

La Paz, Bolivia

1 de octubre de 2014

DESARROLLO RURAL, DESCENTRALIZACIÓN Y ACCIÓN NO GUBERNAMENTAL

Mario Rufino Trelles

Miembro del área de Investigación y Proyección Regional – AIPR del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) Piura, Perú.

La descentralización sigue siendo un proceso de interés para las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) de los países sudamericanos. En el presente artículo, el peruano Mario Rufino Trelles retoma las reflexiones de un grupo de profesionales de instituciones especializadas en desarrollo rural del área andina sobre el tema. El mensaje sigue siendo que, aun tratándose de una reforma ambiciosa y de múltiples dificultades, la descentralización no ha dejado de ser una aspiración democrática para los países de la región.

Han transcurrido más de dos décadas desde el inicio de frondosas discusiones y elevados esfuerzos por desarrollar nuevas dinámicas internas de descentralización en países como Venezuela, Colombia, Bolivia, Chile, Argentina y Perú con la finalidad de acercar el Estado a la población y mejorar sus condiciones de vida.

En ese lapso no se puede desconocer que la región muestra un escenario más descentralizado y democrático. Sin embargo, en aras de promover la participación de los principales estratos sociales algunos regímenes, aparentemente más abiertos a la participación social, usaron la representación directa para solucionar sus demandas y destruyeron algunas formas o tejidos de institucionalidad. Incluso todavía se mantienen las preocupaciones sobre el patrimonialismo y el autoritarismo en los asuntos públicos y las democracias manifiestan severas limitaciones en cuanto a su aceptación e internalización por parte de la sociedad.

A pesar de ello, los balances sobre el significado de una de las principales reformas de hace dos décadas, como es la descentralización, y las discusiones sobre la naturaleza de su estado actual se hacen cada vez más indispensables y necesarios.

Una reforma desafante

En primer término es necesario reconocer que se trata de una reforma ambiciosa, “*pues se propone organizar y redistribuir el poder político de una manera más equilibrada y democrática en todo el territorio del país*” (Revesz Bruno. Miradas Cruzadas. Políticas públicas y desarrollo rural en el Perú. Lima, IEP; CIPCA. 2013. Pág. 31), que “*(...) de manera mucho más específica, a partir de un conjunto de cambios en los sistemas de decisión pública, esta reforma busca la consolidación de gobiernos subnacionales con capacidad de tomar decisiones concertadas con los actores regionales y locales, y, como consecuencia de ello, un mejor uso de los recursos de una región o localidad*” (Argón, Jorge & Cruzado, Edgardo. La construcción de la descentralización fiscal en el Perú. En: Miradas Cruzadas. Políticas públicas y desarrollo rural en el Perú. Lima, IEP; CIPCA. 2013. Pág. 27).

Si queremos ingresar al terreno de la implementación de un proceso real, no cabe duda que la descentralización también incluye disputa de poder, lo que la convierte en un proceso muy permeable, más aún cuando a las máximas autoridades de un país les interesa “*mantener la dispersión por*

encima de los intereses nacionales, con la finalidad de favorecer el proyecto político personal” (Comentario de Dario Restrepo (Universidad Nacional de Colombia) durante la fase presencial del Curso Descentralización, Control Social y Participación Ciudadana, realizado del 19 al 23 de agosto de 2013. Santa Cruz (Bolivia). Y cuando a las organizaciones de la sociedad civil carecen de margen de maniobra y de capacidades de incidencia para enfrentar este tipo de situaciones, sin unir esfuerzos para focalizar sus demandas con otros pares para, de ese modo, ejercer presión sobre una determinada autoridad local, regional o nacional.

Estas características, que resumen el carácter ambivalente y errático, así como la coexistencia de avances y retrocesos en los procesos de descentralización en los países sudamericanos, nos hacen preguntar ¿Qué debemos hacer? ¿Qué rol le corresponde a las ONG en un contexto como éste?

Desde el papel de las ONG

Las posibilidades son varias. Los escenarios son, evidentemente, diferentes. Los países mucho más. Y las dinámicas no son estáticas. A esto se suma que el modelo económico en el que nos desenvolvemos marca el derrotero de los países, lo que se suma a la lógica de Estados burocráticos que procuran el mantenimiento de prácticas clientelares, inequitativas y patrimoniales. Todo ello constituye un contexto difícil de enfrentar.

Aun así, existen condiciones importantes a destacar – en las que las ONG juegan un rol interesante desde el que podrían interpelar y cuestionar (*Ibíd. Pág.2*) el orden actual,-aunque no se sepa con exactitud cuánto se puede modificar- y ayudar a que las organizaciones de la sociedad civil (entendiéndose por aquellas con voluntad para inmiscuirse en los asuntos de interés común, por encima de los particulares), sean “el contrapeso de poder” en una democracia por construir y donde se carece de un sistema de partidos sólido y pluralista (Ver: Marcareño, Carlos. Descentralización y democracia en América Latina: ¿una relación directa? Elementos conceptuales para su estudio. *Latin American Studies Center University of Maryland, College Park 2008. Working Paper No. 23*).

Interpelar y cuestionar fueron palabras insistentemente repetidas por los y las participantes del citado segundo Ciclo Descentralización del Estado, control social y participación ciudadana, cuya fase presencial se desarrolló en Santa Cruz, Bolivia, como una manera de incentivar a recrear la intervención de las ONG.

En el marco de esa reflexión, no por casualidad realizada por miembros de organizaciones no gubernamentales de varios países de la región andina, se plantearon estrategias cuya formulación emerge de las múltiples experiencias institucionales y, al mismo tiempo, una mirada positiva y pro activa hacia el futuro inmediato.

Entre las estrategias se destacó la construcción de una base institucional, que tenga como punto de partida el fortalecimiento interno de las organizaciones de la sociedad civil para su intervención y relación con los agentes del Estado. Esto supone insistir en la formación de liderazgos y no de cacicazgos, de lo contrario *“buena parte de las estructuras de participación institucionalizadas, culminarán recreando las formas de ejercicio de poder que se pretendían superar”* (*Ibíd.*).

Se habló también del fortalecimiento de las capacidades y de tácticas de incidencia política, lo cual implica que se debe tener la capacidad de reconocer sin maniqueísmo ni imaginarios forzados las características y capacidades de los sujetos con los cuales se trabaja en procesos de empoderamiento (lugar dónde se encuentran, con quiénes se relacionan, qué necesitan, para qué lo necesitan) y definir concretamente cómo medir los avances de la incidencia. El espíritu para desarrollar redes institucionales es otra de las estrategias sugeridas. Y es que la vigencia de una sociedad civil fragmentada y dispersa en los niveles territoriales, aunque creciente en número de organizaciones, no es garantía de una mayor calidad democrática ni mucho menos del traslado y la canalización de las demandas de ciertos sectores de la población (*Ibíd. Pág. 52*).



Diálogos Textos breves sobre desarrollo rural solicitados por el IPDRS

A lo expuesto, es necesario añadir que, más allá de la prédica o el comportamiento reflejado en la rutina institucional de las ONG, se requiere asumir con carácter de urgencia, dos lecciones marcadas que deberían ser tomadas profundamente en cuenta para su discusión: la innovación y la provocación.

Esto significa tener como premisa que son la tan ansiada sostenibilidad de los procesos proviene de los territorios y no de los municipios ni mucho menos de los gobiernos regionales (Afirmación expuesta por Carlos Hugo Molina, experto en descentralización, durante la fase presencial del II Ciclo Descentralización del Estado, control social y participación ciudadana, desarrollada en Santa Cruz, Bolivia).

Por lo tanto, encontrar el excedente económico de producción en un territorio es una pieza importante en el desarrollo de las diferentes localidades de un país, porque controlaría, entre muchas otras, la variable de la migración y generaría expectativas en torno a las bondades y beneficios de la descentralización.

Esto genera la necesidad de introducir dos variables: pensar en la focalización de necesidades que permitan atender las principales brechas de la población y no dejar de lado la lógica de resultados, para avanzar en el logro de metas de acuerdo a las políticas priorizadas por la población.

¿Actores o facilitadores?

No dejarse envolver en “la maraña” reglamentarista o normativista debe ser una asignatura en constante revisión en las organizaciones no gubernamentales de desarrollo y dar paso a la construcción de nuevas formas de participación, quizás lejos de los espacios legalmente constituidos por diferentes agentes o representaciones del Estado. Se trata de una propuesta pendiente, por elaborar y presentar a las organizaciones de la sociedad civil. ¿Acaso la participación termina con asistir como agentes participantes en el Presupuesto Participativo? ¿Y si no nos hacen caso? ¿Por qué constreñirnos a una sola dimensión que no limita ni la misma ley?

Por tal razón, la facilitación, la asesoría y el acompañamiento a las organizaciones de la sociedad civil es un aspecto clave. Sin duda, esto no se restringe al ámbito político ni al papel de facilitación que deberán cumplir las ONG, con la finalidad de respaldar una determinada posición, sino que deben avanzar hacia una posición de actores en ciertos procesos. Claro está, el papel a cumplir esto dependerá de las circunstancias, el escenario y costo de oportunidad que signifiquen enfrentar este tipo de situaciones.

En varios países de Sudamérica el proceso de descentralización sigue siendo una reforma inconclusa, que necesita –urgentemente– consolidarse y profundizarse, lo que implica cambios en su conducción y diseño –de parte de quienes dirigen el Estado– y de innovaciones en quienes apuestan por ella. Por tanto, provocar la discusión y generar el espacio oportuno sobre el tipo de descentralización que deseamos tener son elementos vivos que no debemos dejar pasar desapercibidos. Por el contrario, debemos entender que de esto dependerá despertar el interés en encarar un desafío que sigue siendo descomunal.

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad del autor y no comprometen la opinión y posición del IPDRS.