

Los organismos internacionales en el desarrollo municipal: los casos de México y Bolivia¹

ANTONIO SÁNCHEZ BERNAL

Después de la segunda guerra mundial se crearon una serie de organismos internacionales² que, por un lado, buscaban la reconstrucción de las economías y, por otro, impulsar los procesos de apertura comercial y de financiamiento para el desarrollo. De esta manera muchos de los esquemas de financiamiento y de apertura comercial que toman como vehículo el conocimiento y la aplicación de nuevas tecnologías tiene su origen en dichos organismos internacionales.

Estos grandes procesos trajeron como consecuencia la necesidad de impulsar la democracia y de replantear las funciones del Estado. A esta última tarea también han contribuido los organismos internacionales, en especial en los países en vías de desarrollo. Los resultados de este apoyo o intervención, evidentemente, son diferentes de una estrategia donde los países pudiesen financiar dichos cambios.

En este sentido, se considera necesario evaluar el apoyo que los organismos internacionales han ofrecido a los países de América Latina con el fin de que exista una clara evaluación de los esquemas de cooperación que los gobiernos pueden establecer con los organismos inter-

nacionales. Es decir, se trata de sistematizar, desde el punto de vista de América Latina, los esquemas de apoyo y el resultado de los mismos para que los países de la región cuenten con elementos para discusión en su agenda con los organismos internacionales, y para que los gobiernos puedan llevar a cabo su propia estrategia de desarrollo.

Como los campos de acción de los organismos internacionales con los países de América Latina son muy amplios, y dada la importancia que la descentralización tiene como una estrategia en la reforma del Estado, el presente trabajo tiene como objetivo analizar cómo operan algunos organismos internacionales en los países que están instrumentando reformas estructurales. En particular se intentará describir las estrategias que se han llevado a cabo para impulsar la descentralización en países de América Latina, específicamente se analizan los casos de Bolivia y México por las siguientes razones: 1) México es un país que se ha considerado con liderazgo en América Latina y se supone que tiene mayor capacidad de negociación ante los organismos internacionales; 2) Bolivia es un caso que se ha utilizado como laboratorio

social en la instrumentación de políticas de desarrollo (recuérdese el Plan Social de Emergencia apoyado por el Banco Interamericano de Desarrollo, cuya versión mexicana es el Programa Nacional de Solidaridad; 3) además, en Bolivia la descentralización se ha operado a nivel municipal y es una intención de los organismos internacionales empezar a operar esta estrategia en otros países de América Latina.

Algunos aspectos metodológicos

Sin duda la tarea planteada requiere de recursos humanos y financieros fuera del alcance del actual proyecto, por ello la metodología se sustenta en entrevistas directas a funcionarios que han operado proyectos descentralizadores en Bolivia y México. La entrevista tenía como hilo conductor conocer las formas de operar los recursos en términos de la organización de los diferentes actores involucrados en el desarrollo de los proyectos y en la relación de las organizaciones locales con el organismo internacional. En este trabajo se presentan únicamente los resultados del levantamiento de entrevistas a funcionarios en Bolivia, específicamente

El autor es profesor-investigador del Instituto de Estudios Económicos y Regionales (Ineser) del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara.

en las ciudades de La Paz y Cochabamba.

La descentralización en Bolivia

Bolivia, al igual que la mayoría de países de América Latina, instrumentó una estrategia de desarrollo basada en una importante intervención del Estado. Entre 1970 y 1974 la economía registró altas tasas de crecimiento –de 5 y 7 por ciento respectivamente–, con niveles de inflación de un dígito. A partir de este periodo, el modelo entró en un desgaste significativo (Tussie, 1997).

En 1985 la inflación llegó a cerca de 24 mil por ciento, el déficit público fue superior a 30 por ciento respecto del producto interno bruto, la inversión apenas alcanzó el 9 por ciento del producto interno bruto y la deuda externa equivalía a este último indicador. La respuesta que se dio a esta crítica situación fue la puesta en marcha de un programa de ajuste y estabilización que consistía en cuatro pilares: 1) un golpe antiinflacionario (unificación del tipo de cambio); 2) liberalización de los mercados interno y externo; 3) ajuste fiscal y monetario acompañado de moratoria de deuda y ajuste impositivo, y

4) retiro importante del sector público de la producción (Tussie, 1997).

Las políticas anteriores implicaron un cambio de modelo de desarrollo para la economía boliviana, lo que significó fundamentalmente un replanteamiento de la función del Estado en el proceso de acumulación de esta economía y la necesidad de cambiar los mecanismos de interacción del gobierno con la sociedad.

En este contexto, se diseñó la descentralización como la estrategia de readaptación del Estado. En Bolivia la descentralización se fundamenta en la Ley de Participación Popular y en la Ley de Descentralización Administrativa, aprobadas en abril de 1994 y en julio de 1995, respectivamente.

La Ley de Descentralización Administrativa sienta las bases para la estrategia de acción del ejecutivo, le da presencia y obligaciones a las prefecturas;³ sin embargo, la designación del prefecto la realiza directamente el presidente de la república. Aun así, en el contexto de Bolivia el avance que representa esta reorganización del Estado es importante.

En cuanto a la Ley de Participación Popular, ésta fortalece y reconoce la participación ciudadana

como una fuerza para el desarrollo de los municipios, a los cuales se les transfiere la infraestructura de salud y educación, así como mayores recursos financieros a través de un mecanismo fiscal más eficiente.

La descentralización en Bolivia es una política que se inició rápidamente y que, a pesar de diversos obstáculos, muestra avances importantes; esta situación no será presentada aquí directamente ya que el objetivo del trabajo es mostrar la forma en que han operado los organismos internacionales la descentralización en Bolivia. Algunos de los programas de dichos organismos que fueron instrumentados son los siguientes:

Fondos de apoyo de los Países Bajos

Entre los organismos más importantes que apoyan la descentralización en Bolivia se encuentra el grupo de los Países Bajos de Europa que, a través de su embajada, han instrumentado el programa de descentralización y fortalecimiento institucional, que toma recursos del fondo de gobernabilidad creado por estos países. Los objetivos del fondo de gobernabilidad son: 1) a largo plazo, contribuir al fortalecimiento de la democracia en Bolivia, fomentando la gobernabilidad; 2) a mediano plazo, aumentar la influencia de la población en la política de desarrollo del Estado, en el marco de la gestión pública descentralizada; 3) a corto plazo, facilitar la instrumentación de las leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa; fortalecer la capacidad de formular, planear y ejecutar proyectos de los municipios en las áreas de concentración del Programa de Coopera-



Arianna Lazcarro Rivera

ción al Desarrollo de los Países Bajos, a fin de armonizar lo más posible la política socioeconómica con las necesidades locales.

El fondo de gobernabilidad cuenta con 800 mil dólares anuales, y sus beneficiarios son instituciones de desarrollo correspondientes a los niveles local, estatal y de la sociedad civil; el fondo apoya inversiones no mayores de 30 mil dólares y los recursos son otorgados en calidad de donación y aplicados en el área de influencia de la embajada.

Según el director de descentralización del grupo de los Países Bajos,⁴ la política de descentralización que impulsa busca organizar y fortalecer las instituciones del Estado; el antecedente de esta política tiene su origen en la participación de Holanda, que propició el fortalecimiento del gobierno local a través de consejos provinciales. Los niveles de intervención de su programa se dirigen, a nivel central, al impulso y la consolidación de los comités populares, mientras que a nivel departamental se impulsan mecanismos de gestión, eficiencia y planificación.

Ejemplos concretos de estos esfuerzos son el impulso a la ley SAFCO, que establece un sistema de coordinación fiscal entre los niveles de gobierno, y la contraloría, que coadyuva a una mayor vigilancia para el uso eficiente de los recursos.

Para que la descentralización sea un proceso exitoso, consideran que debe sustentarse en el municipio; por ello establecieron un fondo de gobernabilidad para la gestión local, el cual está dirigido al apoyo de iniciativas locales que coadyuven al desarrollo del municipio; los recursos aplicados a este tipo de proyectos no tienen límites, excepto que estén en

la zona para proyectos de inversiones específicas. Desde su punto de vista, las políticas están garantizadas por un mínimo de siete años.

El principal obstáculo que han encontrado para llevar a cabo sus políticas es la visión centralista de los gobiernos municipales; sin embargo, a través de la instrumentación de planes de desarrollo municipales en los cuales han participado porque los gobiernos de los municipios no cuentan con capacidad para elaborarlos, han impulsado un plan técnico con la visión de gobernabilidad.

Su punto de vista sobre el papel de la universidad en el desarrollo de la descentralización es poco halagador, ya que ven a la institución como un bastión político más que como un espacio para generar nuevos conocimientos y formar recursos humanos. Para tratar de revertir este proceso, Holanda apoya diez proyectos universitarios dirigidos a generar una reforma curricular de las profesiones relacionadas con la administración pública y la formación de técnicos e ingenieros para el aparato productivo.

Finalmente, una de las preocupaciones más importantes de este organismo es la instrumentación del servicio civil de carrera, el cual se inició y apoyó con recursos a nivel central, ahora desean bajar esta estrategia a los otros niveles de gobierno.

De la visión del grupo de los Países Bajos de Europa que tiene este organismo y de las políticas de intervención mencionadas, es posible inferir, tal como ellos lo expresaron, que la descentralización se vuelve un proceso eficiente capaz de propiciar el desarrollo local cuando éste se sustenta en una gestión local que

toma en cuenta fundamentalmente la participación ciudadana como base de la gobernabilidad y, por otro lado, la profesionalización de los gobiernos locales. En ese sentido, se puede observar que este organismo ha tenido gran influencia en la descentralización boliviana al crear mecanismos de impulso desde abajo e influir directamente a través de sus técnicos en la conformación de las políticas cruciales de este proceso.

Fondos alemanes para la descentralización

Uno de los actores más importantes en el proceso de descentralización boliviana es la Cooperación Técnica Alemana. Dicha organización desempeñó un papel primordial en el diseño y la elaboración de la ley de descentralización que se decretó en diciembre de 1992. Con el objetivo de seguir impulsando dicho proceso, la Cooperación Técnica Alemana diseñó el Programa de Asesoramiento en Estrategias, Descentralización y Desarrollo Organizacional (PROAS). El PROAS está conformado por tres proyectos: el Programa de Asesoramiento en Estrategias de Desarrollo (PAED), el Proyecto Apoyo a la Descentralización (PROADE) y el Proyecto de Desarrollo Organizacional (PRODO).

El PROADE tiene tres componentes: 1) el fortalecimiento de la gestión institucional; 2) el ordenamiento territorial y la planificación regional, y 3) el apoyo al proceso de descentralización. Cada uno de estos componentes tiene como responsable a un experto internacional. Para los funcionarios de esta organización es importante ofrecer un apoyo integral para llevar a cabo la descentraliza-



ción.

Para la Cooperación Técnica Alemana,⁵ la descentralización avanzó de manera importante en la esfera municipal, mientras que a nivel prefectura no se podrá avanzar hasta que el prefecto sea elegido en un proceso electoral, lo que le daría mayor autoridad y capacidad de gobierno, así como la posibilidad de transferir más derechos y obligaciones al municipio. Otro programa relevante que apoya es el servicio civil de carrera, que ahora sólo se aplica a nivel del gobierno nacional.

Alcances y papel de los organismos internacionales en Bolivia en el proceso de descentralización

En Bolivia se observa un profundo proceso de descentralización, aterrizado a nivel municipal en parte debido a la inexistencia de niveles intermedios de gobierno; en esta tarea se han preparado recursos humanos, diseñado cambios constitucionales, gestionado recursos e iniciado un proceso donde la participación ciudadana desempeña un papel primordial en la gestión del desarrollo local. Este avance tiene

Araceli López Suárez como principal promotor a los organismos internacionales que operan en Bolivia, los cuales a su vez representan la limitación más grande, ya que su posible retiro no asegura la consolidación del proceso. Ahora bien, es seguro que estos organismos internacionales no se retirarán de este país hasta que la descentralización, entre otros procesos que impulsan, se fortalezca; sin embargo, esta misma situación muestra las resistencias informales que los actores nacionales pueden estar llevando a cabo.

Entre las principales dificultades que encuentran los organismos internacionales en su operación,⁶ desde el punto de vista de los bolivianos, es que carecen de áreas geográficas de acción claras y llega a presentarse competencia entre ellos; además, los cuerpos directivos y consultores de las organizaciones que apoyan son encabezados por técnicos de los organismos, lo que permite que las políticas sean dirigidas de acuerdo con los lineamientos de dichas organizaciones y no respondan muchas veces al análisis local de los problemas. Para los entrevistados, los organismos europeos son los más respetuosos, mientras que organismos

norteamericanos o que tienen que ver con ellos (como el Banco Interamericano de Desarrollo) son intervencionistas. Aun así, consideran que la relación con los organismos internacionales ha sido benéfica y respetuosa.

El caso mexicano

Como parte de una estrategia de fortalecimiento del mercado mundial, a partir de los años ochenta los organismos internacionales han impulsado la descentralización a través de dos grandes políticas: la descentralización y la privatización.

En México operan el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial; sin embargo, la gran diferencia con respecto a Bolivia es que aquí los recursos no los operan directamente estos organismos, lo cual tiene que ver con la fuerza del gobierno y con que México cuenta con un discurso tradicional y enraizado de protección a la soberanía nacional.

Ambos bancos otorgan créditos al país para fortalecer la descentralización y la privatización.⁷ La mecánica en México es a través de las instancias del gobierno federal, donde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público aparece como responsable de captar los recursos y transferirlos a las distintas organizaciones que llevarán a cabo el proyecto; así, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, la Comisión Nacional del Agua y la Secretaría del Medio Ambiente, entre otras dependencias federales, operan recursos que buscan profundizar la descentralización y la privatización. Esta manera de operar hace que la imagen de los organismos internacionales en México no esté presente en el ciu-

dadano común y que la política de descentralización se vea impulsada por el gobierno mexicano.

Sin embargo, existen indicios de que algunos de estos organismos nacionales intermediarios, junto con el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, serán empujados más fuerte para que aceleren y lleven a cabo los proyectos que se les encomiendan; asimismo, se explora la posibilidad de llegar a colocar fondos directamente en organizaciones locales, lo que implicaría desarticular paulatinamente al gobierno federal. Algunas señales se reflejan en las condiciones que el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial establecen en los proyectos, en especial están exigiendo consultores externos para evaluar y ejecutar algunas partes de los proyectos; además, piden que se involucren organismos gubernamentales y no gubernamentales que se encuentran más cerca de los ciudadanos; otra señal importante es que están dirigiendo recursos directamente a organizaciones privadas para consolidar el sistema financiero.

Así, por ejemplo, en los últimos años los recursos para los programas sociales de combate a la pobreza provienen del Programa de Desarrollo Municipal, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo⁸ y aprobado en noviembre de 1994; en dicho programa se establece la necesidad de contratar consultores que operen a nivel local y evalúen el proyecto, y también cómo obliga a que las obras sean realizadas por la comunidad o por los departamentos de obras municipales. Esta política responde a que se ha detectado que algunos funcionarios del gobierno federal simulan la asimilación del

cambio y en la práctica continúan aplicando una gestión centralista.

Conclusiones

Estas breves reflexiones, aunque no tienen suficiente información, permiten visualizar el proceso de descentralización en varios aspectos: 1) el primero tiene que ver con las posibilidades metodológicas de evaluar dicho proceso de manera más provechosa, a través de análisis comparativo, sin duda este enfoque enriquece el análisis y permite observar tendencias en los grandes procesos que se desarrollan en América Latina; 2) el segundo aspecto se refiere a que se aclara de dónde viene dicho proceso y la complejidad que representa su instrumentación, en la medida en que es posible que estas políticas no sean prioritarias para el grupo gobernante. La posibilidad de que políticas como la descentralización y la privatización no sean estrategias de los grupos gobernantes en América Latina puede explicar el fracaso de algunas de estas políticas, por ejemplo la mala instrumentación de la privatización en México; 3) final-

mente, otra situación a considerar son los efectos y alcances de la descentralización en México; en caso de que los organismos internacionales se decidieran a operar más directamente a nivel local, ello implicaría fuertes presiones por reconfigurar el gobierno federal y su forma de operar y cooperar con los distintos niveles de gobierno y los diversos actores de la economía.

Notas

¹ Este artículo es producto del proyecto de investigación denominado *Las políticas de financiamiento de los organismos internacionales y su influencia en el desarrollo municipal. El caso de México y Bolivia*, financiado por la Universidad de Guadalajara.

² Por ejemplo, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

³ Las prefecturas equivalen a una entidad federativa de México.

⁴ La evaluación de la cooperación de los Países Bajos en el proyecto de descentralización de Bolivia fue captada a través de una entrevista realizada en agosto de 1997 con el ingeniero Juan de Dios Fernández F., director de Descentralización de la Embajada Real de los Países Bajos, en la ciudad de La Paz, Bolivia.



⁵ La opinión de la Cooperación Técnica Alemana fue obtenida del arquitecto Rodolfo Mercado, funcionario de dicha organización, en entrevista concedida durante el mes de agosto de 1997 en la ciudad de La Paz, Bolivia.

⁶ Estas opiniones se obtuvieron en entrevista con el arquitecto Jorge Canelo, quien fungió como consultor durante los primeros años del proceso de descentralización, y con el licenciado Alejandro Vladimir Ameller T. de la Secretaría de Participación Po-

pular. Ambas entrevistas se llevaron a cabo en agosto de 1997 en Bolivia, la primera en Cochabamba y la segunda en la ciudad de La Paz.

⁷ Para los alcances de las políticas y su amplitud, véanse los informes del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial de 1997.

⁸ Para ampliar la información de este programa, véase el *web* del Banco Interamericano de Desarrollo: <http://www.iadb.org>

EL TRIMESTRE ECONOMICO



COMITÉ DICTAMINADOR: Alejandro Castañeda, Pablo Cotler, Fausto Hernández Trillo, Raúl Livas, Rodolfo de la Torre, Alejandro Werner. CONSEJO EDITORIAL: Edmar L. Bacha, José Blanco, Gerardo Bueno, Enrique Cárdenas, Arturo Fernández, Ricardo French-Davis, Enrique Florescano, Roberto Frenkel, Kevin B. Grier, Ricardo Hausmann, Alejandro Hernández, Albert O. Hirschman, Hugo A. Hopenhayn, David Ibarra, Felipe Larrain, Francisco Lopes, Guillermo Maldonado, Rodolfo Manuelli, José A. Ocampo, Joseph Ramos, Luis Ángel Rojo Duque, Gert Rosenthal, Francisco Sagasti, Jaime José Serra, Jesús Silva Herzog Flores, Osvaldo Sunkel, Carlos Tello, Sweder van Winjberger.

Director: Rodolfo de la Torre. Subdirector: Raúl Livas
Secretario de Redacción: Guillermo Escalante A.

Vol. LXV (4) México, Octubre-Diciembre de 1998 Núm. 260

ARTÍCULOS

Amartya Sen	<i>La elección social y la justicia</i>
Kenneth A. Reinert, Miguel F. Ricaurte y David W. Roland-Holst	<i>¿Qué diferencia un país? Efectos de los loops abiertos y cerrados en la América del Norte</i>
Franco Parisi y Antonino Parisi	<i>Modelos GARCH y la tasa de interés nominal de corto plazo en Chile: Una evidencia empírica</i>
Manuel Ontiveros Jiménez	<i>Eficiencia del gasto educativo. Una evaluación utilizando la función de producción educativa</i>

NOTAS Y COMENTARIOS

Renato Aguilar	<i>Problemas prácticos en la medición de la pobreza</i>
Julio López G. y Carlos Guerrero de L.	<i>Crisis externa y competitividad de la economía mexicana</i>

COMENTARIOS BIBLIOGRÁFICOS: Carlos Javier Maya Ambia: Elmar Altvater y Birgit Mahnkopf, *Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft*. Luis Felipe López-Calva: Debraj Ray, *Development Economics*

EL TRIMESTRE ECONÓMICO aparece en los meses de enero, abril, julio y octubre. La suscripción en México cuesta \$180.00. Número suelto \$60.00. Número suelto atrasado \$40.00. Disquetes con el índice general (por autores y temático) de los números 1-244, \$26.00 (4.49 dls.)

Precios para 1999 (dólares)

	Suscripciones	Números sueltos	
		Del año	Atrasados
Centroamérica y el Caribe	70.00	20.00	10.00
Sudamérica y España	90.00	30.00	20.00
Canadá, Estados Unidos y resto del mundo	120.00	33.00	20.00

Fondo de Cultura Económica, carretera Picacho Ajusco 227, Col. Bosques del Pedregal, 14200 México, Distrito Federal. Suscripciones y anuncios: teléfono 227 46 70, señora Irma Barrón.

Correo electrónico (E-mail): trimestre@fce.com.mx

Página del Fondo de Cultura Económica en Internet: <http://www.fce.com.mx>

Bibliografía

Cabrero Mendoza, Enrique, *Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Análisis de tendencias y obstáculos en los diversos países*, documento de trabajo número 19 de la División de Administración Pública del CIDE, México, 1993.

Carrión M., Fernando, "La constitución de un Estado descentralizado", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XXX, núms. 117 y 118 (enero-junio), SIAP, Ecuador, 1998.

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, *Ley de Participación Popular, Reglamento de las Organizaciones Territoriales de Base, Reglamento de Aspectos Económicos y Patrimoniales*, La Paz, 1995.

Quiroga, Alberto, "Resultado de las encuestas sobre descentralización y participación en Bolivia", en *Municipio y participación*, PROADE e ILDIS, La Paz, 1994.

Tussie, Diana, *El Banco Interamericano de Desarrollo*, Universidad de Buenos Aires y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1997.

Urquidí L., Víctor, "Hacia nuevas modalidades de cooperación internacional", en *La cooperación internacional en un mundo desigual*, El Colegio de México, México, 1994.