



**Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE
Banco Interamericano de Desarrollo**

1300 New York Ave. N.W., Washington, D.C. 20577

RE-250

Resumen de Conclusiones

*Descentralización y efectiva
participación ciudadana:
Seis relatos cautelares*



Oficina de Evaluación y Supervisión

Oficialmente distribuido al Directorio Ejecutivo el 29 de Junio de 2001.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	1
II. RESUMEN DE LOS HECHOS COMPROBADOS Y PRINCIPALES CONCLUSIONES DE LOS ESTUDIOS DE CASOS	13
ESTUDIO DE CASO NO. 1: BOLIVIA - LAS MUNICIPALIDADES DE COLOMI, PUNATA Y VILLA TUNARI.....	13
III. ESTUDIO DE CASO NO. 2 PERÚ - RED RURAL LIMATAMBO-MOLLEPATA - FONCODES.	21
IV. ESTUDIO DE CASO NO. 3: COSTA RICA - PROYECTO PILOTO DE SEGURIDAD COMUNITARIA EN HATILLO.....	26
V. ESTUDIO DE CASO NO. 4: EL SALVADOR - “PROGRAMA DE EDUCACIÓN CON PARTICIPACIÓN COMUNITARIA (EDUCO)”	34
VI. CASO DE ESTUDIO NO. 5: GUATEMALA - “PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL DE TALITA KUMI”	40
VII. ESTUDIO DE CASO NO. 6: NICARAGUA - RED DE MUJERES CONTRA LA VIOLENCIA.	47
VIII. ANALISIS SUCINTO DE LAS ENSEÑANZAS RECOGIDAS	52

I. INTRODUCCIÓN

1.1 En este informe se presentan seis Estudios de Casos tendientes a establecer si el proceso de participación ciudadana ha logrado o no generar los beneficios y resultados que de él se esperaban. Los Estudios de Casos no están destinados a enunciar ni demostrar "el método apropiado" para promover la participación ciudadana, sino que han sido concebidos como "relatos cautelares", a través de los cuales se procura que los diseñadores y analistas de programas adopten, al diseñar reformas, un enfoque a la vez cercano y de largo aliento con respecto a las condiciones imperantes.

1.2 La intensificación de la participación ciudadana ha recibido creciente atención de parte de los gobiernos en virtud de los procesos de democratización que han venido desarrollándose en los diversos países de América Latina y el Caribe en las últimas décadas¹. La promoción de una amplia participación de la sociedad civil en las diversas fases del proceso de adopción de decisiones se ha convertido en un componente clave del concepto de desarrollo sostenible². En este contexto, en toda América Latina se han diseñado y aplicado diversas estrategias y procesos destinados, en teoría, a integrar la participación activa de los ciudadanos en el proceso de adopción de decisiones públicas.

1.3 La descentralización de los procesos de adopción de decisiones, es decir el proceso tendiente a compartir las facultades y atribuciones de adopción de decisiones esenciales con los gobiernos locales e instituciones basadas en la comunidad, se ha convertido en un componente esencial del concepto de desarrollo participatorio. Este último, a su vez, es concebido como la inclusión de los beneficiarios previstos en el proceso de desarrollo, haciéndolos participar en todas y cada una de sus fases, lo que comprende un diagnóstico inicial y la determinación de los problemas y necesidades de la comunidad. Se prevé que este proceso participatorio refuerce la sostenibilidad de los proyectos; el mismo ha dado lugar a la inserción, en casi todos los proyectos del Banco referentes al alivio de la pobreza, de disposiciones tendientes a la descentralización a fin de promover la participación de la comunidad.

¹ A nivel internacional, la identificación de los gobiernos de la región de América Latina y el Caribe con el principio de la participación pública ha sido articulada en varios acuerdos, declaraciones y planes de acción hemisféricos, como los siguientes: (1) la Cumbre de las Américas celebrada en Miami en 1994, en que los participantes acordaron que: "Una sociedad civil poderosa y diversa, organizada en diferentes modos y sectores, que incluya a los individuos, el sector privado, el sector laboral, los partidos políticos, los académicos y otros actores y organizaciones no gubernamentales, confiere profundidad y permanencia a la democracia. De igual manera, una democracia vigorosa requiere una amplia participación de todos los sectores en los asuntos públicos", y (2) la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible, celebrada en Santa Cruz en 1996, en que los gobiernos de la región de ALC emitieron una declaración en que se comprometen a respaldar y promover, como requisito básico de un desarrollo sostenible, una amplia participación de la sociedad civil en el proceso de adopción de decisiones, incluso con respecto a políticas y programas, así como su diseño, aplicación y evaluación.

² La iniciación de diálogos entre el Gobierno y la sociedad civil, el establecimiento de asociaciones, el intercambio de información y la interrelación en cuanto al diseño, la aplicación y la evaluación de políticas, proyectos y programas con participación de todas las entidades interesadas, se han convertido no sólo en elementos clave para garantizar la calidad de los proyectos, sino también en factores esenciales para alcanzar el objetivo de la sostenibilidad de los mismos a largo plazo.

1.4 En resumen, la descentralización ha recibido respaldo como mecanismo tendiente a promover la democracia y la equidad. En un documento de trabajo del Banco referente a ese tema³ se sostiene que:

“Ello (es decir la descentralización) puede permitir una mayor distribución del poder y la aplicación de métodos más eficaces para atender las necesidades de los segmentos más pobres de la población. La sensación que causan en el pueblo las autoridades del Gobierno central es que estas últimas viven muy distantes de las necesidades y deseos de la población local, y sin contacto con ellas, por lo cual el fortalecimiento de la posición de las autoridades subnacionales a través de la descentralización y las facultades reales de adopción de decisiones puede mejorar el proceso democrático de adopción de decisiones y con el tiempo conducir al fortalecimiento de las instituciones políticas subnacionales. A través del reparto del poder puede suscitarse una percepción más nítida de la existencia de equidad política, fenómeno no menos importante que la equidad concebida desde el punto de vista puramente económico. El aumento de la estabilidad política nacional emanado de una sensación más nítida de un reparto equitativo del poder puede constituir un instrumento de respaldo de los esfuerzos realizados por el Gobierno central en procura de la estabilidad macroeconómica. En consecuencia, los aspectos de la descentralización vinculados con el reparto del poder guardan relación, en algunos aspectos, con el argumento de la eficiencia fiscal. *La salvedad, a este respecto, es, naturalmente, que sólo puede haber un reparto democrático del poder si existen instituciones democráticas subnacionales. Cuando ellas son débiles, el Gobierno central debe utilizar su experiencia técnica para respaldarlas*”.

1.5 Las estrategias y proyectos del Banco suelen reflejar la correlación positiva existente entre descentralización y participación ciudadana. Por ejemplo, **la Estrategia de Desarrollo Subnacional (GN-2125-3, abril de 2001)** establece: "La expectativa es que la satisfacción de la amplia diversidad de necesidades y preferencias perceptibles en las distintas regiones podrá lograrse más eficazmente a través de sistemas de adopción de decisiones locales que mediante mecanismos centralizados. También se espera que la descentralización promueva un mayor nivel de participación comunitaria e identificación de la comunidad con los programas de desarrollo locales. Cabe prever que ello dé lugar a una mayor responsabilidad y una mejor gestión pública a través de una adopción de decisiones en un contexto de vigilancia más estrecha por parte de la comunidad"⁴.

1.6 **La Estrategia de Desarrollo para Reducir la Pobreza Rural (documento GN-1995-5, junio de 1998)** establece que la estrategia es nueva "porque refuerza la

³ Alex Ian Gershberg y Michael Jacobs, *Decentralization and Recentralization: Lessons from the Social Sectors in Mexico and Nicaragua*, (Descentralización y recentralización: Lecciones provenientes de los sectores sociales en México y Nicaragua), número 379 de la serie de documentos de trabajo, agosto de 1998.

⁴ Estrategia de Desarrollo Subnacional, Documento del BID, GN-2125 -3

importancia de diseñar programas de desarrollo rural que incluyan la descentralización de actividades y la activa participación de los beneficiarios....”⁵. Más adelante establece que:

“Delegar facultades de adopción de decisiones a unidades territoriales más pequeñas dentro de un país es un requisito previo para lograr que los residentes de esas zonas puedan tomar parte en la adopción de decisiones que los afectan. Un sector público centralizado, con personal subcalificado y mal remunerado, que aplica procedimientos burocráticos y carece de un contacto directo con la población tomada como objetivo no está en condiciones de realizar una serie de actividades sumamente diferenciadas que permitan satisfacer las necesidades de diversos tipos de habitantes de las zonas rurales en regiones diversas. Lo que hace falta son unidades descentralizadas e interconectadas, con participación de los interesados en los diversos niveles (municipalidad o microrregión, comunidad y familia)”.

1.7 En la estrategia del Banco para la Prestación de Servicios Sociales (GN-1932, página 15, párrafos 4.20 y 4.22) se presenta una concepción más matizada del proceso de descentralización. La Sección sobre descentralización titulada “Enfoque Prudente de la Descentralización” prosigue diciendo:

“Deben existir incentivos para que los responsables de la adopción de decisiones tengan que rendir cuentas a las personas cuyas vidas son afectadas por los resultados de sus decisiones. Habitualmente la descentralización de la ejecución requiere normas centrales y una evaluación central”.

“Muchos países de la región están aplicando programas de descentralización de diverso tipo para mejorar sus sistemas. No obstante, con demasiada frecuencia esas estrategias de descentralización se aplican mediante la delegación de cometidos a niveles administrativos o políticos intermedios que no están en mejores condiciones que el Gobierno nacional para administrar la prestación de servicios locales”.

1.8 Por lo tanto, no se trata de concentrar la atención en la descentralización de por sí, sino más bien de definir las funciones que pueden cumplir más eficazmente los diferentes agentes.

1.9 El Banco reconoce también el vínculo entre descentralización y participación ciudadana a nivel de proyectos. Por ejemplo, en la **Propuesta hondureña de un préstamo para un programa de gestión de recursos naturales de fases múltiples en divisorias de agua prioritarias (PR-2569, 1 de mayo de 2001)** se establece:

“Se ha diseñado para el programa una estrategia de aplicación descentralizada porque los potenciales beneficiarios locales y rurales son los principales interesados que tienen más que ganar a través de la protección de los recursos naturales, por lo cual constituyen el objetivo principal del programa. Si reciben el tipo de apoyo adecuado pueden asumir cometidos finales de ejecución de actividades del programa. En consecuencia, los productores, las asociaciones de

⁵ Estrategia de Desarrollo para Reducir la Pobreza Rural, Documento del BID, GN-1995-5

productores y las comunidades serán los principales realizadores de esas actividades. *Aunque la estructura institucional y la legislación destinada a regir la participación de la sociedad civil a nivel comunitario se encuentran aún en estado incipiente en la zona del programa, esa participación cuenta con firme reconocimiento en la política del Gobierno central y de los gobiernos municipales, que reconocen su legitimidad y la necesidad de la misma*". (3.10) (Cursiva agregada por los autores del presente informe).

1.10 De hecho, hay muchos grados de participación; algunos determinados por la descentralización; otros no. Por ejemplo, la participación no sólo depende de que los países tengan estructuras centralizadas o descentralizadas, sino también de la existencia de un entorno habilitante constituido por el sistema político, la estructura institucional de la sociedad civil, las características socioeconómicas del grupo y los precedentes históricos.

1.11 La tendencia a utilizar la "descentralización" como un mantra de un único proceso político que dará lugar a más altos niveles de participación de la comunidad no permite tener en cuenta el hecho de que hay muchos tipos de descentralización y muchas formas de participación. Por ejemplo, inclusive los gobiernos centralizados pueden poseer instituciones y ámbitos abiertos a la participación ciudadana, tales como cuerpos legislativos, órganos regulatorios y grupos de intereses (incluidos sindicatos de trabajadores, cámaras de comercio, etc.) que articulen diferentes intereses dentro del país. En el caso de los gobiernos sumamente centralizados, el grado de representación de las políticas y los programas públicos estará determinado en mayor medida por la capacidad de reacción del sistema político frente a la demanda local que por el hecho de que existan subunidades gubernamentales autónomas⁶.

1.12 Los gobiernos sumamente centralizados pueden "**desconcentrar**" funciones creando organismos (oficinas) gubernamentales fuera del nivel central (establecido a menudo en la capital). Esos organismos forman parte del Gobierno central y están subordinados a él. Cumplen los cometidos propios del Gobierno central en el territorio que les es asignado (región, provincia, etc.). No se transfieren cometidos de prestación de servicios a una entidad diferente (gobierno subnacional). En definitiva, el Gobierno central se encarga de la prestación de los servicios, administra los recursos y determina el presupuesto de las entidades territoriales.

1.13 Por **administración descentralizada** se entiende la transferencia de cometidos y recursos a diferentes gobiernos subnacionales (regionales, municipales). El Gobierno central deja de encargarse de la prestación de los servicios transferidos. En lugar de ello, los gobiernos subnacionales son las nuevas entidades responsables de los mismos y administran su propio presupuesto. En un marco de descentralización administrativa los gobiernos subnacionales carecen de potestades para establecer leyes (concebidas como

⁶ Si los niveles subnacionales son apesados por las elites locales puede ser importante recentralizar la autoridad para ampliar la participación: "Descentralización y Recentralización - Lecciones provenientes de los sectores sociales en México y Nicaragua" - Alex Ian Gershberg y Michael Jacobs - Oficina del Economista Jefe. Número 379 de la serie de documentos de trabajo. Agosto de 1998.

normas sancionadas por el Poder Legislativo), pero pueden dictar reglamentos administrativos subordinados a las leyes sancionadas por el Parlamento Nacional. Los gobiernos subnacionales tampoco están facultados para crear nuevos tributos, distintos de los aprobados por el Gobierno central (en general el Poder Legislativo), pero tienen el derecho de aplicar y recaudar sus propios tributos, autorizados por las leyes nacionales. Además tienen sus propios presupuestos, independientes del presupuesto del Gobierno central.

1.14 Si bien inicialmente la descentralización administrativa puede no alterar las relaciones de poder entre el nivel del Gobierno central y el de los gobiernos subnacionales, puede ir suscitando reformas en las relaciones entre los gobiernos, a medida que los gobiernos subnacionales van asumiendo mayores responsabilidades. Cuando ello ocurre, debido a exigencias que van de la cima a la base o viceversa (o en virtud de presiones internacionales), los gobiernos subnacionales comienzan a poseer cierta autonomía en la adopción de decisiones de política económica, y en particular en materia de control financiero, y puede iniciarse el proceso usualmente concebido como de "**descentralización**". Por lo tanto, se concede a las unidades subnacionales cierta autonomía sobre la manera de prestar los servicios porque en teoría son ellas las que mejor conocen a la población comprendida en su territorio y pueden hacer coincidir más estrechamente esos servicios con las preferencias de los ciudadanos. Además puede lograrse una mayor equidad a través de una determinación más precisa de la población pobre que ha de tomarse como objetivo.

1.15 Los gobiernos pueden además **delegar tareas**, lo que significa que retienen los cometidos de prestación de los servicios y administran y distribuyen los recursos presupuestarios asignados a esos servicios. No obstante, en virtud de contratos o acuerdos, el Gobierno delega la prestación de los servicios o determinadas tareas a entidades privadas (ONG o grupos de base comunitaria legalmente organizados). El Gobierno está facultado para regular el servicio, y determina qué entidades corresponde contratar, así como el volumen de recursos que ha de pagárseles. Las entidades contratadas deben prestar el servicio conforme a las normas establecidas por el Gobierno y son responsables frente a él por la utilización de los recursos. A diferencia de lo que ocurre con la desconcentración, las entidades delegadas no integran el Gobierno. A diferencia de lo que sucede con la descentralización administrativa, no se transfieren cometidos a otras subunidades, sino que el servicio sigue estando regido por el Gobierno.

1.16 La delegación de funciones puede consistir también en una **privatización**: la redistribución de cometidos públicos entre diferentes niveles de gobierno y/o la reducción del papel del Estado en la prestación de los servicios haciendo que el Estado pague a entidades privadas para que presten los servicios y/o confiando la prestación de un servicio a intereses privados. La primera de esas alternativas, en que el Estado paga a entidades privadas para que presten un servicio, se da las más de las veces en los sectores sociales, como los de la salud y la educación. La segunda alternativa, en que el Estado confía la realización de una actividad al mercado, se da con frecuencia en el sector económico, como en materia de construcción, servicios públicos, etc. En ambos casos el

Estado puede, de todos modos, sancionar normas y disposiciones regulatorias que afecten a las actividades.

1.17 **Privatización** no significa necesariamente descentralización, sino que implica la presencia de un mayor número de protagonistas en la vida económica del país. Su participación en la vida política depende más bien de los partidos políticos, de las organizaciones que hagan posible la representación y de la existencia de un entorno habilitante.

1.18 La **descentralización política** comprende el establecimiento de centros de poder separados, con autonomía legal y fiscal, con respecto a diversos sectores y funciones, aunque en algunos puntos pueden existir funciones compartidas entre diversos niveles de gobierno. Es difícil lograr la descentralización política, porque la misma supone una redistribución de potestades y responsabilidades en virtud de la cual algunos centros adquieren mayores atribuciones y se reducen las de otros⁷. Además, como en general los gobiernos subnacionales no están en igualdad de condiciones en cuanto a financiamiento y recursos humanos, ni han participado con anterioridad en forma independiente en el proceso gubernamental, están en inferioridad de condiciones con respecto a las autoridades centrales en cuanto al incremento de sus potestades⁸. No obstante, las relaciones de poder pueden variar a lo largo del tiempo porque así lo promuevan las autoridades centrales que deseen abdicar responsabilidades referentes a determinadas funciones (en especial cuando no existen fondos suficientes para su realización). Además los organismos internacionales presionan a los países en desarrollo para que apliquen medidas de descentralización. Finalmente, si cuentan con mayor experiencia las organizaciones de la sociedad civil pueden estar cada vez más dispuestas a presionar a sus autoridades para que expongan sus puntos de vista.

1.19 En resumen, las tipologías pueden simplificar los aspectos complejos de la descentralización, pero la descentralización no se limita a una transferencia simple y discreta de cometidos. Como lo expresa la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ): "la descentralización debe considerarse como un proceso de negociación permanente entre diversos protagonistas y sus redes en continua búsqueda de un equilibrio elusivo entre intereses contrapuestos"⁹.

⁷ Un hecho interesante es que al mismo tiempo que muchos países en desarrollo procuran descentralizar el poder, algunos países europeos están tratando de centralizarlo en unidades políticas y económicas más amplias, como ocurre en la Unión Europea. Como los países que toman parte en este proceso se ven confrontados con decisiones no menos arduas que los que llevan a cabo un proceso de descentralización, podemos suponer que toda modificación del equilibrio de poder conduce al desequilibrio y a la oposición consiguientes.

⁸ En el caso de las entidades políticas más pequeñas que confieren facultades a una federación más amplia, esas fallas pueden presentarse en esta última.

⁹ Documento de OVE, RE-232-3

A. FUNDAMENTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1.20 En general, las diversas razones que llevan a vincular la descentralización con la capacidad de reacción frente a las necesidades locales y una mayor participación se basan en una combinación de eficiencia, eficacia e igualdad. Por ejemplo:

- **Eficiencia fiscal:** Utilizar los recursos disponibles para lograr los resultados que se desean al costo más bajo posible. Por ejemplo, los gobiernos nacionales pueden utilizar el apalancamiento financiero que representan las transferencias fiscales para estimular un comportamiento económicamente eficiente y/o socialmente beneficioso por parte de los gobiernos subnacionales. Éstos, además, pueden establecer impuestos y/o cargos de usuarios en forma más eficiente y con mayor capacidad de respuesta con respecto a la economía regional o local, a los hogares y a otros interesados. Con ello puede lograrse el aumento de la base de recursos públicos.
- **Producción y asignación eficiente:** La mayor proximidad a sus respectivos administrados hace que los gobiernos subnacionales puedan administrar programas que permitan atender mejor las necesidades locales, así como aplicar programas de personal y de políticas más apropiados.
- **Democracia e igualdad:** Si las reformas hacen posible un genuino reparto del poder pueden lograrse mejoras en cuanto a participación política y/o estabilidad política. Además, si las reformas mejoran la prestación de los servicios destinados a los sectores sociales en situación menos ventajosa, puede lograrse una mayor equidad pese a las disparidades regionales¹⁰.

B. UN ANÁLISIS MÁS DETENIDO DE ESAS RAZONES PERMITE PERCIBIR EN CIERTA MEDIDA LA COSMOVISIÓN EN QUE SE INSPIRAN:

- Los gobiernos geográficamente más próximos a su respectiva población, es decir los estados (Departamentales) o los gobiernos locales han de ser más sensibles a las necesidades fiscales, económicas y sociales de esa población.
- Los gobiernos geográficamente más próximos a su respectiva población serán más responsables frente a los ciudadanos, porque pueden ser controlados en mayor medida a través de diversos mecanismos consistentes en elecciones, intereses organizados, presiones, etc.
- Es más probable que se realice un reparto del poder a nivel de los gobiernos locales porque en éstos existe un espacio más amplio para la participación política.

C. LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO EN EL ESCENARIO LATINOAMERICANO

1.21 Uno de los aspectos interesantes de este modelo es que establece una conexión directa entre la descentralización y la capacidad de los ciudadanos de influir sobre las decisiones públicas. Esta afirmación no se basa necesariamente en la experiencia de América Latina. De hecho, el Estado, en la mayoría de los países de América Central y Meridional y del Caribe (con la excepción de Argentina y Brasil) ha sido tradicionalmente muy centralizado. Aún en la actualidad, al cabo de más de una década de programas que han promovido algún tipo de control y participación ciudadana

¹⁰ Documento de OVE, RE-232-3, páginas 4 y 5.

locales¹¹, en la mayoría de esos países, el Estado es extremadamente centralizado. En un reciente estudio de antecedentes elaborado por el BID¹² se establece:

“Si se mide la descentralización como el porcentaje del gasto público agregado administrado por los gobiernos subnacionales se comprueba que Argentina, Brasil y Colombia son los países más descentralizados de la región (en proporción no menor del 40%), seguidos por Bolivia, México y Venezuela (20% a 30%)”.

1.22 Como surge del cuadro siguiente, en el resto de los países menos del 10% del presupuesto se destina a entidades subnacionales. Por el contrario, el promedio para los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) es del 34,9%.

CUADRO 1: NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN - GASTO PÚBLICO SUBNACIONAL

ENFOQUE DE LA DESCENTRALIZACIÓN	MÁS DEL 20%	ENTRE EL 10% Y EL 20%	MENOS DEL 10%
Nivel intermedio (Estados o provincias)	Argentina 49,3% Brasil 45,6% México 25,4% Venezuela 19,6%	Perú 10,5%	
Nivel local (Municipalidades)	Colombia 39,0% Bolivia 26,7%	Uruguay 14,2% Chile 13,6% Honduras 12,3% Guatemala 10,3%	Ecuador 7,5% Trinidad y Tobago 7,2% Paraguay 6,2% El Salvador 6,0% Nicaragua 5,2% Panamá 3,2% Rep. Dominicana 2,9% Costa Rica 2,3% Barbados - Bahamas -

1.23 En el cuadro que antecede se vincula el nivel del gasto de los gobiernos subnacionales con el nivel de descentralización. Si se establece luego una relación entre el grado de descentralización y la medida en que los ciudadanos están en condiciones de influir sobre el proceso de adopción de decisiones públicas a través de la participación popular, México, que ocupa el tercer puesto en cuanto a control del gasto a nivel intermedio, debería registrar una considerable descentralización y participación popular. No obstante, hasta hace muy poco, ese país tenía una estructura muy centralizada, debido a su configuración política. Aunque la Constitución determina la existencia de gobiernos estatales y locales, muchos de los programas que los mismos administran se rigen por leyes dictadas a nivel federal y financiadas a través de transferencias fiscales. La posibilidad de que los ciudadanos influyan sobre el gobierno en cualquier nivel ha sido restringida por la existencia de un partido político dominante único, que ha filtrado las necesidades populares a través de un tamiz centralizado. Por otra parte, en Las Bahamas y Barbados, que figuran en el extremo inferior de la escala de descentralización fiscal, los ciudadanos ejercen considerable presión sobre su gobierno (centralizado) a través de la

¹¹ El Fondo de Inversiones Sociales de Emergencia de Bolivia, que fue un ejemplo temprano de proyecto supuestamente controlado en función de las preferencias locales, se inició en 1986, convirtiéndose en un modelo para muchos otros proyectos de promoción de control local.

¹² “El logro de la descentralización en América Latina y el Caribe” (Estudio de antecedentes para la aplicación de la estrategia de desarrollo subnacional).

elección de autoridades locales y representantes parlamentarios. Cabe repetir, a este respecto, que no es el grado de descentralización lo que determina la influencia ciudadana, sino más bien todo un conjunto de otros factores, como tradiciones, eficaz competencia política, la organización de la sociedad civil, etc.

1.24 Por tanto, ¿de dónde proviene este modelo de descentralización y participación local? Evidentemente, no se origina en la experiencia de América Latina y el Caribe¹³. De hecho, cuando se procura encontrar ejemplos de países en que se haya practicado durante muchos años la descentralización de las potestades públicas, junto con fuertes gobiernos subnacionales y una activa participación ciudadana, es preciso abandonar la región y dirigirse hacia Estados Unidos y Canadá (que tienen una historia más diversa de relaciones entre el poder central y el poder local). Estados Unidos, en especial, es un país en que vigorosas tradiciones y vínculos históricos (los estados, como colonias, existieron antes que el Gobierno nacional) hacen suponer que el control debe encontrarse a nivel subnacional en muchos ámbitos, salvo en los casos en que el Gobierno central interviene para establecer normas y patrones.

1.25 El hecho de que el modelo de la descentralización sea importado no significa que sea inapropiado. No obstante, al promover activamente este modelo, el Banco está tomando el paradigma de un conjunto de países y tratando de establecerlo en otro conjunto de países poseedores de tradiciones y experiencias diferentes. Más dudoso aún es que los resultados de los dos conjuntos de países se asemejen en alguna medida. Esto, por supuesto, debe estudiarse, que es lo que se procura promover a través de este informe. A esos efectos, OVE, con el asesoramiento de la División del Estado y la Sociedad Civil, ha elaborado estudios de casos en seis países con tradiciones de centralización, pero que actualmente parecen avanzar hacia un proceso de adopción de decisiones más descentralizado.

D. FINANCIAMIENTO Y METODOLOGÍA DE ESOS ESTUDIOS

1.26 El financiamiento del presente informe proviene de una operación de cooperación técnica con recursos del Fondo de Consultoría Japonés (TC-98-12-05-RG). Con esos fondos se pagaron los servicios de consultores internacionales y nacionales encargados de elaborar y preparar el borrador de seis estudios de casos¹⁴. El objetivo de los estudios de casos consistía en identificar los efectos de los procesos de descentralización en América Latina sobre la capacidad de los ciudadanos de procurar el logro de sus objetivos prioritarios y sus necesidades en diferentes niveles de gobierno, sectores y ámbitos temáticos.

1.27 Comenzamos por solicitar a los seis consultores nacionales que aplicaran una metodología común referente a las características institucionales y operacionales del

¹³ En el siglo XIX se produjeron en América Latina muchas guerras entre los partidarios de la concentración del poder en el gobierno federal y quienes promovían la autonomía local. No obstante, esas guerras tuvieron lugar entre líderes militares, en lugar de tratarse de movimientos populares en procura de la autonomía local.

¹⁴ Funcionarios de OVE realizaron también la labor de campo.

proceso de descentralización en cada caso. No obstante, al recibirse los primeros borradores de informes resultó evidente que si bien algunos resultados eran bastante comunes (por ejemplo la inexistencia de lazos vitales entre los grupos objeto de estudio y otras organizaciones de la sociedad civil), cada caso era muy singular en cuanto al grado de descentralización y a sus efectos sobre la participación ciudadana. Por lo tanto, cada caso ha sido manejado como un estudio único, y más adelante se establecen relaciones y se efectúan comparaciones con hechos comprobados y se llega a conclusiones de carácter colectivo.

1.28 El estudio mismo emanó de un informe anterior de OVE, **RE-232-3**, titulado **La descentralización y el BID: Enseñanzas recogidas, prácticas óptimas y problemas planteados**, en que se llega a la conclusión de que el proceso de descentralización contribuye a redefinir las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Además, al surgir nuevos centros de poder surgían también nuevos protagonistas en el sector público, el sector privado y la sociedad civil. No obstante, esas nuevas relaciones políticas y económicas no eran igualmente eficaces como instrumentos de promoción de la participación política, la igualdad y la justicia social.

1.29 En el informe de OVE arriba mencionado se llega a la conclusión de que en los casos en que los protagonistas de la sociedad civil logran organizar y utilizar los mecanismos de acceso al poder disponibles, sus posibilidades de influir sobre la orientación y el alcance de los programas de desarrollo pueden ser considerables. Por otra parte, de las conclusiones del informe de OVE se desprende también que la participación de la sociedad civil puede ser muy desigual. La gama de factores que a ello contribuye comprende la intensidad con que se promueve la participación, el diferente dinamismo de los procesos de descentralización sectorial y la coincidencia entre las oportunidades que brinda la descentralización y las prioridades y necesidades de los miembros de la sociedad civil. En el estudio se llega asimismo a la conclusión de que la participación puede sufrir la influencia de factores culturales, económicos, sociales y políticos, especialmente en el caso de los grupos en situación menos favorable, como los de las mujeres, los jóvenes y las minorías¹⁵.

1.30 El presente estudio, que tiene carácter de seguimiento de ese informe, pasa revista a algunas de las condiciones que influyen sobre la capacidad de los ciudadanos de influir sobre las decisiones gubernamentales en seis países: Bolivia, Perú, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Nicaragua. **Los casos (así como los términos de referencia de los consultores individuales) pueden encontrarse en línea en el sitio web de OVE.**

1.31 En el caso boliviano se examina la participación ciudadana en el marco del proceso de descentralización que está siendo aplicado a través de una política general de transferencia a las municipalidades de cometidos y recursos para la prestación de

¹⁵ En la estrategia del Banco titulada **Respaldo para la reforma de la prestación de servicios sociales** (GN-1932-1, Julio de 1996), se expresa un punto de vista más prudente con respecto a descentralización e igualdad, señalándose que "También es preciso realizar el seguimiento de los procesos políticos y sociales a fin de evitar que las elites locales interfieran en la utilización de los recursos o los desvíen de los fines a los que están destinados".

servicios específicos. La inclusión de la participación ciudadana en el proceso de adopción de decisiones locales ha sido coordinada confiriendo a las organizaciones comunitarias la posibilidad de proponer, supervisar y controlar el establecimiento de infraestructuras y la prestación de servicios municipales¹⁶. Bolivia, de hecho, es el único caso en que está teniendo lugar una estricta descentralización concebida como transferencia del poder conforme a nuevas normas constitucionales. No obstante, ese país es también un ejemplo de sociedad multicultural, en que los gobiernos subnacionales, como las municipalidades, pueden ser presa de elites y grupos de intereses locales¹⁷.

1.32 Los casos de Perú, El Salvador y Costa Rica han sido objeto de estudios sobre desconcentración, más que de descentralización. Los mismos muestran los límites de la participación ciudadana que el Gobierno central puede imponer sobre programas supuestamente locales en que se dice a los ciudadanos que disponen de nuevas facultades de adopción de decisiones para lograr su apoyo para un programa. En esos casos el Gobierno central se ha reservado los cometidos de prestación de los servicios y el control de los recursos financieros, pero ha delegado determinadas tareas y recursos a grupos de base comunitaria creados específicamente para la ejecución del programa o proyecto. En algunos casos puede probarse cierto acatamiento a los principios de la descentralización y la participación popular pero con mantenimiento del control por parte de la estructura de poder.

1.33 Los primeros cuatro casos muestran que los gobiernos y las estructuras sociales tradicionales pueden mantener el statu quo pese a una aceptación aparente de una política de ampliación de la base del proceso de adopción de decisiones. Los dos casos finales, que corresponden a Guatemala y Nicaragua, ilustran el hecho de que las elites políticas organizadas pueden influir sobre la política pública encaminada a promover reformas sociales sin tratar de modificar el régimen de poder formal.

1.34 En el caso de Guatemala se analiza un programa de desarrollo rural diseñado y aplicado por Talita Kumi, una ONG que posee considerable influencia debido a sus vínculos con la Iglesia Católica, con otras entidades internacionales y con el Gobierno guatemalteco. La labor realizada por Talita Kumi con comunidades indígenas ha adquirido también bases políticas en las zonas rurales. Talita Kumi está utilizando su autoridad para influir sobre los programas sanitarios y educativos del Gobierno. Aunque a corto plazo su labor no compromete las relaciones de poder existentes, los efectos a largo plazo de una población indígena mejor educada y más saludable pueden repercutir más intensamente sobre el equilibrio del poder político en Guatemala, que los programas formales tendientes a la descentralización. Por último, en el caso de Nicaragua se analiza la estrategia de participación de la Red de Mujeres Contra la Violencia (la RED), ONG

¹⁶ La Ley de Participación Popular de 1994 dio a las comunidades tradicionales (comunidades campesinas, pueblos indígenas y consejos locales) la posibilidad de participar en el proceso de adopción de decisiones locales. A esos efectos las comunidades deben establecer "organizaciones territoriales de base" (OTB). Las diferentes OTB de una municipalidad eligen un Comité de Vigilancia que las representa y supervisa el cumplimiento de sus tareas por parte del gobierno local

¹⁷ Alex Ian Gershberg y Michael Jacobs, *Decentralización y recentralización*. Número 379 de la serie de documentos de trabajo, agosto de 1998. Página 3.

que coordina globalmente la labor de entidades y personas que promueven la adopción de leyes nacionales en la esfera de las reformas sociales. La RED se ha convertido también en asociada del Gobierno en materia de diseño y prestación de servicios de asistencia para las víctimas de la violencia doméstica o sexual. Se trata de un caso que muestra de qué modo un grupo de mujeres sumamente profesionales han logrado influir sobre las políticas y programas públicos porque no ponen en tela de juicio la legitimidad de quienes ejercen el poder, sino que forma parte de la elite. Aunque la RED misma es una organización descentralizada y el Estado nicaragüense reforzó recientemente sus instituciones locales, su estrategia ha consistido en influir sobre las entidades políticas centrales, como el Congreso, porque se trata del nivel de gobierno que tiene mayor capacidad de llevar a cabo reformas jurídicas e institucionales como las que se requieren. En los siguientes capítulos del “**Resumen de Conclusiones**” del presente informe se resumen los resultados de cada estudio de casos, y se llega a conclusiones sobre los factores que han promovido y/o reducido el desarrollo de la participación pública. A partir del análisis de esos resultados, en la tercera sección (**Enseñanzas Recogidas**) se extraen conclusiones generales sobre los supuestos y las condiciones necesarias para que la sociedad civil pueda influir eficazmente sobre el proceso de adopción de decisiones.

II. RESUMEN DE LOS HECHOS COMPROBADOS Y PRINCIPALES CONCLUSIONES DE LOS ESTUDIOS DE CASOS ¹⁸

ESTUDIO DE CASO NO. 1: BOLIVIA - LAS MUNICIPALIDADES DE COLOMI, PUNATA Y VILLA TUNARI

2.1 Bolivia representa una fascinante puesta a prueba del proceso de descentralización, porque en ese país la descentralización se está llevando a cabo en múltiples niveles:

- Muchas de las funciones del Gobierno central han sido descentralizadas y transferidas a autoridades departamentales (Prefecturas).
- Los cometidos de identificación y determinación de prioridades de inversiones (locales) han sido descentralizados y asignados a organismos territoriales de base (OTB) que han obtenido reconocimiento legal.
- Las responsabilidades en materia de construcción, equipamiento, mantenimiento y operación de la infraestructura vinculada con salud, educación, cultura, deportes, caminos vecinales y microrriego han sido asignadas a las municipalidades.
- Las responsabilidades y actividades anteriormente a cargo del sector público, (como las referentes al agua) han sido transferidas a entidades privadas o cuasipúblicas, a medida que prosigue el proceso de descentralización económica¹⁹.

2.2 En los últimos quince años²⁰, Bolivia ha venido llevando a cabo un proceso de reforma gubernamental que ha dado lugar a la transferencia a las municipalidades de los cometidos referentes a la prestación de determinados servicios públicos²¹, así como de recursos financieros adicionales²² necesarios para hacer efectivas esas responsabilidades.

¹⁸ Los estudios de casos pueden encontrarse en el sitio web de OVE.

¹⁹ Bolivia: Aplicación de la legislación boliviana sobre participación popular y descentralización administrativa: Avance y desafíos. Número 5/97 de la serie de documentos de trabajo de OVE.

²⁰ El proceso de reforma se inició a mediados de la década de los ochenta con la Ley Orgánica No. 696 sobre Municipalidades y la Ley 843 sobre Reforma Tributaria. No obstante, los dos componentes normativos clave del proceso de reforma recién se establecieron a mediados de la década de los noventa: la Ley de Participación Popular No. 1551, de 1994, y la Ley de Descentralización Administrativa No. 1654, de 1995.

²¹ Desde la entrada en vigor de la Ley de Participación Popular los gobiernos locales se encargan de la prestación de servicios educativos hasta el nivel secundario, servicios sanitarios, servicios deportivos, microrriego, caminos locales y la mayor parte de los servicios culturales.

²² El Gobierno central transfirió a las municipalidades la infraestructura local existente vinculada con los servicios transferidos. Las municipalidades disponen también de nuevos recursos financieros por un monto de hasta el 20% del ingreso fiscal generado en virtud de la recaudación de los tributos asignados al Gobierno nacional, que debe distribuir el monto entre las municipalidades en función de la proporción de la población que posee cada una de ellas. Estos "recursos de participación popular",

El proceso de descentralización ha sido acompañado por un esfuerzo destinado a hacer gravitar la participación pública en los nuevos organismos públicos locales. A esos efectos, y a través de la Ley de Participación Popular, se ha conferido a las comunidades tradicionales (comunidades campesinas, pueblos indígenas y consejos locales) la oportunidad de organizarse en forma de "organizaciones territoriales de base (básicas)", u OTB. A través de ese nuevo tipo de organizaciones (las OTB) las comunidades están en condiciones de participar en procesos de adopción de decisiones públicas locales, proponiendo, supervisando y controlando la creación de infraestructuras y la prestación de servicios en las esferas de la educación, la salud, el deporte, el saneamiento básico, el microrriego, los caminos locales y el desarrollo urbano y rural. Además las OTB eligen representantes ante los Comités de Vigilancia, que supervisan la utilización de los fondos recibidos del Gobierno central (fondos de coparticipación) y hacen respetar las prioridades urbanas y rurales. Los Comités de Vigilancia poseen nexos que llegan hasta el Gobierno central, ya que pueden solicitar al Senado que congele las transferencias gubernamentales a las municipalidades que no respeten las prioridades de la comunidad.

2.3 En el Estudio de Caso correspondiente a Bolivia se examina el desarrollo del proceso de descentralización en tres municipalidades del Departamento de Cochabamba²³ y la escala de la participación pública en el proceso de adopción de decisiones locales. En general, la descentralización ha sido positiva, promoviendo una distribución más equitativa de los recursos públicos a nivel de distritos y dando acceso a los servicios a los grupos de población tradicionalmente dejados de lado. Además, se han abierto oficialmente espacios de decisión pública a la participación de la sociedad civil, lo que le permite cumplir un papel de vanguardia en la gestión pública y en el proceso de desarrollo a nivel local.

2.4 No obstante, el proceso de descentralización y la participación pública local aún distan mucho de haber sido plenamente aplicados. En primer lugar, las fallas e imperfecciones de aplicación del proceso de descentralización han ido en detrimento de la consolidación de los gobiernos locales como instituciones destinadas a la prestación de servicios y al desarrollo local. Un segundo factor es la existencia de limitaciones estructurales y a corto plazo que han creado obstáculos para el desarrollo de una influencia efectiva por parte de las comunidades en el proceso de adopción de decisiones locales.

según la denominación que se les da, están vinculados con el financiamiento de los servicios recientemente asumidos, que en su mayor parte (el 85%) deben aplicarse a inversiones. Ley de Participación Popular, Artículo 23 - III.

²³ En ese Departamento se eligieron tres Municipalidades que representan la zona geográfica básica en que el país está dividido: la zona de los valles (Municipalidad de Punata), el altiplano (Municipalidad de Colomi) y la zona tropical (Municipalidad de Villa Tunari).

A. LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO DE CASO PUEDEN RESUMIRSE EL MODO SIGUIENTE:

1. Las imperfecciones de aplicación del proceso de descentralización han ido en detrimento de la consolidación de las municipalidades como instituciones destinadas a la prestación de servicios y al desarrollo local²⁴.

2.5 Las limitaciones con las que se ven confrontadas las municipalidades como entidades de prestación de servicios obedecen básicamente a los siguientes factores:

- Insuficientes recursos financieros y humanos para cumplir adecuadamente los cometidos que asumen.
- Falta de respaldo institucional, provocada por la fragilidad de las prefecturas como órganos de coordinación y apoyo para los gobiernos locales.
- Insuficiente desarrollo de instrumentos de cooperación entre las municipalidades (asociaciones) para que la prestación de los servicios se realice del modo más eficiente posible.

2.6 La insuficiencia financiera de las municipalidades obedece, primero, a desequilibrios en los mecanismos de distribución de los recursos para el programa de participación, y segundo, a limitaciones en cuanto a la capacidad de las municipalidades de recaudar sus propios recursos. La distribución de los recursos participatorios provenientes del Gobierno central se realiza en función de la población de cada territorio municipal. La inexistencia de un censo de población al día²⁵ y en muchos casos la imprecisa delimitación del territorio municipal dieron lugar a desequilibrios de asignación de fondos participatorios a las municipalidades. Este problema es especialmente grave en relación con las municipalidades cuya población ha aumentado considerablemente en los últimos años como consecuencia de la migración interna²⁶.

2.7 Las dificultades experimentadas por las municipalidades para generar sus propios recursos se deben básicamente a su escasa capacidad de recaudar impuestos, debido a que su base económica es limitada. Además carecen de personal capacitado²⁷ e instrumentos

²⁴ Un nuevo proyecto aprobado por el BID, "Propuesta de préstamo para un programa de desarrollo local y responsabilidad fiscal" (1075/SF-BO) brindará apoyo a las municipalidades de las regiones arriba mencionadas.

²⁵ El Censo de Población más reciente realizado en Bolivia data de 1992. El mismo no refleja los incrementos de población ocurridos en muchas municipalidades rurales como consecuencia de la migración interna. Un factor que explica la imprecisión del Censo en esas municipalidades es el hecho de que los sindicatos campesinos lo boicotearon. Esa oposición se debe a que a su juicio se trata de un mecanismo de recaudación de impuestos. Ello dio lugar a una disminución de los recursos participatorios en las municipalidades rurales, ya que la Ley de Participación Popular estableció que la distribución de los recursos debía basarse en la población municipal.

²⁶ La Municipalidad de Villa Tunari constituye un ejemplo elocuente de este fenómeno. En los últimos años su población casi se duplicó, como resultado de la inmigración vinculada con la producción de coca. En cifras reales, se estima que la población de la municipalidad es de más de 70.000 personas, en tanto que los datos oficiales (Censo del INE [Instituto Nacional de Estadísticas]) muestra una cifra de 49.000 habitantes. Ello afecta el volumen de los recursos participatorios que recibe la municipalidad.

²⁷ El personal administrativo que sirve a la municipalidad cambia al asumir un nuevo equipo gubernamental. Esta falta de continuidad en la administración, junto con los bajos niveles de educación y capacitación del personal municipal, reducen la capacidad de las municipalidades de generar y

técnicos que hagan posible la aplicación de sistemas adecuados de recaudación de tributos y lucha contra la evasión fiscal²⁸. En un informe anterior de OVE las autoridades bolivianas mencionaron problemas de desarrollo y aplicación de nuevos catastros debido a los altos costos, a la falta de capacidad interna y a la proliferación de diferentes métodos, factores que constituyen barreras a la aplicación del sistema. Además existe resistencia social, no sólo a pagar tributos, sino también en otros ámbitos en que se requiere recuperación de costos para mantener la nueva infraestructura o invertir en ella²⁹. Por otra parte, la fragilidad financiera de las municipalidades obedece también a la crisis económica y a la insatisfactoria política fiscal aplicada en Bolivia.

2.8 Las prefecturas son un nivel de gobierno intermedio entre las autoridades centrales y los gobiernos locales. Poseen sus propias autoridades, que son parcialmente autónomas y dependen en parte del Gobierno central. Las prefecturas constituyen un nexo entre el Gobierno central y los gobiernos locales. Se encargan de la ejecución de los planes de desarrollo regional y controlan una gama de inversiones así como las actividades del personal de salud y educación. También son responsables de capacitar a las municipalidades y promover la participación, y pueden cofinanciar inversiones municipales junto con otros agentes. La fragilidad de las prefecturas como órganos de coordinación y respaldo del fortalecimiento municipal se debe a una combinación de factores. No han sido configuradas como órganos plenamente representativos de los territorios. Su composición obedece a criterios mixtos de descentralización y desconcentración. El Prefecto es nombrado por el Gobierno central, en tanto que los miembros de la Junta Departamental, que aprueban presupuestos y programas y pueden censurar al Prefecto, son elegidos por las Juntas Municipales de cada Departamento³⁰. Como consecuencia de esta composición, el Prefecto generalmente se inclina por el criterio del Gobierno central, porque es éste el que lo ha designado. No obstante, esta lealtad al Gobierno central se contrapone con las funciones de fiscalización y control que cumple la Junta Departamental en relación con las actividades del Prefecto. Además, la inexistencia de mecanismos de diálogo y cooperación con los gobiernos municipales reduce el alcance de las funciones de las prefecturas como instituciones de coordinación, desarrollo y fortalecimiento municipales³¹.

desarrollar propuestas técnicas a mediano plazo (elaboración de planes y programas) y de aplicar y mantener sistemas profesionales de administración, tributación y recaudación.

²⁸ La base de población de muchas municipalidades está constituida por pequeños cultivadores campesinos, exentos por la ley del pago de impuestos directos. Esto reduce la base impositiva a las actividades económicas realizadas en las zonas urbanas. No obstante, la imposibilidad de gravar esas actividades se ve limitada por la falta de registros inmobiliarios al día.

²⁹ Documento de trabajo de OVE (WP-5/97).

³⁰ Las Juntas Departamentales son representativas de las Juntas Municipales, reproduciendo a nivel departamental las alianzas locales de los partidos políticos para la elección de alcaldes. En las municipalidades estudiadas las Juntas Departamentales no se consideran representativas de la realidad social municipal, hay quejas sobre la eficacia del cumplimiento de su función de vinculación de las actividades de inversión y planificación municipalidades y departamentales y su calidad de instrumentos de fiscalización de las actividades del Prefecto.

³¹ Las Municipalidades de Punata y Colomi poco han sido beneficiadas por las inversiones y asistencia técnica de la respectiva Prefectura. El acceso a los fondos para el desarrollo está sujeto al cumplimiento de procedimientos administrativos y requisitos técnicos (presentación de planes) que excluyen a las

2.9 La eficacia del proceso de descentralización y la consolidación de las municipalidades³² como entidades de servicios y desarrollo local se ha visto inhibida también por la escasa expansión de los acuerdos de asociación entre las municipalidades encaminados a crear comunidades que determinan la asignación más eficaz posible de los recursos para la prestación de los servicios. La imperfección de las municipalidades como ámbitos territoriales óptimos para la prestación de servicios específicos hace necesaria la elaboración de una política de asociación y cooperación entre las municipalidades que permita utilizar en la mayor medida posible los recursos disponibles. El establecimiento de asociaciones de municipalidades en cuyo marco las mismas aúnen fuerzas para prestar servicios representa un factor clave para el desarrollo local. Hasta la fecha, en Bolivia, el desarrollo de asociaciones ha sido escaso³³ y ello ha ido en detrimento de la capacidad de las municipalidades [de desempeñarse] como entidades de desarrollo local y prestación de servicios³⁴.

2. No existe una participación plena de la sociedad civil en el proceso de adopción de decisiones locales.

2.10 En Bolivia se han aplicado programas generales de apertura de espacios para la participación de la sociedad civil en el proceso de adopción de decisiones locales. Se concedió a las comunidades el derecho de organizarse e influir, a través de sus representantes (Comités de Vigilancia) en el diseño, la aplicación y el control de servicios transferidos a las municipalidades. No obstante, hasta la fecha la participación de la sociedad civil en la prestación de servicios descentralizados no ha dado lugar a un desarrollo pleno y estandarizado. Los siguientes son algunos de los factores que reducen la participación pública:

- **Altos niveles de pobreza y bajos niveles de educación en las comunidades.** Este factor tiene importancia preponderante para determinar las causas de los bajos niveles de participación de las comunidades rurales. En general, las comunidades rurales más pobres no están informadas y carecen de los criterios necesarios para establecer la jerarquía de necesidades que se incluyen en los planes anuales preceptivos. En la mayoría de los casos esas comunidades sólo están en condiciones de articular unas pocas aspiraciones tendientes a la elaboración de pequeños proyectos de infraestructura, a menudo

municipalidades con escasa capacidad operacional y técnica. En algunos casos el favoritismo político es el que determina el acceso a esos fondos. Villa Tunari recibe fondos para el desarrollo a través de la Prefectura sobre la base de un programa gubernamental (FONADAL) de promoción del desarrollo alternativo, basado en la sustitución de los cultivos de hojas de coca.

³² Si las municipalidades tienen menos de 5.000 habitantes deben formar mancomunidades. Cerca de cien municipalidades corresponden a esta categoría.

³³ Hasta la fecha sólo hay 32 asociaciones municipales en Bolivia.

³⁴ En las municipalidades estudiadas hay modalidades informales de cooperación que no han dado lugar al establecimiento de asociaciones. En el caso de Punata, su proximidad a diversas municipalidades de la región metropolitana de Cochabamba favorece su inclusión en una futura asociación metropolitana que supone una administración conjunta de servicios, como los de salud, educación, recolección de desperdicios sólidos, caminos, agua y energía.

insignificantes. Esta fragilidad de las comunidades rurales en muchos casos beneficia a las comunidades urbanas, poseedoras de mayor cohesión y educación. Esas comunidades urbanas han mejorado en relación con el acceso a los servicios, en detrimento de las comunidades rurales. Por otra parte, cuando la población urbana es mayoritaria (Punata), el gobierno municipal está sujeto a mayores presiones provenientes de esas comunidades, debido a su capacidad de participar en mayor medida. Esto ha dado lugar a la concentración de servicios a favor de las comunidades urbanas, aunque las comunidades rurales posean iguales o mayores necesidades.

- **Fragilidades de las organizaciones civiles y, en ciertos casos, monopolios institucionales de la estructura sindical.** En dos de las tres municipalidades estudiadas (Punata y Colomi) no existen mecanismos de coordinación distintos de las OTB. Su capacidad de controlar la actividad de los gobiernos municipales a través de los Comités de Vigilancia se ve limitada en la medida en que los miembros del Comité pertenecen al partido del gobierno municipal. En esas municipalidades tampoco existe una presencia significativa de organizaciones no gubernamentales. La creación de entidades tales como consejos escolares, comités de salud pública y asociaciones de cultivadores sigue siendo muy limitada.
- **Villa Tunari** es una localidad singular en el espectro municipal. El sindicato agrícola está adecuadamente arraigado en todos los aspectos de la vida local. El sindicato controla el gobierno local³⁵ y el Comité de Vigilancia. Aunque se trata de una modalidad de participación ciudadana, se contrapone con los cometidos del Comité de Vigilancia como mecanismo de control del gobierno municipal. Además, el sindicato interfiere con las actividades de los consejos escolares y los comités de salud pública. Las asociaciones de cultivadores promovidas por las ONG todavía son muy débiles y tienen que competir con el sindicato.
- **Supervivencia de la discriminación étnica y sexual.** En el caso de Villa Tunari la minoría indígena no ha logrado participar eficazmente en el proceso de adopción de decisiones locales y está excluida del proceso de desarrollo. El sindicato agrícola que controla el gobierno local y el Comité de Vigilancia no atienden los problemas de la minoría étnica indígena cuando ésta no coincide estrictamente con la mayoría de la población campesina.
- **La participación de la mujer sigue siendo muy escasa y prácticamente inexistente en el caso de las municipalidades rurales.** En la cultura agraria tradicional la mujer está relegada a la esfera doméstica. Las OTB, que reflejan los hábitos y costumbres de las comunidades campesinas tradicionales, han seguido excluyendo a las mujeres de la vida pública porque esas organizaciones comunitarias no permiten que las mujeres tengan igual participación.

³⁵ Seis de los siete miembros de la Junta son líderes campesinos.

- **Inexistencia de enfoques y mecanismos de diálogo, consulta y cooperación con la sociedad civil por parte de las autoridades locales.** En las municipalidades estudiadas la relación entre las autoridades locales y las comunidades es específica y a corto plazo. Normalmente está vinculada con la adopción de las medidas preceptuadas por la ley para la aprobación de programas y proyectos, o con la necesidad de reunir recursos, básicamente en forma de trabajo, para realizar actividades específicas. En la mayoría de los casos, el cumplimiento de sus funciones por parte de los mecanismos de participación, las OTB y los Comités de Vigilancia se ve dificultado por el hecho de que sus miembros pertenecen al equipo mayoritario del gobierno local, en lugar de representar voces independientes. Esto da lugar a una separación entre los organismos de base y (sus) organismos locales, que reproduce, en pequeña escala, la relación con el Gobierno central.
3. De los resultados del Caso de Bolivia podemos extraer las siguientes conclusiones:
- El proceso de descentralización ha brindado acceso a recursos y servicios públicos a territorios y localidades tradicionalmente excluidos. Esto ha dado lugar a una distribución más equitativa de bienes públicos. No obstante, la transferencia de atribuciones y autoridades a los gobiernos locales ha hecho que esas entidades sean responsables de la prestación de servicios destinados a satisfacer determinadas necesidades públicas de la sociedad local. En el Caso de Bolivia el cumplimiento efectivo de las responsabilidades asumidas por las municipalidades sigue estando sujeto a las limitaciones arriba descritas.
 - La descentralización ha abierto también oficialmente espacios para que la sociedad civil pueda influir sobre las decisiones públicas, haciendo posible que los ciudadanos puedan afectar al proceso de desarrollo local. No obstante, la presencia de limitaciones estructurales y a corto plazo a la participación ha reducido la influencia real de la comunidad en el proceso de adopción de decisiones locales. Los altos niveles de pobreza y bajos niveles de educación en las comunidades, la existencia de discriminación étnica y sexual y la inexistencia de un diálogo y cooperación continuos entre los líderes locales y las comunidades han ido en detrimento de la utilización real de los mecanismos de participación institucional. Estos problemas han inhibido además el desarrollo de una influencia efectiva de la sociedad civil en el proceso local.
 - A este respecto no es suficiente limitarse a autorizar legalmente la aplicación de mecanismos de participación. En ciertos casos es necesario regular las condiciones que afectan a su efectiva aplicación. Revisten fundamental importancia la educación y capacitación de las comunidades y la promoción de su capacidad institucional, en especial en relación con grupos minoritarios y grupos tradicionalmente excluidos del proceso de desarrollo. En el Caso boliviano ha sido insuficiente la protección dada a

la representación de las voces minoritarias a nivel local, y la participación se basa estrictamente en criterios de representación. Esto favorece a los grupos mayoritarios que, en general, serán los que gobiernan, dejando al margen a ciertos grupos: el de las mujeres, los indígenas y, en ciertos casos, las comunidades rurales minoritarias. Por lo tanto la participación local pierde sentido como instrumento de expresión de los diversos intereses de la sociedad civil y de una adopción de decisiones basada en un amplio consenso.

- Los problemas arriba expuestos no son desconocidos en países descentralizados más desarrollados que respaldan la igualdad de derechos y la participación ciudadana. El concepto de *gobierno de la mayoría* y *derechos de la minoría* siempre ha sido un ideal con una frontera móvil. Las minorías y las mayorías cambian, pero el problema de la existencia de garantías para todos es continuo. Quienes diseñan los programas, tanto dentro de los países miembros como en el Banco, deben reconocer este hecho al planificar las reformas públicas.

III. ESTUDIO DE CASO NO. 2 PERÚ - RED RURAL LIMATAMBO-MOLLEPATA - FONCODES

3.1 A lo largo de gran parte de su historia moderna, Perú ha sido un país centralizado. A partir de 1920 y hasta 1980, con excepción del período comprendido entre 1963-69, los alcaldes no eran electos por voto popular, sino designados por el Gobierno central. Las elecciones municipales recién se restablecieron en 1980, al restaurarse la democracia y sancionarse una nueva Constitución. En la actualidad Perú está dividido en departamentos, provincias y distritos. Las municipalidades provinciales y de distrito son órganos del gobierno local en que la población elige al alcalde y a los miembros de las juntas locales por voto directo. La Junta Municipal está formada por el Alcalde y los Miembros de las Juntas (Ley Orgánica Municipal No. 23853)³⁶.

3.2 Tras la restauración de las elecciones municipales, en 1980, se inició un tambaleante proceso de democratización en el ámbito político rural. Aunque ya no existe el "clientelismo"³⁷ de las eras anteriores a la reforma agraria de los años sesenta, existen aún muchas relaciones de ese género en varias de las zonas rurales del país. No obstante, la mayoría de los líderes de los gobiernos de las comunas y municipios que son elegidos por la población, ya no pertenecen a la vieja escuela. Es cada vez más frecuente que los alcaldes provengan de las comunidades circundantes o sean personas de más alto nivel de educación, como maestros o profesionales de otros ámbitos.

3.3 La Constitución de 1980 dispone el establecimiento de un sistema de regiones. En 1992 el Gobierno disolvió las Asambleas Regionales y los Consejos Regionales y modificó la Ley Transitoria sobre Administración Regional (CTAR-Decreto-Ley No. 25432). Los CTAR fueron concebidos como un mecanismo temporal en el proceso de introducción de un "gobierno unificado en forma descentralizada y desconcentrada" en las regiones con una extensión territorial mayor que la de los departamentos. No obstante, el Gobierno central no delegó facultades presupuestarias significativas en los gobiernos subnacionales.

3.4 En el contexto del gasto del Gobierno central, por ejemplo³⁸, el Ministerio de la Presidencia asigna un volumen considerable de los fondos respectivos al desarrollo rural. Las Oficinas de ese Ministerio, el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) y el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) se encargan de proporcionar infraestructura y servicios alimentarios en zonas rurales. Conforme a la legislación vigente determinadas funciones vinculadas con el desarrollo rural están en manos de los gobiernos locales, que regulan, controlan y operan los mercados de abasto, las compañías procesadoras de alimentos, los silos de almacenaje y

³⁶ En el actual sistema existe dualidad entre las municipalidades provinciales y las de distrito. Las primeras tienen jurisdicción sobre los territorios de sus respectivas provincias y sobre el distrito de El Cercado, que carece de su propio gobierno local de distrito y depende de la municipalidad provincial. Las municipalidades de distrito tienen jurisdicción sobre los territorios de sus respectivos distritos.

³⁷ Relación social jerárquica que implica el sometimiento a los líderes políticos, económicos o sociales a cambio de determinados favores monetarios o económicos.

³⁸ En 1995, el 10,5% del gasto público agregado de Perú estaba a cargo de los gobiernos locales.

los puertos pesqueros y promueven las obras de construcción de la infraestructura necesaria para esos fines. No obstante, inclusive en el caso de esas funciones administradas en la esfera local el financiamiento de la infraestructura está a cargo de un Fondo de Inversiones (FINVER) controlado a nivel central.

3.5 El FONCODES fue creado por el Decreto-Ley No. 657 en el año 1991, como fondo de inversiones sociales. Su misión consiste en mejorar las condiciones de vida de los sectores más pobres de la población. El FONCODES ha desconcentrado sus oficinas, creando 23 Oficinas Regionales en todo Perú. A partir de 1994, el BID y el Banco Mundial han sido su principal fuente de recursos financieros externos, promoviendo su desconcentración y colaborando con ella, y contribuyendo al incremento del número de sus oficinas regionales y potenciando sus operaciones. A partir de 1998 los Comités Zonales de Aprobación de Proyectos (CZAP) de las Oficinas Regionales han sido los órganos que aprueban la mayoría de los proyectos.

3.6 En el respectivo Estudio de Caso se analiza el funcionamiento y la elaboración de un proyecto de actividades rentables de FONCODES, conocido como RED Rural³⁹, ejecutado en los Distritos de Limatambo y Mollepatá, que abarcan en total a ocho comunidades. La Oficina Regional de Cuzco de FONCODES, de cuya jurisdicción forman parte los Componentes Estratégicos del Proyecto de Desarrollo Rural en Limatambo y Mollepatá tiene un CZAP. La oficina tiene también un evaluador jefe, supervisores de proyectos y personal encargado de la administración de proyectos productivos. No obstante, para la adopción de decisiones importantes referentes a la administración de un proyecto el supervisor del proyecto a nivel regional celebra consultas con el Director de la Oficina de Proyectos Productivos de FONCODES, en Lima⁴⁰.

3.7 En el caso en cuestión se examina el alcance de la participación en un programa de FONCODES destinado a promover el desarrollo rural financiando proyectos de obtención de utilidades y mitigando en parte la escasez de crédito rural. Este tipo de proyectos se aplica a través de varios proyectos ejecutados en diversas comunidades seleccionadas previamente teniendo en cuenta los niveles de pobreza, el potencial de obtención de utilidades, el acceso a los mercados, el nivel de organización comunitaria y la situación sociopolítica. La aplicación de los proyectos requiere el establecimiento de grupos formados por la comunidad interesados en recibir préstamos para proyectos agrícolas rentables. Esos grupos comunitarios, a través de un acuerdo suscrito por FONCODES, reciben los fondos para las inversiones y se encargan de su administración y gestión. Junto con los fondos para los préstamos, el programa incluye un componente de capacitación vinculado con la producción agrícola. Este proyecto fue considerado exitoso y viable desde el punto de vista financiero a través de una reciente evaluación realizada con asistencia, en forma de asesoramiento, del Instituto de Crédito para la Reconstrucción (KfW) de Alemania.

³⁹ En 1999, a la RED Rural le correspondía el 1,7% del monto agregado del objetivo de aprobación del proyecto de FONCODES, es decir alrededor de US\$2 millones.

⁴⁰ Aunque el BID ha financiado a FONCODES, no ha financiado este ámbito especial de las operaciones del Fondo.

3.8 Este análisis está centrado en las ventajas e inconvenientes del proyecto y en el alcance de la participación coordinada a través del mismo, así como en sus efectos en cuanto al logro de los objetivos.

B. LOS RESULTADOS DE ESTE ESTUDIO DE CASO PUEDEN RESUMIRSE DEL MODO SIGUIENTE:

1. Inexistencia de una política de cooperación con otras instituciones públicas y entidades privadas.
2. El proyecto incrementó el volumen del crédito rural en un ámbito en que era sumamente necesario, y ha suscitado efectos positivos en cuanto al incremento de la productividad y la comercialización. No obstante, el número de participantes fue limitado, reduciéndose a los grupos comunitarios creados para el proyecto, y no a los grupos que ya existían. Quizá debido al deseo de mantener un control absoluto sobre el proyecto, el FONCODES no trató de lograr la participación de otras entidades e instituciones como fuentes de financiamiento y capacitación. A este respecto, el proyecto excluyó la posible participación de las municipalidades⁴¹ de la zona, que si bien no podrían ofrecer recursos financieros considerables⁴², podrían dar un importante apoyo al proyecto a través de actividades de respaldo para la comercialización de los productos. Además, la escasa capacitación técnica⁴³ que ofrece el proyecto podría mejorarse a través de una cooperación con otros organismos estatales (Ministerio de Agricultura) y con organizaciones no gubernamentales experimentadas en el ámbito temático, que operan en la zona de ejecución del proyecto⁴⁴. No obstante, esto no se está realizando.
3. La participación de los beneficiarios del proyecto a través de grupos basados en la comunidad (reuniones de beneficiarios y grupos de ejecución) ha sido positiva, pero tiene fallas que pueden ir en detrimento de la sostenibilidad del proyecto.
4. En un sistema descentralizado el grupo comunitario tendría un papel importante en la decisión de los receptores del crédito y administradores de los fondos. No obstante, la participación en la gestión del fondo de inversiones es limitada debido a que las reuniones de los beneficiarios seleccionan a las personas que han de recibir los créditos, pero tienen escasas facultades de adopción de decisiones en otros ámbitos. Su actividad de selección y renovación de préstamos ha sido positiva, pues ha ayudado a mantener un bajo coeficiente de atrasos en relación con el fondo de inversión. A este respecto las reuniones de beneficiarios son agentes apropiados para la selección, porque estando formadas por miembros de la comunidad, poseen un

⁴¹ Las municipalidades pueden participar en entidades crediticias. También pueden efectuar una contribución importante a esos proyectos de desarrollo rural organizando ferias para la comercialización de los productos.

⁴² A este respecto el Alcalde de Limatambo expresó su interés en aportar fondos (US\$10.000) para crear un sistema (fideicomiso) de microcrédito rural.

⁴³ La capacitación está a cargo de dos técnicos agrarios y consiste básicamente en asistencia técnica para la producción. Aunque en general se ha percibido el incremento de la productividad de las actividades que han contado con asistencia técnica, ese aumento ha sido insuficiente en relación con aspectos tales como la sanidad vegetal y animal, la rotación de los cultivos y el tratamiento posterior a la cosecha, que influyen considerablemente sobre el volumen y la calidad de la producción y sobre los precios de los productos comercializados.

⁴⁴ Dos ONG están realizando actividades de microcrédito y capacitación técnica en la zona de ejecución del proyecto de que se trata: IMA (Instituto Ambiental) y MIDE (Microcrédito y Desarrollo). Ninguna de las dos mantiene vínculos oficiales con el proyecto RED Rural.

conocimiento directo de los antecedentes crediticios de los solicitantes⁴⁵. En otros aspectos, en cambio, como el de la administración financiera de los fondos, el seguimiento y los reembolsos y la promoción del proyecto, la operación de FONCODES no permite una participación muy activa.

5. La administración financiera está a cargo del equipo técnico de FONCODES, que además establece las condiciones financieras de los préstamos. El hecho de que los beneficiarios tengan un ínfimo nivel educativo y carezcan de capacitación en esta esfera a lo largo del proyecto, reduce las posibilidades de alcanzar el objetivo de transformar a esta entidad comunitaria⁴⁶ en una entidad financiera independiente que otorgue microcréditos de corto a mediano plazo.
6. La promoción de actividades crediticias y el seguimiento de los reembolsos ha estado a cargo de miembros del equipo técnico del FONCODES. La falta de participación de los beneficiarios en el seguimiento de los reembolsos obedece a varios factores, como el conflicto de intereses en el caso de que las mismas personas sean administradores de los fondos y deudores⁴⁷, así como la inexistencia de eficaces mecanismos cautelares de respaldo del reembolso (por ejemplo garantías).
7. Aunque las comunidades efectivamente poseen cierta capacidad institucional⁴⁸, que se manifiesta en el establecimiento de las Reuniones y los Grupos de Ejecución, éstos no existían anteriormente en la comunidad, sino que son entidades artificiales creadas para el proyecto, basadas en la expectativa de recibir fondos a tasas de interés bajas. Esto ha reducido la capacidad de los grupos comunitarios de influir sobre el diseño y la aplicación del proyecto y ha determinado cierta incapacidad de articular solicitudes destinadas a ampliar el alcance del proyecto mediante la inclusión de la cooperación de otras instituciones y entidades. Las fallas institucionales de la estructura comunitaria hacen menos dinámica la participación y reducen la posibilidad de que el proyecto se extienda más allá de los límites establecidos por el promotor, FONCODES.

C. DEL ESTUDIO DEL CASO PERUANO PUEDEN EXTRAERSE LAS SIGUIENTES CONCLUSIONES:

8. Aunque la estrategia de desarrollo de FONCODES generalmente se basa en la realización a nivel comunitario de la determinación de prioridades, la selección y la vigilancia de la ejecución de los proyectos, debe señalarse que la participación y la adopción de decisiones locales en este caso es muy reducida. El personal de FONCODES adopta casi todas las decisiones importantes, e inclusive consulta a las autoridades centrales del Fondo, en Lima, en todo caso en que deben adoptarse decisiones importantes. Por lo tanto, hablar de "descentralización" en el proceso de adopción de decisiones de FONCODES, constituye un

⁴⁵ En el nuevo modelo de Grupo Central de Ejecución, esta función de las Reuniones de Beneficiarios es de menores proporciones. Cuando se incorporan como beneficiarios miembros de otras comunidades vecinas, que pueden no ser conocidos por los miembros de las Reuniones, se reduce la capacidad de estas últimas de evaluar a los nuevos prestatarios.

⁴⁶ La propuesta de reforma formulada por la Organización de Cooperación de Alemania prevé la creación de un Grupo Central de Ejecución, formado por los representantes de los Grupos de Ejecución de cada comunidad y su transformación, en dos años, en una entidad financiera que otorgue microcréditos.

⁴⁷ En una de las comunidades, Tahahuasi, en que el coeficiente de incumplimiento era del 32%, en comparación con un promedio del 14,3% para el fondo (enero de 2000), los miembros del Grupo de Ejecución no tomaron medida alguna para recuperar la cartera en mora porque, como deudores, tenían interés en postergar el reembolso de los préstamos.

⁴⁸ Pese al carácter familiar de las actividades agrícolas en las comunidades en que el proyecto se está realizando existe cierta tendencia asociacionista que se manifiesta en actividades conjuntas a corto plazo destinadas a lograr objetivos específicos (por ejemplo infraestructura, riego).

eufemismo. Tanto el programa, como las metas y los procedimientos son decididos por FONCODES a nivel regional o central. La adopción de decisiones a nivel local se desconcentra, en pequeña medida, cuando se supone que la comunidad misma es la que está en mejores condiciones para evaluar el riesgo crediticio de los potenciales prestatarios. Debe señalarse que los miembros de la comunidad no están siendo capacitados para hacerse cargo de otras funciones.

9. La inexistencia de mecanismos y estrategias destinados a incluir la colaboración de otras entidades públicas y privadas vinculadas con el sector en que el proyecto se ejecuta reduce la posibilidad de ampliar el número de participantes en el proyecto. A este respecto, la cooperación entre los diversos agentes públicos y privados interesados podría suscitar mejores resultados en el proyecto, multiplicando la rentabilidad de los recursos y medios asignados. No obstante, a falta de alianzas de ese género los participantes del proyecto siguen dependiendo del financiamiento del FONCODES.
10. Cuando la participación en un proyecto se coordina a través de la delegación de cometidos a grupos de base comunitaria que no operan conforme a una estructura institucional anterior con su propia dinámica participativa, a los efectos de que los resultados que se procura alcanzar a través del proyecto sean sostenibles es preciso establecer mecanismos que permitan al grupo comunitario desarrollarse en forma autónoma, independiente del proyecto de mediano a largo plazo. En el caso del Perú, esto supone fortalecer la capacidad productiva y de gestión del crédito de los beneficiarios, permitiendo que evolucionen hacia la creación de una entidad financiera que otorgue microcréditos.
11. Esa entidad financiera podría establecer un plan de participación del sector público y del sector privado en la creación del fondo de inversiones, lo que comprende, si corresponde, contribuciones mínimas de los beneficiarios o la prestación de garantías por parte de los mismos (por ejemplo prendas sin desplazamiento). Esto, además de limitar el riesgo moral y proporcionar incentivos para el reembolso de los préstamos, conduciría a una efectiva adopción, por parte de las comunidades, del mecanismo de que se trata, ya que las comunidades tendrían interés directo en el adecuado funcionamiento del mismo.

IV. ESTUDIO DE CASO NO. 3: COSTA RICA - PROYECTO PILOTO DE SEGURIDAD COMUNITARIA EN HATILLO.

- 4.1 Las dificultades y obstáculos que presenta un estado centralista han inhibido la promoción del proceso de descentralización en Costa Rica, como en otros países latinoamericanos. Puede sostenerse que en Costa Rica, pese a la retórica de la descentralización, las municipalidades siguen siendo débiles. Además, no se han formulado proyectos de leyes que articulen una estrategia local o nacional de descentralización. Lo que existe son iniciativas aisladas de elaboración de programas con participación ciudadana y mayor eficiencia del Estado.
- 4.2 En Costa Rica las municipalidades tienen escasos recursos propios, ya que sólo 2,3% de los recursos públicos son asignados a los gobiernos locales. Las finanzas municipales siguen siendo muy escasas. La carga tributaria, es decir el porcentaje del PNB que representan los impuestos municipales, no llega al 1%. Esto significa que gran parte del gasto municipal se financia mediante transferencias del Gobierno central y no a través de recursos de las municipalidades mismas.
- 4.3 En el país son pocas las experiencias aisladas de descentralización que hayan conducido a proyectos piloto con diferentes grados de sostenibilidad. Por ejemplo, el Gobierno actual ha propuesto la creación de un mecanismo de negociación para llegar a un acuerdo entre los diferentes miembros de la sociedad. Se supone que este mecanismo ha de dar lugar a una mayor eficiencia en la prestación de servicios sociales y a la realización de una inversión más equitativa que favorezca la participación ciudadana y refuerce la capacidad de gestión de los gobiernos locales.
- 4.4 Otra propuesta se refiere a la reestructuración y redefinición del papel que cumplen las municipalidades en el marco de la reforma del Estado, especialmente a nivel de organización y gestión fiscal. En 1998 fue reestructurado el Código Municipal. Tradicionalmente, en Costa Rica no existía el cargo de Alcalde, sino un Ejecutivo Municipal cuyos miembros eran seleccionados, con carácter rotativo, por el Consejo Municipal. En virtud del nuevo Código Municipal, a partir de 2002 el Alcalde será elegido por la comunidad por voto popular, en elecciones celebradas después de las presidenciales.
- 4.5 Con respecto a las cuestiones de seguridad ciudadana, es importante recordar que después de la guerra civil de 1948, Costa Rica abolió su ejército. Desde entonces, el Estado costarricense ha garantizado la seguridad pública en el país mediante la fuerza policial dependiente del Ministerio (Nacional) de Seguridad Pública⁴⁹. A lo largo de los últimos 60 años, el Estado se ha esforzado en profesionalizar las

⁴⁹ El Ministerio de Seguridad Pública es una dependencia del Poder Ejecutivo que bajo las órdenes del Presidente tiene el cometido de garantizar el orden, la defensa y la seguridad del país.

fuerzas policiales. No obstante, el nombramiento de oficiales de Policía sigue estando sujeto a la modificación de las políticas del Gobierno en el poder.

- 4.6 El Proyecto de Ley General de la Policía del 12 de mayo de 1994 representó un cambio en los cometidos y obligaciones de las fuerzas policiales y creó el Estatuto de la Policía. Por primera vez en la historia de Costa Rica, una ley garantizó la estabilidad y los incentivos profesionales para los agentes de las fuerzas policiales, por ejemplo en cuanto a aumentos de salarios, equipamiento de las fuerzas e inversiones e infraestructura policiales. Además la ley promueve un nuevo modelo policial basado en una estrecha relación entre las organizaciones comunitarias y las autoridades policiales, y además prevé la profesionalización de la Policía a los efectos de elevar su nivel educativo e incluir en su contexto una perspectiva civil, democrática y de defensa de los derechos humanos.
- 4.7 Las reformas policiales formaron parte del Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno del Presidente Figueres (1994-1998). En este plan se estipulan también otras medidas vinculadas con actividades encaminadas a hacer frente a los delitos más graves que afectan a los ciudadanos. Una de las estrategias más innovadoras del Plan Nacional de Desarrollo consistió en promover la participación de la comunidad en la lucha contra el crimen, especialmente en la esfera de la prevención y como respaldo de las medidas de intervención del Estado.
- 4.8 En el Estudio de Caso correspondiente a Costa Rica se examina una iniciativa adoptada por el Gobierno para modificar la prestación local de servicios de seguridad ciudadana mediante la utilización del modelo de "Policía Comunitaria". Este modelo se basa en la ampliación de las responsabilidades policiales, de modo que no se limiten al seguimiento del delito, sino que se centren en la prevención del mismo y en la identificación de conflictos sociales y la adopción de medidas tendientes a eliminar sus causas. Esto requiere una interrelación entre la Policía y la comunidad y la participación de esta última en el diseño, la aplicación y el control de los servicios.

Cuadro 2: El Modelo de Policía Comunitaria

Objetivos	Medidas conexas
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Creación de estrategias a nivel local (vecindarios y distritos) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Diseño y ejecución de proyectos conjuntos (Policía/comunidad) para alcanzar efectos perceptibles.
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Prevención de problemas que generen conflictos sociales (actividades proactivas) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Recopilación de información pertinente sobre criminalidad y con respecto a la sensación de inseguridad.
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ampliación de los cometidos policiales de modo de incluir el mantenimiento del orden y la prevención y represión de la criminalidad, la resolución de los problemas comunitarios dentro de los criterios de calidad de vida de la población 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Establecimiento de alianzas con autoridades policiales locales, municipalidades, alcaldías, etc. y grupos comunitarios activos, para establecer prioridades y acciones.

Objetivos	Medidas conexas
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Creación de una mayor cohesión dentro de la comunidad a los efectos de acentuar la obligación de dar a conocer información a los ciudadanos y políticos responsables para generar una mayor transparencia institucional 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Diseño de programas de patrullaje alternativo y prevención, como visitas a diversas instituciones (colegios, escuelas, empresas y hogares) para intercambiar información y realizar un trabajo conjunto en procura de soluciones.
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Inclusión de grados eficaces de descentralización para que la institución esté más próxima a los ciudadanos y para lograr una relación más horizontal 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Intervención selectiva en cuestiones referentes a la delincuencia, dando prioridad a los crímenes seleccionados por su gravedad y frecuencia.
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Logro de una mayor visibilidad de la presencia policial a través de un sistema de patrullaje que implique un mayor contacto con los ciudadanos. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Comunicación y publicidad de los resultados del proceso, con fines de demostración.
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Fomento de la creación de mecanismos de asociación y cooperación con autoridades políticas, servicios públicos y privados, medios de comunicación y la comunidad en general 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Aplicación de estrategias en otras zonas. ➤ Evaluación de las experiencias.

4.9 La iniciativa fue diseñada y aplicada por el Gobierno a través del Ministerio de Seguridad, como proyecto piloto limitado a una localidad preseleccionada (Distrito de Hatillo, Municipalidad de la Capital, San José). Al mismo tiempo se estableció en el Ministerio la Unidad de Seguridad Comunitaria para promover el nuevo modelo policial y brindar a las comunidades asistencia técnica a los efectos de organizar la seguridad pública.

4.10 El proyecto comprendió cuatro etapas:

1. **Diagnóstico de Hatillo:** Esta labor fue realizada por la Unidad de Investigación y Extensión Comunitaria, dependencia de la Escuela Nacional de Policía. Se basó en una encuesta de 100 ciudadanos que proporcionaron elementos sobre los motivos de preocupación pública con respecto al orden público y al control del delito.
2. **Preparación del Proyecto Piloto:** Esta labor estuvo a cargo de la Unidad de Seguridad Comunitaria (USC), que fue el organismo asesor de la Dirección de la Guardia Civil y el Ministerio de Seguridad Pública. La USC realizó un análisis detallado de información inicial proveniente del diagnóstico de los datos socioeconómicos y generó listas de instituciones, entidades y líderes en condiciones de motivar y ser motivados para respaldar diferentes actividades, como guardias vecinales y consejos de seguridad, programas de resolución alternativa de conflictos y legislación penal para infractores juveniles, etc. El plan piloto establecía que las características del programa comprendían la creación de nuevos mecanismos de patrullaje e interrelación como institución abierta de asistencia a los ciudadanos e incorporación de la comunidad en la labor de "producción" de seguridad.

4.11 Un hecho interesante que la estrategia mencionada señalaba como "limitaciones" del programa es el hecho de que la estructura policial era sumamente centralizada y jerarquizada, y que existía una "cultura" institucional profundamente arraigada en los valores de un modelo paramilitar.

- **Aplicación del modelo:** En el curso de la ejecución del proyecto, casi el 90% del personal policial destinado a Hatillo fue cambiado, de modo de eliminar a los elementos considerados corruptos o incapaces de interrelacionarse con la

comunidad. Luego se estableció una cadena de comando directamente vinculada con la Oficina del Ministro de Seguridad, que además nombró al comandante de zona. En este período surgió en Hatillo un líder destacado, funcionario de confianza del Poder Ejecutivo y en especial del Ministerio de Seguridad Pública.

- 4.12 El pilar del proyecto fue el Consejo de Guardia y Seguridad Comunitaria, formado por diez ciudadanos, incluido el Jefe de la Estación Central de Policía de Hatillo, representantes de la Iglesia Católica, miembros de asociaciones de desarrollo de Hatillo e integrantes de los sectores de la salud y el deporte. Se preveía que el Consejo actuara como enlace entre la comunidad y la autoridad policial y trabajara en conjunción con el comandante de la estación policial central para la planificación, el control y la evaluación de los servicios policiales y de las actividades realizadas en la comunidad. Elaboró programas de prevención y actividades de control del delito en coordinación con el comandante de la zona⁵⁰.
- 4.13 Es importante señalar que el mencionado líder comunitario cumplió un papel cardinal en las deliberaciones del Consejo. Dio respaldo a un gran número de entidades, grupos informales y líderes de la opinión pública en el distrito y además motivó y dio cohesión a la comunidad. No obstante, para delegar cometidos y actividades de vigilancia se basó en un sistema vertical casi autoritario en lo referente a la coordinación y realización de esos esfuerzos. Algunos participantes que abandonaron el proyecto expresaron las más duras críticas con respecto a esos procedimientos, manifestando que el proceso de adopción de decisiones no era abierto y estaba desprovisto de todo mecanismo de consulta, y señalando una actitud negativa en relación con la experiencia técnica de diferentes participantes en las diversas facetas de la participación comunitaria.
- **Evaluación del impacto:** El proyecto piloto representó una línea de base al comienzo de las actividades programadas, y la evaluación de desempeño subsiguiente centró la atención en la modificación de los indicadores de impacto, más bien que en cuestiones de gestión. Las estadísticas policiales y las cifras de las encuestas sobre número de víctimas antes del proyecto piloto y después de su introducción constituyeron información adicional para la evaluación del proyecto.
- 4.14 En muchos aspectos, el proyecto fue un éxito. El número de personas que manifestaron haber sido víctimas de delitos se redujo; el coeficiente de delitos aumentó más en el resto del país que en Hatillo; se redujo el número de personas que creen que el delito ha aumentado en Hatillo, y en general disminuyeron las cifras de hurtos de vehículos y de rapiñas. También mejoró la imagen de la Policía ante la población en general.

⁵⁰ Entre otras actividades se realizó la capacitación del personal policial, se establecieron unidades policiales y nuevos sistemas de patrullaje y se pusieron en marcha programas especiales en materia de violencia doméstica, delincuencia juvenil y prevención del consumo de drogas.

4.15 No obstante, el proyecto piloto fue interrumpido cuando había transcurrido muy poco más de un año de su iniciación. El ex Ministro de Seguridad dijo que pese a los resultados positivos logrados, subsistía el problema de la sostenibilidad política y financiera del proyecto, ya que el programa dependía directamente de la decisión del Gobierno central y en especial del apoyo del Ministro de Seguridad Pública. El Proyecto Piloto no logró consolidar canales institucionales alternativos que brindaran apoyo político más allá del proporcionado por el Poder Ejecutivo en funciones, ni en el marco de grupos especiales de intereses de la sociedad civil, como en programas complementarios dentro de la municipalidad. No obstante, no está demostrado que esos factores hayan constituido objetivos centrales de diseño y aplicación de este proyecto.

4.16 A continuación se resumen los resultados del Estudio de Caso en cuestión:

- Deben crearse incentivos para que las instituciones fuertemente centralizadas se descentralicen. El Caso de Costa Rica constituye un ejemplo elocuente de que pese a las buenas intenciones, los Gobiernos sumamente centralizados pueden no comprender los problemas que supone la descentralización y la modificación de las relaciones de poder. Se esperaba que el proyecto diera lugar a la transformación de las relaciones verticales entre la Policía y la sociedad civil en relaciones horizontales que promovieran el diálogo y la participación ciudadana. No obstante, el carácter centralizado del proyecto resultó evidente, dado su diseño y el hecho de que su ejecución se realizó bajo la orientación del Ministerio de Seguridad, que no descentralizó el nombramiento de las autoridades policiales ni la administración de los fondos del proyecto. No se transfirieron funciones ni recursos a las autoridades locales ni se efectuó una delegación de tareas o recursos a grupos comunitarios. En general, el proyecto careció de los medios necesarios para hacer participar a las autoridades locales, organizaciones privadas o entidades basadas en la comunidad.
- Tampoco está probado que el proyecto haya incluido componentes destinados a fomentar el entusiasmo a su respecto en las fuerzas policiales de Hatillo tendiente a dar sostenibilidad al programa. Como un gran porcentaje (el 90%) de los antiguos efectivos policiales de Hatillo habían sido trasladados a otras localidades, la continuidad del proyecto se habría visto favorecida si las fuerzas policiales reorganizadas de Hatillo hubieran obtenido incentivos que respaldaran el programa a través del establecimiento de vínculos con la comunidad. No obstante, las nuevas fuerzas dependían directamente del Ministerio de Seguridad y no de las organizaciones locales⁵¹, que no formularon protesta alguna cuando el proyecto fue interrumpido.

⁵¹ Estudio de Caso de Costa Rica, página 24 “Fallas...resistencia de los comandos policiales al modelo de policía comunitaria, porque no lo consideraban eficiente”.

El proyecto no dio respaldo a un espectro de líderes locales.

- El papel cumplido por el influyente líder arriba referido reviste especial importancia en un análisis de las razones por las cuales las organizaciones comunitarias que tomaron parte originalmente en el proyecto no siguieron brindándole un firme respaldo. Para el Proyecto Piloto, "el líder" fue un portavoz eficaz y sumamente creíble que debido a su experiencia en círculos policiales participó en la selección final de agentes para el Proyecto Piloto de Hatillo. No obstante, su posición representó una falla fundamental, ya que impidió la creación de eficaces canales de comunicación y una interrelación más estrecha con la comunidad. Su capacidad de motivar y unir a la comunidad representó un factor de éxito a corto plazo, pero por otra parte impidió la formación de vínculos más horizontales entre la USC⁵² y otros líderes comunitarios de Hatillo. Además, su carácter de líder natural firme y destacado en el distrito parece haber impedido la formación de un nuevo liderazgo en la esfera de la seguridad ciudadana. El hecho de que las responsabilidades estuvieran concentradas en el Gobierno central hizo que otros agentes institucionales y sociales no se identificaran con el proyecto, lo que fue en detrimento de la posibilidad de que el mismo persistiera tras la finalización del mandato del equipo gubernamental que lo había promovido.

Escasa participación ciudadana.

- El carácter centralizado del proyecto impidió crear espacio para una efectiva participación ciudadana. De hecho, no se produjo genuina una descentralización. Por ejemplo, aunque en la fase de diseño se incluyó una evaluación de las necesidades de la población en materia de seguridad pública, así como actividades encaminadas a dar publicidad al proyecto, no está demostrado que en la definición del modelo se incluyeran componentes resultantes de una participación comunitaria activa⁵³.
- Durante la ejecución del proyecto, se suponía que la participación de la comunidad se realizaría a través del Consejo de Vigilancia. No obstante, la eficacia de esa entidad se vio afectada por varias limitaciones. Primero, la composición del Comité fue determinada por el Ministerio y fue de carácter selectivo⁵⁴. Su operatividad como órgano consultivo en materia de adopción de decisiones y control y evaluación del servicio fue ínfima. El funcionamiento del Consejo se vio afectado gravemente por la activa

⁵² La USC respaldó los esfuerzos encaminados a capacitar a los agentes policiales que participaron en la ejecución del Proyecto Piloto y respaldó la labor realizada en el Distrito de Hatillo.

⁵³ Costa Rica: Estudio de Caso, página 12

⁵⁴ Ese órgano estaba formado por diez ciudadanos que representaban a grupos con diversos intereses (la Iglesia Católica, educadores y miembros de asociaciones de desarrollo) seleccionadas por el Ministerio. Teóricamente el Comité de Vigilancia cumplía funciones de vigilancia y control de la actividad policial.

participación del "líder" (nombrado por el Gobierno) que se convirtió en su fuerza impulsora y en su director⁵⁵.

- La falta de legitimidad representativa del Comité y su escasa operatividad en el proceso de adopción de decisiones le impidieron convertirse en un órgano con identidad propia, en condiciones de dar forma a las solicitudes de la comunidad y servir de interlocutor con las autoridades policiales ajenas a las que pusieron en marcha el proyecto de Hatillo.

Falta de coordinación entre diversas fuerzas políticas y sociales y politización de la ejecución del proyecto.

- El proyecto de policía comunitaria no fue el resultado de una política general de reforma de los servicios policiales locales que se haya adoptado sobre la base de un amplio consenso de las diversas fuerzas políticas y sociales. El proyecto se inició como resultado de una iniciativa gubernamental singular aplicada a través del Ministerio de Seguridad.
- Además, su aplicación obedeció a consideraciones políticas. Éstas se pusieron claramente de manifiesto en la selección de la localidad en que el proyecto había de aplicarse y en el período asignado para su ejecución. A este respecto el distrito seleccionado para la aplicación del proyecto, Hatillo, se encontraba en una zona que simpatizaba claramente con el partido en el poder⁵⁶. En cuanto al período de ejecución, el proyecto fue realizado en el año inmediatamente anterior a las elecciones nacionales.
- Estos factores fueron en detrimento de la sostenibilidad del proyecto. En 1998 el cambio del partido oficialista dio lugar a la terminación del proyecto de policía comunitaria, que estaba identificado con el partido desplazado del poder. Además, ninguno de los proyectos encaminados a reformar la policía local adoptados por el nuevo Gobierno ha sido aplicado en el Distrito de Hatillo.

Breve período de ejecución del proyecto y deficiente organización del mismo.

- El objetivo del modelo de policía comunitaria consistente en modificar las relaciones entre la policía y la sociedad requería una perspectiva de mediano a largo plazo, que no estuvo presente en el proyecto de Hatillo. Debido a las circunstancias políticas, el proyecto fue realizado en un breve período (un año). Aunque los resultados de la evaluación realizada al cabo del año de ejecución fueron en parte positivos en cuanto al mejoramiento

⁵⁵ Costa Rica: Estudio de Caso, páginas 13, 14 y 18.

⁵⁶ Costa Rica: Estudio de Caso, página 9. Esto no significa que la selección del Distrito de Hatillo para el experimento de la policía comunitaria se basara exclusivamente en consideraciones políticas. Hatillo tenía ciertas cualidades objetivas, como la de ser una "comunidad dormitorio", alta densidad de población [y] altas tasas de delincuencia y corrupción política, que la hacían apropiada para la aplicación del modelo de policía comunitaria. Sin embargo, esos elementos objetivos probablemente no eran exclusivos de Hatillo.

de la sensación de seguridad de la población, la súbita terminación del proyecto provocó la frustración de las expectativas.

- Existieron, además, limitaciones institucionales prácticas debido a la frágil estructura de apoyo institucional del proyecto (la Unidad de Seguridad Comunitaria) y a la disociación entre los recursos de personal y financieros asignados y los objetivos perseguidos⁵⁷.

Podemos extraer las siguientes conclusiones de los Resultados del Caso:

- Este Caso ilustra las dificultades que supone modificar estructuras institucionales sumamente centralizadas, verticales, convirtiéndolas en estructuras horizontales, descentralizadas, cuando no se cuenta con pleno apoyo de todos los interesados. La sostenibilidad de los proyectos más allá de los cambios políticos requiere la búsqueda de acuerdos y respaldo entre las diversas fuerzas políticas y sociales. La identificación general con el proceso de reforma y su organización garantizan la continuidad de un proyecto sea cual fuere el partido que esté en el poder.
- La falta de mecanismos que permitan integrar la participación de instituciones locales y grupos y organizaciones comunitarias impidió que agentes distintos de los promotores se identificaran con el proyecto y condicionó la sostenibilidad del mismo al apoyo de los promotores. Como el proyecto no incluyó la activa colaboración de las entidades locales, la participación comunitaria activa fue mínima y su coordinación estuvo a cargo de un órgano no representativo (el Comité de Vigilancia), que funcionó bajo la autoridad e influencia de un jerarca nombrado por el Gobierno ("el líder"). A este respecto, una vez que cesa el apoyo gubernamental el proyecto fenece.
- El proyecto fue el resultado de una oferta (iniciativa) gubernamental, y no de una solicitud específica de la comunidad de Hatillo. Aunque atendió una necesidad experimentada por la comunidad (incrementar la seguridad ciudadana), las organizaciones cívicas no solicitaron formalmente la aplicación del modelo de policía comunitaria. La existencia de solicitudes comunitarias anteriores tendientes a la prestación de servicios coordinados a través de organizaciones ciudadanas promueve la continuidad de los proyectos⁵⁸. Una solicitud articulada prueba el interés de la comunidad en el servicio y su capacidad de convertirse en la fuerza impulsora del mismo, y por lo tanto de realizar actividades específicas para su aplicación independientemente de la existencia de una oferta pública.

⁵⁷ Estudio de Caso de Costa Rica, página 24 "*Fallas*".

⁵⁸ Esta noción no implica que la inexistencia de una solicitud articulada demuestre que el proyecto, y la prestación pública del mismo, no fueran necesarios. En muchos casos el proyecto tendrá que crear las condiciones tendientes a la generación de demanda.

V. ESTUDIO DE CASO NO. 4: EL SALVADOR - “PROGRAMA DE EDUCACIÓN CON PARTICIPACIÓN COMUNITARIA (EDUCO)”.

5.1 En el Estudio de Caso correspondiente a El Salvador se analiza el papel de la participación ciudadana en el Programa EDUCO y sus efectos sobre los objetivos que se pretendía alcanzar a través de ese programa.

5.2 EDUCO es el resultado de una iniciativa tendiente a reformar los servicios educativos adoptada por el Gobierno como resultado del proceso de democratización del país iniciado después de la firma de los Acuerdos de Paz de 1992. Con el apoyo de varios organismos internacionales⁵⁹, el Gobierno aplicó un programa tendiente a incrementar la cobertura de los servicios educativos a nivel primario y preescolar en zonas rurales, mitigar el proceso de deterioro de la administración institucional del servicio y hacer participar a la comunidad en la prestación de servicios.

5.3 La delegación de tareas fue el instrumento utilizado para alcanzar esas metas. Así, la estrategia empleada consistió en la transferencia de recursos y la realización de tareas referentes a la prestación de servicios a grupos basados en la comunidad. Estos grupos, denominados Asociaciones de Educación Comunitaria (AEC), fueron establecidos con carácter ad hoc, a los efectos del programa. Las entidades municipales quedaron al margen del programa de EDUCO. Las razones aducidas para explicar esta exclusión están vinculadas con las fallas institucionales y de organización de las municipalidades⁶⁰. No obstante, no puede descartarse que la falta de descentralización del programa haya sido motivada por razones políticas⁶¹.

5.4 Los recursos y las responsabilidades administrativas son transferidos a las AEC, formadas por los padres en las comunidades en que no existen servicios de educación preescolar y básica o en que los mismos son deficientes. En teoría, esas asociaciones son establecidas por iniciativa de las comunidades. En la práctica el Ministerio, a través de los supervisores de los servicios de educación, ha cumplido un papel esencial en el establecimiento de las AEC, reuniendo a los miembros de las comunidades y promoviendo su mutua asociación. Una vez establecidas, las AEC reciben recursos del Ministerio para la prestación de servicios educativos.

5.5 Los cometidos de las AEC consisten básicamente en la administración de los recursos recibidos del Ministerio. No obstante, como casi todos los recursos están

⁵⁹ Las Naciones Unidas (UNICEF), el Banco Mundial (Proyecto de Rehabilitación Social) y el Banco Interamericano de Desarrollo.

⁶⁰ El 55% de las municipalidades carecen de la población mínima necesaria para prestar servicios educativos. En muchos casos el territorio respectivo está fragmentado, no existiendo acceso a comunicaciones entre las diversas partes. Además, en términos generales, las municipalidades no son económicamente viables, careciendo de recursos financieros inclusive para pagar el salario del alcalde.

⁶¹ Además, los factores políticos referentes a evitar el clientelismo político en la administración de los recursos financieros puede haber influido en la decisión de no descentralizar los servicios asignándolos a los gobiernos locales.

destinados especialmente al pago de salarios de los docentes⁶², las AEC tienen poca discrecionalidad. El Ministerio de Educación se encarga de supervisar las actividades educativas y administrativas de las AEC y evaluar periódicamente su desempeño⁶³.

5.6 El programa EDUCO ha ampliado la cobertura de los servicios educativos en las zonas rurales que los necesitan. No obstante, las restricciones estructurales y operacionales que sufren las AEC como entidades descentralizadas en cuanto a la prestación de servicios educativos hacen difícil creer que el Ministerio pueda consolidar a EDUCO como alternativa frente al sistema tradicional de prestación de servicios.

5.7 A continuación se resumen los resultados del Estudio de Caso correspondiente a El Salvador:

1. La prestación de servicios educativos basada en la demanda de las comunidades organizadas en AEC limita al acceso de las comunidades que poseen una menor capacidad de organización, que en general son las más desprovistas de servicios.
2. Aunque EDUCO⁶⁴ ha contribuido a incrementar la tasa bruta de asistencia a clase, que aumentó en los años noventa del 14% al 40% (educación preescolar) y del 80% al 98% (educación básica), la población rural más pobre sigue estando en situación menos favorable⁶⁵. EDUCO ha centrado la atención en las zonas rurales⁶⁶, pero no en los sectores más pobres. Sólo el 28% (2.073) de las secciones educativas de EDUCO están ubicadas en municipalidades de prioridad 1 ó 2, conforme al índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)⁶⁷, y sólo el 20% de esas secciones están ubicadas en los departamentos

⁶² En 1999, el 95% de todos los recursos transferidos a las AEC estuvieron destinados al pago de salarios de los docentes, y el 5% restante a financiar la adquisición de materiales consumibles y al mantenimiento de las instalaciones.

⁶³ El Ministerio es responsable de controlar y evaluar el desempeño de las AEC. Si a su juicio una AEC no cumple el acuerdo, el Ministerio puede no renovar el contrato, lo que en la mayoría de los casos significaría la extinción de la asociación por falta de recursos.

⁶⁴ En 1998 la inscripción en EDUCO representaba el 17% del total de la inscripción en servicios de educación de kindergarten y educación básica del sector público. Estudio de Caso de El Salvador, página 17.

⁶⁵ Aproximadamente uno de cada tres niños de las zonas rurales carecen de información escrita, en comparación con uno de cada diez niños de zonas urbanas. Consejo para el Desarrollo Sostenible, El Salvador, 1999.

⁶⁶ En 1999 EDUCO estaba presente en el 90% (236) de las municipalidades del país. De esas municipalidades, el 9% (21) se consideran urbanas, el 32% (76) se consideran suburbanas y el 59% (176) se consideran rurales, conforme a criterios de población, pobreza y necesidades básicas insatisfechas. El Salvador: Estudio de Caso, página 18.

⁶⁷ Las municipalidades fueron clasificadas según el índice de NBI por el Ministerio de Planificación. A las municipalidades clasificadas como de prioridad 1 y 2 les corresponde el más alto nivel de necesidades básicas insatisfechas. Existen 56 municipalidades en el país clasificadas como de prioridad 1 y 2.

con más bajos niveles de desarrollo humano⁶⁸. a mayoría de las secciones están ubicadas en municipalidad de prioridad 3 a 6 (el 66% de las secciones) y en los departamentos con índices de desarrollo humano promedio (el 61% de las secciones). En ese sentido, EDUCO no ha satisfecho las necesidades de servicios educativos de las comunidades rurales que más los necesitan.

3. Entre las razones que se ofrecen para explicar este resultado figuran las fallas estructurales, de organización y educativas de esas comunidades más pobres, que les impiden cumplir los requisitos del Ministerio referentes a la prestación de servicios educativos en el marco de EDUCO. Satisfacer esos requisitos (básicamente que la comunidad se organice en AEC y administre el pago de los salarios de los docentes) requeriría la adopción de medidas tendientes a dar a esas comunidades mayor capacidad de demanda de servicios. Mientras el problema de la imposibilidad de organizar y articular demanda siga sin resolverse, esta modalidad alternativa de prestación de servicios educativos seguirá siendo ineficaz para los más pobres.
4. La participación de las comunidades organizadas en AEC en la gestión de los servicios educativos es muy escasa. Básicamente está confinada a tareas administrativas, con escasa capacidad de la comunidad para influir sobre la calidad y organización de los servicios.
5. La “descentralización” determinada por EDUCO consiste básicamente en la transferencia de recursos destinados al pago de los servicios de los docentes. Aunque las AEC en teoría son responsables de la organización y evaluación de la prestación de los servicios, en la práctica el cumplimiento de esas funciones es limitado.
6. Con respecto a la organización, los servicios se prestan conforme a las condiciones estipuladas por el Ministerio, que es la entidad que aprueba o rechaza el establecimiento de las AEC, asigna el presupuesto y, en muchos casos, recomienda a los docentes que han de ser contratados. Las AEC deben cumplir todos los requisitos establecidos a nivel central para poder seguir prestando servicios. Si el Ministerio llega a la conclusión de que una AEC no cumple el acuerdo, puede no renovarlo, lo que determinaría la extinción de la asociación por falta de recursos. Las AEC carecen de autonomía financiera para determinar el ingreso y asignar el gasto. Sus recursos propios se limitan a las magras contribuciones voluntarias de los miembros de la comunidad, lo que las hace sumamente dependientes, para subsistir como entidades dispensadoras de servicios, de las transferencias provenientes del Ministerio.

⁶⁸ A los tres departamentos con los más bajos índices de desarrollo humano (Cabañas, Morazán y La Unión, entre 0,45 y 0,47) les corresponde sólo el 20% de las secciones de EDUCO, en tanto que a los departamentos con más altos índices de desarrollo humano (La Libertad y San Salvador) les corresponde un porcentaje muy similar de secciones de EDUCO (el 19,3%).

5.8 Existen limitaciones en cuanto a la evaluación de los servicios por parte de las AEC, debido al bajo nivel de educación de los miembros, la falta de un sistema de evaluación y la escasa capacitación que brinda el programa a ese respecto. La capacitación ofrecida por el programa se ha centrado en el fortalecimiento de las aptitudes administrativas y de gestión de los dirigentes, más que de las aptitudes [necesarias] para evaluar la calidad de la educación. No obstante, corresponde señalar que a los directores de las AEC se les enseña a administrar fondos, personal y sistemas contables. También tienen la posibilidad de establecer contactos con otras instituciones públicas, además del Ministerio de Educación, como las Administradoras de Fondos Jubilatorios y el Sistema de Seguridad Social. La administración de EDUCO crea oportunidades de educación ciudadana y promueve el desarrollo local y podría fomentar el establecimiento de mecanismos que faciliten la participación ciudadana en el proceso de adopción de decisiones si las AEC recibieran más capacitación a esos efectos, lo que hasta la fecha no ha ocurrido.

5.9 La transferencia de la gestión de la administración a las AEC causa problemas operacionales y plantea cuestiones de equidad.

5.10 EDUCO redujo los costos de administración y gestión del Ministerio al establecer un sistema no tradicional de contratación de docentes y transferir esos costos a las comunidades organizadas en AEC. EDUCO ha limitado el alcance de la burocracia administrativa, dando mayor flexibilidad al sistema público tradicional de contratación de personal docente. Además ha dado a los docentes jóvenes un mecanismo de ingreso en el mercado de trabajo sin necesidad de pasar por el proceso de selección establecido por el Ministerio de Educación. En el marco del sistema EDUCO, los docentes son contratados en forma directa por las AEC por períodos renovables de un año. No obstante, el sistema tradicional ofrece ventajas en cuanto a estabilidad en la relación de empleo, lo que es atractivo para la mayoría de los docentes. Esto, junto con la presión que ejercen los sindicatos de docentes⁶⁹ para que el Ministerio asigne más recursos a la creación de cargos en el sistema oficial, podría limitar la expansión del proceso de contratación de EDUCO. Además, los docentes pueden tratar de pasar del nuevo sistema al sistema tradicional a medida que van ganando más experiencia, lo que podría representar una pérdida para las comunidades rurales, que necesitan docentes experimentados.

5.11 Por otra parte, en el marco del sistema EDUCO las comunidades organizadas en AEC se hacen cargo de la gestión de los servicios a cambio de acceso a los servicios de educación. Esto representa una carga más pesada para las comunidades más necesitadas de EDUCO que la que recae sobre las comunidades atendidas por el sistema tradicional. Las comunidades con menos recursos tienen que asumir las responsabilidades propias de la administración de los servicios, lo que se traduce en aportes de tiempo y esfuerzos como contrapartida de acceso a servicios que el Ministerio ofrece gratuitamente a otras comunidades. En el caso de EDUCO se ha calculado que los padres o madres que presiden las AEC invierten aproximadamente 156 horas, los secretarios 177 y los

⁶⁹ Los sindicatos se opusieron al sistema de contratación creado por EDUCO, porque lo consideraban como un intento de privatizar los servicios educacionales y por lo tanto una amenaza para la estabilidad de la relación de empleo de que disfrutaban en el sistema oficial.

tesoreros 133 horas mensuales en el cumplimiento de actividades financieras, administrativas y de apoyo escolar. En términos monetarios ese tiempo equivale, en promedio, al 65% del salario mínimo agrícola de 1998⁷⁰.

5.12 Además, las AEC, como encargadas de la gestión administrativa, se ven afectadas por limitaciones que pueden dificultar la expansión del servicio y la sostenibilidad del programa. Las tareas de gestión relacionadas con el servicio suponen determinados costos en cuanto a tiempo y oportunidad, y la posibilidad de que los miembros de las AEC se hagan cargo de las mismas está condicionada a su disponibilidad y capacidad. A ese respecto, la expansión de los servicios educacionales prestados por las AEC supondría un incremento de las tareas de administración, requiriendo tiempo y capacidad institucional que la mayoría de las asociaciones no estarían en condiciones de ofrecer. Esto supone una limitación en cuanto a la expansión de los servicios a través de EDUCO.

5.13 La sostenibilidad de las AEC con respecto a la estructura de la participación ciudadana en los servicios educacionales presenta fallas, ya que existen estructuras participatorias paralelas.

5.14 El Ministerio de Educación ha promovido dos estructuras paralelas para la participación ciudadana en los servicios educacionales: las AEC para el programa EDUCO y los Consejos de Desarrollo Escolar para el sistema tradicional. Por otra parte, no se ha considerado la posibilidad de incluir en el programa otras estructuras comunitarias existentes, como las ADESCOS (Asociaciones de Desarrollo Comunitario), promovidas por los Consejos Municipales⁷¹, no ha sido considerada. Esta fragmentación de las estructuras participatorias formales fracciona la base comunitaria, y va en detrimento de la capacidad de la comunidad de influir eficazmente sobre la prestación de los servicios educativos.

5.15 De estos resultados pueden extraerse las siguientes conclusiones:

1. Describir al programa EDUCO como un plan de "descentralización educativa" representa un eufemismo. De hecho, lo que ocurre es que el Ministerio de Educación desconcentra algunos de sus cometidos, asignándolos a otro nivel de autoridad, pero mantiene un control sustancial de las funciones. Además, las fallas de las AEC como entidades descentralizadas y participatorias reducen la viabilidad de EDUCO como alternativa al sistema tradicional de prestación de servicios educativos. EDUCO ha mitigado las fallas de los servicios educativos en ámbitos que tradicionalmente han sido dejados de lado. No obstante, para diseñar un sistema educativo a través del cual se procure lograr una descentralización y sostenibilidad genuinas sería preciso considerar la posibilidad de recurrir a entidades locales, como los colegios municipales, con capacidad para organizar los servicios y con autonomía financiera. La prestación de los servicios se cumpliría automáticamente y en proporción a las necesidades que han de satisfacerse, eliminándose así la necesidad de expresar la demanda mediante el establecimiento de AEC.

⁷⁰ (MINED, 1998)

⁷¹ Las Asociaciones de Desarrollo Comunitario (ADESCOS) son organizaciones cívicas para la participación en los gobiernos locales.

2. El programa EDUCO ha dejado en claro que condicionar la satisfacción de necesidades educativas a la existencia de capacidad de organización comunitaria limita el acceso a los servicios educativos, y hasta puede excluir a las comunidades más pobres con menos educación y capacidad de organización. El hecho de que EDUCO tenga una presencia más fuerte en municipalidades y departamentos que están en un nivel intermedio en cuanto a desarrollo humano indica que el requisito de establecer AEC ha sido perjudicial para las comunidades menos desarrolladas, cuya capacidad de organización es mucho menor, pero en que el déficit educativo es mayor. Si se aplica un criterio de equidad para la formulación de los programas es preciso tratar en forma diferente en la práctica a las situaciones diferentes, centrando los recursos y esfuerzos en las comunidades más necesitadas para llevarlas al mismo punto de partida que el resto de las comunidades a los efectos del cumplimiento de los requisitos del programa EDUCO.
3. Paradójicamente, las comunidades excluidas son, en la práctica, las más necesitadas de servicios y de que se alcance el objetivo formal de cobertura del programa. A este respecto, quizás el programa habría sido cualitativamente más eficaz si hubiera concentrado más recursos en las comunidades más pobres, estableciendo a su respecto mecanismos adicionales que ayuden a mitigar las fallas que impiden el acceso a la educación y a la participación comunitaria. Estos mecanismos serían sumamente apropiados en relación con las necesidades de las comunidades, y podrían modificarse: asistencia en materia de nutrición en los colegios; diseño de sistemas educativos alternos adaptados a las necesidades de las comunidades (por ejemplo la necesidad de que los niños ayuden a mantener a la familia); promoción de organizaciones comunitarias a través de actividades de educación de adultos, etc.
4. La participación de la comunidad en los servicios educativos debería ser estandarizada de modo de facilitar el establecimiento de prioridades y la asignación de recursos. La participación de la comunidad debería concentrarse en la evaluación de la calidad de los servicios y el control de la gestión de los recursos. A este respecto resultan esenciales factores tales como evaluaciones de calidad, capacitación y establecimiento de mecanismos de control de gestión de los recursos. Finalmente, cabría considerar la participación de docentes, como partes interesadas, en el diseño, la ejecución y el control de los servicios educativos.

VI. CASO DE ESTUDIO NO. 5: GUATEMALA - "PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL DE TALITA KUMI"

6.1 En el Estudio de Caso correspondiente a Guatemala se examina el "Programa de Desarrollo Rural de Talita Kumi", formulado y aplicado por una organización no gubernamental en una de las zonas más subdesarrolladas del país. Este programa se basó en una perspectiva general de desarrollo rural y en la inclusión de miembros de la comunidad en el proceso de desarrollo (desarrollo participativo). No obstante, aunque la comunidad había sido incluida en el proyecto, no se le solicitó que determinara las prioridades del mismo. Por el contrario, Talita Kumi elaboró un modelo propio de educación femenina y prestación de servicios sanitarios, en muchos casos contrapuesto con las prioridades que la sociedad tradicional habría elegido. El éxito del programa ha abierto cauce para que el Gobierno y las comunidades locales promuevan el desarrollo en las sociedades tradicionales.

D. ANTECEDENTES JURÍDICOS

6.2 Uno de los importantes cambios expresados en la Constitución de Guatemala de 1985, que marca el comienzo de la transición democrática del país, se refiere a la descentralización del Gobierno. Así lo establece el Artículo 119, Obligaciones del Estado: "Promover la descentralización económico-administrativa en forma sistemática para lograr un adecuado desarrollo regional en el país". En el Capítulo II: Régimen Administrativo, Artículos 224 a 228, se dispone la organización y coordinación de la administración pública, la creación del Consejo Nacional y Regional y de Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural. En 1986 se sancionó la Ley Preliminar de Regionalización, y en 1987 se aprobó la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Esta reforma preveía la participación de los ciudadanos desde el nivel municipal local hasta el nivel nacional. No obstante, en 1987 algunos de los artículos fueron declarados inconstitucionales, especialmente los vinculados con los consejos locales, señalándose que van en detrimento de la autonomía de la municipalidad porque son inconciliables con el Código Municipal.

6.3 Con la firma de los Acuerdos de Paz en 1996 se crearon nuevas posibilidades de ampliación de la participación local. En el Acuerdo sobre Identidad y Derecho de los Pueblos Indígenas y en los Aspectos Socioeconómicos del Acuerdo sobre la Situación Agraria se reconocieron los siguientes derechos:

- Los derechos de la población indígena y las comunidades de participar, organizarse y adoptar decisiones referentes a su desarrollo en el marco de la autonomía municipal.
- Adecuado financiamiento para los Consejos.
- Reforma del Código Municipal y de la ley específica respectiva de modo que el gobernador departamental sea propuesto por las organizaciones civiles que estén representadas en los consejos.

6.4 Además, en otros acuerdos⁷² se prevé la creación de consejos de desarrollo local para la activa participación de las comunidades indígenas y las mujeres. A esos efectos se han formulado propuestas de reforma del Decreto 52-87, que están pendientes de aprobación por el Congreso de la República. El actual Gobierno ha creado un gabinete de descentralización, cuya misión es coordinar las actividades de descentralización de la administración pública y aplicar sus planes de desarrollo a nivel nacional (Acuerdo Gubernamental No. 93-2000 del 20 de marzo de 2000). Los componentes del programa de modernización y descentralización que están siendo analizados por dicho gabinete son los siguientes: 1) modernización y descentralización política y administrativa, fiscal y económica, y 2) modernización y descentralización de políticas, funciones y servicios básicos, incluidos los de asistencia sanitaria y educación.

6.5 No obstante, hasta ahora todo el poder político y casi toda la capacidad de adopción de decisiones estatales con respecto a inversiones y servicios públicos están concentrados en la Capital, con lo cual el resto del país ha quedado en situación de inferioridad. El 57% de los empleados públicos trabajan en la capital, el 85% de los trámites que requiere la administración pública sólo pueden realizarse en la Capital y el 95% de las decisiones del Gobierno se adoptan en la misma, sin tener en cuenta las necesidades reales del resto del país⁷³. Una condición indispensable para superar esta situación consiste en la convergencia estratégica de los principales protagonistas, como el gobierno central, las municipalidades, los ciudadanos, el sector privado y las ONG.

E. TALITA KUMI

6.6 La historia de Talita Kumi data de mediados de la década de los setenta, en que, en el marco de un plan de amplia base destinado a promover el retorno a la Iglesia Católica, la comunidad salesiana comenzó una campaña de promoción social. Desde su iniciación, Talita Kumi, institución católica que es en parte una ONG, en parte un movimiento social, y en parte una fundación, ha venido actuando en las comunidades más remotas, que estaban excluidas de los planes de desarrollo de Alta Verapaz. Esas comunidades tienen en común un perfil político, económico, social y cultural sumamente precario. La situación de las mujeres, en especial, es ejemplo de insuficiente desarrollo humano, puesto que se caracteriza por extrema pobreza, analfabetismo, monolingüismo, una insuficiente asistencia sanitaria y escasa autonomía personal. Todos esos factores representan condiciones que perduran en gran medida debido a la cultura patriarcal existente. Esas mujeres se han convertido en el grupo-objetivo de Talita Kumi, cuyos esfuerzos están orientados a su desarrollo social y cultural.

6.7 En ese período, en que no era habitual que se promoviera la educación mixta, los sacerdotes salesianos fundaron y mantuvieron dos centros educativos en Alta Verapaz, el Centro de Don Bosco para niños y adolescentes varones, (1982) y el Centro Talita Kumi (desde 1991), para niñas y mujeres adolescentes q'eqchi. Los sacerdotes formaban parte de la Asociación Salesiana Don Bosco (ASDB), que es una persona jurídica y cuyas

⁷² El Acuerdo sobre el Fortalecimiento de la Potenciación Ciudadana y el Acuerdo sobre la Función del Ejército en una Sociedad Democrática.

⁷³ Reyes Estrada, Leonel 2000, LP-31-5-00.

oficinas centrales se encuentran en la Ciudad de Guatemala. Al final de la década de los ochenta la Orden Salesiana había acumulado amplia experiencia en la labor comunitaria en Alta Verapaz y había organizado un grupo interdisciplinario de asesores locales encargado de formular una propuesta. Esta propuesta se convertiría más tarde en el Proyecto de Desarrollo Q'eqchi que, con el apoyo financiero de la Fundación Kellogg, funcionaría hasta 1994. En 1996 se consolidó la separación administrativa de los centros educativos y Talita Kumi se convirtió en un programa educativo autónomo. Aunque dicho programa estaba relacionado con la ASDB, contó con el apoyo jurídico de la Fundación para Desarrollo de la Mujer Indígena (FUNDEMI).

6.8 Esta Fundación está formada por 30 monjas de la Congregación de las Hermanas de la Resurrección, y cumple los requisitos previstos en la legislación de Guatemala. Su autoridad suprema es una Asamblea General, y posee un directorio y un representante legal. Esta representación legal ha sido encomendada a un sacerdote salesiano que se desempeña también como Director Ejecutivo.

6.9 A nivel local y regional esta organización ha logrado la unificación de las expectativas de las comunidades y el cumplimiento de los "requisitos de las entidades cooperadoras" y de las entidades públicas a los efectos del "mejoramiento cualitativo de las familias rurales q'eqchi ". Es importante destacar la relación que ha establecido Talita Kumi con ONG nacionales e internacionales, tales como CARE, SHARE, PADEL, Redd Barna y CRS, y con organizaciones de cooperación como el KfW, la USAID, el BID y la Unión Europea. Además, Talita Kumi trabaja junto con entidades públicas que designan recursos, como el Fondo de Inversiones Sociales (FIS), el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Agricultura y PRO-MUJER.

6.10 La trayectoria de Talita Kumi, en un contexto marcado hasta 1996 por el conflicto armado, no ha estado exenta de dificultades, que han comprometido su supervivencia. Pero la entidad logró sobrevivir ganándose la confianza de las comunidades y manteniendo una relación de prudente proximidad con el Ejército, que mantiene una fuerte presencia en la zona.

6.11 Es indudable que los efectos de la transición democrática, que se inició en 1990 y con el tiempo condujo a la firma de los Acuerdos de Paz de 1996, favorecieron la labor de organización de Talita Kumi. A estos procesos pueden agregarse otros logros que prueban que Talita Kumi ha logrado mucho éxito como entidad orientadora del desarrollo rural. Desde la perspectiva católica, los casi 20 años de labor comunitaria y la preparación de mujeres jóvenes como agentes del cambio constituyen una "revolución silenciosa" en una sociedad local profundamente conservadora. La incorporación de esas jóvenes en la esfera educativa ha generado grandes cambios en la mentalidad de los padres tradicionales.

6.12 Los resultados del estudio son los siguientes:

3. La colaboración con el Gobierno ha hecho posible una mayor cobertura de servicios sanitarios, llevándolos a zonas en que tradicionalmente existían insuficiencias.

6.13 La relación de Talita Kumi con el Gobierno no es un ejemplo de descentralización. Por el contrario, la desconcentración de determinados servicios en la esfera de la salud, dispuesta por el Gobierno, ha permitido a esa ONG aplicar el programa de reforma de los servicios sanitarios (Sistema Integrado de Atención en Salud, SIAS). En virtud de ese programa, el Gobierno central sigue a cargo de la prestación de los servicios, establece políticas públicas pertinentes y adopta decisiones sobre asignación de recursos. No obstante, ha habido una desconcentración de tareas en entidades periféricas⁷⁴ y se ha hecho participar a grupos y organizaciones comunitarias en la prestación de servicios, transfiriéndoles a esos efectos recursos y encomendándoles tareas concretas de aplicación y control⁷⁵. Talita Kumi se ha unido al programa SIAS como administradora y dispensadora de servicios sanitarios⁷⁶.

6.14 En el primer año de funcionamiento del SIAS (1995), el Ministerio contrató a Talita Kumi a los efectos de que asistiera, asesorándolas, a otras entidades interesadas en convertirse en dispensadoras y administradoras de servicios sanitarios. Actualmente la entidad presta servicios al Ministerio como administradora y dispensadora de servicios sanitarios. Los acuerdos celebrados mutuamente por Talita Kumi y el Ministerio tienen un monto de Q 5.138.448 y han hecho posible el otorgamiento de cobertura de servicios de salud a 330 comunidades en las que vive el 28,72% de la población del Departamento de Alta Verapaz⁷⁷. La prestación de los servicios se realiza a través de una estructura orgánica que comprende a nueve facilitadores institucionales, 66 facilitadores comunitarios⁷⁸, 12 médicos itinerantes, 493 parteras y 1.125 inspectores sanitarios.

6.15 En general puede afirmarse que el programa de Talita Kumi ha hecho participar eficazmente a las comunidades indígenas en el proceso de desarrollo. Además se ha hecho posible la mutua colaboración entre el Gobierno y las ONG, lo que facilita el otorgamiento de una cobertura de servicios sanitarios básicos a una zona en que

⁷⁴ La desconcentración consiste en la creación de entidades periféricas subordinadas a la autoridad central, a las que ésta delega determinadas funciones con respecto a un área geográfica específica (departamento, provincia, etc.). Así, por ejemplo, a través del SIAS (Sistema Integrado de Atención en Salud) se modificó la estructura orgánica del Ministerio de Salud, delegándose funciones en unidades territoriales periféricas (Centros Zonales).

⁷⁵ A través del SIAS, el Ministerio de Salud ha celebrado acuerdos con un total de 78 organizaciones no gubernamentales y otras instituciones (cooperativas, iglesias, municipalidades y la Seguridad Social). En 1999 el programa afectaba en total a 3.534.521 habitantes en 25 de las 27 zonas sanitarias del país.

⁷⁶ Los dispensadores [de servicios] sanitarios se encargan de la prestación directa de ese tipo de servicios a la población a través de una estructura de la que forman parte médicos itinerantes, facilitadores institucionales y comunitarios, guardianes sanitarios, parteras, etc. Las administradoras de servicios sanitarios son instituciones que han celebrado acuerdos con el Ministerio para administrar fondos de este último y transferirlos a los dispensadores de servicios.

⁷⁷ En el Departamento de Alta Verapaz el Ministerio de Salud coopera con un total de once entidades (incluida Talita Kumi) que se desempeñan como dispensadoras y administradoras de servicios sanitarios. Estas instituciones abarcan alrededor del 51,58% de la población del Departamento. De esas instituciones, Talita Kumi es la que tiene una cobertura más amplia, tanto en cifras relativas (28,72%) como en cifras absolutas (126.482 habitantes).

⁷⁸ Alrededor del 90% de los facilitadores comunitarios provienen de los centros educativos de Talita Kumi, habiendo recibido capacitación como asistentes de enfermería.

tradicionalmente eran insuficientes. No obstante, dado el punto de partida precario de esas comunidades en materia de desarrollo, los logros siguen siendo insuficientes, como lo demuestra el escaso desarrollo de organizaciones comunitarias autónomas y autosostenidas, el alto nivel de dependencia de recursos externos y las fallas en cuanto a evaluación y seguimiento del programa.

6.16 La educación y la capacitación han hecho posible la participación de miembros de la comunidad en el proceso de desarrollo.

6.17 Los principios de los programas educativos de Talita Kumi consisten en cambiar la actitud de la comunidad, aumentar la autoestima de la mujer y potenciar a las personas para que puedan convertirse en agentes de cambio. Es evidente que la entidad ha realizado una labor beneficiosa para la comunidad y ha logrado muchos avances. En los diez años dedicados por Talita Kumi a trabajar con mujeres jóvenes, más de 7.000 de ellas han tenido acceso a la educación primaria y desde 1997 aproximadamente 909 han tenido acceso a la educación secundaria a través del Sistema de Aprendizaje Tutorial (SAT)⁷⁹. En 1997 se abrió el Escalafón Docente de la Educación Rural Bilingüe, y se han graduado 46 docentes que actualmente prestan servicios en colegios comunitarios oficiales autoadministrados y en ocho colegios de Talita Kumi⁸⁰.

6.18 Quizás el elemento más interesante de la estrategia utilizada por Talita Kumi consiste en hacer de la mujer indígena rural, tradicionalmente marginada y excluida del proceso educativo, un agente del desarrollo social. Hacer hincapié en la educación de la mujer, promover su autoestima, autonomía y solidaridad, han sido factores decisivos para mejorar el nivel de vida de las comunidades⁸¹.

6.19 El desarrollo de una metodología educativa específicamente adaptada a las necesidades de la zona rural ha hecho posible llevar la educación a las comunidades.

6.20 A través del Sistema de Aprendizaje Tutorial (SAT) la organización ha brindado educación a las comunidades más distantes, utilizando para ello a las estudiantes jóvenes que son miembros de las comunidades, para que orienten el proceso de desarrollo social. El SAT consiste en un proceso de enseñanza y aprendizaje adaptado al contexto rural en

⁷⁹ El Sistema de Aprendizaje Tutorial (SAT) constituye un proyecto experimental piloto realizado con la garantía del Ministerio de Educación en 1998. Su finalidad consiste en "permitir a los miembros de la población rural continuar el ciclo de Educación Básica". Se realiza en dos etapas: Promoción del Bienestar Rural y Práctica en Materia de Bienestar Rural. Talita Kumi ha elaborado una metodología apropiada para el medio rural que, convalidada por el Ministerio de Educación, podría aplicarse a otras comunidades rurales del país.

⁸⁰ La Nueva Escuela Unitaria (NEU) constituye un método de enseñanza basado en una metodología participatoria y personalizada, en general bilingüe. Los colegios de Talita Kumi trabajan conforme a ese modelo.

⁸¹ Como ya se señaló, la mayoría de los alumnos que se educan en los centros de Talita Kumi se dedican a la educación y a la prestación de servicios sanitarios. La inclusión de la mujer en el proceso de desarrollo educativo y comunitario fue posible debido a la confianza generada a través de una labor constante y directa con las comunidades, mediante la utilización de la lengua indígena y su inclusión en el proceso educativo y de capacitación.

que se combina la teoría con la práctica. Durante 15 días las jóvenes toman clases in situ en el aula, utilizando la lengua indígena, y luego pasan 15 días en las comunidades respaldando actividades de autoadministración y extensión educativa (Programa de Actividades Comunitarias)⁸². Desde 1995 han ayudado a 15 comunidades a través del programa, beneficiando directamente a 7.400 mujeres e indirectamente a 18.000 niñas (70%) y niños (30%).

6.21 El Ministerio de Educación ha mostrado interés en esta metodología, aprobando la creación del Proyecto Piloto del Sistema de Aprendizaje Tutorial (Decisión Ministerial 166-98). Si el Ministerio la convalida, la metodología del SAT podría ser utilizada por esa entidad para ampliar la cobertura en otras comunidades rurales, llevándola al nivel medio de educación básica. De ese modo el Ministerio demostrará que no sólo puede desconcentrar sus tareas, sino también recoger las enseñanzas de la labor que se realiza a niveles inferiores.

6.22 La adopción de un enfoque global en materia de desarrollo rural ha permitido suscitar máxima eficacia para los programas de educación y salud.

6.23 Talita Kumi ha aprovechado su presencia en las comunidades para ampliar la prestación de servicios provenientes de la educación de modo de satisfacer necesidades sanitarias básicas. La entidad elaboró un modelo de asistencia piramidal a partir de las comunidades, utilizando la educación de las jóvenes capacitadas en sus centros para la prestación de servicios de educación básica, especialmente a mujeres, sobre cuidado infantil, embarazo, higiene personal y familiar [y] nutrición adecuada, empleando los recursos naturales disponibles. En 1995 la entidad prestaba servicios de asistencia sanitaria primarios en 35 comunidades, y la cifra actual es de 330⁸³.

Dudoso control comunitario del proceso de desarrollo:

6.24 El programa de Talita Kumi ha ayudado a mejorar la educación en las comunidades, así como las condiciones de vida en las comunidades indígenas. No obstante, dado el precario punto de partida, todavía hay evidentes insuficiencias en cuanto a desarrollo, educación y organización comunitaria que impiden una plena inclusión de las comunidades en las tareas de control, seguimiento y evaluación del programa. Una pregunta interesante es si el propio modelo de Talita Kumi puede adoptar una orientación menos centralizada.

Del caso de Guatemala pueden extraerse las siguientes conclusiones:

⁸² La Actividad Comunitaria está destinada básicamente a mujeres y consiste en la prestación de servicios educativos en materias tales como salud, bienestar de la familia, cultura, información básica sobre prácticas agrícolas y ganaderas, religión, etc. Los alumnos, en grupos de tres, visitan cinco comunidades en 15 días. Talita Kumi suministra asignaciones para viaje y la comunidad respalda a los docentes con alimentos y alojamiento.

⁸³ La expansión de la cobertura ha sido posible en gran medida a través de la cooperación con el Ministerio en el marco del programa del SIAS.

6.25 El programa de Talita Kumi muestra que la capacitación y educación comunitarias son esenciales a los efectos de un desarrollo participativo. A este respecto, en los programas de desarrollo deberían incluirse métodos de educación y capacitación pertinentes para las circunstancias específicas y las necesidades de la comunidad. Además deberían establecerse mecanismos que garanticen que una nueva dinámica comunitaria permita a los miembros dar a conocer sus necesidades al Gobierno o a entidades privadas encargadas de la prestación de servicios.

6.26 Aunque Talita Kumi es una organización que funciona en forma vertical, sus programas de educación y capacitación cumplen un papel fundamental en la integración de la participación de grupos tradicionalmente excluidos. Superando obstáculos provenientes de la cultura tradicional, el programa trabaja con esos grupos para educarlos y capacitarlos, no sólo en la realización de actividades vinculadas con la obtención de ingresos sino también en la adquisición de aptitudes especializadas, como oratoria pública y administración, etc. que ayudarán a modificar las opiniones que actualmente determinan su exclusión.

6.27 Finalmente, el caso de Talita Kumi demuestra cuán importante es contar con sólidas organizaciones con experiencia en materia de desarrollo social a los efectos de llevar adelante los procesos de reforma de los sistemas de prestación de servicios públicos. El Gobierno se ha visto beneficiado por esa organización y por la experiencia de trabajo de la misma con las comunidades indígenas a los efectos de ampliar la cobertura de los servicios educativos y sanitarios en una zona en que tradicionalmente los mismos eran insuficientes. Por lo tanto, se utilizaron recursos humanos y una capacidad institucional anterior, con la consiguiente economía de recursos (infraestructura, personal) por parte del Gobierno. Al mismo tiempo las comunidades han sido beneficiadas por la expansión de los servicios de la organización, gracias a la colaboración de la misma con el programa del Gobierno.

VII. ESTUDIO DE CASO NO. 6: NICARAGUA - RED DE MUJERES CONTRA LA VIOLENCIA

7.1 El 13 de agosto de 1996 la Asamblea Nacional de Nicaragua⁸⁴ aprobó el proyecto de "Reforma del Código Penal (Ley Número 230)". Desde hace muchos años existe violencia doméstica y sexual en Nicaragua, al igual que en muchos otros países. No obstante, hasta hace poco, la cuestión no era manejada abiertamente, sino que se mantenía en secreto en la familia. Tampoco había sido común procesar a los perpetradores de esos delitos a menos que se produjeran lesiones físicas. La Reforma del Código Penal incluyó medidas tendientes a la seguridad y protección de las víctimas y reconoció legalmente los daños psicológicos causados por ese tipo de atentados.

7.2 La Reforma fue propuesta y promovida por un grupo de organizaciones no gubernamentales femeninas denominado "Red de Mujeres contra la Violencia", que fue establecido en el marco de la Asamblea Nacional de Mujeres de 1992 para hacer frente al problema de la violencia doméstica. El potencial combinado de más de cien organizaciones de mujeres y los esfuerzos individuales de muchas otras que recogieron firmas de la población en general, formularon peticiones a los legisladores y se valieron de los medios de difusión masivos hizo posible un gran avance. Además, para promover la plena aplicación de la reforma, la Red de Mujeres Contra la Violencia colabora con otras entidades públicas y privadas a los efectos de aplicar el programa de la Comisión para la Mujer y el Niño, que opera a partir de oficinas instaladas en las comisarías de policía de Nicaragua.

7.3 El Caso de Nicaragua muestra que la participación ciudadana puede ser eficaz en países sumamente centralizados. También pone de manifiesto el desarrollo de grupos cívicos, que dejan de ser depender de la generosidad del Gobierno y obtienen voz e independencia propias merced a su experiencia y habilidad política.

7.4 Un análisis de este Caso nos permite enunciar los siguientes resultados referentes al origen del movimiento de organización, su estrategia de participación y el desarrollo de su colaboración con el Gobierno.

La organización está enraizada en el proceso político.

7.5 El gobierno sandinista favoreció el desarrollo de grupos feministas, la mayor parte de los cuales estaban conectados con el partido en el poder. En ese período se consolidó una fuerte organización de mujeres que actuó como instrumento del partido para la difusión de doctrinas revolucionarias sobre cambio social. Al mismo tiempo el movimiento femenino obtuvo determinados beneficios como resultado de esa relación con las autoridades (presencia en el Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo, establecimiento de la Oficina de Asuntos de la Mujer).

⁸⁴ La Asamblea Nacional es el órgano legislativo, y está formada por 90 diputados, el ex Presidente y el ex Vicepresidente de la República y los candidatos a Presidente y a Vicepresidente de la República que hayan participado en la elección y ocupado el segundo puesto. Posee las facultades estipuladas en el Artículo No. 138 de la Constitución.

7.6 La pérdida del poder político por parte del Partido Sandinista y el advenimiento de un nuevo gobierno dieron nueva forma a las relaciones entre los grupos femeninos y el Gobierno. En primer lugar, se produjo una fractura entre los grupos femeninos y el Partido Sandinista. Para muchos de esos grupos el Partido Sandinista dejó de ser útil a los efectos de la articulación de las demandas feministas. Segundo, el carácter más conservador del nuevo gobierno podría comprometer el progreso logrado por la causa feminista. Por lo tanto, la mayor parte de los grupos femeninos decidieron organizarse y diseñar nuevas estrategias para una acción política independiente. Esto explica el porqué de la aparición de la RED, y el hecho de que su desarrollo se produjera en el periodo de un Gobierno relativamente conservador. Es en ese contexto que se consolidó un movimiento autónomo organizado por mujeres para promover causas femeninas. Por supuesto, el hecho de que el partido en el poder permitiera la organización política fue un factor esencial en ese proceso.

Mujeres educadas con considerable experiencia política dirigen tanto a la RED como a las ONG que la constituyen.

7.7 En el Cuadro siguiente se resumen los antecedentes personales de los líderes de las principales ONG de la Red. De él se desprende que los líderes cívicos que lograron que el Gobierno los escuchara y se pronunciara sobre sus problemas tenían características francamente distintas de las que presentaban los dirigentes de los grupos de los otros Estudios de Casos, que eran personas pobres y/o recientemente encargadas de sus cometidos y/o dependientes. En contraposición, las mujeres de Nicaragua, con sólidos antecedentes políticos y capacitación en profesiones propias de la clase media, estuvieron en condiciones de articular sus demandas y obtener acceso a los responsables de las políticas públicas a un alto nivel de Gobierno. En este caso, la competencia política y la organización y el conocimiento políticos fueron, más que la descentralización, los factores determinantes de la participación.

Cuadro 3: Cargos ocupados por líderes de las ONG de la Red

Nombre de la ONG y cargo ocupado por su integrante	Información personal
Red de Mujeres Contra la Violencia: Secretaria Ejecutiva	Trabajó en movimientos juveniles sandinistas. Formó parte del Consejo Nacional de la Juventud de Nicaragua en el periodo 1992-1994. Ingresó en la Red en 1994. Graduada en Matemáticas. Actualmente estudia para graduarse como <u>Master</u> en Violencia Sexual e Intrafamiliar en la Universidad Centroamericana.
Centro IXCHEN Fundadora	Abogada a cargo del establecimiento de la Oficina Legal de la Mujer en los primeros años del Gobierno Sandinista. Fue Juez de la Suprema Corte, Delegada del FSLN durante el primer periodo y miembro del Comité de la Asamblea General sobre Asuntos de la Mujer, la Niñez, la Juventud y la Familia. Actualmente preside el Comité de Integración de la Asamblea Nacional.
Puntos de Reunión Directora	Feminista militante que en los primeros años de la revolución se dedicó a las mujeres campesinas a través de la Asociación de Trabajadores Campesinos (ATC). Ex profesora de la Facultad de Sociología de la Universidad Centroamericana. Estuvo a cargo de la sección de asuntos de la mujer de la revista Gente, actualmente desaparecida. Es autora de publicaciones sobre la mujer, la familia y la sociedad.
Colectivo de Mujeres de Matagalpa Directora	Graduada en Psicología
Centro de Asistencia y Servicios para la Mujer y la Familia Coordinadora	Su experiencia data de la época sandinista. Dirigente estudiantil. Dirigió el programa de lactancia del Ministerio de Salud y fundó el Centro para la Mujer y la Familia en 1999, con otras nueve profesionales. Actualmente es delegada del FSLN en Pariasen y Secretaria del Comité de ese órgano para asuntos de la mujer, la niñez y la familia. Se graduó como Trabajadora Social y Periodista.
Centro de Derechos Constitucionales Directora	Fue miembro del primer equipo de asesoramiento jurídico del Consejo de Estado. Abogada, se graduó en la Universidad Centroamericana y ha trabajado con mujeres en capacitación de líderes y promotores de derechos femeninos. Influyó sobre la creación del primer colegio de capacitación jurídica femenina.
AMNLAE Directora	Fue Directora durante seis años. En su juventud se unió al movimiento guerrillero en su juventud en la región septentrional de Nicaragua. Se graduó en Ciencias Sociales y posee un grado de <u>Master</u> en Desarrollo Urbano y Comunitario. Promovió la sanción de la Ley No. 230 y de la Ley No. 287, Código de la Niñez y la Adolescencia, promulgado en mayo de 1998, a través del cual Nicaragua aplicó la Convención de los Derechos del Niño, así como la Reforma Constitucional de 1995. Actualmente es miembro del Comité de Asuntos Económicos del Parlamento.

Elaboración de estrategias destinadas a influir sobre el proceso de adopción de decisiones públicas.

7.8 La RED logró coordinar la participación de grupos cívicos, personas y organizaciones no gubernamentales en el proceso de adopción de decisiones públicas. De ese modo logró la aprobación de una ley de reforma del Código Penal (Ley 230), que

modificó el marco jurídico referente a la protección de las víctimas de actos de violencia sexual y familiar. La participación en el proceso de adopción de decisiones fue el resultado de una estrategia de alcance general. Los siguientes son los principales factores que contribuyeron al éxito de esa estrategia:

- Concentración de las actividades en un tema específico, la violencia doméstica y sexual, y enfoque políticamente neutro del problema. Esto puede haber sido decisivo para que la RED lograra (si no el respaldo incondicional), la tolerancia e inclusive la cooperación del gobierno conservador de Violeta Chamorro⁸⁵.
- Preparación y capacitación técnica de los miembros y líderes de la RED, elaboración de un aparato orgánico amplio y eficiente que le permitió movilizar a la sociedad civil (recolección de 50.000 firmas, organización de marchas y actividades de promoción de la reforma ante la población) y acceso a representantes políticos en la Asamblea Legislativa.

Colaboración con el Gobierno en el diseño y la aplicación de mecanismos de asistencia para las víctimas de actos de violencia familiar y sexual.

7.9 La RED creó un espacio de cooperación e inclusión de diversas organizaciones de la sociedad civil. Sus características como organización que coordina la labor de numerosas ONG a nivel nacional le ganó el estatus de interlocutora con el Gobierno en torno al diseño de actividades y programas destinados a combatir la violencia doméstica (participación en el Comité Nacional de Comisionados). La RED permitió a las organizaciones no gubernamentales que se ocupaban del tema expresarse a través de un portavoz común y por lo tanto perseguir con mayor eficiencia sus objetivos comunes; también se vio beneficiado el Gobierno, que pudo así mantener un diálogo con las fuerzas sociales en torno a la aplicación de una política pública sobre la materia de que se trata.

7.10 El proyecto de Comisionados para la Mujer⁸⁶ es un ejemplo de los resultados de esa relación y cooperación con el Gobierno. En este proyecto, las diversas ONG que pertenecen a la RED actúan como ejecutoras de medidas o dispensadoras de servicios a mujeres agredidas. Fue posible ampliar el proyecto gracias a la colaboración de ONG, ya que la entidad pública respectiva, el Instituto Nicaragüense para la Mujer, carecía de medios físicos y personal adecuado para la ejecución de la iniciativa. En este caso, la RED se hace cargo de la coordinación de la relación con el Gobierno que, de este modo, no tiene que negociar con cada organización participante individual.

⁸⁵ En 1994, cuando Violeta Chamorro era Presidenta de Nicaragua, se firmó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. En 1995 Nicaragua participó en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, asumiendo los compromisos emanados de la misma en cuanto a la prevención y el castigo de la violencia intrafamiliar y al establecimiento de mecanismos de protección legal de las víctimas.

⁸⁶ El proyecto piloto de "Comisionados para la Mujer y el Niño" fue aplicado por el Gobierno en 1993 con la asistencia de [organizaciones de] cooperación internacional.

La Red depende de la cooperación financiera internacional

7.11 Cada ONG trata de obtener financiamiento o subsistir independientemente de la Red. Ésta no está obligada a financiar a las ONG que la integran, por lo cual la RED y sus miembros mantienen una relación horizontal, sin líneas jerárquicas, en lo que se basa su estabilidad. No obstante, las ONG y la Red misma están tratando de lograr estabilidad financiera. La mayoría de las entidades-miembros dependen de donaciones de organismos internacionales y no han logrado obtener fuentes estables de financiamiento.

Del análisis de este Caso pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- a. El ejemplo nicaragüense muestra que la existencia de una amplia base de organizaciones y grupos cívicos en condiciones de coordinar mutuamente sus actividades y articular solicitudes ante las autoridades públicas tiene poco que ver con la descentralización. Se trata, de hecho, de un resultado de políticas de competitividad, respeto de las libertades civiles y una organización poseedora de miembros que exteriorizan su pensamiento y experimentados. Otra de las razones del éxito de la RED puede consistir en que la misma centra sus actividades en el logro de un objetivo específico que atiende un interés compartido por la mayor parte de los miembros de la sociedad, y está en condiciones de formular solicitudes específicas, coordinando la labor de diferentes grupos y organizaciones.
- b. La coordinación de diferentes grupos que comparten idénticos intereses a través de un vocero común (la RED) da mayor eficacia a esta última para el logro de sus objetivos y favorece la relación con el Gobierno a los efectos de la negociación y aplicación de programas y políticas públicas. Además, para esos programas públicos puede ser beneficiosa la participación de organizaciones no gubernamentales en su diseño, elaboración y aplicación, inclusive en lo referente a los mecanismos y estructuras orgánicas de esas entidades.
- c. El hecho de que la RED no logre generar financiamiento proveniente de sus propios miembros representa una gran debilidad para esta ONG y para muchas otras de América Latina. A menos que los miembros de esas ONG comprendan que la viabilidad depende de ellas mismas (y de sus recursos financieros), esos grupos serán siempre vulnerables a la manipulación política de quienes efectúan contribuciones para sus actividades. La RED comprendió que necesitaba financiamiento independiente cuando se produjo la divergencia entre sus objetivos y los del Partido Sandinista. Ahora debe aprender que el logro de una independencia sostenible está supeditado a la obtención de contribuciones de sus miembros.

VIII. ANÁLISIS SUCINTO DE LAS ENSEÑANZAS RECOGIDAS

8.1 Se afirma que existe un "círculo virtuoso" entre descentralización y participación ciudadana. Se supone que la descentralización determina una mayor proximidad del Gobierno al "pueblo" y brinda mayores oportunidades de participación. A su vez, la participación misma refuerza a las instituciones locales y las pone en mejores condiciones para prestar una gama más amplia de servicios.

8.2 De hecho, los estudios de casos expuestos demuestran que la descentralización depende de muchos factores, no todos los cuales dan lugar a una mayor participación popular. Desde el punto de vista de la descentralización comprobamos que de los seis Estudios de Casos, sólo en el de Bolivia existió un proceso de descentralización de base constitucional, en el que se confieren diferentes responsabilidades a diferentes niveles de gobierno, y se delegan atribuciones financieras a cada nivel. No obstante, inclusive en Bolivia en que los temas constitucionales en cuestión fueron objeto de deliberaciones que duraron muchos años, subsisten grandes problemas en cuanto a la distribución de las facultades. Aún no se ha determinado claramente el papel del departamento (el nivel intermedio entre el Gobierno central y los gobiernos locales) y muchos ciudadanos todavía no comprenden y/o aceptan las funciones de las autoridades a este nivel (prefectos, subprefectos y consejeros departamentales).

8.3 En Bolivia, la descentralización a nivel municipal ha suscitado múltiples y muy interesantes efectos, la mayor parte de los cuales son producto de relaciones históricas. La Ley de Participación Popular disponía que las municipalidades abarcaran distritos urbanos y rurales. Históricamente, sin embargo, los intereses de los habitantes de las zonas rurales (campesinos) no coincidían con los de los habitantes de las zonas urbanas, y sus organizaciones (sindicatos y grupos cívicos) reflejaban diferentes intereses. Además, los grupos indígenas (que no hablan español) en muchos casos no eran admitidos en las organizaciones campesinas, como los sindicatos, por lo cual los indígenas han tenido sus propias organizaciones o han carecido de representación. Por último, tradicionalmente las mujeres de las zonas rurales no tomaban parte en los procesos de adopción de decisiones políticas.

8.4 Las reformas constitucionales preveían la existencia de nuevas organizaciones a nivel municipal. Las más importantes de ellas fueron:

- Las OTB, que presuntamente representaban a los diferentes intereses en las municipalidades a los efectos de la preparación de los planes y presupuestos municipales.
- Los Comités de Vigilancia destinados a velar por el cumplimiento de los Planes Anuales por parte de las autoridades electas.

8.5 No obstante, los titulares del poder tradicional solían mirar con suspicacia a esas nuevas formas de representación. El estudio de casos muestra claramente que los sindicatos campesinos se vieron amenazados por nuevas formas de organización, como las OTB, y, actuando con rapidez, se adelantaron a ellas o las denunciaron, en lugar de permitirles que representaran nuevos intereses, o intereses adicionales. Además, en las municipalidades en que los sindicatos controlaban la adopción de decisiones, los Comités

de Vigilancia eran considerados como centros de poder rivales y no como vehículos de fomento de la democracia.

8.6 Aunque el Estudio de Caso correspondiente a Bolivia termina con una nota positiva, consistente en la aceptación de nuevas prácticas y reformas institucionales para promover las metas de la descentralización, es evidente que el proceso de cambio institucional y representación más equitativa llevará cierto tiempo.

8.7 La resistencia al cambio y la necesidad de una evolución gradual de las instituciones es aún más clara en los Estudios de Casos de Perú, Costa Rica y El Salvador. En estos tres países el Gobierno central sigue adoptando todas las decisiones importantes. Sólo se puede hablar de descentralización en cuanto a la delegación de cometidos (tareas) de ejecución, más que en lo referente a la adopción de decisiones importantes a niveles subnacionales. Aunque el Gobierno central habla de descentralización de las decisiones (FONCODES en Perú, Policías Comunitarias en Costa Rica y EDUCO en El Salvador), es evidente que el poder central se muestra reacio a delegar sus tareas, salvo las más elementales, a entidades establecidas para aplicar programas.

8.8 En los tres Casos, los nuevos intereses reunidos en torno a las tareas delegadas (aprobación de créditos, mantenimiento de colegios y actividades de vigilancia comunitaria) no han sido suficientemente vigorosos como para exigir funciones más amplias, nuevas relaciones o un mayor volumen de financiamiento. En Perú, los prestatarios no han establecido más conexiones que las que mantienen con los agentes públicos a los efectos de lograr el mantenimiento de su programa de crédito. En el caso de EDUCO el sistema tradicional ofrece más beneficios a los docentes, por lo cual éstos no respaldan firmemente la participación de los pobres, e inclusive están molestos con esa interferencia. Los propios padres están sobrecargados de trabajo y no tienen mucho interés en asumir aún más tareas, por lo cual el Gobierno central sigue manteniendo el control. Finalmente, en el caso de Costa Rica ni la Policía ni las comunidades apoyan firmemente el programa de Policía Comunitaria. La Policía es, por el contrario, un grupo no organizado, que depende de los partidos políticos para el mantenimiento del empleo de sus miembros, y la comunidad, si bien complacida con los resultados, no ha sido llamada a participar suficientemente en la labor como para que crea que sus actividades suscitan fuerte impacto. Por lo tanto los programas siguen siendo una iniciativa del Gobierno en el poder, en lugar de representar una labor "del pueblo, por el pueblo y para el pueblo".

8.9 Los intereses recientemente organizados son al parecer demasiado débiles (altas tasas de analfabetismo, escasas aptitudes de organización, bajo nivel económico, etc.) como para insistir en que se respeten sus prerrogativas como ciudadanos. A sus miembros les es difícil enfrentarse a los políticos profesionales y/o a los burócratas y técnicos gubernamentales y exigir la ampliación de sus atribuciones, ya que poseen escasa experiencia en el proceso político. Quizás a través de una mayor capacitación y la acumulación de más experiencia en materia de adopción de decisiones sobre cuestiones menos significativas, podrán lograr una mayor confianza que les permita exigir una

mayor influencia en cuestiones de más considerables importancia. No obstante, los estudios de casos no permiten determinar si esa posibilidad realmente existe.

8.10 Se comprueba un interesante contraste entre el Programa de Talita Kumi y el programa EDUCO, porque en ambos casos el Gobierno delega tareas. No obstante, en uno de ellos (EDUCO) las tareas están siendo delegadas directamente a la comunidad sin dotarla de suficiente capacitación y apoyo como para que pueda desarrollarse más allá del cumplimiento de las tareas inmediatas. En el otro caso, el de Talita Kumi, el Gobierno está delegando tareas a una ONG poseedora de considerable experiencia en materia de educación y métodos de capacitación, conforme a las circunstancias y necesidades específicas de la comunidad. Irónicamente, en ninguno de los dos casos la comunidad no posee mucha experiencia en materia de adopción de decisiones. En el programa EDUCO, ello se debe a que el Ministerio de Educación no ha delegado funciones muy importantes. En el caso de Talita Kumi se está aplicando un modelo orientado de la cima a la base.

8.11 La labor realizada a través de Talita Kumi por el Gobierno guatemalteco, que es centralizado, se contrapone a lo que ocurre en el caso de Bolivia, en que es mayor la descentralización. En Bolivia, en que ha tenido lugar un proceso real de descentralización de funciones a nivel local, los esfuerzos de incorporación de grupos excluidos por parte del Gobierno central o los niveles subgubernamentales han sido insuficientes. Lejos de ello, parecen existir expectativas de que la descentralización permita de por sí la participación de esos grupos más débiles. Como vimos en el caso de Bolivia, esto no siempre ocurre. Por otra parte, mediante la utilización de ONG experimentadas para elaborar y aplicar programas de salud y educación para las comunidades indígenas en Guatemala se están quebrando los prejuicios y exclusiones de la sociedad tradicional. El problema, en el caso de Guatemala, consiste en encontrar a otras ONG que puedan emular la experiencia de Talita Kumi.

8.12 Los programas de Talita Kumi (Guatemala) y de la Red de Mujeres (Nicaragua) son ejemplos interesantes de delegación de tareas públicas (de salud y educación) y de algunas decisiones de políticas (nuevas leyes) a instituciones del sector privado, o de asunción de esas tareas por parte de las mismas. Es importantes señalar que si bien en ambos casos las instituciones deben colaborar con el Gobierno para alcanzar sus metas, ambas poseen fuentes suficientes de respaldo independientes como para influir sobre los programas y ejecutarlos. También es importante señalar que ninguno de los dos casos depende especialmente de la descentralización, sino que, Talita Kumi está ejecutando un programa del Gobierno central, y la programación del sector público es a su vez suficientemente abierta como para que se escuche a una entidad con exitosos antecedentes de educación y extensión de programas de salud a la población indígena. La Red de Mujeres, por su parte, está funcionando en el contexto de un Gobierno sumamente centralizado en que las condiciones políticas dejan espacio para (algunas) organizaciones independientes.

8.13 Tanto Talita Kumi como la Red de Mujeres existen desde hace largo tiempo y han puesto de manifiesto considerables aptitudes y capacidad de supervivencia a los efectos de formar sólidos lazos nacionales e internacionales con entidades privadas y públicas. Talita Kumi se inició como un programa educativo de una comunidad de la Iglesia

Católica y se ha ampliado hasta constituir una fundación plurifuncional. La Red de Mujeres comenzó siendo la rama femenina del Partido Sandinista, y una vez que ese partido perdió el poder creció hasta convertirse en una red de organizaciones independientes. Ambas organizaciones gozan de considerable lealtad de parte de sus miembros capacitados y educados y, por lo menos inicialmente, disponen de considerable apoyo político de entidades preexistentes. Una diferencia importante entre las dos organizaciones es que Talita Kumi ha logrado obtener considerable financiamiento nacional e internacional, en tanto que la Red de la Mujer tiene que llevar a cabo constantes esfuerzos a fin de obtener financiamiento para sus programas, lo que representa para ella un problema importante.

8.14 Los Estudios de Casos expuestos son sólo seis de muchos que podrían mencionarse, y no son definitivos. No obstante, ilustran algunos de los problemas que pueden plantearse en los programas de descentralización cuando las condiciones tendientes a un modelo social liberal no están muy desarrolladas. Las sociedades liberales suponen un "concepto" de "competencia" entre diferentes actores, ciudadanos individuales, intereses públicos y privados y diversas entidades gubernamentales (nacionales o subnacionales)⁸⁷. Se basan en la noción y la experiencia de una interrelación entre una rica diversidad de grupos y subgrupos, acostumbrados a organizarse y a ejercer presión, en defensa de sus intereses, sobre el Gobierno y sobre otros intereses. En general esos intereses reciben financiamiento de sus miembros, aunque, especialmente en los sectores sociales, pueden obtener financiamiento del Gobierno para la ejecución de los programas. También obtienen financiamiento de fundaciones, empresas privadas, ciudadanos interesados, etc.

8.15 Los Estudios de Casos muestran condiciones de poder sumamente dispares. El Gobierno central es mucho más fuerte que los gobiernos locales⁸⁸ en cuanto a recursos humanos y financieros. Por otra parte, los grupos de intereses tradicionales, como los sindicatos de docentes y la burocracia gubernamental tienen mucho mayor experiencia que las organizaciones ciudadanas recientemente formadas a los efectos de influir sobre las políticas públicas. Un hecho quizá más importante es que las modalidades de base histórica de presentación de programas, modificación de programas, formación de alianzas con otros intereses y generación de consenso están ausentes y establecerlos en las comunidades en que operan muchos programas respaldados por el Banco puede llevar mucho tiempo.

8.16 Los Estudios de Casos muestran también que la descentralización es apenas uno (y no el más importante) de los componentes de la participación ciudadana. Mucho mayor importancia reviste el entorno político, histórico, social y/o económico en que tiene lugar el proceso de adopción de decisiones. Por ejemplo, para lograr una eficaz participación política puede revestir más importancia que la descentralización la

⁸⁷ La crítica más fuerte del modelo liberal es que algunos grupos carecen de poder suficiente como para competir en el trajín de la política liberal.

⁸⁸ Esta afirmación no es válida en algunos países de la región; principalmente Argentina y Brasil. No obstante, esos casos no fueron considerados en este estudio. Sería interesante elaborar estudios de casos referentes a esos países.

existencia de un eficaz sistema de partidos políticos en competencia mutua y el derecho de organizarse. Análogamente, la participación política es más firme cuando existe una tradición de interrelación e igualdad política en un país, centralizado o no. Además, las condiciones sociales y económicas de la participación política dependen más de la existencia de una ciudadanía educada, del acceso a los líderes políticos y de la inexistencia de pobreza, que de la descentralización.

8.17 En consecuencia, ¿por qué habría que descentralizar el poder? Son muchas las razones que lo aconsejan. Al principio de este estudio se mencionan unas pocas razones frecuentemente invocadas. No obstante, en el contexto de la participación ciudadana, que es lo que se analiza en los Estudios de Casos del presente estudio, un importante beneficio que ofrece la descentralización es que hace posible la presencia de más protagonistas en la arena política, y previsiblemente ampliará el espacio en que los ciudadanos pueden acumular experiencia. No obstante, como vimos al examinar los estudios de casos, existen muchos grados de participación ciudadana, así como muchos caminos a través de los cuales el Gobierno central puede conferir responsabilidades a los niveles subnacionales. Algunos de ellos determinan una mayor participación ciudadana; otros simplemente hacen más pesada la carga que recae sobre los ciudadanos, y son ineficaces como medio de contrarrestar las desigualdades que afectan a la utilidad de la participación ciudadana.

8.18 Nadie puede afirmar que el Banco se equivoca al hacer hincapié en la descentralización como importante factor de sostenibilidad de los proyectos y avance hacia sociedades más democráticas. No obstante, en lugar de hacer hincapié en la descentralización como mecanismo de promoción de la participación, el Banco debería destacar los factores que conducen a una participación eficaz; es decir la competencia política, la educación, la capacitación y la formación de alianzas cívicas.

8.19 Animados por ese espíritu formulamos las siguientes sugerencias:

- Al elaborar proyectos encaminados a incrementar y/o basarse en la participación ciudadana y en los recursos comunitarios a fin de (1) analizar las necesidades y determinar el orden de prelación de las mismas; (2) vigilar y administrar su aplicación, y (3) aportar recursos para el logro de los resultados del proyecto, la Administración debería analizar cuidadosamente el contexto político, económico y social en que se realizará el proyecto. Éste podrá entonces ser elaborado de modo de incluir componentes que reflejen específicamente las relaciones especiales de poder que influirán sobre la aplicación y los resultados de los proyectos.

8.20 En el análisis político deberían tenerse en cuenta las relaciones de poder existentes en el contexto del proyecto, y luego establecer una relación entre las mismas y los detalles del proyecto.

➤ **Contexto político:**

8.21 Estudio de la configuración política existente entre las comunidades nacional y locales incluidas en los objetivos y actividades del proyecto. ¿Qué grupos han tomado parte más activa (se han beneficiado en mayor medida) en el sector al que se refiere el proyecto? ¿Cómo lo han logrado? (¿qué alianzas políticas, mecanismos de respuesta

legislativa, sistemas de financiamiento se han establecido para lograr que los beneficios fluyan hacia quienes están en el poder?) ¿Se establecen alianzas políticas en función de los principales problemas o en virtud de obligaciones o lealtades históricas o personales? ¿Qué cambios, en cuanto a la configuración política, se procura lograr a través de este proyecto?

➤ **Detalles del proyecto:**

8.22 ¿A quién "pertenece" este proyecto? ¿Quiénes, presumiblemente, se verán beneficiados por el mismo? ¿Los beneficiarios han solicitado la realización del proyecto? ¿Los beneficiarios pueden establecer alianzas que respalden y mantengan el proyecto? ¿De qué modo puede ayudarlos el proyecto a esos efectos? ¿Qué centros de poder podrán oponerse a que el proyecto alcance sus objetivos? ¿Qué componentes pueden incluirse en el proyecto de modo de convencer a la estructura del poder actual a aceptar los cambios? ¿Qué componentes del proyecto pueden incluir incentivos para el establecimiento de alianzas institucionales, la sanción de leyes y el establecimiento de una nueva organización política que aumente la posibilidad de alcanzar las metas?

8.23 El análisis económico y social debe poner al proyecto en el contexto de la determinación de los medios a través de los cuales esos factores determinarán los resultados del proyecto, y luego incluir en el enunciado detallado del proyecto componentes que permitan alcanzar las metas del mismo.

➤ **Contexto económico y cultural:**

8.24 ¿Cuál ha sido el contexto económico y cultural tradicional en que este sector ha operado? ¿Cuáles son las fuentes de fortaleza (prestigio) existentes en la comunidad? ¿Cuál ha sido la cultura dominante y cómo ha logrado su posición? ¿Qué grupos han sido dejados sistemáticamente al margen o no tenidos en cuenta? ¿A qué se debe ese hecho? (Legislación, comportamiento social, modelos de roles, etc.).

8.25 ¿Qué factores culturales es más probable que el proyecto intente modificar (situación de determinados grupos dentro de la comunidad, situación de la mujer, tipos de servicios disponibles, etc.). ¿Qué grupos tenderán en mayor medida a formar alianzas contra esos cambios? ¿Qué grupos pueden ser estimulados para que respalden esos cambios? ¿Qué componentes pueden incluirse en el proyecto para reforzar a los agentes de cambio y debilitar a los agentes del statu quo?

8.26 Aunque es indudable que este análisis se realiza en parte en relación con proyectos sociales, en la actualidad no se hace suficiente hincapié en el contexto en que los cambios deben realizarse. Reviste importancia efectuar análisis de ese género.