

## Descentralización y desarrollo local

Henry Veltmeyer

NINGÚN concepto es tan central en un estudio del desarrollo, ni tan problemático en su aplicación, como el de “participación”, visto desde las más diversas perspectiva teóricas como un requerimiento de importancia crítica en el desarrollo. A lo largo de los años, al concepto se le han dado diferentes significados y ha estado sujeto a numerosos giros en la práctica. Estos giros no sólo reflejan las transformaciones en la concepción sino también los cambios en las condiciones reales que subyacen, y que en cierto grado inducen a estos cambios. En el contexto de las condiciones dadas en los ochenta, la noción de participación o de desarrollo participativo estuvo estrechamente vinculada con un amplio proceso de descentralización gubernamental y de desarrollo local basado en la comunidad.

Asociadas con esta tendencia, y dándole con ello un contexto socioeconómico y político, podemos anotar:

- la emergencia de una ideología neoconservadora antiestatal, expresada, entre otras formas, en la idea de un Estado minimalista y en la necesidad de privatizar los principales medios de producción social;
- una contrarrevolución en el pensamiento y la práctica del desarrollo; y
- la institución de un modelo neoliberal de ajuste estructural.

En estas circunstancias, el concepto de “participación” se ha vinculado con una tendencia global hacia la descentralización del gobierno y con la promoción del desarrollo local o basado en la comunidad.

El propósito de este capítulo es analizar la dinámica de este proceso de descentralización en términos de las condiciones que se dan en América Latina. Para lograr este fin, el capítulo está organizado en tres secciones. La primera sección rastrea los principales cambios y giros en la noción de desarrollo participativo. La segunda sección examina la tendencia hacia la descentralización del gobierno en el contexto latinoamericano. En este contexto se argumenta que la búsqueda de ese proceso se relaciona tanto con las inicia-

tivas “desde arriba” (a partir del gobierno mismo) como “desde abajo” (a partir de las presiones por democratizar las instituciones políticas de la sociedad hasta las relaciones entre el Estado y la sociedad civil). La tercera sección examina varias dinámicas de este doble proceso y subraya algunos hallazgos que son sintetizados en la conclusión.

### El itinerario de un concepto

El concepto de participación popular está incorporado profundamente en la teoría de la democracia, pero en los estudios contemporáneos del desarrollo, posteriores a la Segunda Guerra Mundial, una de las primeras formulaciones del concepto apareció, en 1964, en un estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En esa época, el concepto de participación, como una condición necesaria del desarrollo, era un tanto anacrónico, en el sentido de que no tenía la mínima resonancia o fuerza intelectual. Una razón para ello fue su formulación en el contexto de –la “edad de oro” del capitalismo, un prolongado periodo de altas tasas anuales de crecimiento sin precedente en el producto total; y –el fervor intelectual de esta edad de oro: las grandiosas fórmulas y el pronóstico optimista para el desarrollo exitoso asociados con las teorías del crecimiento y la modernización promovidas por los grandes teóricos de la nueva disciplina del desarrollo económico. Pasarían 25 años antes de que la CEPAL, fundadora y principal expositora del pensamiento estructuralista que dominó el estudio del desarrollo, regresara a este concepto de participación. Mientras tanto, el concepto sufrió una reformulación sistemática por los expositores del desarrollo alternativo (DA), quienes aludían a una forma de desarrollo que no dependía del funcionamiento del libre mercado ni de la gestión del Estado en su regulación.

La búsqueda del DA, anunciada públicamente en un congreso organizado en 1974 por la Fundación Dag Hammarskjöld, señalaría un contexto histórico diferente y modificado. El orden económico mundial instalado en Bretton Woods, al final de la Segunda Guerra Mundial, había agotado sus límites y el sistema capitalista global en su conjunto había caído en una profunda crisis estructural. Esta crisis se manifestó de diversas formas:

- una tendencia general hacia menores tasas de crecimiento de la productividad;
- un crecimiento estancado en la producción;
- una “compresión de la ganancia” subyacente, es decir, una tasa menor de ganancias sobre el capital invertido;

- el descubrimiento, por parte del Banco Mundial, de que cuando menos 800 millones de personas en el “Tercer Mundo” del África subsahariana, Asia y América Latina eran incapaces de resolver siquiera sus necesidades básicas;
- la emergencia simultánea del desempleo masivo y una inflación galopante; y
- la incapacidad del Estado desarrollista (intervencionista) para lidiar con el problema del subempleo y la pobreza o del Estado actualmente existente para enfrentar y lidiar con los problemas del desempleo y la inflación.

Las condiciones de este contexto modificado se reflejaron en el pensamiento, y en la práctica, del desarrollo en varios niveles. Primero, el concepto central de desarrollo se amplió y extendió para incluir una dimensión específica y claramente social: salud, educación, seguridad social y bienestar (el problema era resolver las necesidades básicas). En estos términos, la preocupación y la meta del desarrollo ya no era sólo un asunto de crecimiento económico (PIB per cápita) sino que incluía la creación de condiciones sociales, resolver las necesidades básicas, aligerar –incluso reducir o erradicar– la pobreza mundial, y distribuir más equitativamente los recursos productivos y económicos del mundo, al igual que los beneficios del crecimiento económico.

En este nuevo contexto, el concepto de “participación” o “desarrollo participativo” tuvo dos centros principales de referencia. Por un lado, los intelectuales liberales –orientados hacia la reforma– que dominaban el campo como asesores y planeadores del desarrollo, al igual que los gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales que los empleaban o contrataban sus servicios, generalmente definían la “participación” como la incorporación de los beneficiarios potenciales en el proceso de desarrollo. Se reconocía así que en términos de educación y salud las mujeres eran por lo general los agentes centrales en el proceso de desarrollo, pero estaban excluidas de la mayoría de sus beneficios, y que en términos, tanto de un mejor acceso a los recursos productivos de la sociedad, como de un incremento en el empleo asalariado, la participación de la mujer era a la vez liberadora (de los atavismos de la tradición) y condición necesaria de su desarrollo social; esto constituía un medio de formación de capital social. En este contexto, el “desarrollo” estaba, y está, basado no en cambiar el sistema que produce sus condiciones socioeconómicas, sino en cambiar la posición de la mujer –o de los productores agrícolas, los pobres urbanos, u otros beneficiarios potenciales del proceso de desarrollo– dentro del sistema; en remover cualesquiera barreras para generar mejores condiciones de acceso y, con ello, oportunidad equitativas.

Por otro lado, la participación era concebida como una fuente de dotación social del poder (*empowerment*) con lo que se constituía, y capacitaba, a los

objetos del proceso de desarrollo en sujetos activos, involucrándolos en todas y cada una de las fases, incluyendo el diagnóstico inicial y la determinación de los problemas y necesidades de la comunidad.

Subsecuentemente, en las décadas de los ochenta y noventa, estas aproximaciones alternativas se fundieron en un movimiento intelectual con ciertas características y principios básicos identificables:

- el desarrollo como dotación de poder; la expansión de las opciones, la realización de un potencial dado a todo ser humano en la misma medida;
- la necesidad de ir más allá del Estado y del mercado, las agencias de desarrollo identificaron en el discurso del desarrollo dominante, hacia la comunidad, el lugar y la agencia clave del proceso de desarrollo;
- la participación popular como el *sine qua non* del proceso de desarrollo, su meta, medios y gestión (Goulet, 1989; Rahman, 1993; Stiefel y Wolfe, 1994);
- las condiciones necesarias del desarrollo participativo requieren que sea humano en escala (pequeño), local o basado en la comunidad, y encabezado por el pueblo (Max-Neef *et al.*, 1965; Korten, 1990; Rahman, 1991); y
- que el desarrollo participativo requiere tanto de igualdad (una distribución más equitativa de los recursos de la sociedad, esto es, transformación social) como democracia, basada en un cambio fundamental en la naturaleza del Estado y su relación con la sociedad civil.

Probablemente la formulación más sistemática, dado este concepto de desarrollo participativo, fue la del Instituto de Investigación de Naciones Unidas para el Desarrollo Social (IINUDS), que organizó y financió, desde 1979 y hasta 1982, una serie de foros y congresos internacionales sobre las diversas dimensiones del desarrollo participativo y sobre los principios y posibles condiciones de su puesta en práctica. La formulación del IINUDS fue una piedra de toque de diversas reformulaciones y experiencias durante los ochenta, en un contexto radicalmente modificado. La base social de esta reformulación fue un complejo, vasto y creciente cúmulo de organizaciones de base con fundamento en la comunidad (OBCS) y una red internacional de organizaciones no gubernamentales (ONG) asociadas.

Los ochenta aportaron otra coyuntura crítica que produjo o llevó hacia lo que Toye (1987) denomina una “contrarrevolución” en el pensamiento y práctica del desarrollo y hacia un modelo neoliberal de ajuste estructural y de reformas de libre mercado –la liberalización (del comercio y el flujo de capital), la desregulación (de la actividad privada), la privatización (de los medios

de producción y de las empresas estatales), y la reducción y modernización del Estado. Las ideas que subyacían en este programa de ajuste estructural (PAE) no eran nuevas. Efectivamente, habían estado presentes desde los sesenta y en los setenta habían dado forma a las políticas nacionales de los regímenes militares en Chile y en otras partes del cono sur del continente. Los PAE también fueron impuestos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) al gobierno de Jamaica y a una buena cantidad de países en el África subsahariana. Pero no fue sino hasta la crisis económica y la crisis de pago de la deuda de principios de los ochenta en el sur, y la coincidente emergencia de una serie de regímenes neoconservadores en el norte, que las condiciones políticas para su puesta en práctica se generaron en todo el mundo. En este contexto, en América Latina y otras partes del hemisferio sur, un régimen tras otro se vio obligado a adoptar el PAE. Para 1990, sólo cuatro países de América Latina no lo habían hecho, pero éstos –Argentina, Brasil, Perú y Venezuela– lo harían en el espacio de unos cuantos años: Perú, en 1993; Argentina, 1994; Brasil, 1994, y Venezuela, 1996.

La década de los ochenta, en América Latina y en otras partes del hemisferio sur, se caracterizó por el desarrollo contradictorio de 1. una crisis de endeudamiento, cuyas condiciones incluían una dependencia excesiva en el financiamiento externo, una sangría de recursos financieros internos y una caída en la tasa de formación e inversión del capital nacional, y 2. un proceso de redemocratización, cuyas condiciones principales fueron la reinstitución de un régimen civil constitucional electo y la apertura de un espacio para la acción de los partidos políticos, en el ámbito nacional, y de las OBC y ONG, en los ámbitos local y regional. En esta situación, se introdujeron ampliamente los PAE con impactos sociales, económicos y políticos que han sido estudiados y documentados de manera extensa. En cuanto a sus impactos económicos, el patrón general ha sido el de la restauración del equilibrio macroeconómico (control de la inflación, cuentas balanceadas) sin la reactivación económica ni la restauración del crecimiento económico sustentable, predichos por los teóricos del ajuste estructural.<sup>1</sup> En el nivel social, el impacto más notable de los PAE ha sido la extensión y la profundización de las desigualdades (e inequi-

<sup>1</sup>La evidencia proporcionada por unos cuantos estudios comparativos sistemáticos iniciados o conducidos por el FMI resulta ambigua. Un estudio interno del FMI que compara los países sujetos al PAE con aquellos que no lo estuvieron no encontró correlación sistemática alguna más allá de una tendencia general de los países que no recibían recursos a comportarse mejor que aquellos que los recibían. En América Latina el único país que ha experimentado una recuperación relativamente sostenida de crecimiento económico es Chile, pero incluso ahí no fue sino hasta 1992 cuando logró recuperar la capacidad perdida en las profundas recesiones de 1974-1975 y de 1981-1982. Sobre esto, véanse Collins y Lear (1995), y Leiva y Petras, con Veltmeyer (1994).

dades) sociales en el acceso a los recursos productivos y en la distribución del ingreso. Las condiciones de esta desigualdad incluyen:

- un deterioro dramático en la proporción que reciben los trabajadores del ingreso nacional y un correspondiente incremento en la proporción del capital;
- una caída dramática en el valor real (poder adquisitivo) de los salarios;
- la polarización del ingreso doméstico, con un incremento dramático en el número de hogares con bajos ingresos y una proporción en decremento en el total del ingreso nacional;<sup>2</sup>
- la concentración del ingreso en forma de capital y las fortunas privadas de un pequeño número de billonarios superricos; y
- el crecimiento y la profundización de la pobreza, que se extendió de un 40 por ciento de la población de América Latina al 44 por ciento en 1989, y a más del 50 por ciento en 1993.<sup>3</sup>

Políticamente, el principal impacto del PAE ha sido la generación de formas latentes y manifiestas de descontento social que han explotado en diversas olas de desórdenes y protestas, y en la proliferación de diversas formas de resistencia y oposición (Waldon y Seddon, 1994; Veltmeyer y Petras, 1997).

Para 1989, cuando habían transcurrido de 4 a 6 años en la aplicación del PAE, en la mayoría de los casos el programa neoliberal de reformas estructurales (libre mercado) llegó a sus límites. Para empezar, según se muestra, la recuperación y la reactivación económicas que se anticipaban, no han ocurrido. Además, las desigualdades sociales generadas por el PAE a su vez generaron un nivel y unas formas de descontento social que debilitaron la estabilidad de los regímenes políticos en la región y sus políticas neoliberales. El proceso de redemocratización expandió la esfera política para la movilización de este descontento. Bajo estas condiciones –y basados en un “nuevo entendimiento de los requerimientos del ajuste estructural” (Salop, 1992)–, el FMI, el BM y el BID, entre otras instituciones financieras y agencias de ope-

<sup>2</sup>Las estadísticas de esta polarización son dramáticas. Antes de las reformas estructurales de los ochenta, América Latina como región exhibía las mayores disparidades en la distribución del ingreso en el mundo –la razón del ingreso recibido por el 20 por ciento superior de los hogares en promedio era más de 10 veces el del 20 por ciento más pobre y en una cantidad de casos hasta 26 veces mayor (en el caso de Brasil), en comparación con una razón promedio de 4.5 a 6 por 1 en países como Taiwán o Corea del Sur en el grupo de la Organización Mundial del Comercio (OMC), o incluso en el África subsahariana (Veltmeyer, 1997a, con datos del Banco Mundial). Pero estas disparidades se extendieron y profundizaron, lo que condujo a una polarización aún mayor en los ochenta y los noventa, y como resultado el surgimiento de unos cuantos billonarios superricos por un lado, y por el otro un número masivo de personas que vivían en la pobreza extrema. Sobre esta polarización véanse, entre otros, Lustig (1995), Morley (1995), y Vuskovic (1993).

<sup>3</sup>CEPAL-UNDP; citado en *Latin American Special Reports* (SR-92-5), octubre de 1992.

ración del sistema de las Naciones Unidas (incluyendo la CEPAL), mejoraron y rediseñaron el PAE, dotándolo de una dimensión social (una nueva política social) y de una “cara humana”.

La nueva estrategia de desarrollo –el “liberalismo social”, como se le conoce en la región– formulada en este contexto, y puesta en práctica ampliamente en América Latina después de 1989 con varias permutaciones provistas por la CEPAL, tiene cinco características básicas, cada una de las cuales es un pilar de un modelo teórico con el que está asociada:

- un énfasis en la “participación”, es decir, la incorporación de los beneficiarios específicos, en particular las mujeres y los pobres;
- la “descentralización” en la toma de decisiones relacionadas con el diseño y el financiamiento de los programas y proyectos de desarrollo, compartiendo la autoridad y el poder de las decisiones vitales con los gobiernos locales y las instituciones basadas en la comunidad (*partnership*);
- “focalización en los pobres”, se da prioridad a los problemas y condiciones de la pobreza extrema, al pretender reducirla y mitigarla con políticas y proyectos financiados con un fondo especial de inversión social;<sup>4</sup>
- “políticas específicas relacionadas con la salud, la educación y el empleo productivo”
- y, en varias versiones, el desarrollo de micro y pequeñas empresas– con el propósito de incorporar a las mujeres y a los pobres en el proceso de desarrollo, dotándolos de poder (*empowering*) y asegurando su participación activa;<sup>5</sup> y
- “reformas estructurales” –incluyendo la privatización de los servicios sociales– que proveerán un marco institucional adecuado para la nueva política social (NPS) y el proceso de desarrollo social involucrado.

La experiencia de descentralización latinoamericana: la dinámica del proceso de democratización.

<sup>4</sup>Siguiendo el modelo del Fondo de Emergencia Económica de Bolivia establecido en 1985, la NPS por lo general ha adoptado la forma de un fondo de inversión social (FIS), financiado primordialmente por las instituciones financieras multilaterales y por agencias de la ONU y, excepto en el caso de Chile, puesto bajo el control de la oficina presidencial. Con su inicio en Bolivia, otros FIS se han establecido en México (Pronasol) y Chile (FOSIS) en 1989-1990, y poco después en prácticamente todos los países de la región. Estos FIS fueron operados dentro del marco del nuevo modelo de política social del Banco Mundial, basado en tres principios: i) dirigidos a los pobres; ii) privatización de los servicios sociales; y iii) descentralización (en sociedad del gobierno local con las ONG).

<sup>5</sup>Según ha señalado Friedmann (1992), el concepto de dotación del poder (*empowerment*), que es central para el DA, ha sido apropiado por el BM y por las agencias de operación de la ONU como un elemento crítico de su discurso. Efectivamente, incluso Ronald Reagan desde la presidencia de Estados Unidos utilizó el término, vaciándolo de su significado intrínseco según se lo había dado la búsqueda del DA.

## El contexto de la descentralización

Si hubiéramos de resumir lo que significó la década de los ochenta para América Latina, lo haríamos en términos de cuatro afirmaciones:

- crisis de la deuda, estancamiento económico y caída de las condiciones económicas para la mayoría de la población –en algunos casos el deterioro a un nivel similar al de 1970;
- el retiro de los regímenes militares y autoritarios y su reemplazo con regímenes civiles, constitucionales y democráticamente electos;
- una extensa puesta en práctica del PAE, una amalgama de medidas de estabilización y austeridad (devaluación de la moneda, antiinflación) y reformas económicas “estructurales” (orientación hacia fuera: liberalización, desregulación, privatización y reducción) diseñadas por el FMI y el BM; y
- la refundación del proceso de acumulación del capital basado en un cambio radical en la relación entre el capital y el trabajo y la estructura de clase que le es consustancial.

Dentro del contexto de estas condiciones objetivamente dadas, uno de los desarrollos más notables en muchos países latinoamericanos fue la formación y la proliferación de una variedad de estrategias altamente participativas: proyectos de autoayuda, independencia y reciprocidad en la producción y en el intercambio de productos entre los pobres urbanos, al igual que la organización de cocinas comunales y salas de alimentos y la provisión de vivienda y servicios comunitarios (Razeto, 1985). El desarrollo de esta economía popular en el floreciente sector informal, que funcionaba sin los mecanismos del mercado formal y el Estado, y era responsable virtualmente de todas las empresas y del empleo generados en los ochenta, fue la respuesta de los pobres urbanos a las condiciones económicas y políticas de la crisis económica (la incapacidad de la economía formal de absorberlos) y de la dictadura política (el cierre del espacio político para la operación de sus organizaciones políticas tradicionales). Por otro lado, este desarrollo reflejó también estrategias específicas puestas en operación por los gobiernos, en el contexto de una crisis fiscal generalizada que buscaba reducir el nivel de la demanda de sus servicios y subsidios (Guerra Rodríguez, 1994).

Cualquiera que fuera su relación, el crecimiento y el éxito relativo de esta economía popular coincidieron con los esfuerzos gubernamentales por reducir y minimizar al Estado y privatizar los servicios sociales, al igual que una ideología neoconservadora que festejaba el ingenio y las energías creativas de los individuos vistos como agentes superiores de los gobiernos. El resultado

final, tanto una coincidencia de intereses y una necesidad objetiva como efecto de cualquier estrategia concientemente operada, fue, como ya vimos, una nueva política social (NPS) operada prácticamente por todos los gobiernos de la región. Y detrás de esta política se encontraba una nueva institucionalidad que incluía una descentralización de los servicios y poderes del gobierno, en sociedad con los gobiernos locales y con ONG intermediarias, sociedad diseñada en la teoría para incrementar el nivel de la participación popular y de los poderes locales en la toma de decisiones.

Se había convertido en un asunto de principio ampliamente aceptado que el éxito de los proyectos y programas de desarrollo dependía del incremento en el nivel de la participación popular, de la apropiación del poder por parte de los beneficiarios para ayudarles a adoptar un papel más activo en el proceso de su propio desarrollo (Blaikie, 1985). Muy aparte de este principio expreso y ampliamente aceptado (e incluso antes de que comenzara la crisis fiscal), algunos gobiernos en América Latina buscaron incrementar el nivel y las formas de la participación local viéndolas no tanto –o absolutamente– como un medio para dotar de poder a la gente sino como 1. un recurso funcional, un medio para responder a las demandas sociales con recursos y capacidad gubernamentales limitados y en decremento, y como 2. un medio de conservar o estabilizar su legitimidad.<sup>6</sup> En este contexto, varias estrategias de desarrollo económico y social, para descentralizar el gobierno, para cambiar con ello la relación entre el Estado y la sociedad civil, fueron diseñadas y experimentadas a lo ancho del mundo y en la mayor parte de los países de América Latina. Sintetizamos y evaluamos aquí brevemente la experiencia latinoamericana con un énfasis particular en los desarrollos en Bolivia, Ecuador y México.

El contexto político del movimiento por descentralizar el gobierno en América Latina estaba constituido por un proceso de redemocratización que puede rastrearse en la retirada, en Ecuador, de las fuerzas armadas a sus cuarteles, y en la aprobación de una nueva Constitución en 1979, que culminó en la victoria de Concertación Democrática en Chile, en 1989 (Blaikie, 1985). En este contexto, la dinámica del amplio movimiento por descentralizar las

<sup>6</sup>En el contexto latinoamericano incluso los gobiernos autoritarios podían ver, y vieron, a la “participación popular” como un medio de legitimar su ejercicio del poder, permitiendo la expresión controlada de los sentimientos populares a la vez que se eliminaban los canales independientes de organización y representación. De ahí que Pinochet, a finales de los setenta y principios de los ochenta, instituyera un círculo nacional de clubes de mujeres y asociaciones vecinales controladas por alcaldes denominados directamente por las autoridades municipales. En México, el gobierno ha orquestado una serie de pactos tripartitas con los sindicatos y empresarios, ajustando el movimiento sindical a las medidas de austeridad antilaboral del gobierno sobre la base y con la participación de los propios trabajadores.

operaciones del gobierno sobre el Estado-nación, se basaron, por un lado, en las iniciativas adoptadas por el gobierno central (y la que en América Latina se denomina “la clase política”) y, por otro lado, en las presiones y demandas “desde abajo” de parte de grupos organizados dentro de la sociedad civil.

### Desarrollo desde arriba

En cuanto a las iniciativas “desde arriba”, por mucho las primeras, antes de las condiciones que en general dieron lugar al movimiento hacia la descentralización, fueron adoptadas por el gobierno de Colombia que descentralizó una cantidad de departamentos de gobierno y transfirió, o compartió, una amplia gama de responsabilidades administrativas –desde la planeación urbana, la vivienda y la educación, hasta los servicios y parte de la infraestructura– ya desde la década de los sesenta. Para 1978, el proceso de descentralización administrativa había avanzado hasta el punto de minar y debilitar seriamente el funcionamiento de los gobiernos municipales locales, que habían sido más o menos desplazados por las agencias descentralizadas del gobierno central. Como consecuencia, en 1978 el gobierno central, por razones que no están claras –en la mayoría de los casos es cuestión de mantener el control, buscar eficiencia o costos reducidos o asegurar la legitimidad–<sup>7</sup> instituyó una cantidad de medidas diseñadas para reducir el “excesivo centralismo” de sus agencias descentralizadas y para fortalecer y capacitar a los gobiernos locales responsables. Estas medidas incluían la transferencia de una mayor proporción de los ingresos públicos totales hacia los gobiernos locales, lo que resultó en lo que sería el sistema de gobierno más efectivamente descentralizado en toda la región, con una cantidad de fondos públicos que alcanzaba hasta el 24 por ciento bajo el control de los gobiernos locales (contra el 5 por ciento en Ecuador, el 4 por ciento en México, y un promedio regional actual por debajo del 10 por ciento).

En Ecuador, la descentralización en la misma forma (transferencia administrativa, devolución de la responsabilidad) se instituyó en 1979 en el contexto de una nueva Constitución aprobada democráticamente, y de las demandas de autonomía y autogobierno local de parte de varias comunidades indíge-

<sup>7</sup>Aunque Zamosc (1986), entre otros que han estudiado y reportado sobre estos desarrollos en Colombia, no establece la dinámica del proceso, es probable que diversas organizaciones gubernamentales regionales, incluso locales, y organizaciones de la sociedad civil, hicieran presión y demandaran estos cambios, es igualmente probable que el BM y el BID, como entre los vecinos Ecuador y Venezuela, y tanto en Bolivia como en Chile, estuvieran involucrados directamente en impulsar esta nueva estrategia de sociedad con los gobiernos locales y con las instituciones intermediarias. El asunto debe estudiarse aún en mayor detalle.

nas y organizaciones regionales. En este contexto, los objetivos anunciados de la descentralización fueron el fortalecimiento de la democracia y la creación de un marco institucional apropiado para la puesta en práctica de una NPS dirigida a las desigualdades sociales extremas y al alto nivel de exclusión social (marginalidad) que caracterizaban a la economía y la sociedad (Stiefel y Wolfe, 1994).

Sin embargo, al intentar poner en práctica las medidas planeadas, los gobiernos se encontraron con una serie de obstáculos, en particular en relación con la participación activa tanto de los administradores locales como de los beneficiarios a los que se dirigían o a los que se intentaba afectar. Aunque el tema requiere de un estudio posterior más detallado, una razón probable para esta falta de participación fue que la transferencia de la responsabilidad administrativa y de la autoridad no se vio apareada por la transferencia de los recursos financieros necesarios para ejercer esta autoridad y asumir las responsabilidades transferidas. No fue sino hasta 1990, en el contexto de un importante levantamiento indígena y una difundida presión por el control local de la extracción y explotación de los recursos naturales, y con el apoyo directo y activo del BM y del BID —que buscaban poner en práctica su NPS y su estrategia de sociedad, *partnership*—, cuando el gobierno dio pasos para fortalecer los gobiernos locales por la transferencia de recursos financieros.

Como en otros programas apoyados y financiados por el BM, los resultados finales fueron escasos, con poco o ningún fortalecimiento institucional, lo que en retrospectiva puede atribuirse al hecho de que muy pocos recursos financieros fueron efectivamente transferidos a los gobiernos locales —en 1992, sólo el 5 por ciento del total de los ingresos del gobierno—, y que el monto mayor de los fondos del proyecto —90 por ciento— se canalizó a la infraestructura urbana, con poca preocupación por el fortalecimiento institucional. Incluso la formación, en 1996, de un comité descentralizador, y la preparación de una ley de descentralización y desconcentración que implicaba la participación activa de más de 1,000 representantes institucionales, y apoyados por otro levantamiento indígena y su demanda de autonomía “nacional” (étnica) y regional, poco hizo por cambiar la situación, a pesar de que la ley prevé un incremento de la porción municipal de los fondos públicos de cerca del 8 por ciento (Carrión, 1996).

En México, durante años la descentralización ha sido parte de manera intermitente de la agenda política desde los setenta, pero sólo vino a ocupar una parte crítica de la política del gobierno a mediados de los ochenta, con el advenimiento de una administración comprometida con un modelo neo-

liberal de desarrollo capitalista. Bajo estas condiciones, la descentralización adoptó tres formas:

- el fortalecimiento del federalismo a través de la pretensión de compartir las responsabilidades entre los gobiernos central y local;<sup>8</sup>
- el fortalecimiento de la capacidad institucional –y de la independencia política– de los gobiernos locales a través de la reforma municipal en la forma de transferencias de una mayor cantidad de recursos financieros a los gobiernos locales y estatales –para los gobiernos locales se triplicó su participación corriente del 5 por ciento; y
- la promoción del desarrollo regional a través de la incorporación de los gobiernos estatales y locales en las decisiones relacionadas con las inversiones públicas federales dentro de cada localidad; los mecanismos institucionales de los Convenios Únicos de Desarrollo y el Programa Estratégico de Integración Regional, para abordar los desequilibrios regionales y priorizar las ciudades medias (Cabrero, 1995).

Para 1989, con el advenimiento de un nuevo gobierno encabezado por Carlos Salinas –entonces preferido por los financieros internacionales, pero ahora caído en desgracia–, la estrategia de descentralización administrativa fue apoyada y complementada por el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que era una forma institucionalizada de la NPS del BM, diseñada para incorporar en el proceso de desarrollo al gran número de comunidades marginadas y municipios pobres del país.<sup>9</sup> Sin embargo, a pesar de este *mare magnum* de medidas institucionales, y los debates y discusiones políticos interminables con los representantes de los gobiernos locales y estatales, al igual que una enorme cantidad de iniciativas y experimentos innovadores desde estos círculos, México sigue siendo todavía uno de los gobiernos más altamente centralizados en la región, de lo que da testimonio el hecho de que sólo del 3 al 4 por ciento de los fondos públicos son asignados a los gobiernos municipales locales (Cabrero, 1995).

<sup>8</sup>Al respecto véase la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Planificación, el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, y, en 1993, los Convenios Únicos de Desarrollo.

<sup>9</sup>Según estimaciones del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) existen alrededor de unas 1,500 comunidades con un índice de alta marginalidad que se caracterizan por una alta incidencia de extrema pobreza. Incluye a más de 1,500 municipios (58 por ciento del total), y abarca a 24 millones de personas y 78 por ciento de los pueblos indígenas del país (Sedesol, “Regiones prioritarias”, *La Jornada*, 11 de noviembre de 1996: 23). Junto con FOSIS, en Chile, el abandonado Pronasol ha sido considerado un modelo para la NPS en América Latina. Para una evaluación de sus impactos, véase Laurell (1994).

### Desarrollo desde abajo

Ningún país de la región ilustra tan bien como Bolivia la dinámica social del desarrollo desde abajo en lo que respecta al proceso de descentralización del gobierno. Bolivia ofrece un caso claro tanto del papel desempeñado por la sociedad civil en el proceso como de las dificultades y problemas implicados en el esfuerzo por instituir la democracia local en diversas formas.

La democracia formal se instituyó en 1982 en el nivel nacional como resultado de una larga lucha intensa en la que estuvo involucrada una amplia variedad de organizaciones civiles y de clases agrupadas dentro del poderoso Centro Boliviano de Trabajadores (CBT), organizaciones campesinas indígenas y movimientos sociales, y agencias corporativas cívicas regionales (Comités Cívicos Departamentales) que agrupaban a organizaciones de base comunitaria de la sociedad civil al igual que a autoridades gubernamentales provinciales y municipales. Como las organizaciones de clase dentro del CBT, estos comités cívicos, organizados en torno a las demandas de control y autonomía regionales, se han revitalizado como consecuencia de su lucha en contra de la dictadura del gobierno central y sus conflictos políticos asociados. Una de las principales demandas de estos Comités fue precisamente la descentralización político-administrativa, la que se entendía de manera inequívoca como un medio para que las regiones y comunidades marginales aseguraran el control regional sobre sus recursos y una dosis de autonomía. Como resultado, en Bolivia la descentralización se convirtió en el eje central del proceso de redemocratización, del movimiento en los ochenta para cambiar la relación del Estado con su sociedad civil.

En este contexto se abrió un intenso debate político, que resultó en la preparación de hasta 28 proyectos legislativos. Sin embargo, por falta de consenso entre las diversas facciones de lo que en Bolivia se conoce como “la clase política”, ninguno de estos proyectos se convirtió en ley sino hasta 1992, cuando los comités cívicos, las fuerzas armadas, el CBT y una cantidad suficiente de “políticos” se reunió para lograr la aprobación por parte del Senado de su proyecto más reciente. No obstante, el proyecto estuvo estancado en la Cámara de Diputados, en una disputa política que dejó por un lado a las ahora resonantes demandas de la sociedad civil en favor de la “democracia” (profundización de la reforma política), y, por el otro, a la “clase política” y su aparato de partido, buscando preservar sus prerrogativas tradicionales de poder e influencia. Pasarían varios años de debate antes de que se superara este *impasse* con la aceptación de piezas legislativas complementarias:

- la Ley de Participación Popular que regulaba la existencia de las organizaciones territoriales de base (OTB), las cuales recibían la autoridad y los ingre-

sos correspondientes para tomar decisiones que se vincularan con las condiciones que afectan directamente a la comunidad local o a la municipalidad;<sup>10</sup> y • la Ley de Descentralización Administrativa, que constituía el marco institucional para la “participación popular” y la autonomía municipal, en particular un nexo entre los gobiernos nacional y municipales locales para compartir el servicio y la responsabilidad públicos.

Según algunos, al combinarse estas dos leyes, y en sus condiciones políticas, se ha creado una situación contradictoria y problemática para quienes proponen la democracia local y el desarrollo participativo. Por un lado, las medidas instituidas con estas dos leyes han transferido al gobierno local las responsabilidades relacionadas con la resolución de las demandas y los conflictos sociales mientras el gobierno central retiene el control efectivo. El problema, según algunos intelectuales del CBT es que en la teoría la descentralización implica “un proceso de transferencia de responsabilidad y recursos... a las... provincias, cantones, ayllus, y comunidades... de manera tal que la población rural, sobre la base de sus propios esfuerzos, pueda superar su actual situación de estancamiento e incorporarse como una fuerza activa de la construcción nacional” (Aporto, 1994: 53). Sin embargo, en la práctica, al asignar a la municipalidad una unidad político-administrativa del gobierno local, la autoridad para tomar decisiones y destinar los recursos financieros que conlleva, el gobierno federal ha tendido a minar y debilitar la autoridad y el funcionamiento de “la comunidad”, la unidad social con la que se identifica la mayor parte de los bolivianos, y en particular la numéricamente importante población indígena del país, comunidad con la cual está atada de manera fundamental (Arrieta, 1991; Mayorga, 1997).<sup>11</sup> Por otro lado, la Ley de Participación Popular ha abierto un espacio político por el que las organizaciones de la sociedad civil han realizado una larga y dura lucha. En este contexto, el Estado es más permeable a las demandas sociales y está más cercano en sus decisiones a las realidades locales, lo que no sólo proporciona al gobierno nacional una medida de legitimidad, sino que le da la base para un mejor

<sup>10</sup> En el lapso de un año de la promulgación de esta ley, se habían reconocido legalmente 10,500 OTB. El tema crítico, como en la Constitución de Perú en 1979, es el reconocimiento de las formas de organización y de comunidades tradicionalmente constituidas como OTB para el propósito de la municipalización del poder local. En Perú, la Constitución de 1979 cuando menos reconocía la existencia de comunidades campesinas e indígenas –la nueva Constitución de 1993 no hace referencia alguna a ellas– y les permitía participar como tales en las asambleas regionales. Desafortunadamente el poder real no se situaba o no residía en estas asambleas sino en los consejos regionales en los que estas comunidades no participaban. Así, como en Bolivia por un medio u otro, el poder de decisión y la billetera se canalizan a las unidades políticas en donde el gobierno central es capaz de encontrarse –y de controlar– a la comunidad (Marcos, 1994).

<sup>11</sup> Para un argumento similar con respecto a Perú, véase Marcos (1994).

gobierno, al igual que un grado y una forma de desarrollo local participativo. Al mismo tiempo, las reformas políticas instituidas por estas dos leyes han mostrado una tendencia a debilitar las organizaciones tradicionales de solidaridad o basadas en la comunidad y el funcionamiento de los sindicatos que articulan intereses más allá de lo meramente local.

En esta situación puede discernirse una doble dinámica política. Por un lado, los movimientos sociales de las organizaciones civiles basadas en la comunidad han logrado una mayor medida de “democracia”, esto es, un espacio político para operar libremente con más vertientes para la participación popular. Por otro lado, en este proceso los movimientos sociales de las organizaciones basadas en la clase que buscan la transformación social en vez de la extensión de la democracia y más libertad, se ven debilitadas en su capacidad para desafiar la estructura de poder y realizar cambios. En efecto, la capacidad del pueblo para participar en las decisiones y en el diseño de políticas y para actuar políticamente se ve limitada y se restringe a los temas locales, revirtiendo las aparentes ganancias hechas en la democracia. Como resultado, la izquierda política se ve en la incertidumbre y es incapaz de oponerse a un desarrollo político que abre vertientes de participación popular pero que restringe la forma y el nivel de esta participación, inhibiendo la democracia participativa con la que muchos en la “izquierda social” están comprometidos.

### Los límites del desarrollo participativo basado en la comunidad y la democracia local

El IIUNDS, el PNUD y otras agencias operativas del sistema de las Naciones Unidas, en su concepción del desarrollo humano; el BM, en su nueva política social; la CEPAL, en su Modelo de Transformación Productiva con Equidad, y la red global de ONG y otros actores que proponen un desarrollo alternativo, convergen todos en la necesidad y la centralidad de la participación popular en el proceso de desarrollo. En este contexto intelectual, a pesar de enormes diferencias en cuanto a la concepción del camino que ha de tomarse hacia tal forma participativa de desarrollo, al igual que las cuestiones en cuanto a su adecuada gestión, estas aproximaciones diversas al desarrollo nacional y basado en la comunidad por lo general han visto con buenos ojos la tendencia global hacia la descentralización del gobierno y el cambio asociado con la relación que se da entre el Estado y la sociedad civil. Pero nuestra revisión de numerosos estudios de esta experiencia muestra que la justificación de tal descentralización en la mayoría de los casos, y el impulso dominante que le subyace, es

la búsqueda por parte de los gobiernos nacionales o centrales de eficiencias económicas en la provisión de servicios públicos que ya no pueden sostener o un incremento en la legitimidad en el contexto de un proceso de redemocratización y de las presiones asociadas por parte de los grupos bien organizados en una sociedad civil reconstituida. Sin embargo, a pesar de esta realidad, y de las fuerzas políticas conservadoras (opuestas al cambio) que se alinean tras ella, la visión de consenso entre los varios actores que proponen el desarrollo participativo y que generalmente comparten la visión de la necesidad de cambio es que la descentralización ha creado, y crea, las condiciones necesarias para una forma de desarrollo más humana y participativa, al igual que el espacio político para la correspondiente política democrática. La base institucional para tal desarrollo participativo, en el contexto de la descentralización, es el municipio, una unidad político-administrativa del gobierno local que corresponde más estrechamente con “la comunidad” o que está cercana a ella, la unidad social a la que pertenece la mayor parte de la gente, con la que por lo general se identifican y en donde viven sus vidas cotidianas y las condiciones socioeconómicas que, para la mayoría, deben ser mejoradas o cambiadas.

En el contexto del proceso de descentralización, el municipio por lo general es visto como un espacio privilegiado para la política democrática y el desarrollo participativo. Tal es el caso del BM, preocupado como está por el diseño y enfoque de políticas gubernamentales ilustradas, y una puesta en práctica que sea efectiva desde el punto de vista de los costos, de su NPS. Es el caso de la CEPAL, preocupada por encontrar una organización constituida en un nivel y en una escala que sea compatible con la participación popular y que permita una forma equitativa de desarrollo que no sea probable o simplemente no sea posible en el nivel del Estado-nación. Y esto se aplica a todos aquellos intelectuales y promotores del desarrollo involucrados en la búsqueda ubicua de un desarrollo alternativo que han tornado o que confían en el protagonismo de las organizaciones de base con fundamento comunitario.

En diferentes formas, estas diversas organizaciones han acabado por esbozar una imagen similar del proceso de descentralización y de sus posibilidades. Sin embargo, nuestra revisión de los estudios existentes sobre este proceso nos indica que hay algo que no encaja en esta imagen. Para empezar, no corresponde con los hechos, que parecen ser los siguientes.

Primero, el municipio, la unidad político-administrativa a la que se dirigen los esfuerzos por fortalecerla y asignarle el poder, no constituye una “comunidad”, o sea, la unidad social a la que pertenece la mayor parte de la gente o con la que se identifica. En este sentido, los defensores de la descentrali-

zación democrática ven a la municipalidad como “el espacio natural en donde coinciden la comunidad y el gobierno”.<sup>12</sup> Y efectivamente así es. Sin embargo, coinciden bajo condiciones que sirven a los propósitos del gobierno (delegar y compartir responsabilidades relacionadas con la provisión de los servicios públicos, la administración efectiva desde el punto de vista de los costos, la respuesta y el control en detalle, la legitimidad, la regulación de las demandas sociales) pero tiende a minar y debilitar –incluso destruir– la capacidad organizativa y política de la comunidad tradicional o de las organizaciones de base clasista, y, en el proceso, debilita los vínculos del pueblo con sus comunidades cada vez más fragmentadas.<sup>13</sup>

En segundo lugar, la comunidad según es concebida en el discurso del desarrollo (como una unidad orgánica que se mantiene unida por lazos sociales, relaciones de mutua obligación, intereses comunes, y una identidad social compartida) no parece existir, excepto quizás en relación con las sociedades de pequeña escala constituidas por los pueblos indígenas en las tierras altas andinas de Perú, Bolivia y Ecuador; la selva amazónica tropical, o en Guatemala y el sureste de México. La literatura sociológica y antropológica sobre este tema es enorme pero parece haber escapado completamente a la atención de los académicos y promotores en el campo del desarrollo.

Lo que tienden a mostrar muchos de estos estudios es que la mayor parte de las llamadas comunidades no lo son con exactitud, o que al examinarse de cerca tienden a disolverse en las relaciones diversas de poder y conflicto, con:

- una minoría que controla los medios de producción y la autoridad política y el poder;
- diversos estratos medios que dependen de la pequeña producción o del servicio público dentro de la localidad, o que están orientados o dependen de las conexiones con el mundo externo (en términos de comunicaciones, cultura y frecuentemente con respecto a la actividad económica o el empleo); y
- grandes números de pequeños productores segmentados y pobremente organizados con bajos ingresos, los que completan sus ingresos con diversos salarios bajos, y una subclase de trabajadores sin tierra o marginales, muchos de los cuales se ven forzados a migrar en busca de subsistencia. Según ha detalla-

<sup>12</sup> Cfr. la Asociación Mexicana de Municipios (AMMAC), en su campaña pública en forma de carta abierta, publicada en la prensa, dirigida a la Cámara de Diputados, y coordinada con la Asociación de Presidentes de Municipios Democráticos, para convencer a la legislatura, si no es que al Ejecutivo, de poner en práctica el acuerdo establecido en el documento “Veinte compromisos para la democracia”, firmado por el gobierno (*La Jornada*, 5 de diciembre de 1996: 40). Un artículo del acuerdo habría de incrementar la proporción de los municipios en los recursos públicos de su actual nivel de 4 al 20 por ciento.

<sup>13</sup> Este argumento lo presentan, con evidencia sustancial, Mayorga (1997), entre otros, en Bolivia, y Marcos (1994, 1996) en el caso de Perú.

do y mostrado Smith (1989) de manera tan convincente en el caso de una comunidad peruana, la existencia de las divisiones de clase y las relaciones de conflicto dentro de una comunidad –o unidad social territorial, para usar una categoría más general y descriptiva–, no significa que en ciertas coyunturas y para ciertos propósitos e intereses comunes, no puedan unirse y formar organizaciones medianamente representativas social y políticamente. Pueden y lo hacen. Sin embargo, la construcción de cualquier estrategia basada en la comunidad, programa de desarrollo u organización política, necesita tomar en cuenta las condiciones y las relaciones sociales bajo las cuales se constituye la “comunidad” tanto en sí misma como en sus conexiones con el mundo externo, la sociedad más amplia. Así, por ejemplo, en un proyecto de fortalecimiento institucional del BM diseñado para beneficiar a una “comunidad” en los márgenes o alrededores de Potosí, La Paz o Cochabamba en Bolivia, puede descubrirse que el beneficiario efectivo, aunque no el buscado, podría constituirse por ciertos elementos de la oligarquía local que no favorecen el acceso de los pueblos indígenas y campesinos al Consejo Municipal del Pueblo y no tienen intención de compartir los recursos o el poder político con ellos.<sup>14</sup>

En tercer lugar, una forma descentralizada de desarrollo político enfocado en el municipio, en el contexto de las condiciones dadas en América Latina, con gran frecuencia parece tener el efecto –si no es que el propósito– de restringir el alcance de la acción política a los temas locales, incapacitando de manera efectiva al pueblo para organizarse hacia un cambio más fundamental. En este contexto, por ejemplo, no existen y no están disponibles las condiciones políticas necesarias para poner en práctica el modelo de la CEPAL de Transformación Productiva con Equidad. Así las cosas, en el curso de las reformas estructurales puestas en práctica en el ámbito del Estado-nación, a lo largo de los últimos 15 años, el aparato productivo de las economías de América Latina efectivamente se ha transformado. Sin embargo, esta transformación se ha dado sin equidad, o, para no hablar en demasiado detalle, con considerable desigualdad, convirtiendo al modelo de la CEPAL en “un nuevo cuento de hadas para los noventa” (Guimâraes, 1989). Bajo las condiciones creadas por el proceso de descentralización del gobierno, la capacidad del pueblo de la región para organizarse, movilizarse y actuar en favor de sus intereses colectivos más allá de los asuntos puramente locales (como construir una escuela o una clínica) se ha visto minada. Y el desarrollo que ha ocurrido en el proceso no ha sido equitativo ni participativo, ni conducido por el pueblo, ni humano.

<sup>14</sup> En este contexto, Arrieta (1991) hace notar que es más fácil para un aymaran como Víctor Hugo Cárdenas sentarse junto al presidente, como vicepresidente, en una junta de gabinete, que lograr que una persona indígena se sienta en un Consejo Municipal del Pueblo.

## Conclusiones

La descentralización del gobierno en el diseño de políticas y en la administración es vista por la CEPAL, la institución que más que cualquier otra ha encabezado la búsqueda de una alternativa al capitalismo liberal en América Latina, como una condición necesaria del desarrollo participativo, y en tanto tal, como el “eslabón perdido” de su modelo de “transformación productiva con equidad”. Sin embargo, nuestra revisión y breve análisis de los estudios existentes nos permite concluir que la solución ofrecida por la CEPAL –“desarrollo desde adentro”, como la define Osvaldo Sunkel (1991)– no apoya la agenda establecida por quienes proponen el desarrollo alternativo. En cambio, apoya la agenda que persiguen el BM y otras instituciones de ese tipo –de la “comunidad financiera internacional”– y que es operada prácticamente por todos los regímenes de América Latina. Es decir, se trata del caso del desarrollo “desde arriba y desde afuera” en vez de “desde abajo”. En este contexto hemos encontrado, y argumentamos, que el modelo participativo en América Latina, según se ha diseñado y puesto en práctica sobre la base de la descentralización del gobierno, no ha logrado trasladar el control y el poder del Estado al pueblo. Según lo vemos, hay dos dimensiones en esta falta de concreción. Por un lado, el modelo está construido sobre la base y con referencia a una unidad administrativa (el municipio), en vez de estarlo en el sentido o la existencia de las comunidades reales. La relación entre las dos con frecuencia es problemática, o incluso inexistente. Por otro lado, el impulso democrático que se encarna en el proyecto, y en el proceso, de descentralización resulta bastante limitado. Como proyecto diseñado tanto “desde afuera” –por los economistas del BM– como “desde adentro” –los economistas de la CEPAL–, y puesto en práctica “desde arriba” –como una iniciativa del gobierno–, la descentralización ha tenido como consecuencia una forma de democracia altamente limitada e ineficiente. El secreto del “poder local”, basado en los mecanismos de la participación popular, es precisamente el de que la toma de decisiones y la capacidad administrativa están localizadas, restringidas a los asuntos locales. En este contexto, el proceso de (re)democratización y de desarrollo participativo está secuestrado, subordinado a la agenda económica y a las metas políticas de los regímenes neoliberales existentes. La capacidad del pueblo para participar en las decisiones relacionadas con los asuntos de alcance más allá de lo local y para realizar el cambio en las estructuras nacionales mayores, se ve cada vez más limitada. En pocas palabras, en el contexto latinoamericano, la descentralización ha tendido a limitar en vez de a extender la institución de la democracia. Se trata, sugerimos, de una cuestión de mito y apariencia por sobre la realidad.

