



# **DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO LOCAL**

Roy Rivera  
Fernando Carrión  
Manuel Ortega Hegg  
Guadalupe Wallace  
Carlos Umaña  
Ricardo Córdova Macías  
Johan Bastiaensen  
Jos Vaessen  
Juan Pablo Pérez Sáinz  
José Luis Rocha  
Allan Lavell

352

D445 Descentralización y desarrollo local : una mirada a los procesos de descentralización y de desarrollo local en América Latina / comp. Marta Eugenia González ; Katherine Andrade-Eekhoff ; Carlos G. Ramos. -- 1a. ed. -- San Salvador, El Salv. : FLACSO Programa El Salvador, 2003.  
390 p. ; 22 cm.

ISBN 99923-33-17-0

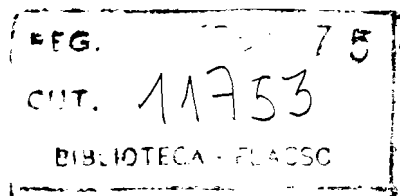
1. Desarrollo local. 2. Gobierno local-América Latina. 3. Descentralización administrativa. I. González, Marta Eugenia, comp.

BINA/jmh

352 Descentralización y desarrollo local ... 2003

II. Título.

BINA/jmh



FLACSO PROGRAMA EL SALVADOR.  
Todos los derechos reservados.

La publicación de este libro ha sido posible gracias al apoyo de la Agencia Diputació de Barcelona

Portada: Héctor Lardé

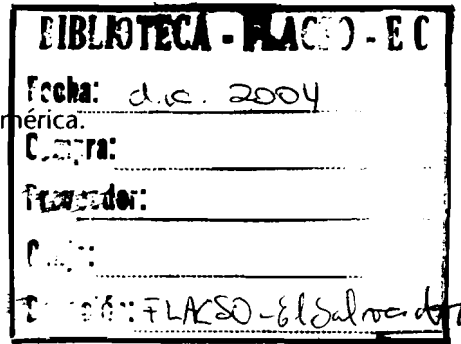
Impreso en: Impresos Quijano, S. A. de C. V.  
Tel.: 220-0128

ISBN: 99923-33-17-0

Primera edición: octubre de 2003

San Salvador, El Salvador, Centroamérica.

Hecho el depósito de ley.



# INDICE

## Presentación

### PRIMERA PARTE

## Estado, Descentralización y Gestión de Gobierno Local 1

### El macrocontexto de la descentralización y de la gestión local 3 Roy Rivera

1. La modernización sin fin 4
2. La descentralización en el horizonte de una modernización (sin fin) 6
3. Integración social y descentralización 13
4. La desintegración / integración de los contextos de los países pobres 15
5. Corolario 25

### Descentralización en América Latina: una perspectiva comparada 29 ✓ Fernando Carrión

#### Antecedentes 29

1. Descentralización: posiciones y novedad del tema 30
  - 1.1 Posiciones sobre la descentralización 31
  - 1.2 Las analogías 34
2. La descentralización en Europa 36
  - 2.1 El origen y el proceso de reversión en Europa 36
  - 2.2 El Nivel intermedio 39
  - 2.3 El Nivel supranacional 40
3. La descentralización en América Latina 42
  - 3.1 Las etapas del proceso general 42
  - 3.2 Los regímenes políticos 46
  - 3.3 Una revisión de los casos 47
4. La escena local en América Latina 55
  - 4.1 El gobierno local 55
  - 4.2 La escena local 57
  - 4.3 La hora de los alcaldes 61

5.	Los límites a la descentralización	64
6.	Bibliografía	68
<b>La marcha del proceso descentralizador en Centro América</b>		<b>71</b>
<b>Manuel Ortega Hegg y Guadalupe Wallace</b>		
1.	Rasgos comunes	71
2.	El proceso de descentralización por países	79
	Nicaragua	79
	Guatemala	83
	El Salvador	86
	Costa Rica	91
<i>✓</i>	<b>Síntesis regional: Tendencias y Actores del Desarrollo Local en Centroamérica</b>	<b>93</b>
<b>Carlos Umaña</b>		
1.	Vertientes históricas del desarrollo local en Centroamérica	93
1.1	El programa de desarrollo humano sostenible a nivel local	98
1.2	Poder local	100
1.3	El desarrollo local como proceso coordinado y animado desde el gobierno central: Triángulo de Solidaridad	103
1.4	El desarrollo local como estrategia compensatoria del ajuste estructural	104
1.5	Institucionalismo y multidimensionalidad	109
1.6	El aporte de IULA-CELCADEL	111
1.7	La sobrevivencia de concepciones anteriores	112
2.	Elementos claves en un concepto de desarrollo local	112
3.	Identificación de actores típicos y énfasis en sus propuestas	116
4.	Oferta educativa en Centroamérica	121
5.	Especificidades coyunturales de cada país	124

**Cultura política en torno a los gobiernos locales y la descentralización en Centroamérica** 129  
**Ricardo Córdova Macías**

1. Los estudios sobre valores democráticos y el funcionamiento de las instituciones en Centroamérica 129
2. El aporte de los estudios de FLACSO 134
3. Algunos de los hallazgos principales 137
4. Bibliografía recomendada 147

**SEGUNDA PARTE**

**Factores asociados al desarrollo local en América Latina** 151 *✓*

**Instituciones locales, financiamiento y desarrollo rural: un marco conceptual** 153  
**Johan Bastiaensen y Jos Vaessen**

1. Instituciones, capital social y desarrollo local 154
  - 1.1 Las ideas claves 155
  - 1.2 Debates conceptuales y clarificación de conceptos 158
  - 1.3 El papel de la institucionalidad en el desarrollo 161 *✓*
  - 1.4 Institucionalidad y desarrollo local: una relación compleja 165
  - 1.5 Un marco heurístico para el análisis del capital social a nivel local 169
  - 1.6 Perspectivas sobre los procesos de cambio institucional 172
  - 1.7 El reto institucional del desarrollo rural en Nicaragua 181
2. Finanzas y desarrollo rural: un enfoque institucional 187
  - 2.1 Las finanzas en el modelo desarrollista 187
    - 2.1.1. El modelo de desarrollo desarrollista 188
    - 2.1.2. Las finanzas desarrollistas 189
    - 2.1.3. Finanzas en proyectos de INGs durante la época desarrollista 191

2.2	La nueva ortodoxia de las finanzas en el marco del ajuste estructural	192
2.2.1.	La crítica de la escuela de Ohio	192
2.2.2.	La crítica de las ONGs	195
2.2.3.	La ortodoxia neoliberal sobre las finanzas y sus limitaciones	199
2.3	La creación de institucionalidad para los mercados financieros rurales	201
2.3.1.	Análisis de la transacción crédito	202
2.3.2.	El problema de los costos de transacción y la tecnología financiera	206
2.3.3.	Tecnología financiera alternativa para finanzas rurales	207
2.4	Finanzas rurales e institucionalidad local	209
3.	Bibliografía	213
	<b>La invisibilidad de lo local. Respuestas comunitarias en América Latina a la globalización</b>	223
	<b>Juan Pablo Pérez Sáinz</b>	
	Cómo se entra a la globalización por la puerta de atrás sin armar alboroto	225
1.	La globalización de unos pocos o la globalización de la comunidad	230
2.	Reflexiones finales	237
3.	Bibliografía	241
✓	<b>El apoyo municipal a las microempresas marco jurídico y valoración de actores claves</b>	245
	<b>José Luis Rocha</b>	
1.	Introducción	245
2.	Marco teórico y precisiones conceptuales y contextuales	247
2.1	Desarrollo local	247
2.2	Descentralización	261

2.3	La hora de la Microempresa	262
3.	Hallazgos	268
3.1	Descentralización en Nicaragua	268
3.2	Marco jurídico de la relación entre municipalidades y microempresas	276
3.2.1.	Competencias de servicios y sobre desarrollo municipal que favorecen la relación entre Microempresa y Gobiernos Locales	276
3.2.2.	El control y permiso para operar	280
3.2.3.	Relación fiscal y otros vínculos tributarios	282
3.2.4.	Creación de microempresas municipales para la prestación de servicios locales	286
3.3.	Estado del conocimiento sobre la relación entre alcaldías y microempresas	290
3.3.1.	Tipología de las microempresas	290
3.3.2.	Avances, experiencias positivas y acercamientos	296
3.3.3.	Obstáculos y debilidades	304
4.	Bibliografía	313
5.	Bibliografía sobre microempresa y municipalismo	317
	<b>Riesgo, desastre y territorio: la necesidad de los enfoques regionales transnacionales</b> <b>Allan Lavell</b>	323
1.	Contexto y concepto	323
2.	Espacio, territorio e intervención: nociones preliminares	328

3.	Enfoques regionales y subregionales en la intervención en la problemática del riesgo y los desastres en América Latina	332
3.1	Antecedentes: La cooperación bilateral	332
3.2	Los Acuerdos y Bloques Regionales	334
3.3	Los Argumentos para la Colaboración Regional en Materia de Riesgos y Desastres	337
	El Tamaño y la Capacidad Instalada de los Países	337
	La Generación en Intercambio de Información Científica en Realidades Similares	338
	El Marco de la Globalización y la Integración Funcional Regional	339
	Integración en Torno al Tema de Riesgo, Integración en Torno a los Temas de Desarrollo y Sostenibilidad	340
	La Fuerza Ejemplar de la Política y la Normatividad Regional	341
4.	Comentarios finales	342
5.	Bibliografía	343
	<b>TERCERA PARTE</b>	345
	<b>Anexos Bibliográficos</b>	
Anexo 1	Bibliografía especializada sobre desarrollo local	347
Anexo 2	Publicaciones del sistema FLACSO sobre descentralización y desarrollo local	367
Anexo 3	Referencias de sitio web sobre descentralización y desarrollo local	371



# **PRIMERA PARTE**

**ESTADO,  
DESCENTRALIZACION  
Y GESTION DE  
GOBIERNO LOCAL**



# EL MACROCONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y DE LA GESTIÓN LOCAL

ROY RIVERA<sup>1</sup>

Para poder abordar con precisión el tema de los procesos de gestión local y de descentralización se requiere, en primer lugar, dar una discusión en torno a la modernización y la integración social, conceptos que proporcionan el marco en el cual se inscriben las acciones de transformaciones de los aparatos institucionales de todos los Estados centroamericanos.

En efecto, todas las propuestas de descentralización y de refuerzo de la gestión local que se han venidos planteando en Centroamérica han sido presentadas como parte de los proyectos de modernización de los distintos países y se plantean mejorar los niveles de gobernabilidad e integración social. Por tanto, consideramos pertinente realizar una revisión somera de estas componentes vertebrales de los discursos de descentralización y del “desarrollo local.”

La descentralización y el fortalecimiento municipal han venidos formando parte de las “agendas” gubernamentales nacionales de Centroamérica. Ambos hacen

---

\* Artículo tomado de *La Modernización Sin Fin y la Descentralización en Centroamérica*, FLACSO, Costa Rica, 2000; págs. 31-52.

1 Profesor e Investigador de FLACSO, Sede Costa Rica. [rrivera@flacso.or.cr](mailto:rrivera@flacso.or.cr)

partes de los compromisos adquiridos por los presidentes en diferentes ocasiones. En la estrategia regional denominada "Alianza para el desarrollo sostenible", en la cual se definen acciones y políticas, queda claramente definida tal intención (Rosales, 1998: 5 y 6). Esta estrategia y el tratado de integración de los Estados de la Región, en el que se resalta el papel protagónico que deben jugar el municipio. Esta voluntad de apoyo al proceso de descentralización se ratificó en la Declaración de Tegucigalpa sobre la Paz y Desarrollo en Centroamérica en 1994, en la cual los presidentes se comprometen a definir un plan de acción para perfeccionar y profundizar los procesos de descentralización (*Ibid*: 6).

Descentralización y participación constituye dentro de esta visión de constitución del nuevo Estado "moderno", los pilares que permitirán dinamizar las instituciones públicas y optimizar los "recursos" y "medios" de la gestión de "lo público".

## 1. LA MODERNIZACIÓN SIN FIN

La modernización, señala Lechner, "ha llegado a ser hoy en día un criterio ineludible para el desarrollo económico, pero además –punto decisivo– una norma legitimatoria de los procesos político. Se trata de un valor cultural, generalmente aceptado, y ello condiciona la dinámica antes señalada." (Lechner, 1995: 19) Esto explica la forma en que los individuos, de manera universal o local, asimilan los valores del "proceso."

Los conceptos no son solo registros de cultura o de ejercicios cognoscitivo, son también y, sobre todo, productores de realidad, y en el caso del concepto modernización con mucha más razón habría que pensar en su capacidad para producir relaciones, modelar y orientar sus propios referentes sociopolíticos y socioculturales. En otras palabras, expresa el impulso de un movimiento que "dice" ir hacia adelante, y que se constituye, de acuerdo con Beriani, en una modernización sin fin, (idea-motor o idea-fuerza

generalmente ofertada con sello economista). Desde el productivismo socialdemócrata o el socialista hasta las fórmulas hayekianas, las de Friedman o los planteamientos del Estado mínimo de Nocik, postulan y añoran la modernización.

Es oportuno aclarar que modernidad y modernización no significa exactamente lo mismo. Al respecto, es muy apropiada la distinción que se hace entre modernización como desarrollo de la racionalidad instrumental y modernidad como racionalidad normal. "Mientras que la modernidad apunta a la autodeterminación política y la autonomía moral, la modernización se refiere a la calculabilidad y el control de los procesos sociales y naturales" (Lechner, 1995: 18)

La modernización social, al decir de Beriain, se despliega como un proceso temporal que tiene dos características: la emergencia de nuevos subsistemas sociales y un cambio en la estructura de los distintos ámbitos de la sociedad que se presenta como un incremento de complejidad social –cultural, jurídica, política, administrativa, económica, etc.- Respecto al primero, dice que es posible hablar de modernización social "cultural las representaciones colectivas, que emergen en la modernidad con carácter autorreferencial, son incorporadas en instituciones sociales que permitan el despliegue de "sistemas" autónomos: Como la empresa y el mercado capitalista (sistemas económicos), como los aparatos estatales de la burocracia y la administración (sistemas político-administrativos), así como las constituciones y el sistema legal-procedimental, que proporciona el marco normativo (democracia) de participación política ciudadana, y la regulación de los conflictos sociales, respectivamente. En cuanto al segundo, señalamiento que para reducir complejidad social"...se precisan nuevas formas de acción social (orientada a la comprensión y orientada a fines), así como una selectividad de las expectativas sociales indeterminadas, que han sido

posibilitadas por la "apertura presente al futuro." (Beriani, 1990: 91 y 92)

La modernización remite de manera directa a la noción de progreso que se encuentra asociada con la idea de aceleración del cambio de estructuras económicas, políticas, culturales, etc. "Dentro de este "espacio social" que define la significación social de "progreso" se configuran diferentes ritmos (más o menos acelerado) de cambio histórico-social." (*Ibid*: 85)

Marramao dice que la sociedad actual se caracteriza por la palabra progreso. Este no es una propiedad de la modernidad, es su forma. Hay una sedimentación del proceso de afirmación gradual del principio de productividad que se expresa en la soberanía de la forma-tiempo. En el proceso hay una transformación de la palabra progreso; así como de dos conceptos meta políticos de la modernidad/modernización (Marramao, 1989). Establece la diferencia entre modernidad social (modernización) y modernidad política. Es decir, se requiere, desde esta perspectiva, tomar distancia crítica de los efectos perversos no previstos ni pretendidos de la modernización económica y, al mismo tiempo, recuperar la experiencia de la instauración de prácticas democráticas y de respecto a la integridad social e individual. En este sentido, podemos decir con Lechner que " la modernización da lugar –en un mismo proceso- a dos tendencias contradictorias: integración y marginalización. Más exacto: la marginación tanto de amplios sectores como de regiones enteras." (Lechner, 1995: 19)

## **2. LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL HORIZONTE DE UNA MODERNIZACIÓN (SIN FIN)**

Con las nuevas condiciones políticas que presenta la Región después de los procesos de pacificación y del (re)establecimiento de democracias electorales, se observa que las sociedades centroamericanas, procuran estructurarse

formalmente a semejanza de los modelos políticos-institucionales de las denominadas democracias industriales, pero con el inconveniente de arrastrar, en general, una historia de autoritarismo y exclusión social, que no tornan fácil el tránsito a nuevas formas y prácticas. Esto hace que las dinámicas sociopolíticas de la mayoría de los países se muevan entre los intentos de (auto)constitución de Estados "modernos" y las resistencias de sectores políticos y, también, de la sociedad civil a las transformaciones propuestas, apoyándose en comportamiento de corte caudillista, oligarca, clientelista, etc. En consecuencia, asistimos a la conformación de un conjunto de naciones "hibridizadas" desde el punto de vista de sus modelos de gestión y de las culturas políticas que enmarcan la relación entre los gobiernos y los gobernados. Esto nos obliga a pensar las realidades de tales contextos nacionales a partir de sus afanes de auto-organización alrededor de la idea de la modernización, lo cual supone, con frecuencia, hacer referencias a procesos inacabados, truncados; "torcidos", de sustanciados, "desconectados", designados / resignificados.

Esta idea de la modernización ha sido incorporada al sustrato cultural de los ciudadanos y ha perfilado el horizonte de vida que estos manejan al igual que sus representaciones. En otras palabras, se ha instalado en el sentido común de la gente.

Si bien existen distintas visiones y proyectos de la modernización, habría que aceptar que para los países y localidades de los países centroamericanos estos constituyen el marco general en el cual se plantea la política pública. Atina Norbert Lechner cuando afirma que América Latina se encuentra ante un dilema: Optar por la modernización o privilegiar la integración social y correr el riesgo de quedarse fuera de la lógica de funcionamiento de la economía mundial. (Lechner, 1995: 18)

El discurso de la modernización constituye el texto que les da sustancia a las grandes transformaciones que en el plano económico y políticos-institucional se han venido promoviendo e impulsando en todo la Región.

En América Central el discurso de los organismos internacionales y de los gobiernos nacionales ha tendido a uniformar las propuestas de descentralización. A pesar de que factores comunes han marcado las propuestas y medidas concretas de descentralización, es indiscutible que en cada contexto nacional han adquirido un matiz particular, de acuerdos con las fuerzas que lo promueven, los niveles de centralismo y estabilidad que presenta cada sociedad, el vigor de las demandas de modernización y democratización del Estado de parte de la sociedad civil, así como los grados de exigencias de los organismos internacionales para que se constriña el Estado y la sociedad asuma responsabilidades en la gestión de "lo público". El modo como se jerarquizan e interrelacionan estas variables en cada país ha determinado que en algunos casos la descentralización se plantee unas veces con propósitos técnicos de modernización del Aparato Institucionales, otras como estrategias de disminución de este, otras con fines políticos-militares de control de las poblaciones y otras como fórmula de obtener mayores niveles de democratización de la relación Estado-territorio. Por lo demás, las falencias del sistema institucional son siempre presentadas como reparables, lo cual resulta lógico, puesto que ningún gobernante o administrador podría plantearse conscientemente administrar o gobernar algo que desde su punto de vista, no resulta gobernable. La forma que asume la racionalización de la acción social en el plano institucional es la modernización, por tanto, siempre las insuficiencias del sistema van a ser entendidas como productos del atraso o al menos de la falta de "más modernización".

No es ocioso recalcar que este discurso de la modernización institucional resulta frecuentemente disonante si se le contrasta con la vocación retardataria que con



frecuencias han mostrado las estructuras militares y los sectores más oligárquicos de la clase dominante, Aun así, este discurso, alimentado por las exigencias de organismos internacionales, por la necesidad de los gobiernos nacionales de operacionalizar efectivamente la demanda social incrementada (deuda social), más la urgencia de cambios institucionales que favorecieran la necesaria pacificación y normalización política que requería esta región, se ha venido materializando en acciones concretas de tipo político-institucional, que hacen suponer algunos cambios en la forma de gestación de "lo público".

En realidad, las teorías de la modernización no son nuevas en América Latina; es bien sabido que incluso existe un corpus de elaboraciones teóricas importantes sobre el tema de la modernización. Es dentro de este contexto que se inscriben las propuestas de "descentralización" (regionalización) que se han puesto en funcionamiento en la Región a partir, sobre todo, de la segunda mitad de la década del 80.

Esto guarda relación con la idea de una "modernización sin fin", la cual es a veces utilizada para justificar la situación de crisis y presentar las bondades del mañana. Al respecto "... es importante hacer notar que todas las propuestas de descentralización y en sentido extenso de reformas del Estado que se han planteado en Centroamérica fueron acompañadas por un discurso modernizador.<sup>2</sup> La consigna ha sido modernizar el Estado para organizar la producción, para lograr la integración social, y para normalizar el sistema político. En términos más específicos, podemos decir que la "descentralización" (regionalización)

---

2 Jordán explicita resumidamente este enfoque que erige a la descentralización en una de las palancas fundamentales del nuevo proceso de "modernización", cuando afirma que "es posible afirmar hoy que, con distintos grados de progreso, una parte importante de los esfuerzos de modernización está destinada a los proceso de descentralización" (Jordán, 1993: 73).

y el fortalecimiento de las municipalidades han sido concebidos como fórmulas de modernización político-institucional y administrativa, considerándose “lo local” como espacios de realización productiva y social, y la organización comunitaria como modelo moderno de organización social y de realineamiento político” (Rivera, 1995: 143).

La descentralización, desde el punto de vista de quienes sostienen una visión institucional – modernizante, implica plantear una correlación espacios-gobierno y / o espacios / prestación de servicios más equilibrada. En otras palabras, este enfoque plantea la instauración de una gramática espacial distinta, que permita el ejercicio “moderno” del gobierno.

En la actualidad, este discurso se organiza alrededor de distintas nociones como desarrollo local que se corresponden con procesos específicos.

La situación de “no desarrollo” de los países latinoamericanos, siempre se ha interpretado como la falta de “modernización”. En efecto, el recurso al criterio del tiempo y a la idea de progreso, que tanta discusión ha ocasionado en los últimos días, en el campo político y administrativo, sigue teniendo el mismo valor que antes. Tanto en Europa como en África o en América Latina, la solución a la crisis es visualizada como un problema de “más técnica”; por tanto, se requiere tomar la decisión de romper con el vínculo atávico que subsume tomar la decisión de romper con el vínculo que subsume las prácticas económicas, políticas y administrativas en el mundo de “lo atrasado / tradicional” para luego ponerse al día (Rivera, 1995).

En América Latina esta noción, que ha estado presente en los planteamientos sobre el desarrollo del Estado y la economía desde hace más de cuatro décadas, resurge con nuevos bríos. El diagnóstico general permite establecer a los políticos y equipos técnicos burocráticos que es la falta de

“modernización” lo que impide, en estos países, salir de la crisis. El postulado de fondo consiste en mostrar las bondades que deparará el futuro, si se logra la modernización económica y del aparato institucional del Estado. De ahí que las propuestas de reformas del Estado tengan como horizonte la modernización (*Ibid*: 142 y 143).

En este sentido, habría que decir, mirando la evidencia empírica, que los gobernantes y equipos técnico-burocráticos de la Región hacen recaer las posibilidades de gobernabilidad de sus países en la consolidación de un modelo de sociedad “modernizada” en lo económico-productivo y en lo institucional.

El concepto de desarrollo también es un término polisignificante, por tanto, consideramos que, al igual que en el caso de la noción de descentralización no se debe pretender establecer la definición “válida” o “buena”, lo que corresponde es más bien mapear los discursos sobre el desarrollo –entendiendo que son producciones de actores diversos, con una “validez” que ellos mismo le asignan y que otros sectores de la sociedad pueden reconocer– procurando identificar los puntos de encuentro con el fin de ponderar las posibilidades de concertación. La naturaleza del término obliga a tomar conciencia de que se trata de una noción diferente lugares y posturas teóricas o doctrinarias, tenga la sensación de que hablan de lo mismo, no siempre tienen el mismo referente.

El otro elemento que aparece con la noción de modernización y la de desarrollo aplicado a la situación de colectividad en unidades territoriales más disminuidas es el de “lo local”.

En primer lugar, debemos decir que desde hace algunos años en América Latina el tema de “lo local territorial” como referencia espacial de las políticas públicas o como forma de reanimación de la gestión local-comunitaria estuvo

presente en las preocupaciones de unos pocos técnicos y burócratas que veían en ello una posibilidad de hacer gobernable “la Administración Pública”; sin embargo, su trascendencia y asimilación por parte de la sociedad fue muy limitada. Habría, aun así, que señalar que todas las iniciativas de desarrollo de la comunidad y de fortalecimiento de las colectividades agrícolas permitieron acumular una serie de estudios de tipo, generalmente, descriptivo, sobre ese tema que no logró sedimentar una reflexión suficiente. No es sino hasta la década del ochenta, y sobre todo la del noventa, que resurge con bríos, acicateado por las discusiones que tuvieron lugar en países como Francia, Gran Bretaña, España, etc. La profusión de estudios y de propuestas concretas de refuerzos de “lo local” tampoco ha estado acompañada por una reflexión acabada sobre el concepto, lo cual ha traído como consecuencia la incompreensión del carácter multívoco y cacofónico con que ha sido utilizado por distintos actores.

El tema de “lo local”, también, tiene varias posibilidades de entrada y cada una de ellas pareciera que se dirige no siempre a los mismos lugares, y además tiene un origen diferente y, frecuentemente, divergente. Por ejemplo, la discusión de “lo local” en el plano económico empresarial que empieza a plantearse en las grandes firmas hipercentralizadas europeas, no tiene una relación directa, al menos aparente, con las políticas de desarrollo de la comunidad o con las políticas de reformas municipales o de descentralización, las cuales enfatizan más en el aspecto político (democracia local o de servicios sociales (realización de la Ciudadanía)). Tampoco con las de reordenamiento del territorio.

Si aceptamos lo anterior, tenemos que partir de que, pretender establecer “la definición” no solo es un ejercicio poco útil, sino que conduce a una posición esencialista que deja de lado la variedad misma de los discursos y las prácticas que tienen como eje “lo local”, así como sus formas de materialización. Por el contrario, el ejercicio, sobre todo para

los actores involucrados en prácticas de gestión de lo local, consiste en reconocer la pluralidad de discursos y de propuestas e identificar los puntos de coincidencia para definir su idea de un “plan” local.

En síntesis, podríamos decir que lo que corresponde es reconocer que existe diferentes narrativas de “lo local” que puede ser identificadas y “tipologizadas”. Por tanto, lo que resulta necesario destacar es el conjunto de elementos que deberían ser tomados en cuenta para realizar el ejercicio de reconstruir las distintas narrativas que puedan identificarse alrededor del tema de la transformación de lo político institucional y de la gestión socio-económica. Tal esfuerzo nos conduce a reconocer que hay una(s) forma(s) de producción estatal de lo local que tiene(n) que ver con la manera como se politizan y se incluyen en agendas los distintos discursos de lo local (los cuales en el caso de la dimensión político-institucional están claramente relacionados con las propuestas de descentralización y de reformas municipal) y unas formas específicas que tienen las colectividades locales de gestionar lo local, avalando, complementando o sustituyendo las medidas y políticas que proceden del Poder Central o la municipalidad. Es necesario señalar que se plantean diferentes narrativas de “lo local” alrededor de la dinámica de tratamiento institucional de “lo local” que se genera a partir de la acción, sobre todo, de la municipalidad.

### **3. INTEGRACIÓN SOCIAL Y DESCENTRALIZACIÓN**

Las sociedades modernas se ordenan a partir de procesos de diferenciación sistémica, que expresan la racionalización de la acción social. Podemos decir que la diferenciación entre sistemas (económicos, políticos, administrativos, organizacional) tiene como horizonte la viabilización de la reproducción sociocultural, y la integración

social. Todo ello supone coordinar, planificar y programar las diferentes funciones sociales, con el fin de disminuir la complejidad social, tornándola gobernable. Esta racionalización se apoya en un proceso de diferenciación entre sistemas. No obstante, la diferenciación sistémica no evita la aparición de efectos negativos que, lejos de reforzar la integración social, la deterioran provocando en algunas situaciones altos déficit de gobernabilidad. En otros términos, la diferenciación sistémica permite una integración social, que tiende a "fragilizarse" por los mismo efectos que producen este proceso.

La idea de progreso en la que se ha apoyado esta visión del desarrollo social no solo no ha proporcionado bienestar y estabilidad sino que contribuyó a generar una crisis en la forma de autoorganización de la sociedad y amplios déficit de modernidad. En otras palabras, se da desacoplamiento entre la modernización y la modernidad. El aumento de opciones que ofrece la modernización: "...no se traduce automáticamente en un incremento de felicidad, del bienestar y de la igualdad social, sino que, de tal procesos selectivo de modernización se derivan contradicciones, crisis y conflictos que afloran en diversos ámbitos sociales" (Beriaín, 1990: 43).

Este proceso que en las sociedades desarrolladas tiende a ser grave, en las sociedad subdesarrolladas se torna dramático, toda vez que la diferenciación sistémica tiende a ser imperfecta, el proceso de modernización inacabado y la integración social extremadamente frágil.

Para intentar desarrollar de manera operativa este concepto de integración social, vale la pena empezar por analizar dos proposiciones que realizan Jobert y Muller: según la primera, la heterogeneidad y las contradicciones del estado en acción no son producto del azar, ni tampoco la resultante mecánica de la extensión de su dominio de actividad; estas se explica a partir de las exigencia múltiples y contrarias a las

cuales todo orden político debe responder. La segunda plantea que la "acción del Estado no es nunca una respuesta automática a situaciones sociales bien definida. Ella exige un trabajo de aprendizaje y de inversión para adaptarse a las incertidumbres fundamentales que marca toda acción política" (Jobert y Muller, 1987).

Estas exigencias contradictorias del orden político pueden ordenarse alrededor de dos modalidades de conmoción de la cohesión social. Pueden aparecer desajustes entre los diferentes sistemas que estructuran la sociedad, desajustes entre sectores son ritmos reproducción diferente, ente las esferas mercantil y no mercantil, entre sectores protegidos y sectores sumidos en la competencia internacional, etc. Las disparidades van ahora a pesar sobre la integración del sistema.

La cohesión social puede igualmente ser conmocionada cuando los sujetos que la componen no se reconocen más en los valores y los símbolos que la justifican y que dan legitimidad a los sistemas políticos. Esto supone enfocar no solamente como un asunto de la sociedad en general, en tanto conjuntos de sistemas, sino como mundo vivido por sujetos capaces de análisis y de juicios.

A cada una de las dimensiones de la cohesión social corresponde procesos políticos específicos. Así la regulación es concebida como el conjunto de procesos que procuran consolidar la integración del sistema, y la legitimación a los que pretenden reforzar la integración social.

#### **4. LA DESINTEGRACIÓN /INTEGRACIÓN DE LOS CONTEXTOS DE LOS PAÍSES POBRES**

Uno de los rasgos de la sociedad moderna es precisamente la simultaneidad de procesos de integración /

desintegración social o en otros términos la coexistencia de dinámicas de construcción / reafirmación de ciudadanía real y de descuidadización. Todo ello puede verse en diferentes momentos y presentando puntos altos y bajos no siempre coincidentes.

Hablar de la integración social es hacer referencia a los procesos de estructuración /desestructuración de la sociedad. En términos de Beriain "tematizar la integración significa asimismo dar cuenta de su "alteridad", de la ausencia o del déficit de integración, en la forma de fragmentación cultural, anomia o crisis económica" (Beriain, 1996: 9). Este proceso ubicado en la sociedad actual está directamente relacionado con la dinámica de construcción de la ciudadanía. En sentido contrario, el anverso de estos procesos que hacen posible la cohesión funcional de la sociedad es el conjunto de prácticas de exclusión social y de negación de derechos ciudadanos.

Para entender los procesos de integración que se han puesto en funcionamiento en América Central, nos parece útil, en primer lugar, retomar la definición de integración social que ha elaborado Beriain, apoyándose en los planteamientos de Bernhard Peters "que se refiere a determinadas formas cualitativas de orden y estructuración" de las relaciones sociales, cuyas contrapartes serían la desorganización y la desintegración (pero no la indiferencia), en el sentido de unos Estados deficitarios y patológicamente estructurados y organizados" (Beriain, 1995: 41). En segundo lugar, reconocer la distinción que realiza el mismo autor de tres dimensiones de la integración: la integración funcional (orientación y coordinación funcional de las acciones externas en el mundo objetivo), la integración moral (se refiere al equilibrio entre pretensiones conflictivas y al bienestar e integridad de los afectados por determinadas decisiones), la integración simbólica (alude a la interpretación de las necesidades y a la formación de los valores, a los objetivos y



planes vitales y a la formación de las identidades individuales y colectivas.

Estos tipos de integración obedecen a lógicas y temporalidades no siempre coincidentes y presentan niveles diferenciados de funcionalidad. Puede darse el caso de la sociedad que logren niveles adecuados de integración funcional, pero con niveles deficitarios de integración moral, o a la inversa.

En todo caso, si los mecanismos de integración funcionan deficitariamente encontramos distintos efectos. En el plano funcional la desorganización; en el moral la anomia, los conflictos, violencia, injusticia, "insolidaridad"; en el simbólico, alineación, indiferencia, depresiones emocionales, perturbaciones de la identidad, pérdida de sentido, falta de orientación.

En efecto, a estas formas de integración / desintegración social corresponden unas formas específicas de funcionamiento societal. Los efectos desintegradores representan, en buena medida, la proyección especular de los niveles de funcionalidad del, modelo de organización socioeconómica y política de una sociedad; Esto se puede mirar a partir de los niveles de deterioro de la política social, la cual, ciertamente, evidencia las inconsistencia de los modelos o mecanismo de integración social.

El mercado y el sistema político-administrativo han sido considerados, con diferentes énfasis según la época y la posición política-ideológica, los instrumentos fundamentales de la integración funcional. En el período en el cual el Estado tematizó en menor grado las problemáticas sociales, la sociedad depositó en el mercado y, en general, en el funcionamiento de la economía, sus posibilidades de autorreproducción, como cuerpo integrado. Luego con la conformación del Estado societal, el sistema político – administrativo fue poco a poco asumiendo el grueso de las tareas de integración de la sociedad. En la actualidad la crisis

de dicho modelo ha llevado a que el Estado tiende a desatender la integración funcional, en momentos en que distintas posiciones se plantea el retorno al mercado y a la sociedad civil de las tareas de integración. Se plantea la reestructuración de la sociedad civil de manera tal que se vuelva autosuficiente. Sin embargo, es claro que tal transformación no se puede dar de manera sencilla, se requiere en cambio de una reconceptualización del Estado de parte de los individuos, de sus prácticas, de sus responsabilidades, de su sentido de la organización social y de la forma de enfrentar o plantear el conflicto, lo cual no se logra fácilmente.

Es indispensable que en los países en los cuales las frágiles condiciones de la dinámica económica y el mercado no resuelven los problemas de supervivencia de las mayorías, la política social pasa a ser puntal de los procesos de integración social.

Actualmente, se observa que las propuestas recientes de reestructuración institucional han tendido a privilegiar los imperativos de "modernización" económica, en detrimento de las actividades de integración social. De esa manera, se ha apostado a un único aspecto de la integración funcional, dejando de lado elementos centrales de esta dinámica que constituyen el cemento de la articulación orgánica de la sociedad. En efecto, las medidas de reforma del Estado se plantean como primer objetivo, y eje fundamental de la modernización de la economía. Otras medidas que han sido concebidas como mecanismos que pueden dar respuesta a los imperativos de integración social (desactivación del conflicto / coordinación de la energía social en función de tareas comunes), si bien son consideradas no ocupan una posición preponderante en el orden la relación de la "agenda política". En consecuencia los propulsores de la reforma del Estado enfrentan el siguiente dilema: lograr las transformaciones institucionales, que, generalmente, suponen un aumento del desmejoramiento de los niveles de

bienestar, sin dislocar las bases de la integración social. El resultado que ha tenido, hasta el momento, el manejo político de este dilema, que se ha traducido en la reducción de las tareas de integración a su mínima expresión, ha sido la "hiperfragilización" del sustrato material sobre el que se estructura la cohesión social.

Diríamos que los mecanismos de integración funcional en las sociedad centroamericana se han venido deteriorando, al punto que resulta cada vez evidente la falta de cohesión en términos de producción de bienes y de distribución de servicios.

Para simplificar, se puede decir que la política social es el modo como el Estado trata institucionalmente "lo social"; es decir, la manera como se tematizan los asuntos sociales. Este proceso de tematización debe ser concebido como el conjunto de interacciones que en definitiva dan forma a la política social y supone, en consecuencia, la institucionalización de ciertas problemáticas entendidas como importantes para todas la sociedad. Tal y como Logroye lo ha planteado, la política social resulta de la interacción de varios actores que procuran obtener un máximo de beneficio con su intervención, para lo cual movilizan los recursos de que disponen y despliegan estrategias acordes con su posición en el juego.(Lagroye, 1991:439). En este sentido, habría que aceptar que con alguna frecuencia, la política social se define a partir de los intereses de grupos corporativos a gremiales y no necesariamente constituye la reacción automática del Estado a la pujanza que muestran los potenciales "beneficiarios".

El término política social nos plantea de entrada las contradicciones que encierran dos pares aparentemente complementarios pero frecuentemente opuestos: representantes – representados (lo cual plantea la discusión sobre la relación entre gobernantes y gobernados, y en términos más precisos, el tema de la gobernabilidad), y

proclamación de derechos sociales – realización de derechos sociales (lo cual sitúa el problema de la distancia existente entre la envoltura formal de los derechos y la concreción de estos, y en sentido más específico, alude al tema de la ciudadanía social formal o de baja intensidad, y a la no consolidación de una cultura de derechos).

En el manejo que hacen políticos y cuerpos técnico – burocráticos de las problemáticas sociales se identifican un comportamiento que podríamos denominar autista y tautológico. Los burócratas dialogan con los efectos especulares de sus propias prácticas, sin atender un principio mínimo de realidad. Si la estadística dice que no hay pobreza, los mendigos son actores de la calle, y si el PIB creció, automáticamente, desapareció el hambre de la familia del campesino, del jornalero, del vendedor ambulante. Este soliloquio político burocrático solo puede ser entendido como la resultante de una visión excluyente de la práctica política – institucional. Lo anterior se torna comprensible si se reconoce que los burócratas y el resto de los actores gubernamentales construyen nichos autorreferenciados a partir de sus propios intereses y necesidades.

El modo como los burócratas y políticos manejan la idea de tiempo respecto a medidas que se relacionan con las posibilidades de supervivencia de la gente, también, atenta contra la intención de constituir una sociedad integrada. El desconocimiento de las temporalidades de los sectores más desprotegidos de la población expresa una descarnada violencia que es apenas atemperada por los montajes mediáticos de la crisis y las poses dramáticas de los políticos. Es claro que exista una diferencia de naturaleza entre los tiempos políticos o político – económicos y los tiempos vitales: Los tiempos requeridos para que algunos ajustes macropolíticos pueden tener efectos “positivos” pueden suponer, en términos de tiempos vitales, cercenar posibilidades de supervivencia a los individuos y ubicarlos en condiciones deplorables.

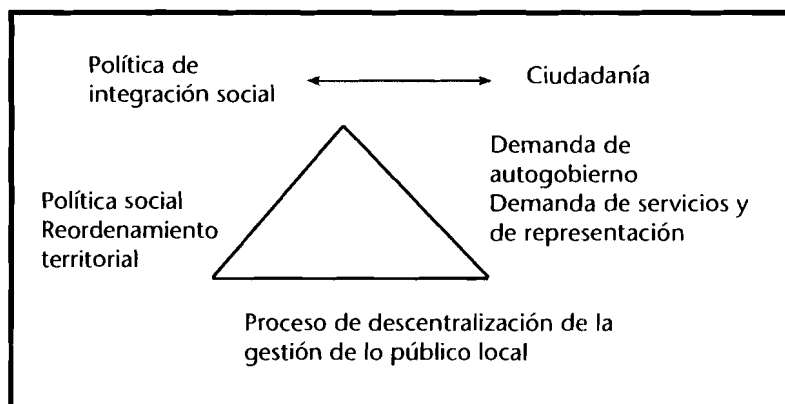
Se puede constatar en la omisión , en la falta de política social, un conjunto de acciones que obstaculizan la realización de la ciudadanía, y que, aún más, ponen en peligro la integridad física de los individuos.

Es claro que el criterio de territorialidad tiene que ver con el modo como la sociedad, por un lado, y el Estado, por el otro, materializan su visión de la espacialidad, o en otros términos, cómo se plasman las asimetrías socioeconómicas en el territorio, y cómo el accionar del aparato institucional del Estado se ajusta a tal situación, ofreciendo los servicios de manera diferenciada de acuerdo con lo que los territorios representen. Se conforman de ese modo, centros, periferias, y jerarquías de espacios.

En resumen, se puede decir que la misma forma espacial que asume "lo social" es ya una manera simbólica de representar la viabilidad diferenciada de las poblaciones locales y regionales, atendidas o desatendidas desde el punto de vista de las prestaciones sociales.

Podemos afirmar que la integración social y la ciudadanía son dos caras de un mismo proceso, y la descentralización, como acción pública, un punto de reunión entre ambas. Tal vínculo lo podemos representar de la siguiente manera:

Figura 1



Además de los imperativos de autoorganización y de generación de las condiciones necesarias para alcanzar niveles adecuados de cohesión societal, la colectividad requiere de un conjunto de códigos que regulen la interacción entre los ciudadanos. De esa manera, se demarcan la actuación subjetiva y el interés colectivo. Es importante tener en cuenta que:

“La integración moral pretende un equilibramiento de los conflictos de se derivan de la acción de las personas o de sus organizaciones, bajo una consideración imparcial de las pretensiones en liza, y asimismo busca el reconocimiento y un trato de las personas moralmente igualitario y justo, con arreglo al principio ético de lo justo – equitativo. Los principios sobre los que se basan estas instituciones son la protección de la persona contra daños corporales o simbólicos, la garantía de igualdad en la libertad de acción, la igualdad de derechos de participación en diferentes formas de la vida social y política”. (*Ibid*: 43 y 44).

En Centroamérica encontramos una clara tendencia a la desintegración moral que tiene bastante que ver con la desintegración funcional y con el uso “instrumental” que de los recursos materiales y simbólicos han hecho políticos y quienes dominan el mundo de “los negocios”. En efecto, el proceso de deterioro de la política social y, en general, de la legitimidad del sistema sociopolítico no resultaría explicable si no se consideran los actos frecuentes de “violentación” de “lo público” que realizan tales actores. Refiriéndose al tipo de efectos que ocasiona un contexto de corrupción, Rodrigo Guerrero ha manifestado con tono sentenciosos que “:... la inmoralidad de la administración pública hace lejana cada vez más la democracia, porque el ejercicio de la soberanía popular solo es posible en una cultura política honesta y transparente” y luego agrega que: “la corrupción genera injusticias, atropellos, resentimientos, inconformidad y desorden social. Tarde o temprano la presión de los conflictos

originados en el atropello cínico de la voluntad popular y la desesperanza de la población ante la anarquía, resquebrajan las bases del sistema" (Guerrero, 1994: iii). Todo ello expresa un aumento en la incredulidad que los ciudadanos muestran respecto a la política, las figuras públicas y las instituciones. La desdignificación que ha sufrido la gestión de "lo público" y la política, en general, pareciera haberse orientado a un punto sin retorno.

Esta dimensión de la integración social, vista a partir de las demandas / ofertas de descentralización, puede significar, en un primer momento, un freno, puesto que la falta de credibilidad que tienen los gobiernos y las instituciones estatales hacen que con frecuencia algunas iniciativas que muestran una vocación democratizadora puedan ser abortadas, o en el mejor de los casos, frenadas. Leída en positivo y mirando hacia delante, habría que decir que uno de los efectos que podría tener la puesta en funcionamiento de estrategias democráticas –es decir, consensuadas- de descentralización, es la restauración de los cimientos morales de la cohesión social, al acercar los "instrumentos" de gobierno al ciudadano y, de esa manera, optimizar los controles y mecanismos de fiscalización social.

Los mecanismos de integración simbólica constituyen el elemento articulador de las identidades de las sociedades en sus distintos niveles territoriales. La integración simbólica hace referencia a la construcción conjunta del sentido, a las formas de construcción de la identidad colectiva, a la autorrealización colectiva e individual y a la satisfacción de necesidades; busca la concordancia en las representaciones de valor, en los arquetipos e imágenes primordiales sobre la existencia" (Beriain, 1995: 44).

La idea de política, la religión, constituye un cementerio que da forma y perfila un comportamiento cultural – simbólico que habla de altos niveles de identificación de un "nosotros", pero al mismo tiempo

presenta un anverso caracterizado por la desidentificación, la desvalorización de “lo propio”, la pérdida de referencia respecto a los orígenes de la nación, etc.

Es importante tener presente que “...la integración social siempre supo la producción de un conjunto de símbolos, imágenes y representaciones de la sociedad, del Estado, de los gobernantes y de sus obras. Los actores gubernamentales no solo deben pretender crear condiciones materiales, para que se obtengan niveles aceptables de integración social, sino también, y sobre todo, un conjunto de imágenes que sugieran que la sociedad está integrada – no fragmentada-. En este sentido, podemos decir que la integración social no se logra a partir, únicamente de valores, principios, símbolos, imágenes, etc., es la combinación de ambos elementos, lo que constituye la base de dicha dinámica”. (Rivera, 1995: 135).

Indudablemente que con los programas de ajustes estructural y con la promoción de la reforma del Estado, estos procedimientos se ven considerablemente aumentados. La manifiesta impotencia del Estado para garantizar las condiciones necesarias para la preservación de la cohesión social, a partir de la dotación de ciertos niveles de satisfacción a la demanda social lleva a priorizar el despliegue de estrategias de producción de imágenes y a intensificar las manifestaciones dramáticas, mediante las cuales los gobernantes se presentan como los salvadores de la patria; al mismo tiempo, llaman a los sectores populares y capas medias a participar en la ritualización política, al demandarles la realización de actos de sacrificio a fin de salvar la nación. La creación de nuevos pobres y la reubicación de los viejos pobres en una situación inimaginada, forman parte de estas demandas de sacrificio requeridas para preservar la nación (*Ibid.*: 139). Así, violentar los movimientos sociales en aras de la estabilidad política o lanzar a miles de individuos al ara de la estabilidad política o lanzar a miles de individuos al ara sacrificial, porque el modelo macroeconómico lo



demanda, es planteado a veces como un acto legítimo desde la perspectiva de los que toman las decisiones e incluso ser presentado en un cuadro ceremonial como un necesario acto de inmolación en favor de los intereses societales.

En Centroamérica tales procedimientos técnico-políticos han provocado un deterioro de la base material sobre la que se apoya la integración social y, en sentido opuesto, un aumento de los indicadores de desintegración.

## 5. COROLARIO

La integración social es una tarea fundamental que se plantean los gobiernos. El tipo de integración va a determinar los niveles de realización de ciudadanía y de la política pública.

El esquema que Beriain plantea para analizar los procesos de integración social nos parece útil si queremos establecer la manera como afecta a los contextos nacionales la presencia o la ausencia de medidas de descentralización, de reforma municipal o de innovación local y, en sentido opuestos, entender cuáles son los obstáculos con que topan estas acciones en los países en los cuales la integración social resulta deficitaria.

En general, se trata de sociedades con baja integración funcional, con baja integración moral, producto de un estilo de ejercicio político totalmente excluyente y que suscita poca credibilidad entre los ciudadanos. El caso de Costa Rica es el que muestra mayores niveles de integración funcional y una integración moral que si bien presenta un progresivo deterioro, sigue siendo más sólida que en el resto de los países de la Región.

De todas formas, lo que nos interesa aquí es poder establecer cuál es le problema que lleva a plantearse la

reconfección del modelo de gestión pública de “lo local” y de qué manera está relacionado con los temas de la nación y la integración social. Beriain, al igual que Habermas vinculan directamente la cuestión de la nación al tema de la integración social, sobre todo, en su dimensión simbólica. (Beriain, 1996: 22 y 23).

Se parte de un diagnóstico generalizado de que la Región ha padecido históricamente graves problemas de tipo económico, que han favorecido procesos de hiperconcentración de la riqueza y de masificación de la pobreza, ello a pesar de la tendencia en prácticamente todo el continente de generar políticas de creación de sectores medios. La economía, por su propia dinámica, siempre estuvo muy lejos de generar procesos “naturales” de integración social. Por otra parte, los Estados desarrollaron políticas que, lejos de intentar contrarrestar los efectos de economías muy limitadas con el fin de disminuir el déficit de integración, reforzaron sus aparatos militares en procura de alcanzar la cohesión societal por la vía de la fuerza y no por medio de políticas de integración social.

No obstante, en la historia de América Central se registran diversas modalidades de integración social. Algunos países como Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua con aparatos militares fuertes se han caracterizado por poseer políticas de integración social débiles. Otros países como Costa Rica y Panamá con sistemas políticos menos excluyentes han desarrollado estrategias de integración menos débiles que las anteriores.

En general, la amenaza constante de resquebrajamiento de la cohesión social vuelve imperativo el despliegue de estrategias de gobernabilidad( de organización coherente del caos político- administrativo, y de la economía por un lado, y de los impulsos de la sociedad, por el otro). La gobernabilidad de las sociedades pasa por dos procesos: por un lado, la integración sistemática (territorial

o sistemática) y la regulación, y por el otro, la integración social y la legitimación.

Queda claro que entre los efectos que ha tenido la crisis de la estructuración estatal centralista se encuentra el aumento del déficit de integración social y la profundización de la diferencia entre la proclama de derechos sociales y su realización, o en otros términos, la materialización de la ciudadanía social. En efecto, el Estado en América Central se muestran incapaz de procesar la demanda social y restringe al mínimo las posibilidades de realización de los derechos sociales. Ciertamente, habría que reconocer que en el campo de los derechos civiles y políticos se ha logrado avanzar en la Región en los últimos años de manera significativa; sin embargo, la ciudadanía social sigue siendo extraordinariamente precaria.