1 43 94 72 17
gr-initiatives@groupe-initiatives.org