

Descentralización de Programas de Apoyo al Desarrollo Agro-rural Local y Participación de los Productores Rurales:

Maximiliano Cox

I.- Clarificación de Conceptos¹:

1.-Descentralización:

FAO considera la descentralización como el proceso de “transferencia de una parte del poder y recursos del Estado Nacional a las instancias del nivel regional o local”². Por su parte, Uphoff³ plantea el tema de la descentralización en 2 dimensiones: **localización** de la decisión y **responsabilidad** (accountability) del decisor. Vale decir, dónde está localizado quien debe tomar la decisión y **ante quien responde**. Cuando quien debe tomar la decisión está localizado a nivel regional o local, pero sigue respondiendo por el resultado de sus decisiones ante el nivel central, se habla de *desconcentración* o *delegación* de funciones. Mientras que cuando las decisiones se toman a nivel regional o local y se **responde** ante estos mismos niveles, entonces se habla de *devolución*, que es la forma más avanzada de descentralización.

Con la descentralización se buscan varios objetivos a la vez:

- a) Que el accionar público esté más cercano a los ciudadanos que requieren de este apoyo público y así responda mejor a las necesidades de estos actores sociales;
- b) Que mejore la eficiencia con que se diseñan e implementan los programas públicos, ya que al estar estas funciones más cerca de las condiciones y actores locales, los programas tendrán un diseño más ajustado a las reales condiciones de las localidades y serán implementadas con mayor rapidez y a menor costo.⁴
- c) Profundización de la Democracia: las formas más directas de democracia son posibles en localidades más pequeñas. A medida que estas crecen, se hace necesario el recurrir a la representación. Pero la forma representativa debe mantenerse responsable ante sus mandantes. Para ello, es necesario que las formas representativas sean reforzadas “por otras formas democráticas más directas y participativas”⁵.

¹ En esta sección se utiliza lo elaborado por FAO-SDA en Kit Pedagogique: Comprendre, Analyser et gerer Les Processus de Decentralisation du Development Rural

² ibid p.13

³ Uphoff, N: Institutional Capacity and Decentralization for Rural Development; presentado a la Technical Consultation on Decentralization for Rural Development, FAO Rome 16-18 December 1997.

⁴ Ibid: señala dos aspectos muy relevantes al respecto, por una parte, en localidades aisladas con altos niveles de analfabetismo es más probable encontrar personas más inteligentes que en localidades más interrelacionadas y con mayores niveles educacionales, donde estas personas ya habrán migrado. Por otra parte cita múltiples casos de donde la participación de la población en el diseño e implementación de proyectos, incluso complejos, como tranques para irrigación resultan en menores costos y mejores diseños técnicos, ocurriendo lo contrario cuando ellas se hacen sólo a partir de la visión de técnicos del nivel central. También el Banco Mundial señala varios casos donde la canalización de recursos hacia comunidades locales significan fuertes ahorros de costos alcanzando 20-30%, y altos niveles de rentabilidad con Tasas de retornos de hasta 50% (ver: IBRD: Community Driven Development: From Vision to Practice, Box 1.2.

⁵ FAO-SDA op cit p.15.

Por ello, en atención a la relación entre descentralización y democracia o , más bien, entre descentralización y **profundización** de la democracia, se aplica para la descentralización también dos principios claves del ordenamiento democrático:

- **la separación de poderes;** y
- **la subsidiariedad**

Según FAO⁶, todo ente público tiene los siguientes poderes o funciones:

- el de concebir y proponer;
- el de decidir;
- el de financiar;
- el de gestionar la implementación; y
- el de seguir y evaluar el proceso.

El proceso de descentralización implica el buscar crecientemente la separación de estas funciones, aplicando también en esto el principio de subsidiariedad, en el sentido que deberá asignarse cada función al nivel más bajo en que se pueda ejercer sin pérdida de efectividad. Así por ejemplo, nada hay que impida que el proceso de extensión agrícola se realice a nivel local. Sin embargo, sería de una gran pérdida de recursos escasos el realizar la investigación agrícola con un ámbito solamente local. La separación de poderes, es una medida que reduce los riesgos de autoritarismo o autocracia, mientras que la subsidiariedad garantiza el utilizar al máximo las capacidades existentes en los distintos niveles del país.

2.- Diferencias entre Descentralización, Desconcentración, Delegación y Devolución:

De acuerdo a FAO⁷ es preciso clarificar la diferencia entre estos tres procesos a fin de evitar caer en confusiones al implementar la descentralización. Así la **desconcentración** consiste en transferir algunas funciones administrativas y/o técnicas a niveles más bajos de administración (regional, provincial o local), pero manteniendo el poder de decisión a nivel central.

La **delegación** de funciones implica el transferir a niveles locales algunas funciones y competencias a niveles más bajos de decisión, pero manteniendo el nivel central un control, aunque sea indirecto sobre ellas.

La **devolución** es el estado más avanzado en el proceso de descentralización, pues implica la transferencia de **funciones y recursos** a los niveles más bajos de decisión. Ello requiere el reforzar las competencias a nivel local a fin de que puedan asumir estas nuevas responsabilidades y generar confianzas entre los actores a fin de poder establecer **alianzas horizontales** que permitan efectuar acciones conjuntas colectivas a nivel local tras un objetivo común.

Para ello se requiere de un proceso lento de creación y fortalecimiento de las confianzas recíprocas existentes a nivel local, generando lo que se ha denominado **Capital Social**⁸. En todo proceso de descentralización, están presentes estas tres formas crecientes de transferencia de funciones, responsabilidades, capacidades y poderes.

⁶ FAO-SDA: Kit Pedagogique, op cit. P.14

⁷ ibid pp.15 y 16

⁸ Ver Putnam: Making Democracy Work

Dependiendo de las condiciones vigentes en cada país y en cada localidad, será posible avanzar hacia los niveles más altos de descentralización, llegando incluso a la devolución, o quedarse en niveles inferiores. El proceder a estadios más avanzados de descentralización, sin que existan las condicionantes que permitan desarrollar las acciones conforme a las necesidades de la población que se busca alcanzar y desarrollar, puede hacer caer el sistema en condiciones aun peores que las vigentes bajo esquemas centralizados tradicionales. Por ello, una real descentralización requiere que la autoridad delegada o descentralizada sea capaz de hacer funcionar el sistema y ello “requiere el apoyo de una serie de recursos: físicos (financieros y materiales), humanos y de información. Sin ellos, la devolución es aún limitada”⁹. Ello significa que el proceso de descentralización debe ir acompañado por una transferencia de recursos así como un proceso de formación de capacidades y de la generación de una red de informaciones entre los diversos niveles de la administración pública y la sociedad civil en las localidades.

3.- Riesgos en un Proceso de Descentralización:

Lo anteriormente dicho, revela que un proceso real de descentralización que implique no sólo, las primeras etapas sino especialmente devolución de poder a la base y que **idealmente, surja de la base misma**, requiere sortear una serie de peligros y riesgos determinados por las condiciones previas a dicho proceso existentes en el país, en las regiones y en las localidades.

a) Clientelismo:

En los países en desarrollo, y en especial en las localidades aisladas y pobres, las relaciones clientelares tienen una larga tradición. En especial en América Latina, donde los cacicazgos locales son una realidad palpable, un proceso de descentralización “ingenuo” puede ayudar a reforzar estas relaciones y concentrar aún más los beneficios de este proceso en las mismas élites locales existentes. Por otra parte, un proceso de descentralización y democratización demasiado drástico, puede ser identificado como una fuerte amenaza por parte de las redes de poderes existentes y hacerlo fracasar antes de partir. Por ello el proceso de descentralización que se lleve a cabo debe compatibilizar la generación de instancias que gradualmente vayan, por una parte erosionando el poder de estos grupos locales, pero al mismo tiempo cooptándolos para poder llevar a cabo el proceso, haciéndolo políticamente viable. La no consideración de estas realidades lleva a que muchos procesos de descentralización terminen en una suerte de “feudalización” del desarrollo rural, en que se refuercen los poderes locales existentes, en mayor medida que con el modelo centralista en que dichos poderes debían rendir cuentas al centro y, por tanto, tenían algún grado de control externo.

⁹ Uphoff, op cit.p.3

b) Reemplazo de la lógica centralista de oferta por una lógica de demanda:¹⁰

En general, los programas diseñados e implementados desde el centro han tendido a responder a una lógica de oferta, ello es especialmente el caso de los programas de desarrollo agro-rurales. Son diseñados teniendo en mente la visión técnica de cuales son las necesidades de los usuarios de dichos programas, no existiendo mecanismos que permitan contrastarlos contra las demandas reales de ellos. Un programa descentralizado y participativo, podría caer en el defecto contrario, perdiendo una coherencia global al responder sólo a las demandas que se presenten a partir de la realidad local, así como perdiendo también una visión de mayor plazo a fin de que las necesidades planteadas por la demanda tengan una solución más definitiva y sostenible en el tiempo.

c) Asimetría en el acceso a la información:

Esta tendencia se ve reforzada por la **asimetría en la información** que se maneja a nivel nacional, regional y local. Ello entonces refuerza el peligro de **descontextualizar** las demandas que no caen entonces dentro de una visión de desarrollo más global y de mayor plazo.

A la vez, la asimetría en el acceso a la información que reciben los diferentes actores a nivel local se traducen rápidamente en **asimetrías de poder** y tienden a reforzar las estructuras de dominación existentes. En este caso, “las apuestas que normalmente se hacen a las ganancias que se pueden lograr con la descentralización y las medidas asociadas a ella, no se realizan”¹¹. Tendler encuentra, en un trabajo de campo en el Nordeste de Brasil, que incluso programas especiales para difundir información y controlar la distribución de los beneficios en la población, enfrentaron serias dificultades, e incluso terminaron reforzando las estructuras de poder existentes. Es curioso destacar que tres grupos de actores locales eran los más **interesados en restringir el acceso a la información**: los contratistas y diseñadores privados de los proyectos apoyados por los Fondos Sociales, líderes elegidos y políticos en general y los ejecutivos y personal de los Fondos Sociales.¹²

d) Dificultades Institucionales:

Las capacidades requeridas por un proceso de descentralización profunda son de gran escasez en los países sub-desarrollados¹³.

¹⁰ Ver Al respecto: FAO-SDA:Kit Pedagogique op cit. P.49 y FAO-SDA: RED-IFO:Un modelo para Analizar la Descentralización; Descentralización y Desarrollo Rural # 3.

¹¹ Ver J.Tendler: Why are Social Funds so popular?p.119

¹² ibid

¹³ Ver Smoke, P y L.Romeo: Designing Intergovernmental Fiscal relations and International Fiance Institutions Allocations for Rural Development. Presentado al Technical Consultation on Decentralization for Rural Development, FAO Rome 16-18 December 1997.

Normalmente la institucionalidad encargada del desarrollo regional y local está desorganizada y tiene escaso poder. En algunos casos existe una instancia a cargo del tema pero a la vez existen múltiples organismos públicos y ministerios que tienen ingerencia en temas regionales y locales, haciendo muy difícil la coordinación y ordenación del proceso.

A la vez, las habilidades técnicas y gerenciales son bastante limitadas en los sectores públicos de los países en desarrollo, aún a nivel central, y la generación de estas capacidades a nivel regional y local es un proceso lento, difícil y costoso. Así mismo, normalmente los incentivos políticos, económicos y burocráticos juegan contra el traslado de estas capacidades a los niveles regionales y locales y ellos toman escasamente en cuenta el desempeño de estos empleados, por lo que con frecuencia, una vez que han sido entrenados por el sector público, son contratados con mejores remuneraciones por el sector privado.

Precisamente debido a estas dificultades y la escasez de recursos humanos y también financieros, es muy común que se proceda en una aparente descentralización que transfiere las responsabilidades por el cumplimiento de ciertas funciones, pero sin que esta transferencia vaya acompañada de los recursos para poder ejecutar apropiadamente estas funciones. Este es un peligro muy común, en especial después de las intervenciones de Ajuste Estructural que forzaron una drástica reducción del estado central, tomándose entonces la salida simple de transferir varias funciones anteriormente centralizadas hacia los niveles regionales y locales. En estos casos dichas funciones quedan en una suerte de “limbo” institucional, en que la responsabilidad está claramente en el nivel local, pero quien debe ejecutarla tiene escasos recursos para ello y por tanto se buscan diversos acomodos que en general resultan en sustanciales bajas de calidad y muchas veces de cobertura.

Además, no es común encontrar en las áreas aisladas esquemas de gobierno local que respondan periódicamente a sus mandantes. A la vez, en ocasiones en que se han generado instancias de representación en los gobiernos locales, como sucede en buena parte de América Latina, la no transferencia de poderes a estas instancias elegidas las hace caer en descrédito y desalienta la participación.

Finalmente, muchas veces la racionalidad propia de los donantes, actúa contra los esfuerzos descentralizadores de los países, ya que como se ha visto, el proceso es lento y difícil, lo cual juega contra los sistemas internos de evaluación de las gerencias y personal de las instituciones de ayuda, que requieren ejecución y desembolsos rápidos. A menor nivel de desarrollo del país, menor es la capacidad de imponer sus propias prioridades sobre las de las instituciones de Asistencia Internacional.

4.- Lecciones Aprendidas de la Experiencia en Descentralización y Participación:

a) Descentralización, una de las reformas del Estado:

La primera gran lección aprendida dolorosamente es que la descentralización **no es una panacea** para solucionar los problemas del sector público. No es sustituto para las necesarias reestructuraciones internas y el establecimiento de sistemas de

evaluación de desempeño acordes con cumplimiento de objetivos sustantivos y no sólo de cumplimiento de metas cuantitativas. Muchas veces **la descentralización se puede usar como una forma de escapar de la necesidad de hacer los otros ajustes necesarios en el aparataje público**. Puede ser semejante a lo señalado por Tendler con relación a los Fondos de Inversión Social, que han tendido a ser adoptados como un sustituto de hacer los ajustes institucionales en los entes estatales tradicionales, con resultados escasos pero aparentemente acordes con los nuevos temas del desarrollo (**participativos, responsivos a la demanda, cercanos a la gente, de rápida ejecución y bajo costo**).

b) Descentralización, parte de una Estrategia de Desarrollo e Implementación:

En segundo lugar, la descentralización emprendida, aún si escasa y lenta, **debe responder a un diseño general de los objetivos públicos de largo plazo**, pej. Si se efectúa una descentralización de los servicios de asesoría técnica a los campesinos, ella debe enmarcarse dentro de una estrategia general de incorporación de los sectores postergados al desarrollo económico general. A la vez, en especial cuando la institucionalidad para la descentralización es muy compleja, se debe poner el énfasis en la **descentralización de procesos de decisión**, más que desgastar los esfuerzos en cambios institucionales generales, de difícil implementación. Por otra parte, la implementación de procesos de descentralización deben “responder a una estrategia general, buscando establecer fases que sigan una secuencia lógica. Reformas que tengan la mayor probabilidad de éxito deben emprenderse primero. Esto requiere un proceso de priorización, focalizándose inicialmente en tareas simples que no amenacen el poder central o pongan una carga excesiva en las escasas capacidades locales”¹⁴.

c) Equilibrio de Poderes y Contraloría Social Democrática:

En tercer lugar, es necesario aplicar el principio de **separación de poderes**, de forma que ningún ente o persona concentre demasiado poder y se establezcan mecanismos de control y equilibrio adecuados.

En este sentido, es especialmente importante el generar un sistema democrático de **contraloría social** por parte de los usuarios de los servicios, de forma que puedan ir controlando y orientando a los ejecutores de los programas descentralizados a nivel regional y local. La formación de Comités de Desarrollo Local (CDL) constituídos por representantes de los usuarios del programa elegidos democráticamente, aparece como una buena alternativa. Sin embargo, es necesario cuidar que ellos no sean **instrumentalizados** por los poderes existentes en la localidad.

Así en Colombia, en la implementación del Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC), esta estructura “entró en pugna con los con los viejos actores de la política [que buscaban] mantener su hegemonía regional”¹⁵. Sin embargo, esta orientación desde el lado de la demanda debe ser complementada también con

¹⁴ Smoke & Romeo, op cit p.14

¹⁵ Ver Vargas R(2000): “Caso Colombiano:El Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC)”, documento presentado al seminario “Experiencias Exitosas de combate a la pobreza rural: lecciones para una reorientación de las políticas”, Valle Nevado, Chile, enero.

mejoras en la oferta de los servicios. El consultar a los usuarios no es sustituto de los cambios necesarios para hacer más efectiva la llegada de los servicios a nivel local. En efecto, el ideal sería que la consulta permita determinar el tipo de cambios requeridos en el lado de la oferta.

Dentro de los cambios a introducir están la reestructuración de los incentivos a los proveedores de los servicios y funcionarios estatales, “los que deben ser juzgados en base a resultados y no en base a la esclavizante adscripción a procedimientos burocráticos fijos. Esto requiere estructurar un proceso que dé incentivos al buen desempeño, pero que también otorgue flexibilidad, a fin de que los proveedores de servicios puedan actuar en forma más acorde con las cambiantes necesidades de los usuarios”¹⁶.

d)El Modelo RED-IFO de FAO: una metodología y tres políticas de acompañamiento:

Con el fin de contrarrestar los principales riesgos identificados en los procesos de descentralización, FAO¹⁷ plantea un modelo para emprender eficazmente este proceso.

A fin de evitar el riesgo de pasar violentamente de un enfoque de oferta a uno de demanda, se plantea una metodología que busca identificar claramente los factores de diferenciación de las localidades y grupos donde se llevará a cabo la acción, generando así **tipologías de regiones y productores**.

De esta forma se logra una mejor focalización y definición de la población objetivo para las políticas. Mientras que para evitar una excesiva fragmentación al abrir el proceso a las demandas de los participantes, se plantea el **regionalizar las necesidades y demandas** de las poblaciones participantes en el proceso. Así se atienden las peculiaridades específicas de localidades y grupos, manteniendo una mayor globalidad en las políticas y programas que se implementen finalmente.

Mientras las políticas de acompañamiento son fundamentalmente 3: Información, Formación o capacitación y Organización (IFO).

- (i) **Información:** Ya se señalaron los peligros de la asimetría en el acceso a la información. Por ello, será esencial en todo proceso de descentralización participativo, el cautelar que exista una política de información con 2 objetivos centrales: **producir la información de lo que se está haciendo** a nivel del programa de descentralización y asegurarse que esta **información fluya continuamente** a todos los participantes. Estas son funciones claves que debe **controlar el nivel central**, que es más difícil pueda tener interés en instrumentalizar el proceso que lo que ocurre a nivel local. Es esencial hacer llegar esta información a todos los participantes. En especial, las características de ellos, cómo se puede acceder y **cuales son los derechos** que tienen los participantes, en especial, sus derechos a elegir y controlar la

¹⁶ Smoke & Romeo, op cit. P.15

¹⁷ FAO-SDA Descentralización and Rural Development Documents # 3: RED-IFO Un modelo para Analizar la Descentralización

implementación de los programas, así como constituir organizaciones que los representen y apoyen.. Tendler (1997) identifica este elemento como una función estratégica que cumple mejor el gobierno central que los gobiernos locales o regionales. La función jugada en la situación de Ceará por el Gobierno Central (Estadual, en este caso), fue prácticamente la de un “agitador”, que transmitía la oferta de programas disponibles a la población e instaba a aproximarse a las agencias sectoriales y gobiernos locales a requerir los servicios. Cumplía así una función importante de **empoderamiento de la base**, para que así puedan realmente ejercer el control social sobre la ejecución de los programas.

(ii) **Capacitación:** precisamente debido a las fuertes falencias técnicas y de conocimientos que existen tanto a nivel de funcionarios y operadores en las localidades, así como en los propios actores, se hace indispensable el fortalecimiento de las capacidades de los diversos actores del proceso. La elaboración de este programa de capacitación debe partir de la realidad local y no asumir una cierta homogeneidad de competencias entre grupos y localidades, de forma que los programas puedan realmente compensar las diferencias de formación iniciales.

A la vez, en la formación de los usuarios, será necesario prevenir la concentración de los beneficios en los líderes antiguos o emergentes, cuidando de ayudar en **la formación de potenciales líderes de recambio.**

(iii) **Organización:** Las organizaciones auténticamente democráticas y representativas, son los interlocutores válidos para los órganos del estado central, regional o local. A partir de ellas, es posible comenzar a desarrollar una real estrategia de desarrollo **local endógeno y desde la base hacia la cúspide.** Sin embargo en este aspecto, es preciso estar atento y no caer en la **ingenuidad** de asumir que **cualquier organización local es representativa y democrática.** Son precisamente las organizaciones rurales las más proclives a la “oligarquización” y la perpetuación de los dirigentes. Los altos costos de transacción que rigen en las localidades rurales hace difícil el juntarse continuamente y que así los miembros puedan ejercer un real control sobre los dirigentes. Un reforzamiento a esta tendencia viene de las formas de financiamiento que se han dado comúnmente en los países en desarrollo a este tipo de instituciones. Muchas veces ellas dependen fuertemente de los fondos públicos, con escasa presencia de los propios miembros. Así la apropiación de la organización por parte de sus miembros es escasa y sus dirigentes sienten claramente la dependencia que tienen de los fondos estatales. Esto es señalado claramente por Rouse

(1994)¹⁸ cuando indica como una hipótesis de trabajo que “ la principal causa de fracaso de las cooperativas (en el mundo en desarrollo), es el involucramiento inadecuado de los miembros en su capitalización, lo que resulta en escaso control por los miembros sobre las decisiones y desempeño de las cooperativas, haciéndolas menos orientadas hacia los miembros...Si esto es verdad, los gobiernos y donantes son responsables de esta situación al proveerles de fuentes de capital de acceso fácil y barato, en lugar de acudir a sus propios miembros para acceder a estos fondos”.

Si bien es posible argumentar a favor de financiamiento público para la generación de un evidente bien público como es el contar con un sector agro-rural organizado y activo, la dependencia casi exclusiva en este tipo de financiamiento genera dependencias poco sanas y una fuerte falta de apropiación por parte de los miembros, perdiéndose así la característica de real bien público que representa la asociatividad en el ámbito agro-rural. Por ello, mecanismos compartidos, por ejemplo, donde se genere un esquema tipo 1x1 (por \$1 obtenido de los miembros el estado provee \$ 1 adicional), permitiría generar un involucramiento real de los miembros en su organización y recibir a la vez un apoyo adicional, pero ligado al compromiso de los miembros, de parte del estado, y no basado en las afinidades políticas, personales o de otro tipo de los dirigentes con las autoridades de turno.

Pero sin duda, políticas que ayuden a generar organizaciones de base democráticas, auténticamente representativas y fuertes, es tal vez la condición más esencial en la generación de un real proceso de **descentralización a partir de las bases**, y en ello el tema del financiamiento de ellas es crucial

II.-Los Estudios de Casos:

Los estudios analizados, que cubren casos en Honduras, Venezuela, Colombia, Ecuador y Bolivia, revelan diversos grados de avance en los procesos de descentralización y sobre todo, **la cuasi completa ausencia de una metodología de descentralización de la base a la cúspide**. No obstante esta tendencia generalizada en el Continente, se presentan algunas experiencias que revelan interesantes instancias de participación de la base.

1.-Estado de los Procesos de Descentralización:

Los procesos de descentralización se han puesto en marcha en toda la Región, y en los casos estudiados, se puede ver que son procesos en marcha, con distinto grado de avance. Sin duda los países con una tradición mayor en este aspecto son Venezuela, que

¹⁸ Ver Rouse, J: “Capital, Participation & Cooperative Performance: the importance of member equity stake, en Oxford & Holt Publishing, New Delhi, 1994

desde 1961, tiene en su Constitución la autonomía y elección democrática de los municipios, mientras en Colombia, el proceso se inicia en 1968. Sin embargo, en Venezuela, la centralización del modelo de desarrollo en los 60, hace perder buena parte de esta autonomía, por lo que en la mayoría de los casos la real descentralización, unida a procesos de profundización de la democracia ocurre hacia fines de los 80 o inicios de los 90.

Así, la democratización de los municipios con la elección directa de los alcaldes comienza en Colombia en 1986, Honduras dicta una tímida ley de municipalidades en 1990, mientras Bolivia entra de lleno a este proceso de fortalecimiento del municipio, mediante la Ley de Participación Popular en 1994, convirtiendo al municipio en una de las principales instancias de gestión pública. Siendo Ecuador el país que entra en forma más tardía al proceso de descentralización, donde la Ley de Descentralización y Participación Social se dicta recién en 1997.

Esto indica, y ello queda claramente ejemplificado en los casos analizados, que este es **un proceso en plena evolución** y desarrollo, del cual es difícil extraer muchas lecciones de mejores prácticas, siendo que los procesos de descentralización están en sus primeras fases de implementación y enfrentan múltiples dificultades en lo operacional, financiero y de recursos humanos.

No obstante lo anterior, hay algunos casos que vale la pena resaltar por presentar elementos novedosos que pueden ser imitados tanto en el Continente como en otras latitudes.

Bolivia¹⁹: La ley de Participación Popular de 1994 (LPP) define un proceso de descentralización, casi exclusivamente de la iniciativa del Gobierno Central, sin embargo presenta interesantes avances, con relación a lo que existía:

- a) Al definir el ámbito de acción municipal como la Sección de Provincia, obliga a los municipios a incorporar una visión territorial en su quehacer, dando así **origen a municipios urbano-rurales**, en contraposición a los antiguos municipios, centrados en el casco urbano (de hecho esta es una falencia recalcada por varios de los estudios de casos). Convirtiéndose así en **el principal espacio de participación social y de concertación local**. Junto con esta ley, se dicta en 1995 la de Descentralización Administrativa (LDA) donde se define el resto de la estructura descentralizada comprendida por las Prefecturas de Departamentos, en que el Prefecto representa al poder ejecutivo a nivel regional, con funciones de apoyo a y relacionamiento con, los gobiernos municipales, creándose también los Consejos Departamentales, constituídos por representantes de los Concejos Municipales y que deben aprobar los presupuestos, planes y programas del Gobierno Departamental;
- b) Asigna recursos de co-participación tributaria, en base a la población de cada municipio. Si bien no incorpora criterios de pobreza, ha logrado ya una redistribución de los recursos estatales bastante importante. Antes de esta Ley, 3 Departamentos (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz), absorbían el 91% de los recursos de coparticipación, ahora sólo absorben el 68% de ellos y las 9 capitales de departamento, absorbían el 90% de estos recursos, y actualmente sólo absorben el 39%. A la vez, es importante resaltar que como resultado de

¹⁹ basado principalmente en Cossío I: Bolivia: Descentralización, Participación Popular y Desarrollo Rural, documento proporcionado por FAO- SDA.

estos esfuerzos descentralizadores (la LPP y la LDA), **hoy el Gobierno Central decide sólo sobre un 30% de los recursos fiscales, contra un 75%, antes** de iniciarse este proceso ;

- c) Reconoce la personería jurídica a **todas las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales** que existían antes de la LPP, asignándoles responsabilidades y atribuciones específicas en la planificación y **gestión municipal**. Como resultado de esta ley, a fines de 1996, tenían personería jurídica 10.003 comunidades campesinas, 197 pueblos indígenas y 2.121 juntas de vecinos.
- d) A la vez se crea un Comité de Vigilancia a nivel municipal constituido por representantes de estas diferentes comunidades existentes en el municipio. Este comité tiene la función de **control social** sobre la gestión del gobierno municipal, debiendo pronunciarse sobre los presupuestos municipales y rendiciones de cuenta. Estos Comités tienen **acceso directo a la Comisión de Participación Popular del Senado**, pronunciándose sobre irregularidades en la ejecución presupuestaria, y ello puede llevar a que el Senado **intervenga en el congelamiento de fondos de los municipios objetados**, si corresponde. Esta es una forma interesante de **control social con alta efectividad**, que otorga un importante poder a la base.

En los otros casos analizados, resulta interesante resaltar otra figura de **control social**, que ocurre en **Honduras**, cual es el **comisionado municipal**, que se elige en un cabildo abierto y cuya función es auditar el proceso de desarrollo municipal. Sólo que esta aparece como la única forma de participación de la Sociedad Civil, existiendo en los otros casos representación de la Sociedad Civil a través de Juntas Vecinales, o Juntas parroquiales, pero donde en la mayoría de los casos no hay identificada una función tan claramente como en este caso. De hecho, en Venezuela se señala la existencia de estas instancias, pero cuya función real es de ser un canal de información sobre las decisiones ya tomadas por el gobierno municipal.

Colombia presenta 2 instituciones interesantes de participación de la Sociedad Civil. Uno es el caso de las **Juntas de Acción Comunal (JAC)**, constituidas por ciudadanos de barrios, o veredas. Son muy antiguas y hasta 1991 servían de canal de recursos para el desarrollo local de comunidades pobres y aisladas, a través de lo que se llamaba *auxilios parlamentarios* que eran recursos en que parlamentarios y el gobierno central llegaban a acuerdo para distribuir. Por ser muchas veces los únicos recursos que recibían estas comunidades eran una fuente importante de corrupción y clientelismo. Con la nueva Constitución de 1991, este mecanismo terminó y las JAC pasaron a ser proponentes y o ejecutores de proyectos, obras, etc. Los miembros de las JAC son elegidos por los habitantes siguiendo un reglamento del Ministerio del Interior. Han cumplido un interesante papel de participación y control social.

Otro caso interesante lo constituyen los **Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR)**, creados **por ley** en 1993, para darle aplicación al principio de democracia participativa en el sector rural. El CMDR es presidido por el alcalde y está conformado por representantes del Concejo municipal, de entidades públicas con acciones en el municipio, representantes de asociaciones

de campesinos, de gremios presentes en el municipio y representantes de las **comunidades rurales, quienes deben ser la mayoría del CMDR.**

Tiene como función hacer el control y seguimiento de la asistencia técnica en el municipio, priorizar los proyectos de desarrollo rural, racionalizar las acciones y uso de recursos para el desarrollo rural y crear un banco de proyectos y fichas para el desarrollo rural de las veredas.

La ley incluso define la necesidad de establecer comités de trabajo al interior del CMDR, para tratar temas específicos. Así hay obligación de crear la Comisión Municipal de Tecnología y Asistencia Técnica, para **orientar y vigilar el funcionamiento de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica** (UMATA) y el Comité de Reforma Agraria para facilitar la concertación y negociación voluntaria de los predios rurales a ser incorporados al proceso.

Se ve en este caso una interesante institucionalidad de participación de la población en temas de interés directo para ellos y a la vez con presencia de los principales actores en el proceso de desarrollo rural. Sin embargo, a pesar de ello, los casos no recogen efectos significativos en la base, en términos de mejores servicios. El estudio indica un problema que tal vez explique esto, al señalar que la acción estatal de descentralización se ha centrado principalmente en el ámbito municipal, dejando bastante de lado el resto del aparato que debe acompañar todo proceso como este. Entonces lo que parece estar faltando es el apoyo de otras instancias públicas a nivel Departamental o regional e incluso nacional (ej: políticas nacionales de Generación y Transferencia Tecnológica, de Desarrollo Rural).

Otro elemento clave en el proceso de descentralización lo constituye la **descentralización de los recursos financieros.**

A la vez, es preciso sacar lecciones respecto a aspectos que no deben repetirse e, incluso podrían requerir revertirse. En el caso de Ecuador, y también es señalado al pasar en algunos otros casos, es necesario evitar, lo que el autor de Ecuador llama la “minifundización municipal”, señalando que el 76% de los municipios existentes, no llega a los 5.000 habitantes. El tema de la *masa crítica*, es ciertamente importante, pues está en la base de la imposibilidad de tener las capacidades que se requieren para poder implementar, a nivel local, varios de los programas que aquí se ha buscado transferir. Una posible salida a este problema se encuentra en la estructuración de Asociaciones y Alianzas entre Municipios. Elemento que comienza a estructurarse en varios de los países analizados, pero en los cuales no se profundiza mayormente. En este aspecto el rol facilitador y apoyador del Gobierno Central y Departamental o Regional puede ser crítico.

2.-Estado de la Transferencia de Responsabilidades a los Municipios, Reseñadas por los Casos:

En la mayoría de los procesos de descentralización analizados, se produce una transferencia de facultades sin los correspondientes recursos financieros, y lo que es mas grave, sin los correspondientes recursos humanos.

Queda claro que la descentralización en la Región es un proceso que está en sus primeras etapas y, en muchos casos ha respondido más bien a una forma de reducir la

acción del Estado Central en una serie de temas, apuntando a reducir el gasto fiscal, más que el resultado de un proceso meditado y decidido de transferencia de poder hacia las bases.

- a) **Administración de Tierras:** En prácticamente todos los casos, los municipios aparecen con la responsabilidad por el Ordenamiento Territorial, pero los casos ejemplifican plenamente la dificultad que ellos enfrentan, sobre todo los con un amplio espectro rural, para asumir este tema, ya que solo se logran establecer planes de ordenamiento del territorio urbano.

Sin embargo en este aspecto, hay una excepción de alto interés: se trata del caso del municipio de **La Campa en Honduras**, donde se realiza un novedoso esquema de ordenamiento territorial y de recaudación de tributos plenamente participativo, a iniciativa del alcalde en un esquema de promoción de la participación de la base en temas difíciles de consensuar.

En la mayoría de los casos, no existe responsabilidad municipal en lo relativo al mercado de tierras, salvo el caso de Bolivia, donde, de acuerdo a la reciente Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, dictada en 1996, se establece un procedimiento para el saneamiento de los títulos y levantamiento catastral de todo el país, el que una vez completado, deberá ser **transferido a los municipios** para su mantención en forma directa o a través de terceros con participación del INRA departamental. Este procedimiento, en la medida que se implemente, aparece como una práctica interesante de imitar, ya que implica el tener la mantención actualizada de la base impositiva de mayor interés para el municipio en sus manos y ofrece a la vez el apoyo del ente técnico central con mayores competencias en esta materia.

El caso de Ecuador es dramático, pues si bien el Instituto de Desarrollo Agrario (INDA), organismo centralizado, mantiene la facultad de titulación, adjudicación, resolución de conflictos de tierra y las regulaciones sobre el uso de la tierra, el catastro, registro, valuación y cobro de impuestos por la tierra ha pasado del organismo centralizado Dirección Nacional de Avalúos y Catastros (DINAC) a los municipios desde 1999, sin recibir las capacidades para desarrollar esta función. No obstante ello, el municipio de Cotacachi, con sus propias capacidades ha asumido esta función, pero enfrenta una falencia para realmente catastrar un 65% de la tierra. Se trata de un típico caso de **“Limbo”**. Con el agravante que en el país se está generando un complejo problema de concentración y minifundización de la tierra, de forma que en la última encuesta de Condiciones de Vida de 1998, se detectó un índice de Gini de 0.8.

Otro aspecto que se puede colegir de todos los casos analizados es la **falta de una política clara de saneamiento y regularización de títulos** para las tierras agrícolas, ello no obstante que prácticamente todos los países analizados han experimentado procesos de Reforma Agraria. Permanecen altos niveles de tierras sin título u ocupadas, siendo terrenos de propiedad del Estado en varios de los países. Así el caso más grave lo constituye Venezuela donde se está en una situación de indefinición ya que la Nueva Ley de Tierras, que sustituiría a la de Reforma Agraria, aun no se aprueba y las tierras con plenos derechos en el país son una minoría. En julio del 2000 se dictó en Venezuela una nueva legislación traspasando a los municipios la función de catastrar la propiedad, pero el registro de la propiedad permanece en el Ministerio del Interior. El hecho es que sólo en el municipio de Zamora existe una Oficina de catastro, en cambio en Pueblo Llano está esta unidad aún a nivel de la capital del distrito del estado de Mérida.

Bolivia también enfrenta problemas similares de indefinición de títulos entre tierras estatales y privadas, mientras Honduras, Colombia y Ecuador presentan mas bien situaciones de conflictos por la no actualización de la situación de derechos sobre la tierra. En Colombia, el municipio tiene la responsabilidad de los costos de la agrimensura y también debe, en materia de aguas, proveer los predios para la construcción de represas, sólo que claramente no tienen ni las capacidades ni los recursos para asumir estas responsabilidades.

Uno de los elementos que más afectan la falta de actualización de derechos sobre la tierra en zonas ya establecidas²⁰, son las dificultades de los procedimientos legales sucesoriales y los altos costos relativos que ellos implican para los pequeños productores. Por ello es normal encontrar altos índices de irregularidad de títulos en zonas de concentración de minifundios. Aquí parece interesante resaltar, una iniciativa que se está proponiendo realizar en Chile. Se trata del establecimiento de un **procedimiento pre-establecido de sucesión simplificada** para los casos de herederos de escasos recursos y, por tanto, herencias sin grandes complejidades. Ello permitirá a los interesados acceder a un formato de sucesión simple en las distintas Oficinas del Ministerio de Bienes Nacionales, a lo largo del país y así poder efectuar la transferencia de derechos en forma económica y rápida.

Bolivia, por su parte, está en un proceso nacional de saneamiento que deberá **completarse hacia el año 2006**. Sin embargo, en el municipio de Pailon, los productores medianos y grandes se están organizando para poder acelerar este proceso, sin haber recibido apoyos mayores del gobierno. A la vez, los procedimientos legales aparecen de alta complejidad, manteniendo el estado una alta proporción de las tierras en sus manos, no existiendo mayores razones de índole estratégico para ello. Esto indica la necesidad de abocarse a una solución simple a este problema que ciertamente constituye una restricción al desarrollo agro-rural en los países analizados. La falta de capacidades municipales en este ámbito, repercute en el financiamiento municipal, ya que también en la mayoría de los casos analizados, los catastros están desactualizados o responden a autoavalúos no controlables por los municipios, y en todos los casos, para los municipios rurales, el impuesto territorial es la principal fuente de ingresos propios del municipio.

b) Administración de los Recursos Naturales: en los casos analizados, se hace una declaración respecto a las responsabilidades de los municipios sobre la conservación de los recursos naturales, pero nuevamente la falta de recursos humanos y financieros hace muy difícil que se cumpla este mandato, con varios municipios asumiendo algunas acciones, que aparecen de un nivel escaso en comparación con los desafíos que deben enfrentar, en especial en zonas de laderas, como es el caso de Honduras.

c) Asistencia Técnica: sólo en el caso de Colombia, los municipios cuentan con recursos humanos para hacerse cargo de la asistencia técnica, en 1987 se crean las Unidades Municipales de Asistencia Técnica (UMATA), que deberían hacerse cargo de ofrecer este servicio a los productores agrícolas del municipio, pero una vez más el fenómeno Limbo aparece, ya que los recursos son demasiado escasos para poder cumplir una función adecuada. En la mayoría de los municipios las UMATAs están constituidas por uno o dos profesionales, los que evidentemente no alcanzan a cubrir los potenciales clientes

²⁰ Aquí hay que distinguir las áreas de reciente ocupación, en que el problema es de asignación de derechos de propiedad sobre tierras del estado, de aquellos casos de zonas largamente establecidas donde existen dificultades por las sucesivas herencias, no registradas, en los terrenos de los pequeños agricultores.

del área del municipio. A la vez, no hay un relacionamiento con los niveles Departamentales o Centrales que poseen los recursos de Investigación que permitirían renovar los mensajes y guiar el accionar de los técnicos de terreno. No obstante ello, en el caso del municipio de Paipa, se establece un programa interesante, en que la UMATA se fortalece con la asociación con ONGs locales, tales como la Fundación San Isidro, y otras que operan en el área. Ello pareciera responder a la mayor riqueza relativa de este municipio, así como al hecho que en este caso hubo continuidad en la gestión del alcalde, a diferencia con lo que ocurrió en el municipio de Tocaima, en que el nuevo alcalde produce un cambio total en el personal de la UMATA. Este aparece como otro elemento distorsionador, al depender directamente del alcalde, la tendencia a utilizar políticamente y a nombrarlos en base a ese tipo de lealtades más que en base a capacidades técnicas y dedicación al servicio a los productores, es casi incontrarrestable.

Por estas razones, puede ser interesante examinar otro caso de apoyo técnico a nivel municipal que se está desarrollando en Chile. Se trata del **Servicio de Asesoría Local en Comunidades Rurales Pobres (PRODESAL)**²¹. Este programa es administrado por una entidad central, el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), cuya misión a nivel nacional es la de apoyar la inserción de los pequeños agricultores en el desarrollo económico nacional.

En este programa, INDAP, financia un profesional y un técnico (con movilización propia) a un municipio rural pobre, el cual en muchos casos además de ofrecer oficinas y apoyo logístico, complementa estos recursos con uno o dos técnicos más. Además de los técnicos, INDAP proporciona un pequeño fondo de subsidio para financiar actividades iniciales de desarrollo productivo en el área, llamado Bono de Desarrollo Local, que asciende a unos US \$ 4.400, para un grupo de unos 120 a 140 productores.

Uno de los logros de este programa es finalmente incorporar el sector rural en las prioridades alcaldías, y comenzar a articular programas en que el municipio logra acceder a otras fuentes de fondos existentes, pero que normalmente los municipios, por falta de capacidades técnicas no logran acceder. Así, en promedio a nivel nacional, un 35% de los fondos vienen del PRODESAL mismo (el Bono antes nombrado), otro 35% proviene de otros programas de INDAP, a los cuales se accede gracias a la asesoría de los técnicos del equipo y un 30% proviene de otras entidades públicas y privadas, también gracias al mismo aporte técnico, que antes no existía.

El tipo de acciones que desarrollan son principalmente de desarrollo productivo, pero también se desarrollan actividades de **mejoramiento del entorno medioambiental, desarrollo organizacional, mejoramiento de la calidad de vida y apoyo municipal general**. Se ve entonces que este programa tiene un importante efecto **apalancador** y de ligazón del municipio con el resto del sector público y privado.

Pero tal vez el mayor aporte de este programa es la eficiente relación creada entre el municipio y una entidad central, en que el primero aporta la ligazón con la base y el otro da la supervisión técnica, evitando de esta manera la instrumentalización política local. Ello tiende a darse por esta estructuración institucional, aún cuando INDAP no ha asumido claramente esta función de supervisión técnica, faltando aún mucho para que esta institución ayude a articular el programa con las fuentes de generación de nuevas

²¹ Al respecto, ver: Kobrich, C y Villanueva L: Evaluación de Resultados del Programa PRODESAL; CEPAL, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Unidad de Desarrollo Agrícola.

tecnologías tales como el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) o las Universidades. Esta es una falencia que se detecta en todos los casos analizados.

d) Servicios Financieros: prácticamente no hay intervención de los municipios analizados, habiendo desaparecido en casi todos los casos el financiamiento estatal (salvo el caso de Colombia, pero donde el Banco Agrario se ha concentrado principalmente en los agricultores medianos), el cual fue transformado en banca de segundo piso.

En Venezuela existe una legislación que obliga al sistema bancario a canalizar, a interés preferencial, un 25% de la cartera al sector agrícola, pero ello ha sido escasamente cumplido, así en el último año, ella alcanza a solo un 9%. Solo en el caso del municipio de Tocaima en Colombia el municipio tiene un proyecto para la creación de un Fondo de Reactivación Agrícola que ofrezca servicios de comercialización y de crédito rotatorio. Los cambios ocurridos en la forma de acción estatal en materia de créditos ha significado que los pequeños productores en general han quedado al margen de este servicio, mostrándose en la mayoría de los casos muy bajos niveles de cobertura (no más de 10-15%), debiendo la mayoría de ellos recurrir a prestamistas informales, casas comerciales o incluso en algunos casos, agroindustrias, las que operan como entes financieros de primer piso. Ello incluso sucede en el caso de Venezuela, donde la existencia de una fuente de segundo piso estatal como FONDAPFA, no soluciona este problema de acceso, prefiriendo los pequeños agricultores operar con sus fuentes tradicionales informales. Existe también en este caso una fuente de fondos pública ligada a un proyecto de extensión agrícola con financiamiento del Banco Mundial, habiéndose creado un Fondo de Crédito Rotatorio directamente manejados por los agricultores participantes del proyecto.

Sin embargo, en Bolivia se señala que, no obstante no estar en la legislación, varios municipios se han constituido en entidades de segundo piso, transfiriendo recursos a ONGs financieras para la canalización y administración de recursos al sector agropecuario. Pero ello no ha ocurrido en los municipios analizados, existiendo si varias instituciones privadas tales como Cooperativas de Ahorro y Crédito, y fondos financieros privados (ANED y FADES, en Sopachuy), ONGs internacionales como el Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV), una institución italiana de cooperación (COSV) y la Iglesia Católica. En Pailón, también opera una Cooperativa de Ahorro y Crédito y casas comerciales de venta de insumos. El problema es que estos fondos tienden a concentrar su accionar en los agricultores más desarrollados y prestan a altas tasas de interés, impidiendo así el acceso a los pequeños productores.

d) Financiamiento de los Municipios Rurales. Está claro que estos no se pueden financiar con sus propios recursos, que provienen fundamentalmente de las recaudaciones de impuestos territoriales y de pagos de otros impuestos locales. Al ser municipios pobres, es imposible que puedan financiar sus actividades a partir de estos recursos. Se debe contar por ello con las transferencias desde los niveles centrales y regionales. Normalmente estas transferencias están ligadas a la provisión de los servicios que han sido transferidos a los municipios, tales como salud y educación. También, en varios de los casos analizados, se prescribe que un alto porcentaje de estos recursos transferidos sean dedicados a inversión local. En Bolivia, un 29% de los recursos públicos totales son enviados a los municipios y un 50% a las prefecturas o entes regionales.

Los fondos centrales traspasados a los municipios, solo en el caso de Colombia toman en cuenta, pero en forma minoritaria, a la población pobre como

criterio de redistribución, siendo el criterio de distribución mas utilizado la población de la comuna. También en este último caso, se dejó cierta libertad para que los gobiernos municipales adquirieran deudas, generándose así fuertes desequilibrios financieros, semejante a lo ocurrido en Brasil y Argentina. En Ecuador, la Ley de Descentralización establece que sólo un 15% del presupuesto del gobierno central será destinado a los municipios y consejos provinciales, y aquí al criterio de población se agrega el nivel de satisfacción de las necesidades básicas.

En Honduras se incorporan criterios de pobreza en la asignación de fondos por parte del Fondo Hondureño de Inversión Social, al cual acceden los municipios en proporción a sus niveles de carencias sociales, población e importancia política (cabeceras departamentales).

Al respecto, puede ser interesante reseñar el caso del **Fondo Común Municipal (FCM) de Chile**, el que redistribuye, conforme a índices de pobreza, un 90% de los fondos obtenidos de las recaudaciones de los municipios mas ricos del país (normalmente, son los municipios de la capital y de algunas otras grandes ciudades del país). Esto permite restablecer la equidad en la distribución de los recursos propios de las municipalidades. Así, antes de la acción del FCM, la diferencia entre las recaudaciones de los municipios mas ricos y los mas pobres es de **1 a 24**, mientras que una vez redistribuidos estos recursos por el FCM, ella cae a una relación de solo **1 a 3**.

El Fondo se constituye con las fuentes de entradas propias de los municipios de todo el país (impuesto territorial, licencias de vehículos y porcentajes variables según la riqueza de los municipios, de la recaudaciones por permisos de actividad económica, con porcentajes de 65% para los 2 municipios de mayor nivel de ingreso [barrios residenciales de Santiago] y de 45% para el siguiente municipio, [el del centro de Santiago] y aporte fiscal central variable), haciéndose así una sola caja común, la que se redistribuye en un 90% en base a los niveles de pobreza relativo de la comuna, población, grado de exención del impuesto territorial que enfrenta el municipio, proporción directa por municipio. El 10% restante, como máximo, se distribuye en base a necesidades de cobertura de deficit operacionales que enfrenten.

A la vez, en el caso de Chile, la traslación de responsabilidades en Salud y Educación se efectuó trasladando también, los recursos presupuestarios y humanos que antes respondían centralizadamente a los Ministerios respectivos.

No obstante la imposibilidad de autofinanciar totalmente con recursos propios a los municipios rurales, es necesario destacar la importancia de que estos hagan un importante esfuerzo de financiamiento, única forma de que la población sienta como propios los programas implementados con estos financiamientos y generen así mecanismos de contraloría social. Los casos indican que en todos ellos es posible incrementar sustancialmente las recaudaciones propias, mediante una actualización de los catastros y valuaciones de tierras. Por todo lo anterior es que es altamente destacable el caso del municipio de La Campa en Honduras, en que se lleva a cabo esta experiencia de ordenamiento territorial y de revaluación de las tierras en forma participativa y consensuada.

3.- Organización de la Sociedad Civil: Elemento clave en todo proceso de desarrollo desde la base:

Un auténtico proceso de desarrollo descentralizado desde la base es uno en que las demandas de los elementos a ser descentralizados surge de los propios habitantes de las regiones y áreas rurales, mediante la organización a nivel de base. Ello requiere contar con altos niveles de interrelacionamiento, y redes de confianza bien establecidas a ese nivel. Vale decir, lo que se llama **Capital Social**²².

En la tradición cultural y social de América Latina es difícil lograr este “desideratum”. Sin duda el país paradigmático, en este sentido, ha sido EEUU, un país **nacido desde la base**. Por tanto, en nuestro caso, lo más que se puede aspirar es que el proceso se **inicie desde la cúspide**, pero que esté diseñado y se implemente de tal forma que vaya **generando las capacidades y el entorno institucional** que permita que, a poco andar, se estructure una **Sociedad Civil organizada** que pueda asumir la conducción del proceso. Es decir, se requiere, como lo señala Tendler²³, de un **liderazgo reformista** que desencadene un proceso descentralizador que permita que surjan las iniciativas desde la base. Es por lo demás la forma como se ha generado en la Región los casos exitosos de descentralización. Lo señalado por Cossio en el caso de Bolivia, el caso de Ceará²⁴ en Brasil y el lento pero seguro proceso de descentralización por pasos que se ha ido produciendo en Chile, son todos procesos que **parten en el Centro**, pero que van generando instituciones y procedimientos que van incorporando las bases a él. Algunos de los casos analizados, muestran algunos desarrollos desde la base, de gran interés.

Varios casos resaltan que, no obstante las fuertes tendencias clientelares y la presencia constante de poderes locales con diferentes grados de control sobre la población e incluso de corrupción local, la democratización generada por la elección de las autoridades locales y el surgimiento o democratización de organizaciones de base existentes con anterioridad, ha significado que se ha producido **el surgimiento de nuevos liderazgos** que comienzan a minar las bases del viejo clientelismo. Ello es señalado en los casos de Venezuela, Bolivia, Colombia, Honduras en el caso de Lempira sur, más que en los casos analizados, y sobre todo en el caso de Ecuador, donde hay una efervescente base que asume múltiples funciones en Cotacachi.

Los casos más interesantes de organización de la sociedad civil se presentan en Cotacachi, Ecuador, Lempira Sur y La Campa en Honduras. A la vez que aparecen como interesantes instancias legales de participación en los casos de Bolivia, con la legalización de todas las organizaciones de base existentes, y la creación de los Comités de Vigilancia a nivel municipal, con directa relación al Senado de la República y de Colombia, con las funciones otorgadas a las Juntas de Acción Comunal (JAC) y Los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR).

a) El caso de Cotacachi es interesante, pues aparece como un surgimiento espontáneo de Organización desde la base. Es uno de los pocos casos en que efectivamente se da una estructuración de la base hacia la cúspide, creándose instancias tanto a nivel de las comunidades como de organizaciones de segundo grado. *Pareciera* que esta rica red de

²² Ver Putnam op.cit.

²³ Ver J.Tendler: Good Government in the Tropics

²⁴ Reboucas, O., C.F.Lima, F.Paiva y J.P.Monteiro: Gestao Compatilhada: O Pacto do Ceará, Quality Mark editors 1997.

organizaciones, las cuales también alcanzan a empresarios agrícolas comerciales importantes (floricultores y hacendados), ha atraído una serie de instancias de apoyo al sector agropecuario tales como ONGs nacionales y extranjeras, Cooperativas de Ahorro y Crédito y Bancos, así como iniciativas de Transferencia Tecnológica. Al respecto, es interesante resaltar que algunas de estas organizaciones han asumido , algunas acciones de apoyo a sus asociados. Así UNOCARC, organización de segundo grado que agrupa a pequeños productores (principalmente indígenas), ha estructurado un servicio de apoyo en materia de compra-venta de terrenos agrícolas, de sucesión de adjudicaciones del INDA y de juicios de prescripción. También otorga pequeños créditos ligados a este tema de mercado de tierras. A la vez, la Asociación de Caficultores de Río Intag (AACRI) está ejecutando un programa de asistencia técnica a sus asociados para la producción de café orgánico, con apoyo de una ONG Canadiense. El buen nivel de cobertura de servicios al sector agro-rural existente en este municipio hace señalar al autor del estudio que: “la asistencia técnica ha sido asumida (en Cotacahi) de una manera **más eficiente** por el sector privado e incluso por los campesinos organizados, lo cual lleva a pensar que por el momento es una alternativa adecuada a las necesidades de los productores agropecuarios”. Es interesante resaltar, que este no es el caso en el otro municipio analizado, donde ha habido una fuerte presencia de programas públicos de larga data, pero sin embargo no se ha logrado crear esta rica red de organizaciones auténticas que puedan asumir estas funciones con eficiencia. La situación descrita en este caso es más destacable, en atención a que Ecuador aparece como el país donde el proceso de descentralización es más débil en la parte normativa, y donde las definiciones de las funciones de cada nivel y los recursos para ejecutarlas, aparecen menos definidos.

Es importante reseñar en este caso el alto nivel de **Capital Social** existente en esta municipalidad, que viene de mucho tiempo (existe una sociedad de artesanos creada en 1922). Sin duda influye en esto la alta proporción de población indígena, que se ha organizado tradicionalmente para defender sus derechos²⁵. En ciertas culturas indígenas de la Región, con importantes niveles de civilización pre-hispánica, tiende a estar latente un **nivel de capital social latente importante**, que sólo espera la existencia de condiciones adecuadas para expresarse.²⁶ Así lo que antes aparecía como una fuerte restricción al desarrollo, en los países de la Región con significativos niveles de población indígena, en esta visión más moderna del desarrollo, puede pasar a convertirse en una importante ventaja, si es bien aprovechada (casos de Perú, Ecuador, Bolivia, norte de Chile y de Argentina, Méjico, y Centroamérica).

b)La Campa: Otro caso interesante de **iniciativa de la Sociedad Civil** desde la base a la cúspide la constituye el municipio de **La Campa en Honduras**, donde el alcalde desarrolla una iniciativa para determinar, **en forma participativa** un plan de **ordenamiento de todo el territorio de la comuna**, incluídas las áreas rurales, y de **estructuración de pagos del impuesto territorial** en consulta con la comunidad, a partir de un *cabildo abierto*. Dicho plan diferencia los pobladores por capacidad de pago, en función de uso del suelo y de la calidad de la tierra disponible para cada productor. Sobre esta base se definen tierras para uso productivo (ganadería, cultivos básicos, café y forestal)

²⁵ De hecho grupos indígenas en éste municipio se organizan en la Defensa y Conservación Ecológica de Intag (DECOIN) para oponerse a la operación de la firma minera japonesa Bishimetals, impidiendo su operación en la zona.

²⁶ Situaciones semejantes podrían esperarse en, por ejemplo, Guatemala, con la rica cultura maya, pero donde los niveles de violencia de esa sociedad, han impedido que esta se exprese adecuadamente.

y tierras “productoras de agua” cuyo uso se restringe a fines recreativos. Sobre esta base se comienza el cobro de impuestos sin presentar resistencia al pago por parte de los pobladores, duplicándose las recaudaciones. Ello permite al alcalde responder a las demandas locales, devolviendo en obras los impuestos cobrados (caminos, mantenimiento de escuelas, protección de microcuencas, etc.). a partir del **Capital Social** generado con esta iniciativa, se desarrolla una segunda ronda de *cabildos abiertos comunitarios*, en que desarrolla un Plan de Desarrollo Local, el que posteriormente se traduce, al aprobarse en un *Cabildo Abierto Municipal*, un **Plan Estratégico Municipal 1999-2014**. En base a estas y otras iniciativas plenamente participativas, la alcaldía del municipio desarrolla los siguientes instrumentos, avalados por el *Cabildo Abierto Municipal*: a) un mapa delimitando los confines del municipio, concertado con los municipios vecinos; b) un mapa de uso del suelo del municipio; c) una tabla de valores refinada y sancionada por *cabildos abiertos* en las aldeas. En todo este proceso, **no aparece interviniendo ninguna institución del Gobierno Central o Regional**. Se trata entonces de un proceso netamente **desde la base**.

c) **Lempira Sur**: Tal vez más interesante para efectos de políticas futuras, es el de **Lempira Sur**, en que luego de un largo período de intervenciones estatales en que no se lograba generar un **Capital Social Autónomo** que permitiera el desarrollo posterior autosostenido y autogestionado por las propias comunidades, luego de 5 años de actividades preparatorias y de 3 años de intervención directa de un proyecto conjunto FAO-Gobierno de Holanda y de Honduras. En este período se obtienen importantes logros en el ámbito productivo, institucional, organizacional y medio ambiental. Así, entre 1995 y 1998 se logra:

- Disponibilidad adecuada de granos básicos y hortalizas producidas en los huertos familiares y surgimiento de un amplio estrato de productores con excedentes para el mercado;
- Adopción de paquetes tecnológicos que les han permitido mantener niveles adecuados de producción frente a severos efectos climáticos como sequía e inundaciones (Mitch);
- Adopción de tecnologías conservadoras de los RRNN, tales como manejo integrado de plagas, barreras vivas, micro riego, término de quemas, cultivos de protección en laderas, etc.;
- Generación de una dinámica de coordinación interinstitucional, incorporando la gestión municipal para lograr el desarrollo local y el apoyo del Gobierno Central en la dotación y mejoramiento de la infraestructura local;
- Pero sobre todo se logra estructurar una institucionalidad de los usuarios a nivel local con capacidades de autogestión de iniciativas, surgidas de ellos mismos refrendados por los siguientes hechos:
 - Elaboración de Planes de Acción concretos por parte de 91 comunidades en 18 municipios
 - Surgimiento de Organizaciones de segundo grado;
 - Desarrollo de un sistema autogestionario de Ahorro y Crédito Rural con Bancos, Fondos Rotatorios y Cooperativas Comunales;

- Estructuración de instancias de participación comunales a través de los Consejos de Desarrollo Comunales (CODECOS);
- Surgimiento de una nueva generación de líderes que gestionan procesos económicos, políticos, productivos y sociales.

Aquí habría que revisar en mayor profundidad las intervenciones efectuadas, la forma y metodología empleada y extraer en forma más detallada las lecciones de políticas públicas a los diferentes niveles que hicieron posible estos importantes resultados a nivel de la base.

III.-Otras Experiencias Aleccionadoras: Brasil y Uganda.

1.-Desarrollo Rural en Brasil:

Brasil ha sido un verdadero campo experimental en materia de acciones de Desarrollo Rural Integral (DRI) en sus regiones más pobres del Nordeste y de ella se pueden extraer interesantes lecciones sobre las mejores formas de implementar programas de desarrollo local, promoviendo formas descentralizadas y participativas. Buena parte de las dificultades y, por tanto, de las lecciones que se han derivado de la experiencia de los DRI dicen relación con los arreglos institucionales que pueden hacer más eficientes estos esquemas.

a) Centralización vs Descentralización Institucional:

. Anteriormente en el Nordeste (de Brasil), la excesiva burocracia al nivel federal y estadual creó cuellos de botella administrativos y diluyó la responsabilidad por el desempeño de los proyectos, distanciando a los beneficiarios de las decisiones”²⁷. Sin embargo, tal como lo señala Tendler²⁸, **el tema de la descentralización no es tan simple**. Hay aspectos que requieren ser descentralizados, mientras otros, que normalmente lo están, se desempeñan mejor, en un esquema centralizado.

La determinación sobre el grado de descentralización óptimo, debe basarse en determinar cuales son las ventajas comparativas que se presentan en las diversas instancias, confrontadas con las dificultades que ellas pueden enfrentar.

Sin duda la visión estratégica, las orientaciones técnicas y administrativas generales y el seguimiento y control de la ejecución de los proyectos deben provenir de los niveles centrales.

Estos, al recibir la información y seguir el desempeño de todos los proyectos a nivel nacional están en la mejor posición para **compartir las experiencias y proponer las reformulaciones** que esta va dictando. Este rol rector del nivel central no sólo se basa en una razón de coherencia con las políticas nacionales, sino también

²⁷ van Zyl, J. T. Barbosa, A.N. Parker y L. Sonn: *Decentralized Rural Development and Enhanced Community Participation: a case study from Northeast Brazil*, en World Bank Policy Research Working Paper 1498, August 1995.

²⁸ Tendler (1997) op cit.

otorga un **escape a las presiones por generar excesiva flexibilidad** a la ejecución del proyecto que pueden generarse a nivel local y de las cuales los equipos técnicos locales se verían en dificultades para sortear.

Dentro de estos límites, **el nivel descentralizado**, en contacto con la base, está en mejor posición para **conocer las necesidades más urgentes de la comunidad, decidir las inversiones a ser ejecutadas y definir los diseños específicos**. También es preciso tener presente los peligros de caudillismo y clientelismo que pueden originarse en un proceso de descentralización “ingenuo”²⁹.

b) División de Responsabilidades, Incentivos y Controles:

Una revisión de la experiencia del Nordeste Brasileiro del Banco Mundial³⁰ indica que los proyectos que tuvieron mejor desempeño fueron implementados por agencias que tenían **control sobre la calidad y velocidad de implementación** del proyecto. Vale decir, cuando existía **clara delimitación de responsabilidades** en el proyecto. Ello no significa necesariamente que una agencia **deba ejecutar todas las acciones** del mismo, sino que **haya un solo ente responsable del proyecto**, pudiendo **sub-contratar** con otras instituciones, componentes donde la agencia no tenga competencia técnica, **pero ella si responde ante el usuario**³¹.

La institucionalidad requerida en este tipo de programas y proyectos requiere considerar muy claramente las condiciones en las cuales operarán los diversos actores que intervendrán en el proceso. Por ello es necesario considerar la forma de estructurar **incentivos y controles** que sean funcionales a la eficaz implementación de los proyectos. Por ello, otra lección de éxito encontrada en la revisión de los proyectos del Nordeste, es la necesidad que la agencia responsable de la ejecución, esté sujeta a **presiones de demanda**, principalmente, pero no exclusivamente, de parte de **los usuarios**, ya que también pueden cumplir esta función, **otros entes públicos o privados**. Ello se puede lograr canalizando parte de los fondos a los usuarios del proyecto, entendiendo por tales no sólo a quienes reciben los beneficios de su accionar, sino también otras agencias públicas que pudieren considerarse como usuarias. “Cuando el desempeño fue bueno, la gerencia del proyecto había recibido **claras presiones de demanda externa** para que lograra una rápida ejecución, llegar a un número importante de personas, reducir los costos o responder en otras formas a ella. Estas presiones vinieron no sólo de los beneficiarios, sino también de gobernadores, otras agencias estatales, bancos de desarrollo, ONGs. La llegada de estas presiones ayuda a explicar por qué agencias mediocres produjeron sorprendentes explosiones de buenos resultados; así mismo, la decadencia en

²⁹ El peligro es la “feudalización” que se mencionó antes.

³⁰ IBRD (1991) “Dynamics of Rural Development in Northeast Brazil: new lessons from old projects”, Dec.

³¹ IBRD (1991) *ibid*, p.ix.

el desempeño de agencias consideradas eficientes puede explicarse por la ausencia o eliminación de estas presiones”³².

Es interesante ligar esta conclusión, con otra obtenida por Tendler ³³ también en el Nordeste de Brasil, donde identifica **el rol del gobierno estadual** que cumple esta función respecto a las instituciones de implementación locales, **potenciando la acción contralora de los usuarios** mediante mecanismos de **comunicación a la base** y fórmulas de **seguimiento de los proyectos** que reducen la normal tendencia a **obtener “rentas políticas” de ellos por parte de las elites locales**. Se trata pues de generar una suerte de **doble contraloría social**. La proveniente de la base que obliga a las autoridades locales a **rendir cuentas periódicas** y la proveniente del poder central **que controla técnica y políticamente la ejecución conforme a los objetivos señalados originalmente** en los documentos de proyectos o programas.

Pero también es necesario considerar mecanismos que **incentiven la dedicación y el interés de los agentes locales** involucrados en los proyectos. El compensar adecuadamente los mayores sacrificios familiares que deben ejercer quienes necesitan localizarse en lugares apartados, mediante **asignaciones especiales de zonas aisladas**, el generar una estructura de promociones que den base a una **carrera funcionaria**, así como instancias claras de **perfeccionamiento y crecimiento profesional**, si bien son recomendaciones obvias, están curiosamente ausentes de la mayoría de las recomendaciones de políticas.

En especial, parece importante la estructuración de formas de **cooperación horizontal** entre proyectos semejantes de forma de lograr un aprendizaje mayor una mejor sinergia en el programa. Así mismo, el estrecho contacto con las comunidades beneficiarias y la **flexibilidad para adaptar componentes** de los proyectos actúa muchas veces como un eficaz medio para incrementar el compromiso, motivación y dedicación de los agentes estatales involucrados. “Las agencias que funcionaron mejor se encargaron de tareas inicialmente asignadas a otras. Primero, los gerentes estatales excelentes que estaban en los entes coordinadores no se contentaron con sólo coordinar la labor de otras agencias, sino quisieron ejecutarlas ellos mismos. Segundo, los administradores se hicieron cargo, debido a la frustración que sentían ante el desinterés o ineficiencia de las agencias originalmente asignadas; el control obtenido les dió la oportunidad de determinar el ritmo, calidad y costo de los componentes e hizo su trabajo menos vulnerable a la incertidumbre y mala voluntad hacia el proyecto”³⁴. Esta flexibilidad permitió en muchos casos incluso romper algunas de las reglas del proyecto que les impedía a las agencias coordinadoras ejecutar directamente o cambiar las asignaciones originales de agencias implementadoras, reduciendo la complejidad de los componentes y mejorando la motivación del personal involucrado.

Esto también es señalado por Tendler³⁵ refiriéndose a las conclusiones que se obtienen de la nueva teoría organizacional llamada Desempeño Industrial y Transformación del Lugar de Trabajo (IPWT, según sus siglas en inglés). Si bien inicialmente se aplicó a firmas industriales, cada vez más está siendo utilizada en el sector público. Uno de sus principios principales apunta a mejorar la satisfacción del empleado a fin de mejorar su dedicación y desempeño. Una de las formas propuestas para lograrlo, está en reducir la

³² IBRD(1991) op cit p.vi

³³ Tendler (1997), p.63-64.

³⁴ IBRD(1991) op cit. p.vi

³⁵ Tendler op cit, p.4 y siguientes.

especialización y darle **mayor autonomía y discrecionalidad**, en ciertas materias relativas a la implementación, a los empleados. Esto **apela a la creatividad del agente** y provoca una mayor dedicación y, por tanto, mejores resultados. La forma precisa de esta mayor autonomía, debe compatibilizarse con la participación del usuario y la necesaria transparencia y responsabilidad que se requieren en proyectos con uso de fondos públicos.

Esto apunta a la necesidad de introducir formas **flexibles de implementación**, aprovechando la flexibilidad que debió haberse insertado en la etapa de diseño. Una manera de hacerlo es permitiendo que las agencias de implementación **“crezcan”** a partir de tareas fáciles primero o que puedan simplificar proyectos de diseño inicial complejos.

Otra forma de flexibilidad especialmente importante, es la de **permitir incorporar financiamiento** adicional por parte de **otras agencias (en especial locales) y/o de usuarios**. En tal sentido, el proyecto debe tener incorporado también los **incentivos para buscar esta cooperación**. En especial, en este tipo de proyectos, es necesario promover la cooperación entre los estamentos públicos centrales y locales. Ello permitió, en el caso del Nordeste de Brasil, **reducir costos y tiempos de implementación, mejorar la responsabilidad (accountability) de ambos estamentos e incrementar los aportes de trabajo y materiales locales**.

c) Participación y Apropiabilidad:

La estructuración de mecanismos de participación e involucramiento de los usuarios, de las autoridades locales (Alcaldes y Concejales) y de representantes políticos regionales (Diputados y Senadores) es esencial para asegurar en primer lugar la adecuada generación y diseño del programa, su eficiente implementación y luego la perdurabilidad futura de sus logros. Se trata de una relación compleja que debe diseñarse con gran sabiduría y donde las simplificaciones o generalizaciones son muy peligrosas.

La **participación de los usuarios** aparece como fuertemente necesaria en **todas las etapas del proyecto**, desde su diseño, a fin de producir un efecto de **apropiabilidad y de adecuación** a las necesidades reales de ellos, mejorar la **estructuración técnica** del mismo al aportar el necesario conocimiento local, causa de múltiples fallas posteriores, y ejercer la necesaria labor de **control social o presión de demanda** en la etapa de implementación. Elementos prácticos para generar esta dinámica de buena voluntad, involucramiento y apropiabilidad del proyecto lo constituyen las acciones iniciales de fácil implementación y profundamente **sentidas por la población**, y el mecanismo de **co-financiamiento** que se mencionaron antes.

Deben estructurarse formas **reales y efectivas de participación de los usuarios**. Aquí comienza el primer problema real. Existen muchas formas de **hacer aparecer a los usuarios participando** pero que en realidad dicha participación esté mediatizada por los poderes establecidos a nivel nacional (organismos centrales, liderazgos gremiales nacionales), regional (parlamentarios, liderazgos gremiales) y local (alcaldes, concejales, líderes locales de organizaciones sociales establecidas).

La formación de Comités de Desarrollo Local (CDL), constituido por **representantes elegidos directamente por los usuarios** y que sean los que participen **de derecho** en las diversas etapas del proyecto, parecerían ser las formas más efectivas de participación.

La estructura de participación establecida en Colombia para el Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC) del Fondo DRI, no operó. Ella “entró en pugna con los viejos actores de la política (que buscaban) mantener su hegemonía regional, en contraposición con los nuevos actores que entraron a participar en el juego político local y regional... si bien (los mecanismos de participación) operaron durante algún tiempo (1991-93), su funcionamiento fue simplemente un requisito mal cumplido”³⁶. Esta cita revela la difícil relación que este tipo de iniciativas tienen con el “establishment” político, ya que puede ser visto como una amenaza a su poder. A la vez, será muy difícil hacer despegar un programa de esta naturaleza, sin contar con el apoyo y patrocinio de las estructuras políticas establecidas. Por ello es necesario tomar en consideración formas de responder a las expectativas y necesidades de estos sectores, a fin de atraer su apoyo, manteniendo la participación de la base.

Un interesante mecanismo puede ser el sugerido en la evaluación de los proyectos del Nordeste(IBRD, 1991), donde se propone hacer coincidir los períodos de diseño e implementación de los proyectos con los tiempos electorales, como una forma de captar la atención de los líderes políticos locales. A la vez, debería poderse estructurar el proyecto de forma que puedan existir resultados políticamente interesantes temporalmente sintonizados con las fechas electorales. El componente de atractivo inicial, mencionado antes, puede cumplir también este propósito.

Otra fórmula ingeniosa para involucrar tanto a los usuarios directos como a las autoridades locales, se presenta en el Proyecto de Desarrollo Rural de Paraíba en el Nordeste de Brasil, con apoyo del Banco Mundial, donde se ha establecido un esquema ecléctico. Hay un conjunto de proyectos aprobados por las **autoridades estatales a proposición de las comunidades locales**. Otra parte de los proyectos es aprobada por **los Consejos municipales**, donde se supone hay fuerte presencia de los líderes locales establecidos, quienes así tendrán oportunidad de hacer valer sus prioridades y se espera así ganarlos a favor de esta iniciativa, y un tercer grupo de proyectos es propuesto por las comunidades beneficiarias y priorizados y aprobados por un **Consejo** que debe ser constituido con al menos el **50% más uno** elegidos directamente por las **comunidades participantes**. Estos proyectos deben estar insertos en un plan operativo anual y reciben asistencia técnica de la Unidad Técnica del proyecto ubicada a nivel estadual.³⁷

2.- El Proyecto de Apoyo al Gobierno de Uganda para el Programa de Servicios de Asesoría Agropecuaria:

El Banco Mundial, con el apoyo del programa de cooperación con FAO-TCI, ha estructurado un proyecto por US \$ 45 Millones, para ayudar al Gobierno de Uganda a poner a disposición de los agricultores pobres del país mejoras tecnológicas y de gestión.

³⁶ R.Vargas:*Caso Colombia: El Programa de Desarrollo Integral Campesino* (PDIC)p.25, presentado al Seminario “Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural: lecciones para una reorientación de las políticas”Valle Nevado, Chile, enero 2000.

³⁷ Ver Sonn, L: “Rural poverty alleviation in northeast Brazil:an experiment in community-based fiscal decentralization” FAO- WB Cooperative Program, provided by FAO-TCI.

Este proyecto incorpora los últimos avances en materia de diseño institucional participativo, incluyendo la privatización de los servicios de asesoría técnica y empresarial a nivel de predios. El programa contiene los siguientes componentes:

- a) **Provisión de Servicios de Asesoría a los Productores:** los pequeños productores **agrupados y asociados a las autoridades locales** podrán contratar servicios de asesoría predial. Para ello recibirán del nivel central, vía los gobiernos locales, fondos de co-financiamiento para pagar estos servicios. Los servicios a ser ofrecidos por contratistas privados locales son: promoción organizacional, planificación participativa, asistencia técnica y empresarial predial e información y comunicación.
- b) **Desarrollo Tecnológico y Ligazón a Mercados:** mediante la canalización de fondos centrales al nivel de Distritos, se podrán contratar, por parte de los grupos de agricultores servicios de investigación aplicada, desarrollo de mercados y adaptación a condiciones locales.
- c) **Reglamentaciones, Auditoría Técnica y Control de Calidad de los proveedores de los servicios:** este componente ayudará las instancias centrales a establecer los mecanismos señalados en el título a fin de garantizar y controlar la calidad de los servicios a ser entregados por las instancias privadas de asistencia.
- d) **Desarrollo de las Capacidades del Sector Privado:** en este componente se establecerán programas de apoyo a firmas y otras instituciones que deseen prestar estos servicios a los agricultores. Las actividades a ser financiadas por este componente incluirán: desarrollo de proveedores locales de servicios de asesoría predial y apoyo a organizaciones nacionales de representación y apoyo institucional. A la vez, el programa proveerá de un paquete de beneficios, incluyendo capacitación que apoye la transición de personal actualmente empleados por los servicios públicos de extensión agrícola hacia el sector privado.
- e) **Seguimiento y Administración del Programa:** también se financiará el apoyo institucional a las instituciones tanto de nivel central como local y distrital que coordinarán y administrarán el programa.

Como se puede ver de esta descripción, en el programa aparecen claramente identificados los roles que deberán desempeñar en la ejecución del programa todos los principales actores, partiendo por los productores usuarios que serán los principales decisores sobre quien y qué tipo de servicios demandarán, pasando por los prestadores de estos servicios, que serán proveedores privados y siguiendo por los diferentes niveles de servicios públicos involucrados. Queda claramente identificadas las funciones que permanecen a nivel central y ellas son principalmente la dictación de las principales normativas del programa, la estructuración de mecanismos de control de calidad, seguimiento y evaluación del programa, mientras la gestión y administración del programa recaerá en los niveles intermedios.

IV.- Principales Líneas de Investigación Futuras:

Los casos analizados en este informe, presentan interesantes desarrollos en el proceso de descentralización en curso en la Región. A partir de estos resultados, es posible indicar nuevos caminos de investigación que permitan continuar en la identificación de mejores prácticas y lecciones para la implementación de políticas y programas que permitan agilizar los procesos de descentralización y de profundización de la democracia en los países la América Latina y el Caribe. Por ello a continuación se indican algunas áreas de posible profundización en las investigaciones que puede desarrollar FAO-SDA.

- a) **Estructuración de Organizaciones de Base Exitosas:** tal como se ha señalado en el análisis de este informe, el elemento central en un proceso de descentralización efectivo y de la base a la cúspide consiste en la formación y crecimiento de organizaciones de la Sociedad Civil, que puedan asumir funciones de desarrollo económico auto gestionado. Por ello parece de gran interés para poder desarrollar políticas que puedan promover este tipo de organizaciones el examinar en detalle **casos de organizaciones de base exitosas**, determinando cuales son los elementos críticos que permiten su surgimiento en forma espontánea y cuales los que permiten su sostenibilidad futura. En este sentido, la apropiabilidad de sus miembros y las formas de financiamiento de la organización aparecen como elementos claves a analizar. También dentro de este acápite, es importante analizar casos de organizaciones formadas a partir de acciones proactivas del Estado que logran estructurar organizaciones libres de tuteladas y clientelismo, no obstante su surgimiento de acciones apoyadas por el Estado.

En este sentido, los casos de Cotacachi y de Lempira Sur, aparecen como paradigmáticos. Ya que el primero es de carácter espontáneo y el último, es generado gracias a la acción de un ente externo. Ambos dan lecciones útiles para la formulación de políticas promotoras de la organización en la base.

- b) **Estudio de Gobiernos Locales Exitosos:** la presencia de gobiernos locales que logran manejar en forma efectiva las diversas tensiones que se dan en todo proceso de descentralización, controlando las tendencias clientelares, fomentando la participación en la base, logrando estructurar relaciones constructivas con las autoridades superiores y logrando generar desarrollos locales endógenos y participativos, son una fuente de gran interés respecto a lecciones a ser incorporadas en políticas públicas futuras. El caso de La Campa en Honduras, aparece como un caso paradigmático en este sentido. Por ello sería de interés profundizar en el análisis de este y otros casos donde se haya podido dar una situación semejante.
- c) **Análisis de la Situación del Mercado de Tierras Agro-rurales en América Latina y el Caribe y Proposiciones de Políticas para su Mejoramiento:** los casos analizados muestran un estado bastante lamentable de la situación de tenencia de la tierra en los países incorporados en el análisis. No obstante más de 30 años de reformas agrarias en la Región, persisten graves problemas de indefinición de derechos y, por tanto, de inestabilidad en la tenencia de las tierras productivas. Esta situación afecta especialmente a los sectores más pobres de las áreas rurales. Se hace pues indispensable efectuar un

levantamiento de la situación real existente en toda la Región, analizando casos en que se haya podido dar solución a este problema, a fin de aprender de estas situaciones y promover, con urgencia, políticas que vayan a eliminar esta fuerte restricción al desarrollo agro-rural Regional. En este sentido, la propuesta de política descentralizadora en el diseño Boliviano aparece como interesante de analizar en mayor profundidad, así como las iniciativas de simplificación de trámites emprendida por Chile ofrece otra fuente de mejoramiento a esta situación. Pero ciertamente. El análisis de los casos en que buena parte de la tierra permanece en manos estatales, refleja una gran falta de voluntad política por solucionar un problema relativamente sencillo y requiere, por tanto, su clara demostración a nivel global de la Región.

- d) **Análisis de Casos Exitosos de Financiamiento Agro-Rural:** un aspecto que surge, junto con la desmedrada situación en materia de tenencia de la tierra en la Región, es la situación de los mercados financieros agro-rurales. Si bien los sistemas estatales de financiamiento no presentan condiciones de imitación, está claro que **no han podido ser sustituidos eficientemente por sistemas de financiamiento privados**. Prácticamente todos los casos, a excepción de Cotacachi, muestran una escasa cobertura para el financiamiento de la producción agrícola. La situación no es tan grave para la producción de bienes y servicios rurales no agrícolas, donde los esquemas de financiamiento grupales de corto plazo pueden dinamizar estas actividades, pero no ocurre lo mismo con la actividad agropecuaria que requiere de plazos mayores y exige entonces garantías también mayores. Se hace necesario emprender un análisis en profundidad de lo que está aconteciendo en esta área. Aquí se deberá estructurar una alianza con AGSM para emprender, en conjunto, un análisis pormenorizado de lo que está aconteciendo en la Región en este aspecto y qué proposiciones se pueden hacer al respecto, ya que de estos casos queda claro que la “retirada al segundo piso” por parte del Estado no ha dado los resultados esperados por los teóricos del modelo. Por ello, la identificación de situaciones exitosas, “a-la-BAAC de Tailandia”, si es que existen en la Región, olvidándose un poco de los esquemas neo-liberales teóricos, sería de gran utilidad para ofrecer asesorías prácticas a los Gobiernos de América Latina y el Caribe.
- e) **Análisis de las Experiencias de Asistencia Técnica Privada en la Región:** a semejanza de lo ocurrido en el tema del financiamiento agro-rural, en este tema existe una pléyade de experiencias semi-exitosas o directamente fracasadas. Chile, primer país en intentar este esquema, a mediados de los 70, aún está buscando encontrar una salida efectiva. Por ello parece de gran utilidad el poder estructurar, en conjunto con AGS, una investigación que pueda hacer una evaluación de lo aprendido hasta el momento con estos esquemas de extensión privados, identificando los logros y fracasos y las alternativas que se presentan a futuro, a partir de estas experiencias.