

CAPÍTULO 2

Un repaso al debate: participación popular, descentralización y relaciones de poder

El debate entre tendencias centralizadoras y descentralizadoras en América Latina ha ocupado un lugar en la historia desde su independencia, principalmente bajo la forma de guerras civiles entre federalistas y unitarios (Boisier, 1990: 29). Sin embargo, este debate fue incluido en la agenda de Estado de la mayoría de los países solamente a principios de los 1990s.¹ Es posible interpretar la aplicación de políticas descentralizadoras como el principal precursor de las transformaciones más recientes de las relaciones entre Estado y sociedad, porque éstas implican un proceso de transferencia de poder (responsabilidades, recursos y capacidades de decisión) desde el centro político y económico dominado por grupos especializados hacia las periferias donde participa una amplia base de actores locales.

El término “descentralización” adquiere diferentes significados en la teoría y en la práctica y denota principios similares, pero de características muy diferentes en el ámbito mundial.² En

-
- 1 Willis (1999: 9) informa que, hasta 1999, sólo la República Dominicana y Panamá no habían aplicado ningún tipo de reforma descentralizadora.
 - 2 De acuerdo con Rondinelli (1989: 77-78), el término descentralización puede tomar cuatro formas principales: 1) privatización y desregulación, que implica la toma de provisiones para que organizaciones voluntarias y negocios privados se conviertan en proveedores de servicios. 2) delegación, que consiste en pasar la responsabilidad de la producción de bienes y oferta

esta publicación, el término descentralización implica la devolución de poder político, administrativo y económico desde el Estado central hacia unidades territoriales menores (departamentos y municipios). Por tanto, es entendido como un proceso de democratización o “descentralización democrática” intrínsecamente ligado a la participación que envuelve la distribución de los poderes de decisión.

2.1. Los debates entorno a la participación popular y la descentralización

A partir de los años 1950s, la literatura sobre descentralización y participación popular emergió de manera creciente tanto en los ámbitos académicos como en el de implementación de políticas de desarrollo. De ella es posible identificar los siguientes cinco debates substanciales. El primero se refiere a las fuerzas impulsoras de estos procesos y si es que ellas responden a legítimas demandas de base por empoderarse³ y autodeterminarse o si

de servicios a grupos de interés específicos tales como cooperativas o sindicatos, incluso corporaciones públicas. 3) devolución de algún grado de autonomía e independencia a los gobiernos locales percibidos claramente como un nivel separado con ejercicio de poder sobre determinados límites geográficos. 4) desconcentración de la provisión de servicios desde los gobiernos hacia redes conectadas de proveedores. Otros autores clasifican los procesos de descentralización de acuerdo a la unidad sub-nacional involucrada (ej. Treisman: 2000: 3) o a si ésta es funcional, territorial o política (Boisier, 1995). Crook and Sturla (2001:2) mencionan que desde mediados de los 1980s, las reformas descentralizadoras han sido introducidas por regímenes estatales de distintas tendencias a nivel mundial.

- 3) PADEM (2000: 9 -12) señala que el concepto de empoderamiento emergió desde los movimientos de mujeres como una estrategia política para cuestionar las estructuras de poder e incluye al menos los siguientes aspectos cotidianos de la vida: personal, social, político - jurídico, cultural y económico. El objetivo es el de incrementar la participación en los niveles de toma de decisión para la transformación política.

responden a políticas de desarrollo impuestas verticalmente por el Estado y agencias internacionales. El segundo debate cuestiona si los resultados de los procesos de descentralización convergen efectivamente en la desconcentración de beneficios sobre recursos naturales, financieros y económicos o si, por el contrario, promueven la concentración de estos beneficios en pocas manos a nivel nacional y también mundial. El tercer debate se concentra en la medida en la que los gobiernos deberían centralizar nuevamente algunas atribuciones para promover procesos de desarrollo más igualitarios y para mejorar su capacidad de gobernar o, por el contrario, si los gobiernos deberían profundizar procesos de descentralización otorgando mayor autonomía a los gobiernos locales. Un cuarto y más reciente debate cuestiona si en realidad el desarrollo requiere de políticas de descentralización. El último debate es el más substanciado por estudios empíricos y cuestiona si los procesos de participación popular y descentralización tienen impacto en la eliminación de desigualdades sociales y políticas en el ámbito local o si, por el contrario, favorecen a las élites locales ampliando las desigualdades existentes.

El presente estudio está inmerso en el último debate. La conexión directa de los primeros cuatro debates, sin embargo, hacen necesaria una breve descripción de cada uno.

2.1.1. Las fuerzas impulsoras de la descentralización y la participación popular: empoderamiento vs. instrumentalización

Este debate cuestiona si la descentralización y la participación popular constituyen medios para involucrar a comunidades urbanas y rurales al interior de proyectos y programas concebidos verticalmente o si, por el contrario, son resultado de la lucha de movimientos sociales locales por el logro de mayor autonomía y poder. Algunos autores consideran esta discusión como irrelevante pues, en todo caso, la gran mayoría de los países se encuentran inmersos en estos procesos en diferentes grados. Sin embargo,

otros autores enfatizan la continua relevancia del debate debido a que la concepción inicial, ya sea como imposición vertical o como demanda de abajo hacia arriba, se traduce en regulaciones, normas y prácticas que delimitan el grado de involucramiento de la población.⁴

Coraggio (1997: 9) identifica las hipótesis anteriormente mencionadas como la propuesta neo-liberal y la propuesta democrática. Por un lado, la propuesta neo-liberal enfatizaría el eje económico de la privatización y los programas de desregulación. La descentralización serviría para aplicar de manera más eficiente los proyectos de desarrollo desde arriba, introduciendo a las comunidades tradicionales en el proceso de modernización donde las reglas universalizadoras precederían a las prácticas tradicionales. De acuerdo con Coraggio, los fondos financieros internacionales promueven el diseño y la implementación de políticas descentralizadoras a través de la deuda externa, imposición de políticas de ajuste y reformas de Estado. Por otro lado, la propuesta democratizadora formula una re-definición explícita de Estado y de sus funciones, enfatizando el eje político. Las metas de esta propuesta serían el incremento de la capacidad en la toma de decisiones, mejora del acceso a recursos y, más relevante, la participación en el ejercicio de poder político. La promoción de esta propuesta se atribuye a los movimientos sociales, presiones de “abajo hacia arriba” y el trabajo de activistas políticos en desafío al rol del Estado y sus mecanismos verticales de control.

Rahnema (1995) menciona que los términos “participación” y “participativo” aparecieron ya durante finales de los 1950s como parte de las nuevas dimensiones del desarrollo que incluyen procesos de consulta y el involucramiento activo de la población en

4 Croak and Sturla (2001: 2) señalan que los gobiernos fundamentan diferentes motivos y propósitos para la introducción de reformas descentralizadoras y que los detalles de la estructura y forma del esquema descentralizador plasma estos propósitos en, por ejemplo, cómo funciona el sistema después de su introducción.

los planes de organizaciones de cooperación internacional. El principal argumento enfatiza la continua frustración por los resultados de los proyectos de desarrollo, debido a la falta de participación de la población local en los procesos de planificación y ejecución. Durante finales de los 1970s y 1980s un movimiento creciente en favor de un tipo de desarrollo alternativo introdujo en la agenda internacional la noción de que un desarrollo equitativo y efectivo sería posible solamente si las personas (los llamados beneficiarios) controlaban el proceso por sí mismos, en vez del gobierno o expertos de organizaciones no gubernamentales (Crook y Sturla, 2001: 8). El principio de los años 1990s vio el “enfoque participativo” consolidado como un instrumento de desarrollo en la Conferencia de Medio Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro en 1992 (FAO, 1994).⁵

Desde entonces, los procesos participativos como herramienta para el empoderamiento y un medio de solidaridad social y autoconfianza, se habrían difundido como instrumento para promover mayor eficiencia en la provisión de servicios, canalización de mayores fondos e inclusión del sector privado en proyectos de desarrollo (Rahnema, 1995: 22; De Wit 2000: 17).⁶ Cuando las políticas y los mecanismos descentralizadores promueven mayor participación, se asume una identificación más cercana de la población con el gobierno así como mayor facilidad de ejercer influencia.

5 La “Carta del Campesino”, aprobada en la Conferencia Mundial sobre Desarrollo Rural y Reforma Agraria en 1979 ya había realzado la importancia de la participación a tiempo de recomendar la descentralización del proceso de toma de decisiones. Varios gobiernos adoptaron el enfoque participativo formalmente en 1991 con la aprobación en la conferencia de la FAO sobre Plan de Acción sobre Participación Popular en el Desarrollo Rural y en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (FAO, 1994).

6 Al respecto, Mosse (2001: 37) sugiere que incluso el término “empoderamiento” actúa como una palabra de moda o cliché vacío de su significado radical y contestatario. Henkel y Stirrat (2001: 178) sugieren que “lo que la nueva ortodoxia audazmente llama ‘empoderamiento’ podría ser en efecto muy similar a los que Michel Foucauld llama ‘sometimiento’.”

Sin embargo, incluso en este contexto el término participación es entendido, negociado y utilizado bajo diferentes significados. Por ejemplo, Nelson (1987: 104) menciona que entre regímenes totalitarios, el término evoca paradas, demostraciones y otros. Participación en el marco de una descentralización democrática se reduce muchas veces a elecciones regulares de autoridades locales. Para algunos autores tales como Kant Singhal (2002: 245) incluso actividades de información y consulta constituyen parte de una pseudo-participación mientras que solamente cooperación y control comunitario conlleva el cambio de las estructuras de poder que puede ser categorizado como participación genuina. O, como Stavenhagen (1971: 336) expresa, el supuesto de que programas de desarrollo comunales operan con menor éxito solamente porque no logran movilizar la participación comunal, ignoran los patrones de dominación y las estructuras de poder y, en muchos casos, contribuyen a perpetuar las inequidades existentes.

Como concluye uno de los estudios del Banco Mundial (1999: 32), en la práctica “La democracia local no es, por tanto, un forum para la toma de decisiones masivas en todos los asuntos de política pública. Más bien, provee un mecanismo para los grupos de interés para alcanzar decisiones políticas sin recurrir a conflictos abiertos” (t.p.).

La discusión presentada es relevante en la medida en que los estados deciden, a través de sus políticas y regulaciones, si generar espacios y mecanismos de articulación con actores locales solamente para expandir las mismas prácticas de gobierno o para efectivamente redistribuir poder entre aquellos excluidos. Pero los resultados de la descentralización y la participación popular dependen no solamente de su diseño e implementación. Los significados diferentes que las personas les asignan, incluso sin hacer referencia explícita a ello, encuentran expresión en los espacios locales. Por ejemplo, Oyugi (2000: 12) llama la atención a las visiones conflictivas de “participación” entre ciudadanos y administradores. Los ciudadanos, dadas ciertas condiciones, podrían

aspirar a participar e influenciar acciones gubernamentales. En contraste, los administradores utilizarían la participación de los ciudadanos para conseguir los fines de su administración y, por tanto, disminuir el potencial de una participación significativa. Al respecto, Cooke y Kothari (2001: 14-15) advierten sobre el potencial tiránico de la participación, no sólo porque el uso extendido de métodos de diagnóstico y planificación participativa simplifican la naturaleza de las relaciones de poder sino por el simple hecho de que la inclusión de personas como participantes es en sí mismo un ejercicio de poder y control sobre los individuos. La predominancia de profesionales y técnicos en la dirección de proyectos de desarrollo y políticas de intervención bajo procesos participativos, les confiere poder y control.

Es posible concluir, entonces, que las fuerzas y propósitos de los gobiernos en el diseño y aplicación de programas de descentralización y participación merecen ser discutidos porque ellos influyen en su implementación y práctica. Tanto los motivos detrás de la implementación como su apropiación y transformación por parte de los actores locales se reflejan posteriormente en las relaciones entre los implementadores (autoridades locales, técnicos) y las comunidades en formas de cooperación, competencia, subordinación o conflicto.

2.1.2. Globalización y localización

Algunos autores contraponen el término descentralización con el de globalización, aduciendo su efecto contrario a la concentración de recursos y poder al delegar poder al pueblo. Por el contrario, para otros autores, la descentralización es parte de los procesos de globalización porque tiende a la deconstrucción del Estado-nación y sus organizaciones centralistas (Work, 2001: 29; PADEM, 2000).

En el primer caso, algunos autores señalan que las intervenciones descentralizadoras, ya sean territoriales, administrativas y/o políticas, favorecen los escalones más bajos como unidades

autónomas de gobierno a través de medidas legales, administrativas y de estructura financiera. Otros autores, por otro lado, argumentan que las medidas descentralizadoras aceleran el proceso de globalización. Tres razones apoyan este último argumento. Primero, la descentralización abriría espacios para que grandes capitales internacionales ingresen en los espacios locales a través de la oferta de servicios e intervención en la producción local. Litwack, *et al* (1998: 2) señala también que, como parte del apoyo de las agencias internacionales hacia los programas de descentralización, servicios de crédito fluyen directamente hacia unidades territoriales menores (departamentos, municipios). Estos tendrían o no la capacidad de re-pago pero, en todo caso, poseen menos capacidad de maniobra que los gobiernos nacionales. De esta manera, los espacios locales de gobierno se verían inmersos en el sistema financiero mundial.

Segundo, la globalización de valores culturales y organizaciones tendría lugar a través de la homogeneización cultural y prácticas políticas en espacios locales (por ejemplo, a través de las antes inexistentes, representaciones político partidarias). Sin embargo, muchos autores argumentan que los temores de que la globalización elimine las diferencias culturales, económicas y políticas en el ámbito local no se han hecho realidad. En vez, Wimmer (2001: 438-9, 2001: 216) apunta a señalar un proceso de creolización e hibridación que crearía una nueva serie de patrones de respuestas nacionales, regionales y locales.

Tercero, la descentralización proveería una estrategia para los proyectos neoliberales de globalización del principio de trasladar las obligaciones desde el Estado hacia la población y, por tanto, hacerla responsable de su propia situación. Este aspecto ha sido criticado generalmente por aquellos que argumentan que los menos aventajados (por ejemplo los segmentos más pobres o los pequeños productores) carecen de toda posibilidad de desafiar a las fuerzas económicas globales e incluso a su propia condición de pobreza (ver por ejemplo Roberts, 2001 y Arocena, 1991: 63).

El papel de las ONG y de los donantes internacionales como agentes del desarrollo constituyen una parte inextricable del debate sobre globalización y localización, pues ellos han sido los principales promotores de diversas acciones descentralizadoras.⁷ La capacidad de las ONG de fortalecer las capacidades organizacionales de las comunidades se caracteriza particularmente por su legitimidad en el ámbito local debida en gran parte a su resistencia durante los regímenes militares; por su capacidad de conectar grupos pobres y marginales con un círculo amplio de aliados; por su capacidad de absorber costos que implica la acción política y organizativa y por su potencial de refuerzo de la autoestima y eficacia de los grupos más pobres (Jhonson, 2001: 15; Veltmeyer *et al*, 1997: 165; FAO, 1994: 14). Sin embargo, la dependencia de recursos internacionales constituye el talón de Aquiles de las ONG, pues “ellos deben persuadir a sus asociados que un proceso particular es adecuado para ellos, incómodamente concientes de que esto simplemente es así porque la tendencia de la donación de fondos ha cambiado” (Lehmann y Bebbington, 1998: 265). Como resultado, las ONG cooperarían de manera creciente con las instituciones oficiales del desarrollo las que, a su vez, adoptan algunas de las prácticas de las ONG, de manera que estas últimas son vistas cada vez menos como opciones “alternativas” y más como otros actores dentro de las tendencias generales (Roberts, 2001: 13; Veltmeyer *et al*, 1997: 165-172; Rahnema, 1995: 25; Lehmann y Bebbington, 1998: 268)⁸.

7 Datos del Banco Mundial (1999) provistos por Weinberger (2000: 3) señalan que en 1994, la mitad de todos los proyectos financiados por esta organización involucraba la participación de ONGs; este número se incrementó en un 6% entre 1973 y 1988. Para el año 2000, más del 15% de la cooperación al desarrollo se canalizaba a través de ONGs.

8 Para un análisis profundo del papel de las ONGs en el desarrollo de América Latina, ver el estudio de Lehman y Bebbington (1998). Estos autores sostienen que algunas ONGs experimentan una crisis de legitimidad, sobrevivencia financiera e ideología debido en parte a que los aparatos estatales han asumido o re-capturado su papel en el desarrollo.

Las agencias donantes, trabajan activamente en la globalización de “valores democráticos” tales como la representación multipartidaria, respeto y aplicación de los derechos humanos y de la ley, eficiencia y transparencia de gobierno, libertad de expresión y equidad. Este proyecto, cuando se adiciona a la necesidad de implementar ayuda para el desarrollo de manera más eficiente y efectiva, contribuye a hacer de la descentralización con participación popular una alternativa a través de la cual los actores podrán influenciar y compartir el control sobre decisiones y recursos que afectan sus propias vidas⁹.

De la anterior discusión, es posible afirmar que las fuerzas que promueven tanto la globalización como las autonomías locales no son opuestas, sino que forman parte de los mismos procesos a nivel global: la democratización y las economías con orientación de mercado. Sin embargo, muchos autores conceden que estos procesos favorecen la predominancia de fuerzas globales tales como la apertura de mercados y la privatización, frecuentemente identificados como contrarios a los intereses de los actores locales.¹⁰

9 Weinberger (2000: 1) señala que la publicación de “Declaración de las políticas para la Cooperación en Desarrollo en los 1990s” por la Organización Económica para la Cooperación en Desarrollo (OECD) en diciembre de 1989 marcó un nuevo énfasis en la participación ciudadana como prerequisite para el desarrollo.

10 Por ejemplo, Hines (2000: 5) argumenta que la apertura de espacios a los mercados globales va en contra de los productores locales porque un rango competitivo de fuentes externas proveen los mercados. Además, procesos de globalización reducen las barreras de comercio e inversiones y en el proceso también se reduce el control democrático de los Estados nación y sus comunidades sobre asuntos económicos. Otros autores conectan directamente a la globalización con el neoliberalismo. De la Fuente (2002:6), por ejemplo, enmarca a la globalización como una estrategia para defender y fortalecer a las políticas neoliberales junto con las aperturas comerciales y financieras y la privatización mientras que Veltmeyer et al (1997: 222) relaciona globalización y neoliberalismo con la ausencia de alternativas, proyectos de autoayuda y bolsones de pobreza.

2.1.3. ¿Descentralizar o re-centralizar el Estado?

Movimientos sociales, gobiernos, agencias internacionales de cooperación y ONG coinciden en señalar y promover las ventajas de modelos descentralizados de gobierno, particularmente cuando implican la participación local en la toma de decisiones. Sin embargo, la discusión usualmente emerge al considerar los efectos imprevistos de la descentralización y en qué medida es necesario y recomendable descentralizar los poderes del Estado. La revisión de literatura permite identificar tres consideraciones para la revisión de las transformaciones descentralizadoras: los efectos del mercado, los límites de la gobernabilidad y el papel de las élites locales.

El papel creciente de los mercados necesita una redefinición de la estructura y papel de los Estados descentralizados porque los mecanismos de mercado tienden a favorecer a los grupos más competitivos y a la producción de sistemas, dejando a un lado a los productores domésticos y especialmente a aquellos que dependen de formas tradicionales de producción (Work, 2001: 25; Roberts, 2001). En el caso específico de América Latina, por ejemplo, Vellinga (1998: 18) considera una “falacia” el sugerir que una economía de mercado no regulado podría funcionar sin la presencia de un Estado poderoso, aunque esto suene a paradoja. Por su parte, Weinberger (2000: 167) sugiere que el potencial de participación como un mecanismo de autoayuda para los más pobres es probablemente sobre estimado, por lo que el Estado tiene un papel importante en la provisión de servicios sociales para los desaventajados. Estos argumentos señalan la importancia de un Estado central fuerte, al menos en la regulación de algunos mecanismos de mercado, a fin de evitar la profundización de la brecha entre aquellos con diferentes capacidades para competir.

Otra preocupación sobre el alcance de la descentralización emerge de estudios de corrupción y gobernabilidad. El estudio de Treisman (2000) ofrece resultados relevantes por el alcance de la muestra. Su estudio sobre los resultados de procesos de

descentralización en 154 países sugiere que Estados con mayor número de eslabones de gobierno tienden a mostrar mayores percepciones de corrupción. El autor arguye que la descentralización no debería ser empujada muy lejos, especialmente en países en desarrollo, porque gobiernos de mayor calidad tienden a presentarse en países con menor población y Estados unitarios, menos eslabones de gobierno, relativamente extensas unidades, una unidad política centralizada y una legislatura central sobre la cual actores regionales no tienen poder de veto.

La captura de poder de parte de las élites locales constituye otra fuerte de preocupación que apunta a la necesidad de intervenciones desde el centro de poder para asegurar resultados equitativos y evitar la consolidación de las élites locales tradicionales sin ningún interés en la distribución de poder (Crook y Sturla, 2001: 4; Crook y Manor, 1998: 302; Schönwalder, 1997: 754; Jhonson, 2001: 19; Jütting *et al*, 2004: 21). Incluso aquellos quienes argumentan que un diseño instrumental adecuado (ej: organizaciones, regulaciones y normas) ofrecen suficientes garantías para que las políticas descentralizadoras favorezcan a los más pobres, reconocen que las élites locales frecuentemente concentran las posiciones de liderazgo, lo que en palabras de Litvack *et al* (1998: 7, t.p.): “podría resultar en el secuestro de recursos al menos que condiciones de transparencia y responsabilidad sean impuestas de alguna manera”. Estos autores apoyan la idea de que el gobierno central necesita mostrar preocupación en asuntos de equidad y proteger a los pobres para que la descentralización produzca resultados que no sean mayores desigualdades y concentración de recursos.

En contraste, otros estudios argumentan por una mayor devolución de poder a los gobiernos locales. Por ejemplo, Balogun (2000: 166) revela que reformas descentralizadoras controladas estrechamente por los gobiernos centrales tienden a consolidar los poderes centrales a expensas de la periferia. Oyugi (2000: 13-17), señala que los gobiernos locales pierden su voz e iniciativa en los procesos de gobierno cuando dependen del centro para la

obtención de recursos requeridos para sus propias operaciones e incluso su existencia.

Considerando que incluso los países de ingeniería más descentralizada no excluyen atribuciones a los gobiernos centrales, la pregunta constituye en cómo alcanzar un balance entre la descentralización y la necesidad de intervenciones del Estado. Algunas propuestas argumentan un enfoque por sectores. Por ejemplo, el Banco Mundial (1999: 22) señala que el descentralizar la educación a nivel de comunidades muestra un impacto positivo en la calidad de educación, pero por otro lado, el mismo informe sugiere que la privatización de servicios de salud o mantenimiento de caminos sería más favorable que descentralizarlos: “En realidad, una de las formas más efectivas de descentralización de los cuidados en salud es otorgar poder al paciente a través del cambio de enfoque de los fondos de gobierno...permitiendo entonces a los pacientes el elegir donde quieren buscar tratamiento”. Para otros (Hadenius, 2003: 4; Work, 2001: 25 y Lambright, 2003: 430), el mejor enfoque sería el crear una dinámica equilibrada entre los gobiernos centrales y locales donde los primeros establecerían incentivos y “reglas de juego” a tiempo de fomentar una dinámica política y administrativa independiente a nivel local. No obstante la gran cantidad de argumentos en favor y en contra de la re-centralización, poco ha sido desarrollado en la propuesta de medidas específicas.

2.1.4. ¿Es la descentralización necesaria para el desarrollo?

El siguiente debate desafía la relación entre la aplicación de políticas descentralizadoras y el impulso al desarrollo. Varios autores (ej. Blair 2000: 25; Jhonson, 2001) enfatizan que pese a la alta prioridad dada al alivio a la pobreza tanto por la cooperación internacional como por los gobiernos nacionales, los resultados de la descentralización producen pocos o ningún cambio. En sus estudios comparativos en algunos países de África, Asia y América Latina, Crook y Strula (2001) concluyen que respuestas sensibles

a las necesidades de los más pobres en el marco de intervenciones descentralizadoras en países en desarrollo ocurren raramente. Estas respuestas están determinadas principalmente por las políticas de las relaciones central-locales y el compromiso de los gobiernos nacionales o de los partidos políticos por promover el interés de los pobres en el ámbito local. Más allá de ello, ellos distinguen los efectos de la descentralización entre su capacidad de respuesta y su efectividad para lograr el desarrollo, debido a que la descentralización puede (o no) responder a las necesidades de la población y contribuir poco al incremento de los niveles de ingreso de la población local, lo que podría representar un resultado a largo plazo.

Iniciativas de gobiernos locales democráticos promueven la participación y mayor representación, pero contribuyen poco en la distribución equitativa de beneficios o en la reducción de la pobreza (Blair, 2000: 25). Jhonson (2001: 11) apoya esta visión al afirmar que “donde la descentralización democrática ha mejorado los niveles de participación pública y, en algunos casos, la responsabilidad y transparencia de las acciones gubernamentales, su habilidad para solucionar la desigualdad rural y la pobreza han sido relativamente modestas” y que “revisión de literatura sugiere que incluso las formas más exitosas de descentralización democrática no han sido capaces de superar disparidades económicas y políticas, tanto entre como al interior de las regiones” (t.p.). Oyugi (2000: vii) va más allá al señalar que “la relación causal entre descentralización y desarrollo es indeterminada, porque puede existir descentralización sin desarrollo y viceversa” (t.p.). El hecho de que ambos términos, descentralización y desarrollo, estén sujetos a diversas interpretaciones y definiciones hace todavía más complicada la tarea de establecer relaciones de causalidad.

Algunos investigadores proponen argumentos que establecen una relación más sólida entre descentralización y democracia que entre descentralización y desarrollo (Diamond, 1999: 21). Más allá de ello, Jütting *et al* (2004: 3) concluyen, basados en la

experiencia de 19 países, que la afirmación de algunas agencias donantes y de desarrollo sobre el impacto de la descentralización en la reducción de la pobreza y mayor participación no es clara sino que, al contrario, podría producir efectos contrarios y afirman que: “En algunos de los países más pobres caracterizados por instituciones débiles y conflictos políticos, la descentralización podría empeorar la situación” (t.p.).

La revisión de literatura indica cuatro factores principales que limitan el impacto de políticas descentralizadoras en el apoyo al desarrollo local y, particularmente, a la reducción de la pobreza: problemas en la fase de implementación, falta de receptividad hacia las necesidades de grupos específicos, características de las inversiones y la resistencia de las élites locales. Primero, experiencias en países en desarrollo muestran que los gobiernos locales enfrentan problemas de implementación relacionados a la falta de recursos económicos y humanos y a los patrones informales de la burocracia (ej. interferencia política, corrupción, clientelismo). De acuerdo con De Wit (2000) esta debilidad explica parcialmente que los esfuerzos por reducir la pobreza en muchos casos continúan siendo inefectivos y observa: “cuando los gobiernos locales constituyen los agentes claves para el bienestar de la población en países en desarrollo, constituyen también con frecuencia las instituciones más débiles” (p. 12 t.p.). La alta dependencia de los gobiernos regionales y locales a partidos políticos explica en parte el problema ya que, como pasa en muchos países de América Latina, ellos carecen de programas y acciones sostenidas y coherentes. Lehmann y Bebbington (1998), por ejemplo, mencionan estudios empíricos que muestran repetidamente cómo el público deplora el contraste entre la atención prestada por los partidos políticos en periodos pre-electorales y la falta de interés y apoyo por sus simpatizantes durante los años entre las elecciones.

Segundo, la implementación de acciones descentralizadoras en muchos países no resulta en el apoyo a los intereses de todos los grupos sociales. La descentralización promueve la participación

(y por tanto la democracia), mejora la función de control de los eslabones más bajos del sistema político, refuerza la capacidad del Estado para implementar acciones y tiene el potencial de incrementar su eficacia (Hadenious, 2003: 1). Estos atributos se traducen a veces en respuestas a demandas fundamentales de la población bajo el supuesto de que, al revelarse las necesidades locales, sería posible responder a la mayoría. Sin embargo este no es el caso, particularmente cuando se trata de reclamos étnicos o de género. Mosse (2001: 38) y De Wit (2000) resaltan el carácter consensual de la planificación participativa y su capacidad de obscurecer intereses diversos así como divisiones comunales internas ya sea por composición étnica, de casta, ingresos o edad. Yashar (1997: 13) por ejemplo, señala que entre la población indígena de América Latina, las demandas incluyen, entre otras, el derecho a la autonomía territorial, respeto a los usos y costumbres, formas alternativas de representación política y el derecho a la educación bi-cultural. Lejos de encontrar respuestas de parte de los gobiernos locales, estas demandas sobrepasan su capacidad e incluso cuestionan sus propios términos de existencia.

Tercero, el documento de Jean-Paul Faguet (2000) provee otra explicación convincente para el limitado impacto de la descentralización en la reducción de la pobreza. Faguet estudió el caso de la descentralización en Bolivia que, a su modo de ver, constituye una de las más radicales debido a la escala de cambios en términos de la canalización de recursos y poder político y enfatizó su análisis en los cambios de patrones de inversión pública. Sus resultados muestran que la descentralización cambió la composición de las inversiones porque mientras el gobierno central invierte principalmente en transporte, hidrocarburos, áreas multisectoriales y energía, los gobiernos locales invierten más en educación, desarrollo urbano, agua y saneamiento básico. El autor señala que este cambio de patrones responde directamente a indicadores de necesidades (por ejemplo, inversiones en educación se elevan donde el analfabetismo es mayor) a los cuales los gobiernos locales responden de manera más sensible. Sin embar-

go, cuando se compara con las inversiones previas a la descentralización hechas por los gobiernos centrales, su estudio no detectó ningún cambio de inversiones de parte de los gobiernos locales en el sector de energía y menores inversiones en agricultura, transporte, comunicación, industria y turismo. Aunque el número de municipios que invierten en esos sectores se incrementó para todos estos sectores, excepto agricultura, la concentración de inversiones cayó, pues los municipios pobres necesitan invertir en varios sectores (lo que implica un gran número de proyectos pequeños): “Por lo tanto ellos tienden a invertir en educación y agua potable antes que en agricultura, y en agricultura antes que en transporte o comunicaciones” (Ibíd.: 22). Faguet sugiere que el centro tiende a mostrar ventajas sobre los gobiernos locales en investigación agrícola y extensión de tecnologías, al contrario que en educación, agua potable y saneamiento básico y manejo de aguas, donde los gobiernos locales actúan con mayor eficiencia. Desafortunadamente, este último análisis no fue aplicado para el caso del sector de energía o proyectos generadores de ingresos. Este estudio extenso muestra claramente que los gobiernos locales responden mejor a las necesidades sociales lo que, al mismo tiempo, los limita en costos y capacidad de invertir en proyectos de gran escala, tales como agricultura e infraestructura económica.

Cuarto, la resistencia de las élites locales y centrales a conceder parte de su poder podría explicar en gran parte los obstáculos burocráticos y recursos insuficientes en los ámbitos regionales y locales y podría también explicar el pobre o inexistente impacto de la descentralización en la reducción de la pobreza. En el ámbito local, los grupos de poder conectados a las élites del centro tienden a tomar control de los recursos, ya sea por delegación o a través de elecciones. Algunas veces, estas élites tienden a sabotear o manipular proyectos porque no tienen interés en promover la participación de los más pobres (Schönwälder, 1997; Crook y Sturla, 2001). En la misma línea, Jütting *et al* (2004) concluyen en su estudio que el impacto de la descentralización

en la reducción de la pobreza descansa fuertemente en la capacidad y disposición de los diseñadores de políticas de asegurar un proceso de devolución en favor de los pobres. Las élites locales podrían incluso tener menos disposición que las élites nacionales para asignar recursos gubernamentales hacia los pobres (Blair: 2000: 25). En este sentido, la desconcentración de recursos así como la descentralización democrática podría bien contribuir a la perpetuación de relaciones económicas desiguales.

2.1.5. Los efectos no previstos: profundizando las diferencias en el ámbito local

Un debate relevante, sin duda, lo constituye el impacto de la descentralización en las dinámicas locales. La descentralización es de naturaleza política, pues se refiere al control de los recursos así como a los derechos y posibilidades de representar, ser representado y negociar. Por tanto, se relaciona también con las condiciones históricas de grupos específicos y la delegación y la reconfiguración de relaciones de poder.

Los promotores de la descentralización argumentan su potencial para facilitar a los ciudadanos y ciudadanas derechos iguales a participar y ejercer influencia sobre el uso de fondos públicos locales. Hadenious (2003: 1), lo expresa de la siguiente manera: “La descentralización puede crear un sistema político más abierto de modo que implica una división de poderes en la sociedad y la existencia de varios canales de representación y distribución de poder. Esto contrarresta la monopolización de poder por ciertos grupos elitarios, comúnmente consecuencia de estructuras políticas y administrativas centralizadas” (t.p). Sin embargo, varios autores han expresado su preocupación respecto a si la descentralización contribuye a la perpetuación de relaciones de poder existentes así como de las desigualdades sociales, económicas y regionales (ver Schönwälder, 1997: 760; Hadenious, 2003: 3; Arocena, 1991: 63; Balogun, 2000: 170, Crook y Sturla, 2001: 4; Blair, 2000: 25). Por ejemplo, Jhonson (2001: 13) resalta los

numerosos estudios que señalan que la descentralización “podría simplemente empoderar a las élites locales y, peor aún, perpetuar la pobreza y desigualdad existente. El que la introducción de principios democráticos, por sí mismos, superarían los factores históricos y culturales que perpetúan las desigualdades políticas es un tanto dudoso” (t.p).

Los mecanismos principales de retención de poder podrían tomar la forma de cooptación política de movimientos populares, corrupción y patronaje. Estos mecanismos perpetuarían el control de los patrones locales o élites políticas sobre recursos materiales así como sobre la representación y alianzas necesarias para que la descentralización se consolide ya sea en cuerpos elegidos democráticamente como en la ejecución de proyectos. Adicionalmente, grupos sociales inmersos en modelos occidentales de organización y con mejores ventajas comparativas (por ejemplo mejores posibilidades económicas, inserción al mercado, status social) podrían tener mayores ventajas y reafirmar sus posiciones mejor que aquellos que no cuentan con los mismos “repertorios culturales”¹¹ y condiciones económicas (ver Wimmer, 2001; Long, 2001 y Canciani, 1990 mencionado por Escobar en 1995). Para las mujeres, la superación de su posición en la sociedad sería todavía más difícil pues el estatus de muchas tiende a derivar de su relación con un varón, sea éste su padre o esposo. La labor doméstica, bajo la cual muchas mujeres se ven clasificadas, es vista solamente como una pseudo-ocupación, no es definida contractualmente y no es reclutada a través del mercado laboral (Scott, 1996: 127).

En resumen, esta sección muestra que los términos “descentralización” y “participación” adquieren diferentes significados, crean diferentes expectativas y resultan en diferentes respuestas dependiendo de las características de la implementación y de las condiciones locales. Este último factor es el de mayor relevancia

11 El término “repertorios culturales” caracteriza a las reservas diferenciadas de componentes culturales relacionados con diferencias en estilos de vida, valores sociales y racionalidades de vida (Long, 2001: 242).

cuando se considera la aplicación de políticas uniformes y distribución equitativa de recursos en diferentes contextos sociales al interior del mismo país. Aquí, señalo un ejemplo referido a la distribución de la tierra. Arispe (1978, citado por Wimmer, 2002: 142-3), relata la historia de dos villas en México que recibieron el mismo monto de tierra, sin embargo sus habitantes se encontraron 40 años después en posiciones totalmente diferentes debido a las implicaciones de sus diferentes composiciones étnicas (mestizos por un lado e indígenas por el otro). Wimmer señala que la posición aventajada de los mestizos después de 40 años fue posible por su acceso directo a la red de poder político y administrativo, mientras que los indígenas accedieron a menores oportunidades educacionales y se encontraron así mismo bajo la intermediación de varios caciques locales. Esta historia tiene similitudes con los impactos registrados en las reformas agrarias de Bolivia y Brasil, como se mostrará en los capítulos siguientes para el caso boliviano. Las evaluaciones de impacto de políticas desde una perspectiva de género también hacen explícitas cómo las diferencias en estatus y posición económica entre hombres y mujeres determinan diferentes resultados de políticas de distribución de recursos (Avilés, 1997).

Debido a la relevancia del estudio, la sección 2.3 examina en detalle los patrones de concentración de poder en América Latina. Como antecedente, la siguiente sección introduce conceptos sobre diferenciación social y poder y revisa algunas características de las relaciones de clase en América Latina.

2.2. Diferenciación social, poder y participación

Uno de los supuestos principales de este estudio es que la diferenciación social es uno de los principales factores que explican los diferentes resultados de políticas descentralizadoras, porque es el resultado dinámico de una continuidad de condiciones históricas, el marco de las acciones sociales y políticas locales y

el campo donde factores externos (por ejemplo, el mercado, la migración y políticas de desarrollo) toman forma. Como Crook y Manor (1998: 302) resumen: "...incluso las instituciones diseñadas de manera más apropiada para la descentralización no pueden funcionar independientemente o incluso en contra de las fuerzas contradictorias emergentes de las estructuras políticas y sociales en las cuales están incrustadas" (t.p).

2.2.1. Poder y diferenciación social

Durante la planificación y ejecución de proyectos y reformas, los actores locales (individuos o grupos) velan por la forma de alcanzar sus propias metas. Estas metas pueden contradecir los intereses de otros actores e incluso los intereses de las propias autoridades encargadas de planificar y ejecutar las intervenciones. Long (2001: 31) argumenta que es importante entender el proceso mediante el cual las intervenciones ingresan en el mundo de los individuos y grupos y cómo éstos internalizan factores externos de manera diferente dado que "más que eliminar pugnas sociales y normativas, las prácticas de intervención tienden a radicalizarlas, introduciendo nuevas discontinuidades¹² y realzando las confrontaciones entre diferentes valores e intereses" (Ibíd.: 41).

Individuos, y particularmente grupos, motivados por diversos intereses desarrollan diferentes estrategias y muestran diferentes capacidades de maniobrar y ejercer poder. Miembros del mismo grupo social comparten similares características que los distinguen de miembros de otros grupos. Sin embargo, la discusión de cómo definir grupos sociales, ya sea por clases sociales o por categorías tales como etnicidad, género y otras identidades está muy lejos de ser consensuada.¹³

12 Las discontinuidades sociales se refieren a las discrepancias en valores, intereses, conocimientos y poder de grupos o individuos (Long, 2001: 243).

13 Ver, por ejemplo, la discusión de Bottero y Kenneth (2003) y Bottero e Irwin (2003) sobre clase, estratificación social y el papel de las categorías sociales tales como clase, raza y género en la diferenciación social.

Este estudio descansa en las apreciaciones de Scott (1996: 1) quien remarca que la estratificación social de una sociedad puede ser directamente definida como su división interna en jerarquías de distintos grupos sociales, cada uno con específicas oportunidades de vida y distintos estilos de vida.¹⁴ Esta definición es intencionalmente amplia, sin embargo al mismo tiempo enfatiza las capacidades similares de los miembros de un grupo de ejercer poder e influenciar sus propias y otras condiciones de vida.

De acuerdo con Long (2001: 71), los individuos no simplemente poseen, acumulan y ejercen poder sencillamente. Long considera el poder como un producto más que un hecho dado porque “constituye el resultado de pugnas y negociaciones complejas sobre la autoridad, el estatus, la reputación y los recursos y necesita del alistamiento de las redes de actores y de sus asociados” (t.p). La concentración de poder en manos de algunos individuos o grupos no necesariamente implica que otros actores no lo ejerzan. Fuertes influencias pueden manejar a los pobres que no tienen poder equivalente al de los funcionarios, sin embargo muchos estudios muestran que los pobres interpretan activamente las reglas y actúan en consecuencia buscando su propio beneficio (ver por ejemplo Long, 2001 y Roberts, 2001). Esto implica que las condiciones estructurales y externas influyen la forma y la capacidad de varios actores de reconfigurar su propia capacidad de maniobra. Precisamente como una fuerza externa, las intervenciones del desarrollo tienden a introducir cambios para influenciar la capacidad de maniobra de grupos determinados a través de, por ejemplo, incrementar el conocimiento o las posibilidades económicas de estos grupos.

14 Esta definición responde a la tradición Weberiana que enfoca la estratificación social desde tres componentes distintos: clase basada en relaciones económicas de mercado, estatus y afiliación en el partido político dominante. Los tres tienen consecuencias en lo que Weber llama “oportunidades de vida”.

2.2.2. ¿Quién participa y por qué?

Como se mencionó en la sección 2.1.5, varios estudios concluyen que los efectos de la descentralización pueden incluir el refuerzo de las posiciones de los grupos locales más poderosos (Jhonson, 2001; Henkel y Stirrat, 2001; Balogun, 2000 y Blair, 2000). Estas observaciones se aplican igualmente a procesos de descentralización democrática acompañada por la participación formal de la población. Para entender las causas es importante referirse a trabajos como el de Milbrath (1965, citado por Nelson en 1987). Según este autor, la participación es orientada hacia metas específicas y, por lo tanto, el pueblo participa si las políticas y programas de gobierno son relevantes a sus intereses y si ellos se perciben así mismos con poder para influenciarlos. Por lo tanto, los grados de educación, estatus e ingresos juegan un papel principal. Un segundo grupo de determinantes estudiados por Milbrath explica que población con mayores periodos de residencia, seguridad sobre su propiedad y no miembros de grupos minoritarios, vale decir la población bien integrada en la comunidad, tiende a ser más activa políticamente. Esto explica no solamente que los grupos marginados participan menos, pero también que “...en la perspectiva del desarrollo, grupos con mayores privilegios usualmente son activos políticamente más temprano que los grupos menos privilegiados” (Nelson, 1987: 107, t.p.).

Otros autores tales como Pearse (1970) apoyan los argumentos de Milbrath al señalar que el desarrollo de sistemas de valores y creencias al interior de grupos discriminados refuerzan su situación. Algunos estudios sobre género, por ejemplo, enfatizan el papel de las restricciones internalizadas de grupos de baja jerarquía en su baja participación e incluso en el ejercicio de sus derechos. Estos términos podrían explicar la falta de respuesta de algunas intervenciones de desarrollo sobre “grupos vulnerables.” Sin duda, prácticas autoritarias y de patronaje refuerzan aún más estas restricciones internalizadas las cuales no son eliminadas por la aplicación formal de normas y regulaciones.

Según Nelson (1987) y Blair (2000), las mujeres y los grupos étnicos minoritarios participan menos y son menos representados en los gobiernos locales. En su estudio comparativo de seis países, Blair señala que la promesa de que una mayor representación llevaría al empoderamiento de ciertos grupos en los gobiernos elegidos democráticamente se hace realidad sólo de manera parcial. En el caso de la representación femenina, él argumenta que cuando no existe un mandato legal en los consejos locales (por ejemplo, a través de cuotas específicas) las mujeres alcanzan muy poco en las elecciones. Su estudio también concluye que el empoderamiento de grupos étnicos minoritarios en el ámbito nacional se concentra solamente en ciertas áreas geográficas.

Uno de los mecanismos principales que reduce la participación de grupos de base puede atribuirse también a la indiscutida y asumida superioridad de profesionales, técnicos y planificadores quienes clasifican, ordenan y categorizan los proyectos y poblaciones meta. Este tema ha sido ampliamente desarrollado por varios autores; entre ellos sobresalen, para el caso de América Latina, Escobar (1995) y Long (2001). Estos autores señalan que la rotulación de procesos determina el acceso a recursos de manera que la población debe ajustarse a los esquemas interpretativos (categorizaciones) para poder avanzar en sus negociaciones con diferentes organizaciones de desarrollo. Formas de planificación, de acuerdo a procedimientos presentados como racionales, crean una jerga que incluye términos tales como “tema”, “agenda”, “sector”, “sub-disciplina” y otros “en formas que la planificación es despolitizada y burocratizada” (Escobar, 1995: 111)¹⁵. Esto explicaría en parte la limitada participación de grupos minoritarios, pues los tecnócratas podrían beneficiarse directamente de las desigualdades de las que son responsables de eliminar con su trabajo. Primero, ya que las prioridades y objetivos de los programas son

15 Para ver más sobre la rotulación como mecanismo para establecer superioridad en los discursos de intervenciones de planificación, consultar también Long (2001: 35).

sujetos a la interpretación de expertos y su adecuación local, estos pueden ser diluidos a través de la manipulación, intencional o no, de los tecnócratas. Segundo, los tecnócratas se benefician a través del estatus que les da su posición de concededores y hacedores del desarrollo. Investigaciones en el campo de los estudios de género ya notaron la naturaleza de la “evaporación” de políticas (de género) que ocurre entre la planificación y la aplicación debido a la resistencia al interior de la burocracia de agencias de desarrollo, lo que traduce asuntos fundamentales en acciones diluidas.

2.3. Diferenciación social y patrones de concentración de poder en América Latina

Debido a la relevancia dada a la diferenciación social en este estudio, esta sección repasa brevemente literatura sobre formación y relaciones de clase en América Latina, con particular énfasis en sociedades rurales. Así mismo, describe los principales patrones de concentración de poder identificados como persistentes en las políticas nacionales de la región.

2.3.1. Trayectorias de diferenciación social

Autores tales como Ferranti *et al* (2003), Mahoney (2003), Vellinga (1998) y Wiarda (1981) presentan sólidos argumentos para explicar las persistentes condiciones de desigualdad en América Latina, como resultado de patrones de colonización y formación de Estados independientes. Una de las instituciones más persistentes e influyentes traídas por los conquistadores españoles tomó la forma de propiedades privadas de gran extensión (haciendas, fincas, estancias) como la base del sistema de organización social y económico. Las haciendas se originaron en las “mercedes reales” y las “encomiendas” otorgadas por la corona española en territorios delimitados (Stavenhagen, 1971: 7; Pearse, 1970: 15). Las primeras, fueron formas de adjudicaciones de

tierra otorgadas a los soldados y aventureros que conquistaron parte del continente. Las últimas fueron concesiones dadas a los llamados encomenderos para que cristianizaran a los nativos, de modo que incluían tanto la tierra como a los nativos que las habitaban. Los encomenderos tenían el derecho de recibir tributo de parte de los nativos pero no adueñarse directamente de sus tierras. Después de algunos años, sin embargo, los encomenderos cambiaron el propósito original de las encomiendas y dividieron la tierra con intereses tanto en herencias como en transacciones de mercado.

La llegada de la independencia no cambió fundamentalmente las estructuras coloniales de poder económico y social. El poder de los criollos, como antes el de los colonizadores españoles, estuvo basado en gran medida en su acceso privilegiado a la tierra (y otros recursos naturales) y en el trabajo de masas de población indígena a través de la región. Poco después de la independencia, la creciente burocracia de los Estados empezó a competir con los miembros del ejército, el clero y grandes propietarios. Aunque los nuevos Estados no lograron eliminar el poder de estos últimos, su poder se consolidó en algunas esferas específicas. Por ejemplo, el clero perdió poder en los asuntos del Estado pero a través de sus misiones de cristianización, ganó derechos indisputables de posesión de tierras y de intervenir sobre política en pueblos pequeños y asuntos de las comunidades nativas. Más allá de ello, el clero contribuyó a la reproducción de estructuras jerárquicas de poder al abrir áreas de colonización para los criollos en tierras bajas y al apoyar su establecimiento y la sujeción indígena. El ejército, por su parte, estuvo no sólo involucrado en la colonización del periodo post-independencia en regiones inhóspitas, sino también en la represión de rebeliones indígenas en otras zonas. Miembros del ejército ganaron derecho propietario de grandes extensiones de terreno como recompensa por sus servicios en la represión de revueltas indígenas o en la disputa frecuente con otras naciones. Para el Siglo XVII, tanto la hacienda y las plantaciones eran los sistemas ordenadores de las estructuras

agrarias en América Latina¹⁶. Estas últimas fueron desarrolladas principalmente en el Caribe y en Brasil, mientras que las primeras dominaron las zonas más densamente pobladas de las tierras altas. Tanto antes como después de la independencia, las haciendas apoyaron las economías coloniales y nacionales, basadas en la explotación de minerales, a través de la provisión de alimento y materiales, particularmente en Bolivia, México y Perú.

Las haciendas descansaban en la mano de obra barata de las comunidades a través del peonaje u obligación de la población nativa de servir con varios días de labores. Pocas comunidades (como los Ayllus en las tierras altas) lograron mantenerse libres de este servicio, pero también ellos y otros pequeños agricultores españoles se relacionaron con las haciendas a través de trabajos ocasionales o periódicos (Stavenhagen: 1971). Los patrones constituyeron la clase dominante sobre los otros grupos comprendidos por trabajadores eventuales y peones. Estos últimos proveían la fuerza de trabajo principal detrás del sistema de intercambio por salarios bajos y sus derechos de cultivar pedazos de terreno o compartir la cosecha. A través de ciclos continuos de adeudamiento, los patrones que proveían alimento y ropa a precios exagerados, subordinaron generaciones de indígenas en las haciendas.

Los sistemas de hacienda, llamados también latifundios, se ordenaron en estructuras jerárquicas, distancia social, autoridad absoluta y el carácter discrecional de la toma de decisiones (Vellinga, 1998: 10). Los patrones monopolizaban la comercialización de los productos e incluso actuaban como intermediarios

16 Según Pearse (1970: 15), la explotación agrícola o “estados” estaba comprendida por varios tipo de empresas como las fundaciones y estancias para la cría de ganado en el Orinoco Superior o Tierra del Fuego, los engenhos o usinas para la producción de azúcar en Campos o el Noreste del Brasil, las plantaciones para la producción de plátano y azúcar en las costas e islas del Caribe o algodón en las costas irrigadas del Perú, las haciendas para la producción de granos y ganado en el altiplano andino y varias formas de fazenda en el Brasil.

entre las comunidades indígenas y el mundo político exterior. Los grandes propietarios históricamente actuaron como la fuerza más anti-democrática en la sociedad y resistieron la democratización, particularmente cuando estuvieron aliados estrechamente al aparato estatal (Potte, 1997). En todas las sociedades post-coloniales de América Latina, grandes propietarios de tierra fuertemente aliados con miembros del Estado a través de relaciones clientelares, apoyaron regímenes políticos a cambio de políticas favorables de tenencia de la tierra. Si bien es cierto que algunos propietarios contaban su riqueza no como resultado de la explotación de la tierra sino de actividades mineras y comerciales, conservaron sus haciendas como símbolo de poder y estatus. Su permanencia periódica o permanente en las principales áreas urbanas les permitía participar en la toma de decisiones políticas y favorecer directamente los intereses de su grupo.

Reformas agrarias tuvieron lugar en el siglo XX en varios países de América Latina, siendo las más radicales las de México (1917), Bolivia (1953) y Cuba (1959). Estas no apuntaron solamente a la redistribución de la tierra de manos de pocos propietarios a un gran número de campesinos y al Estado mismo sino también otorgaron derechos propietarios, poder y estatus a los campesinos. Aunque la redistribución de tierras se dio de manera masiva, la población nativa permaneció discriminada en las estructuras sociales, económicas y políticas debido a que los motivos detrás de su marginalización persistieron: bajo acceso a la educación, bajo acceso a recursos económicos y discriminación debido a su condición como indígenas. Como una muestra de su condición discriminada, los términos “campesino” e “indio” permanecieron como referencia al mismo grupo nativo incluso cuando algunos se convirtieron en comerciantes o emigraron a las ciudades. Esto dio lugar a que varios autores especifiquen el término “campesino” como referido a agricultores de bajo estatus político y económico (ver por ejemplo Landsberger y Hewwitt, 1970: 560 y Havet, 1985: 67).

Incluso después de las reformas agrarias, el estatus inferior del campesino continuó constituyendo el factor predominantemente limitante para el desarrollo y una condición para la falta del apalancamiento político de los campesinos (Pearse, 1970). Para los años 1970s, la posesión de la tierra todavía constituía la fuente principal de riqueza y poder en las economías rurales tradicionales. Kay (1997: 6) afirma que las reformas agrarias resultaron en la modernización del sistema de haciendas más que en su eliminación. Los grandes propietarios dominaron el acceso a recursos tales como agua y crédito, no sólo debido a su riqueza sino, sobre todo, debido a su estatus en la estructura agraria. En aquellas comunidades dominadas por el latifundio tradicional, prácticamente todos dependían del patrón. Funcionarios públicos, incluyendo la policía y el ejército, frecuentemente actuaban en deferencia a los propietarios pues la influencia de éstos en los ámbitos políticos provinciales y nacionales hacía necesaria su buena voluntad para asegurar sus puestos de trabajo. De ellos dependía incluso el funcionamiento y prosperidad de las iglesias y las escuelas. Además muchos se mantuvieron –junto con algunos habitantes urbanos, mercaderes y funcionarios eclesiásticos y seculares– como mediadores comerciales y políticos de las poblaciones campesinas locales (Barracrough y Domike, 1970: 53-54).

El pobre acceso de los campesinos a las nuevas oportunidades abiertas por la incipiente industrialización en las ciudades impulsó a muchos a migrar. Rápidos procesos de urbanización tomaron lugar en América Latina desde la década de 1940. En 1940, la población urbana representaba el 40,2% y en 1990 el 60,7% de la población total (CEPAL, 2004). Al mismo tiempo, la importancia del sector agrícola disminuyó del 44% del valor total de las exportaciones en 1970 al 24% en 1990 (CEPAL, citada por Kay, 1997). El poder de los grandes propietarios tradicionales declinó después de los 1970s y 1980s debido al incremento de los costos de mano de obra, crisis económicas nacionales, la apertura de mercados así como la incapacidad de muchos de ellos

de adaptarse a la nueva orientación exportadora de la agricultura. En algunos casos, los grandes propietarios transformaron sus haciendas en negocios agrícolas, pero muchos de ellos fueron desplazados por empresas más competitivas. Los pequeños propietarios, por su parte, no pudieron acceder a los beneficios de la exportación de productos pues aunque algunos se involucraron en la producción agroindustrial, sectores masivos del campesinado simplemente se sumieron en mayor pobreza. Este proceso varió al interior de las regiones y los países, en parte determinados por la medida en la cual los países lograron desarrollar su agroindustria. Por ejemplo, México y Chile ejemplifican a los países con mayor desarrollo, mientras que países como Bolivia y Perú permanecieron dependientes de la producción agrícola tradicional.

Posteriormente a las reformas agrarias y con la implementación de las llamadas políticas indigenistas y programas agrícolas, el papel de los tecnócratas se incrementó a ritmo constante. Esto constituyó un prerequisite para la modernización como base para la construcción de instituciones (tales como agencias técnicas y de planificación y ejecución nacionales e internacionales), responsables de llevar adelante los procesos de industrialización y urbanización (ver mayores referencias en Escobar, 2002). Indiscutiblemente, las masas de profesionales involucradas en los proyectos de desarrollo y administración de los Estados provinieron de las clases altas y medias con acceso privilegiado a educación. A medida que los recursos fluían desde las agencias internacionales, la presencia de los profesionales blanco-mestizo en las áreas rurales trajo una nueva forma de subordinación del sector campesino. Esta vez, no como resultado del poder de la propiedad de la tierra y el capital, sino del poder del conocimiento especializado. De manera similar, con la consolidación de los procesos democratizadores en la región a mediados de los 1980s, los intereses de los campesinos indígenas se vieron crecientemente representados por tecnócratas o populistas de las clases medias y altas.

Parte del problema podría descansar en la falta de cohesión y conciencia de clase entre los propios campesinos, tema ampliamente desarrollado en los 1970s (ver por ejemplo Landsberger y Hewwitt, 1970 y Hobsbawn, 1973). La falta de cohesión de los campesinos alrededor de intereses comunes ocurre principalmente por dos razones: sus relaciones clientelares con otros grupos tales como comerciantes, partidos políticos y sus propios líderes como por su propia estratificación socio – económica como grupo. Según Kay (1997), el incremento del trabajo temporal en las agroindustrias durante las últimas décadas podría haber profundizado la fractura del movimiento campesino. Entre otros autores, Kay sugiere que los campesinos de América Latina parecen atrapados en un proceso permanente de semi–proletarización y pobreza estructural y que la pobreza de la región se relaciona directamente con los problemas agrarios no resueltos. Kay escribe: “Ni la estrategia de sustitución de importaciones entre los años 1950s y 1970s ni los procesos dirigidos por la deuda y mercados desregulados de los 1980s y 1990s han sido capaces de resolver la cuestión campesina” (1997: 12, t.p.).

Para concluir esta sección resulta pertinente destacar tres aspectos. Primero, la relevancia de los procesos de distribución de la tierra desde tiempos coloniales en la formación de las estructuras socio–económicas rurales, influenciando y siendo influenciados por los poderes políticos y económicos establecidos en los centros urbanos. El latifundismo y el minifundismo, muchas veces consolidados durante reformas agrarias inconclusas, fueron y todavía se mantienen como rasgos característicos de la estructura de la tenencia de la tierra, pero aún más complejas con el incremento del trabajo asalariado temporal tanto en las zonas urbanas como en la agricultura. Estos factores influenciarían la profundización de la diferenciación social y económica entre aquellos que tienen suficiente terreno y capital para establecer actividades agrícolas comerciales, con aquellos con menos recursos o que dependen del trabajo asalariado.

Segundo, la condición de atraso de los indígenas persiste desde la época de la colonia a través de la falta de acceso a la educación y medios técnicos y financieros, relaciones políticas y diferencias en valores y conocimientos con aquellos insertos en procesos de *modernización*. Tercero, en las últimas décadas, la difusión de poder entre un mayor número de actores (políticos y económicos) ha contribuido a la falta de cohesión y capacidad de respuesta de los campesinos. En la arena política, la fractura de los movimientos indígena-campesinos a través de su adherencia a diferentes partidos políticos es evidente mientras que la emergencia de diferentes tipos de grupos dominantes (grandes propietarios, mercaderes, transportistas, contratistas urbanos, entre otros) dificulta la identificación de un polo único de dominación, tal como ocurría en el pasado. En la arena económica, la diferenciación interna estaría profundizando la fractura de los movimientos campesino-indígenas al diversificar sus intereses.

2.3.2. Patrones de concentración de poder: corporativismo, clientelismo y patrimonialismo

Los Estados de América Latina todavía se asocian fuertemente con su legado histórico de prácticas antidemocráticas y excluyentes de corporativismo, clientelismo y patrimonialismo (Schwartzman, 1974: 90; Roberts, 2001:2; Domingo, 2001: 141; Vellinga, 1998). Según Vellinga, los orígenes de estas prácticas datan de los regímenes coloniales dominados por un sistema autoritario y centralista de administración y control. Los criollos habrían preservado este sistema con el fin de proteger sus intereses particulares después de las guerras de independencia. Una pequeña oligarquía de latifundistas, militares y clérigo concentraron poder al dominar la propiedad de la tierra, la mano de obra y el capital y al crear relaciones clientelares con la población nativa. Con el tiempo, el Estado extendió su influencia a través de estructuras corporativistas en combinación con redes clientelares a lo largo y más allá de los propios Estados. Una vez que las economías

de exportación colapsaron en 1929, emergió una nueva estrategia de desarrollo orientada hacia los mercados internos (modelo de sustitución de importaciones). Entonces, nuevas formas de gobiernos populistas emergieron¹⁷, pero mantuvieron sus estructuras jerárquicas y autoritarias. Para entonces, redes clientelares extensas actuaban como mecanismos de control. Una vez que, a su turno, el modelo de sustitución de importaciones colapsó (entre los años 1950s y 1970s) las nuevas alianzas comprendidas por las clases medias, burócratas y tecnócratas optaron por mantener el Estado burocrático y centralista. Este tipo de Estado centralista y paternalista sobrevivió hasta que se produjeron los primeros cambios originados en la crisis económica de los años 1980s y la aplicación de ajustes estructurales. Aún entonces, y pese a radicales cambios económicos y sociales, perduraron los patrones clientelistas, patrimonialistas y corporativistas del antiguo Estado (Vellinga, 1998).

El término “corporativista” involucra cierto grado de autonomía y auto regulación al interior de grupos de interés, sin embargo el Estado garantiza y regula la existencia misma de estos grupos y las relaciones entre ellos. Aunque el término es utilizado en diferentes contextos, se refiere “a la forma como los grupos sociales están organizados y como se relacionan entre ellos y el Estado” (Schwartzman, 1974: 91-104, t.p.). Según Wiarda (1981), el corporativismo se expresó tanto en la izquierda como en la derecha de los regímenes tradicionales y modernos de América Latina.

Un segundo patrón de la política en América Latina es el patrimonialismo. Desde los trabajos de Weber, el patrimonialismo ha sido considerado como una forma tradicional de

17 En este contexto, el término populista se refiere a la doctrina que apoya los derechos y poderes del pueblo en su lucha con las élites privilegiadas. Paradójicamente, esta doctrina es comúnmente personalizada en individuos carismáticos que ejercen su poder al mantener contacto directo y no mediado con masas poco o nada organizadas de seguidores.

dominación (Schwartzman, 1974). Por definición, el poder patrimonial incluye un elemento de tradición, lo que lo hace un tipo de dominación y un elemento de discreción que tiene al menos dos componentes. Primero, la tradición manda que el gobernante o soberano pueda gobernar como le parezca. Segundo, el soberano patrimonial ejerce liderazgo sin ningún control (Ibíd.). Aunque el sistema se asemeja al patriarcado, se diferencia de él porque se apoya menos en la tradición y más en la repartición de los beneficios, en otras palabras, en la distribución de prebendas (Universidad de Oslo, 2003). Algunos autores señalan que el patrimonialismo todavía sobrevive a través del neopatrimonialismo y también a través de la dominación burocrática. El neopatrimonialismo estaría caracterizado por la combinación de la lógica patrimonial con un sistema burocrático formal donde las normas burocráticas y patrimoniales coexisten (Ibíd.).

Los soberanos y patronos patrimonialistas, ya sean personas o grupos, ejercen favoritismo. Aunque el favoritismo apunta a mantener la posición dominante también puede originarse en la desigualdad, la pobreza y la falta de recursos del Estado (Vellinga, 1998: 11). Como Wimmer explica para el caso de los países en desarrollo, el tratamiento equitativo ante la ley, la protección de formas arbitrarias de violencia, la participación política, proyectos de infraestructura y otros, no pueden ser distribuidos igualmente entre toda la población, simplemente porque el Estado no es lo suficientemente fuerte y no tiene los suficientes recursos para hacerlos accesibles para todos. El autor ejemplifica su afirmación señalando que donde es posible construir solamente una carretera o donde la policía no puede establecer puestos bien equipados humanamente en cada barrio de la capital, el favoritismo resuelve el problema: “Esto también permite a las nuevas élites crear grupos de seguidores para asegurarse apoyo político” (Wimmer, 2001: 93, t.p.).

Un tercer patrón persistente en la forma de hacer política en América Latina, y probablemente la forma más extendida, es el

clientelismo¹⁸. Existen al menos dos criterios generales para identificar el clientelismo político. El primero se basa en relaciones informales privadas entre actores de poder y estatus desiguales. Segundo, estas relaciones se traducen en subordinación política de los menos privilegiados a cambio de retribuciones en materiales o servicios¹⁹ (Fox, 1994b: 153; Zaman, 1983: 606; Amsbury: 1979:88). “el clientelismo opera cuando los miembros menos privilegiados de una sociedad son llamados a votar por un candidato para un puesto político a cambio del acceso a recursos que son controlados por el Estado... lo que alternativamente se refiere como universalismo existe cuando los recursos del Estado no nos son distribuidos como favores a ser rogados o canjeados, sino como titulares o poseedores de derechos” (Gay, 2001: 3, t.p.).

El clientelismo también es puesto en práctica cuando puestos de administración pública son asignados a través de redes clientelares (Kurer, 1997) y cuando los partidos políticos controlan a los candidatos quienes deben sus condiciones de tales a la élite partidaria más que a sus votantes (Jackisch, 1998). Por tanto, los patrones no necesariamente establecen sus redes clientelares utilizando sus propios recursos económicos o sociales, sino, más bien, su poder deriva del acceso a los recursos del Estado y su capacidad de canalizarlos hacia sus seguidores.

Dado que las prácticas clientelares toman diferentes formas, desde los intercambios explícitos de favores hacia formas difíciles de distinguir de prácticas políticas regulares, no existe un límite claro para definir las. Por ejemplo, García Guadilla (2002) argu-

18 La práctica de formas clientelares de relaciones forma parte de la política Latinoamericana a tal punto que algunos autores sugieren no mirarlas como anomalías persistentes, sino como una institución política (García-Guadilla, 2002: 93).

19 Amsbury (1979: 88) afirma que en las relaciones patrón-cliente, una parte asume el papel de protector y el otro el papel de protegido. Una percepción común afirma que la persona protegida es inferior y debe gratitud y otros servicios al protector mientras que el protector provee un destino mucho mejor que aquel del que se requiere protección.

menta que, entre los grupos marginalizados o “clases bajas”, la forma más frecuente de clientelismo es la relación vertical tradicional de intercambio de beneficios para la subsistencia por votos. Mientras tanto, relaciones más horizontales y semi-clientelares tendrían lugar cuando los clientes pertenecen a sectores de las clases medias y altas. Fox (1999b: 157-158), señala al semiclientelismo como las prácticas que descansan en acuerdos no forzosos pero tendientes a violar los derechos de asociación autónomos, en otras palabras “la zona gris entre el clientelismo autoritario y los derechos ciudadanos plurales” frecuentes en las negociaciones democráticas y del desarrollo.

En el mundo del desarrollo, no sólo el clientelismo, sino también la intermediación (*brokerage*) constituyen prácticas diarias. Por ejemplo, en un trabajo sobre intermediarios del desarrollo en África, Bierschenk (2002) analiza los papeles mediadores y funciones de individuos y organizaciones en la intersección entre dos sociedades. El autor señala que los intermediarios del desarrollo pueden hablar tanto el lenguaje del desarrollo como el lenguaje de los agricultores y pueden ser reconocidos por las dos sociedades entre las que median. Al perseguir sus propios intereses, los intermediarios contribuyen a la fragmentación del poder en espacios locales. La intermediación sería, entonces, otra forma de relación patrón-cliente, en gran medida necesaria para la implementación de políticas y proyectos de desarrollo. Los límites entre intermediación y clientelismo son difíciles de definir. Por un lado, Zaman (1983: 607) asegura que algunos autores consideran que el papel del patrón debe ser distinguido del papel del intermediario. Él define al intermediario como un manipulador profesional tanto de personas como de información al realizar contactos entre personas, grupos, estructuras e incluso culturas. Por tanto, el intermediario, en el caso de las élites rurales acomodadas, por ejemplo media entre el sistema local y el mundo exterior para reforzar su propia carrera política tanto al interior como al exterior de la arena política local. Bierschenk (2002: 21-29), por otro lado, afirma que no existen líneas claras

de separación entre la intermediación y otras formas de mediación y que los intermediarios no son necesariamente mediadores cínicos o deshonestos, sino más bien que su sinceridad o incluso fe en el desarrollo constituye una de sus cualidades inherentes.

2.3.3. Superando patrones de concentración de poder: control desde abajo

Varios estudios (Banco Mundial: 1999; Diamond, 1999; Mathew y Mathew, 2003) resaltan las prácticas excluyentes descritas en la sección anterior como responsables de algunas de las deficiencias de los programas de descentralización. Agencias internacionales y académicos coinciden en señalar el potencial de las prácticas de buen gobierno y la cultura política para superar estas prácticas y reforzar reglas e incentivos, especialmente en el sistema político.

Mecanismos de control acompañan todo tipo de intervenciones de descentralización democrática a fin de evitar o limitar la apropiación a discreción y mal uso de fondos públicos. Algunos países establecen control desde el centro, otros promueven el seguimiento a las acciones de los gobiernos locales a través de los propios actores locales, y la mayoría establece mecanismos mixtos de control. El control desde el centro se basa principalmente en la revisión de documentación y visitas frecuentes de campo, sin embargo según Hadenious, (2003) padece de falta de eficiencia, particularmente en países pobres.

Los mecanismos de control desde abajo basados en la supervisión de la población local sobre los gobiernos locales son complejos, pero implican la participación popular a través de la información y, a veces, el poder de veto. Las fuentes de control varían de un país a otro, involucrando organizaciones existentes tales como las iglesias, sindicatos, asociaciones o, en otros casos, instancias creadas específicamente para tales fines tales como los Comités de Vigilancia en Bolivia. Una cantidad considerable de literatura ha sido desarrollada sobre las características,

limitaciones y potencialidades de estos grupos. Será suficiente aquí el señalar que estos cuerpos de control inmersos en la arena local pueden, por un lado, fortalecer la responsabilidad de los gobiernos locales y, por tanto, su legitimidad. Por otro lado, ya que ellos son también sujetos de cooptación, sumisión y prácticas clientelares, tienen el potencial de retrasar los cambios o incluso empeorar las desigualdades en las relaciones de poder (Hadenious 2003). Este autor sugiere que la fuerte oposición de las partes contribuye a un mayor grado de responsabilidad. Por tanto, una justa competencia político partidaria funcionaría como un mecanismo eficiente de control. Organizaciones no afiliadas con partidos políticos, idealmente conformarían cuerpos de control pero, en la práctica, esto ha sido difícil de implementar. Algunos casos exitosos han sido reportados cuando acciones políticas son ejercidas en la eliminación o supresión de prácticas tales como el clientelismo y el patronaje patrimonial (ver Fox, 1994b).

2.4. Resumen del capítulo

La primera parte de este capítulo resume algunos puntos relevantes de controversia sobre las implicaciones de procesos de descentralización. Entre ellos, resalta la relación entre las estructuras sociales locales y los resultados de las políticas de Estado e intervenciones del desarrollo. De la revisión de literatura, concluye que las intervenciones, incluso aquellas acompañadas por prácticas democráticas, no eliminan las desigualdades sociopolíticas locales sino que ofrecen un espacio para que los actores transformen, acomoden e incluso instrumentalicen las nuevas intervenciones a su favor. La segunda parte del capítulo discute los términos de la diferenciación social y poder en relación con las políticas de intervención y ofrece argumentos para explicar por qué algunos sectores de la población son privilegiados en la participación de los asuntos públicos. La tercera parte revisa brevemente algunos rasgos regionales de diferenciación social

basados en condiciones históricas y prácticas que persisten hasta el día de hoy.

De la revisión de literatura presentada en este capítulo, es importante remarcar la importancia de desafiar las estructuras de poder para que la descentralización sea efectiva en su propósito de devolver poder de decisión y autonomía a la población. Este estudio intenta contribuir a cubrir este vacío al identificar los eventos históricos que explican las persistentes desigualdades en la distribución de poder y los mecanismos a través de los cuales este poder es desafiado o mantenido al interior del modelo boliviano de descentralización. Para ello, el estudio echa luz sobre dos factores principales. El primero lo constituye la diferenciación socio-política y contexto cultural de los actores involucrados, a los cuales varios autores señalan como fundamentales en la determinación de los resultados de intervenciones del desarrollo (ver por ejemplo Long 2001 y Wimmer, 2002). El segundo factor es el papel de los partidos políticos y los profesionales. Autores tales como Long (2001) y Lehman y Bebbington (1998) y Nijenhuis (2002) resaltan este factor desde diferentes perspectivas, como influyente en la capacidad y habilidad de la población de tomar ventajas de las oportunidades abiertas por los procesos democráticos tales como la propia descentralización.

