

DARIO FAJARDO

IICA  
# 3153  
1981  
MFN-8677







JICA  
1

DESCENTRALIZACION Y PARTICIPACION CAMPESINA EN LA PLANIFICACION  
DEL DESARROLLO RURAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
(Informe Final - Versión Preliminar)

DARIO FAJARDO M.  
Octubre 1989

CENTRO DE INFORMACION Y DOCUMENTACION  
" RODRIGO PEÑA"  
HCA - COLOMBIA

IJICA  
#3753  
7787  
MFN-8697

## INDICE

### PRESENTACION

#### 1. INTRODUCCION

#### 2. MARCO DE REFERENCIA

##### 2.1 Conceptos básicos

Estado y espacialidad

Las regiones

Regiones y Poder Local

Descentralización y Participación

Estado, Pobreza rural y Regiones.

##### 2.2 La propuesta descentralizadora

Alcances de la propuesta

El contexto de la reforma

#### 3. LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACION Y PARTICIPACION EN LOS CONTEXTOS NACIONALES

##### Introducción

##### 3.1 Crisis y descentralización

##### 3.2 La propuesta reformadora

##### 3.3 Las experiencias en planificación descentralizada del Desarrollo Rural.

##### 3.4 Los actores sociales

##### 3.5 Los recursos para los proyectos descentralizados

#### 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### BIBLIOGRAFIA







## INTRODUCCION

A continuación se presenta el informe de síntesis sobre los estudios nacionales realizados en torno a la temática de la Descentralización y la Participación Campesina en la gestión del Desarrollo Rural, en siete países latinoamericanos. Este estudio obedece a una iniciativa del Programa III del IICA, <sup>1/</sup> planteada ante la necesidad de incorporar, de manera más amplia, a los pequeños productores campesinos en el conjunto de estrategias dirigidas a la recuperación de las economías de la región y a la superación de las condiciones de pobreza que afectan en particular a las poblaciones rurales, mediante políticas diferenciadas, descentralizadas y participativas para el Desarrollo Rural.

Los procesos económicos, sociales y políticos ocurridos en la región, particularmente desde la denominada "Crisis de la deuda externa" y las medidas adoptadas para su manejo, son aún objeto de evaluación, dada la reciente ejecución de tales medidas, <sup>2/</sup> genéricamente incorporadas dentro de los denominados "Programas de Ajuste", estructurales y sectoriales. No

---

<sup>1/</sup> Ver Fausto Jordán, (compilador) La Economía Campesina: Crisis, reactivación y desarrollo, IICA, San José, 1989, en particular F. Jordán et al., "La economía campesina en la reactivación y el desarrollo agropecuario", numeral 5.

<sup>2/</sup> 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.



obstante, se han definido algunos resultados inconvenientes de las "políticas de ajuste ortodoxas", en particular para los pequeños productores campesinos y los asalariados rurales. <sup>3/</sup>

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 reexamen 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 re-estructuración 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 dinámicas 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 de distinta índole. 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

---

<sup>3/</sup> Ver F. Jordán, p. 80.



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. Estas relaciones, a su vez, 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 relaciones se ha hecho particularmente evidente a partir de la crisis mundial iniciada a partir de los primeros años del decenio de 1970. Su 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 -aun 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 sector agrario.





## 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 la 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 planteara dentro de marcos constitucionales, la iniciativa de propiciar a sectores campesinos, un espacio de participación en la planificación del desarrollo rural.

Este primer criterio orientó la escogencia de los siete países incluidos, a saber: México, Guatemala, Colombia, Perú, Bolivia, Argentina y Brasil, cada uno de los cuales ofrece características particulares en cuanto al papel de los campesinados en la sociedad nacional, además de incluir sistemas estatales tanto unitarios como federativos. Se buscó, por otra parte que: 1. estas experiencias correspondieran al Estado, según la normatividad particular de cada uno de ellos; 2. se tratara tanto de experiencias de origen gubernamental como no gubernamental; 3. contaran con información evaluativa; 4. fueran significativas en cuanto a sus coberturas y recursos; 5. representaran relaciones innovativas sociedad-estado y 6. 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 elementos centrales, 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 el cuerpo de conclusiones y recomendaciones, seguidas 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), Dario Fajardo M. (Colombia) César Pazos (Perú), Carlos Carafa (Bolivia), Diego E. Piñeiro (Argentina), Jorge O. Romano (Brasil).



## 2. MARCO DE REFERENCIA

### 2.1 Conceptos básicos

En esta sección se examinarán los tópicos centrales del estudio a nivel conceptual. Las referencias se centrarán en las relaciones Estado-espacio, la región, la descentralización y la participación social, como bases para explorar las articulaciones entre el Estado y el desarrollo social en términos espaciales, en particular las condiciones de pobreza y finalmente las implicaciones de la propuesta descentralizadora y su contexto.

#### Estado y espacialidad

Hacia finales de la década de 1970 surgieron propuestas para la reestructuración de los estados en varios países de América Latina. Estos procesos usualmente se han presentado como "descentralizadores", apelando a un término que ofrece especial atractivo político, pero sin que necesariamente correspondan al mismo las decisiones y acciones de la reestructuración.

Estos procesos aparecen ligados, en algunos de sus contenidos y formas, con otros ocurridos en algunos países europeos, cuyo denominador común es la reformulación de las relaciones Estado-Sociedad Civil. Dentro de esta tendencia se inscribe la recuperación de las autonomías históricas en España, Portugal, Bélgica, Italia, Suiza y Francia, procesos que han tenido lugar en



ese continente desde finales de los años 70. <sup>1/</sup>

Las motivaciones explícitas para estas reformas se han centrado, de manera alternativa o complementaria, en la necesidad de crear espacios para la participación ciudadana en la gestión del Estado y en la de hacer más adecuados los aparatos estatales para responder a las demandas planteadas por el desenvolvimiento económico. Al mismo tiempo, pareciera haberse creado un campo de convergencia casi universal para distintos sectores sociales, en el tema de la reforma del Estado.

El estudio propuesto por el IICA está dirigido a identificar aquellos procesos que hacen viable la incorporación activa de los sectores sociales más afectados por la pauperización y la exclusión de los beneficios del desarrollo, con miras a estimular su adopción dentro de las políticas y estrategias dirigidas a la recuperación económica del ALC. En esta medida, es necesario examinar los propósitos y alcances reales de estos procesos, teniendo en cuenta sus contextos sociales y políticos, así como el papel cumplido por los sectores a los cuales se ha pretendido beneficiar.

El análisis de los procesos de reforma del Estado como eje para la búsqueda y aplicación de políticas y estrategias dirigidas a la erradicación de la pobreza, parte de una concepción del Estado según la cual corresponde al mismo

---

<sup>1/</sup> Ver Orlando Fals Borda et al., La Insurgencia de las Provincias, Siglo XXI, Bogotá, 1988; CEPEL (Centre Comparatif des Politiques Publiques et des Espaces Locaux), "Les mutations de l'administration locale en Europe Occidentale", Montpellier, 1986 (Citado por O. Fals, 1988).





regular los procesos de reproducción del capital en tanto relación social, al tiempo que se configura históricamente como campo estratégico que condensa las relaciones de fuerza entre las clases".<sup>2/</sup>

En este sentido, compete al Estado definir las normas que regulan las relaciones entre el capital y el trabajo, reflejando en ellas el signo que imprimen las características políticas, sociales e ideológicas de las clases y sus fracciones, así como las correlaciones que se establecen entre ellas a través de la acción social. Dentro de estas relaciones se incluyen las regulaciones para la reproducción del capital y del trabajo, correspondiendo a estas últimas las condiciones de existencia de la población.

Por su parte, la dinámica de las sociedades y como parte de ellas, 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 de relaciones sociales".<sup>3/</sup> 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

---

<sup>2/</sup> Nicos Poulantzas, "Notas de Investigación acerca del Estado y la Sociedad" p. 659.

<sup>3/</sup> 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.



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.

Dentro de los ejercicios del Estado referidos a la reproducción social le ha correspondido "una fracción de la reproducción de la fuerza de trabajo": los denominados "servicios básicos", como educación, salud y algunos componentes de la dotación de infraestructuras sociales.<sup>4/</sup> Los alcances de esta responsabilidad se hacen más perceptibles en los contextos de crisis del capital, como lo expresa la configuración del "Estado benefactor": ante los efectos de los crisis y las necesidades de recomposición del capital, el Estado asumió parte de los costos de la reproducción de la fuerza de trabajo, contribuyendo al capital con esta "fracción" de la remuneración del trabajo.

---

<sup>4/</sup> Ibidem, p. 61.



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". <sup>5/</sup>

Frente a esta tendencia, que induce o profundiza los desequilibrios regionales, comprendidos como desigualdades sociales, expresadas espacialmente, para el ejercicio político y para el acceso a los recursos para la producción y la reproducción, el Estado ha recuperado la espacialidad de la sociedad, ha reivindicado su territorio; en otros términos, "la acción estatal es extensiva, amplía la frontera del capital, incorpora a la esfera de inferencia porciones territoriales que por las más diversas circunstancias ... han quedado al margen del proceso". <sup>6/</sup>

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 centralización espacial. Frente a este efecto desarticulador, el Estado asume entonces un papel articulador del espacio para la reproducción de la sociedad.

---

<sup>5</sup> Alain Lipietz, El Capital y su Espacio, Siglo XXI Editores, México, 1977, p.p. 35 y sgts.

<sup>6</sup> H. M. Capraro, op. cit., p. 64.



## 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 contruidos a partir de los propósitos del análisis (los grandes periodos históricos, las "historias nacionales", "regionales" o "locales", así como los estudios de macro o micro-regiones) que reflejan priorizaciones del analista 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 constituiría 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, las cuales se expresan en términos económicos, políticos, sociales y culturales. Bajo una perspectiva histórica, las regiones así consideradas tienden a identificarse por determinadas 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 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 persistencias 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 (epicentros),<sup>7</sup> 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).

En este proceso de ordenamiento territorial, económico, social y político, se enmarca la configuración de los municipios como espacio privilegiado del

---

7

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



"poder local", tema que será objeto de referencia más detallada en el siguiente acápite.

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" <sup>8/</sup> 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".<sup>9/</sup> En función igualmente del proceso de acumulación, se pretende explicar los desequilibrios regionales, en términos de las condiciones para la producción y la reproducción social.

### 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. Dentro del modelo de desarrollo asumido por los países de ALC, las regiones de predominancia campesina han sido articuladas dentro

---

<sup>8/</sup> H. M. Capraro, op. cit.

<sup>9/</sup> Ibidem.



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, los cuales constituyen las bases estructurales de la pobreza rural.

La construcción de un nuevo modelo de desarrollo, dirigido a la densificación interna de las economías de ALC y a la superación de la pobreza rural, en particular, requiere la interlocución de los campesinos, comprendidos en todas las facetas de su vida económica, social, política y cultural. Requiere, por tanto incorporar a las sociedades rurales incluyendo las dimensiones de su espacialidad interna y externa, esto es las relaciones espacio-sociedad en el "mundo rural". Esta incorporación forma parte de la apertura dentro del Estado hacia la sociedad civil, redistribuyendo el poder público en favor de sus organizaciones y dentro de ellas, de las que expresan los intereses de los y pequeños productores campesinos y trabajadores sin tierra.

El marco de referencia básico de las sociedades rurales es, como se ha visto, 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 algo generalizada de la



equivalencia de los 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. Esta apreciación tiene, como se considerará oportunamente, implicaciones organizativas.

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 bis-a-bis 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 ALC, los municipios tienden a





expresar las funciones epicentrales descritas. Buena parte de la "crisis de legitimidad" de los regimenes 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.

Es preciso tener en cuenta que son las decisiones sobre la política macro-económica 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 alterará fundamentalmente las condiciones destacadas en los diagnósticos sobre pobreza y marginamiento de los campesinos en ALC.

### Descentralización y Participación

Dentro de los temas centrales referidos a la reforma del Estado y la pobreza rural se han privilegiado dos procesos que comprometen directamente a los



productores campesinos y a sus espacialidades territoriales: la descentralización y la participación. Estos dos procesos constituyen "objeto" de estrategias centrales para el fortalecimiento de este sector social, como parte de la superación de la crisis de los países de la región.

Estos conceptos, descentralización y participación, 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 corresponderían a los propósitos de fortalecimiento económico, social y político de los campesinos y trabajadores del campo.

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 propios 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 deslocalización, 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. <sup>10</sup>

Es preciso insistir en cómo esta comprensión privilegia como su eje 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 regional, como nivel espacial básico de referencia para las relaciones Estado-Sociedad Civil.

---

<sup>10</sup> Ver Diego E. Piñero, "Estudio sobre Descentralización y Participación Campesina, El Caso Argentino". (mecanografiado), IICA, 1989.



## 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, 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 de 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". <sup>11/</sup>

---

<sup>11</sup> A. Lipietz, op. cit., p. 32.





Estas apreciaciones sobre la naturaleza de las articulaciones interregionales permite recoger el tema de las heterogeneidades existentes en el interior de las regiones. 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, en 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", <sup>12/</sup> 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 jerarquizados, 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

---

12

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.



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".<sup>13/</sup> 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 en alguna profundidad<sup>14/</sup> y con resultados excesivamente modestos.

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, 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

---

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> Grupo ESQUEL, "Las políticas de Desarrollo Rural en América Latina"; en F. Jordán, (compilador), op. cit.



intercambio y las políticas proteccionistas de los países desarrollados. <sup>15/</sup>

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 anualmente hacia 1985. <sup>16/</sup> 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.

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

---

<sup>15</sup> F. Jordán et. al., "La Economía en la reactivación y el desarrollo agropecuario", en F: Jordán (compilador), op. cit., p.p. 94-99.

<sup>16</sup> Ibidem.



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 <sup>17/</sup>. Este tema será considerado más extensamente en la caracterización de estos espacios.

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 el destino de las regiones, en particular aquellas que padecen,

---

17

Ver Héctor Díaz-Polanco, La Cuestión Etnico-Nacional, Fontamara, México, 1988, en especial p.p. 16-31.





en mayor grado, condiciones de marginamiento y supeditación.

La generalización de estas condiciones, asociada usualmente al centralismo, ha permitido proponer la nivelación de las relaciones interregionales y la descentralización como partes integrantes de un proceso democratizador.

Conviene insistir con respecto a este último punto y también en relación con la heterogeneidad social interna de las regiones, que las reformas del Estado, en particular la descentralización (como tiende a entenderse, más cercana a la desconcentración), no significan necesariamente una democratización de la sociedad ni de las relaciones Estado-sociedad. Un movimiento en este sentido habría de consistir, no solamente, en una "redistribución del poder a favor de las regiones" sino también en una "redistribución Social y política del poder" para que ello adquiriera un sentido democrático: "es necesario que la cuota de poder político entregada a la región no tenga como depositario solamente una estructura formal de organización o un solo grupo social hegemónico. Se requiere un receptor "socialmente adecuado" y tal receptor no puede ser sino la comunidad regional organizada", <sup>18</sup>/ de la cual forman parte, de manera equitativa, todos sus componentes sociales.

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

---

<sup>18</sup>

Sergio Boisier, Ensayos sobre Descentralización y Desarrollo Regional, Cuadernos del ILPES, No. 32, Santiago, 1987, p. 94.



región, en particular y su oferta por parte de diversos sectores 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. <sup>19/</sup> Cada uno de estos ejes tiene un anclaje en el contexto histórico actual y la profundidad de esta articulación hace necesario un tratamiento mas pormenorizado.

## 2.2 La Propuesta descentralizadora

### Alcances de la propuesta

La recurrencia de este tema en América Latina y el Caribe tiene, desde principios de esta década, una nueva expresión. En ella convergen no solamente muchos de los países sino también agencias internacionales como el Banco Mundial, el cual la propuso como estrategia para superar la crisis económica, social y política de América Latina. <sup>20/</sup>

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

---

<sup>19</sup> Pedro Medellín T., "La Reforma del Estado en América Latina: desnacionalización del Estado y Transnacionalización del Capital", en P. Medellín T., (compilador), La Reforma del Estado en América Latina, FESCOL, Bogotá, 1989.

<sup>20</sup> Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1983, Washington, D. C. 1983, parte II, "La gestión en el proceso de desarrollo", pp. 45-151, citado por P. Medellín T., op. cit., p. 112.



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. <sup>21/</sup>

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 promovían tales reformas, señalando cómo ellas buscarían "incrementar la autonomía local", si bien advirtiendo que esta última expresión "tiene un contenido propio que bien puede significar algo muy diferente de lo que este término implica para los autores". <sup>22/</sup>

Ciertamente, la autonomía que se recomendaba 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.

---

<sup>21</sup> P. Medellín T., op. cit., p. 113.

<sup>22</sup> 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 lo 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 favor como para sus detractores. Así, Shabbir Cheema y D. Rondinelli consideran 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, permitiría 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. <sup>23</sup>

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, implicara que la preocupación exclusiva de las comunidades locales fuera la gestión de sus servicios y del "desarrollo local", dejando 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

-----  
23

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.



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 excluyente, los campos de interés y decisión del ciudadano corriente.

### Región y heterogeneidad social

Esta concepción de la descentralización, sugiere un desarrollo peculiar de las definiciones propuestas en su momento por Alexis de Tocqueville; en ellas se diferenciaban la descentralización gubernamental de la administrativa, según se tratara de la referida a los intereses de todas las partes de la nación, "como la formación de las leyes generales y las relaciones del pueblo con los extranjeros" o de la de incumbencia de "ciertas partes de la nación, como por ejemplo, las empresas municipales".<sup>24</sup> Claramente aquí se especifican 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

---

<sup>24</sup> Alexis de Tocqueville, La Democracia en América, Alianza Editorial, Madrid, 1985, Tomo I, p. 81.



las elecciones de determinados representantes políticos y de la participación ciudadana. (Elección de Alcaldes, por ejemplo).

Dentro de 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.<sup>25</sup> Acá cabe la pregunta formulada por este mismo autor: "por qué la participación ciudadana en los asuntos locales se valoriza más que la participación en las grandes decisiones nacionales que condicionan los límites de variabilidad de la autonomía local?".<sup>26</sup>

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 implicaría 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, la posibilidad 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 políticos 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

---

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> Ibidem, p. 23.



de una concertación de intereses y que además estos sean diferentes y mejores los hegemónicos en la sociedad nacional, en términos de participación popular y redistribución del ingreso, básicamente. <sup>27/</sup>

A este respecto señala, finalmente, 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 conviertan 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 allí que "lo regional" no equivale

---

27

Carlos de Mattos, "La Descentralización, una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?. Ponencia ante el Seminario Internacional sobre Descentralización del Estado. Requerimientos y Políticas en la crisis. Buenos Aires, nov. 1988; citado por D. E. Piñeiro, op. cit., p. 7.





necesariamente a "lo democrático", si bien puede configurar conflictos con las tendencias y expresiones de la concentración y centralización del poder económico y político, en los niveles nacional e internacional.

En consecuencia, la reconstrucción efectiva del poder, como contenido central de la descentralización "gubernamental" (en términos de Tocqueville) tendría - como uno de sus puntos de partida definitivos- la construcción democrática de las regiones, el desarrollo de ese receptor "socialmente adecuado" del que habla Boisier, constituido por una organización políticamente equilibrada de las sociedades regionales, en donde sus distintas clases sociales y fracciones - incluyendo los pequeños productores campesinos y demás trabajadores del campo - logren una representación política adecuada para su participación activa y en donde los "intereses locales" no obnubilen los "intereses nacionales", en donde se construyan canales que permitan resolver las contradicciones entre los "intereses locales" y los nacionales.

Este razonamiento conduce finalmente a algunas consideraciones en torno al Estado y a su carácter actual. Ciertamente y como se expuso en un principio la concepción del Estado como "campo en el cual se condensan las relaciones de fuerza entre las clases sociales" le provee un carácter evidentemente histórico, fluido y flexible, en contraposición con cualquier concepción rígida y metafísica del mismo. Más precisamente, permite comprenderlo como construcción dinamizada por procesos económicos y sociales que operan internamente y a su alrededor y que se expresan, en una u otra forma en su interior y en sus características. Esta comprensión del Estado permite buscar correlaciones entre los actuales procesos económicos generales - los procesos



actuales del capital - y la propuesta descentralizadora.

### El Contexto de la Propuesta para la Reforma del Estado

Según se recordó previamente, la constitución de los Estados nacionales configuró una etapa indispensable para la consolidación del capitalismo. Posteriormente, la reestructuración del capitalismo luego de la crisis mundial de 1929, se viabilizó gracias a su articulación con la organización y las acciones del "Estado benefactor". En el contexto actual, los profundos desajustes económicos y sociales que vienen ocurriendo prácticamente a nivel mundial desde finales de los 70, han planteado una readecuación del Estado a la nueva fase de recomposición del capital.

P. Medellín sintetiza así esta etapa: "en la actualidad, la nueva fase de acumulación capitalista se está expresando: en la producción, a través de la atomización y descentralización de los procesos productivos, de la constitución de una oferta de trabajo nueva, atomizada y universalizada y del papel cada vez más preponderante del sector servicios. En lo social, con la recomposición de los movimientos sociales, en cuyo interior la contradicción capital-trabajo cede su lugar a la contradicción ciudadano-Estado como el factor articulador de las tensiones y conflictos sociales. En lo espacial, con la relocalización de los procesos productivos y los conflictos sociales. En lo territorial, con una relocalización de la intervención estatal en las políticas prácticas. Y en las relaciones internacionales, con la progresiva configuración de un nuevo sistema de interdependencia económica mundial, en el que los procesos productivos nacionales juegan un papel funcional a una



novedosa concepción de los ámbitos de revalorización del capital: la producción a escala mundial".<sup>28/</sup>

En este contexto, la articulación con el Estado se plantea a través del desmonte gradual del "Estado benefactor" y la "lógica" de este desmonte se sustenta en la apreciación según la cual, la acción de este tipo de Estado inhibe el ingreso del capital a un área nueva de inversión: la producción de bienes y servicios, correspondientes a esa fracción de la reproducción social previamente asumida por el Estado, a fin de facilitar la recomposición del capital luego de la crisis mundial de 1929 según lo visto anteriormente.

En la fase actual, la bandera de la "privatización" representa la reivindicación del ingreso del capital privado al área de los servicios, pero requiriendo previamente al Estado garantizar las condiciones medias de rentabilidad para la inversión. Esta garantía la ofrece el Estado al adoptar el criterio de las "tarifas costeables" o "tarifas rentables" para los servicios públicos, con las cuales se posibilita el retorno de las inversiones en estas áreas, provenientes, en gran medida, del capital privado multinacional.<sup>29/</sup>

---

<sup>28</sup> P. Medellín, op. cit., p. 50.

<sup>29</sup> Ver Darío Fajardo M., "Descentralización y Participación Campesina en América Latina y el Caribe: Colombia", (mecanografiado). IICA, 1989, "Crisis y aceleración de la reestructuración del Estado", p.p. 29 y sgts.



Este proceso, ilustrado en algunos análisis nacionales sobre las reformas del Estado y el financiamiento de los servicios públicos <sup>30/</sup>, se inscribe entonces en la tendencia reestructuradora general signada por las divisas de la desregulación (o ingreso del "libre juego del mercado") y la desnacionalización del Estado. Sus componentes adicionales son la desconcentración de algunos niveles de decisión y gestión, fundamentalmente administrativas y la liquidación o venta de entidades públicas, caracterizadas por una operación ineficiente (y por tanto generadora de conflictos), incorporando con frecuencia a las comunidades en su financiación y administración. <sup>31/</sup>

### Reflexiones para una propuesta alternativa

En este punto es necesario señalar cómo si bien la reestructuración del Estado (marcada por la impronta de su reducción y la cesión de espacios al sector privado), se adecúa a los requerimientos de la recomposición del capital, no puede inferirse de allí una tendencia unilineal en ese sentido. La concepción del capital como relación social y del Estado como campo de convergencia o condensación de las distintas fuerzas sociales, permite preveer alternativas en el proceso.

---

<sup>30</sup> A este respecto son ilustrativos algunos de los estudios nacionales (México, Colombia) realizados dentro del proyecto Descentralización y Participación Campesina del IICA sintetizado en este informe.

<sup>31</sup> Ver IICA Los Programas de Ajuste Estructural y Sectorial, Serie Documentos de Programas, No. 1, San José, 1987.





Frente a un proyecto de desmonte del Estado pueden surgir opciones para su reconstrucción, requerida en sus funciones reguladoras. La profundización de los desajustes económicos y sociales, particularmente en ALC, ha hecho evidente la inadecuación no solamente de las estrategias de desarrollo aplicadas hasta los años 70, incluyendo los modelos de industrialización y sustitución de importaciones, sino también de los mismos programas de ajuste aplicados para hacer frente a los efectos de la crisis actual.

El crecimiento de la deuda externa, las tendencias sostenidas del descenso de los precios de los exportables de origen agropecuario de la región y la exportación neta de capitales alejan las perspectivas de una recomposición económica, favorable a una ampliación del acceso a los recursos y beneficios del desarrollo general para los sectores mas amplios de su población. Los términos desiguales de la transacción a nivel internacional no pueden ser corregidos por el libre juego de las fuerzas del mercado, inexistentes en un contexto dominado por los procesos de afianzamiento y ampliación del capital transnacional. Ante ellos solamente pueden plantearse como interlocutores válidos, estados nacionales en los cuales cuenten con una representación estratégica, los intereses del fortalecimiento y densificación de las sociedades y las economías regionales.



### 3. LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACION Y PARTICIPACION EN LOS CONTEXTOS NACIONALES

#### INTRODUCCION

Según se ha advertido, las experiencias examinadas en ejecución de este estudio fueron seleccionadas teniendo en cuenta su carácter de áreas de intervención del Estado según la normatividad de cada país, su origen tanto gubernamental como no gubernamental, el conocimiento evaluativo previo de las mismas, su significatividad en cuanto a cobertura y recursos, el aporte innovativo de las mismas para el desarrollo de las relaciones Sociedad-Estado y su replicabilidad. De otra parte, la concepción de partida sobre la interrelación descentralización-democratización - examinada en el capítulo anterior - privilegió la escogencia de regímenes constitucionales democráticos como los escenarios nacionales de estas experiencias.

Como se verá luego, estos criterios tuvieron un carácter orientador, de aplicación flexible. En todos los casos se trató, efectivamente, de experiencias en Desarrollo Rural, particularizadas por las características de este proceso en cada contexto nacional; así, al tiempo que en México, Colombia, Perú y Brasil la temática del Desarrollo Rural cuenta con una



trayectoria prolongada, derivada del significado de las sociedades rurales y las economías campesinas en las construcciones regionales y en los países, en el contexto argentino la intervención del Estado en esta área presenta un transcurso diferente.

Por otra parte, la formulación del "proyecto descentralizador" y sus marcos institucionales ofrecen una gama variada de desarrollos en cada uno de los países considerados. Todo ello es preciso considerarlo bajo la concepción dinámica de los estados como procesos sociales, destacando por tanto sus relaciones con la historia y el desarrollo de la sociedad civil en cada uno de los países.

Apreciando el condicionamiento del "proyecto descentralizador" de cada país con el carácter, contenidos y alcances de las experiencias estudiadas, se hará referencia, en primer término, a la definición de este proceso en cada uno de los países, para examinar luego las áreas y desarrollos de los casos considerados.

### 3.1 Crisis y Descentralización

Las condiciones generalizadas de crisis económica y política de los países de la región, planteadas de manera comprensiva en distintos estudios <sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup>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.



destacan su rápida expansión y profundidad de sus alcances en el conjunto de la región. Por otra parte, se señala cómo a pesar de las diferencias en los ritmos de crecimiento previos a la crisis, apreciables en los comportamientos del comercio exterior de los países, hacia 1982 el colapso se había generalizado y en 1985 aún no se habían clarificado las perspectivas de la crisis.<sup>2/</sup>

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, cuya aplicación ha sido planteada 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, eliminación de las distorsiones y promoción de la eficiencia microeconómica, mantenimiento o aceleración del crecimiento económico y consideraciones de equidad y

---

<sup>2</sup>

Ver Carlos F. Díaz-Alejandro, "Algunos aspectos de la Crisis del Desarrollo en América Latina", en R. Thorp, L. Whitehead, op. cit., p.p. 22-35.





distribución del ingreso. <sup>3/</sup>

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. <sup>4/</sup>

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.

Las condiciones que condujeron a la crisis dentro de cada uno de los países, ofrecen, como se ha señalado, rasgos comunes y también particularidades propias, tanto en sus procesos económicos como 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

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Ibidem, ver también Astrid Martínez, Políticas de Ajuste y Desarrollo Agropecuario, FESCOL, Bogotá, 1987.



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. Hacia estas últimas se han canalizado también los propósitos de "promoción de la eficiencia microeconómica", acciones que, en su conjunto, han otorgado contenidos estratégicos a los distintos procesos de "reforma del Estado".

Del examen de estos propósitos asignados a las políticas de ajuste se desprende una mayor comprensión del énfasis dado en la reforma del Estado aplicada en los países de la región a las medidas dirigidas a reducir los déficit en la balanza de pagos, tratando de inducir una mayor asignación de recursos fiscales hacia el pago de la deuda externa. La compensación de los desajustes resultantes en la financiación de los servicios públicos se promueve con la búsqueda de fuentes alternas de recursos, a la cual corresponden, de una parte, las políticas de "descentralización", que asignan nuevas responsabilidades fiscales a los municipios y localidades y de otra, la ampliación del endeudamiento externo con la banca comercial multinacional, <sup>5/</sup> como estrategia para la financiación de los servicios públicos, bajo la impronta de la "privatización".

Esta observación no puede pasar por alto la existencia previa de condiciones deficitarias en la financiación de los servicios públicos, derivadas de las estructuras fiscales configuradas como parte del propio modelo de desarrollo.

---

<sup>5</sup>Ver Darío Fajardo M., "Descentralización y Participación campesina en América Latina y el Caribe: Colombia", IICA, Bogotá, 1989, p.p. 31-32.



En el caso colombiano, una característica central del sistema fiscal la constituyen los bajos niveles tributarios de los sectores empresariales hegemónicos, frente al predominio de los denominados "impuestos indirectos" y de los impuestos aplicados a las rentas del trabajo. La participación de estos últimos en 1976 era del 55.6% dentro de los ingresos fiscales y en 1979 ya habían ascendido al 65.5% <sup>6</sup>/; entre tanto, la tendencia descendente en los gravámenes a las rentas de capital ha seguido su curso a través de las distintas reformas fiscales, reflejando 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. <sup>7</sup>/

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 municipales, además de la liquidación de 23 organismos, la extinción de 15, la fusión de 4 y la venta de 21, en una contundente

---

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

<sup>7</sup>Guillermo Perry R., M. Cárdenas, Diez años de Reformas Tributarias en Colombia, CID-FEDESARROLLO, Bogotá, 1986, p.p. 291-294.



aplicación del propósito de "redimensionamiento del Estado".<sup>8</sup> /

La priorización de áreas y estrategias para la reforma ha seguido, como puede apreciarse, 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 ya 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, para analizar luego, las experiencias consideradas en los estudios nacionales, teniendo como punto de referencia los alcances de estas reformas.

### 3.1 La Propuesta Reformadora

Al iniciarse este estudio se planteó una hipótesis de partida, la cual 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:

---

<sup>8</sup> 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.





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 un 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 el que se ha incorporado la propuesta descentralizadora.
  
2. 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 y 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.



3. 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, se orienta hacia otras concepciones no necesariamente equivalentes.

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

En primer término se destaca cómo 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, llevándolas a la Constitución política de 1979, en la cual se señala cómo el gobierno es "unitario, representativo y descentralizado". (Artículo 79)<sup>9</sup> / México ha

---

<sup>9</sup> Cesar Pazos M., "Estudio sobre Descentralización y Participación campesina: el Caso de Perú", Lima, 1989.



impulsado la descentralización desde 1982 <sup>10</sup> y lo reitera en 1985 con el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal en 1985. <sup>11</sup> En Guatemala, desde unos 15 años atrás varios gobiernos han reconocido cómo 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. (Artículo 119, literal b) <sup>12</sup> En Colombia se inició esta fase con las propuestas de reforma constitucional del sistema político - administrativo en 1975 y adquieren carácter legal principalmente con las leyes 11, 12 y 78 de 1986 y el Decreto 77 de 1987 <sup>13</sup>. 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

---

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

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

12 Jaime A. Carrera, "Descentralización y Participación Campesina en América Latina y el Caribe. El Caso de Guatemala", Guatemala, 1989. (mecanografiado).

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



Colombiano). <sup>14/</sup>

En Argentina, la recuperación constitucional abrió paso a políticas descentralizadoras con "connotaciones anti-autoritarias y democráticas"<sup>15/</sup> 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 necesario otra perspectiva de análisis que se planteará 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. <sup>16/</sup>

---

<sup>14</sup> Carlos Carafa. "Estudios sobre Descentralización y participación campesina en América Latina y el Caribe: El Caso de Bolivia", La Paz, 1989.

<sup>15</sup> Diego E. Piñeiro, "Estudio sobre Descentralización y Participación Campesina. El Caso Argentino", 1989.

<sup>16</sup> Jorge O. Romano, "Descentralización y Participación en América Latina y el Caribe. El Caso Brasil". Río de Janeiro, 1989.





Como puede observarse, en un lapso de menos de 20 años han tenido lugar procesos de distinto alcance de reforma del Estado en estos países, en donde el 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 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. <sup>17</sup>

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 brindan espacios a la sociedad civil para compartir el poder político con el Estado. En el caso de la Argentina, a pesar de las limitaciones mencionadas en cuanto a la explicitación de los propósitos

17

A este respecto conviene citar el Informe sobre las Finanzas Intergubernamentales 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 Transportes (Carafa, 1989, p. 26).



descentralizadores, se insiste en la coexistencia de los procesos descentralizadores con los regimenes constitucionales y viceversa, de incremento centralizador con los gobiernos de facto. Igual ha ocurrido, con sus particularidades, en Brasil y particularmente 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.

### 3.3 Las experiencias en planificación descentralizada del Desarrollo Rural

La aplicación de los criterios orientadores para la selección de las experiencias dió 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; más específicamente dirigidos a compra de tierras y crédito para producción y comercialización en el caso de Guatemala.

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 oficialmente 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 comunidaderas 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, CANADA); 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 también 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 sociedades locales.

La experiencia peruana el Proyecto de Desarrollo Rural en Micro-regiones



(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), habiendo 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 a Pequeños Productores de Cachi y las acciones en 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 igualmente se desarrolló una iniciativa en la Presidencia de este instituto, tendiente a configurar una política diferenciada para los pequeños productores en el área vocacional de la entidad, que 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, la cual se proyecta en una planificación participativa del Desarrollo Rural en sus distintos componentes.

#### CONTEXTOS NACIONALES Y EXPERIENCIAS PARTICIPATIVAS EN DESARROLLO RURAL

PAIS	POBLACION TOTAL (miles pers.)	PIB (U.S.Mill.) (1985)	POBLACION RURAL (miles pers.)	PROYECTOS (y ámbito)	EJECUCION (US)	PERIODO
México	79'327.0	188.564.6	24.043.0	UNORCA (Nacional)	21.000.000	1985-1989
Guatemala	8.681.0	1.123	5.208.6	Representantes Agropecuarios (Nacional)	1.200.000	1984-1989
				Compraventa de tierras (Nacional)	5.600.000	1984-1985
Colombia	27.867.3	31.315	9.129.8	DRI (Nal) PNR (Nal)	364.260.000 601.000.000	1977-1989 1983-1989
Perú	21.791.5	17.286	14.145.9	PRODERM (LOCAL)	13.643.200	1979-1986
Bolivia	7.193.439	2.522	3.578.238	CODETAR (Regional)	2.000.000	1986-1988
Argentina	27.947.4	8.847 (1985)	4.754.5	INTA (Nal) Proyecto Locales (Local)	1.622.172 422.648	1987-1989 1986-1988
Brasil	134.500.0		34.355.0	CAR/SOBRADINHO (Regional)	600.000.	1986-1988

FUENTES: BID, Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1986. (Tema Especial: Desarrollo Agropecuario), Washington; Informes Nacionales, Estudio sobre Descentralización y Participación Campesina, IICA, 1989.



### 3.4 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 hace patente incluso, la contradicción entre la propuesta organizativa y participativa emanada del gobierno constitucional, condensada en la Ley de los Consejos Urbano y Rural (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 de Desarrollo Urbano 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. <sup>18/</sup>

Esta última consideración, referente a los "receptores sociales" de la acción descentralizadora hace necesario insistir en el tema de la heterogeneidad 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

---

<sup>18</sup> 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.



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 sub-región chaqueña de Tarija por su 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 orientaba a centrar la aplicación de los recursos en la diversificación agropecuaria y el segundo requería una política de inversiones orientada 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 enlocetado de los principales centros urbanos de la sub-región. 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.

19,

---

19 Carlos Carafa, op. cit., p. 36





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 con la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA) de México y los programas del Fondo 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, surgen inquietudes en torno al alcance social de la apertura y 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 tierras 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 núcleos 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 consideraciones de tipo teórico del estudio.

El tenor de tales consideraciones era el de llamar la atención sobre el desempeño que puede cumplir -y de hecho lo realiza en muchas oportunidades- el Estado, 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 se centra, 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. Estas intervenciones, que buscan fortalecer la organización campesina y su participación en programas de producción, pretenden básicamente 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 macro-nacional. 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.

En este sentido, la gestión de las asociaciones locales tiene pocos alcances fuera de la dinámica organizativa y se hacen apreciables, además, los efectos negativos de las incoherencias entre las políticas macro-económicas y las acciones del desarrollo regional.

Dentro del mismo orden de ideas, 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 (económicas, sociales, políticas) de la población, recursos para la ejecución de obras y proyectos que permitan un fortalecimiento de las estructuras sociales y económicas locales. En esta experiencia, las restricciones 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.

### 3.5 Los recursos para los proyectos descentralizados

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\$ 31.315 millones) lo cual no altera la composición tradicional de la asignación de recursos para estas regiones. <sup>20/</sup>

---

20

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





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.

Estas 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. <sup>21/</sup>

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. <sup>22/</sup> Si bien las normas para la descentralización prevén la co-financiación, aún con asignaciones compensatorias para los municipios más pobres, la magnitud de los desequilibrios requieren cambios estructurales en la composición territorial del gasto público, en beneficio de las regiones más pobres. 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,

---

<sup>21</sup> Contraloría General de la República, Informe Financiero, junio 1988, Bogotá.

<sup>22</sup> Ricardo Silva 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, julio-agosto 1989, p.p 74-79.



uno de cuyos resultados es que estas "regiones de pobres" no cuenten 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).<sup>23/</sup> 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,<sup>24/</sup> se plantean dudas sobre las perspectivas de auto-desarrollo del proyecto.<sup>25/</sup> Si bien se han logrado mejoras en las condiciones de vida y producción de los beneficiarios -en particular de la micro-región de Anta-, los alcances de una acumulación

---

<sup>23</sup> Ver Cesar Pazos, op. cit., p. 92, cuadro No. 14.

<sup>24</sup> Ibidem, en particular p.p. 99 y siguientes, cuadro No. 20, "Situación inicial y actual en el ámbito de trabajo del proyecto".

<sup>25</sup> Ibidem, p. 102.



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 para las contrapartidas, mas centralizados aún en razón de la crisis económica y 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 macro-económica consistente con políticas, estrategias y acciones de fortalecimiento regional y micro-regional.

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

No obstante, a pesar de la importancia que 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 en mayor o menor medida afectadas por el desenvolvimiento del proceso y manejos del endeudamiento externo planteando, eventualmente, contradicciones entre los propósitos del fortalecimiento de las economías inferiores 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.





#### 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La propuesta de la descentralización con participación campesina engloba las áreas temáticas del Estado y sus transformaciones, las relaciones Estado-Sociedad Civil, Estado y modelo de desarrollo, espacio y sociedad, Estado-regiones, Estado-regiones-campesinos, campesinos-poder local. Esta enumeración no agota, de lejos, los problemas que deben abordarse al intentar una aproximación sistemática al análisis de las experiencias, pero permite ubicar los niveles en los cuales corresponde concluir y sugerir acciones dirigidas al mejoramiento de los campesinos como actores sociales, económicos y políticos en el contexto de ALC.

Los niveles serán "Nacional", "Regional", y "Local", y para cada uno de ellos se plantearán conclusiones y recomendaciones referidas a las áreas "político-institucional", "económico-financiera" y "administrativa", en los términos que se explican a continuación. Los estudios nacionales produjeron recomendaciones, dirigidas, en particular, hacia los programas y proyectos analizados; dentro de las mismas se encuentran elementos válidos como recomendaciones para el conjunto de la región, los cuales se han extraído en ese sentido.

Los niveles y áreas propuestos para ordenar las conclusiones y recomendaciones surgidas de los estudios pretenden de facilitar la discusión sobre su



consistencia y pertinencia, así como su socialización entre los distintos públicos hacia los cuales se dirigirían los productos de esta exploración. Los niveles (nacional, regional y local) son fácilmente identificables, si bien es preciso tener en cuenta que, con frecuencia, las conclusiones y recomendaciones son pertinentes para el conjunto de niveles.

En cuanto a las áreas (político-institucional, económico-financiera y administrativa) ocurre igualmente superposiciones. Sin embargo, la orientación para determinar el lugar de una propuesta particular, ha sido la de consignar como "político-institucional" las referidas a las relaciones de poder entre el Estado y las fuerzas económicas y políticas de la sociedad, la planeación y las políticas macroeconómicas y macro sociales. Se incluirán acá las conclusiones y recomendaciones sobre orientaciones para los componentes de capacitación hacia las comunidades y hacia funcionarios, en tanto reflejan concepciones sobre las relaciones Estado-Sociedad.

El área económica-financiera comprenderá las conclusiones y propuestas sobre búsqueda, incorporación y asignación de recursos para los propósitos de las políticas de descentralización y las políticas para la gestión económica del Desarrollo Rural.

Finalmente, dentro del área administrativa se consignarán las referidas a la planeación sectorial, la toma de decisiones y el manejo de los recursos orientados por las áreas político-institucional y económico-financiera.



## CONCLUSIONES

1. Una apreciación general sobre la posición de los países considerados con respecto a la descentralización del Estado, destaca cómo existe un consenso en favor de la misma, como propuesta para hacer más eficiente la atención gubernamental hacia los ciudadanos y responder a las crecientes demandas de la población.
2. El incremento de las demandas ciudadanas resulta de la expansión de fenómenos de "opinión ciudadana" o concientización sobre derechos de los ciudadanos, que ponen en tela de juicio la cantidad y calidad de los servicios del Estado, pero también de la creciente incapacidad del modelo de Estado vigente para ofrecer servicios y garantías a los ciudadanos.
3. La insuficiencia de los recursos y capacidades de los Estados para atender las necesidades de las poblaciones se han hecho particularmente evidentes en los países de ALC, debido a las restricciones de sus bases económicas, al carácter altamente centralizado de tales Estados y a su acción excluyente en términos sociales, sectoriales y territoriales.
4. La acción del Estado hacia las sociedades rurales y los pequeños productores campesinos ha estado orientada más a garantizar su aporte al proceso de acumulación y al fortalecimiento del modelo de desarrollo industrial-urbano que a su fortalecimiento. Este resultado se ha viabilizado parcialmente a causa de la exclusión de la representación de



los intereses de estos sectores en la gestión pública.

5. La acción del Estado hacia las sociedades rurales y los pequeños productores campesinos resulta limitada en sus efectos por la insuficiencia relativa de los recursos asignados para la misma, con respecto a las condiciones de descapitalización de estos núcleos sociales, ocurrida por la vía del intercambio desigual con los demás sectores económicos.
6. Una limitante fundamental par el fortalecimiento de la participación activa de los productores campesinos y demás trabajadores del campo en los procesos de descentralización es su debilidad económica. La superación de la misma constituye una de las motivaciones explícitas de estas políticas de reforma del Estado. No obstante, la mayoría de los "proyectos descentralizadores" está dirigida hacia el logro de una mayor eficiencia en la generación y prestación de servicios públicos y no hacia el fortalecimiento económico de estos sectores sociales.
7. También limitan la acción del Estado hacia estos sectores sociales las deficiencias en la preparación y orientación de los cuadros técnicos que operan en los distintos niveles de la dirección y aplicación de las políticas, programas y proyectos que expresan esta acción del Estado.
8. Las propuestas descentralizadoras en curso, a pesar de contar con un consenso a su favor, corresponden a contenidos disímiles. Sus orígenes en los altos niveles gubernamentales o en las agencias multilaterales,





tienden a otorgarles más el sentido de delegación de funciones administrativas a niveles jerárquicos inferiores dentro del propio Estado (desconcentración y relocalización) que a una redistribución del poder estatal con los distintos sectores de la sociedad civil.

9. La insistencia de transformar el Estado exclusivamente por la vía de la desconcentración y la relocalización de funciones administrativas, preserva el proceso de concentración en la toma de las decisiones centrales sobre las políticas del Estado, en particular las macroeconómicas. Consecuentemente, se preservan también las inconsistencias entre éstas y las intervenciones dirigidas hacia el Desarrollo Rural, cuya "población objeto" se mantiene al margen de las definiciones sobre sus orientaciones, recursos, seguimiento y ejecución.
10. La insuficiencia de la desconcentración y de la relocalización de funciones administrativas dentro de los niveles jerárquicos del Estado como acciones dirigidas a fortalecer el Desarrollo Rural no niega el aporte que las mismas puedan proveer a un mejoramiento de su eficiencia y eficacia para atender las demandas sociales. Sin embargo, no resuelve la necesidad de acceso de los sectores sociales afectados negativamente por la operación del modelo de desarrollo y del Estado asociado al mismo, a las decisiones que afectan su reproducción social, sus condiciones productivas y su representación en la gestión del Estado.
11. Los efectos limitados de los esfuerzos de adecuación del Estado a las nuevas condiciones económicas y sociales, son resultado no solamente de



las restricciones a los recursos aplicados para los mismos y de la imprecisión de sus objetivos (contenidos), sino también de la ausencia de procesos de seguimiento y evaluación cuyos resultados sean tenidos en cuenta en la ejecución de estos esfuerzos.

12. El estudio y evaluación de las distintas experiencias en reformas del Estado (desconcentración, relocalización y descentralización) y en acciones dirigidas al estímulo y desarrollo gestor de las organizaciones campesinas permite conocer sus aspectos comunes (problemas a los cuales se pretende responder, factores inductivos externos, etc.) así como también las peculiaridades de los Estados y de las Sociedades nacionales y regionales, los cuales proporcionan contenidos diferenciados a las experiencias y prácticas cuya aplicación puede ser replicable en distintos contextos. Dentro de estas particularidades se cuenta el surgimiento y consolidación de organizaciones de la sociedad civil capaces de asumir tareas de gestión del Estado en algunos contextos nacionales, las cuales han creado condiciones para el avance efectivo de procesos descentralizadores.

13. Un nivel crítico de inconsistencia entre las políticas macroeconómicas y las políticas sectoriales y subsectoriales, como las de Desarrollo Rural, es el de la administración territorial. Al estar ausente de las políticas macro-económicas un propósito de desarrollo regional, difícilmente se encontrará consistencia en recursos y orientaciones para las políticas dirigidas hacia la "población objeto", particularmente caracterizada por su adscripción espacial. En otras palabras, una



política macro-económica de desarrollo regional configura el marco includible de consistencia entre las políticas macroeconómicas para asignación de recursos y las políticas, programas y proyectos de Desarrollo Rural.

14. Además de las inconsistencias e incoherencias entre las políticas macroeconómicas y las sectoriales y subsectoriales (Desarrollo Rural), expresadas en el manejo y asignación de recursos, existen áreas conflictivas en las relaciones entre los distintos niveles jerárquicos de la administración pública, los cuales afectan el flujo de decisiones y recursos y restringen el alcance de políticas y acciones dirigidas desde los niveles centrales hacia el mejoramiento de la administración en los niveles regionales y locales.
15. Dentro de los problemas generados por las incoherencias entre los niveles de la estructura jerárquica del Estado y entre éstas y las organizaciones de las comunidades, se destacan las diferencias entre los tiempos formales de las instituciones para la planificación y la programación y los tiempos reales de su ejecución. Estas diferencias son más profundas entre las instituciones del Estado y las organizaciones de las comunidades.
16. La existencia de organizaciones de las sociedades rurales y de los campesinos, y su reconocimiento como interlocutores del Estado, contribuyen de manera fundamental a reorientar la acción del Estado, en particular los procesos de reestructuración de sus relaciones con la



sociedad civil.

17. Las regiones, como marco de referencia básico para las sociedades rurales, constituyen un espacio privilegiado para las acciones del Estado dirigidas a fortalecer y densificar las economías nacionales y fortalecer a los productores campesinos en términos sociales, económicos y políticos.
18. Las regiones no constituyen conjuntos homogéneos en términos sociales o económicos, ya que dentro de ellas se configuran diversas condiciones de existir y de producir y de articulación de sus componentes. El propio desarrollo estimula procesos de diferenciación, tanto dentro de los productores campesinos como dentro de los demás sectores sociales, haciendo de las regiones conjuntos económica, social y culturalmente heterogéneos.
19. En el interior de las regiones, la heterogeneidad social tiene un nivel de expresión en el desarrollo de las organizaciones que refleja los intereses de los distintos sectores sociales configurados en su interior. En consecuencia, la apertura del Estado hacia la participación activa de los sectores sociales es apropiada de manera diferenciada, logrando proyectarse en ella con mejores beneficios, las fuerzas regionales más organizadas, que corresponden generalmente a las más poderosas en los contextos locales, desde el punto de vista económico y político. De aquí puede resultar una nueva etapa de exclusión para los sectores más deprivados, en particular de las áreas





rurales.

20. La realización de experiencias en descentralización hace evidentes las particularidades de las formas locales de organización económica, social y política. Dentro de ellas ocupa un lugar destacado la división campo-ciudad en el interior de los espacios de las sociedades rurales, la cual tiende a reproducir, a nivel local, las relaciones de subordinación propias del centralismo nacional.
21. Contribuyen al proceso de fortalecimiento de las organizaciones de los campesinos y demás sectores de trabajadores del campo las acciones sostenidas en capacitación, dirigidas a la identificación de sus intereses propios y a su participación activa dentro de la gestión pública.
22. Los procesos de descentralización - participación tienen un escenario privilegiado en el ámbito de las relaciones políticas. De allí se desprenden dos conclusiones específicas como son: a) su "espacio natural" es la existencia institucional de condiciones democráticas, en las cuales se garanticen las libertades de expresión y organización política de todos los ciudadanos; b) los acuerdos con las distintas fuerzas políticas que actúan en los escenarios de la reforma del Estado son necesarios para garantizar una transición estable hacia el reordenamiento de las relaciones Estado-Sociedad Civil y, en particular, para la incorporación de las organizaciones de los trabajadores del campo en la gestión del Estado.



## RECOMENDACIONES

### Nivel Nacional

#### Area político-institucional

1. Especificar los objetivos que se propone cumplir con la descentralización del Estado, a fin de precisar sus contenidos, orientar el diseño de políticas, instrumentos y estrategias coherentes, así como su aplicación y evaluación y la aplicación de ajustes y correcciones en el desarrollo del proyecto descentralizador.
2. La descentralización, comprendida como proceso de redistribución del poder del Estado con la Sociedad Civil organizada, tiene un carácter político, en primera instancia y administrativo en segunda instancia. En esa medida implica: a) voluntad política y compromiso en la dirección del Estado para impulsar las organizaciones sociales como interlocutoras y receptoras del proceso de redistribución del poder y b) impulsar acuerdos políticos con todos los sectores involucrados en el proceso, a fin de garantizar su implantación y desarrollo efectivos.
3. La descentralización y en general las reformas del Estado, se plantean como propósitos para su adecuación a las nuevas condiciones internacionales y nacionales de la producción y de las relaciones



sociales, pero también como conjuntos de estrategias y procedimientos que han de conducir a su "redimensionamiento" y simplificación, con efectos directos en la reducción de sus costos. No obstante, la práctica de procesos efectivos de incorporar en la gestión pública a las organizaciones sociales de distintos niveles (inclusive territoriales) implica la consecución y asignación de nuevos recursos fiscales, a los cuales puede contribuir de manera significativa la Cooperación Internacional, así como la renegociación del endeudamiento externo y de los términos del Comercio Internacional.

4. Cada proceso a seguir dentro de la reforma del Estado y en particular en la descentralización, está condicionado en su desarrollo no solamente por factores externos sino también por las particularidades nacionales de las sociedades. Por esta razón es preciso lograr el seguimiento y la evaluación social y política de estos procesos, cuyos resultados permitirán trascender las recomendaciones de índole general, ampliamente conocidas por los planificadores sociales y los cuadros y promotores de las organizaciones políticas y sociales.
5. Dadas las restricciones que afectan el desarrollo de las organizaciones sociales que participan y participarían en los procesos de descentralización es necesario establecer mecanismos centralizados para el seguimiento y la evaluación de estos procesos, para ser transferidos a los niveles y espacios de ejecución de esta política.
6. Compete a los niveles centrales de la planificación, en primera



instancia, el diseño de políticas, instrumentos y procedimientos consistentes entre los niveles macro social y micro social, así como también entre el nivel macro-económico y los ámbitos sectoriales y sub-sectoriales.

7. El carácter estructural de los desequilibrios regionales que afectan a las comunidades campesinas hace necesaria la aplicación de políticas de desarrollo regional, como marco necesario para las políticas de descentralización con participación campesina.
8. La planificación del Desarrollo Rural ha de tener como objeto privilegiado el marco de referencia espacial básico de las sociedades rurales, la región o la micro-región (en el caso de los países andinos, particularmente) y reconocer las articulaciones sociales, económicas, políticas y culturales que operan en su interior y hacia el exterior, así como sus dinámicas.
9. Los programas y proyectos de Desarrollo Rural (tipo DRI, PRODERM) pueden lograr éxitos importantes en sus objetivos de transferencia tecnológica, incremento de la productividad, etc., pero no aseguran la retención de excedentes en la región (micro-región, distrito) si no están articulados con políticas de carácter macroeconómico que posibiliten el desarrollo y acumulación internos.
10. Una descentralización efectiva de la planificación del Desarrollo Rural exige el fortalecimiento de las organizaciones de campesinos y demás





trabajadores del campo como actores centrales en la redistribución del poder. De lo contrario, el proceso tenderá a la desconcentración y relocalización de funciones y decisiones, las cuales son complemento indispensable pero no reemplazo de la descentralización.

11. Otorgar mayor énfasis a los aspectos económicos de la descentralización. Para ello es necesario redefinir las orientaciones del desarrollo nacional expresadas en políticas macro-económicas que tiendan a fortalecer las capitales y regiones centrales a costa de las periferias.
12. Difundir e internalizar entre la población la importancia y alcances del proceso descentralizador-participativo como estrategia para fortalecer su desarrollo.
13. Asignar recursos adecuados para una capacitación intensa en los objetivos y métodos para la descentralización participativa, dirigida hacia las comunidades campesinas y los funcionarios y técnicos de las agencias estatales.
14. Dirigir recursos técnicos y financieros al rescate y reforzamiento de las bases culturales y organizativas de las comunidades campesinas.
15. Inducir en el aparato burocrático un cambio de actitud que sustente la orientación y manejo descentralizados y reforzar su capacidad técnica y administrativa a través de:



- Capacitación permanente al personal técnico y administrativo en los aspectos propios de la gestión regional y local.
  - Asistencia técnica y asesoramiento para la formulación, programación, ejecución y evaluación de sus actividades.
16. Implementar medidas político-institucionales que sirvan de apoyo a un sistema de capacitación de los cuadros técnicos y directivos en términos de favorecer el desarrollo de disposiciones y hábitos compatibles con las necesidades de programas orientados por principios de intergración, descentralización y participación.
  17. Desarrollar modelos de planeación que superen efectivamente las limitaciones que produce el enfoque sectorial.
  18. La capacitación de los técnicos 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.



### Area económico-financiera

1. Los procesos de descentralización requieren asignaciones de recursos, no solamente para el financiamiento de los programas y proyectos del desarrollo, sino también para construir la capacidad de gestión de las comunidades. Es preciso fortalecer las instancias regionales y locales desde el punto de vista técnico y administrativo, garantizando el flujo adecuado y oportuno de los recursos.
2. Tener en cuenta la necesidad de fortalecer la base económica de los campesinos para potenciar su participación. El acceso a la tierra y en general a los recursos productivos constituye un propósito, pero también debe considerarse como una base para hacer efectiva su situación de igualdad.
3. Expandir las áreas de la descentralización a la gestión productiva y económica en general, ampliando la influencia de los municipios y localidades en los asuntos agrarios y no restringirla a los servicios básicos de salud, educación e infraestructuras.
4. Los recursos técnicos y económicos de la Cooperación Internacional pueden constituir un apoyo significativo para el fortalecimiento de los procesos de descentralización y participación, siempre y cuando converjan dentro de orientaciones coherentes con las políticas



nacionales al respecto.

5. Impulsar la desconcentración en lo tocante al aspecto financiero, incrementando la autonomía de los niveles regionales/estatales.

### Nivel Regional

#### Area político-institucional

1. Reforzar el tratamiento de la problemática rural en el contexto integral de la realidad regional.
2. Adoptar medidas que impidan reproducir a nivel regional las relaciones de subordinación propias del centralismo nacional.
3. Establecer estrategias y políticas específicas que orienten el desarrollo micro-regional de acuerdo con los objetivos regionales.

#### Area Administrativa

Establecer canales y procedimientos que aseguren adecuados niveles de coordinación entre las instancias gubernamentales regionales y las instancias locales.





## Nivel local

### Area politico-institucional

1. Establecer una base de sustentación informal que favorezca el aumento del poder de negociación de las agencias coordinadoras y de los cuadros locales, de modo que pueda ser aplicada cuando las fuerzas del poder local pretendan impedir o desviar las acciones descentralizadoras.
2. Establecer directrices y orientaciones sistemáticas para los agentes de los órganos gubernamentales, referentes a su papel estrictamente "estimulador", respetuoso de la participación de las organizaciones comunitarias en los procesos de gestión a nivel local.

### Area Administrativa

1. Adoptar medidas que aseguren una real y efectiva recepción de funciones y recursos desde los niveles central y regional.
2. Establecer canales y procedimientos complementarios a los que se fijan en los niveles central y regional para asegurar adecuados niveles de comunicación y coordinación con ellos.
3. Elaborar cronogramas de trabajo que, además de incluir criterios de



flexibilidad, den cuenta de manera realista, de los tiempos necesarios a las comunidades para la realización de las actividades previstas, reconociendo las especificidades de los tiempos de la práctica en relación con los tiempos formales de las instituciones.



## 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, Héctor, 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 Comparatif 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 Janvry, Alain, et a., "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, OPESA, 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.

Piñeiro, 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 D., "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















