

# Ciencias Sociales

Revista de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

Junio del 2001

20

II Epoca

**Las condiciones globales de la seguridad y las políticas de defensa**

Pablo Celi

**La crisis financiera de América Latina y la nueva arquitectura financiera internacional:**

**implicaciones para el Ecuador,**  
Manuel Chiriboga

**La inclusión de los pobres en la agenda de desarrollo internacional**

César Montúfar

**El ajuste en Argentina: lecciones para el Ecuador**

Larry Sawyers

**Municipios, gobernabilidad y participación ciudadana en América Latina: situación actual y perspectivas**

Rafael Quintero

**Movimiento indígena ecuatoriano: la constitución de un actor político**

Pablo Dávalos

**El sistema político y la descentralización: una lectura desde la cultura política ecuatoriana**

Gloria Ardaya y Luis Verdesoto

# Ciencias Sociales

Revista de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

---

**Director:**

Julio Echeverría

**Conité Asesor:**

Hans Ulrich Bünger

Leonardo Espinoza

Joaquín Hernández

Nicanor Jácome

César Montúfar

Alejandro Moreano

Rafael Quintero

Carlos Tutivén

**Consejo Editorial:**

César Albornoz

Natalia Arias

Milton Benítez

Alfredo Castillo

Pablo Celi

Manuel Chiriboga

Mauricio García

Daniel Granda

Gonzalo Muñoz

Alicia Ponce

Napoleón Saltos

Mario Unda

Silvia Vega

Marco Velasco

Fundada en 1976

por Rafael Quintero

---

Las ideas vertidas en los artículos de esta publicación son responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente a los criterios de esta Revista. La Revista Ciencias Sociales no se compromete a devolver los artículos no solicitados.

Para correspondencia dirigirse a:

Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

Universidad Central del Ecuador

Ciudadela Universitaria

Teléfono (5932) 558847

Fax (5932) 565822

Correo electrónico: [jechever@uio.satnet.net](mailto:jechever@uio.satnet.net)

Esta Revista se publica con el auspicio del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales ILDIS

Impreso en:  
  
EDITORIAL  
UNIVERSITARIA

# La inclusión de los pobres en la agenda del desarrollo internacional

1970-1990\*

César Montúfar\*\*

## Sumario

*El presente trabajo reconoce líneas de continuidad relevantes en la modificación de las orientaciones de la Ayuda Internacional en particular en relación a la definición de las políticas de combate a la pobreza que se definieron en la década de los 70 por parte del Banco Mundial. Se trata de un análisis que permite superar la escasa criticidad que domina en la definición de las políticas y de las intervenciones de superación de la pobreza que se generaliza en los distintos países. La definición de estas orientaciones se presenta como parte importante de la compleja articulación de un sistema internacional que encuentra en los actores internos de cada Estado sus interlocutores y promotores efectivos.*

La preocupación por el tema de la pobreza mundial por parte de los donantes bilaterales y agencias multilaterales fue vista con sospecha por los "países en desarrollo", apenas ésta se volvió predominante a principios de los años setenta. Estos países temían que el énfasis dado a políticas distributivas internas obstaculizaría la estrategia de desarrollo industrial y, por tanto, dejaría trunco el proyecto de consolidación de economías independientes en los países llamados "en desarrollo". La in-

---

\* Este artículo reproduce una parte del capítulo tercero del libro *Hacia una teoría internacional para el desarrollo*, que saldrá próximamente como el volumen 2 de la Serie de Estudios Internacionales, Centro Andino de Estudios Internacionales, Corporación Editora Nacional, Quito, 2001.

\*\* Profesor de la Universidad Andina Simón Bolívar y Director del Centro Andino de Estudios Internacionales.

dustrialización era entendida por el movimiento de países proponentes del Nuevo Orden Económico Internacional como un medio para revertir los patrones negativos de vinculación de sus economías al sistema económico internacional. Al mismo tiempo, los países receptores de asistencia (PRA) desconfiaban de la posición de los países y organizaciones donantes respecto a las implicaciones de su nuevo interés por la pobreza. A este respecto, el BIRF había dejado en claro que los frutos de su asistencia para el desarrollo no debían representar transferencias a los sectores ricos y medios de los PRA sino fundamentalmente a los sectores desaventajados de dichas sociedades.<sup>1</sup>

Los pobres ingresaron, entonces, al paradigma del desarrollo internacional en un momento de aguda disputa entre los países donantes y los PRA. Este evento ocurrió promovido por la introducción de nuevos temas al interior del marco epistemológico del desarrollo como el desempleo, la distribución del ingreso, las necesidades básicas.

Muy pronto, sin embargo, esta perspectiva se agotó y la atención comenzó a concentrarse en la problemática de la baja productividad de la fuerza del trabajo y la distribución del ingreso. La nueva perspectiva sugería que los esfuerzos desarrollistas debían enfocarse directamente en los pobres que, en su mayoría, eran identificados como trabajadores de bajos salarios y escasas capacidades productivas.<sup>2</sup>

## Los pobres y el desarrollo

En 1973, el Congreso de EEUU aprobó una nueva acta de asistencia internacional, la denominada "*New Directions Policy*". Esta ley representó un cambio radical en la visión estadounidense respecto a sus políticas de desarrollo internacional en el sentido de redirigir la asistencia de EEUU hacia los problemas fundamentales de los grupos humanos en situación de extrema pobreza, desnutrición, sobre población y falta de acceso a servicios de educación, salud y desarrollo de recursos huma-

---

1. Ver Ajit Singh, "The 'basic needs' approach to development vs the New International Economic Order: The significance of Third World industrialization" en *World Development* Vol 7, The World Bank, 1979, pp. 586-587.

2. Ver Frances Stewart, *Basic needs in developing countries*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1985, pp. 9-10. Para una reconstrucción de la evolución del pensamiento sobre el desarrollo y su impacto sobre las tendencias sobre el desarrollo ver David Morawetz *Twenty-five years of economic development 1950-1975*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1977.

nos.<sup>3</sup> Este cambio de la política estadounidense fue parte de un giro epistémico mayor que ocurrió a nivel de toda la comunidad internacional de desarrollo, y que comenzó en 1969, desde la Conferencia Mundial sobre Empleo, organizada por la OIT. Para esta organización, las políticas de empleo no debían aplicarse de manera aislada, sino ser parte de estrategias más integrales, vinculadas a la satisfacción de las necesidades básicas.<sup>4</sup> En concordancia con la línea del informe *Los límites del crecimiento*, la agenda de asistencia en ciernes enfatizaba la idea de transferir inversiones de los activos físicos al capital humano, del desarrollo urbano al rural, de actividades con capital intensivo a aquellas con fuerza de trabajo intensiva y de la producción de bienes no esenciales a la producción de bienes de consumo básico.<sup>5</sup>

Los temas de empleo y necesidades básicas no fueron tampoco ajenos a las preocupaciones respecto al problema de la sobre población mundial, que también se pusieron de moda en aquella época. Para 1970, aproximadamente 30 gobiernos firmaron la Declaración sobre Población de la ONU en la cual se reconoció al crecimiento poblacional descontrolado como uno de los principales problemas del mundo. Como parte de la misma tendencia, UNICEF y la Organización Mundial de la Salud incorporaron programas de planificación familiar a sus proyectos integrales de atención de salud a mujeres y niños.<sup>6</sup> En 1974, este movimiento se cristalizó en la Primera Conferencia Mundial sobre Población realizada en Bucarest. El consenso entre los OAI sobre este tema consistió en postular que el alto crecimiento demográfico era uno de los obstáculos principales que impedía mejorar el ingreso *per capita* en los “países en desarrollo”. Altas tasas de crecimiento poblacional serían resultado de crecientes tasas de natalidad y del declive de la mortalidad, producto del mejoramiento de los servicios de salud. Debido a que la mortalidad se reduciría aun más en el futuro, la tarea fundamental de la política de población implicaba tendría que ver con la reducción de la fertilidad. De esta manera, la planificación familiar se constituyó en la estrategia pre-

---

3. Ver Robert Ayres, *Banking on the poor. The World Bank and world poverty*, Cambridge, The MIT Press, 1983, p. 8.

4. Ver International Labour Office, *Employment, growth and basic needs*, Geneva: ILO, 1976, pp. 4-5.

5. Ver International Labour Office, *Employment, growth and basic needs*, Geneva: ILO, 1976, pp. 6-7.

6. Antes de 1950, los pioneros en abordar el tema de la población fueron ONG como las fundaciones Ford y Rockefeller. Ambas fundaciones fueron las primeras en llevar a cabo programas de control de la fertilidad e investigaciones sobre biología reproductiva. En 1952, se estableció el Consejo de Población. Ver también UNICEF, *Unicef in the Americas. For the children of three decades*, Unicef History Series, Monografía IV, 1986, p. 47.

ferida para reducir el crecimiento de la población mundial sobre la base de reducir las tasas de nacimientos.<sup>7</sup>

Debido a que el BIRF se convirtió en la década de los setenta en la principal fuente de recursos para el desarrollo, la posición que adoptó este organismo significó el giro más importante en la orientación del desarrollo internacional para los años subsiguientes. El BIRF llevó a cabo una dura oposición a las perspectivas desarrollistas de las décadas 50 y 60, a base de criticar los patrones negativos de distribución del ingreso que habían generado. Para corregir este problema, el BIRF recomendó la aplicación de políticas a tres niveles: aceleración de crecimiento económico, mejora en la distribución del ingreso, y reducción del crecimiento poblacional. Ninguna de estas políticas por sí sola sería suficiente para resolver todos los problemas del desarrollo. Diferente a concepciones previas, la aceleración del crecimiento económico no corregiría los problemas de una inequitativa distribución del ingreso. Los países del Tercer Mundo, proponentes de la tesis del NOEI, ignoraban que cambios en el comercio internacional y una mayor asistencia para el desarrollo no necesariamente alterarían los patrones internos de distribución del ingreso. Por ello, los obstáculos para reducir la pobreza en los "países en desarrollo" estarían más dentro de cada uno de los mismos antes que en el área de sus relaciones económicas con los países desarrollados.<sup>8</sup>

Es importante anotar que este giro en la posición del BIRF estuvo relacionado a varios cambios internos en esta organización. Aart Van de Laar sostiene que los contactos establecidos entre el Banco y la comunidad académica estadounidense, luego de que el profesor de la Universidad Harvard Hollis Chenery fuera nombrado vicepresidente de política económica en 1970, resultaron cruciales para que el BIRF cambiara de orientación.<sup>9</sup> Para 1971, se creó al interior del Banco la oficina de política del desarrollo que ayudó a fortalecer su liderazgo intelectual en el área de economía para el desarrollo. Se crearon también las oficinas

---

7. Para un estudio de la relación entre patrones demográficos y desarrollo en los años setenta ver The World Bank, *Population planning*, Sector Policy Paper, Washington, D.C., 1972, pp. 3-4, 25-27, y Robert Cassen, "Population and development," en *World Development*, 1976, Vol. 4, No. 10/11.

8 Ver Montek Ahluwalia, Nicholas Carter and Hollis Chenery, "Growth and poverty in developing countries" in *Journal of Development Economics* 6, North Holland Publishing Company, 1979, p. 300.

9. Ver Aart Van de Laar, "The World Bank and the world's poor," en *World Development*, 1976, Vol.4, Nos. 10-11, p. 838.

sectoriales para agricultura y desarrollo rural, población, salud y nutrición. Todos estos cambios contribuyeron para que el BIRF se diversificara y creciera significativamente en la década de los setenta incorporando a su personal profesionales y técnicos en desarrollo económico, ingeniería, educación, población, salud, etc.<sup>10</sup>

Los puntos principales de la nueva visión del desarrollo del BIRF fueron presentados por su presidente, Robert McNamara, en su discurso a la junta de gobernadores del Banco en Nairobi, Kenia, en septiembre de 1973. Allí, McNamara sostuvo que el problema principal en los "países en desarrollo" era que los beneficios del crecimiento económico no llegaban a los pobres y que, por lo tanto, los pobres no contribuían al proceso de desarrollo. Por esta razón, el rápido crecimiento económico de estos países había sido acompañado por una tendencia que agudizaba el problema de la mala distribución del ingreso, especialmente en el sector rural. Aumentos en la producción minera e industrial, habían generado mejores condiciones de vida para los sectores de la población dependientes de estos sectores, pero la productividad y el ingreso de los pequeños agricultores y otros grupos poblacionales se habían estancado.<sup>11</sup>

En este discurso, McNamara hizo una importante distinción entre los conceptos de pobreza relativa y pobreza absoluta. La pobreza relativa hacía referencia al hecho de que algunos ciudadanos tenían menos ingresos que otros. Este concepto estaba íntimamente relacionado con el problema de la desigualdad. La pobreza absoluta, en cambio, se refería a condiciones de vida degradadas por la enfermedad, el analfabetismo, la desnutrición, etc. Debido a la extensión y prevalencia de la pobreza absoluta en los "países en desarrollo", su solución debía tener prioridad frente a las correcciones que requería la pobreza relativa. Políticas en contra de la pobreza relativa tendrían límites en generar importantes cambios en el ingreso *per capita* de toda la población a menos que ocurrieran al mismo tiempo que aumentos totales en el ingreso nacional.<sup>12</sup>

---

10. Ver Robert Ayres, *Banking on the poor. The World Bank and world poverty*, Cambridge, The MIT Press, 1983, pp. 6, 91.

11. Ver Robert McNamara, "Speech to the Board of Governors", Nairobi, Kenia, Septiembre 24, 1973 en Robert McNamara *The McNamara years at the World Bank. Major policy addresses of Robert S. McNamara 1968-1981*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1981, p. 242.

12. Ver Robert McNamara, "Speech to the Board of Governors", Nairobi, Kenia, Septiembre 24, 1973 en Robert McNamara *The McNamara years at the World Bank. Major policy addresses of Robert S. McNamara 1968-1981*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1981, pp. 239-240.

Así mismo, según McNamara, los sectores rurales concentraban la mayoría de pobres en los países "subdesarrollados" debido a la existencia de millones de pequeños agricultores cuya baja productividad solo les proporcionaba productos para su subsistencia. Por ello, el desarrollo rural merecía una especial consideración de las políticas de asistencia internacional. Este objetivo podría ser alcanzado a través de reformas en la propiedad de la tierra, el logro de un mayor acceso a recursos como el agua, el desarrollo de programas de crédito y de extensión de servicios públicos y la creación de instituciones y organizaciones orientadas a promocionar el potencial y la productividad de los agricultores pobres.<sup>13</sup>

Siguiendo esta perspectiva, el BIRF publicó en 1974 un muy importante informe dedicado a analizar la relación existente entre crecimiento económico y distribución del ingreso. Este informe, titulado *Crecimiento con redistribución (Growth with redistribution)* fue el resultado de un esfuerzo conjunto entre el Instituto de Estudios para el Desarrollo de la Universidad Sussex y el Centro de Investigaciones para el Desarrollo del BIRF. Este informe propuso que en las etapas iniciales de desarrollo la distribución del ingreso tendía a concentrarse solo en algunos sectores debido a la desproporcionada concentración de la inversión. Esta tendencia representaría la base sobre la cual crecería el producto general. Sin embargo, al tiempo que el crecimiento continúe, los beneficios del desarrollo podrían difundirse a otros sectores de la población, incluidos los pobres.

El problema estaba en los varios obstáculos que impediría que estos grupos de pequeños agricultores, artesanos, trabajadores informales, puedan vincularse al sector moderno de la economía. Entre estos obstáculos se encontraban sus bajos niveles de capital humano y su limitado acceso a servicios públicos. Allí estaba una de las principales causas por las que la población de bajos ingresos perpetuaba su desconexión con la economía moderna. En conclusión, resultados positivos en contra de la pobreza y la concentración del ingreso podrían obtenerse a través del mejoramiento de la educación y una reorientación de las inversiones públicas, en general. Si las políticas de desarrollo tomaran en consideración las características peculiares de grupos poblacionales pobres y de-

---

13. Ver Robert McNamara, "Speech to the Board of Governors", Nairobi, Kenia, Septiembre 24, 1973 en Robert McNamara *The McNamara years at the World Bank. Major policy addresses of Robert S. McNamara 1968-1981*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1981, pp. 246-249.



finieran políticas dirigidas a modificar las tendencias existentes hacia la concentración del ingreso, los beneficios del desarrollo económico se redistribuirían de manera más equitativa.<sup>14</sup>

*Crecimiento con redistribución* fortaleció el énfasis en el desarrollo rural y en las políticas en contra de la pobreza absoluta. De acuerdo a este informe, el problema de la distribución del ingreso no solo tenía que ver con cómo repartirlo sino que fundamentalmente con la posibilidad de mejorar el ingreso de los pobres. La repartición general del ingreso era un problema de pobreza relativa, es decir, se conectaba con el problema de la redistribución, mientras que la estrategia del BIRF, concentrada en atacar la pobreza absoluta, intentaba resolver el problema de cómo incrementar el ingreso de los grupos menos favorecidos.<sup>15</sup> De esta manera el aspecto principal de las políticas en contra de la pobreza del BIRF era cómo mejorar el ingreso de los pobres sin obstruir el crecimiento económico. Las políticas económicas de los “países en desarrollo” debían por tanto vincular ambos objetivos mediante estrategias que cambien la dirección de las inversiones públicas en el beneficio de los grupos más necesitados y ayuden a que éstos se vinculen a la economía moderna.<sup>16</sup> Una estrategia de esta naturaleza tenía por obligación partir de programas de desarrollo rural, puesto que el incremento de la productividad de los pequeños agricultores debía garantizarse a través de políticas que mejoren su acceso a la tierra, al agua, al crédito y obras de infraestructura.<sup>17</sup>

El paquete de políticas recomendado por *Crecimiento con redistribución* se basó en acciones e iniciativas estatales. En uno de los capítulos de este volumen, Montek Ahluwalia puntualizó que cinco serían las áreas en las que el Estado debía concentrarse: factores económicos que inciden sobre los mercados, distribución de los activos existentes, reorientación de la inversión pública hacia los pobres con un énfasis en políticas de educación, promoción del capital humano y desarrollo ru-

---

14. Ver Hollis Chenery, “Introduction” en Hollis Chenery, et al., *Redistribution with growth*, Oxford, Oxford University Press, publicado por el BIRF y el Instituto de Estudios para el Desarrollo, Universidad de Sussex, 1974, pp. xiii-xv.

15. Ver Robert Ayres, *Banking on the poor. The World Bank and world poverty*, Cambridge, The MIT Press, 1983, p. 77.

16. Ver Robert Ayres, *Banking on the poor. The World Bank and world poverty*, Cambridge, The MIT Press, 1983, p. 79.

17. Ver “Introduction” en Hollis Chenery, et al., *Redistribution with growth*, Oxford, Oxford University Press, publicado por el BIRF y el Instituto de Estudios para el Desarrollo, Universidad de Sussex, 1974, pp. xviii-xiv.

ral, tributación y regulación estatal de mercados cruciales para mejorar el ingreso y el acceso a servicios de los pobres.<sup>18</sup>

Así, el trabajo de investigación del BIRF de principios de la década de los setenta difundió una nueva visión del papel del Estado que puso énfasis en intervenciones focalizadas dirigidas a los sectores de menos ingresos, constituidas a partir de paquetes integrales que incluyeran componentes de desarrollo rural, salud, educación, vivienda, etc. Una visión de esta naturaleza concebía a la situación de pobreza de amplios sectores de la población no como una relación estructural de explotación de los pobres con otros sectores sociales, sino sencillamente como una condición que podía ser modificada a través de intervenciones multisectoriales y focalizadas.<sup>19</sup> Según esta estrategia anti-pobreza, políticas focalizadas y multisectoriales lograrían que las inversiones públicas lleguen a los sectores mas necesitados y, de esa manera, cambien los patrones distributivos del ingreso en los "países en desarrollo". A este nivel, políticas sectoriales de expansión de la cobertura de los servicios públicos, especialmente en educación y salud, pasaron a ser consideradas las principales herramientas de la intervención pública.<sup>20</sup> Este cambio en la orientación del BIRF vino acompañado de una reorientación en la ubicación de sus créditos, lo que implicó una progresiva disminución de áreas relacionadas a infraestructura económica y el crecimiento del crédito para sectores como el agrícola, educación, salud, etc.

Para fines de la década de los setenta, el BIRF agregó a su estrategia anti pobreza la noción de las necesidades básicas. En una importante investigación de esta época, que apareció bajo el título *Primero es lo primero (First things first)*, se planteó que el enfoque de las necesidades básicas constituía una respuesta pragmática a problema de la pobreza mundial, cuya superación era el objetivo último del desarrollo. De acuerdo a este libro, los actores del desarrollo internacional deberían buscar que en el lapso de una generación se garantice a todos los pobres el acceso a los servicios y bienes que satisfagan sus necesidades básicas. Las necesidades básicas de todos deberían ser cubiertas antes de que una minoría de ciudadanos en los "países en desarrollo" satisfagan

---

18. Ver Montek Ahluwalia, "The Scope for Policy Intervention" en Hollis Chenery, et al., *Redistribution with growth*, Oxford, Oxford University Press, publicado por el BIRF y el Instituto de Estudios para el Desarrollo, Universidad de Sussex, 1974, pp. 72, 89-90.

19. Ver Aart Van de Laar, "The World Bank and the world's poor", en *World Development*, 1976, Vol.4, Nos. 10-11, p. 845.

20. Ver Robert Ayres, *Banking on the poor. The World Bank and world poverty*, Cambridge, The MIT Press, 1983, pp. 1, 4.

necesidades superfluas. Como parte de las necesidades básicas, *Primero es lo primero* también incluyó bienes no materiales como la autodeterminación, la auto sostenibilidad, la participación ciudadana, etc. A pesar de que el ingreso era un asunto importante para determinar el nivel de vida de una persona, según el informe, este indicador no debía ser el único.<sup>21</sup>

Antecediendo a las nociones actuales de focalización, el enfoque de las necesidades básicas propuso que se debía seleccionar a los beneficiarios de los programas de desarrollo y utilizar políticas selectivas para alcanzar los resultados deseados. De esta manera, se intentaría personificar las intervenciones de desarrollo mediante una clara identificación de los beneficiados y de las políticas con las que se debía alcanzarlos. En fin, para *Primero es lo primero*, las anteriores políticas de desarrollo se habían agotado al intervenir solo sobre los medios del desarrollo, dar una importancia desproporcionada a la producción, productividad, ahorro, exportación, etc. olvidando intervenir de manera directa sobre los objetivos y fines mismos del desarrollo.<sup>22</sup>

Como se puede ver, el enfoque de las necesidades básicas requería de un Estado profundamente involucrado en el desarrollo. Entre sus funciones más importantes, se encontraban políticas sectoriales dirigidas a modificar los patrones existentes de distribución del ingreso, la oferta de productos básicos, programas de nutrición para los pobres, educación gratuita, subsidios que mejoren los ingresos de los menos favorecidos. Otra área de intervención gubernamental importante era la regulación de oferta de productos básicos. No solo se trataba de crear mayores oportunidades de trabajo, aumentar la productividad, o instaurar de precios relativos sino de intervenir en la estructura productiva y en la oferta para que se garanticen precios bajos y abastecimiento de productos que satisfagan las necesidades básicas.<sup>23</sup>

*Primero es lo primero* destacó una clara oposición a la estrategia de industrialización. La industrialización debía considerarse como una estrategia secundaria frente al imperativo de reorientar la producción hacia las necesidades básicas de la gente. Este cambio de estrategia de

---

21. Ver Paul Streeten, et al., *First things first: Meeting basic needs in the developing countries*, Oxford, Oxford University Press - The World Bank, 1981, pp. ix, 8, 13, 33-35.

22. Ver Paul Streeten, et al., *First things first: Meeting basic needs in the developing countries*, Oxford, Oxford University Press - The World Bank, 1981, pp. 21-22.

23. Ver Paul Streeten, et al., *First things first: Meeting basic needs in the developing countries*, Oxford, Oxford University Press - The World Bank, 1981, pp. 42-45.

desarrollo tenía implicaciones directas en términos de las alternativas tecnológicas, de inversión y búsqueda de mercados. Se apuntaba a que los "países en desarrollo" produjeran más de lo que consumen y consumieran más de lo que producen. Ello requeriría una dramática redistribución del ingreso, los activos, e incluso el poder político. Los pobres debían movilizarse políticamente para que la agenda de las necesidades básicas pueda ser aplicada.<sup>24</sup>

Para Robert Ayres, los enfoques de redistribución con crecimiento y de las necesidades básicas, si bien tenían puntos de concordancia, discrepaban en varios aspectos. Para los proponentes de las necesidades básicas, no era suficiente aumentar la producción aumentando las destrezas y productividad de los trabajadores sino que se necesitaba incidir sobre la oferta, incluso utilizando inversiones que impliquen una intervención estatal masiva. Las posiciones contenidas en el enfoque de redistribución con crecimiento, por el contrario, no contemplaban intervenciones masivas del Estado sobre la demanda o los precios y más bien exponían puntos de vista críticos respecto a la ineficiencia gubernamental.<sup>25</sup> Igualmente, a la estrategia de redistribución con crecimiento le preocupaba la distribución de los incrementos en el ingreso por medio de la mejora de los mecanismos del mercado, mientras que el enfoque de las necesidades básicas presentaba una tendencia hacia incidir sobre la redistribución de los activos existentes e, incluso, los patrones de ingreso, para lo cual no se podía confiar solo en el mercado y había que utilizar la intervención del Estado. Según Ayres el enfoque de las necesidades básicas fue relegado a una posición secundaria en las políticas del BIRF, en favor del enfoque de redistribución con crecimiento dado que éste avalaba la idea de concentrar esfuerzos en aumentar el ingreso y la productividad de los trabajadores pobres. Su preeminencia, además, tuvo mucho que ver con el hecho de que este enfoque tenía lazos más cercanos a las visiones convencionales del desarrollo de décadas pasadas, los cuales ponían énfasis tanto en la necesidad de promover el crecimiento económico como de mejorar los ingresos pero sin la adopción de ninguna medida que implique la redistribución radical de la riqueza y los recursos.<sup>26</sup>

---

24. Ver Paul Streeten, et al., *First things first: Meeting basic needs in the developing countries*, Oxford, Oxford University Press - The World Bank, 1981, pp. 24, 26.

25. Ver Robert Ayres, *Banking on the poor. The World Bank and world poverty*, Cambridge, The MIT Press, 1983, p. 86.

26. Ver Robert Ayres, *Banking on the poor. The World Bank and world poverty*, Cambridge, The MIT Press, 1983, pp. 89-90.

Si bien las discrepancias entre ambos enfoques reflejaron dos apreciaciones distintas respecto al tratamiento que el Estado debía dar al sector social, los dos compartían la premisa de que era necesario reorientar las inversiones públicas hacia los sectores menos favorecidos.<sup>27</sup> Desde esta posición ganaron terreno políticas como las de inversión en capital humano, el desarrollo rural, las políticas de atención a grupos vulnerables. Esta nueva estrategia de inversiones públicas hacia los pobres se consolidó con la publicación del *Informe de desarrollo mundial* de 1980, cuyo tema central fue el tema de la pobreza mundial. En este informe, el BIRF reafirmó la idea de que el alivio de la pobreza absoluta y el aumento de la productividad y el nivel de empleo productivo debía ser el centro de su agenda de asistencia. El *IDM 1980* claramente estableció que era necesario que el gobierno utilizara una perspectiva múltiple, dentro del cual la promoción del crecimiento económico debía fortalecerse a través de un énfasis en los recursos humanos y el desarrollo humano. Aun más, el desarrollo humano debería concebirse como un medio y el fin del progreso económico. El mejoramiento de la educación y la salud, los programas de nutrición, la reducción de la fertilidad y todas las políticas de desarrollo humano no podían deslindarse de la meta de lograr tasas más altas de crecimiento económico.<sup>28</sup>

Adoptando la posición de *Redistribución con crecimiento*, el *IDM 1980* puso muy claro que para el BIRF la única solución para la pobreza era el crecimiento económico. El crecimiento económico, se entendía, era el resultado de dos elementos que debían ser impulsados por políticas gubernamentales. El primero tenía que ver con la creación de un acumulado mayor de activos productivos y destrezas humanas, y el segundo se refería al aumento de la productividad de estos activos, destrezas y recursos naturales.<sup>29</sup> En lo que concernía al tema del desarrollo humano, el *IDM 1980* recalcó en que se debía dar especial consideración a cuatro sectores: educación, salud, nutrición y fertilidad. A este nivel, la contribución de los componentes de educación y salud de las mujeres, en particular, podría influir de manera decisiva para mejorar los indicadores de fertilidad, nutrición y salud infantil.<sup>30</sup>

---

27. Esta distinción aparece con mucha claridad en Marcelo Selowsky, "Income distribution, basic needs and trade-off with growth", en *World Development*, Vol. 9, 1981.

28. Ver The World Bank *1980 World development report*, Washington, D.C., The World Bank, 1980, p. 32.

29. Ver The World Bank *1980 World development report*, Washington, D.C., The World Bank, 1980, pp. 35-36.

30. Ver The World Bank *1980 World development report*, Washington, D.C., The World Bank, 1980, p. 97.

La relación existente entre crecimiento económico y redistribución había sido analizada por varios documentos de soporte técnico al *IDM 1980*. Uno de ellos, preparado por Norman Hicks del Departamento de Planificación de Políticas y Programas del BIRF, analizó de manera comparada la experiencia de 83 países, entre 1960 y 1977 respecto a esta relación y concluyó que “existe evidencia que abona a la hipótesis de que a medida de que crece su nivel de desarrollo de los recursos humanos los países tienden a experimentar tasas más elevadas de crecimiento económico”.<sup>31</sup> Por ello, se concluyó que políticas gubernamentales encaminadas a mejorar el desarrollo de los recursos humanos tendrían un impacto positivo no solo sobre el acumulado de capital humano, sino sobre las tendencias generales de desarrollo.

En ese sentido, Hicks propuso que no se puede entender al gasto en recursos humanos como consumo sino solamente cuando las inversiones en los mismo tengan una tasa de retorno de cero. Adicionalmente, los programas de recursos humanos tendrían la virtud de ser muy eficientes en la lucha contra la pobreza, mucho más que aquellas medidas de distribución directa de recursos a los pobres. Más aun, reorientar los servicios públicos hacia los pobres resultaría políticamente mucho más aceptable que programas de redistribución de tierra o riqueza.<sup>32</sup> La idea era afianzar inversiones sociales en educación primaria, en vez de en educación secundaria y superior,<sup>33</sup> y en el “cuidado de salud primaria”. Vale mencionar que, para lograr acceso y coberturas universales, el nuevo enfoque en salud enfatizó el uso de técnicas de participación de la comunidad y de promotores médicos y curanderos indígenas a nivel comunitario.<sup>34</sup> El concepto de “cuidado primario de salud” se dirigiría, así a superar las nociones que veían el desarrollo del sector salud como la

---

31. Ver The World Bank, “Economic growth and human resources”, A Background Paper for the World development report 1980, Staff Working Paper No. 408, preparado por Norman Hicks, Policy Planning and Program Review, julio 1980, p. ii. Ver también The World Bank, “Human resource development and economic growth in developing countries”, A Background Paper for the World development report 1980, Staff Working Paper No. 407, preparado por David Wheeler, Consultor, Development Policy Staff, Julio 1980.

32. Ver The World Bank, “Economic growth and human resources”, A Background Paper for the World development report 1980, Staff Working Paper No. 408, preparado por Norman Hicks, Policy Planning and Program Review, julio 1980, pp. 28-29.

33. Ver George Psacharopoulos, “Returns to education: An updated international comparison”, en The World Bank *Education and income*, Staff Working Paper No. 402, A Background Study for the World development report, 1980, julio 1980, p. 95.

34. Ver The World Bank, *Health issues and policies in developing countries*, Staff Working Paper No. 412, A Background Study for the World development report, agosto 1980, p. 26.

simple expansión de construcciones médicas, hospitales y centros de salud en el marco de la constitución de sistemas de salud nacionales.<sup>35</sup>

El valor puesto a la educación primaria y el cuidado primario de salud debía acompañarse de una nueva orientación en las políticas de población. Al respecto, el BIRF planteó que las estrategias de control poblacional no debían reducirse a la planificación familiar sino que debían vincularse a estrategias integrales que apunten a elevar los estándares de vida, especialmente en educación y salud. La planificación familiar, por tanto, debía relacionarse con otras políticas que contribuyeran a disminuir la tasas de fertilidad. Mediante la incorporación de ideas extraídas de la economía de la familia, se llegó a la conclusión de que con un mejor nivel de educación y un ingreso mayor, los pobres afrontarían mayores costos por cada hijo. Si a ello se agregara una mayor disponibilidad de servicios básicos y costos más reducidos para controlar los nacimientos, las metas de reducción de la fertilidad serían logradas.<sup>36</sup>

En 1982, el presidente del BIRF A. W. Clausen nombró una Comisión Especial (Task Force of Senior Staff) para que evaluara las políticas del BIRF respecto al tema pobreza durante la década de los setenta. Esta Comisión presentó un informe que en gran medida refleja la perspectiva de la comunidad internacional del desarrollo de aquella época. En su informe, titulado *Enfoque en la pobreza (Focus on Poverty)*, se reafirmó la posición respecto a comprender al crecimiento económico como un objetivo complementario a la eliminación de la pobreza. Sin embargo, este informe puso en relieve la necesidad de encontrar para cada país un equilibrio entre ambos objetivos de modo que las políticas destinadas al crecimiento y a la eliminación de pobreza puedan coexistir de manera equilibrada.<sup>37</sup> *Enfoque en la pobreza* anunció que la crisis de la deuda en los "países en desarrollo" les imponía realizar ajustes tendientes a corregir distorsiones en el mercado y mayor eficiencia en sus intervenciones. Todos estos cambios debían realizarse por medio de un marco de diálogo entre agencias donantes y PRA.<sup>38</sup> Ya para 1982, este

---

35. Ver The World Bank, *Health issues and policies in developing countries*, Staff Working Paper No. 412, A Background Study for the World development report, agosto 1980, p. 27.

36. Ver Nancy Birdsall, "Population and poverty in the developing world", The World Bank Staff Working Paper No. 404, A background Paper for World development report, 1980, julio 1980, pp. 1-2, 60, 67.

37. Ver The World Bank, *Focus on poverty*, Washington, D.C., The World Bank, 1983, p. 2. Este grupo estuvo conformado por expertos del propio BIRF como Mahbub ul Haq, Hollis Chenery, Norman Hicks, Michael Lipton, entre otros.

38. Ver The World Bank, *Focus on poverty*, Washington, D.C., The World Bank, 1983, p. 28.

Informe argumentó sobre la necesidad de que se considere el impacto de las políticas de ajuste promovidas por el Banco sobre los sectores de ingresos más bajos y reafirmó la noción de que combinar políticas de alivio a la pobreza con estrategias de crecimiento constituía el mejor camino para alcanzar una tendencia de desarrollo de largo aliento.<sup>39</sup>

Al tiempo que las políticas de ajuste se tomaron la agenda de las OAI, desde principios de los ochenta, las políticas anti-pobreza perdieron terreno en la retórica de la AID. La atención otorgada al ajuste estructural desplazó al tema del desarrollo de los recursos humanos y a la agenda de las necesidades básicas. Este interesante proceso será discutido en la sección siguiente.

### **El enfoque de la reforma institucional**

Durante los años ochenta, como consecuencia de esta discusión sobre la relación entre crecimiento y redistribución, el Estado desarrollista en su primera versión también fue el blanco de ataque. Esta incómoda posición surgió del fuego cruzado que recibió desde dos vertientes que coincidieron en cuestionar sus amplias prerrogativas de inversión y su estructura de planificación y gestión centralizada. La primera vertiente provino de las críticas a la ineficiencia de la intervención estatal como generadora de desperdicio, competencia por renta, asignaciones ineficientes, desequilibrios macroeconómicos, etc. Esta posición derivó en propuestas de ajuste económico dirigidas a asegurar la austeridad fiscal y la contracción de los antiguos niveles de intervención directa del Estado en la economía. La segunda vertiente de críticas al modelo centralizado y vertical de intervención estatal puso énfasis en la necesidad de desarrollar las capacidades de los actores locales y promover su participación en los distintos ámbitos de decisión pública. Esta corriente se movió alrededor de propuestas de descentralización del Estado y participación de los sectores involucrados en los programas de desarrollo.

Las reformas propuestas a ambos niveles tendieron a redefinir radicalmente el modelo de Estado desarrollista, dominante desde principios de los cincuenta, conduciendo sus transformaciones hacia el logro de objetivos que ya no eran la planificación centralizada ni la inversión económica directa sino el logro de un marco macroeconómico estable que

---

39. Ver The World Bank, *Focus on poverty*, Washington, D.C., The World Bank, 1983, pp. 33-35.



incentive el crecimiento a base de la iniciativa privada, y el desarrollo humano a través de políticas descentralizadas y participativas que satisfagan las demandas de los grupos más vulnerables. Por razones de espacio nos concentraremos solamente en el segundo, y ello, debido a la relevancia que han adquirido en el debate actual tanto la descentralización como la participación.

## Descentralización de los estados

En términos de la orientación de políticas enunciadas por las OAI, las primeras propuestas de descentralización y participación comenzaron a ser discutidas a principios de los años setenta como derivación de los programas anti pobreza. Especialmente en lo que tiene que ver con el enfoque del desarrollo rural, se produjo un claro consenso respecto de que una activa participación de las poblaciones beneficiarias era requisito de su éxito. De igual manera, la existencia de estructuras estatales centralizadas y no participativas fue aducida como una de las razones principales a la hora de evaluar las razones que condujeron al fracaso de dichos programas.<sup>40</sup>

En 1971, al interior del sistema de la ONU se produjeron propuestas en torno al área de la administración y planificación para el desarrollo que plantearon que la descentralización y la participación de los beneficiarios podían ser instrumentos eficaces para lograr resultados positivos en todas las iniciativas de desarrollo.<sup>41</sup> USAID, por su parte, desde fines de los setenta introdujo al análisis la noción de fortalecer la capacidad institucional a nivel local como una variable a ser tomada en cuenta para la aplicación de cualquier proyecto. Los modelos centralizados, se sostenía, concentraban la experiencia y el conocimiento en la capital nacional y, por lo tanto, bloqueaban la emergencia de la iniciativa y liderazgo locales. En 1979, un proyecto de investigación patrocinado por USAID sobre el papel de las organizaciones locales en el desarrollo, concluyó que era necesario que sea a nivel local en donde se dé forma a todas la

---

40. Ver Dennis Rondinelli y Kenneth Ruddle, "Local organization for integrated rural development", en *International Review of Administrative Sciences*, vol. XLIII, no. 1 (1977), pp. 20-30. Citado por Richard Harris, "Centralization and decentralization in Latin America", en Dennis Rondinelli y Shabbir Cheema, ed., *Decentralization and development. Policy implementation in developing countries*, Beverly Hills, Sage Publications, 1983, p. 199.

41. Ver Wilburg Jimenez Castro, "Estrategia de Reforma Administrativa en la América Latina", en United Nations, *Report of the interregional Seminar on Major Administrative Reforms in Developing Countries*, ST/TAO/M/62, 1971, pp. 21-22.

iniciativas de desarrollo encaminadas a reducir la pobreza. Para que ello sea posible, se requería que los gobiernos locales obtuvieran un grado significativo de autonomía en el proceso de decisiones públicas.<sup>42</sup>

Al mismo tiempo, el BIRF inició una discusión sobre el tema de la descentralización bajo la rúbrica de las transferencias intergubernamentales. En un documento de apoyo técnico al *Informe de desarrollo mundial* de 1980, los expertos en administración pública Milton Esman y John Montgomery expusieron que la consolidación de una estrategia de desarrollo orientada a aliviar la pobreza debía incluir un cambio importante en el diseño y organización de las estructuras burocráticas de los Estados. Entre esos cambios, debería darse una atención especial al tema del relajamiento de las estructuras centralizadas por medio de procesos de desconcentración de funciones y responsabilidades. La desconcentración administrativa debería operar delegando responsabilidades a los agentes locales. Unidades del gobierno local, sujetas a un control legal, deberían asumir las principales responsabilidades del desarrollo con la ventaja, frente a las instancias centralizadas, de que podrían organizar de mejor manera a las comunidades locales y lograr una más amplia movilización de recursos. Aun más, este documento sostuvo que cuando los programas de desarrollo se organizan jerárquicamente, la coordinación se convierte en un problema incontrolable. Por esta razón, la desconcentración de la autoridad podría convertirse en una herramienta válida para corregir el problema de la descoordinación en las iniciativas públicas.<sup>43</sup>

El tema de la desconcentración se convirtió en uno de los temas preferidos de discusión en los corrillos del BIRF a principios de los ochenta. Otro documento de apoyo técnico, esta vez preparado por Jacob Meerman, argumentó que en los “países en desarrollo” la administración central había crecido a expensas del poder local y regional, por lo cual la mayor parte del gasto se lo ejecutaba desde las instancias centralizadas y nacionales. Por esta razón, era necesario que se establecieran varios procedimientos para movilizar recursos desde los niveles nacionales a los niveles locales y regionales de la administración pública.<sup>44</sup>

---

42. Ver USAID, *Managing decentralization*, Washington, D.C., USAID, 1979, pp. 20-30.

43. Ver Milton Esman y John Montgomery, “The administration of human development”, en The World Bank, *Implementing programs of human development*, Staff Working Paper No. 403. A Background Study for the World development report, julio 1980, pp. 194-195, 222.

44. Ver Jacob Meerman, “Paying for human development”, en The World Bank, *Implementing programs of human development*, Staff Working Paper No. 403. A Background Study for

De este modo, la descentralización sería una alternativa viable tanto para reducir los costos de los proyectos y programas de desarrollo como para una mejora en la calidad de las asignaciones. Y es que, según Meerman, “la descentralización puede significar que los servicios provistos estén mucho mejor sintonizados con las necesidades locales y que por ello exista una más extendida rendición de cuentas de las unidades de brindan esos servicios.” Su documento, sin embargo, advirtió acerca de la paupérrima eficiencia administrativa de las autoridades locales, de ahí que la descentralización no solo debería significar la traslación de recursos sino de competencias.<sup>45</sup>

Las críticas expuestas a la intervención gubernamental centralizada abrió el camino a toda una discusión sobre el desarrollo institucional que siguió sonando con mucha fuerza por toda la comunidad internacional en la coyuntura crítica de principios de la década del ochenta. El desarrollo institucional fue uno de los temas principales del *Informe de desarrollo mundial* de 1983 y figuró como uno de los cuatro aspectos prioritarios que USAID propuso a su agenda de asistencia para la década de los ochenta.<sup>46</sup> En el contexto de las naciones industrializadas, la OCDE también comenzó a incluir este tema en el debate por la vía de resaltar el papel de los gobiernos locales y la necesidad de trascender modelos centralistas de bienestar. Entre los puntos negativos de las estructuras centralizadas y los programas de bienestar universales, la OCDE puso de relieve su tendencia a crear dependencia en los beneficiarios, el debilitamiento de las capacidades administrativas locales, los problemas presupuestarios a nivel nacional y una congestión de funciones y responsabilidades del gobierno central.<sup>47</sup>

En cuanto a las iniciativas preparadas para los “países en desarrollo”, se debe mencionar el informe que Richard Bird preparó sobre las transferencias descentralizadas en el caso de Colombia. Este Informe, publicado en 1981, constituyó sin duda el primer esfuerzo dirigido a elaborar

---

the World development report, julio 1980, pp. 160-162.

45. Ver Jacob Meerman, “Paying for human development”, en The World Bank, *Implementing programs of human development*, Staff Working Paper No. 403. A Background Study for the World development report, julio 1980, p. 118.

46. Para profundizar la discusión sobre el tema descentralización al interior del BIRF ver Dennis Ronndinelli, John Nellis y Shabbir Cheema, *Decentralization in developing countries. A review of recent experience*, Washington, D.C., The World Bank, 1983.

47. Ver OECD, *Managing urban change: Policies and finance*, Paris, OECD, 1983. Citado por Robert Bennet, “Decentralization, intergovernmental relations and markets: Toward a post-welfare agenda?”, en Robert Bennet, ed., *Decentralization, local governments and markets*, Oxford, Claredon Press, 1990, pp. 12-13.

una descripción detallada de la estructura laberíntica del sector público de un PRA, luego de casi tres décadas de expansión. Su objetivo, además, fue evaluar al Estado colombiano en términos de su eficacia para promover el crecimiento, la equidad y asignaciones de recursos eficientes. Junto a ello, este Informe realizó un conjunto de sugerencias encaminadas a lograr una reorganización de las transferencias intergubernamentales en Colombia de modo que se corrigieran problemas en la asignación de recursos y se procurara a los gobiernos locales una mayor autonomía administrativa y fiscal. A pesar de que muchas de estas recomendaciones no fueron puestas en práctica, el Informe Bird tuvo un gran impacto en el sentido de la reforma fiscal que siguió Colombia y otros “países en desarrollo”, incluso en la década de los noventa.

El debate sobre descentralización al interior de círculos académicos también influyó de manera indirecta los puntos de vista de las OAI. Entre las piezas más representativas se cuenta el libro de Korten y Alfonso, publicado en 1983, *La burocracia y los pobres (Bureaucracy and the poor)*. Esta publicación fue resultado de un trabajo conjunto de varios centros de estudio de administración pública de Asia y América Latina, con el auspicio de las Fundaciones Rockefeller y Ford. Este libro propuso un desarrollo centrado en la gente para el cual debía aplicarse un nuevo estilo de administración que reorienta el trabajo de las burocracias estatales.<sup>48</sup> Cuando la intervención del Estado se limitaba a recaudar tributos y proveer ciertos servicios públicos, resultaba posible un modelo de administración pública en que exista cierta distancia entre las burocracias y la sociedad. En el presente, cuando el Estado tiene como objetivo principal la eliminación de la pobreza, esa distancia entre burocracias y la masa de beneficiarios era inviable. El anterior era un modelo administrativo en el que las burocracias podían permanecer insensibles a las aspiraciones de los pobres, de ahí que los pobres hayan generado una gran desconfianza respecto a sus gobiernos. Ello ya no sería posible en las actuales circunstancias y, por ello, reducir la brecha entre el Estado y las poblaciones pobres se habría constituido en uno de los mayores desafíos para el desarrollo internacional.<sup>49</sup>

Los artículos de este libro establecieron un conjunto de reformas para provocar un cambio en la lógica centralizada de toma de decisiones

48. Ver David C. Korten y Felipe B. Alfonso, ed. *Bureaucracy and the poor. Closing the gap*, West Hartford, Connecticut, Kumarian Press, 1983, p. xiv.

49. Ver David C. Korten y Felipe B. Alfonso, ed. *Bureaucracy and the poor. Closing the gap*, West Hartford, Connecticut, Kumarian Press, 1983, p. xv.

públicas y una transformación de las actitudes, valores y destrezas de los burócratas a cargo de los programas.<sup>50</sup> En general, tanto para Korten y Alfonso como para sus colaboradores, el punto principal de la reforma debía ser el superar los obstáculos a la participación de los pobres que impondrían los prevaecientes procedimientos administrativos. Por ello, la solución era ampliar el ámbito y profundidad social de las iniciativas gubernamentales, lograr su adaptación a las circunstancias locales y eliminar todas las formas de dependencia que éstas pudieran provocar en los beneficiarios.<sup>51</sup>

Otra importante contribución académica fue el libro co-editado por S. Cheema y D. Rondinelli, *Descentralización y desarrollo (Decentralization and development)*. Este libro presentó un enfoque muy claramente influido por la escuela de la escogencia pública. La descentralización, según esta perspectiva, era un proceso que debía incluir un conjunto muy amplio de reformas estatales, todas ellas encaminadas a delegar la autoridad estatal a organizaciones para estatales o semi autónomas, la desconcentración de procedimientos administrativos, la devolución del poder a los gobiernos locales y la transferencia de responsabilidades del gobierno a instituciones no gubernamentales.<sup>52</sup> Junto a todo ello, todos los esfuerzos descentralizadores deberían procurar la desagregación de las propuestas de desarrollo de modo que calcen las necesidades de grupos muy heterogéneos, los cuales debían estar adecuadamente representados. Además de institucionalizar canales para la participación ciudadana directa, se debería mejorar la coordinación entre las distintas instancias burocráticas, bajar los costos y elevar los parámetros de eficiencia. Todo ello con el fin de que las instituciones públicas, nacionales y locales mejoraran su desempeño, no solo administrativo sino también político.<sup>53</sup>

---

50. Ver Frances Korten, "Community participation", en David C. Korten y Felipe B. Alfonso, ed., *Bureaucracy and the poor. Closing the gap*, West Hartford, Connecticut, Kumarian Press, 1983, pp. 184-196.

51. Ver Frances Korten, "Community participation", en David C. Korten y Felipe B. Alfonso, ed., *Bureaucracy and the poor. Closing the gap*, West Hartford, Connecticut, Kumarian Press, 1983, pp. 182-183.

52. Ver Shabbir Cheema y Dennis Rondinelli, "Implementing decentralization policies", in Rondinelli y Cheema, ed., *Decentralization and development. Policy implementation in developing countries*, Beverly Hills, Sage Publications, 1983, pp. 18-25.

53. Ver Shabbir Cheema y Dennis Rondinelli, "Implementing decentralization policies," in Dennis Rondinelli y Shabbir Cheema, ed., *Decentralization and development. Policy implementation in developing countries*, Beverly Hills, Sage Publications, 1983, pp. 14-16.

Para fines de la década del ochenta, enfoques provenientes de la escogencia pública se hicieron más pronunciados en el debate sobre la descentralización, conectándola con el tema privatización. Como ejemplo de esta posición tenemos el texto de Robert Bennett, *Descentralización, gobiernos locales y mercados (Decentralization, local governments and markets)*, en el cual la descentralización fue vinculada directamente a la idea de transferir funciones y responsabilidades gubernamentales a organizaciones locales y actores económicos. Para Bennett, el objetivo de la descentralización sería provocar un cambio en el modelo de provisión directa de servicios, fomentándose la posibilidad de que el gobierno central se concentre en el establecimiento de un marco regulatorio general diseñado para estimular una mayor inclusión en las políticas públicas de actores privados y organismos no gubernamentales. Este giro implicaría también un mayor énfasis en los gobiernos locales, provinciales y regionales, los cuales, junto a los sectores privados, estarían en una mejor posición para proveer una oferta diferenciada de servicios públicos para los usuarios. Los gobiernos centrales no tendrían por qué ser los únicos proveedores de bienes colectivos. Deberían sí, mantener un eficaz papel regulatorio, precautelar un ambiente propicio para la toma de decisiones y vigilar el desempeño del sector no gubernamental. El punto de la propuesta de Bennett era el encontrar nuevas y más efectivas formas de provisión de servicios públicos sin reparar en el carácter público o privado de los entes proveedores. La idea sería trascender este dilema falso y apuntar a satisfacer las demandas de los usuarios, reducir su dependencia e incrementar la rendición de cuentas de los mismos.<sup>54</sup>

La influencia de las ideas de los economistas del bienestar y de la escuela de la escogencia pública al debate de la descentralización fue un giro epistemológico fundamental. La idea que subyacía a estos enfoques no era otra que aquella de que las preferencias individuales podían variar localmente y que estas variaciones muy difícilmente serían detectadas en el ámbito del gobierno central. Los servicios públicos deberían ser diferentes de lugar en lugar, puesto que los gustos y preferencias a nivel local diferirían por la heterogeneidad de contextos geográficos, culturales e históricos. Una provisión central de los servicios públicos sería incapaz de satisfacer a todos. Y ello, porque los gobiernos centrales tendrían límites para recabar la información suficiente respecto a las

---

54. Ver Robert Bennet, "Decentralization, intergovernmental relations and Markets toward a post-welfare agenda?" en Robert Bennet, ed., *Decentralization, local governments, and markets*, Oxford, Claredon Press, 1990, pp. 12-24.

necesidades locales y a su la capacidad para lograr ser eficientes localmente. La atención prestada a las preferencias individuales, y a las capacidades de los individuos para escoger entre distintas alternativas creó la necesidad de reformar a los gobiernos de modo que puedan satisfacer las demandas locales.<sup>55</sup>

A pesar de estas propuestas y debate, la descentralización no llegó a cristalizarse como una de las reformas principales a la estructura del Estado desarrollista durante los años ochenta. Solo algunos países de América Latina, como Colombia y Chile, aplicaron algunas reformas descentralizadoras en cuanto a la orientación de las transferencias intergubernamentales, y la desconcentración de las responsabilidades del Estado central. El momento de la descentralización vino después, cuando otras tendencias de la reforma apuntalaron un ambiente mucho más propicio para una redefinición general de las políticas de desarrollo. Entre ellas, vale mencionar la creciente importancia que al interior de las OAI adquirió el tema de la participación, vinculado al tema de las políticas para la eliminación de la pobreza, una vez que la coyuntura más crítica de la crisis de la deuda pasó y ello abrió la posibilidad para que la agenda del desarrollo humano tome nuevamente el centro del debate.

### **Participación de los beneficiarios**

La discusión sobre cómo aumentar canales de participación en la toma de las decisiones estatales, surgió íntimamente ligada al debate sobre la descentralización. Ambas líneas de reforma pueden ser consideradas como parte de una misma tendencia dirigida a transformar la estructura centralizada del modelo de Estado desarrollista anterior. Al respecto, durante los años sesenta la organización de grupos de acción comunitaria, bajo el auspicio de USAID, fue el primer intento de incluir la dimensión de la participación en la AID. Estos grupos eran una réplica de experiencias similares en el contexto de la "guerra contra de la pobreza" que impulsó el gobierno de Lyndon Johnson. Esta tendencia fue profundizada cuando en Congreso de EE.UU. aprobó su Ley de Asistencia Internacional de 1966 demandando de USAID programas que contemplaran "una máxima participación en la tarea del desarrollo eco-

---

55. Ver Jeni Klugman, "Decentralization: A survey of literature from a human development perspective," Human development report office occasional papers No. 13, Nueva York, pp. 5-6.

nómico por parte de las gentes de los “países en desarrollo”, por medio de la promoción de instituciones democráticas de orden privado y dimensión local”.<sup>56</sup> La participación, de acuerdo a esta Ley, debía colocarse, junto al desarrollo económico, como uno de los principales objetivos de la asistencia internacional de EE.UU.<sup>57</sup>

De acuerdo al Acta de Asistencia Internacional de 1966, la necesidad de la participación popular radicaba en la creencia de que la difusión del poder era uno de los requisitos principales del desarrollo democrático y de la modernización política. El vínculo entre modernización y participación aparecía muy estrecho considerándose esencial incluir a los beneficiarios en los procesos de toma de decisiones y aplicación de los programas de desarrollo. Cooperativas, uniones de crédito y organizaciones locales de carácter privado eran concebidas como algunas de las estructuras orgánicas a través de las cuales la participación popular podía concretizarse. Todas estas iniciativas colocaron el tema de la creación de instituciones democráticas como una de las metas fundamentales de la asistencia internacional de EE.UU., en el contexto de una perspectiva de la contención que no solo consideraba la aplicación de defensas militares sino de cambios económicos y políticos.<sup>58</sup>

Durante los años setenta, organizaciones multilaterales como la ONU, OIT y el BIRF agregaron a sus agendas de asistencia recomendaciones similares. El Programa de Acción que aprobó la OIT en su Conferencia Mundial de Empleo de 1976 y las Resoluciones de Seguimiento a dicha Conferencia de 1979 reconocieron de manera explícita que la participación popular debía ser considerada como uno de los medios principales para el logro del objetivo de las necesidades básicas. Se sostenía que la estrategia de las necesidades básicas requería de la movilización masiva de los recursos locales subutilizados.<sup>59</sup> Tal como lo planteó Franklyn

---

56. Ver Max Millikan, et al., *The role of popular participation in development*. Report of a Conference on the Implementation of Title IX of the Foreign Assistance Act, Cambridge, The MIT Press, 1969, p. v.

57. Ver Max Millikan, et al., *The role of popular participation in development*. Report of a Conference on the Implementation of Title IX of the Foreign Assistance Act, Cambridge, The MIT Press, 1969, p. 26.

58. Ver Max Millikan, et al., *The role of popular participation in development*. Report of a Conference on the Implementation of Title IX of the Foreign Assistance Act, Cambridge, The MIT Press, 1969, pp. 35-36.

59. Ver Franklyn Lisk, “The role of popular participation in basic needs-oriented development planning,” en Franklyn Lisk, ed., *Popular participation in planning for basic needs*. A study prepared for the ILO within the framework of the World Employment Conference, New York, St. Martin’s Press, 1985, pp. 15-17.



Lisk de la OIT: “por medio de la participación popular debería ser posible crear capital de lo que por el contrario solamente sería trabajo subempleado y subutilizado”.<sup>60</sup>

En relación con las iniciativas del BIRF, en varios documentos de trabajo publicados en 1975 sobre desarrollo rural y salud se sostuvo la necesidad de organizar a la población beneficiaria en sus programas de desarrollo. Más cerca de una argumentación política, la distribución inequitativa de poder en las sociedades “subdesarrolladas” fue catalogada como una de las causas principales de los sesgos negativos existentes para el acceso de los pobres a los servicios públicos y para un mejoramiento en la distribución del ingreso. En las zonas rurales, las asociaciones de agricultores y las cooperativas podrían jugar un papel fundamental en movilizar la participación de los campesinos y desempeñar una función de intermediarios entre las agencias estatales y los beneficiarios de los proyectos.<sup>61</sup> Las organizaciones a nivel local podrían cumplir un doble papel. Por un lado, ayudar a que el poder se distribuya mejor en la sociedad y, por otro, que los pobres tengan una mayor capacidad de presión frente al Estado para que éste satisfaga sus necesidades.<sup>62</sup>

El énfasis puesto en la participación fue desarrollado también por el *Informe de desarrollo mundial* de 1980. Varios de sus documentos de soporte técnico tocaron de manera explícita las dimensiones administrativas y políticas de los programas de lucha contra la pobreza. Norman Uphoff, en uno de ellos, sostuvo que las nuevas iniciativas del desarrollo debían comenzar desde la consideración de la débil posición política de los pobres y buscar formas y mecanismos para compensarla.<sup>63</sup> En este contexto, las organizaciones de base de los beneficiarios de los proyectos tendrían un importante papel que cumplir. Estas podían ayudar al logro de una mayor eficiencia de los programas y, sobre todo, fortalecer la base de apoyo político para los mismos. Los pobres po-

---

60. Ver Franklyn Lisk, “The role of popular participation in basic needs-oriented development planning,” en Franklyn Lisk, ed., *Popular participation in planning for basic needs*. A study prepared for the ILO within the framework of the World Employment Conference, New York, St. Martin’s Press, 1985, p. 24.

61. Ver The World Bank, *Rural Development*, Sector Policy Paper, Washington, DC., The World Bank, 1975, pp. 37-38.

62. Ver The World Bank, *Health*, Sector Policy Paper, Washington, DC., The World Bank, 1975, p. 47.

63. Ver Norman Uphoff, “Political considerations of human development”, en The World Bank *Implementing Programs of Human Development*, Staff Working Paper No. 403, A Background Study for the World development report, Julio 1980, pp. 6-7.

drían compensar así sus escasos recursos políticos y convertirse en una fuerza social. El desarrollo humano no solo implica mayor educación, salud y nutrición para los sectores de menores ingresos sino también un aumento en sus capacidades políticas, sociales y psicológicas.<sup>64</sup>

El lenguaje de la escuela de la escogencia pública fue nuevamente el enfoque que más alimentó la discusión. En el mencionado documento de soporte técnico para el *IDM* de 1980, Milton Esman y John Montgomery establecieron que uno de los problemas principales de los programas de desarrollo era que mientras los pobres del campo y la ciudad eran los que con mayor urgencia requerían acceder a los servicios públicos, éstos eran los sectores que mayor dificultad tenían para lograrlo a través de los sistemas convencionales. Aun más, si lograban acceder a los mismos, ello no era garantía de que los utilizaran. Por esta razón, los programas de desarrollo humano debían sustentarse en las demandas positivas de los usuarios, las cuales debían ser determinadas a nivel de las comunidades locales. Estilos burocráticos convencionales, basados en comandos verticales ignoraban las necesidades de los pobres, sus preferencias y capacidades. A este nivel, administradores y planificadores del desarrollo humano debían hacer un mayor uso de los grupos voluntarios que actúan a nivel regional y local, repetidamente ignorados por los administradores del desarrollo.<sup>65</sup>

Para Esman y Montgomery, la experiencia y vivencias de las personas de escasa educación y bajo estatus es totalmente distinta a las de los bien educados administradores públicos. Según ellos, "(Los burócratas) tienden a vivir en un mundo muy diferente y a percibir la realidad de manera muy distinta. Sus sesgos son agrandados por su experiencia fragmentaria: su estilo de vida urbano, su perspectiva de carretera que excluye hogares en caseríos inaccesibles; la invisibilidad aparente de los niños que no asisten a las escuelas o de los enfermos que nunca han visto una clínica; su menosprecio a las mujeres que mantienen a las familias; y su falta de contacto con los sin tierra y trabajadores migrantes que no están capacitados para tomar ventaja de las nuevas tecnologías".<sup>66</sup>

---

64. Ver Norman Uphoff, "Political considerations of human development", en *The World Bank Implementing Programs of Human Development*, Staff Working Paper No. 403, A Background Study for the World development report, Julio 1980, pp. 8-9.

65. Ver Milton Esman and John D. Montgomery, "The administration of human development" en *The World Bank Implementing programs of human development*, Staff Working Paper No. 403. A Background Study for the World development report, julio 1980, pp. 185-186.

66. Ver Milton Esman and John D. Montgomery, "The administration of human development" en *The World Bank Implementing programs of human development*, Staff Working Paper

En suma, todos estos problemas administrativos que se derivaban de las divisiones existentes entre los burócratas y los pobres podrían ser afrontados por nuevos métodos de administración preparados para adaptar preferencias, necesidades y capacidades públicas. La idea de que la participación comunitaria podría transformar los servicios públicos hasta el punto de acortar el abismo que separa a las burocracias estatales y los beneficiarios fue ratificada por un grupo de estudios patrocinados por la Fundación Interamericana bajo el título *Directo a los pobres (Direct to the poor)*. Los artículos de este volumen propusieron la necesidad de construir un enfoque al desarrollo desde los grupos de base que sea anti-burocrático y no gubernamental. Para ello, debía constituirse un esquema de transferencia directa de recursos que previniera que éstos fueran desperdiciados en gastos burocráticos o políticos.<sup>67</sup>

Otras contribuciones ayudaron también a afianzar la perspectiva respecto a la participación de los beneficiarios en los programas de desarrollo. De acuerdo a Korten y Alfonso, en su libro *La burocracia y los pobres*, la participación debía ser vista como una necesidad humana básica y elemental. Solo aquellos que participan, según estos autores, reclamarían con derecho su parte en los beneficios del desarrollo y, más aun, conocerían las prioridades, ideales y valores de la comunidades en que viven. "La necesidad de la participación, dice el prologo de este libro, es una necesidad fundamental. Al satisfacerla se puede lograr que cualquier persona sea capaz de satisfacer sus demás necesidades básicas."<sup>68</sup>

Para Korten, una de la mayores limitaciones de los sistemas públicos centralizados sería su limitado alcance, su imposibilidad de provocar la necesaria acción a nivel local, su escasa capacidad para adaptarse a las condiciones locales y su tendencia a crear dependencia en los beneficiarios. La participación comunitaria, en cambio, podría ser una opción válida para resolver los problemas administrativos de programas concebidos y aplicados desde las capitales nacionales o regionales, sin el necesario insumo de la opinión de las poblaciones beneficiarias.<sup>69</sup>

---

No. 403. A Background Study for the World development report, julio 1980, pp. 188-189.

67. Ver Sheldon Annis y Peter Hakim, "What is grassroots development?" en Sheldon Annis y Peter Hakim *Direct to the poor. Grassroots development in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1988, pp. 1-2.

68. Ver David C. Korten y Felipe B. Alfonso, ed., *Bureaucracy and the poor. Closing the gap*, West Hartford, Connecticut, Kumarian Press, 1983, p. x.

69. Ver David C. Korten y Felipe B. Alfonso, ed., *Bureaucracy and the poor. Closing the gap*, West Hartford, Connecticut, Kumarian Press, 1983, p. 181.

Algunas de estas ideas fueron profundizadas en un libro de John Montgomery de 1988. En este texto, el autor sostuvo que la participación popular no siempre es necesaria sino únicamente cuando “los gobiernos desean cambiar los comportamientos públicos”.<sup>70</sup> Para Montgomery, si esta proposición era válida para temas de política interna sería, incluso, de mayor validez para temas internacionales. El compartir los procesos de toma de decisiones ayudaría a solventar las dificultades que aparecen en el proceso de aplicación de ciertas políticas en contextos diversos e, incluso, superar problemas de incompatibilidad de culturas políticas. La participación, de ese modo, podría convertirse en una herramienta muy útil para influir sobre las concepciones, pensamientos y actitudes de los beneficiarios. Los políticos y burócratas no siempre entienden a sus sociedades, de ahí que la participación podría ser un puente para unir los abismos culturales que los separan de los beneficiarios de los proyectos.<sup>71</sup>

Junto a este tema de la conexión existente entre participación y cambio de los comportamientos de los beneficiarios, a fines de los años ochenta se inició una muy importante discusión vinculando la idea de participación con el llamado empoderamiento. En un artículo de 1989, Dharam Ghai, del UNRISD, distinguió tres tipos distintos de participación. Uno que miraría a la participación solo como un mecanismo para movilizar a la gente hacia las metas de los programas de desarrollo. Esta forma de participación se articularía desde arriba y la gente solo contribuiría con materiales o mano de obra gratis. Un segundo tipo que la concebiría como un proceso de transferencia a nivel de autoridades locales de recursos y capacidad de tomar decisiones. Este tipo de participación sería casi lo mismo que descentralización. Y un tercer tipo que pensaría a la participación como un proceso de empoderamiento de los excluidos. Para este efecto, se presupondría la existencia de organizaciones que representen a los pobres y que al mismo tiempo sean democráticas, independientes y autosustentables. Una dimensión adicional del empoderamiento tendría que ver con el proceso de fortalecimiento de los pobres que, incluso, los conduzca a consolidar un contra poder en la sociedad. “El empoderamiento, según Ghai, tiene una íntima relación con una noción de desarrollo vinculada a la satisfacción de las potencialidades y capacidades humanas”. Este tipo de desarrollo participativo im-

---

70. Ver John Montgomery, *Bureaucrats and people. Grassroots participation in Third World development*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1988, p. xi.

71. Ver John Montgomery, *Bureaucrats and people. Grassroots participation in Third World development*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1988, p. xii.

plicaría que las organizaciones de base adquirieran influencia sobre el diseño, proceso y resultado de los programas de desarrollo. En esta propuesta, la palabra clave es potencial y capacidades humanas. Todo proyecto de desarrollo debería ser evaluado a la luz de su expansión.<sup>72</sup>

En general, la discusión acerca de la participación que se mantuvo entre 1960 y fines de los años ochenta presenta varios puntos de coincidencia y diferencias. Si a finales de los sesenta, el problema de la participación estaba concebido al interior de la doctrina de la modernización política, veinte años después, la discusión se ubicó en el tópico de las capacidades y potenciales humanos. Si antes la participación se relacionaba con el llamado a incluir a los grupos marginados a la sociedad nacional, a finales de los ochenta, debido a la influencia de enfoques dominados por la escuela de la escogencia pública, la participación se situó en el campo de las necesidades y demandas individuales de los mismos. Más aun, las nociones de participación transitaron de modelos de simple movilización de recursos materiales y humanos subutilizados a una nueva comprensión que la miraba como un medio para lograr el empoderamiento y cambios en las actitudes y comportamientos de los actores involucrados en los programas de desarrollo.

Los diferentes enfoques a la participación presentes en este periodo dieron al tema de los desniveles de poder en la sociedad un inmenso peso explicativo respecto a las carencias de acceso de los pobres a los servicios públicos y a otras formas de asignación de recursos gubernamentales. En consecuencia, se produjo una muy amplia discusión sobre el papel de las organizaciones voluntarias como uno de los vehículos principales de la participación y de incentivo de la descentralización. A este nivel, la literatura identificó un conjunto muy amplio de cooperativas agrícolas, gremios y organizaciones de base. Según Ghai, ningún proceso de empoderamiento efectivo de la sociedad podría ocurrir sin la participación de estos grupos, pues ellos proveerían el foro indispensable para el diálogo y la reflexión social. Adicionalmente, la membresía de los individuos a estos grupos reduciría su inseguridad y aumentaría su autoestima; transformaría la debilidad individual en fortaleza colectiva, aumentaría la eficiencia de los servicios públicos y fortificaría los fundamentos democráticos de la sociedad.<sup>73</sup>

---

72. Ver Dharam Ghai, "Participatory development: Some perspectives from the grassroots", en *Journal of Development Planning*, (19), 1989, pp. 216-218.

73. Ver Dharam Ghai, "Participatory development: Some perspectives from the grassroots", en *Journal of Development Planning*, (19), 1989, p. 229.

Las propuestas sobre la promoción de un desarrollo de abajo hacia arriba fortaleció la posición de las organizaciones voluntarias al interior de la agenda desarrollista.<sup>74</sup> Esta tendencia tuvo su inicio a principios de los años setenta cuando la ONU empezó a estrechar sus nexos con el sector no gubernamental. El artículo 71 de la Carta de la ONU otorgó a las ONG un estatus consultivo al interior de la Comisión Económica y Social mientras que otras agencias del sistema como UNICEF, UNFPA, PNUD y el Alto Comisionado para los Refugiados establecieron diversas formas de colaboración con las ONG en áreas como la recolección de fondos y la aplicación de programas puntuales. Para finales de la década, el BID inició un programa de financiamiento a proyectos de pequeña escala hacia sectores de bajos ingresos que incluyó a las ONG como las estructuras intermediarias. En la misma línea, desde 1981 el BIRF estableció mecanismos oficiales de cooperación con el sector no gubernamental. Para ello, se creó el Comité ONG-BIRF con la intención de que promoviera un diálogo permanente entre el Banco y las organizaciones voluntarias. Paralelamente, la Comunidad Económica Europea instituyó un comité de enlace con ONG, dirigido a coordinar las iniciativas de desarrollo entre el Parlamento Europeo y la red de ONG europeas, mientras de la OCDE y su Comité de Asistencia para el Desarrollo definieron como una prioridad el que la asistencia internacional fortaleciera sus lazos con las ONG de los países receptores de ayuda.<sup>75</sup>

Todos estos cambios en la política de las agencias multilaterales y bilaterales terminaron por modificar los patrones Estado-céntricos de asistencia y abrieron nuevas posibilidades de colaboración entre los gobiernos, las OAI y el sector no gubernamental, tanto internacional como nacional. Este giro en la dinámica organizacional de la AID ocurrió paralelo al fortalecimiento de la idea de que las ONG podrían asumir un papel cada vez más activo en los programas de desarrollo promoviendo el involucramiento de los beneficiarios. Este creciente papel del sector no gubernamental sería la respuesta más efectiva a los repetidos fracasos de las burocracias gubernamentales centralizadas, caracterizadas por su inflexibilidad y conservatismo. En ese sentido, las ONG presentarían una importante ventaja comparativa frente a la acción de los gobiernos en el caso de la aplicación de programas de alivio contra la pobreza,

---

74. Ver Samuel Paul y Arturo Israel, ed., *Nongovernmental organizations and the World Bank*, Washington, D.C., The World Bank, 1991, pp. 24, 31.

75. Ver Samuel Paul y Arturo Israel, ed., *Nongovernmental organizations and the World Bank*, Washington, D.C., The World Bank, 1991, pp. 31-32.

empoderando a los beneficiarios, logrando que sus organizaciones locales adquirieran un mayor peso político y permitiendo que los grupos pobres y excluidos sean tomados en cuenta en los procesos de toma de decisiones.

Adicionalmente, el debate puso énfasis en la posibilidad de que las ONG se conviertan en un mecanismo para evitar presiones políticas e impedir que los gobiernos atiendan primero las necesidades de los grupos acomodados antes que las de los pobres. De esta manera, las ONG podrían ocupar un espacio de mediación entre el gobierno y las poblaciones beneficiarias, independientes de ambos; podrían operar como una fuerza equilibradora de las relaciones de poder entre el gobierno y los grupos privilegiados con respecto a los grupos de menores ingresos y sin acceso a los servicios públicos. Finalmente, en un momento de limitaciones financieras y de mayores necesidades, las ONG podrían ofrecer una opción válida para que los pobres obtuvieran beneficios directamente y a costos menores sin caer en vicios de corrupción, dependencia y patrimonialismo.<sup>76</sup>

Esta visión optimista de la posible contribución de las ONG se derivó de la lectura hecha a la experiencia de muchas organizaciones voluntarias, especialmente latinoamericanas, que durante los años setenta trabajaron conjuntamente con los sectores más pobres de la sociedad en contra de gobiernos dictatoriales. Para varios autores, las ONG de Chile y Brasil dieron las espaldas a las dictaduras de sus países para recoger las iniciativas de las organizaciones de base. De esta manera, su trabajo contribuyó a crear un espacio para el desarrollo de proyectos sociales alternativos e independientes, pero vinculados a las iniciativas de los gobiernos.<sup>77</sup>

Otro factor que cimentó el accionar de las ONG en las nuevas propuestas de desarrollo tuvo que ver con la consolidación en las últimas décadas de un movimiento internacional de asistencia no gubernamental. Si bien ONG internacionales operaron en América Latina desde principios del siglo XX, este movimiento se fortaleció debido a la emergencia de numerosas redes de cooperación locales, nacionales e internacionales, promovidas por las mismas agencias bilaterales y multilaterales como

---

76. Ver David Korten, "Third generation NGOs strategies: A key to people-centered development", en *World Development*, Vol. 15, 1987, Supplement, pp. 146-147.

77. Ver Leilah Landim, "Non-governmental organizations in Latin America," en *World Development*, Vol. 15, Supplement, 1987, pp. 31-32.

medio más expedito para el intercambio de experiencias, conocimiento y recursos financieros entre las sociedades de los países donantes y las de los receptores de asistencia.<sup>78</sup>

En términos generales, el modelo de desarrollo participativo fue concebido con el objetivo de reestructurar las agencias estatales de modo que incluyeran la visión y demandas de los beneficiarios, organizaciones de base, ONG en las iniciativas de desarrollo. En un artículo que sintetiza la discusión, David Korten afirmó que sería la propia realidad la que habría obligado a tomar en cuenta nuevos enfoques administrativos que superen anteriores visiones centradas en la producción y el accionar de organizaciones burocráticas y centralistas. Siendo que en el pasado las prioridades del desarrollo se encontraban en el crecimiento económico y en la producción material, los enfoques administrativos utilizados se concentraron en lograr que la intervención del Estado facilitara la producción, el crecimiento y la acumulación de riqueza material. Según Korten, este estilo burocrático entró en su fase de declive en los años setenta pues probó ser ineficiente para reducir la pobreza, además de crear situaciones de dependencia para los beneficiarios. Como consecuencia, se debió reconcebir los estilos de administración de modo que den cabida a la participación, a la equidad y a nuevas prioridades encaminadas a expandir, de forma focalizada, servicios y beneficios entre los pobres. Así nacieron los enfoques de desarrollo centrados en la gente, los cuales necesariamente requirieron que los gobiernos sean menos interventores, menos costosos y más responsables de sus acciones no solo a nivel nacional sino también local.<sup>79</sup> En suma, la propuesta administrativa para el desarrollo debió transitar hacia procesos de desburocratización que reformen los modelos de gestión que dominaron durante la era industrial y abran la posibilidad de nuevas formas organizativas que se concentren en la satisfacción de las necesidades de la gente.<sup>80</sup>

---

78. Ver Anne Gordon Drabek, "Development alternatives: The challenge for NGOs. An overview of issues," in *World Development* Vol. 15 Supplement, 1987, p. xiv.

79. Ver David Korten "Strategic organization for people-centered development." en John Ickis, edit., *Beyond bureaucracy. Strategic management for social development*, Kumarian Press, 1986, pp. 234-235.

80. Ver David Korten "Strategic organization for people-centered development." en John Ickis, edit., *Beyond bureaucracy. Strategic management for social development*, Kumarian Press, 1986, p. 250.