

## Editorial

# La economía política de las prácticas de autonomía en las comunidades y actores locales: apuntes para la reflexión

**Hernán Frigolett Córdova**

Universidad de los Lagos, Santiago, Chile

Email: hernan.friigolett@ulagos.cl

**Pedro Güell Villanueva**

Universidad Alberto Hurtado, Santiago, Chile

Email: pguell@uahurtado.cl

**Sandra Ríos Núñez**

Universidad de los Lagos, Osorno, Chile

Email: sandra.rios@ulagos.cl

Las pugnas de las comunidades locales por ampliar sus capacidades para definir con mayor autonomía la orientación de su desarrollo y las formas de gobierno de sus territorios tiene una larga historia en América Latina. Y ellas reciben de tiempo en tiempo un estímulo que proviene, ya sea de las crisis políticas del Estado centralista o del modelo excluyente de desarrollo o de los desequilibrios medioambientales. Hoy el desarrollo económico y social vuelve a estar en el centro del debate porque la pandemia del COVID-19 ha develado la fragilidad de los procesos que han caracterizado al crecimiento económico y su impacto en el bienestar de la población en la mayor parte de los países de América Latina. El Estado ha estado sometido a un persistente debilitamiento en sus capacidades de interacción con la ciudadanía, y hoy se ve desafiado en su capacidad para garantizar derechos fundamentales y en su eficiencia para gestionar la crisis sanitaria. Esto hará emerger una vez más la importancia de pensar el rol, las capacidades y los desafíos de los procesos de desarrollo centrado en las sociedades locales, en sus organizaciones y en sus territorios. Pero esta emergencia es también un desafío. En muchos sentidos, el futuro del desarrollo territorial actual no puede ser pensado con las categorías de ayer, y debe buscar perspectivas y conceptos adecuados a las nuevas realidades. Aunque están escritos antes de la eclosión de la pandemia, los artículos del tema especial de este número pueden ser leídos, cada uno a partir de sus temas específicos, como una sistematización de aprendizajes y una propuesta de categorías para abordar estos desafíos.

Los artículos que se presentan en esta edición de Polis, Revista Latinoamericana Número 56, tienen su común denominador en poner el acento en aquellas comunidades, especialmente de tipo rural e indígenas, cuyo objetivo es aumentar su autonomía en el plano de la sustentabilidad económica y en el de gobernanza. Los valores que inspiran a las comunidades o a los observadores que las evalúan, son la autonomía, los lazos comunitarios, la ecología el autogobierno, las prácticas, saberes e identidades tradicionales. El término común caracterizador es la búsqueda persistente del «Buen Vivir», como referente más elaborado del bienestar humano o del desarrollo a escala humana.

El Estado (sus prácticas políticas, trabas burocráticas y estilos de desarrollo) y el sistema económico (global, extractivista, capitalista neoliberal, racionalista y patriarcal) aparecen como adversarios comunes de las comunidades que se plantean de forma alternativa al modus imperante. Los aliados de estas comunidades son,

en primer lugar, ellos mismos y sus redes organizacionales horizontales, así como los métodos educacionales, las epistemologías, las formas de representación política y las estrategias de desarrollo que promueven la autoconciencia, la autonomía y el autogobierno.

Las economías basadas en sectores extractivistas tienen impactos en su entorno, por el lado de los costos, que contrastan con su aporte a la generación de valor y al empleo. Además, están las externalidades negativas, especialmente de tipo ambiental, que han sido claramente identificadas por los procesos de evaluación medioambiental, que no solo generan conflictos socioambientales en las comunidades aledañas, sino que tienen efectos en territorios más alejados, tales como el calentamiento global o las migraciones por causas medioambientales. Estos hechos están mostrando la importancia y urgencia de una renovada gestión territorial y están impulsando el surgimiento de una gama diversa de actores localmente orientados y globalmente interconectados.

Los nuevos desafíos del desarrollo local son también oportunidades en la perspectiva de la autonomía y del bienestar local. Pero, al mismo tiempo, se observan tendencias que limitan el alcance de esta oportunidad. Los municipios tienden a actuar de manera autorreferente, creando modelos de índole más competitiva que colaborativa entre municipios que comparten un mismo territorio. Se genera una división muy marcada entre los municipios de carácter metropolitano con los que mantienen características rurales en los que existe una mayor organización comunitaria y espíritu colectivo para abordar la problemática del bienestar social. La presión hacia las autoridades municipales metropolitanas se vincula más bien al desarrollo urbano que es insuficiente para los sectores más densamente poblados en los que usualmente predominan condiciones económicas y de hábitat muy desmejoradas y, por ende, habrá tendencias de gestión más economicista que de desarrollo comunitario para enfrentar la problemática social, porque predomina el enfoque de insuficiencia presupuestaria o de postergación recurrente del ente fiscal central.

La gestión gubernamental, caracterizada por modelos centralistas, ha presentado crecientes dificultades para llevar a cabo políticas públicas que deben conciliar programas de inversiones necesarios para impulsar un crecimiento económico coherente con un impacto social y ambiental orientado por los objetivos de bienestar y sustentabilidad. Y ello se traduce especialmente en tensiones en los territorios concretos entre los diversos niveles de la gestión pública – nacional, regional, local – y los intereses de los actores sociales y corporativos que los habitan. Esa tensión, agudizada en tiempos recientes, no cuenta, sin embargo, con mecanismos ni espacios adecuados para su procesamiento, lo cual lleva a soluciones parcializadas y por tanto insuficientes, a imposiciones o a simples retardos en las decisiones. Se genera así una tensión permanente entre las autoridades locales que cohabitan en el territorio sin disponer de un proceso más bien autónómico que permita desde la colaboración local lidiar con el gobierno central, lo cual muchas veces representa por sí un factor de tensión entre gobiernos locales.

La institucionalización de una propuesta de gestión que se caracterice por potenciar los atributos de cooperación entre gobiernos locales urbanos y rurales, entre gobiernos locales urbanos y organizaciones vecinales, entre organizaciones comunitarias y gobiernos locales rurales debiera ser el rasgo distintivo de una orgánica que permite la gestación de acuerdos que derivan de diálogos más fluidos entre los diferentes entes que conforman el tejido social representativo de las problemáticas que coexisten en el territorio. ¿Cómo se logra la estructuración de un espacio de interacción que articule posiciones e intereses en busca de un proceso integrador, de soluciones más complejas en su elaboración, pero más satisfactorias en términos de lograr una convivencia social y un modelo de desarrollo más inclusivo? Al parecer, se requiere de la posibilidad real de autonomía para una gestión integradora, en definiciones de política pública, de asignación de recursos que se sustenten en un financiamiento autodeterminado con un marco legal ad hoc para el pleno ejercicio de la implementación de un nuevo pacto social al nivel local. Percibir al territorio como un patrimonio socioecológico que provee amplias posibilidades para el desarrollo productivo y económico, surge como el desafío a confrontar para un desarrollo más justo y sostenible.

Ese es precisamente el marco conceptual y la perspectiva común que alienta a los artículos: la construcción de autonomía económica, medioambiental y política. Dentro de esta afirmación hay elementos muy relevantes: la autonomía es, en primer lugar y siempre, la forma de una relación y no su ausencia; en esa relación la

contraparte relevante para las comunidades suele ser el Estado, nacional o local; esa relación se da en arenas muy diversas, desde la economía, la política, la educación, las prácticas tradicionales, etc.

Es también un relativo consenso en los artículos que la relación de conflicto o colaboración entre comunidad local y Estado nacional no puede plantearse con ese nivel de generalidad, sino que deben reconocerse niveles y arenas diversas. Las relaciones multinivel (nacional, regional, local), multisectoriales y multiactores (públicos, privados, sociedad civil) así como la diversidad jurisdiccional son crecientemente reconocidas como un escenario del proceso de construcción de autonomía. Dentro de las relaciones de actores que participan en las arenas que definen las prácticas de autonomía de las comunidades debe considerarse a las Universidades Regionales, así como a los gremios y cámaras empresariales, los sindicatos y medios de comunicación.

En cada una de esas arenas se despliegan juegos de antagonismo o colaboración muy distintos; y en cada arena los actores se constituyen a sí mismos de diversa manera y actúan también de formas diversas. De aquí surge otro de los aportes de los textos: la idea de que las subjetividades de las comunidades (cultura, discursos, identidades, proyectos) se constituyen y modifican al calor de las prácticas de autonomía. Por eso los textos no son «nativistas», no apuestan al reconocimiento de actores e identidades supuestamente originarios y sin cambios. De hecho, los conflictos socioambientales son vistos como espacios positivos de transformación cultural y de constitución de sujetos colectivos activos.

Otro aspecto clave que resulta de la idea de que la autonomía no es un estado final sino la forma de una práctica permanente es un cierto mapa de las «estrategias» que despliegan los actores para ampliar sus autonomías en las arenas en las que disputan o colaboran con el Estado. En esas estrategias reconocen, desarrollan y usan «recursos» diversos. Aquí hay una sugerencia muy interesante de los artículos: atender a los recursos disponibles, los que muchas veces no aparecen a primera vista. Así, las prácticas de autonomía desarrolladas por comunidades pobres en recursos parecen demandar una suerte de creatividad y astucia para avanzar.

Finalmente, las reflexiones sobre las prácticas de autonomía se hacen concretas en la incorporación decidida de la dimensión territorial y temporal. Hay una referencia común al carácter territorial de los actores y sus disputas por la autonomía. Esta aparece siempre y en primer lugar como autonomía de un territorio, de la economía o de la representación política de un territorio. Ello es una de las razones de por qué el Estado nacional centralista aparece como la contraparte más relevante – tanto en el conflicto como en la cooperación – de las prácticas de autonomía. El ordenamiento territorial surge como la posibilidad de convergencia para lograr una aproximación mancomunada de intereses para las distintas posiciones que cohabitan en el territorio, pero para ello se requiere de una condición previa de inclusividad para que el diálogo alcance la profundidad que requiere la visión territorial desde una perspectiva multidimensional que debe estar en la base del acuerdo consensuado. La aproximación al territorio desde la ecología, la sostenibilidad y los desafíos de una agenda de desarrollo humano congruente con las necesidades colectivas e individuales parecen cada vez más lograr asentarse como ejes conductores de la preservación de ecosistemas muy afincados en la identidad comunitaria. También hay alusiones a elementos que hacen referencia a la importancia del factor tiempo en la economía política de la autonomía. Esto refiere al uso de las esperas, dilaciones, etapas y gradualidades, imágenes de futuro, valorizaciones del pasado, en las prácticas de autonomía.

El ordenamiento de la recopilación de artículos ha sido organizado teniendo como eje conductor el planteamiento frente al logro de vidas comunitarias más autónomas, generando un mayor grado de conflicto con el Estado centralista, en experiencias federativas como las de México y Brasil que poseen además la característica de centralismo federativo complementado con el del gobierno del respectivo Estado en el que se instala la experiencia comunitaria. Los grados de conflicto reseñados en los artículos son de intensidades diferentes, pero obedecen a la debilidad de la institucionalidad reinante para lograr un proceso que se desarrolle de forma más armónica, llegando en algunos casos a tomar formas de resistencia al orden establecido. En ambos artículos, «Negar e construir a partir das ações de movimentos: três tipos de autonomias territoriais no México» de Gustavo Moura de Oliveira y Monika Weronika Dowbor y «Ecologia das práticas e dos saberes para o desenvolvimento local: territórios de autonomia socioambiental em algumas comunidades tradicionais do centro-sul do Estado do Paraná, Brasil» de Dimas Floriani y Nicolas Floriani se combina una reflexión acerca de

modelos de interacción que son ilustrados mediante la observación y clasificación de los modos de acción que toman las comunidades en su interactuar con el Estado.

Luego, Mauricio Moltó aborda la experiencia de zona franca en la provincia de Santa Fe. Con su texto «Dificultades en la implementación de políticas públicas interjurisdiccionales. Análisis del proceso de creación de la Zona Franca Santafesina (Argentina), se vincula al espectro de la observación empírica de un desarrollo local orientado a fortalecer la capacidad de autofinanciamiento que sustente una mayor autonomía económica, y que sirva de incentivo para el fortalecimiento de cadenas de valor. El aporte, sin embargo, se centra en la dificultad de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno que mostró un grado de complejidad creciente en el tiempo que, junto a problemas de diseño inicial, prolongaron la implementación por un cuarto de siglo. Sin duda que esta experiencia permite apreciar la relevancia de la praxis en la política pública, más aún cuando los instrumentos propuestos concitan a diferentes grupos afectados con intereses percibidos como bastante disímiles, y finalmente el inmovilismo que concita el ente nacional con un mayor grado de centralismo y sobrecarga burocrática.

Para el cierre, dos artículos que relevan temas centrales para las comunidades como la educación y el medioambiente. Lina Gómez Rico e Iván Ibarra Vallejos nos presentan la experiencia comparada de Comunidades en Brasil y Chile, localizadas en Sao Goncalo de Beira Rio, en Mato Grosso con la del programa Trawun en Panguipulli, respectivamente muestran la interacción del referente teórico del desarrollo a escala humana con la modalidad de transferencia de saberes y oficios que se practica en las comunidades analizadas. Luego, David Barkin, María Fernanda Ortega, Marien Saldaña, Cesar Mirafuentes y Tania Pérez-Riaño con una aproximación desde la vertiente de la ecología más radical se preguntan si hay consistencia suficiente en las prácticas y saberes que se van transfiriendo en las comunidades que se entrelazan de manera más intensa con los ecosistemas predominantes en sus territorios. Los sistemas educativos surgen entonces como los espacios que pueden fortalecer las sinergias del modelo formativo con el de reconocimiento de los saberes y oficios que han ido construyendo y adaptando las comunidades en la intensificación de su relación con su territorio.