

La descentralización: una perspectiva comparada entre América Latina y Europa

FERNANDO CARRIÓN

Director de FLACSO-Ecuador. Coordinador del Tema Central

I. LA DESCENTRALIZACIÓN COMO ÁMBITO DE CONFLICTO

La descentralización implica una readecuación de las relaciones entre el Estado y la sociedad para equilibrar los poderes dentro del Estado, tanto entre las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales (descentralización horizontal), como entre los poderes de la nación, la provincia y el municipio (descentralización vertical)¹.

La descentralización es consustancial al proceso de democratización del Estado, en tanto redefine la centralidad, es decir, el poder, dentro de la estructura estatal y, además, replantea las formas de representación y participación de la población. La descentralización es un proceso que forma parte de la reforma del Estado y de la sociedad, en tanto profundiza la democracia, mejora la gobernabilidad y auspicia el desarrollo económico. En otras palabras, la reforma del Estado debe incorporar el criterio de la **democracia territorial**, con el fin de permitir una real reforma de la articulación del Estado con la sociedad civil.

Si bien esto es así, a la hora de definir las características, las intensidades y el peso de los actores de la descentralización, ésta adquiere la cualidad de una relación que define un ámbito conflictivo de intereses. Allí se producen las confrontaciones entre descentralización y centralización, así como entre los distintos proyec-

tos de descentralización existentes. La descentralización no tiene una concepción única; por ello debe vencer al centralismo desde un proyecto contestatario que tenga una posición hegemónica, en un contexto de correlación de fuerzas específico. Esto supone la existencia de varias posiciones, respecto del tema y actores que las encarnen.

2. POSICIONES SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN

La necesidad de la reforma del Estado se ha convertido en un lugar común. No así las vías para lograrla, en tanto existe un arduo debate alrededor de ciertos temas centrales, como es el caso de la descentralización. Esto significa que la descentralización es un campo de intereses conflictivos, en el que están inscritos actores específicos, que tienen prácticas concretas que moldean, aceleran o frenan al proceso. De ahí, que sea factible comprender que se trata de un proceso altamente heterogéneo que, incluso, puede llevar a resultados perversos, no siempre deseados.

La descentralización es entendida bajo distintas formas. Mientras la **descentralización** tiene que ver con la transferencia de competencias y recursos de un nivel central de gobierno (ejemplo, un ministerio) hacia otro de distinto origen y que guarda autonomía (ejemplo, un municipio), la **desconcentración** hace referen-

cia a la delegación de competencias de una administración central (ejemplo, un ministerio) a ciertos órganos dependientes (ejemplo, una dirección del mismo). Tanto la una como la otra no deben confundirse con el **descentramiento** o con la privatización, porque, en este caso, se trata de un proceso de debilitamiento del lugar central que ocupa la política y lo público, por la vía de la privatización. Se trata, en suma, de una transferencia de la responsabilidad estatal, pública y política hacia el mercado (Carrión, 1996).

Los tres conceptos tienen que ver con la categoría centro e involucran al conjunto de la relación (centro-periferia) y no a uno de sus componentes (lo local). Si consideramos que la categoría centro está presente en los tres conceptos, veremos que los dos iniciales implican una redistribución de la centralidad dentro del propio Estado y, el tercero, por la pérdida de la centralidad en lo estatal. Si se pone peso en uno de estos tres conceptos, se define una concepción particular de reforma estatal y, si se asigna mayor relevancia a un órgano (municipalista), a un territorio (regionalista) o a un sector (salubrista), se tendrá una descentralización asimétrica.

Algunas de las motivaciones que están presentes en estos

procesos tienen contenidos distintos. Por ejemplo, la descentralización facilita la participación y representación; la desconcentración abona a la gobernabilidad y la privatización, auspicia la segmentación social. Por ello, no pueden ni deben ser vistos como si fueran lo mismo, a pesar de que puedan formar parte de un mismo proceso. Lo que sí puede ocurrir, como de hecho así sucede, es que, simultáneamente, se lleven a cabo los tres procesos. No son excluyentes, ni tampoco el uno es condi-

ción del otro. Además, estos procesos pueden desplegarse en niveles distintos al interior del Estado. Por ejemplo, pueden impulsarse por separado o simultánea a la descentralización, desconcentración y/o descentración en los niveles nacionales (Colombia o Chile), provinciales (Pichincha en Ecuador), departamentales (Cundinamarca en Colombia) o al interior de un municipio en particular (Buenos Aires).

3. LAS ANALOGÍAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN

Este corpus metodológico conviene contrastarlo con los procesos reales, para lo cual las analogías ayudan mucho. Es decir, leer otras realidades desde la propia experiencia para, a partir de ellas, extraer consideraciones generales y experiencias concretas. En este caso, se pueden señalar dos perspectivas analíticas: compararse en el tiempo para reconstruir el proceso histórico y compararse con otras realidades para conocer las particularidades de cada caso.

Una primera consideración, que salta a la vista, es que el tema se ha generalizado a lo largo del planeta y se ha legitimado políticamente. En la actualidad, la descentralización ocupa uno de los principales lugares, dentro de la agenda de discusión de América Latina, África, Asia y Europa. Pero también está presente en los organismos multi y bilaterales de crédito, así como en los gobiernos, los partidos políticos y los movimientos sociales. Es decir, está en la derecha y en la izquierda, en el país pequeño y en el grande de cualquiera de los continentes.

La generalización y legitimación de esta temática se asemeja, por ejemplo, a los conceptos de democracia, derechos humanos o desarrollo, a los que muy poca gente se los opone. Lo cual no esconde los contenidos diversos que portan. En ese sentido se trata de un concepto polisé-

mico en disputa. Esta consideración, de generalización y legitimación, lleva a dos puntos de análisis: el primero, que estaríamos viviendo, según Forero (1997), una **ola global** y, según Boisier (1997), una **megatendencia**, en tanto “se deriva del hecho de tratarse de un fenómeno empujado por cuatro poderosas fuerzas: 1) la revolución científica y tecnológica; 2) la reforma estructural del Estado; 3) la creciente demanda autonómica de la sociedad; y 4) la tendencia a la privatización de las actividades públicas.” Y, la segunda, que analizar la descentralización, sin tomar en cuenta las tendencias provenientes de la globalización, llevaría a interpretaciones erradas y limitadas. La existencia de la megatendencia de la descentralización, lleva a pensar que el proceso tendría determinaciones generales. Si esto es así, habría que plantearse, al menos, tres preguntas claves:

¿La descentralización es un proceso ineluctable? Si la pregunta se resuelve positivamente, ¿cuáles son los factores que estimulan el ingreso de un país a la descentralización y cuáles los que definen las velocidades del proceso? ¿Deberíamos pensar que todos los países, tarde o temprano, deben entrar en esta lógica? Mientras Europa empieza antes que América Latina, Ecuador —comparativamente con Colombia— ingresa tardíamente al proceso (Carrión, 1998)².

¿El proceso de descentralización es autónomo? Se podría decir que hay una autonomía relativa, en el sentido de que los países tendrían una cierta flexibilidad para ingresar a la descentralización, proveniente de los límites que surgen entre: algunas tendencias que son generales (límites estructurales) y otras provenientes de sus propias realidades. Es decir, que los países tienen pocas posibilidades de diseñar las características de sus procesos particulares.

¿Existen modelos de descentralización? La existencia de factores generales y la imposición de lógicas, por parte de los organismos internacionales, daría lugar a pensar en la existencia de modelos. Sin embargo, la revisión de los casos nos muestran una realidad totalmente distinta: el proceso en Alemania, España, Bélgica o Inglaterra son diferentes entre ellos, así como lo son en relación al de Bolivia, Colombia y Ecuador. Es decir, que la descentralización no representa una experiencia homogénea y, mucho menos, que sea deseable y posible la existencia de un modelo único.

4. LA DESCENTRALIZACIÓN EN EUROPA

Porque hay factores generales que explicitan la descentralización es importante conocer los procesos que se desarrollan en otras latitudes. En esa perspectiva, la comparación de América Latina con Europa es fundamental. Se debe empezar señalando que la descentralización europea es un proceso heterogéneo, en cuanto al origen y a las características que asume en cada país.

4.1. *El origen y el proceso en Europa*

En Europa empieza el proceso a fines de la década del cuarenta, luego de la guerra mundial, bajo la influencia de los Estados Unidos. Su triunfo militar y el hecho de contar con un modelo de Estado altamente descentralizado, influyeron en el Estado centralizado, característico de Europa de aquella época³. Desde aquel momento y de manera escalonada, todos los países han ido entrando a esta lógica, extendiéndose la descentralización por todo el continente. Sin embargo, el proceso se ha realizado con flujos y reflujos, con un nivel de heterogeneidad por países y con una velocidad característica propia a cada uno de ellos.

Inicialmente fueron los dos países más devastados por la guerra, Italia y Alemania, los que

impulsaron esta tendencia y lo hicieron bajo modalidades distintas. En Alemania, un Estado Federal, la descentralización tiende a profundizar las autonomías de los "Landers" (estados). Es decir, sobre la base de una estructura pre existente. Italia fortalece la tendencia regional de organización de su Estado unitario. Esto significa que, en los dos tipos de organización estatal (federal y unitaria) y en las dos formas de organización territorial (regional y estatal), la descentralización se produjo con un factor común: el fortalecimiento del nivel intermedio de gobierno.

Un segundo momento se produce en los años setenta y ochenta, cuando nuevos países entran en el proceso. En Francia, gracias a la victoria socialista, recibe un gran impulso el proceso, a través de los consejos regionales, departamentos (administración periférica) y de la ampliación de las competencias de los gobiernos locales.

En Inglaterra, luego de haber hecho un gran esfuerzo en las administraciones locales durante el período de la Sra. Thatcher, comienza la devolución de los poderes a Gales y Escocia y, posteriormente, al Ulster; proceso que conduce, en 1999, con la elección de los primeros parlamentos en la historia de Escocia y en Gales.

España lo hace, a raíz de la caída de la dictadura de Franco, para procesar el enfrentamiento de las "dos Españas": la centralista: católica, monárquica y capitalista, con la federal: laica, republicana y socialista (Ortega, 1998). En este caso, las circunscripciones territoriales provienen de la existencia de comunidades con identidad histórica, cultural y lingüística, que se reclaman como naciones.

Posteriormente, en la década de los noventa, en los países del Este europeo, el proceso toma

mucha fuerza, luego de la caída del Muro de Berlín. Mientras las Alemanias se reunifican, bajo la forma federal, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) pasa por una Comunidad de Estado Independientes —que prácticamente no operó— hacia una Federación Rusa, que contiene varios estados y un grupo adicional de otras 13 repúblicas independientes (Estonia, Latvia, Lituania, Bielorusia, Moldavia, entre otras). Igual suerte corre Yugoslavia, donde se forma la Federación Yugoslavia (Serbia, Kosovo y Montenegro) y quedan por fuera de ellas Macedonia, Croacia y Bosnia. En Checoslovaquia se produce una división en dos países independientes.

Como resultado de este recorrido, se puede señalar que existen países donde el proceso está consolidado, como Alemania (Landers) y Suiza (cantones), pero más como excepción que como norma. El proceso se desarrolla con gran virulencia en los países del Este europeo, como Yugoslavia, la Federación Rusa y Checoslovaquia. Procesos que no han estado exentos de luchas encarnizadas. El proceso se acelera en Inglaterra, con las autonomizaciones de Ulster, Escocia, Gales; en España, con las Comunidades Autónomas que pueden llevar más a una federación que a un federalismo, y en Bélgica, cuando se produce la federalización de comunidades y provincias.

Por otro lado, también se pueden extraer ciertas constantes generales: Dentro de la generalidad del proceso europeo, se pueden encontrar ritmos y formas que son propias a cada país. Esto significa que la descentralización se caracteriza por ser un proceso altamente dinámico y heterogéneo, aunque inscrito en factores de orden general. Es evidente que se trata de un proceso de larga duración, que tiene más de 50 años y que aún no concluye. También se trata de un

proceso abierto, por que no se sabe como concluirá. Es, de alguna manera, una propuesta con poca posibilidad de anticipación de resultados. Es decir, que se conoce cuando se origina y las características del proceso seguido, pero muy poco, respecto de como puede terminar.

4.2. *El Nivel intermedio*

El proceso de descentralización europeo le asigna mucho peso al nivel intermedio de gobierno, que se caracteriza por tener una gran diversidad de situaciones, dentro del proceso de revalorización de la función que cumple y del nivel que representa. Va, desde las concepciones tradicionales alrededor de la provincia, el departamento o el condado, hacia las nuevas, que tienen un contenido de carácter regional: el federal, sobre la base de los 11 Länder en Alemania; el de las comunidades autónomas, con 20 regiones en Italia y las 17 en España; el de áreas de planificación sin personalidad jurídica, como las 8 regiones inglesas o las 21 francesas (Borja, 1988, 76).

En parte este énfasis proviene de la necesidad de poner fin al minifundismo municipal, que tantos problemas de atomización trajo. Por eso, se percibe que un ente territorial superior al local fragmentado, surgido de la agregación de ellos, podría solventar algunos de los problemas existentes. De ahí que, en toda Europa, se perciba un proceso de reducción del número de municipios. En Inglaterra, de 2.000 se pasa a 500; en Francia se promueve la mancomunidad de sus 38.000 municipios; en Alemania, de 24.000 a 3.500; en Austria, de 4.000 a 2.300; en Suecia de 2.500 a 270. Lo mismo ocurre en Bélgica, Holanda, Suiza, Dinamarca, entre otros.

Paralelamente a este proceso de reducción de municipios, también se produce un movimiento inverso de división de los municipios gran-

des. Allí los ejemplos aleccionadores de Bolonia, Berlín, Londres, París y Rotterdam, entre otros, que, en la práctica, operan de manera descentralizada y tienen una organización tipo ciudad-estado.

Las identidades más importantes y significativas se construyen en niveles territoriales medios. En España, por razones históricas y culturales, las comunidades tienen unidad, incluso, de idioma; en Italia, serán las formas de desarrollo que crean ámbitos sociales regionales; en Alemania, la determinación de la organización política reconoce una división histórica de hecho; en Bélgica es relativamente parecido a la propuesta española. No se puede dejar de desconocer la importancia que tiene el nivel intermedio en la posibilidad de estructurar al Estado "nacional o multinacional". Es en este contexto que se puede definir, con mayor claridad, la llamada unidad nacional, porque, a partir de ella, se puede diseñar la "unidad en la diversidad".

Este proceso de descentralización, sustentado en el nivel intermedio, ha traído, justo es señalarlo, algunos problemas. Entre ellos, no se puede desconocer que la creación de nuevos organismos, sin que desaparezcan otros, ha incrementado los niveles, los órganos y las superposiciones de competencias, así como también los costos de la administración pública. La gran enseñanza que queda de estos problemas es la necesidad de reorganizar el conjunto del Estado y que, cuando se ataca un problema, por más importante y urgente que sea, si se hace desde una perspectiva unilateral, genera más conflictos que soluciones.

4.3. *El Nivel supranacional*

Hay que resaltar que, en la década del noventa, en Europa se consolida un movimiento supranacional, que lleva a la conformación de la

Unión Europea, basado en un “esquema descentralizado de subordinación autonómica”⁴. En este caso, el nivel intermedio se define por los estados nacionales, a través de una coparticipación concurrente de las potestades normativas⁵.

Este hecho, añade un nuevo nivel en la organización territorial y redefine la función de intermediación en el Estado nacional, con lo cual se introduce el contenido supranacional en la descentralización. Por esta vía la descentralización deja de ser un tema subnacional y pasa a convertirse en supranacional, porque redefine las relaciones local/nacional, nacional/global y, además, local/global.

La globalización pone a ciertos países en condiciones de localidad o de locales. Allí se aquilata el rol del Estado nacional en una doble dimensión: como poder local y como nivel intermedio, que permite que lo subnacional no quede al margen del proceso general y que lo nacional puede ser un mecanismo de integración general a la globalización. Por eso, la necesidad de reivindicar el fortalecimiento del Estado Nacional, como la única instancia que permite amortiguar los efectos diferenciadores que el proceso de globalización tiene, al operar como filtro para que sus impactos no sean más regresivos y excluyentes de lo que ya son. Es decir, que la redefinición de la relación local-nacional pasa, no por el debilitamiento de uno de los polos (el nacional), sino por el fortalecimiento de los dos polos (local y nacional), en tanto son dos caras de la misma moneda.

Por otro lado y en un ámbito superior a la relación anterior, también se percibe un cambio en la relación global-local. Mientras la globalización requiere de lugares estratégicos explícitos para poder expandirse —es decir, de localizarse—,

lo local, para sobrevivir, debe tener la posibilidad de internacionalizarse, por medio de la generación de las condiciones de competitividad que le posicionen en el concierto mundial de manera favorable⁶. En otras palabras, se requiere de la formulación de un sistema global-local, en que la relación antedicha deja de ser antagónica, pasando a ser, más bien, complementaria.

De este pequeño recorrido se pueden extraer algunas conclusiones: 1ª Los peligros de no detener a tiempo la bomba de la confrontación regional, pueden llevar a la disyuntiva de la integración (Suiza) o de la ruptura (Yugoslavia). 2ª. La concepción dinámica que tienen los Estados Europeos permite entenderlos como procesos inacabados. 3ª. El peso que se le asigna al nivel intermedio de gobierno es fundamental a la hora de definir un modelo de estado. 4ª. Que no hay modelo de descentralización porque cada país tiene que encontrar su propia vía. 5ª. Que la descentralización dejó de ser un tema local e incluso subnacional, para convertirse en una problemática supranacional.

5. LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

5.1. *Las etapas del proceso general.*

El resurgimiento de la descentralización en América Latina tiene lugar a fines de la década del setenta y principios del ochenta, en el contexto de la redemocratización que se vive en la región⁷ y se la reivindica bajo dos vías predominantes:

- De las demandas de las regiones emergentes y ricas, que tienden a integrarse a mercados regionales supranacionales, como el Cono Sur (Santa Cruz), México (Tratado de Libre Comercio) y la cuenca del Pacífico (Guayaquil) o son enclaves económicos con diná-

micas propias (Mérida con el petróleo y Medellín con la industria). En este caso, la capital y el Estado nacional representan un freno para las élites económicas locales, por lo cual reivindican, como autonomía, la reducción del tamaño del Estado (privatización), el libre comercio (apertura) y la relocalización de ciertas funciones de la capitalidad.

- De la ausencia o déficit de Estado en las localidades y regiones más deprimidas y apartadas de la capital, que ve cómo los municipios se convierten en la única referencia de poder estatal para los ciudadanos y en la única instancia, donde representarse para canalizar sus demandas hacia los niveles centrales. Los pueblos y nacionalidades indígenas reclaman autonomía en Bolivia y Ecuador, así como en Chiapas en México.

El proceso ha transcurrido por las siguientes tres etapas:

Una primera, caracterizada como la vía municipal de fortalecimiento de lo local, a partir de la transferencia de recursos, competencias y de la ampliación de su base social de sustentación a través de la participación y la representación. Este proceso desencadena una marcada **polarización** entre lo local y lo central, que produce, al menos, los siguientes efectos nocivos: a) El debilitamiento del contenido, riqueza y visión de lo nacional. b) La pérdida de importancia del nivel intermedio llámese provincia, departamento o región. La temática regional, tan importante en la década anterior, ha cedido ante el peso de lo municipal.

c) La desorganización del conjunto de la estructura estatal, con una superposición y multiplicación de entidades estatales y la ausencia de propuestas respecto de la organización y niveles

del Estado. d) La hegemonía del poder municipal en la escena local tiende a homogenizar la cotidianidad y, lo que es más grave, por los efectos heterogéneos que produce la globalización en el territorio, a difundir la autonomía de la pobreza.

En otras palabras, la vía municipalista de fortalecimiento local generó la hegemonía de un tipo de poder local sobre los otros y de éste sobre los intermedios, que tiende aceleradamente a homogeneizar la escena local y a cuestionar la visión nacional. En América Latina, los procesos más radicales de municipalización fueron el boliviano y el colombiano; en el primer caso, a través de la creación de múltiples municipios y, en el otro, mediante una propuesta institucional general.

La segunda etapa, se caracteriza por el énfasis en el nivel intermedio de gobierno, con el fin de remediar el vacío que produjo el excesivo peso en lo municipal. Algunos países se encuentran en un momento de redefinición de estas estructuras provinciales o departamentales, con miras establecer los vínculos de lo local y lo nacional. Así tenemos que, los países federales de Argentina, Brasil, México⁸ y Venezuela, se encuentran fortaleciendo el federalismo, sobre la base de sus estados. Los países unitarios, como Bolivia, Chile y Colombia, retoman el tema del gobierno intermedio. Bolivia, sobre la base de un Prefecto delegado por el Presidente y un concejo departamental elegido indirectamente por concejales municipales. En Chile, se diferencia el Gobierno Regional y el Gobierno Provincial delegados. Y en Colombia, se elige Gobernador departamental.

El nivel intermedio de gobierno tiene la cualidad de definir las relaciones entre los distintos órganos subnacionales, construir las nuevas for-

mas de articulación intraestatal, delinear un modelo de estado y potenciar la unidad del Estado nacional⁹. Con la descentralización es necesario pensar en la totalidad de su estructura y no solo en uno u otro de los órganos subnacionales. Creer que la diferencia entre la descentralización, sustentada en la provincia o el municipio, es sólo de grado o de profundidad en el proceso, es equivocado. Se piensa más radical la visión de origen municipal e, incluso, se la justifica por cuanto, al ser más próxima a la sociedad civil, se la considera más democrática, menos corrupta y más eficiente, cosa que no siempre es así.

Tercera etapa, caracterizada como de reflujo de la descentralización y donde Perú es la excepción que confirma la regla. En Venezuela, primero la reforma política y luego la crisis generalizada que vive, han puesto el tema en una segunda prioridad. En Colombia, la confrontación militar ha hecho resurgir el presidencialismo. En Ecuador, la crisis económica y su salida sobre la base de la dolarización, sumada a las fracturas étnicas y regionales, cuestionan las autonomías. En Bolivia, el cambio de gobierno y la burocratización del proceso de descentralización evidencian que aún no se trata de una política de Estado.

Perú es la excepción que confirma la regla. Después de la caída de Fujimori, que mantuvo un régimen altamente centralista y de confrontación con las autoridades locales electas, hoy se vive un resurgimiento de la cuestión territorial. Las elecciones de los presidentes regionales y de los alcaldes crean el sujeto político de la descentralización. Las regiones serán, probablemente, la instancia clave de la reforma descentralista del Estado. Pero, para que ello ocurra, los actores (políticos, económicos y sociales) deben moverse entre las demandas coyunturales y las

necesidades de un proyecto consensuado, nacido a partir de tres lógicas distintas: la coordinación interregional, definida por el APRA; el frentismo regional, impulsado desde las regiones independientes (por bloques o aisladas), o la relación directa con las regiones, planteada desde el centro nacional en los siguientes puntos: un nuevo pacto fiscal-presupuestal, la superación de la crisis de representación del sistema político, la recuperación de la capacidad del Estado para definir la agenda pública y el desarrollo territorial, que reduzca las distancias físicas y sociales.

5.2. Los regímenes políticos

En América Latina, la forma de organización estatal —unitaria o federal— parece no ser una variable que garantice la descentralización. Si se hace una evaluación rápida de cual de los dos sistemas ha sido más eficiente y democrático en el tratamiento del tema de la descentralización, se puede concluir que se trata de un falso problema.

México, país federal, es quizás uno de los países más centralizados de la región¹⁰. Y Argentina y Venezuela —países federales— tienen un significativo nivel de descentralización. Colombia, Bolivia y Chile —países unitarios— son ejemplos aleccionadores de descentralización. Brasil, país federal, mantiene y profundiza el proceso de fortalecimiento municipal. Perú, país unitario, que involucionó durante el fujimorato, luego de varios años de experiencias interesantes de descentralización, hoy parece que retoma el proceso.

En cambio, el corte democracia/dictadura si es importante. Que las dictaduras sean centralistas, no significa que las democracias no lo sean, o que no haya las excepciones de rigor. Lo que si se puede aseverar es que los procesos de redemocratización que vive la región, desde fi-

nes de los años setenta, han arrastrado tras de sí al tema de la descentralización¹¹. En definitiva, en todos los países —de una u otra manera— se viene discutiendo con fuerza este asunto, a partir del proceso de retorno al régimen constitucional, lo cual evidencia la generalización del tema en la región y la necesidad de no desvincularlo de la democratización.

5.3. *Una revisión de los casos*

Este proceso se puede percibir, a través de un conjunto de reformas legales que se vienen aplicando en cada país. Los estados de América Latina, que se plantean la descentralización, han producido reformas legales que llegaron al texto constitucional, como forma de dar salida a las propuestas. En las nuevas constituciones de Brasil (1988), Colombia (1991), Chile (1979-91), Ecuador (1979-95-98) y Perú (1979) se contempla el proceso. Sin embargo, no ha sido suficiente, por lo que han requerido de leyes secundarias que ha tratado, entre otros, los siguientes temas:

1. Uniformismo. A partir del hecho de que la realidad local es heterogénea y que es factible regularla, mediante un mismo instrumento jurídico, hay que busca vencer la legislación uniformista, reconociendo la diversidad dentro de la unidad existente —más no la exclusividad— y dejando una amplia flexibilidad de organización. El uniformismo es casi tan perjudicial como el centralismo, por lo que la mayoría de las propuestas consagran el principio de la diversidad de regímenes descentralizados.

En algunos casos se pone énfasis en ciertos órganos estatales: en Brasil, por ejemplo, se delega a los Estados la capacidad de crear municipios y regiones metropolitanas. En Venezuela, se definen nacionalmente las características municipales según criterios de población, desa-

rollo económico y localización geográfica. En Ecuador, se instaura (1992) el Régimen Especial, con la aprobación de la Ley de Distrito Metropolitano para los municipios que superen el millón de habitantes y, a partir de la Reforma Constitucional de 1998, para las zonas que tienen condiciones étnicas, naturales y demográficas particulares. Con ello se logra mayor flexibilidad para potenciar la diversidad.

2. Intermediación. En todos los países se empieza a configurar un nivel intermedio de gobierno, para desarrollar la función de intermediación, fortalecer las sociedades regionales, convertirse en ámbito de participación-representación e impedir la fragmentación municipal. En Chile se trabaja con las Intendencias; en Bolivia con Prefectos delegados; en Colombia con Gobernaciones soberanas y en los países federales con los estados. Tanto en Chile, con los gobiernos regionales como núcleo de interrelación entre la descentralización y desconcentración, como en Bolivia, con los prefectos departamentales que vinculan la delegación con la representación.

La presencia de múltiples órganos en el nivel intermedio¹² ha sido sustituida por la tendencia hacia la simplificación, sobre la base de la priorización de la entidad autónoma sobre la dependiente: las corporaciones de desarrollo regional resignan su existencia en beneficio de las gobernaciones en Colombia, de las prefecturas en Bolivia y de los estados en Venezuela. En todo caso, se percibe que es inconveniente tener más de tres niveles interrelacionados, aunque no se trata del número, sino de la lógica que tengan cada uno de ellos.

3. Competencias. Se observa un aumento de las competencias en el plano local, sea por el incremento de las demandas locales, la solicitud

de los gobiernos locales o los trasposos de los órganos centrales, de manera directa en Bolivia o progresiva como en Venezuela (tienen un nivel de coordinación interesante). Este crecimiento de competencias no tiene sentido, si el órgano correspondiente no tiene capacidad de asumirlas; mucho más si en muchos países (Brasil, Ecuador) los municipios pueden hacer lo que crean conveniente, sin estar obligados a realizar nada. El debate del momento es sobre

la modalidad y profundidad en la transferencia de competencias y del incremento correspondiente de la capacidad de gestión (recursos, organización, etc.).

La existencia de competencias concurrentes es necesaria, en la medida que permite la trans-territorialidad identitaria, que la población tenga interlocutores y que abra la participación a distintos niveles, impidiendo la pérdida del referente nacional. Se requiere que las competencias exclusivas y concurrentes estén definidas.

4. Democracia Local. Las modalidades de participación y representación política se amplían con la elección popular y directa de las autoridades unpersonales y colectivas en Colombia, Venezuela, Chile, Paraguay, Bolivia. Las ciudades de Buenos Aires (1996) y del Distrito Federal de México (1997), son las últimas ciudades en elegir democráticamente sus autoridades¹³.

Ecuador y Brasil corrieron distinta suerte porque, mientras el primero se estancó en el proceso, el segundo ha ampliado las formas de participación y representación política. Mediante la legislación sobre referéndum (Venezuela), consulta municipal, cabildo abierto, veeduría ciudadana (Colombia), defensoría del pueblo (Paraguay), se busca incrementar la pre-

sencia ciudadana. También hay nuevos causas institucionales de participación, por ejemplo, por grupos de población (mujeres, negros, discapacitados), por la prestación/producción de servicios, por sectores o ámbitos territoriales (Brasil, Colombia), por los llamados presupuestos participativos (Brasil) o a través de los planes estratégicos (Argentina, Chile). Existen novedosos mecanismos de participación, como los señalados, pero queda la sensación de que la participación indirecta (representación) es una asignatura pendiente.

5. Finanzas. Existe una marcada tendencia hacia el incremento de los recursos en los niveles locales y medios, sobre la base de mejorar la captación de los recursos locales, redefinir los ingresos propios y redistribuir los recursos de manera transparente —mediante Ley—, para resolver las inequidades regionales y municipales. El tema de la autonomía económico-financiera debería profundizarse, pero sin descartar las respectivas relaciones con las políticas macroeconómicas.

Colombia incrementó los ingresos municipales en un punto porcentual por año, respecto de los ingresos corrientes de la nación, hasta lograr, a nivel municipal, el 22%, y el 18%, a nivel departamental. Eso significa que el 40% de los ingresos fiscales estarán descentralizados. Estos recursos se destinarán a Educación, el 30%; a Salud, el 20%; a agua y saneamiento básico, el 20%; a recreación, cultura y deporte, el 5%, y el resto, de libre de inversión. Chile creó el Fondo Común Municipal, que redistribuye el 50% de los ingresos de bienes raíces y de circulación vehicular. En el Ecuador, según la Reforma Constitucional de 1995, se establece que el 15% de los ingresos netos del Estado deben ser transferidos a los organismos seccionales autónomos.

6. El Territorio. En términos territoriales, Chile definió 13 regiones con Gobiernos Regionales, personalidad jurídica y recursos propios. Tienen un Intendente, designado por el Presidente y Consejos Regionales, elegidos de manera indirecta por los Concejos Municipales. Colombia definió cuatro niveles de gobierno: departamentos, municipios, distritos especiales (Bogotá, Cartagena, Santa Martha) y territorios indígenas, y la posibilidad de constituir regiones y provincias. Los seis niveles tienen autonomía, elección, gestión, administración y recursos autónomos.

En el Perú, la Constitución de 1979 definió el desarrollo descentralizado del Estado a través de sus principios y de la necesidad de regionalizar el país. El territorio se dividió, en 1990, en 11 jurisdicciones regionales, Lima y el Callao, cada una de las cuales tenía una Asamblea Regional, que se constituía con un 40% de representantes elegidos directamente, 30% de Alcaldes Provinciales y 30 de grupos de base. El presidente Fujimori eliminó el proceso y, recién el año pasado, se retomó.

Sin duda, el cambio más importante, en términos territoriales, tiene que ver con la minifundización municipal. En la actualidad en América Latina son más de 16.000 municipios, cuando, a principios de la década, eran 13.000. En el Ecuador se desarrolla con fuerza esta tendencia, sobre todo desde principios de la década del ochenta. Con el proceso de redemocratización que vive el país, se incrementan notablemente: si, 1974, fueron 114, en la actualidad, son 2.149; esto significa que, en los últimos 25 años, nacieron casi tantos municipios como en toda su historia.

Las preguntas que quedan son evidentes. ¿Lo que estamos viviendo es parte del proceso de

pulverización de lo nacional, en beneficio de lo local? ¿Cómo asumir estas fracturas y diversidades que atraviesan la región, justo en un momento en que la globalización –antes que disolverlas– puede agudizarlas? Sin una propuesta real de descentralización, este proceso puede potenciar todos los vicios que arrastra y negar todas las virtudes que tiene.

Se debe detener el minifundismo municipal y provincial. Este proceso de fragmentación no debe llevarnos a creer que la democracia territorial proviene del hecho de que a más municipios más democracia¹⁴. Y tampoco debemos pensar que el municipio no es el único órgano de la descentralización, porque, caso contrario, no sólo se uniformiza sino que también se homogeniza, polariza y atrofia a la sociedad y al estado.

6. CONCLUSIONES

6.1. Los umbrales de la descentralización: privatización y soberanía

Si partimos de la definición de descentralización, como un proceso que busca generar equilibrio de poderes en el interior del Estado, podemos concluir que la privatización no lleva a la descentralización, sino al descentramiento¹⁵. Por esta vía se puede llegar al fin de la centralidad (es decir, del poder) estatal; o sea, del Estado mismo. Esta concepción se asienta en el llamado principio de subsidiaridad, que dice que el servicio debe ser prestado por la institución más próxima a la sociedad civil, es decir, por ella misma: la empresa privada.

Así como no se trata de acabar con la centralidad, tampoco la descentralización busca fortalecer las autonomías, al extremo de crear nuevas soberanías, que lleven al nacimiento de nuevos Estados. Con la globalización, el concepto de autonomía se redefine como componente cons-

titutivo del Estado y, por tanto, como una relación de dependencia intraestatal. La autonomía no crea soberanía, porque, si lo hace, construye un nuevo Estado, y la privatización no debe eliminar la centralidad pública porque, si lo hace, destruye al Estado. Es decir, son procesos que se producen al margen del Estado: en un caso, se trata de la formación de un nuevo Estado, por la creación de nuevas soberanías y, en el otro, de pérdida de centralidad de la instancia pública estatal, por el fortalecimiento del mercado.

6.2. Balance general: ¿fin o medio?

¿Cuál es el balance general que se puede hacer del proceso? Si nos atenemos a la idea de que la descentralización es un fin, podremos convenir que se ha caminado, significativamente, en tanto las autoridades, a nivel local, son electas popularmente y, en el nivel intermedio, sólo Bolivia mantiene un prefecto delegado. A ello debe sumarse la existencia de múltiples mecanismos de participación implantados, entre los que se destacan, a nivel nacional, consulta, referéndum y veeduría ciudadana, entre otros, y, a nivel local, cabildo abierto, presupuesto participativo y revocatoria del mandato, entre otros.

Existe en la actualidad mayor cantidad de recursos, que se administra descentralizadamente. En Colombia los municipios invierten el 22% del presupuesto nacional; en Bolivia y Venezuela, el 20% y, en Ecuador, el 15%. También, en estos últimos 15 años, se ha producido un proceso importante de transferencia de competencias en los cinco países de la región, que puede llevar a afirmar que, en la actualidad, los gobiernos locales pueden hacer todo lo que quieren, sin estar obligados a realizar nada.

Si la descentralización es un medio y no un fin, la medición de la bondad del proceso no debería dirigirse hacia la determinación del nú-

mero de competencias transferidas, la cantidad de recursos manejados en los niveles subnacionales o las modalidades de participación existentes. Debería monitorearse, respecto de la mejora de la calidad de vida de la población y de la disminución de la polarización social y económica. Esto significa que el proceso de descentralización no termina con la transferencia de competencias y recursos, sino que comienza con ellos.

6.3. Si todos estamos de acuerdo ¿porqué no camina más rápido?

¿Por qué la descentralización no camina más rápido y por qué sus efectos son poco sentidos si la región lleva más de 15 años en el proceso? ¿Cuáles son los límites que tiene la descentralización?¹⁶ ¿Cuáles son los adversarios que tiene la descentralización? La descentralización no camina más rápido porque la propia sociedad civil y los partidos políticos están centralizados, que son, en última instancia, los que toman las decisiones del cambio. Todo proceso de descentralización implica transferir competencias del nivel nacional al local y, en este proceso, también se transfiere la parte de la sociedad civil que la sustenta. En otras palabras, la transferencia de una competencia implica una descentralización de los actores que la encarnan, quienes tienen una forma de organización e interlocución centralistas, que no les conviene la descentralización.

Pero también hay una **resistencia al cambio**, que se presenta como un obstáculo cultural de las personas, los actores sociales y las instituciones para romper con los procesos inerciales en los que están inmersos. La oposición al cambio se expresa cuando, por ejemplo, los profesores denuncian que la descentralización fragmentará sus demandas y, por tanto, su organización o, cuando a nivel local, las autoridades municipales se oponen a la participación ciudadana.

El centralismo se opone a la descentralización porque sus actores principales pierden los privilegios de que gozan y justifica su actitud ante la supuesta incapacidad local para asumir competencias porque la dispersión de recursos no permite el desarrollo o por la dificultad que entraña el control de la corrupción, entre otros. El centralismo existe porque crea, para su reproducción, las bases locales que le permiten fortalecer las relaciones centro-periferia. En ese sentido, la vieja tradición municipalista sirve como mecanismo para perpetuar las elites locales, estructuradas, a su vez, sobre relaciones patronales, gamonales y caciquiles. Sobre estas bases construyeron el poder político y económico los grupos dominantes locales. De ahí que un proceso de descentralización, que redefine las relaciones de poder y diseña una nueva organización estatal, tiene resistencias en estos grupos locales vinculados –para su existencia y reproducción– con el centralismo.

6.4. *Descentralización horizontal o vertical*

En América Latina se debe señalar que hay un progresivo proceso de fortalecimiento del Presidencialismo, que conduce a una ruptura de los equilibrios de los poderes dentro de los estados, tanto a nivel horizontal como vertical. Así tenemos que hay un incremento de los poderes de los ejecutivos nacionales, locales y provinciales, en detrimento de los parlamentos nacionales, intermedios o locales, que llevan a un proceso centralista que tiende a romper los equilibrios de poderes; por encima de la perspectiva de la descentralización vertical, donde se han logrado avances importantes.

6.5. *La autonomía política como condición insuficiente*

Todos los países entran a la descentralización de manera diversa, pero todos arrancan con la búsqueda de la *autonomía política*, entendida a

partir de la elección popular de las autoridades. El proceso que se desarrolla, como efecto dominó,¹⁷ se inicia en Perú en 1981, con la elección popular de alcaldes, y sigue en 2002, con los presidentes regionales. Posteriormente, continúa en Colombia, con la elección de los alcaldes (1986) y gobernadores (1992); en Bolivia, con la de alcaldes, en 1987, y Venezuela, tanto de alcaldes como gobernadores, en 1989. Ecuador lo hace tradicionalmente, tanto de sus autoridades locales como de las provinciales¹⁸.

Sin embargo, el hecho de tener autonomía política no garantiza la descentralización, porque si no tiene competencias (autonomía administrativa) y recursos (autonomía fiscal), difícilmente puede ejercer la autoridad. La autonomía política es una condición necesaria para la descentralización (por ser la base de la autonomía), pero insuficiente. Si ello existe, puede producir dos alternativas:

- Primera: la elección de autoridades locales y/o regionales (autonomía política), sin contar con los medios autonómicos administrativos y económicos, puede ser contraproducente y regresiva, en tanto puede deslegitimar la autoridad local, la institucionalidad y el propio proceso de descentralización. Descentraliza el conflicto, pero no lo procesa, porque no tiene los medios suficientes (competencias y recursos), con lo cual la representación pierde sentido, las demandas se represan peligrosamente y se convierte en un arma de doble filo, que termina volviéndose sobre sí misma.
- Segunda: la elección de autoridades locales y regionales (autonomía política) puede convertirse en el factor desencadenante del proceso, en tanto que sirve para construir el actor institucional de la descentralización y

canalizar las demandas locales no mediante la confrontación de los paros cívicos (Venezuela) o la guerra (Colombia). Para que ocurra, deberán reivindicar los campos económicos y de competencias, con lo cual puede ser una base interesante para arrancar el proceso desde lo local (Bolivia) o las regiones (Perú).

6.6. *La ausencia de Modelo*

De la comparación de los casos, se desprende la ausencia de un modelo de descentralización, aunque haya tendencias generales compartidas. Cada país encuentra las soluciones más adecuadas a sus problemas; tan es así que la profundidad y las características de cada proceso se especifican de manera diversa según el país. Así, tenemos procesos que ponen más énfasis en el conjunto del marco institucional (Colombia),

en la parte económico-financiera (Chile) o en la participación (Bolivia). Brasil tiene un ritmo lento, pero sostenido. El Salvador piensa en un esquema de recentralización territorial para descentralizar. El Ecuador camina lentamente y con muchos tropiezos, al subordinar la propuesta a un esquema legal, técnicamente mal diseñado, que no tiene un actor social claro.

6.7. *Epilogo*

La descentralización debe ser concebida como una propuesta de confianza nacional, que atraviese todo el territorio y requiere de amplios consensos para su realización. El tema de la descentralización no corresponde al orden local sino al nacional, lo cual no se percibe ni desde los municipios ni tampoco desde el Gobierno Central. ●

NOTAS

- 1 En América Latina no ha existido una correspondencia entre los dos tipos de descentralización porque, por un lado, lo que tenemos es un proceso de fortalecimiento del presidencialismo que conduce a la re centralización y por otro a la transferencia de poderes (recursos y competencias) hacia los niveles subnacionales. En ese juego, ha primado la re centralización.
- 2 "Colombia había entrado temprano en la que sería una ola global de procesos de descentralización, en la cual se hallan inmersos en la actualidad la mayoría de los países en desarrollo". (Horero, Clemente, letal. 1997).
- 3 "Es un hecho conocido la tendencia hacia la descentralización que se ha experimentado en Europa con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, posiblemente bajo un inicio de la influencia de la cultura política de los Estados Unidos. Siendo en aquel momento el país triunfador, contaba con un modelo interno de descentralización política, con lo cual rompe uno de los tabúes europeos ligados a la cultura de la construcción de estados, según el cual, cuanto más unitario y centralizado, más poderoso sería el Estado." (Ortega, 1988, 29)
- 4 "La estructura de la Unión Europea se basa sobre un modelo descentralizado, donde se resalta la importancia del segundo nivel, que en este caso son los estados europeos, en la gestión de todos los asuntos de ejecución de las decisiones comunitarias y en una casi total coparticipación concurrente de las potestades normativas." (Ortega, 1998).
- 5 El peso del Parlamento Europeo es notable al extremo de que "un estudio reciente del Parlamento Francés reveló que alrededor del 50% de la legislación nacional se produce en el nivel comunitario". (Fran, 1999).
- 6 Según Castells y Borja (1998, p32), hoy en día la competitividad pasa más por el incremento de la productividad que por la reducción de costos y esta depende de la conectividad, la innovación tecnológica y la flexibilidad institucional.
- 7 Es interesante notar que en Europa este proceso se desarrolla desde fines de la década del sesenta y principios del setenta (CFA. Borja, 1987), lo cual significa que la oleada que vivimos nos llega con una década de retraso.
- 8 México lo hace por que la lucha opositora revaloriza los estados y por la crisis del conjunto del sistema político basado en la fusión del partido, el gobierno y el Estado.
- 9 La descentralización que tiene en cuenta al nivel intermedio "afecta a la estructura del Estado y a la naturaleza de las relaciones entre los diversos niveles de gobierno. Implica, en consecuencia, nuevas formas de articulación, a diferencia de la descentralización municipal, en la que los problemas tienen, como ya se ha visto, forma esencialmente operativa" (Fernández, 1997).

- 10 Basta señalar como ejemplo, lo que sucede en la zona sur del país, en Chiapas, o el esquema altamente presidencialista que lo caracteriza, incluso, a la hora de la sucesión presidencial o de su relación con los Estados o el Parlamento.
- 11 Lo mismo ocurre en los tres países mediterráneos europeos: Portugal, Grecia y España. "En los tres casos las nuevas Constituciones (1975 en Grecia, 1976 en Portugal, 1978 en España) incluyen entre sus objetivos básicos la descentralización del estado." (Borja, 1987)
- 12 Colombia tiene regiones, departamentos y provincias. Chile y Ecuador regiones y provincias.
- 13 Este hecho representa la culminación del ciclo de ampliación de la representación en América Latina, que se inició con la elección popular de alcaldes en Colombia (1996) y el comienzo de la participación (Carrión, 1997).
- 14 El proceso de descentralización europeo se sustentó, entre otras variables y a diferencia de América Latina, en la reducción del número de municipios. Como conclusión de esta comparación, se puede afirmar que el incrementalismo municipal —en sus varias acepciones— es un límite para la descentralización y que la rescentralización territorial actuó como condición para la descentralización administrativa y política.
- 15 "la esencia de esta nueva estrategia es quebrar el monopolio del diseño central. El problema de la administración centralizada no es tanto su relación espacial con la periferia, sino el hecho de ser un monopolio institucional" (Peterson, 1994: 125).
- 16 "Si el esfuerzo descentralizador se enfrenta a la inercia histórica y tradicional centralizadora, ¿cuáles son los factores históricos y estructurales que bloquean la descentralización?". (Rodríguez, 56, 1996)
- 17 Se podría decir que un fantasma recorre América Latina desde la década del ochenta: la descentralización.
- 18 La excepción que confirma la regla es el Ecuador, que tiene la elección de sus autoridades locales desde hace mucho tiempo, aunque se restablece en 1979 con el regreso a la democracia.

BIBLIOGRAFÍA

- Adrianzen, Alberto, **Regiones ¿Si o No?**, Ed. Grupo Propuesta, Lima, 1993.
- Aghon, Gabriel y Gerold Krause, **Descentralización fiscal en América Latina**. Ed. CEPAL-GTZ, Santiago, 1996.
- Barrios, Franz, **El Estado Triterritorial, una nueva descentralización para Bolivia**. Ed. Plural, La Paz, 2002.
- Boisier, Sergio, "Centralización y descentralización en América Latina a Medios de los 90's", en: **Revista SIAP**, No. 114, Cuenca, 1997.
- Borja, Jordi, **Descentralización y participación Ciudadana**, Ed. IEAL, Madrid, 1987.
- Borja, Jordi y Manuel Castells, **Local y Global**, Ed. Taurus, Madrid, 1998.
- Carrión, Fernando, **Gobiernos locales y descentralización**, Ed. FECS, Caracas, 1996.
- "Gobiernos locales y nuevos liderazgos en América Latina" en: **Revista Iconos 3**, Ed. FLACSO, Quito, 1997.
- "La constitución de un Estado descentralizado", en: **Descentralización territorial y su impacto en la gestión local**, Ed. ESAP, Cali, 1998.
- Carrión, Fernando y Joerg Haas, **¿Descentralizar en América Latina?** Ed. PGU-GTZ. Quito, 1995.
- Calderón, Fernando y Jordi Borja, **Descentralización y democracia, Gobiernos Locales En América Latina**. Ed. CLACSO-SU. Santiago, 1989.
- Castells, Manuel y Borja, Jordi: **Local y Global**, Ed. TAURUS, Madrid, 1998.
- Coraggio, José Luis: **La descentralización, un día después**. Buenos Aires, 1997.
- Fernández, Gustavo: **Privatización y descentralización**, Ed. ILDIS, La Paz, 1997.
- Forero, Clemente, et. al.: **Descentralización y participación ciudadana**, Ed. Tercer Mundo, Bogotá, 1977.
- Frank, Jonas: "Descentralización y relaciones intergubernamentales: experiencias europeas y lecciones para Ecuador", En: **Revista Iconos**, Ed. FLACSO, Quito, 1999.
- Franky, Pablo, 2000 *descentralización andina*. Ed. OEA-U. Javeriana. Bogotá.
- Muñoz, Francisco (comp): **Descentralización**, Ed. TRAMASOCIAL, Quito, 1999.
- Ojeda, Lautaro: **Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en Ecuador**, Ed. ABYA-AYALA, Quito, 1998.
- Ortega, Luis: "Descentralización autonómica", en: **Leviatán No. 74**, Madrid, 1998.
- Peterson, Stephen, 1994, "Experiencias comparadas en el diseño de la descentralización", en **Regionalización, descentralización y Desarrollo Regional**. Ed. RHUDO-CEAL. Santiago.
- Rivera, Roy, **Descentralización y gestión local en América latina**. Ed. FLACSO. San José, 1996.
- Rodríguez, Alfredo: "La descentralización en América Latina", **Revista FORO**, Ed. FORO, Bogotá.
- Sassen, Saskia, **La ciudad global**. Ed. EUDEBA. Buenos Aires.