

**DESCENTRALIZACION Y PARTICIPACION
EN LA ADMINISTRACION DE LAS
POLITICAS Y PROGRAMAS DE
DESARROLLO RURAL**

**PROGRAMA DE ORGANIZACION Y ADMINISTRACION
PARA EL DESARROLLO RURAL**

El proyecto IICA/ACDI, subproyecto de Desarrollo Rural, a partir de setiembre de 1988 inició una serie de estudios de caso en siete (7) países sobre Descentralización y Participación en la Administración de Políticas y Programas de Desarrollo Rural y solicitó al Dr. Darío Fajardo la labor de sistematización y síntesis que se da a conocimiento en éste documento.

MAYO 1990

017
1.677
1990

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	
I. MARCO DE REFERENCIA	1
1.1 Sociedad, Estado y Espacialidad	1
1.2 La Región	2
1.3 Regiones y Poder Local	5
1.4 Descentralización y Participación	7
1.5 Estado, Pobreza Rural y Regiones	8
1.6 Las Relaciones Sociedad-Estado-Espacio en el Contexto de América Latina y el Caribe	12
II. LA CRISIS Y EL DESARROLLO RURAL	16
2.1 Efectos Económicos y Sociales	16
2.2 La Propuesta Reformadora	20
2.3 Alcances de la Propuesta	21
2.4 Experiencias en Descentralización para el Desarrollo Rural	25
2.4.1 Las experiencias	27
2.4.2 Los actores sociales	31
2.4.3 Los recursos para los proyectos	34
III. ELEMENTOS PARA UNA PROPUESTA ALTERNATIVA	38
3.1 Estado, Sociedad Civil y Microregiones	38
3.2 Contenido Político de la Descentralización	40
3.3 Capacitación para la Descentralización Participativa	41
3.4 La Gestión del Estado y la Descentralización Participativa	42
BIBLIOGRAFIA	

INTRODUCCION

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) se ha propuesto examinar nuevas alternativas para afrontar los problemas de la pobreza y la inequidad que afecta, en particular, a las poblaciones rurales de América Latina y el Caribe (ALC). Parte de este propósito se expresa en el análisis de las políticas dirigidas por los Estados hacia estos sectores sociales, usualmente comprendidos dentro del Desarrollo Rural. Sin embargo, en el presente se proponen y aplican nuevas estrategias que afectan las estructuras estatales en niveles más profundos, como resultado de los desajustes que conmueven a las sociedades y economías de la región.

Estas nuevas estrategias alcanzan la dimensión de efectivas reformas del Estado y dentro de ellas se abren espacios para reconocer nuevos significados y responsabilidades a los ciudadanos y a las comunidades locales como gestores políticos y económicos. En este contexto, el IICA ha impulsado el estudio de la Descentralización y la Participación Campesina en la gestión del Desarrollo Rural, inicialmente en siete países latinoamericanos. Este sería un punto de partida para enriquecer la formulación de alternativas que permitan incorporar, de manera más amplia, a los pequeños productores y demás trabajadores del campo, en las acciones dirigidas hacia la recuperación de las economías de la región y la superación de las condiciones de pobreza que afectan, en particular, a las poblaciones rurales.

Los proceso económicos, sociales y políticos ocurridos en Latinoamérica y el Caribe, particularmente desde la denominada "Crisis de la deuda externa" y las medidas adoptadas para su manejo, son aún objeto de evaluación, dada su reciente ejecución ^{1/}. Ellas están genéricamente incorporadas dentro de los denominados "Programas de Ajuste", estructurales y sectoriales. No obstante, se han identificado algunos resultados inconvenientes de las "políticas de

¹ Ver: IICA Los Programas de Ajuste Estructural y Sectorial. Alcances para la Reactivación y Desarrollo de la Agricultura, Serie Documentos de Programas No. 1, San José, 1987.

ajuste ortodoxas", en particular para los pequeños productores campesinos, artesanos y asalariados rurales ²/.

En consecuencia, se ha hecho preciso reconsiderar los enfoques, objetivos e instrumentos de las políticas dirigidas al manejo de los efectos de la crisis, con miras a lograr una efectiva superación de la pobreza rural. Dentro de estos enfoques se contempla, como punto de partida, un nuevo análisis del papel que compete jugar al Estado en la regulación económica. Este reexamen se ubica inicialmente, en las tendencias que siguen las estructuras estatales a nivel de ALC, como parte de los procesos mundiales de reestructuración del Estado. Estos procesos, como se verá en el estudio, avanzan con determinados niveles de correspondencia con respecto a los cambios estructurales de la economía, si bien actuando con dinámica y componentes propios, los cuales, a su vez, afectan y son afectados por los procesos económicos.

Estas mutuas interrelaciones obligan a reconocer espacios de acción a todos los sectores sociales que actúan en el conjunto de países afectados por la crisis y por las políticas dirigidas al manejo de la misma. En el caso de las poblaciones rurales golpeadas por una creciente pauperización, el reconocimiento de su espacio de acción se concreta en la decisión política de incorporarlos en la toma de decisiones sobre los recursos y acciones que puedan beneficiarlos. De acuerdo con las experiencias acumuladas, los beneficios reales para estos sectores sociales, el mejoramiento de sus condiciones de vida y productivas y la ampliación de su ejercicio ciudadano, solamente puede resultar de su incorporación efectiva en la toma de decisiones dentro del Estado y demás instituciones que en una u otra forma afectan su realidad económica, social y política, proyectando sus propios intereses.

Esta incorporación, de acuerdo con sus propios intereses, se reconoce como una **participación activa** en la gestión social, económica y política, y se encuentra directamente articulada con las relaciones Estado-sociedad. Estos entrelazamientos tienen un carácter eminentemente político, esto es, dependen de las correlaciones de fuerzas dadas entre los distintos sectores que componen a cada sociedad.

El carácter histórico y por tanto dinámico, de estas articulaciones se ha hecho particularmente evidente a partir de la crisis mundial iniciada a partir de los primeros años del decenio de 1970. Su

² Ver: Fausto Jordán, (compilador) La Economía Campesina: Crisis, Reactivación y desarrollo, p. 80. IICA, San José, 1989, en particular F. Jordán et al., "La economía campesina en la reactivación y el desarrollo agropecuario", numeral 5.

desarrollo, según se verá posteriormente, ha requerido profundas transformaciones en las estructuras estatales, prácticamente de todos los países, pero ellas ocurren de acuerdo con las particularidades históricas, sociales, etc. de cada nación y por tanto de las propias correlaciones de fuerzas de sus propios sectores sociales. Dentro de estas transformaciones de los estados, ocupan un rango preminente las distintas gradaciones de su centralización/descentralización, en cuanto a la toma de decisiones sobre asignación y acceso a los recursos, la concentración/desconcentración de la gestión en los niveles jerárquicos y aún la relocalización territorial de niveles de gestión estatal y decisión sobre la asignación de los recursos.

La dinámica así desarrollada genera o limita posibilidades de intervención para los distintos sectores sociales; así, en un Estado altamente centralizado y concentrado, difícilmente podrán intervenir en las decisiones sobre políticas, asignación y acceso a los recursos, sectores sociales distintos de aquellos que, con base en su poder económico y político, controlan las decisiones centrales del Estado frente a la sociedad. Por otra parte, en condiciones de una mayor apertura del Estado a los distintos sectores sociales y a los intereses regionales, es posible -aún cuando no necesariamente efectiva- la incorporación de intereses más heterogéneos en su gestión.

Es dentro de esta lógica en la que se inscriben los propósitos del IICA de conocer procesos de planificación y gestión descentralizada del desarrollo rural con participación campesina, como política diferenciada hacia este sector social, verificar en ellos la incorporación de los intereses de estos sectores sociales, establecer sus condiciones y replicabilidad de sus métodos y procedimientos y, finalmente, proponer recomendaciones dirigidas hacia el mejoramiento económico y social de los pequeños productores y la superación de la pobreza rural.

Este estudio pretende entonces, ofrecer una sistematización de algunas experiencias en esta temática particular del desarrollo rural, destacando los factores que las han viabilizado o limitado, pretendiendo ponerla al alcance de quienes orientan, diseñan, asesoran y ejecutan las políticas dirigidas hacia el medio rural.

EL ESTUDIO

Esta investigación se inició con la elaboración y discusión de una propuesta, en la cual se planteó una caracterización general del proceso de descentralización, ubicado en el contexto de las crisis económica y social de América Latina. El propósito central fue el de examinar experiencias cumplidas en distintos países de la región, en las cuales se hubiese incorporado la iniciativa de propiciar un espacio de participación en la planificación del desarrollo rural a determinados sectores campesinos, dentro de los macros constitucionales.

Este primer criterio orientó la escogencia de los siguientes siete países: México, Guatemala, Colombia, Perú, Bolivia, Argentina y Brasil; cada uno de ellos ofrece características particulares en cuanto al papel de los campesinos en la sociedad nacional, además de incluir sistemas estatales tanto unitarios como federativos. Por otra parte, se buscó que:

- i. las áreas de acción de estas experiencias correspondieran a los Estados según la normatividad particular de cada uno de ellos;
- ii. se tratara tanto de experiencias de origen gubernamental como no gubernamental;
- iii. contaran con información evaluativa;
- iv. fueran significativas en cuanto a sus coberturas y recursos;
- v. representaran relaciones innovativas sociedad-estado, y
- vi. fueran replicables.

Por otra parte, se buscó examinar las características centrales de los procesos de centralización-descentralización en cada uno de los estados, el peso del sector agrario y del campesinado en el mismo y sus condiciones organizativas.

La elaboración de esta síntesis incorpora, como elemento central, una reflexión de carácter teórico sobre el Estado y los procesos de reforma del mismo que se cumplen en el contexto actual, ilustrada por los estudios realizados en cada país y con el aporte de otros trabajos recientes sobre el tema. Se incluye, por otra parte, un examen de algunas características centrales del mismo, sustentado en las referencias a los casos concretos presentados en los informes nacionales; finalmente se presenta un conjunto de reflexiones, a

manera propositiva, seguido por una bibliografía que incorpora los trabajos de referencia de los estudios y otros títulos pertinentes.

Los estudios nacionales fueron realizados por los consultores Enrique Provencio (México), Jaime A. Carrera (Guatemala), Darío Fajardo M. (Colombia), César Pazos (Perú), Carlos Carafa (Bolivia), Diego E. Piñeiro (Argentina), y Jorge O. Romano (Brasil).

I. MARCO DE REFERENCIA

Esta sección esta referida a los tópicos conceptuales del estudio. En la exposición se considerarán las relaciones sociedad-Estado-espacio como bases para examinar las articulaciones entre el Estado y el desarrollo social, en términos espaciales, en particular las condiciones de pobreza y las implicaciones de la propuesta descentralizadora. Estas consideraciones comprenderán una referencia particular a las especificidades generadas en los países de América Latina y el Caribe, las cuales a su vez serán la base para la construcción de la propuesta sobre descentralización participativa para el desarrollo rural.

1.1 Sociedad, Estado y Espacialidad

El análisis de las relaciones entre estos tres términos parte de la concepción del Estado como "campo estratégico que condensa las relaciones de fuerza entre las clases" ³/, una de cuyas funciones centrales consiste en regular los procesos de reproducción del capital en tanto relación social.

Dentro de esta lógica, el Estado define las normas que regulan las relaciones entre el capital y el trabajo, reflejando en ellas las características políticas, sociales e ideológicas en las clases y sus fracciones, así como las correlaciones que se establecen entre ellas a través de la acción social. Dentro de esta relaciones se incluyen las regulaciones para la reproducción del capital y del trabajo, correspondiendo éstas últimas a las condiciones de existencia de la población.

Por su parte, la dinámica de las sociedades y como parte de ellas, de las articulaciones de sus distintos sectores (clases y fracciones de clases), ocurren dentro de espacialidades concretas, que representan la apropiación de un territorio y su **distribución social**. En este sentido, el territorio constituye, al tiempo que una construcción histórica -y no simplemente un dato" en cuanto a extensión, accidentes físicos, etc.-, un "campo

³ Nicos Poulantzas, "Notas de investigación acerca del Estado y la sociedad". p. 659.

de relaciones sociales" 4/. A su vez, el Estado, igualmente como "construcción social", tiene una **espacialidad**, un territorio, sobre el cual se legitima y cuyo ordenamiento representa, en una u otra forma, la expresión histórica, económica y política de las fuerzas sociales que se correlacionan en el interior de ese Estado y sus ligazones con los espacios exteriores. En esta forma, el Estado no solamente "condensa las relaciones de fuerza" entre las clases de una sociedad, sino que también define y expresa el ordenamiento de su territorio, haciéndose un **articulador del espacio**.

Este carácter se aprecia de manera fundamental en el proceso de formación de los estados nacionales. En dicho proceso, los sectores hegemónicos de cada uno de ellos definió su territorialidad frente a los demás estados, por medios militares, económicos, políticos, incorporando y dominando espacios y sociedades, de acuerdo con sus propios objetivos estratégicos y con la correlación de fuerzas con otros estados. Esta territorialidad constituye, en principio, el espacio básico para la reproducción de la sociedad y de sus relaciones propias, siendo el capital la prioritaria entre ellas.

Por otra parte y también con respecto a la reproducción de la sociedad, el Estado cumple una función de **equilibrio espacial** ante los efectos mismos del desarrollo del capital. Como una ley de su dinámica, durante una de sus etapas históricas, el capital ha tendido a concentrarse y centralizarse, no solamente en términos sociales sino también territoriales, en función de "un cálculo de rentabilidad privado que toma en cuenta la capacidad de apropiarse en forma mercantil de los objetos del trabajo y de la fuerza de trabajo, y de dar salida a los productos en un mercado" 5/.

Frente a esta tendencia, que induce o profundiza los desequilibrios regionales, comprendidos como desigualdades sociales, para el ejercicio político y para el acceso a los recursos para la producción y la reproducción, expresadas espacialmente, el Estado reivindica permanentemente su territorio como espacialidad de la sociedad que representa.

4 Héctor M. Capraro, "Consideraciones sobre la región y el Estado", en Roberto Esteso y H. Capraro, Norte Grande: Estado, Región y Descentralización, IIPAS, Buenos Aires, 1988, p. 51.

5 Alain Lipietz, El Capital y su Espacio, Siglo XXI Editores, México, 1977, p.p. 35 y sgtes.

En otros términos, "la acción estatal es extensiva, amplía la frontera del capital, incorpora a su esfera de influencia porciones territoriales que por las más diversas circunstancias... han quedado al margen del proceso" ⁶/.

De esta manera, el capital integra territorios por la vía de la circulación pero, al tiempo, induce o profundiza desequilibrios en los espacios nacionales, por efecto de su descentralización espacial. Frente a este efecto desarticulador, el Estado asume entonces un papel articulador del espacio para la reproducción de la sociedad.

1.2 La Región

Las relaciones sociales se configuran dentro de las dimensiones tiempo y espacio, cada una de las cuales puede ser objeto de delimitaciones para fines analíticos. Estas delimitaciones expresan criterios contruídos a partir de los propósitos del análisis (los grandes períodos históricos, las "historias nacionales", "regionales" o "locales", así como los estudios de macro o microregiones) que reflejan priorizaciones del análisis y recogen "hechos" (de índole físico-geográfica, económica, cultural, etc.) relevantes dentro de la teoría que guía al proceso cognoscitivo.

Dentro de este orden de ideas y partiendo del reconocimiento de la acción transformadora de la sociedad sobre el espacio a través de los procesos productivos, la región constituye una unidad básica de análisis, en la cual se enmarcan los procesos históricos de los asentamientos humanos que **apropian y transforman los recursos disponibles, desarrollando conjuntos de relaciones internas y externas con respecto a ese espacio, los cuales se expresan en términos económicos, políticos sociales y culturales.** Bajo una perspectiva histórica, las regiones así conceptualizadas tienden a identificarse por algunas homogeneidades, referidas a las construcciones ecológicas, económicas, políticas, étnicas, etc. que varían en su composición según los contextos temporales.

Bajo esta misma perspectiva histórica, las regiones como espacios de producción y reproducción, materializan los procesos de formación del mercado, de expansión del capital y constituyen la base objetiva para la formación de los Estados. Sin embargo, el

⁶ H. M. Capraro, op. cit., p. 64

desarrollo del mercado, la expansión del capital en términos sociales y espaciales y la configuración de los estados nacionales no implican la homogenización de las sociedades y las

regiones que los componen; por el contrario, las tendencias integradoras del Estado y el Capital entran en contradicción con las perspectivas y desarrollos de las particularidades regionales.

Como parte de los procesos productivos, las regiones enmarcan la dinamización de las relaciones de intercambio en su interior y hacia el exterior. Forma parte de este proceso, la configuración de núcleos centrales en el interior de las regiones, en los cuales tienden a privilegiarse los procesos de realización de excedentes y la oferta de determinados bienes y servicios generados interna o externamente con respecto a la región (epicentro) ^{7/}, el surgimiento de determinadas expresiones de su organización social, política y cultural y la definición de niveles específicos de sus relaciones con el exterior (con otras regiones, con el Estado con otros países).

En el proceso de formación del mercado nacional, tienden a definirse relaciones jerarquizadas entre las regiones ("sistemas regionales"), que expresan la **espacialidad** de la división social del trabajo. La comprensión de las regiones y de sus dinámicas dentro del proceso general de la producción y más concretamente "dentro de la teoría del capital" ^{8/} da razón de la diferenciación regional, de su jerarquización y de su articulación. Es a partir de los procesos de división social del trabajo y de su espacialidad y de las tendencias hacia la acumulación (igualmente en términos espaciales) que se propone la comprensión de la existencia de regiones y/o epicentros que "acumulan y concentran funciones productivas financieras y administrativas ^{9/}.

En función igualmente del proceso de acumulación, se pretenden explicar los desequilibrios regionales, en términos de las condiciones para la producción y la reproducción social.

⁷ Ministerio de Agricultura, La Regionalización para el Sector Agropecuario, OPSA, Bogotá, 1975.

⁸ H. M. Capraro, op. cit.

⁹ Ibidem.

Por otra parte, dentro de las regiones y como expresión de su heterogeneidad interna, pueden configurarse espacialidades menores que corresponden a estructuras sociales básicas y que este texto acoge bajo el concepto de "Microregiones", expuesto en el estudio sobre Políticas Diferenciadas para el Desarrollo Rural ^{10/}.

1.3 Regiones y Poder Local

Un nivel de la realidad de las economías campesinas y sociedades rurales es su espacialidad, con las características señaladas anteriormente para los asentamientos humanos. A partir del desarrollo del capitalismo, las regiones de predominancia campesina han sido articuladas dentro del sistema de especialización regional como productoras de determinados bienes (bienes salarios, exportables, fuerza de trabajo). Estos bienes son intercambiados en condiciones desiguales, generando procesos de transferencia de valor por la vía precios y de descapitalización de las economías locales, dentro de márgenes que se definen en cada sociedad según las correlaciones de fuerzas entre sus componentes sociales ^{11/}.

El marco de referencia básico de las sociedades rurales es, entonces, la región, constituida por un conjunto de elementos heterogéneos, en términos sociales, como son las propias clases que se generan en los procesos de diferenciación social y espaciales, como es el surgimiento de epicentros en su interior. Cada uno de estos procesos requiere una comprensión y una ubicación con respecto a la acción del Estado.

El tema de la heterogeneidad social en el interior de las regiones plantea, como se verá luego, un cuestionamiento a la idea generalizado de la equivalencia de intereses regionales con intereses democráticos. No todas las organizaciones de carácter regional expresan intereses democráticos de la región; por el contrario, pueden traducir propósitos de continuidad de condiciones de sobre-explotación y pobreza en el interior de las mismas, en perjuicio de los sectores de trabajadores y pequeños productores. Como se considerará oportunamente, esta apreciación tiene implicaciones de índole política y organizativa para el propio proceso del desarrollo rural.

¹⁰ Manuel Chriboga, Orlando Plaza, "Políticas diferenciadas para el desarrollo rural", IICA, San José, 1990.

¹¹ Ver: A. Lipietz, op. cit.

De otra parte, la estructuración interna de las regiones expresa también los procesos de división social del trabajo y la configuración de epicentros condensa la división campo-ciudad, al menos en algunos de los aspectos que implican beneficios para la población concentrada vis-a-vis la población dispersa (acceso a servicios, precios de determinados bienes, etc.).

Esta diferenciación se hace más relevante en el terreno de las relaciones económicas y políticas, tanto en el interior como hacia el exterior de la región, en la medida en que, generalmente los epicentros reproducen los sistemas verticales del poder del centralismo.

Por estas razones, si bien las regiones constituyen el interlocutor estratégico en el proceso de reforma descentralizadora y participativa del Estado, en su interior es preciso igualmente estimular la recomposición del poder local en los espacios en los que éste tiene su realización, a través del fortalecimiento de la representación de los sectores afectados por el empobrecimiento rural, en los espacios más inmediatos a la articulación con el Estado.

En este proceso de configuración espacial de las relaciones sociales, transcurrido en buena parte de los países de América Latina y el Caribe, las municipios tienden a expresar las funciones epicentrales descritas. Buena parte de la "crisis de legitimidad" de los regímenes latinoamericanos y del Caribe tiene sus escenarios privilegiados en la "protesta local". Por esta razón, las políticas de reforma del Estado han enfatizado en las acciones dirigidas hacia la transformación de las instituciones municipales y la redefinición de sus relaciones con los gobiernos centrales.

Sin embargo, estas redefiniciones solamente tendrán impactos positivos para los propósitos de acumulación y desarrollo interno en las regiones y de superación de la pobreza y empobrecimiento rurales, en la medida en que se afecten las estructuras del poder en los niveles en donde se definen y controlan las decisiones sobre la disposición de los recursos públicos.

Con respecto a las políticas para el desarrollo rural en América Latina y el Caribe, es preciso tener en cuenta que son las decisiones sobre la política macroeconómica las que, en últimas, permiten la reproducción de los sistemas vigentes de transferencias y distribución social y territorial del ingreso. Estos, como expresión económica del poder político, se hallan

altamente centralizadas y el mejoramiento de la eficacia y eficiencia de la gestión pública en los niveles locales no altera fundamentalmente las condiciones destacadas en los diagnósticos sobre pobreza y marginamiento de los campesinos de América Latina y el Caribe.

1.4 Descentralización y Participación

Estos conceptos han sido incorporados insistentemente en las propuestas dirigidas hacia los núcleos sociales más afectados por los desequilibrios en la distribución de los beneficios del desarrollo y por la concentración del poder político. Por esta razón, sus contenidos reales varían de acuerdo con la intencionalidad de quienes formulan las propuestas. En consecuencia, es preciso hacer explícitos los contenidos que corresponden a los propósitos de fortalecimiento económico, social y político de los campesinos y trabajadores del campo en América Latina y el Caribe.

Según estos propósitos, la descentralización será comprendida como el **proceso de redistribución social y territorial del poder del Estado en favor de la sociedad civil organizada.**

En cuanto a la participación que interesa para los fines del estudio, se la connota como **activa** y estará referida a la **capacidad de los actores para incorporar sus intereses en la definición y control de las decisiones, la administración y la disposición de los recursos de la gestión pública.**

Estas definiciones configuran un par complementario, cada uno de cuyos componentes implica al otro: según las definiciones anteriores, no podrá cumplirse la descentralización sin la participación activa y viceversa.

Como lo demuestra la mayoría de las propuestas "descentralizadoras", su contenido real y los límites fijados son los de la desconcentración y la relocalización, las cuales hacen referencia exclusivamente al **otorgamiento de márgenes de acción a instancias jerárquicas inferiores (inclusive territoriales), para que encuentren los medios, los instrumentos y los métodos**

más adecuados, con el fin de lograr los objetivos dados desde el nivel central ^{12/}.

Es preciso insistir en cómo esta conceptualización tiene su eje en la dinámica de las relaciones Estado-sociedad civil, las cuales operan dentro de una espacialidad heterogénea (territorio), resultante de la acción transformadora de la sociedad a través del conjunto de los procesos productivos. Igualmente, al hacer explícito el carácter heterogéneo del territorio, se destaca la multiplicidad de sus componentes socio-espaciales, y más específicamente lo **microregional**, como nivel espacial básico de referencia para las acciones Estado-sociedad civil.

1.5 Estado, Pobreza Rural y Regiones

Partiendo de lo expuesto anteriormente en torno a las relaciones del Estado y del capital con la articulación del espacio, se abordará el tratamiento de los desequilibrios regionales y la pobreza rural.

Previamente se señaló el efecto integrador que cumple el capital con respecto al espacio; este efecto puede plantearse como la dimensión espacial del proceso de formación de mercado. Dentro de su lógica, y según lo visto, la acumulación resulta del intercambio desigual (viabilizado por condiciones políticas, económicas, ideológicas, etc. favorables e históricamente producidas), el cual opera en términos sociales y espaciales, reflejando un determinado ordenamiento político-social e induciendo o profundizando los desequilibrios regionales. Dice al respecto A. Lipietz: "son las relaciones sociales las que, en la medida en que tienen una dimensión espacial, polarizan el espacio social. La región aparece así como el producto de las relaciones interregionales, y éstas como una dimensión en las relaciones sociales. No hay "región pobre" sino solo regiones de pobres, y si hay regiones de pobres es que hay regiones de ricos, y relaciones sociales que polarizan riqueza y pobreza y las disponen en el espacio en forma diferencial" ^{13/}.

¹² Ver Diego E. Piñeiro, "Estudio sobre descentralización y participación campesina, el caso argentino". (mecanografiado), IICA, 1989.

¹³ A. Lipietz, op. cit., p. 32.

Estas apreciaciones sobre la naturaleza de las articulaciones interregionales permiten retomar el tema de las heterogeneidades existentes en el interior de la región. En otros términos, el carácter de una relación jerárquica entre "regiones de ricos" y "regiones de pobres", entre regiones "desarrolladas" y regiones "atrasadas", definido por el intercambio desigual y las transferencias de valor de las segundas hacia las primeras, es un punto de partida para reconocer la existencia de relaciones de explotación en el interior de las regiones "atrasadas". Más adelante será necesario volver al tema de la heterogeneidad social en el interior de las regiones, al examinar sus proyecciones en el proceso de reforma del Estado, pero por ahora la exposición se centrará en el nivel señalado.

Al ubicar la temática de la pobreza dentro de las consideraciones previas, se plantean tres puntos de referencia para su análisis; en primer lugar, su carácter "relacional" o sea que ella es resultante de "procesos interrelacionados de enriquecimiento y empobrecimiento" ^{14/}, y más directamente, es la consecuencia de una transacción desigual; en segundo lugar, la "espacialidad" en la cual se inscriben estos procesos, que se proyecta en ordenamientos territoriales jerárquicos, en cuyo interior operan igualmente relaciones asimétricas y, en tercer lugar, el papel del Estado en cuanto a la reproducción de la sociedad.

En primera instancia, el carácter "relacional" de la pobreza cuestiona algunos diagnósticos y propuestas al respecto. Es el caso del elaborado por Alain de Janvry, quien al examinar este fenómeno en el contexto latinoamericano sostiene: "la principal causa de la pobreza rural es, sin lugar a dudas, la falta de acceso a suficientes tierras y la baja productividad en el uso de éstas para la mayor parte de la población rural" ^{15/}. De este diagnóstico se derivaría entonces, la conveniencia de políticas y programas de reforma agraria y transferencia tecnológica, como los aplicados en los decenios de 1960, 1970 y 1980, evaluados ya

¹⁴ Francisco Uribe-Echevarría. "Pobreza y planificación regional", en Margarita Jaramillo, F. Uribe-Echevarría (editores), Pobreza, Participación y Desarrollo Regional, CIDER, Universidad de los Andes. Bogotá, 1986, p. 303.

¹⁵ Alain de Janvry et al., "Impacto de la crisis en la economía campesina de América Latina y el Caribe", en Fausto Jordán, (compilador), op. cit., p. 101.

en alguna profundidad ^{16/} y con resultados excesivamente modestos ^{17/}.

Tales conclusiones remiten a otros niveles del análisis, como son los privilegiados en los estudios sobre la crisis económica de este decenio en América Latina. En efecto, existe un relativo consenso en señalar cómo la contracción sufrida por los países de América Latina y el Caribe en esta década, cuyas expresiones son una inflación promedio del 30%, con niveles superiores al 500% en Argentina, Brasil y Bolivia, y el aumento de la tasa de desempleo, el deterioro drástico de los salarios y el consecuente incremento de los niveles de pobreza con respecto a los años 60, tiene sus causas tanto en factores estructurales internos de los países de la región, como en las condiciones del endeudamiento externo, el deterioro de los términos de intercambio y las políticas proteccionistas de los países desarrollados ^{18/}.

A estos factores de crisis obedece el que los países de América Latina y el Caribe se hayan convertido en exportadores netos de capitales, con lo cual pasaron de importar 16.000 millones de dólares en 1978 a exportar 29.000 millones de dólares hacia 1985 ^{19/}. También forma parte de este contexto el descenso sostenido de los precios de las exportaciones agrícolas, el cual se agrega a un componente estructural del modelo de desarrollo de estos países, como es el fortalecimiento del sector manufacturero urbano y empresarial rural a costa de la desacumulación y pauperización de los pequeños y medianos productores campesinos. Dentro de estos marcos no es difícil comprender los magros resultados de los programas de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Integrado aplicados hasta ahora en buena parte de los países de ALC.

¹⁶ Grupo ESQUEL, "Las políticas de desarrollo rural en América Latina"; en F. Jordàn, (compilador), op. cit.

¹⁷ Ver: F. Jordàn et. al., op. cit.; M. Chiriboga, O. Plaza, op. cit. D. Fajardo et. al., "DRI: 1976-1988", FEDESARROLLO, Bogotá, 1988.

¹⁸ F. Jordàn et. al., "La economía en la reactivación y el desarrollo agropecuario", en F. Jordàn (compilador), op. cit., p.p. 94-99.

¹⁹ Ibidem.

El segundo punto, la "espacialidad" en la cual se inscriben estos procesos corresponde, según lo visto, a la forma como se expresa en un territorio el "desarrollo desigual y combinado" del capital como relación social. De acuerdo con esta lógica, la formación de asentamientos se orienta, principal pero no exclusivamente, por la búsqueda de acceso a los recursos. Dentro de este mismo proceso, el desarrollo del mercado subordina nuevos territorios, los cuales pueden corresponder a espacialidades de diferentes formaciones sociales sobre las cuales la configuración del Estado Nacional impone una determinada legalidad (unificación del territorio). Una parte de esta legalidad son las normas que regulan la reproducción social, las cuales, a su vez, expresan la asimetría de la transacción entre el capital y el trabajo (relaciones de explotación), todas las cuales se expresan en las relaciones entre las clases y sus fracciones, entre las regiones ("dominantes" y "dominadas") y en el interior de estas últimas.

Este aspecto, que corresponde a la temática de la "heterogeneidad social de las regiones", sugiere varias consideraciones. La primera de ellas es la insistencia en la incorporación de la espacialidad en el estudio de las relaciones Estado-sociedad, reconociéndola como "campo de relaciones sociales", construido históricamente. Este carácter permite ubicar en los análisis y las propuestas, intereses contrapuestos existentes en el interior de las regiones, sustentados en realidades de clase o de etnicidad como ocurre con frecuencia en buena parte de los países latinoamericanos y del Caribe ²⁰/.

Una segunda consideración, relacionada con la anterior, es la que hace referencia a las relaciones políticas de las regiones dominadas con la o las dominantes. La jerarquización que "legitima" las relaciones de intercambio desigual, tiene expresiones directamente políticas, algunas de las cuales consisten, expresamente, en su exclusión de la toma de decisiones que afectan directamente al destino de las regiones, en particular aquellas que padecen en mayor grado condiciones de marginamiento y supeditación.

La generalización de estas condiciones, asociada usualmente al centralismo, ha permitido proponer la nivelación de las

²⁰ Ver: Héctor Díaz-Polanco, La Cuestión Etnico-nacional, Fontamara, México, 1988, en especial p.p. 16-31. Ver también Sergio Boisier, Ensayos sobre Descentralización y Desarrollo Regional, Cuadernos del ILPES, No. 32, Santiago, 1987.

relaciones interregionales y la descentralización como partes integrantes de un proceso democratizador.

Finalmente, el tema del papel del Estado en cuanto a la reproducción de la sociedad y su referencia espacial, es sugerido en las líneas anteriores tocantes con la problemática de la descentralización. Según se señaló en un principio, éste se ha convertido en un tema recurrente en los países de la región, en particular y su oferta por parte de diversos interesados en su promoción, se desarrolla en torno a dos ejes: la democratización de las relaciones Estado-sociedad y la búsqueda de eficiencia en las funciones del Estado ²¹/. Cada uno de estos ejes tiene un anclaje en el contexto histórico actual y la profundidad de esta articulación hace necesario un tratamiento más pormenorizado.

Para los propósitos del estudio se hace necesario en este punto, adentrarse en las especificidades generales en los países de América Latina y el Caribe dentro de las relaciones **Sociedad-Estado-Espacio**, con el fin de identificar los referentes para los análisis de los casos y la formulación de la propuesta sobre descentralización participativa.

1.6 Las Relaciones Sociedad-Estado-Espacio en el Contexto de América Latina y el Caribe

Las observaciones anteriores, referidas a las dimensiones espaciales de los procesos sociales y políticos, tienen validez general dentro del contexto latinoamericano. Sin embargo, sus especificidades históricas hacen necesarias determinadas precisiones.

El sistema de relaciones internacionales que ha enmarcado la formación del capitalismo en ALC, ha sostenido, al mismo tiempo, un carácter hegemónico sobre la región. En virtud de esta hegemonía, el desenvolvimiento económico de los países ha resultado crónicamente debilitado haciendo necesaria, en

²¹ Pedro Medellín T., "La reforma del Estado en América Latina: descentralización del Estado y transnacionalización del capital", en P. Medellín T., (compilador), La reforma del Estado en América Latina, FESCOL, Bogotá, 1989.

consecuencia, una mayor presencia del Estado para afrontar una buena parte de las tareas del desarrollo ^{22/}.

Este compromiso del Estado, adicional a sus funciones históricas de "asegurar el orden social" o, en otros términos, de velar por la reproducción de la sociedad, le ha implicado actuar en los procesos de inserción y reinserción de los países en la economía internacional, con las exigencias requeridas en cuanto a las condiciones de remuneración del trabajo, márgenes internos de ganancias, etc. en la fijación y regulación de las cuales ha debido intervenir.

Por otra parte, las exigencias planteadas al Estado en este contexto han generado una aparente dualidad en su caracterización histórica. Ella consiste en la convivencia de una institucionalidad dirigida a preservar la inserción con la economía internacional y poseedora de un carácter "moderno", en cuanto a sus métodos y técnicas de gestión, con un orden institucional y jurídico que ha sido calificado de "tradicional" ^{23/}, dirigido a preservar las relaciones de dominación internas que constituyen la esencia del ordenamiento social, económico y político.

Previamente se hizo referencia a las relaciones entre la formación del mercado y la territorialidad a un nivel general. En el contexto latinoamericano ellas necesariamente presentan, particularidades resultantes tanto de las relaciones con el sistema económico internacional como de las particularidades históricas "internas" de este contexto. Dentro de estas últimas es preciso tener en cuenta que la organización de la producción, en las distintas regiones y dentro de los diferentes períodos de su desarrollo, se ha construido a partir de las sobre-explotación de los recursos humanos y naturales y de la descapitalización del interior de los países. Para ello se han estimulado y fortalecido formas autoritarias de poder en los niveles locales, regionales y nacionales, las cuales garantizan, precisamente, este ordenamiento.

Es sobre estas condiciones sobre las que los Estados latinoamericanos ha contribuido a la instauración del capitalismo, interviniendo en la formación y regulación de un

²² Enzo Falleto, "La especificidad del Estado en América Latina". Revista de la CEPAL, No. 38. Santiago, Chile, 1989.

²³ Ibidem.

mercado que necesariamente "reproduce en su funcionamiento, la forma de poder social imperante" ²⁴/.

Los marcos espaciales

Al examinar la espacialidad de las sociedades rurales en América Latina y el Caribe, en particular de los países andinos, es preciso recordar las determinaciones que ha ejercido el sistema económico en sus procesos de desarrollo y en la configuración del Estado.

En efecto, el doble carácter "moderno" y "tradicional" de este último, "moderno" en su inserción hacia el sistema internacional y "tradicional" en la preservación del ordenamiento jurídico, económico y político interno, tiene su correspondencia, como estructura, en la organización y dinámica de sus espacialidades internas.

En función de este "doble carácter", el proceso de formación del mercado interno en los países latinoamericanos no logra inducir la plena vigencia de las relaciones capitalistas en el universo social, la plena transformación de la fuerza de trabajo en mercancía. La persistencia de formas tradicionales de poder en los niveles nacional y regional, pero particularmente en los espacios locales, tiene un significado estratégico para la preservación de las condiciones de sobre-explotación de la fuerza de trabajo y de subordinación de las economías propias de sus espacios rurales.

En esta medida, la naturaleza del proceso de implantación del capitalismo y de formación del mercado interno, dentro de los cuales ha correspondido un papel central a los Estados, conlleva la preservación tanto de las formas tradicionales de poder (en particular dentro de los niveles locales) como de las jerarquizaciones y subordinaciones regionales y microregionales.

De otra parte, y asociada igualmente con el carácter ambiguo, ("deformado") del desarrollo capitalista en la región, ocurre la simultánea convivencia de tiempos y desarrollos económicos, políticos, tecnológicos, culturales que profundizan la diferenciación en el desenvolvimiento de las sociedades locales

²⁴ Ibidem, p. 74.

1371

y regionales. En el contexto de los países latinoamericanos es particularmente destacada la coexistencia de innovaciones tecnológicas "de punta" en la producción (inclusive en el medio rural) con relaciones sociales arcaicas, que impiden la profundización del capitalismo.

También ocurre, asociado con las formas de articulación hacia el exterior y como particularidad, el fenómeno en el cual determinadas regiones y aún microregiones, en virtud de sus condiciones productivas, productos o localización geográfica, se insertan en el mercado mundial sin que ello implique una mayor integración del mercado interno en términos nacionales. Esta característica, que pudo corresponder al concepto de enclave, tiende a profundizarse con los procesos actuales de cambio tecnológico y productivo, a través de los cuales las empresas transnacionales organizan entables y contrataciones en áreas ventajosas, desde su lógica sin la intermediación nacional, provocando, de paso, la convivencia de tecnologías modernas con relaciones sociales arcaicas ya mencionadas.

Finalmente, y también como resultado de las formas de inserción en el sistema económico internacional, así como del papel jugado en ellas por el Estado, opera un particular divorcio en el interior de las regiones y microregiones, entre la base agraria que constituye su fundamento económico y la dinámica de los epicentros.

En efecto, a pesar de constituir las actividades agrarias el eje de la vida económica de las regiones, sus epicentros, que fungen básicamente como núcleos de intermediación de esta actividad con los mercados, resultan privilegiados en la asignación de los recursos, en la articulación con los aparatos del Estado y en su desarrollo orgánico como sociedad, frente a la subordinación y relegación de los "hinterland" agrarios, en términos sociales, económicos y políticos.

Dentro de este conjunto de "dinámicas de la diferenciación social, productiva y territorial" se inserta precisamente la vigencia de las microregiones como "estructuras sociales locales" que constituyen espacios privilegiados para las estrategias alternativas del desarrollo rural.

II. LA CRISIS Y EL DESARROLLO RURAL

2.1 EFECTOS ECONOMICOS Y SOCIALES

Distintos estudios referidos a la crisis económica y política de los países de la región ^{1/}, destacan su rápida expansión y la profundidad de sus alcances. Por otra parte, señalan cómo a pesar de las diferencias en los ritmos de crecimiento previos a la crisis, apreciables en los comportamientos del comercio exterior en cada uno de los países, hacia 1982 el colapso se había generalizado y en 1985 aún no se habían clarificado las perspectivas de la crisis ^{2/}.

En este trienio ocurre entonces un acercamiento en las condiciones económicas de los países de la región -pese a las diferencias históricas en su desarrollo- y se configura un denominador común con la aplicación de las llamadas políticas de ajuste, recomendadas por las autoridades bancarias internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo) como condición para la continuidad de los acuerdos de financiación.

Según lo señalan los estudios, la aplicación de estas políticas en cada país ha tenido un desarrollo particular. Sin embargo, los contenidos obedecen a las orientaciones básicas de corrección de los desequilibrios en la balanza de pagos, reducción o eliminación de la inflación, promoción de la eficiencia microeconómica, mantenimiento o aceleración del crecimiento económico y consideraciones de equidad y distribución del ingreso ^{3/}.

¹ Ver, entre otros: Rosemary Thorp, Laurence Whitehead (editores), *La Crisis de la Deuda en América Latina*, Siglo XXI, Editores FEDESARROLLO, Bogotá, 1986; también Fernando Calderón G., Mario R. dos Santos (compiladores), *Latinoamérica: lo político y lo social en la crisis*, CLACSO, Buenos Aires, 1987.

² Ver Carlos F. Díaz-Alejandro, "Algunos aspectos de la crisis del desarrollo en América Latina", en R. Thorp, L. Whitehead, op. cit., p.p. 22-25.

³ IICA, *Los Programas de Ajuste Estructural y Sectorial. alcances para la Reactivación y Desarrollo de la Agricultura*, Serie Documentos de Programas, No. 7, San José, 1987, p. 13.

La consistencia interna de las medidas para lograr estos objetivos ha sido examinada por los especialistas, discutiendo entre otros problemas, los derivados de la aplicación de estrategias como la reducción de la demanda para atacar la inflación y los desequilibrios en la balanza de pagos, cuando lo recomendable sería la ampliación de la oferta ⁴/.

El desarrollo posterior de la crisis ha profundizado los desequilibrios internos de los países al conservarse la tendencia hacia la reducción de los precios de los productos agropecuarios y mantenerse las tarifas proteccionistas en los países acreedores. Como resultado, se han mermado los recursos fiscales de los deudores y con ellos, las posibilidades de reactivar las economías nacionales, profundizándose el malestar social y las condiciones de ingobernabilidad en varios países de la región.

Los procesos que condujeron a la crisis dentro de cada uno de los países, ofrecen, como se ha señalado, rasgos comunes y particularidades propias en sus componentes económicos y políticos. Es importante destacar cómo la redefinición de estrategias para afrontar la crisis ha trascendido necesariamente el campo puramente económico-productivo para afectar otras esferas de la vida social. En efecto, la búsqueda de reducciones a la demanda, como estrategia para afrontar la inflación, ha incidido en la reducción del gasto público y ésta, a su vez, configura nuevos escenarios de conflicto político, al trasladarse a las políticas salariales y a las de financiación de los servicios públicos.

Por otra parte, la búsqueda y promoción de la "eficiencia microeconómica" se ha traducido en orientaciones para la reforma del Estado dirigidas a comprometer sustancialmente a las comunidades en la financiación y administración de determinados servicios públicos.

El endeudamiento externo juega en este proceso un papel central. En primer término, dentro de los objetivos de las políticas de ajuste tiene carácter prioritario la reducción de los déficit fiscales, con miras a lograr una mayor asignación de recursos para el pago de las obligaciones con las fuentes externas de financiación.

En segundo lugar, coincide con esta orientación la fijación de nuevas responsabilidades en las comunidades para la financiación de los servicios públicos. Esta constituye uno de los componentes básicos de las reformas del Estado alentadas por las agencias financieras internacionales pero que, sin embargo, nunca aparece asociada con políticas para la redistribución del ingreso que hagan factible el cumplimiento de estas nuevas responsabilidades.

⁴ Ibidem, ver también Astrid Martínez, Políticas de ajuste y Desarrollo Agropecuario, FESCOL, Bogotá, 1987.

En tercer lugar, la búsqueda de recursos para costear los servicios públicos ha derivado hacia la ampliación del endeudamiento con la banca de fomento multilateral ^{5/} y la contratación de empréstitos con la banca comercial internacional.

Estas políticas de endeudamiento y las estrategias aplicadas para el reembolso de los créditos ("ajuste" y reforma de la administración pública) parecen afianzar las tendencias hacia la descapitalización y el debilitamiento de las economías internas.

Esta observación remite al problema planteado por la existencia previa de condiciones deficitarias en la financiación de los servicios públicos. Estas derivan directamente de la configuración de los sistemas fiscales, los cuales mantienen una correspondencia con el propio modelo de desarrollo.

Así, en el caso colombiano, la baja tributación de los sectores empresariales hegemónicos, comparada con el predominio de los "impuestos indirectos" y de los impuestos aplicados a las rentas de trabajo, constituyen una característica central de su sistema fiscal. La participación de los impuestos a las rentas de trabajo en 1976 era del 55.6% dentro de los ingresos fiscales y en 1979 ya habían ascendido al 65.5% ^{6/}; entre tanto, la tendencia descendente en los gravámenes a las rentas de capital ha seguido su curso a través de las distintas reformas fiscales. En ello se reflejan la política de estímulo a la capitalización del sector privado, la capacidad negociadora de los grandes sectores empresariales y la debilidad de los sectores trabajadores, expresada en sus limitaciones para proyectar sus propios intereses en la gestión de la política económica, en este caso, fiscal ^{7/}.

Otra estrategia asociada con la reforma (como referente más amplio que la "descentralización") ha sido el desmonte de compromisos productivos, principalmente de bienes y servicios previamente asumidos por el Estado, a través de la liquidación de empresas o su venta a particulares. En México, por ejemplo, la ejecución de la propuesta descentralizadora contempló la transferencia de un conjunto de empresas del sector agropecuario hacia los gobiernos estatales y

⁵ Ver: D. Fajardo M., "Descentralización y participación campesina en América Latina y el Caribe: Colombia". IICA, Bogotá, 1989, p.p. 31-32.

⁶ Pedro Santana, Desarrollo Regional y Paros Cívicos en Colombia, CINEP, Bogotá, 1983, p. 65

⁷ Guillermo Perry R., M. Cárdenas, Diez Años de Reformas Tributarias en Colombia, CID-FEDESARROLLO, Bogotá, 1986, p.p. 291-294.).

municipales, además de la liquidación de 23 organismos, la extinción de 15, la fusión de cuatro y la venta de 21, en una contundente aplicación del propósito de "redimensionamiento del Estado" ^{8/}.

Como puede apreciarse, la priorización de áreas y estrategias para la reforma ha seguido una lógica que combina la evolución de la capacidad fiscal de los estados (crecientemente deficitaria) con las condiciones políticas mismas de cada sociedad. En efecto, la escogencia de la conflictiva área de los servicios públicos como objeto prioritario de la reforma expresa, de un lado, las redefiniciones va examinadas del papel del Estado frente a la economía, pero también pone de manifiesto el "juego político nacional" y la capacidad de presión de distintas fuerzas sociales en el interior del Estado.

Esta consideración remite al examen de las áreas priorizadas por la reforma, luego de lo cual se analizarán las experiencias consideradas en los estudios nacionales, teniendo como punto de referencia los alcances de estas reformas.

2.2 La Propuesta Reformadora

Al iniciarse este estudio se planteó una hipótesis básica en la cual se correlacionaba el surgimiento de la propuesta descentralizadora por parte de los gobiernos con los efectos de la crisis de la deuda externa, en particular. El debate suscitado y el desarrollo mismo de los estudios ha enriquecido esta hipótesis en los términos siguientes:

1. El contexto de crisis en el que se inserta la propuesta es más amplio que el de la "crisis de la deuda"; ésta última es una componente de una crisis más amplia y profunda, en la cual están implicados, además, las tendencias de los precios de los exportables de los países de América Latina y el Caribe, las "resonancias" de la crisis mundial del primer quinquenio de 1970 y la revolución tecnológica que se aceleró en ese mismo decenio. Estos factores tienen un carácter estructural de alcance suficiente para configurar no únicamente la crisis, sino posiblemente una nueva fase del desarrollo capitalista, con la cual se asocia el profundo proceso de reforma del Estado, en donde se ha incorporado la propuesta descentralizadora.

• Enrique Provencio, "Descentralización y participación campesina en América Latina y el Caribe. Informe sobre México", México, 1989, p. 63. Ver también Carlos Martínez A., Alicia Ziccardi, "La descentralización de las políticas públicas en México", Instituto de Investigaciones Sociales - UNAM, México, 1988.

2. Un componente determinante de la crisis lo constituyen las movilizaciones sociales de protesta contra la incapacidad de los estados para atender las responsabilidades que les han sido asignadas en cuanto a la prestación de los servicios públicos y a las garantías ciudadanas. Las dinámicas sociales generadas por estas movilizaciones han entrado también a participar en los procesos de reforma de los Estados, configurándose como una de las fuerzas que imprimen dirección a dichas reformas.

3. El carácter político y económico de la descentralización -como ha sido comprendida en este estudio- conlleva el que no se trate de un proceso lineal, sino más bien uno de "avances y retrocesos" condicionados por las correlaciones de fuerzas en el interior de los Estados en cada coyuntura histórica. En esa misma medida, los requerimientos de recursos para hacer efectivas tanto la desconcentración (como redistribución de funciones y decisiones) como la apertura y redistribución del poder, hacen que la pauperización de las finanzas públicas tienda a favorecer una mayor concentración en el Estado para el manejo de los recursos fiscales escasos, así ganen fuerza procesos de democratización y fortalecimiento relativo de las organizaciones de la sociedad civil.

4. Dentro de la tradición político-constitucional de varios de los países ha figurado la propuesta de la descentralización como oferta democratizadora, en forma similar a lo ocurrido en otras latitudes. Sin embargo, parece tratarse en este caso de un proceso más complejo de reforma del Estado y de sus aparatos, presentado como descentralizador, por las connotaciones político-ideológicas que caracterizan este término, pero que, como se ha visto, tiende a orientarse hacia otras concepciones no necesariamente equivalentes.

Dentro de estos delineamientos así enriquecidos, se adelantará el examen de los contenidos básicos de las experiencias consideradas.

2.3 Alcances de la Propuesta

Frente a las presiones sociales derivadas de la "ineficiencia social" del Estado y a los requerimientos del capital para su flexibilización, ha surgido un conjunto de propuestas desde diversos orígenes. Entre ellos se cuenta el Banco Mundial, el cual la propuso como estrategia para superar la crisis económica, social y política de América Latina ⁹/.

En esta oportunidad, la descentralización fue planteada como acción dirigida a la "delegación y transferencia de funciones y responsabilidades en la gestión y decisión cotidiana de las diversas instancias y entidades estatales del nivel nacional, a los entes territoriales de los niveles regional y local", con los propósitos de lograr un acercamiento de las decisiones a los lugares en donde se cumple la intervención estatal y de generar una plena autonomía en la gestión financiera y administrativa de las entidades ejecutoras, "despolitizándolas" y buscando hacerlas responsables de su acción ¹⁰/.

Por su parte, la Comisión patrocinada por el Banco Mundial para el estudio de las finanzas intergubernamentales en Colombia (Misión Bird-Wiesner) propuso un conjunto de reformas fiscales, acogidas luego por el gobierno nacional y formalizadas en varias leyes y decretos para la "descentralización". En dicho informe se promueven tales reformas, señalando cómo ellas buscan "incrementar la autonomía local", si bien advirtiéndole que esta última expresión "tiene un contenido propio que bien puede significar algo muy diferente de lo que este término implica para los autores" ¹¹/.

Ciertamente, la autonomía recomendada para los entes territoriales solamente se refería al recaudo y gasto de los recursos generados en cada una de ellas, ya que las contrapartidas nacionales tendrían una destinación rígidamente establecida (servicios) en el nivel central. En otras palabras, la acepción del término "descentralización" en las propuestas del Banco Mundial se acerca más a la desconcentración y relocalización de procedimientos administrativos que a la redistribución social y territorial del poder.

⁹ Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1983, Washington, D.C., 1983, parte II, "La gestión en el proceso de desarrollo" p.p. 45-151, citado por P. Medellín T., op. cit., p. 112.

¹⁰ P. Medellín T., op. cit., p. 113.

¹¹ Finanzas Intergubernamentales en Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1982.

Estos equívocos conceptuales tienen alcances muy relevantes, como se verá a continuación. De una parte, al denominar descentralización al acto puramente **administrativo** de relocalización de procedimientos, se otorga al mismo un atractivo político que no tendría la denominación exacta de **desconcentración o relocalización**. Y este atractivo lo otorga la tendencia generalizada -y ya comentada- que identifica a la descentralización con la democratización de las relaciones Estado-sociedad civil.

De otra parte, la aceptación de la equivalencia "descentralización-desconcentración/relocalización" conduce a desvirtuar los alcances del primero de estos términos, tanto para quienes se consideran a su favor como para sus detractores. Dentro de los primeros figuran Shabbir Cheema y D. Rondinelli, quienes aprecian la descentralización como un correctivo para las limitaciones de una planificación nacional controlada centralmente, a través de la "delegación de mayor autoridad para los funcionarios y administradores del desarrollo que trabajan en el campo, más cerca de los problemas". Plantean igualmente que la descentralización reduciría los gastos burocráticos, permitiría una mejor penetración de las políticas estatales en áreas marginadas y haría más fácil la participación de los distintos sectores sociales en los niveles locales y la distribución más equilibrada de los recursos.

En este análisis se sostiene, igualmente, que la descentralización de la planificación y de la administración para el desarrollo, permitirá mejorar la coordinación de los recursos técnicos centrales y locales; finalmente, dichos autores plantean cómo, a más de ser imprescindible la descentralización de la estructura gubernamental para la participación ciudadana, ella facilita el que los líderes locales puedan brindar servicios públicos de manera más eficiente, integrar espacios aislados y supervisar y evaluar la ejecución de proyectos de desarrollo de una manera más eficaz que los organismos centralizados de la planificación ^{12/}.

Frente a esta sustentación de la descentralización inquieta observar cómo ella tiende a privilegiar la temática de la administración de los servicios, y de manera algo general la "gestión del desarrollo", dejando de lado aspectos estratégicos referentes a los recursos básicos y a los lineamientos generales (nacionales) del desarrollo económico, social y político.

En efecto, pareciera que el par "descentralización-democratización" tal como es concebido por los autores anteriormente citados, y por instancias como el Banco Mundial, implica que la preocupación exclusiva de las comunidades locales fuera la gestión de sus servicios y del "desarrollo local". Consecuentemente, se deja

¹² Shabbir Cheema, Dennis A. Rondinelli (editores), *Descentralization and Development*, Beverly Hills Sage Publications, 1983, citado por S. Boisier, op. cit. p. 14; ver Diego E. Piñeiro, "Estudio sobre descentralización y participación campesina", (mecanografiado), IICA, 1989.

de lado su marco de referencia obligado, como lo es la política macroeconómica del Estado, de la cual provienen tanto las orientaciones estratégicas del desarrollo regional y local, como los recursos de contrapartida para los aportes locales.

En la medida en que esta descentralización compromete los esfuerzos y capacidades de las localidades en la gestión de sus servicios básicos, sin contemplar su participación activa en las decisiones nacionales, no parecería conducir a un resultado distinto de una mayor centralización y concentración del poder político -y por ende económico-, fijando, en forma concluyente, los campos de interés y decisión del ciudadano corriente.

Esta concepción de la descentralización sugiere un desarrollo peculiar de las definiciones propuestas en su momento por Alexis de Tocqueville. En ella se diferencian la **descentralización gubernamental** de la **administrativa**, según se tratara de la referida a los intereses de todas las partes de la nación, "como por ejemplo, las formación de las leyes generales y las relaciones del pueblo con los extranjeros" o de la incumbencia de "ciertas partes de la nación, como por ejemplo las empresas municipales" ^{13/}. Claramente se especifican aquí campos de acción política y administrativa pero no se tiende a excluir del primero a las localidades, como si ocurre, de manera implícita, en la acepción que pareciera dominar en las actuales propuestas descentralizadoras.

De acuerdo con esta concepción, los contenidos de la democracia corresponderían a una forma de organización del Estado, sin tener en cuenta su composición política; en consecuencia, la democracia estaría referida a las modalidades de organización de la gestión pública (concentración-desconcentración), a la distribución territorial de las funciones y transferencias presupuestales (relocalización) y finalmente a la ubicación de las elecciones de determinados representantes políticos y de la participación ciudadana (elección de alcaldes, por ejemplo).

Siguiendo esta lógica, la democracia consistiría en la localización de determinadas decisiones en los espacios institucionales más cercanos al ciudadano raso y "poder local" sería sinónimo de poder democrático, en oposición al poder nacional" como propone Restrepo ^{14/}. Acá cabe la pregunta formulada por este mismo autor: "por qué la participación ciudadana en los asuntos locales se valoriza más que la

¹³ Alexis de Tocqueville, La Democracia en América, Alianza Editorial, Madrid, 1985, Tomo I, p. 81.

¹⁴ Darío Restrepo, "Nueva fase de acumulación del Capital, reestructuración del Estado y relocalización de los procesos productivos y de los conflictos sociales", en Pedro Medellín T., (compilador), op. cit., p. 24.

participación en las grandes decisiones nacionales que condicionan los límites de variabilidad de la autonomía local?" 15/.

En este mismo orden de ideas. Carlos de Mattos rechaza directamente el supuesto de que los gobiernos locales tengan una autonomía política mayor. por cuanto ello implica que los grupos sociales que controlan el Estado e imponen su proyecto político. admitan un proyecto local autónomo. diferente en materia de acumulación. crecimiento y distribución del producto social. Pone en duda. igualmente. las posibilidades de que. a nivel local. se puedan impulsar proyectos políticos alternativos. Considera este autor. que el supuesto de los proyectos políticos alternativos impulsados desde los niveles locales. está basado en la ilusión de que. a nivel local no existen intereses disímiles entre los distintos grupos sociales. sino que existe la posibilidad de una concertación de intereses y que además estos sean diferentes y mejores que los hegemónicos en la sociedad nacional. en términos de participación popular y redistribución del ingreso. básicamente 16/.

Finalmente señala a este respecto. cómo en Francia. por ejemplo. la descentralización frecuentemente solo refuerza el poder de los grupos dominantes locales. en menoscabo de los intereses populares. De acá se desprende el que los intereses democráticos no necesariamente coinciden con los intereses locales. aspecto mencionado anteriormente al considerar la heterogeneidad social. económica y política existente en el interior de las regiones.

Este tema remite. en términos generales al proceso de desarrollo. En efecto. tal como se ha señalado previamente. el desarrollo capitalista avanza integrando los espacios pero también profundizando su diferenciación. estimulando los desequilibrios regionales a través de la extensión del intercambio desigual centro-periferia.

Sin embargo. este proceso no implica una homogenización social y económica en el interior de las regiones. a pesar de que ellas se convierten en transferentes de valor hacia los centros de poder. Por el contrario. en su interior se producen procesos de recomposición de sus estructuras sociales (asociadas con la "modernización" productiva. y en general. con la formación de mercado).

De lo anterior se desprende que "lo regional" no equivale necesariamente a "lo democrático". si bien puede configurar conflictos con las tendencias y expresiones

15 Ibidem. p. 23.

16 Carlos de Mattos. "La descentralización. una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?". Ponencia ante el Seminario Internacional sobre Descentralización del Estado. Buenos Aires. noviembre. 1988. Citado por D. E. Piñeiro. op. cit., p. 7.

de la concentración y centralización del poder económico y político, en los niveles nacional e internacional.

2.4 Experiencias en Descentralización para el Desarrollo Rural

La "propuesta descentralizadora" ofrece una coincidencia en el tiempo para todos los países estudiados. Ciertamente ocurrieron intentos previos en este sentido, pero solo hasta finales de la década de 1970 parece afianzarse el proceso de reforma, con expresiones en el ordenamiento económico que son prontamente plasmadas en los marcos constitucionales.

Así, Perú inició estas reformas con algunos actos legislativos, llevandolas a la Constitución política de 1979, en la cual se señala como el gobierno es "unitario, representativo y descentralizado", según el Artículo 79 ^{17/}. México ha impulsado la descentralización desde 1982 ^{18/} y lo reitera en 1985 con el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal en 1985 ^{19/}.

En Guatemala, desde unos 15 años atrás, varios gobiernos han reconocido como el sistema centralizado no le ha permitido atender los crecientes problemas de la sociedad y en la Constitución Política promulgada en 1985 declara la promoción, en forma sistemática, de la "descentralización económico-administrativa para conseguir un adecuado desarrollo regional del país", según consta en el Artículo 119, literal b. ^{20/}.

En Colombia se inició esta fase con las propuestas de reforma constitucional del sistema político-administrativo en 1975 y adquieren carácter legal principalmente

17 Cesar Pazos M., "Estudio sobre descentralización y participación campesina: el caso de Perú", Lima, 1989.

18 Ver Descentralización, Cuadernos de Renovación Nacional, Secretaría de Programación y Presupuesto, F. C. E., México, 1988.

19 Enrique Provencio, "Descentralización y participación campesina en América Latina y el Caribe. Informe sobre México", México 1989 (mecanografiado).

20 Jaime A. Carrera, "Descentralización y participación campesina en América Latina y el Caribe. El caso de Guatemala". Guatemala, 1989. (mecanografiado).

con las leyes 11, 12 y 78 de 1986 y el Decreto 77 de 1987 entre otros. 21/ Bolivia, por su parte, no propone un proyecto descentralizador como tal, pero impulsa mecanismos en tal sentido, como lo han sido las Corporaciones de Desarrollo (Decreto 15307 de 1978), similares a las creadas en otros países aún desde años anteriores, pero caracterizadas, en algunos casos, por un mayor horizonte de acción descentralizadora (Santa Cruz) y los Fondos Nacional de Desarrollo Regional (Ley 926 de 1987) y de Desarrollo Campesino (equiparable al Fondo DRI Colombiano) 22/.

En Argentina, la recuperación constitucional abrió paso a algunas políticas descentralizadoras con "connotaciones anti-autoritarias y democráticas" 23/ que se expresan en tres direcciones: la propuesta de traslado de la capital hacia el interior, la propuesta de reforma constitucional dirigida a fortalecer el federalismo y la renegociación de la participación de las provincias en los recursos fiscales. A pesar de que estas medidas no se concretaron en una dirección propiamente descentralizadora, si se plantearon en un contexto de movilización social, que hace necesaria otra perspectiva de análisis, la cual se examinará más adelante. Finalmente, en Brasil, no se plantea de manera explícita un "proyecto descentralizador" pero si se advierte un proceso gradual y particularmente contradictorio hacia una desconcentración y descentralización funcional (administrativa) y territorial, en la cual las aperturas descentralizadoras han favorecido eventualmente el fortalecimiento de las oligarquías locales, pero también ha estimulado la apertura democrática y la organización de sectores de base. Sin embargo, este proceso nacional aparece sostenido sistemáticamente en las estructuras institucionales desde mediados de la década del 60 con programas y proyectos de desarrollo regional, que con mayor o menor énfasis, han buscado interlocutores locales 24/.

Como puede observarse, en estos países y en un plazo de menos de 20 años, han tenido lugar procesos de reforma del Estado con distintos alcances pero cuyo denominador común ha sido la apelación descentralizadora como equivalente de eficiencia y democratización de la acción estatal. No obstante, hasta allí parecen llegar los aspectos comunes del proceso ya que la "lectura" que ocurre

21 Darío Fajardo M., "Descentralización y participación campesina en América Latina y el Caribe: Colombia". Bogotá, Colombia, 1989. (mecanografiado).

22 Carlos Carafa, "Estudios sobre descentralización y participación campesina en América Latina y el Caribe: El caso de Bolivia". La Paz, 1989.

23 Diego E. Piñeiro, "Estudios sobre descentralización y participación campesina. El caso argentino". 1989.

24 Jorge O. Romano, "Descentralización y participación en América Latina y el Caribe. El caso Brasil". Río de Janeiro, 1989.

dentro de cada país de esta reforma es diferente en sus contenidos y en sus alcances.

Por otra parte y como nota al margen, es preciso mantener en mente la insistencia y apoyo de las agencias internacionales a las iniciativas descentralizadoras (administrativas) en la región, como alerta sobre el significado de esta reforma para el proceso mundial de reestructuración del capital ^{25/} y también como estrategia dirigida hacia la recuperación de su cartera.

Además de este carácter generalizado del proceso es posible advertir otros elementos que pueden universalizarse, si bien con reservas. El primero de ellos es la **correlación positiva de la existencia de un régimen constitucional con procesos de descentralización en los cuales no solamente se transfieran decisiones de gestión a niveles jerárquicos inferiores del aparato estatal sino que se brinden espacios a la sociedad civil para compartir el poder político con el Estado.**

En el caso de Argentina, a pesar de las limitaciones mencionadas en cuanto a la explicitación de los propósitos descentralizadores, se insiste en la coexistencia de tales procesos, con los regímenes constitucionales y viceversa, de incremento centralizador con los gobiernos de facto. Igual ha ocurrido, con sus particularidades, en Brasil y especialmente en Guatemala, país este último que induce una tercera observación conclusiva, de carácter general, referente al papel indispensable de las organizaciones campesinas para dar contenidos reales a la descentralización.

2.4.1 Las experiencias

La aplicación de los criterios orientadores para la selección de las experiencias dio como resultado proyectos relativamente comprensivos en desarrollo rural, referentes, en conjunto, a transferencia de tecnología y crédito para la producción y la comercialización, dotación de infraestructuras y ampliación de coberturas para servicios básicos como educación y salud, electrificación y vías para los casos de México, Colombia, Perú, Bolivia, Argentina y Brasil. En el caso de Guatemala, más específicamente dirigidos a la compra de tierras y dotación de crédito para la producción y la comercialización.

²⁵ A este respecto conviene citar el Informe sobre las Finanzas Inter gubernamentales en Colombia (Comisión Bird-Wiesner), Bogotá, 1981; el "Informe Resumen Ejecutivo" del Proyecto Apoyo al Proyecto de Descentralización COL 86/010 BIRF. Bogotá, 1989, así como la propuesta en elaboración bajo contrato del gobierno boliviano, con fondos BIRF para la descentralización de los sectores educación, salud y transporte (C. Carafa, 1989, p.26).

La magnitud de los proyectos es heterogénea, debido al tamaño de los países y de la población campesina dentro de cada uno de ellos, al tiempo de desarrollo de los proyectos, al significado asignado a cada uno de ellos y al carácter mismo de estas experiencias, caracterizadas por orígenes sociales, económicos y políticos muy diversos.

Así, la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA) de México, surgida en 1985 fue el resultado de tradiciones organizativas históricas del campesinado, potenciadas en la crisis política mexicana y en el proceso de apertura asociado a la misma.

En el caso de las experiencias guatemaltecas, el proyecto de desarrollo de inversiones productivas de las comunidades municipales -"Apoyo a representantes agropecuarios"-, consiste en una iniciativa gubernamental dirigida a generar mecanismos para la desconcentración y mejoramiento de la eficacia del Estado, buscando para ello la configuración de organizaciones sociales en el campesinado, ausentes como resultado de una prolongada acción represiva contra las mismas. El Programa de Compra-venta de tierras proviene de una iniciativa privada y estimulada por la AID del Gobierno norteamericano, dirigida a ampliar el acceso de pequeños productores al mercado de tierras.

Los casos colombianos tienen origen gubernamental y se han desarrollado igualmente con cofinanciación de fomento multilateral (BIRF, BID, ACIDI/Canadá). En el primer caso, el Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) consiste en la versión nacional de esta política, la cual ha ganado audiencia en sectores significativos del campesinado colombiano, logrando estimular algunos niveles de respuesta organizativa gremial. El segundo caso, el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) se refiere igualmente a una experiencia aplicada en otros contextos nacionales, afectados por conflictos civiles con expresiones armadas, dirigida a fortalecer la presencia del Estado en territorios marginalizados del mismo. Sus alcances han estado limitados por las condiciones político-económicas que caracterizan a las comunidades locales, en particular, dentro de las regiones más marginalizadas.

La experiencia peruana del Proyecto de Desarrollo Rural en Microregiones (PRODERM) se inscribe igualmente en las políticas de desarrollo rural aplicadas en diferentes países de ALC, surgida en el contexto nacional del gobierno central y con aportes fundamentalmente europeos (CEE, Holanda). Su aplicación ha logrado impulsar algunos niveles organizativo-gremiales entre los campesinos beneficiarios.

En el caso boliviano se trata de una respuesta de sectores sociales en el área geográfica de influencia de una iniciativa gubernamental, la Corporación de Desarrollo de Tarija (CODETAR), a las políticas y acciones en cuanto a la distribución de las regalías por producción petrolera. En cuanto a Argentina se han presentado dos tipos de experiencia: el Programa de Apoyo de Pequeños Productores del Noroeste, con referencia especial al Proyecto Cachi y las acciones

de experimentación y extensión para minifundistas del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). El primero de éstos surge por la confluencia del desarrollo organizativo de pequeños productores locales (de Cachi, provincia de Salta) con iniciativas localizadas institucionalmente y dirigidas a ampliar la acción de apoyo estatal hacia los pequeños productores. En el caso del INTA se trata de una iniciativa surgida en la Presidencia de este Instituto, tendiente a configurar una política diferenciada para los pequeños productores en el área vocacional de la entidad, y ha contado con la interlocución de los productores.

Finalmente, el caso aportado por Brasil es el de una empresa pública de desarrollo regional (la Compañía de Desarrollo y Acción Regional del Estado de Bahía) que aplica en su esquema de operación iniciativas de apertura e incorporación de organizaciones de las comunidades campesinas: este proceso ocurre dentro de una progresiva democratización del régimen político, la cual se amplía con la incorporación de "nuevos mediadores sociales" (iglesia, sindicatos de trabajadores agrarios), creándose un nuevo campo político para la representación campesina. Esta se proyecta en una planificación participativa del desarrollo rural en sus distintos componentes.

CONTEXTOS NACIONALES Y EXPERIENCIAS EN DESARROLLO RURAL

PAIS EJECUCION (USD)	POBLACION PERIODO TOTAL (miles pers.)	PIB (US.MILL) (1985)	POBLACION RURAL (miles pers.)	PROYECTOS (Y AMBITO)
México 21.000.000	79.327.0 1985 - 1989	188.564.6	24.043.0	UNORCA (nacional)
Guatemala 1.200.000	8.681.0 1984 - 1989	1.186.0	5.208.6	Representantes Agropecuarios (nacional)
5.600.000	1984 - 1985			Compra-venta de tierras (nacional)
Colombia 364.260.000	27.867.3 1977 - 1989	31.315.0	9.129.8	DRI (nacional)
601.000.00	1983 - 1989			PNR (nacional)
Perú 13.643.200	21.791.5 1979 - 1986	17.286.0	14.145.9	PRODERM (local)
Bolivia 2.000.000	7.193.439.0 1986 - 1989	2.522.0	3.578.238	CODETAR
Argentina 1.622.172	27.947.4 1987 - 1989 (1985)	8.847.0	4.754.5	Unidad de planes y proyectos para productores mi- nifundistas-INTA (nacional)
422.648	1986 - 1988			Programa de apoyo a pequeños productores del nordeste argen- tino-SAGyP (regional)
Brasil 600.000	134.500.0 1986 - 1988	360.000.0	34.355.0	CAR/SOBRADINHO (regional)

Fuente: BID, Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1986. (Tema especial: desarrollo agropecuario), Washington; Informes Nacionales, Estudios sobre Descentralización y Participación Campesina, IICA, 1989.

2.4.2 Los actores sociales

Como se aprecia en todos los casos, la iniciativa descentralizadora parece plantearse como tal desde el Estado, si bien respondiendo a presiones sociales de distinto sentido. Sin embargo, la recepción de estas iniciativas y los contenidos que ellas finalmente han adquirido dependen del "receptor social"; en otros términos, el desarrollo de procesos de apertura del Estado hacia la sociedad civil depende no solamente de la iniciativa gubernamental sino de la existencia de "organizaciones activas" (Carafa) de la sociedad, que asuman estos espacios de poder y proyecten en ellos su participación. En el caso contrario, la iniciativa oficial no tendrá posterior desarrollo y su vigencia estará aún más condicionada a la del régimen político.

Esta apreciación se ilustra con el caso de Guatemala, en donde las iniciativas del Estado en cuanto al derecho a la organización y a la promoción de la misma, plasmadas por la Asamblea Nacional Constituyente en la nueva Constitución vigente desde 1985, así como también los estímulos a la participación ciudadana han quedado a mitad de camino, debido a la ausencia de un "tejido social" que les proporcione contenidos.

En este caso se ha hecho patente incluso, la contradicción entre la propuesta organizativa y participativa emanada del gobierno constitucional, condensada en la Ley de los Consejos Urbanos y Rurales (Decreto No. 52 de 1984) y la posición de la propia Corte de Constitucionalidad. En efecto, mediante el Decreto No. 52 de 1984 se promulgó la Ley de los Consejos Urbanos y Rural en la cual se norman estas instancias a nivel nacional, regional, departamental y municipal. Estos últimos se preveían integrados por los miembros de la Corporación Municipal elegidos democráticamente y por la Asamblea de Vecinos, calificada como " el órgano de mayor jerarquía del Consejo Local de Desarrollo" en tanto instancia eminentemente representativa de las comunidades. No obstante, los Consejos Locales fueron demandados ante la Corte de Constitucionalidad por sectores políticamente adversos al proceso de participación y esta instancia jurídica los vetó, seccionando la cadena de acceso de las comunidades a la gestión local ²⁶/.

²⁶ Jaime A. Carrera, "Descentralización y Participación Campesina. América Latina y El Caribe. El Caso de Guatemala", Guatemala, 1989, p. 23; ver también "Centralización-descentralización del Estado. El caso guatemalteco", Proyecto Crisis y Requerimientos de Nuevos Paradigmas en la Relación Estado-sociedad-economía, Guatemala 1988.

Esta última consideración, referente a los "receptores sociales" de la acción descentralizadora, hace necesario insistir en el tema de la heterogenidad en el interior de las regiones.

En el marco de referencia se discutió la inequivalencia de lo local con lo democrático, a partir del reconocimiento de la existencia de estructuras sociales heterogéneas - e intereses no solamente heterogéneos sino también contrapuestos - en el interior de las regiones. Esta constatación implica igualmente que existan -y de hecho existen- organizaciones en el interior de las regiones representativas de intereses diversos y opuestos. Más aún, pueden primar en una determinada región, las expresiones orgánicas de intereses contrapuestos con los de los sectores populares y específicamente con los de los pequeños productores rurales. Este fue el caso ocurrido en Bolivia con el movimiento del Chaco frente a la Corporación de Desarrollo de Tarija (CODETAR). Esta Institución fue señalada por las comunidades de la subregión chaqueña de Tarija por el incumplimiento reiterado de sus compromisos en la asignación de los recursos correspondientes por las regalías petroleras. En torno a esta reivindicación se dinamizó una extensa movilización de la población local, cuyas demandas fueron plasmadas en un documento suscrito en una de las localidades chaqueñas, Villamontes. En este documento se consignaron de manera destacada las reivindicaciones campesinas en atención a la elevada participación de estos sectores. Así, el primer punto del documento se orientó a centrar la aplicación de los recursos en la diversificación agropecuaria y el segundo requería una política de inversiones orientadas hacia el sector agropecuario.

La dinámica del movimiento condujo a otros resultados: el peso real de los intereses de los sectores urbanos logró orientar los recursos recibidos hacia el mejoramiento urbano: agua, alcantarillado y pavimentado de las calles de los principales centros urbanos de la subregión. Adicionalmente, la inversión en el sector agropecuario se centró en las grandes empresas agrícolas (Proyecto Villamontes-Sachapera) y como consecuencia de la existencia de propiedades territoriales extensas, parte de los proyectos de inversión muestran un número muy limitado de beneficiarios de los mismos, en perjuicio de los campesinos ²⁷/.

Ciertamente los niveles de organización de los sectores sociales como interlocutores y actores del proceso imprimen rasgos característicos al mismo. A este respecto pueden citarse adicionalmente dos de las experiencias consideradas, a saber los convenios del Gobierno Federal Mexicano con la Unión Nacional de

Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA) y los Programas de Desarrollo Rural Integrado (DRI) de Colombia.

En el primero de estos casos, si bien se trata de una experiencia muy reciente, ya que apenas a finales de 1988 se inició la preparación del convenio sobre financiación de iniciativas surgidas de las organizaciones campesinas, se plantean inquietudes en torno al alcance social de la apertura y de la descentralización. En efecto, la naturaleza de este convenio y de los proyectos comprendidos en el mismo, difícilmente puede beneficiar a aquellos trabajadores del campo carentes de tierra o en condiciones de subsistencia.

En este caso, el argumento "desarrollista" según el cual es suficiente el crecimiento para garantizar una distribución adecuada, parece igualmente insuficiente, ya que una mayor diferenciación solamente de manera marginal puede beneficiar a los desposeídos.

En el caso de los Programas DRI, las propuestas organizativas han partido del Estado (a diferencia de México); no obstante, en algunos niveles de base han prevalecido sobre las propuestas de grupos gremiales (pequeños productores con potencial empresarial, beneficiarios del Programa) tendencias comunitarias expresadas en la preminencia de las "Asambleas Veredales" (con participación de toda la comunidad) sobre los "Comités Veredales" (aglutinadores de los productores con tierra). Resta por evaluarse el significado de esta iniciativa en el contexto de la "descentralización" cuando no son claros todavía los alcances de la apertura del Estado y la reforma se inclina más hacia la desconcentración.

Una última apreciación tiene que ver con el papel articulador del Estado frente al territorio en los términos expresados en las consideraciones de tipo teórico del estudio.

El tenor de tales consideraciones era el de llamar la atención sobre el desempeño que puede cumplir el Estado -y de hecho lo realiza en muchas oportunidades-, integrando el territorio nacional. No obstante es preciso señalar que esta integración no es "neutral" tiene un sentido proporcionado por las características del desarrollo nacional.

El estudio de las experiencias de descentralización tiene su eje, de cierta manera, en procesos de "contratendencia", en Estados caracterizados por un fuerte centralismo. Su acción, sus estrategias y recursos, están dirigidos a corregir los efectos de una orientación centralizada y excluyente en términos sectoriales.

territoriales y sociales. No obstante, la fuerza de las tendencias centralizadoras y de las mismas políticas previas han configurado sistemas de gravitación para el flujo de los recursos, que difícilmente se superan, más aún cuando sus asignaciones no guardan proporción con las que afincaron ese modelo centralizado.

Posiblemente uno de los casos más patéticos dentro de esta reflexión lo constituye el conjunto de intervenciones del Programa de Apoyo al Pequeño Productor en la Represa del Sobradinho (Brasil). Estas intervenciones que buscan fortalecer la organización campesina y su participación en programas de producción, básicamente pretenden compensar los efectos disruptores frente a la economía regional, de un proyecto que aprovechó unos recursos naturales para facilitar la operación de un modelo energético visualizado desde una perspectiva macronacional. Ciertamente hay avances sensibles en la organización de la participación (incluyendo la presencia aún no plenamente clarificada, de las organizaciones de los trabajadores rurales) pero los efectos ecológico-económicos de la construcción misma de la represa no pueden revertirse sin una intervención profunda en el sistema de distribución de la propiedad agraria en beneficio de los campesinos reasentados.

Dentro del mismo orden de ideas, en lo tocante con el papel articulador territorial del Estado, conviene examinar el caso del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) de Colombia, cuya orientación ha sido la de canalizar hacia regiones de conflicto y protesta popular contra las condiciones de vida de la población (económicas, sociales, políticas), recursos para la ejecución de obras y proyectos que permitan un fortalecimiento de las estructuras sociales y económicas locales.

En esta experiencia, las limitaciones impuestas por la acción de las fuerzas políticas tradicionales en contra de la representación de nuevos sectores políticos en las instancias de consulta a las comunidades, se han añadido a severas restricciones para la financiación del Plan. Con ello, la integración territorial ha significado comprometer recursos locales como contrapartida para financiaciones nacionales que finalmente no se han hecho presentes, aumentando los niveles de frustración y malestar de las comunidades locales.

2.4.3 Los recursos para los proyectos

Estas observaciones conducen a una consideración específica sobre el tema de los recursos para la descentralización. Un aspecto crítico del desarrollo de estas experiencias ha sido el financiero.

En el caso del PNR colombiano la debilidad de su estructura financiera, obedece a que, en primer término, los recursos asignados por el gobierno nacional son reducidos, dependen de una financiación externa cada vez más restringida y constituyen una contrapartida para los escasos recursos locales.

En efecto, el Gobierno actual, principal impulsor del PNR y del Plan para la Erradicación de la Pobreza Absoluta, que actúan complementariamente sobre las áreas críticas de economía campesina, ha destinado en el presupuesto del plan de desarrollo, un equivalente al 4% del PIB (US\$31.3 millones) lo cual no altera la composición tradicional de la asignación de recursos para estas regiones ²⁸/.

En segundo lugar, es preciso tener en cuenta que, al tiempo que el solo servicio de la deuda externa absorbió el 30% del gasto del Gobierno central, equivalente al 4.5% del PIB, los recursos de crédito externo equivalen al 40% del total de las inversiones del PNR y de ellos, en el primer semestre de 1988 solamente se habían girado US\$5.7 millones y pagado US\$2 millones de los US\$121 millones apropiados por el Plan.

Esta constricciones en la ejecución de los recursos han obedecido tanto a las orientaciones de las políticas de ajuste, en cuanto a restricción del gasto público, como a las demoras en los desembolsos de los créditos externos ²⁹/.

Finalmente, la reorientación de la estructura fiscal colombiana hace descansar la viabilidad de los proyectos de inversión local en la capacidad de cada ente territorial para autofinanciar su propio desarrollo ³⁰/. Si bien las normas para la descentralización prevén la cofinanciación, aún con asignaciones compensatorias para los municipios más pobres, la magnitud de los desequilibrios requiere cambios estructurales en la composición territorial del gasto público, en beneficio de las regiones más pobres.

²⁸ Comisión de Estudios sobre la Violencia, Colombia. Violencia y Democracia, Universidad Nacional, Bogotá, 1987, p.p. 180-181.

²⁹ Contraloría General de la República, Informe Financiero, junio 1988, Bogotá.

³⁰ Ricardo Silva et. al., "El nuevo estatuto orgánico del presupuesto. Descentralización de responsabilidades y centralización del poder". Revista Economía Colombiana, Contraloría General de la República, Nos. 219-220, Bogotá, julio-agosto 1989, p.p. 74-79.

Sin embargo, los buenos propósitos de estas normas difícilmente pueden concretarse, teniendo en cuenta el carácter estructural de los desequilibrios y de los mecanismos que han operado en aplicación de un modelo centralista y sectorialmente orientado, uno de cuyos resultados es que estas "regiones de pobres" no cuentan ni con los recursos fiscales para participar en la financiación de su desarrollo ni con las bases económicas para construir unas finanzas públicas adecuadas.

De esta manera, la articulación territorial que impulsa el Estado no solamente resulta limitada por los recursos aplicados, sino que conduce a reproducir los mecanismos de dependencia de las regiones periféricas con respecto al epicentrismo nacional.

Esta situación está ejemplificada igualmente en los resultados alcanzados hasta ahora por el PRODERM en Perú. Este programa, dirigido a complementar el esfuerzo estatal en desarrollo rural, particularmente en las áreas deprimidas, ha incorporado en cerca de una década (1979-1986) alrededor de US\$13.6 millones, de los cuales el 48% corresponde a fuentes externas (endeudamiento externo y donaciones de la Comunidad Económica Europea y del Gobierno de Holanda) ^{31/}.

Si bien en este caso el flujo de los recursos externos no ha tenido las limitaciones del PNR y del DRI colombianos considerados anteriormente, lo cual posiblemente ha significado una mayor estabilidad en los logros productivos de sus intervenciones ^{32/}, se le plantean dudas sobre las perspectivas de autodesarrollo del proyecto ^{33/}. Si bien se han logrado mejorías en las condiciones de vida y producción de los beneficiarios -en particular de la microregión de Anta-, los alcances de una **acumulación interna** suficiente para afectar las condiciones de transacción de estas economías con el sistema nacional son dudosos.

Parte considerable de la incertidumbre que rodea los alcances del PRODERM radica necesariamente en la evolución económica y política del contexto nacional. Sin embargo, es preciso considerar otros limitantes estructurales derivados del centralismo, como son el manejo de los recursos nacionales de contrapartida, manejados en

³¹ Ver: C. Pazos, op. cit., p. 92, cuadro No. 14.

³² Ibidem, en particular p.p. 99 y siguientes, cuadro No. 20, "Situación inicial y actual en el ámbito de trabajo del proyecto".

³³ Ibidem, p. 102

forma cada vez más centralizados en función de la crisis fiscal; y, los "estilos de administración" que restringen una operación desconcentrada del proyecto.

No obstante, más allá de estas manifestaciones "administrativas" se encuentra la orientación misma del desarrollo nacional, del cual está ausente un propósito de superación del desarrollo desigual y de los desequilibrios regionales, expresado en una política macroeconómica consistente con políticas, estrategias y acciones de fortalecimiento regional y microregional.

El examen de otras experiencias consideradas en este estudio permite identificar una participación también relevante de recursos externos (FAO, FIDA, ACDI/Canadá, BIRF, BID) la cual ha posibilitado la ejecución de los proyectos, aún con las dificultades acarreadas por las restricciones que afectan las disponibilidades y el flujo de los recursos nacionales.

No obstante, a pesar de la importancia que aquellos han tenido para estas experiencias, algunas de las cuales posiblemente no habrían tenido lugar sin su concurso, es preciso consignar las siguientes consideraciones:

1. Estos recursos se insertan generalmente en políticas, programas y proyectos que responden a iniciativas generales del Estado y se proponen apoyarlas. Sin embargo, resultan afectadas por el desenvolvimiento del proceso y manejos del endeudamiento externo, planteando, eventualmente, contradicciones entre los propósitos del fortalecimiento de las economías interiores asociados con la descentralización (tal como se la ha entendido en este estudio) y los términos de las negociaciones entre los países deudores y las autoridades monetarias internacionales.
2. Un área específica de acción de los recursos de la cooperación internacional es la **capacitación** tanto de técnicos como de beneficiarios. Su carácter estratégico para **todos** los proyectos considerados hace necesario precisar cuidadosamente sus contenidos y orientaciones, a fin de lograr que este apoyo efectivamente contribuya a los propósitos de democratización y fortalecimiento económico de los países que reciben tal cooperación, en lugar de profundizar las relaciones de dependencia y subordinación existentes.

III. ELEMENTOS PARA UNA PROPUESTA ALTERNATIVA

Los elementos conceptuales presentados al iniciar esta exposición, referentes a la participación activa de los campesinos y demás trabajadores rurales en las decisiones del Estado, así como a las relaciones Sociedad-Estado-Espacio y el examen de las propuestas y experiencias en descentralización para el desarrollo rural, permiten identificar algunos elementos, los cuales serán considerados a continuación ^{1/}.

El orden para la exposición de estos elementos tiene su punto de partida en los niveles básicos de las sociedades rurales, para ascender a los estratos superiores de la administración del Estado.

3.1 Estado, Sociedad Civil y Microregiones

Las consideraciones básicas de este estudio proponen el concepto de "participación activa" como la capacidad de los participantes para incorporar sus propios intereses en la toma de decisiones sobre la gestión pública; de otra parte, se ha enfatizado en la inserción espacial de quienes constituyen los sujetos del desarrollo rural.

Al respecto, se ha señalado cómo el sistema de relaciones de las sociedades y economías nacionales con las sociedades campesinas se ha sustentado en su sobre-explotación y empobrecimiento, excluyéndolas de las decisiones sobre la gestión del Estado, al tiempo que ha hecho de ellas base estratégica de un modelo de acumulación que entró en crisis como resultado de las características de su inserción en el sistema económico y político internacional.

Dentro de este proceso ha correspondido una amplia responsabilidad a los Estados de la región. Estos han participado mediante la acción de sus instrumentos propios en la inserción de estos países en el sistema económico internacional y, al mismo tiempo, han asegurado el ordenamiento económico, político y social interno, como base para la articulación con el sistema económico internacional.

La profundización del "déficit social", de la brecha entre las demandas de servicios básicos y en general de condiciones de bienestar de la población de la región y la capacidad fiscal y administrativa de los Estados para atenderlas, ha coincidido con procesos extendidos de cambios tecnológicos y económicos en la producción a nivel mundial. Estos últimos demandan nuevas modalidades de inserción de los países latinoamericanos en el sistema mundial, las cuales plantean, a su vez, transformaciones en el papel de los Estados frente a las economías nacionales y a las sociedades en su conjunto.

¹ Varias de las reflexiones recogidas en este numeral se apoyan en los textos citados de Alain de Janvry y Enzo Faletto.

Ante este doble orden de demandas, las que provienen de las poblaciones y regiones más empobrecidas y las que ejerce el sistema económico internacional, se han propuesto distintas estrategias y políticas, que implican profundas transformaciones en los aparatos del Estado. Los alcances de estas transformaciones dentro de los países latinoamericanos están determinados por el papel que los Estados han cumplido en la estructuración de sus sistemas de relaciones internas (jurídicas, políticas, económicas, espaciales).

Por parte de algunos sectores hegemónicos en los países de la región y de agencias financiadoras multilaterales se han propuesto algunas líneas de reforma del Estado, orientadas a descongestionar sus estructuras administrativas y a trasladar hacia las comunidades mayores responsabilidades en la financiación de los servicios. Estas líneas de reforma se han expresado en propuestas de descentralización administrativa (desconcentración), las cuales, si bien ofrecen severas limitaciones políticas, abren espacios para nuevas formas de negociación con la sociedad a través de procesos de concertación. De otra parte, en la exploración de alternativas de financiación para los servicios, se ha comprendido tanto la ampliación de las bases tributarias como la apertura al sector privado en la operación de estas actividades.

Estas iniciativas en los países desarrollados pueden tener lugar -como en efecto lo tienen- con resultados ampliamente positivos en el mejoramiento de la eficiencia para la prestación de los servicios y de la fluidez en las relaciones Estado-sociedad civil. No obstante, las particularidades del desarrollo de las sociedades latinoamericanas, incluyendo dentro de ellas el papel jugado por los Estados, plantean redefiniciones y requerimientos específicos.

En primer término, las condiciones de la subordinación de las sociedades rurales, articuladas como generadoras de excedentes para el modelo de desarrollo urbano-industrial, han implicado su debilitamiento político y económico. En estas condiciones se hace preciso, en primera instancia, su fortalecimiento político como interlocutores del Estado.

Es evidente que para afrontar los retos actuales del desarrollo económico y la equidad social, es indispensable el concurso de los Estados. Concretamente, y según lo señala E. Faletto, la creación de espacios de desarrollo del capital local, sea éste privado o estatal, sigue dependiendo en gran parte de la existencia de algunos lineamientos proteccionistas, de políticas resueltas y de apoyo del Estado ²/.

Por otra parte, y en contraposición con los sectores de opinión que propician ceder la asignación de los recursos para el desarrollo a los mecanismos del

² Op. Cit. p. 72.

mercado, es preciso tener en cuenta que a este mercado concurren las fuerzas sociales tal y como ellas están configuradas en la actualidad y dentro del sistema de relaciones (inequitativo) que las caracteriza.

El tener en cuenta cómo el mercado reproduce el poder social vigente, permite concluir que la concurrencia de los sectores sociales y espacios más débiles al mercado tiene resultados necesariamente inequitativos. Es acá en donde se hace precisa, también, la acción del Estado, a través de políticas dirigidas hacia la redistribución social y territorial del ingreso y decididamente hacia el desarrollo rural.

3.2 Contenidos Políticos de la Descentralización

Para estos propósitos se hace más relevante la connotación política de la descentralización. Su acepción como proceso de "redistribución social y territorial del poder del Estado", a la vez que expresa las tendencias actuales hacia la democratización de las relaciones Estado-sociedad civil, plantea los requerimientos de esta última para atender dicho proceso de redistribución del poder. Ellos se refieren, particularmente a nivel de las sociedades rurales, a su fortalecimiento como **sociedad civil**; en otros términos, al desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones, particularmente en los niveles de base y en las sociedades rurales.

La segregación establecida en contra de estas últimas por el modelo de desarrollo, opera, como se ha visto, a través del intercambio desigual y sus efectos comprenden la descapitalización de las sociedades rurales y el sistemático debilitamiento y exclusión de sus organizaciones.

Este último resultado, añadido a la ausencia de canales institucionales eficaces que permitan el acceso de las organizaciones de la sociedad rural a las decisiones del Estado, genera la ausencia de interlocutores válidos para la gestión del desarrollo rural. En consecuencia, se reclama la generación de espacios para el desarrollo de las organizaciones de las sociedades rurales, capaces de expresar sus demandas y de contribuir a la formulación y ejecución de políticas. Tales espacios tienen un contexto privilegiado pero no único, en las estructuras político-administrativas del nivel municipal.

Igualmente se demanda al Estado, reconocer, legitimar y apoyar estas organizaciones, recordando cómo, en numerosas oportunidades, éste ha desempeñado una acción destacada, estimulando la capacidad organizativa de distintos sectores sociales.

Al definir el objetivo de la participación como "la participación en el poder del Estado", se reconoce que son las organizaciones políticas las formas más adecuadas

para la representación y la participación del Estado. No obstante, dados los requerimientos de fortalecimiento de la sociedad civil para el desarrollo rural, no pueden descalificarse otras expresiones de organización y participación de carácter intermedio y que reflejan problemas específicos de las condiciones de vida de estas sociedades, de sus sistemas y tradiciones culturales, etc.

3.3 Capacitación para la Descentralización Participativa

Esta acción decidida del Estado para fortalecer las organizaciones en las sociedades rurales constituye una estrategia privilegiada para construir su interlocutor y receptor del proceso de descentralización comprendida en los términos propuestos en este estudio. No obstante, es necesario considerar contenidos más precisos para esta acción.

En primer término, se requiere destacar la importancia de la capacitación y de sus propósitos. Según lo señalado anteriormente y dadas las especificidades de las relaciones sociedad-Estado en los países latinoamericanos y el papel que le ha correspondido al segundo en su construcción económica, habrá de proveer lineamientos y políticas decididas hacia el desarrollo rural para que esta orientación tenga correspondencia en la asignación efectiva de recursos.

Es de suponer que esta acción generará conflictos en torno a los efectos políticos y económicos que se desencadenen como resultado de las decisiones en torno a la asignación de los recursos y al fortalecimiento de los nuevos actores sociales. En consecuencia, el Estado habrá de fortalecer **políticamente** a los sectores sociales de los cuales precisa recibir el apoyo necesario para alcanzar los objetivos propuestos, siendo fundamental, por tanto, facilitar y asegurar medios para proveer este tipo de capacitación.

Por otra parte, los propósitos de fortalecimiento económico de las sociedades rurales hacen preciso el desarrollo de su capacidad productiva y su autonomía para las decisiones económicas. Paralelamente con la asignación de recursos destinados a hacer efectivas las políticas de distribución del ingreso requeridas para el desarrollo rural, así como a propiciar una mayor disponibilidad y accesibilidad de recursos de capital con estos mismos propósitos, es preciso impulsar y fortalecer la capacidad de gestión técnica, económica y administrativa de las organizaciones de la sociedad rural.

Con respecto a las actividades productivas en los niveles locales, vale por último, llamar la atención sobre la necesidad de ampliar el espacio de acción de las estructuras político-administrativas municipales, incorporándolas a su ámbito de gestión. Consecuentemente con los propósitos de fortalecimiento económico de las organizaciones locales de los pequeños productores como interlocutores del Estado para el desarrollo rural, es preciso institucionalizar canales para esta descentralización participativa en los niveles municipales.

En estos últimos, es preciso, entonces, generar responsabilidades hacia las actividades productivas de su espacio de influencia, trascendiendo los tradicionales y exclusivos compromisos con la dotación y administración de servicios para las cabeceras urbanas o semi-urbanas y abriendo espacios en las estructuras de gestión a las organizaciones de las comunidades.

Finalmente es preciso tener en cuenta la necesidad de replantear la capacitación del personal técnico que interviene en todos los niveles del desarrollo rural, teniendo en cuenta el carácter estratégico de la participación. En consecuencia, la preparación en metodologías participativas debe ser continua y permitir se les transfiera una sólida formación en aspectos tales como: racionalidad económica de los pequeños productores, análisis microeconómico de la agricultura familiar, razones históricas del surgimiento y permanencia de la pequeña producción familiar, papel de los pequeños productores en el funcionamiento económico global, o en aspectos más instrumentales como dinámica de grupos, etc. Para que tal capacitación sea efectiva debe propiciarse la misma en forma conjunta entre técnicos y campesinos para conseguir una identificación, comprensión e interrelación de unos con los otros.

3.4 La Gestión del Estado y la Descentralización Participativa

Las políticas y estrategias dirigidas hacia el desarrollo rural plantean un conjunto de requerimientos en los niveles nacional, regional y local de la gestión del Estado. Ellos hacen referencia a las esferas político-administrativa y económico-financiera, los cuales deben guardar correspondencia entre sí y estar guiadas por los criterios expuestos en los numerales anteriores de este capítulo.

Nivel Nacional

En éste, como en los demás estratos de la gestión estatal es indispensable contar con el reconocimiento del carácter político de la descentralización. Este carácter se expresará en la incorporación de la representación de los intereses locales en las decisiones locales y en la concepción de la democracia como régimen equitativo en su composición política.

Consecuentemente, se hace precisa la voluntad política en todos los niveles de la gestión del Estado, de impulsar el desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones sociales a nivel local, regional y nacional como interlocutoras y receptoras del proceso de redistribución del poder. Paralelamente se requiere de la dirección del Estado, impulsar acuerdos políticos con todos los sectores involucrados en el proceso descentralizador, con el fin de garantizar su implantación y desarrollo efectivos.

Otro campo de las decisiones políticas en torno a la dirección del desarrollo nacional es el del fortalecimiento regional. Teniendo en cuenta el carácter estructural de los desequilibrios regionales, se hace necesario, por tanto, formular e impulsar políticas de desarrollo regional, como marco necesario para las políticas para la descentralización participativa para el desarrollo rural.

De otra parte, y en consecuencia con los análisis planteados en torno a las relaciones de las economías locales con los sistemas regionales y nacional, se hace necesario sustentar la planificación del desarrollo rural en las estructuras sociales locales o microregiones, según la definición propuesta.

Finalmente, con respecto a la organización para la gestión estatal, es necesario desarrollar sistemas e instrumentos eficaces para el seguimiento y la evaluación social y política de los procesos descentralizadora. La aplicación y operación de estos sistemas e instrumentos permitirá trascender las recomendaciones de índole general en la gestión descentralizada y participativa del desarrollo rural.

En cuanto a los componentes económico-financieros es preciso tener en cuenta que la descentralización, plantea una mayor demanda de recursos por parte del Estado y de las mismas comunidades. Sin embargo, para hacerlos efectivos, se hace necesario, en primer lugar, una reformulación de las políticas fiscales, guiada por criterios redistributivos.

La redistribución del ingreso, a su vez, habrá de estar dirigida al fortalecimiento de los pequeños productores y de los trabajadores en general. Este resultado permitirá a los niveles locales una mayor participación política pero también económica en la gestión del Estado.

Sin embargo, al tener en cuenta las condiciones de las economías latinoamericanas es difícil prever cambios significativos en la disponibilidad de recursos fiscales. En consecuencia, será preciso acudir a estrategias que amplíen tales disponibilidades. Dentro de ellas se deberán incluir la búsqueda de nuevos mercados para los exportables, las renegociaciones en torno a las condiciones de las exportaciones y un manejo de la deuda externa orientado por propósitos de fortalecimiento de las economías nacionales y, en particular de sus niveles.

Por otra parte, en el contexto de las propuestas para la reforma del Estado, se ha planteado el tema de la privatización. Corrientemente, ésta ha sido asociada con la acción de los grandes sectores empresariales; sin embargo, en las condiciones actuales, considerando los objetivos del desarrollo rural, las implicaciones económicas de la democratización, los requerimientos de capital y la capacidad productiva de las economías campesinas, el concepto privatización no

Por otra parte, en el contexto de las propuestas para la reforma del Estado, se ha planteado el tema de la **privatización**. Corrientemente, ésta ha sido asociada con la acción de los grandes sectores empresariales; sin embargo, en las condiciones actuales, considerando los objetivos del desarrollo rural, las implicaciones económicas de la democratización, los requerimientos de capital y la capacidad productiva de las economías campesinas, el concepto **privatización** no tiene por qué excluir a estas últimas ^{3/}. En consecuencia, conviene que incorpore también el reconocimiento las organizaciones de las sociedades rurales como socios efectivos de la gestión del desarrollo rural, el cual, ha sido precario pero no por ausencia de la acción productiva de las comunidades.

En esta medida, la elevación de la capacidad productiva y administrativa de las organizaciones de pequeños productores proporciona condiciones para potenciarlas a través de una capacitación adecuada que permita ampliar la composición de la privatización y democratizar los procesos de concertación. Estos últimos también habrán de ampliarse en su comprensión, ya que han sido concebidos tradicionalmente como acuerdos entre los gremios de los grandes productores agrarios y el Estado.

Estos criterios habrán de ser incorporados en las estrategias económico-financieras y en su aplicación dentro de los niveles nacional, regional y local.

Nivel Regional

Las regiones, como espacios intermedios entre los niveles locales y los nacionales, expresan diferentes manifestaciones de esta articulación. En determinadas condiciones de desarrollo de los mercados enmarcan la configuración de epicentristmos definidos en torno a la realización de excedentes de sus áreas de influencia (microregiones) y la oferta de servicios. Sin embargo, los procesos de transnacionalización de la economía y las transformaciones tecnológico-productivas asociadas a ella, inducen cambios en estos sistemas de articulación, sin que por ello se fortalezcan las microregiones ya que tales transformaciones no estimulan la capitalización y desarrollo del interior de las regiones.

En consecuencia, es preciso sustentar propósitos de fortalecimiento regional sobre la base del robustecimiento político, administrativo y económico de las microregiones.

³ A este respecto conviene tener en cuenta la experiencia de la Unión Campesina UNORCA, de México, en la compra y gestión de empresas del Estado; cfr. E. Provencio, op. cit.

Nivel Local

Tomando en consideración los contenidos propuestos para los propósitos de descentralización participativa del desarrollo rural, se hace preciso entonces por parte de la dirección del Estado:

- Establecer mecanismos que garanticen la participación de las organizaciones locales en la toma de decisiones dentro de los distintos niveles del Estado.
- Fomentar el desarrollo y fortalecimiento de organizaciones campesinas de base para hacer efectiva la descentralización y la participación.
- Generar espacios y mecanismos institucionales para la negociación y la concertación entre las distintas organizaciones de las comunidades, los productores y las agencias del Estado.
- Otorgar autonomía a los niveles locales del aparato del Estado para la toma de decisiones que haga viable la descentralización.
- Organizar la administración municipal para la gestión descentralizada y participativa.
- Establecer condiciones que permitan a las organizaciones de base la toma de decisiones, la formulación y ejecución de sus propios proyectos.
- Establecer directrices y orientaciones sistemáticas para los agentes de los órganos gubernamentales y no gubernamentales, referentes a su papel en la cogestión a nivel local.
- Establecer programas de capacitación en metodologías para la participación, dirigidos a los funcionarios de los órganos gubernamentales y otros agentes de cambio que actúan en estos niveles.

BIBLIOGRAFIA

- Aparicio, Susana. "Centralización-Descentralización del Estado - El Sector Agrario - Argentina". CEIL-CONICET.
- Banco Mundial. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1983. Washington D. C., 1983.
- Barros Silva, Pedro Luiz. "Descentralizacáo no setor Saúde". presentado al Seminario CLACSO de Centralización/Descentralización. Bogotá, Agosto, 1988.
- Boisier, Sergio. Ensayos sobre Descentralización y Desarrollo Regional. Cuadernos del ILPES, No. 32, Santiago de Chile. 1987.
- Capraro, Héctor M.. "Consideraciones sobre la región y el Estado". en Roberto Esteso, Capraro, H. M., Norte Grande. Estado. Región y Descentralización. IIPAS, Buenos Aires, 1988.
- Carafa, Carlos. "Estudios sobre Descentralización y Participación Campesina en América Latina y el Caribe. El Caso de Bolivia". La Paz, 1989.
- Carrera, Jaime A.. "Descentralización y Participación Campesina. América Latina y el Caribe. El Caso de Guatemala". Guatemala, 1989. (mecanografiado).
- CEPEL (Centre Compartif des Politiques Publiques et des Espaces Locaux. "Les mutations de l' administration locale en Europe Occidentale". Montpellier, 1986.
- Comisión de Estudios sobre La Violencia. Colombia: Violencia y Democracia. Universidad Nacional, Bogotá. 1987.
- Cheema, Shabbir, Rondinelli, D. A., (editores) Descentralization and Development, Beverly Hills Sage Publications, 1983.

De Janvrv, Alain, et al., "Impacto de la Crisis en la Economía Campesina de América Latina y El Caribe", en Jordán B., Fausto (compilador), La Economía Campesina: Crisis, Reactivación y Desarrollo, IICA, San José, 1989.

De Tocqueville, Alexis, La Democracia en América, Alianza Editorial, Madrid, 1985. (Dos tomos).

De Mattos, Carlos, "La Descentralización, una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?. Ponencia presentada ante el Seminario.

Descentralización, Cuadernos de Renovación Nacional, Secretaría de Programación y Presupuesto, F. C. E., México, 1988.

Díaz Polanco, Héctor. La Cuestión Etnico-Nacional, Fontamara, México, 1988.

Esteso, Roberto, Capraro, Héctor M., Norte Grande: Estado, Región y Descentralización, IIPAS, Buenos Aires, 1988.

"El Proceso de Reforma Institucional del Estado Peruano". Seminario Internacional de Reforma del Estado en América Latina, Bogotá, 1988.

Fajardo M., Darío, "Descentralización y Participación Campesina en América Latina y el Caribe: Colombia". Bogotá, 1989 (mecanografiado).

Fals Borda, Orlando, et al., La Insurgencia de las Provincias, Siglo XXI Editores, Bogotá, 1988.

Fals Borda, Orlando, et al., La Insurgencia de las Provincias, Siglo XXI, Editores, Bogotá, 1988.

Finanzas Gubernamentales en Colombia. Informe Final. DNP, Bogotá, 1981.

Grupo ESQUEL. "Las Políticas de Desarrollo Rural en América Latina". en Jordán B. Fausto (compilador) La Economía Campesina: Crisis. Reactivación y Desarrollo. IICA. San José. 1989.

IICA. Los Programas de Ajuste Estructural y Sectorial. Alcances para la reactivación y desarrollo de la Agricultura. Serie Documentos de Programas, No. 1, San José, 1987.

Jaramillo, Margarita. Uribe-Echeverría, F., Pobreza, Participación y Desarrollo Regional. CIDER, Universidad de Los Andes, Bogotá. 1986.

Jordán B., Fausto, et al., "La Economía campesina en la reactivación y el desarrollo agropecuario". en Jordán B. Fausto (compilador). La Economía Campesina: Crisis. Reactivación y Desarrollo. IICA. San José. 1989.

Jordán B., Fausto (compilador), La Economía Campesina: Crisis. Reactivación y Desarrollo. IICA. San José. 1989.

Lipietz, Alain, El Capital y su Espacio, Siglo XXI Editores, México, 1977.

Martínez A., Carlos, Ziccardi, A., "La descentralización de las políticas públicas en México", Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM México, 1988.

Mayorga, René A., "Democratización y modernización del Estado: El caso de Bolivia", presentado al Seminario Regional de CLACSO, proyecto RLA 86/001 "Ciencias Sociales, Crisis y Requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado/Sociedad/Economía, Lima, Julio 1987.

Medellín T., Pedro (compilador) La Reforma del Estado en América Latina, FESCOL, Bogotá. 1989.

Medellín T., Pedro, "La Reforma del Estado en América Latina: desnacionalización del Estado y Transnacionalización del Capital", en Medellín T., Pedro, (compilador) La Reforma del Estado en América Latina, FESCOL, Bogotá, 1989.

Ministerio de Agricultura. La Regionalización para el Sector Agropecuario. OPSA. Bogotá. 1975.

Pazos M., César. "Estudio sobre Descentralización y Participación Campesina: el caso de Perú". Lima. 1989 (mecanografiado).

Peñalva. Susana. et al.. "Centralización/Descentralización del Estado en la Argentina". CEUR. Buenos Aires. Seminario CLACSO sobre Centralización/Descentralización. Bogotá. Agosto 1988.

Piñeriro. Diego E.: "Estudio sobre Descentralización y Participación Campesina. El Caso Argentino". IICA. 1989 (mecanografiado).

Poulantzas. Nicos. "Notas de investigación acerca del Estado y la Sociedad", (policopiado, s.f.).

Provencio. Enrique. "Descentralización y Participación Campesina en América Latina y el Caribe. Informe sobre México". México. 1989 (mecanografiado).

Restrepo. Darío, "Nueva Fase de Acumulación del Capital, reestructuración del Estado y relocalización de los procesos productivos y de los conflictos sociales", en Pedro Medellín T. (compilador), La Reforma del Estado en América Latina. FESCOL. Bogotá. 1989.

Romano. Jorge O.. "Descentralización y Participación Campesina en América Latina y el Caribe. El Caso Brasil". Río de Janeiro. 1989 (mecanografiado).

Romero P., Salvador. "Innovaciones políticas en el Estado Boliviano. Centralización y Descentralización". FLACSO - Programa Bolivia. La Paz. 1988.

Silva. Ricardo. et al., "El nuevo estatuto orgánico de Presupuesto. Descentralización de responsabilidades y centralización del Poder". Revista Economía Colombiana, Contraloría General de la República. Nos. 219-220, Bogotá, 1989.

Uribe-Echevarría, Francisco. "Pobreza y Planificación Regional".
en Jaramillo, Margarita, Uribe-Echevarría, F.. (editores)
Pobreza. Participación y Desarrollo Regional. CIDER.
Universidad de Los Andes, Bogotá, 1986.



