

20 años

de la descentralización en Colombia: presente y futuro

RINDE

Red de iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo territorial



Memorias del Seminario
20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro.
Bogotá, Septiembre 20 y 21 de 2006.

gtz

por encargo de
Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo

IFEA

Fundación
Ferre Nacional por Colombia

ARCOMUN

UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA
SEDE BOGOTÁ

PRIC
Programa Institucional de
Asesoría a la Comunidad

Universidad
de Colombia

ADAM

USAID
U.S. Agency for International Development

Interrogatorio a la descentralización latinoamericana

Fernando Carrión
Concejal del Distrito Metropolitano de Quito

En América Latina, el proceso de descentralización se inició con el quiebre de aguas que significó el retorno a la democracia, producido a fines de la década de los setenta y principios de la de los ochenta. Esto quiere decir que su existencia tiene no menos de 25 años, que nació de la mano de la redemocratización y que, por lo tanto, éste debería ser su signo.

Sin embargo, la descentralización también fue contemporánea de dos procesos simultáneos de reforma del Estado: el uno, de carácter político, que impulsó la llamada gobernabilidad por medio del fortalecimiento del presidencialismo y por ende de una importante recenralización; el otro, de carácter económico, en el que se impusieron los ajustes, aperturas y privatizaciones, con los que se introdujeron determinantes internacionales en la definición de autonomía¹ y soberanía.²

Con ello, la descentralización quedó subsumida y atrapada en la contradicción de dos corrientes hegemónicas: la de los vientos demo-

1 Desde este momento queda claro que el concepto de autonomía es una definición de la subordinación que opera dentro de una relación específica.

2 Con los procesos de integración supranacional que se viven, empiezan a operar formas de soberanías compartidas donde se resigna parcialmente en beneficio de una superior.

cratizadores de la región y la de ópticas neoliberales. Esta tensión hizo que su concreción se alejara en el tiempo, no sólo por lo difícil de enrumbarla, sino por el descrédito en que cayó debido a esta manipulación. Por eso la privatización (descentramiento) de puertos, servicios o educación ha sido recubierta bajo el halo descentralista.

En este largo caminar quedan muchos interrogantes sobre los resultados obtenidos por la descentralización, por lo que es necesario preguntar, entre otras cosas: ¿es hoy la democracia más sólida en el continente de lo que fue hace 25 años? ¿Es mayor el desarrollo económico y más difundido a lo largo y ancho del territorio que antes? ¿Ha mejorado la calidad de vida del conjunto de la población?

Por eso, más que describir algún caso emblemático o interesante de descentralización, es pertinente reflexionar sobre el conjunto del proceso en América Latina. Para llevar acabo este análisis se abordarán diez preguntas relevantes, que permiten debatir de manera abierta la temática y, además, encontrar respuestas adecuadas a los problemas regionales.

Este decálogo de interrogantes no tiene un orden secuencial en la lógica de exposición, aunque de hecho algunas de las preguntas y sus respectivas respuestas están evidentemente relacionadas entre sí. Se trata de preguntas que se formulan una tras otra y que no se agotan en sí mismas.

¿Qué se entiende por descentralización?

Esta primera pregunta es de carácter conceptual y debe formularse, sobre todo, para entender que hay distintas ópticas y que no existe un pensamiento único sobre la misma. Es necesario partir señalando que la descentralización es un proceso complejo tendiente a distribuir la centralidad (el poder) en el marco de la búsqueda del equilibrio democrático entre los poderes (la centralidad) existentes en el interior del Estado, con la finalidad de profundizar la democracia, potenciar el desarrollo y mejorar la calidad de vida de la población.

Una definición de estas características conduce a entender la descentralización como un medio y no como un fin, esto es, que no se agota en sí misma; pero también a comprender que la descentralización no busca acabar o eliminar la centralidad estatal, es decir, el poder

que tiene el Estado, sino distribuirlo equitativa y democráticamente en su interior, para redefinir las relaciones entre el Estado y la sociedad.³

En este sentido el centro (como el poder) es una relación que se entiende exclusivamente en su interior. Si el centro es una relación y no un atributo, habría que concebirlo en el marco de su contenedor (el Estado) y de sus instituciones (puntos) en equilibrio (equidistancia).⁴ Por eso la distribución del centro tiene que darse dentro de la relación que le da sentido que es, para el caso que nos ocupa, el Estado y sus instituciones.

Cuando se distribuye la centralidad por fuera del Estado, mediante la transferencia de competencias y recursos hacia el mercado, lo que existe es descentramiento o privatización, y no descentralización. En este caso se pierde la centralidad de lo público, de lo estatal y de lo político. Siguiendo el ejemplo de la geometría, ocurre que el círculo como una superficie compuesta de puntos, en el cual está inscrito el centro, desaparece, y la circunferencia, donde se expresa la equidistancia interinstitucional, pierde el equilibrio y se desdibuja, se descentra, es decir, pierde centralidad pero no se descentraliza. De allí que la descentralización tenga que ver con el todo y no con una de sus partes.

También se desprende que su propuesta no puede dirigirse, por fuera del Estado porque es el contenedor de la relación y no puede privilegiar a uno de los órganos de éste (un punto), por más importante e ideal que sea para el proceso. De allí que la privatización no sea descentralización, tampoco que el municipio o los gobiernos locales sean las instituciones principales y, mucho menos, las únicas destinatarias de la descentralización.⁵

De la distribución y búsqueda de los equilibrios del poder se desprenden dos formas fundamentales de descentralización. Una es la denominada *descentralización horizontal*, que es la modalidad con la que se constituye el Estado moderno, fundamentada en la clásica separación de poderes (centralidades) ejecutivo, legislativo y judicial. Esta propuesta busca el equilibrio democrático del peso omnímodo que

3 De allí que, por ejemplo, la descentralización de la educación signifique la descentralización de sus actores principales: los maestros.

4 Según los postulados, por ejemplo, de la geometría euclidiana, el centro se define como el punto que se encuentra inscrito en el círculo, pero con la particularidad única de la equidistancia con todos los puntos de la circunferencia.

5 Justamente uno de los problemas que han atravesado algunos de los países de América Latina es el referente al privilegio que se le ha asignado a lo local y dentro de este escenario al municipio, en detrimento de las instancias intermedias y nacionales. Por eso, lo que ha existido como política predominante de descentralización es la vía municipalista, que genera procesos altamente asimétricos.

ejerce el príncipe en el ejercicio de su poder, a través de los contrapesos que debe ejercer institucionalmente el soberano, mediante las instituciones creadas para el efecto.

La otra forma de descentralización, entendida como *descentralización vertical*, es aquella que distribuye el poder o la centralidad entre los distintos niveles en los que está organizado el Estado, para construir los equilibrios en términos territoriales y en las distintas instancias subnacionales en las que está constituido.

En otras palabras: existe una descentralización horizontal, que se produce en el interior de cada uno de los niveles del Estado (nacional, provincial o cantonal), y una descentralización vertical, que se desarrolla en los distintos niveles subnacionales en que se organiza el Estado y que hace referencia a lo que se ha dado en llamar la *democracia territorial*.

De la relación de estas dos formas de descentralización —horizontal y vertical— surge una pregunta que vale plantearse. Si la descentralización debe corresponder a la totalidad de la relación, ¿cómo explicar que en muchos de los países de la región donde se han producido reformas constitucionales dirigidas al fortalecimiento del presidencialismo se pueda afirmar que exista un proceso de descentralización?

La descentralización, para ser tal, debe ser integral, es decir, horizontal y vertical.⁶ Por eso, con el fortalecimiento del presidencialismo y la concomitante transferencia de recursos y competencias hacia los niveles subnacionales se observa, en el mejor de los casos, una descentralización asimétrica que puede conducir, incluso, a una mayor centralización, encubierta bajo el velo descentralista. Existe entonces, una asimetría que recentraliza.

En muchos de los países de América Latina los distintos órganos legislativos han disminuido sus atribuciones frente al fortalecimiento de los ejecutivos y han visto erosionar su legitimidad frente a la población, con lo cual han perdido poder y, por tanto, centralidad. Esto que ocurre en el nivel nacional también acontece en los otros ámbitos del Estado.

6 Para ser integral tiene que incorporar las dimensiones culturales, políticas, económicas y tecnológicas. En este caso, por ejemplo, por qué no pensar en incorporar como regiones o localidades virtuales a los espacios constituidos a partir de los procesos migratorios, que van conformando lo que Beck señala como “comunidades simbólicas” configuradas en “espacios sociales transnacionales.” Beck, Ulrik. *¿Qué es la globalización?* Barcelona: Paidós. 1998. Al respecto véase la propuesta de Carrión para conformar la provincia 23 en Ecuador. Carrión, Fernando. “La provincia 23”. En *Diario Hoy*. Quito. 2006.

Hoy en día esta tendencia hacia el fortalecimiento de los ejecutivos nacionales, por la vía presidencialista, es fácilmente perceptible en los gobiernos intermedios (sean de las regiones, provincias o departamentos) y locales (municipios). El peso que ha adquirido, por ejemplo, el alcalde sobre los concejos municipales o el gobernador sobre las asambleas departamentales es altamente significativo.

Esta situación se ha convertido en una tendencia generalizada en la región y se configura a través de dos vías: la primera, desde los ámbitos nacionales, con las sucesivas propuestas de reforma constitucional, con los procesos de modernización del Estado y con el deterioro de las prácticas parlamentarias, todas ellas enmarcadas en las críticas hacia lo estatal, lo público y lo político.⁷

Y la segunda, que se desarrolla en los niveles subnacionales, acorde con los procesos señalados, que proviene, entre otros, de la formación de empresas, corporaciones o fundaciones municipales que buscan la eficiencia en la provisión de los servicios y el desarrollo de los procesos de privatización. A ellas también se suman los diseños de los planes estratégicos y los presupuestos participativos que se vienen desarrollando profusamente en nuestras localidades de América Latina, bajo los lineamientos de buscar racionalización en las acciones y participación en las decisiones.

Este conjunto de iniciativas termina por expropiar las funciones asignadas a los concejos municipales en beneficio de las juntas directivas de las empresas o de las respectivas asambleas, y por construir nuevas formas de representación, básicamente corporativas, que suplantán las de origen político o territorial. En otras palabras, las empresas municipales, los planes estratégicos y los presupuestos participativos terminan por corporativizar la representación, por crear nuevas instituciones por fuera de las instancias políticas —como los concejos o las asambleas— y por centralizar en el ejecutivo los poderes reales.

¿La descentralización es un tema local, nacional o supranacional?

Si la descentralización busca el equilibrio democrático del poder, es decir, de la centralidad, en el interior de la totalidad del Estado, ¿es la descentralización un sinónimo de localización? O formulado diferente ¿es la descentralización un tema local, nacional o supranacional?

⁷ De aquí surgen dos importantes constataciones: el presidencialismo y las privatizaciones han sido, probablemente, las dos grandes vías de contra reforma del Estado que hemos vivido estas últimas décadas en América Latina y las dos han estado, a su vez, vinculadas a la descentralización.

La descentralización es una relación que busca el equilibrio de poderes, entonces, la integralidad requiere el trato del conjunto de la relación que la define, por eso la descentralización es menos competencia de los alcaldes y, probablemente, mucho más de los presidentes de la república, quienes gobiernan la totalidad de la relación y se convierten en actores medulares de cualquier propuesta de descentralización.

Para responder estas preguntas se plantean, por lo menos, dos entradas metodológicas: una de carácter teórico y otra de contenido histórico. Respecto de la teórica, hay que entender que el concepto centro es una relación que está subsumida en la definición de la descentralización y, por tanto, tiene que ver con el todo y no con las partes del Estado. O que éstas —local, provincial o departamental— sólo tienen sentido en la medida en que se discuta el conjunto de la relación interinstitucional (el sistema): local, departamental, nacional, supranacional.

De allí nace la necesidad de definir el conjunto de la estructura de Estado y no sólo la del municipio, porque proponer la descentralización implica plantear un nuevo modelo de Estado, que debe contenerlo y definirlo. Por eso, si no existe una propuesta general de transición de un Estado centralizado —sea unitario o federal— a otro descentralizado, no tendrá sentido, por ejemplo, el fortalecimiento local, porque terminará siendo una condición aislada que no encuentra perspectivas de desarrollo o se convertirá en un “caso exitoso”.

En suma, como es cuestión del cambio del conjunto de la estructura del Estado y no de una de sus partes, por más importante que sea, se trata de un asunto nacional y no local, porque es un tema de distribución del centro, es decir, del poder, hacia los distintos niveles territoriales subnacionales, de manera equitativa y democrática. Esto supone que debe ser asumido por los poderes nacionales, intermedios y locales de manera conjunta.

Desde la perspectiva histórica de la descentralización, porque se trata de un proceso histórico, se deben plantear las condiciones con las que se llega al momento actual, que están fuertemente condicionadas por las características del proceso de globalización; por consiguiente, los Estados nacionales resultan demasiado grandes para la diversidad local y pequeños para la globalización.⁸

8 Podría decirse que los Estados nacionales son demasiado pequeños para controlar y dirigir los flujos globales de poder, riqueza y tecnología del nuevo sistema, y demasiado grandes para representar la pluralidad de intereses sociales e identidades culturales de la sociedad; por tanto pierden legitimidad a la vez como instituciones representativas y como organizaciones eficientes.

Esta afirmación lleva a definir dos elementos de la descentralización actual: por un lado, el carácter supranacional que asume, bajo la lógica global/local, donde la integración (social y territorial) se convierte en uno de sus componentes centrales, porque lo global no es externo a lo local sino su parte constitutiva, así como lo local es una determinación de existencia de lo global. Por el otro, ahora la democracia no se sustenta en el viejo principio liberal de la igualdad ante la ley, sino en el respeto a la diversidad, como cualidad equilibradora de lo diverso (género, etnia, ambiente), en la búsqueda de la equidad y no de la igualdad.

No hay entonces descentralización sin equidad e integración social y territorial, construida a partir de lo local, nacional e internacional o supranacional. La descentralización y la integración son dos caras de la misma moneda, por eso camina con más fuerza en aquellos lugares donde se han articulado los órganos supranacionales con los locales, como en la Unión Europea.

Si no se construyen importantes órganos supranacionales, tampoco se construirán órganos subnacionales fuertes, porque no existirán escenarios a los cuales articularse. Esto supone la existencia de una centralidad nacional y de unas localidades fuertes y articuladas, porque mientras más descentralizado es el Estado, es más necesario fortalecer las funciones centrales de la integración.

Asimismo, lo nacional y lo local no deben ser vistos como pares distantes y contradictorios sino, por el contrario, partes de una misma realidad en la que el uno es complemento del otro. El caso ecuatoriano es muy aleccionador al respecto, porque el fortalecimiento de lo local ha sido concebido en contraposición al debilitamiento de lo nacional, lo que conduce a una atrofia que se expresa en la implosión de lo nacional y la explosión de lo local.⁹ Por otra parte, también es importante la centralidad nacional no sólo para articular las centralidades intranacionales, sino para que opere como filtro de la globalización.

Si lo local existe en lo global es porque lo global no es externo a lo local, sino su elemento constitutivo. Lo local existe en lo global y lo global existe en lo local gracias a los lugares estratégicos en los que se proyecta. Lo local no existe por sí mismo, existe en la relación con la globalización porque afirma su existencia. De allí que el neologismo *glocal*¹⁰ sea una realidad. La descentralización no es un tema sólo local ni nacional sino supranacional, como lo confirma la Unión Europea.

9 Carrión, Fernando. *Implosión nacional y explosión local*. Mimeo. Quito. 2006.

10 Robertson, Roland. *Globalization: Social Theory and Global Culture*. Londres: Sage. 1992.

¿Cuál es el origen de la descentralización en América Latina?

La descentralización es un proceso que renace en América Latina a fines de la década de los setenta y principios de la de los ochenta, gracias al proceso de redemocratización y al impulso dado por la globalización. La descentralización está conformada por tres aspectos: uno, desde los ejecutivos nacionales; dos, con la transferencia de los servicios, y tres, hacia un destino municipal. Si ese es el contexto general de la descentralización, el origen se concreta a partir de dos caminos principales: las demandas nacidas desde las regiones y el impulso desarrollado desde los gobiernos nacionales.

Desde las regiones nace bajo dos formas de demandas por descentralización, según la condición social y económica: desde las regiones ricas o desde las pobres. Así, tenemos las demandas de regiones como Santa Cruz (Bolivia) o Guayaquil (Ecuador), que reivindican la descentralización como mecanismo para integrarse con ámbitos supranacionales, como el Mercado Común del Sur (Mercosur) o la cuenca del Pacífico. Son regiones ricas para las que la capital del país y el propio Estado significan un freno a su desarrollo, porque identifican talanqueras que les impiden integrarse a mercados más grandes, modernos y dinámicos.

Las propuestas son similares y están enmarcadas bajo una lógica general contraria al Estado central o vinculada a la necesidad de reducir su peso bajo dos formas dominantes: por un lado, la privatización o descentramiento, que no es más que el traslado de la centralidad estatal hacia el mercado; por el otro, la autonomía, como expresión de la necesidad de acumulación local de recursos.

Sin duda, son demandas legítimas que deben ser procesadas, porque cuando los Estados nacionales frenan el desarrollo de las regiones también se frenan a sí mismos. Por eso hay que lograr un esquema donde la política de descentralización, permita que las regiones ricas se conviertan en motores solidarios que jalonan el desarrollo de las regiones pobres. La solidaridad interregional no debe ser entendida exclusivamente desde la perspectiva de la redistribución de los recursos económicos, sino de la articulación de los flujos productivos y comerciales.

El otro caso, son las demandas de las regiones pobres como pueden ser las circunscripciones territoriales indígenas (CTI) de Ecuador o las organizaciones territoriales de base (OTB) en Bolivia. Estas demandas, paradójicamente, reivindican una descentralización diametralmente contraria a la de las regiones ricas: mientras éstas demandan la

ausencia del Estado (privatización y autonomías), las regiones pobres reivindican la presencia del Estado, bajo la dotación de Estado (caso pueblos indígenas),¹¹ la construcción de una mayor representación política o el impulso a las políticas públicas.

Este conjunto de demandas por la presencia del Estado se concretan, por ejemplo, con la creación de más municipios,¹² que conducen a un proceso de minifundización municipal, al fraccionamiento del territorio y a una segmentación de la sociedad. Se consigue así la presencia estatal y se eligen autoridades locales, pero esas municipalidades no tienen un aparato institucional capaz de enfrentar los problemas de la sociedad local, con lo cual el proceso de descentralización se deslegitima, las autoridades recurren al clientelismo y al caudillismo, y llevan así a una descentralización del conflicto pero no a su procesamiento.

A las dos vías de reivindicación de la descentralización desde las regiones se suman dos propuestas provenientes del Estado. La primera, la hegemónica, dentro de la lógica del ajuste estructural, la apertura, la modernización y el fortalecimiento del presidencialismo como vías para mejorar la gobernabilidad.¹³ En este caso hay un peso gravitante de los organismos internacionales de cooperación técnica y de crédito. Los pilares de la propuesta son la privatización y la descentralización fiscal, con el objetivo de equilibrar el presupuesto nacional.

Con la privatización del Estado se pretende introducir la noción de eficiencia en la gestión pública, eliminar los subsidios, mediante la transferencia de las competencias hacia el mercado (descentramiento), con lo cual el Estado se desentiende de ciertas obligaciones económicas y se logra segmentar la ciudadanía por mercados. Como contrapartida,

11 En América Latina no se han logrado construir sociedades regionales fuertes con identidades ancladas en cada uno de sus territorios. Por esta razón los únicos que podrían seguir la vía "española" de dotar de aparato estatal a sus naciones son los pueblos y nacionalidades indígenas.

12 En 1979, Ecuador tenía 114 municipios y hoy, 26 años después, son 219 municipios. La mitad de los municipios en Ecuador son jóvenes porque tienen menos de 25 años, es decir, no tienen un desarrollo institucional importante y tampoco sociedades locales consolidadas. Y la mayoría de esos municipios (78%) son pequeños y, por tanto, ilegales, porque la Ley de Régimen Municipal establece el requisito mínimo de 50.000 habitantes y 10.000 concentrados en la Cabecera Cantonal.

13 En la mayoría de los países de América Latina, la descentralización surgió en la década de los ochenta, como consecuencia de las medidas de ajuste estructural a las que se debieron someter las economías nacionales después de la crisis del endeudamiento externo y del agotamiento del modelo de Estado desarrollista. Velásquez, Fabio. "La descentralización en Colombia: en busca del bienestar y la convivencia democrática". En Carrión, Fernando. *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*. Quito: FLACSO-OEA-PA. 2003.

se impulsan políticas de desregularización con la finalidad de atraer la inversión extranjera.

La descentralización fiscal, en última instancia, busca que los gobiernos subnacionales financien sus competencias mediante la mejora de la recaudación de los recursos propios, para que no recurran a los recursos de transferencias.¹⁴ Predominan el combate a la “pereza fiscal” y la transferencia de recursos nacionales preasignados para fines específicos, para determinadas competencias y con la restricción del gasto corriente. En algunos casos, va acompañada de tímidos procesos de desconcentración de políticas sociales, cuando se sabe que dependen de las políticas macroeconómicas.

Adicionalmente existe otra lógica, que combina las dos anteriores, la transferencia de competencias desde el nivel nacional hacia los ámbitos subnacionales para que en el contexto local se privaticen los servicios de educación y salud. En esto son reveladoras las experiencias del gobierno dictatorial de Augusto Pinochet, así como también de Nicaragua, en el campo de la educación.

La segunda propuesta que nace del Estado viene de la necesidad política de buscar mayor legitimidad a lo largo del territorio nacional, así como mayor eficiencia y eficacia en las políticas públicas, profundizar la democracia y procurar el desarrollo. Es una propuesta política y económica para reestructurar la relación sociedad-Estado, con la distribución del poder desde una forma descentralizada.

En términos políticos esta propuesta busca una reforma del Estado donde la descentralización ayude a procesar el conflicto y legitime a las instituciones públicas. Los casos de Colombia y Bolivia son los más llamativos. En Colombia, desde la década de los setenta hasta mediados de los años ochenta se produjeron no menos de trescientos paros cívicos que exigían una mejor prestación de los servicios básicos, y se pronunciaban contra la profundización del conflicto militar en los territorios más apartados. En Bolivia, desde los años cincuenta han sido los movimientos cívicos regionales, los partidos políticos y la Central Obrera de Bolivia los que hacen las movilizaciones.

Si bien estos procesos de descentralización tuvieron resultados iniciales interesantes, con el paso del tiempo se llegó a un círculo vicioso: las autoridades subnacionales electas terminaron por deslegitimarse

14 Este fue el caso de la misión Bird-Weisner, que estudió las finanzas públicas de 1980 en Colombia.

dada la baja capacidad institucional y los pocos recursos económicos para cumplir las competencias.

El caso boliviano es emblemático: los organismos internacionales de cooperación y financiamiento lo convirtieron en el modelo de exportación. Sin embargo, el proyecto no fue suficiente para Bolivia y hoy se encuentra en una encrucijada porque las regiones ricas de la “media luna” reclaman una propuesta autonómica y porque desde el Ejecutivo nacional se encarna otra opción distinta, uno y otro redireccionan el proyecto.¹⁵

Las reivindicaciones desde las regiones, negando el Estado o pidiendo Estado, evidencian la existencia de propuestas diferentes según el lugar desde donde se demande. Pero también depende del proyecto que se impulse desde el centro, sea si busca una descentralización del conflicto, mayor legitimidad del Estado o solventar el déficit del presupuesto de éste.

Esto significa que hay varios proyectos de descentralización y no uno solo. Por eso, cuando se habla de descentralización hay que preguntar cuál proyecto está en juego, cuál es el hegemónico y qué actores lo encarnan. Estas preguntas son pertinentes porque la descentralización no es un tema técnico, sino eminentemente político, porque redistribuye el poder, es decir, la centralidad. Por eso en cada coyuntura se redefine el proyecto, en función a los cambios en la correlación de fuerzas, que acelera, detiene o cambia el proyecto. Se puede afirmar que se sabe cómo empieza un proyecto de descentralización, pero no cómo terminará.

¿Quién se encarga del centro en la descentralización?

Si nos preocupamos por lo local, también deberíamos hacerlo por el polo contrario: el centro. Sólo de esta manera se tendrá una visión del conjunto de las relaciones que se configuran en el contexto nacional o supranacional. Si la descentralización busca distribuir la centralidad, no acabarla, y si se trata de una relación, lo lógico es ver qué ocurre o debe ocurrir con sus pares o polos (local, global) y, mucho más, si ésta es el objeto del proceso —en el sentido de su distribución— y es el eje articulador de las partes.

¹⁵ Este hecho reafirma el carácter político de la descentralización, porque coyuntura por coyuntura se redefine y porque es un proyecto en permanente definición.

Es válida la pregunta porque generalmente nunca se plantea ¿qué se debe hacer con el centro, cómo concebirlo, qué tiene que ser y cuál debe ser su funcionalidad? La idea del centro no existe más allá de la búsqueda de su pulverización o de su “existencia” como vacío. Incluso, no hay nadie que asuma la responsabilidad de su defensa, porque inmediatamente es declarado centralista, es decir, contrario a la descentralización.

La fragmentación puede producirse por la falta de pensar en el centro y de asumir la totalidad de la relación; más aún, si toda descentralización requiere un punto a partir del cual asirse. El centro, es decir, el poder, es el lugar de la integración social y territorial, pero no bajo la supresión de las diferencias sino, por el contrario, del reconocimiento al otro (otredad).¹⁶ La descentralización y las autonomías deben llevar al diseño de otro Estado y no sólo al fortalecimiento de los gobiernos locales. No se trata de acabar con la centralidad, sino de distribuirla democráticamente en la constitución de un nuevo Estado, ni más grande ni más pequeño, sino otro. De ahí la importancia de diseñar un nuevo modelo de Estado.

Adicionalmente, hay que tener en cuenta que por razones históricas los países y los Estados nacionales en América Latina surgieron bajo formas unitarias y federales, pero con rasgos centralistas. El Estado nacional fue importante en ciertos momentos históricos, como constructor de identidades y de integración social y territorial. También la centralidad es un mecanismo redistribuidor de recursos económicos y base para el principio de la solidaridad, de otra forma las regiones ricas seguirían siendo ricas, y las pobres, siendo pobres. Para construir un nuevo modelo de Estado se requiere un centro fuerte, aunque diferente al actual, y una periferia fuerte pero también distinta.

Por otro lado, hoy en día es importante la presencia de un Estado nacional que contrarreste el lado negativo de la globalización y que se convierta en un colchón y un filtro frente a sus efectos perversos ¿Cómo enfrentar desde lo local, por ejemplo, los tratados de libre comercio, el desarrollo tecnológico en las comunicaciones, la homogeneización cultural, la necesidad de competitividad y la producción de servicios?

16 Una afirmación de este tipo debe llevar a discutir las formas de representación política en cada uno de los distritos electorales, de tal manera que tampoco sean contradictorios, porque si por la vía del hiperpresidencialismo existente se ha logrado desarrollar la llamada pugna de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, en el futuro tendremos, como ya se presagia en el caso de Bolivia, una confrontación de las regiones con los poderes nacionales.

Cuando se produce una reivindicación en contra de la centralidad, sea desde la perspectiva de la privatización o del fortalecimiento de lo local, se pierden sus nexos, virtudes y fortalezas, y se debilita al conjunto de la relación y la totalidad del poder estatal. Se trata, entonces, de la construcción de una nueva articulación de las centralidades múltiples que acoge el Estado, en la perspectiva de tener no menos o más Estado sino otro Estado. Con Estados nacionales fuertes no hay necesidad de liquidar el centro bajo el pretexto de fortalecer las localidades; bajo un Estado débil, lo local queda desprotegido frente a la globalización.

Hoy día en Ecuador se afirma la falacia que los municipios están bien, mientras que el país está mal. ¿Es posible esta afirmación? Si el país está mal, los municipios y las ciudades están mal. Si Quito y Guayaquil concentran la población pobre del Ecuador, entonces no pueden estar bien.

¿Por qué si todos estamos de acuerdo, no avanzamos?

Hay una tendencia a la generalización de la descentralización a lo largo y ancho del planeta. Está presente en Estados Unidos, en Europa, en Asia y en América Latina, lo cual conduce al fenómeno calificado como una ola global o como una mega tendencia.

Además de la generalización territorial, tenemos una legitimidad entre todos los actores, sean de derecha, centro e izquierda, del gobierno, de la oposición, de la cooperación internacional o de los organismos de crédito. Lo interesante es que la descentralización ha hecho metástasis en toda la sociedad al extremo que todos están de acuerdo. Si es así, hay dos líneas de reflexión vinculadas: algo debe estar mal para que haya semejante unanimidad y por qué no se avanza más rápido en la descentralización si existe ese consenso.

Si todos los actores están de acuerdo, puede ser que cada uno de los sujetos de la descentralización le estén asignando un contenido distinto o que se definen distintas situaciones y objetos bajo las mismas categorías. Que haya un acuerdo generalizado sobre la descentralización significa que es un concepto polisémico en disputa, porque tiene significados distintos dependiendo de quién lo postule. Ocurre igual con los conceptos de democracia, desarrollo y derechos humanos, frente a los que nadie se opone pero existen distintas ópticas. Cuando se plantea la descentralización, es necesario saber quién la plantea y qué proyecto defiende, porque no hay un solo proyecto sino varios; existe sí uno hegemónico que puede

cambiar coyunturalmente. Esto confirma que se sabe cómo empieza la descentralización pero no cómo termina.

Se trata de un concepto que define un ámbito específico del conflicto y que, según los actores, tiene distintos significados y sentidos. Hay que buscar detrás de cada propuesta las características del proyecto, los actores que lo defienden y lo impulsan, y el lugar desde donde lo formulan —región, gobierno, partido—. Las reivindicaciones de regiones como Santa Cruz o Tarija difieren de las que se plantea en Pando, Cochabamba o La Paz; pero también son diferentes las reivindicaciones del movimiento cocalero boliviano al de los empresarios cruceños. Esto significa que hay actores portadores de proyectos de descentralización específicos, y lo hacen desde sus intereses particulares.¹⁷

¿La descentralización es un medio o un fin?

La respuesta es trivial porque opera como un medio, pero la tecnocracia la presenta como si fuera un fin en sí misma. Si la descentralización es entendida como un fin, se puede concluir que se ha descentralizado la región, porque los tres pilares en los que se asienta se han cumplido.

Hay mayor autonomía política en el sentido de que todas las autoridades subnacionales son electas de manera popular. El proceso se inició a mediados de la década de los ochenta en Colombia, Bolivia y Venezuela, con la elección de alcaldes y gobernadores, y concluyó en Ciudad de México y Buenos Aires en 1997 con la elección de los respectivos jefes de gobierno. Con la culminación de este proceso se cerró el ciclo de la reivindicación por la elección de las autoridades (representación) y se abrió el de la participación social.

Existe un crecimiento de la autonomía económica gracias al proceso de descentralización fiscal que se ha llevado a cabo. Como resultado se tiene que entre el 20% y el 40% de los presupuestos nacionales se invierten en cada uno de los países a través de los gobiernos subnacionales, lo cual ha significado un incremento promedio regional no menor al 500%. Se ha producido un aumento importante de la autonomía administrativa, vía la transferencia, devolución o creación de competencias, que lleva a pensar que los municipios pueden hacer todo lo que quieran sin estar obligados a hacer nada.

17 Es muy interesante que no hay un partido político que lo haya planteado con la prioridad que el tema se merece. Probablemente esto tenga que ver con el carácter centralista que la mayoría de ellos tiene.

La mayoría de las evaluaciones sobre los procesos de descentralización en América Latina llegan a estas conclusiones optimistas que sólo muestran que hay una óptica autorreferida que conduce a entenderla como un fin. Se concluye que Latinoamérica está en un camino vigoroso hacia la descentralización y que es una tendencia lineal ascendente e irreversible.

Sin embargo, la descentralización, como se la ha definido, no se agota en sí misma, porque su fin último es mejorar la calidad de vida, potenciar la calidad de la democracia e impulsar la calidad del desarrollo; es decir, convertirse en un medio y en un instrumento. Si es así, se pueden detectar algunos problemas.

Es difícil sostener que se ha mejorado la calidad de vida de la población en la región, porque si revisamos los informes sociales de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) se observa un incremento de la pobreza y la indigencia en América Latina. Según el *Panorama social* de CEPAL,¹⁸ en América Latina se ha incrementado el número de pobres, hoy hay muchos más y más de los que se tenían a principio de los años ochenta.¹⁹ En otras palabras, la descentralización no ha reducido la pobreza ni por necesidades básicas insatisfechas, ni por generación de empleo, ni por mejora de la calidad de vida. No se puede negar que se han incrementado las desigualdades y las inequidades sociales y económicas.

Una situación preocupante es el deterioro en la calidad de la democracia. El sistema político no está constituido por partidos políticos sólidos, y esos partidos que fueron nacionales, hoy día se regionalizan y en muchos casos se localizan. Debe sumarse la desinstitucionalización, la dispersión del voto (las autoridades son elegidas por minorías²⁰) y el fraccionamiento del sistema político (múltiples organizaciones).

Por otro lado, se ha extendido la democracia plebiscitaria²¹, el interinazgo se ha convertido en el signo de los tiempos²² y no hay continuidad política. Los últimos procesos electorales muestran una preocupante

18 CEPAL. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile. 2004.

19 Se pasa de 135 millones de pobres en 1980 a 210 millones en 1999. Esto significa un incremento del 55% en 20 años.

20 Lucio Gutiérrez y Néstor Kirchner llegan a la segunda vuelta con alrededor del 20% de votos, y en las últimas elecciones de los gobiernos regionales en el Perú, la dispersión del voto fue significativa.

21 Ecuador, Venezuela, Colombia, Uruguay, Perú, entre otros, han debido recurrir a plebiscitos periódicos.

22 Bolivia, Ecuador, Brasil, Argentina, Perú, entre otros, han tenido presidentes interinos en estos últimos tiempos.

polarización de la democracia territorial en el interior de cada uno de los países: en México y Perú, entre el norte y el sur; en Bolivia, entre oriente y occidente; en Costa Rica, entre la capital y el resto del país.

El estancamiento del desarrollo económico regional es evidente, tanto que los años ochenta fueron definidos como la década perdida, cuestión que puede extenderse hacia las otras décadas. Lo que existe ahora es un Estado nacional que no construye sus referentes de intermediación política a nivel nacional, sino que el núcleo fundamental de la expresión política empieza a ser el poder local, donde hay hegemonía de ciertas fuerzas vinculadas al caciquismo y al clientelismo. Además porque la descentralización del Estado conlleva la descentralización de la sociedad. Si se descentraliza la salud, lo que se tiene es un cambio de la interlocución de sus actores, del nivel ministerial nacional al local.

¿La búsqueda de la autonomía tiene autonomía?

La respuesta a la pregunta es relevante e importante porque nos lleva al tema de las determinaciones internacionales (generalización) y al de su supuesta inevitabilidad, es decir, a conocer cuáles son los factores que estimulan el ingreso de un país a la descentralización y cuáles son los que definen la velocidad y características del proceso.

En la corriente de la inevitabilidad se asienta la cooperación internacional, técnica o de crédito, para impulsar su implantación a lo largo del planeta y, por eso, se han construido los llamados modelos de descentralización, que no son otra cosa que la copia de los casos llamados exitosos, elevados a esa condición. Allí están, por ejemplo, los casos español, colombiano o boliviano o la vía municipalista, que ha buscado generalizarse en América Latina.²³

Si la descentralización se considera un proceso ineluctable, todos los países deberían, tarde o temprano, entrar en esta lógica, con lo que tendríamos unos que entran primero y otros que entran después o unos adelantados y otros atrasados; esto es igual a lo que ocurre respecto de las reformas económicas, la modernización del Estado, la apertura o el ajuste propios del pensamiento único existente.

23 Estos modelos pierden sentido cuando vemos que la propuesta española no tiene nada que ver con la alemana y mucho menos con la italiana y belga. Y mientras en Europa se tiene una constante en el peso asignado al gobierno intermedio, la cooperación europea nos trae a América Latina el fortalecimiento de los municipios.

Por ejemplo, mientras Europa empieza antes que América Latina, Ecuador ingresa tardíamente y Colombia entra tempranamente.²⁴ Si es así, El Salvador, un país pequeño que tiene 262 municipios, ¿debería seguir en esa línea; o Costa Rica, que tiene una buena política social pero municipios débiles, o Chile con una buena política económica pero es uno de los más centralistas de América Latina?

La existencia de factores generales del proceso de globalización y la imposición de propuestas comunes por parte de los organismos internacionales dan lugar a pensar en la existencia de modelos. Sin embargo, la revisión de casos muestra una realidad totalmente distinta: el proceso en Alemania, España, Bélgica o Inglaterra son totalmente diferentes entre ellos, así como lo son los de Bolivia, Colombia y Brasil. Es decir, la descentralización no representa una experiencia homogénea, y mucho menos la existencia de un modelo único.

Respecto de la autonomía del proceso de descentralización, se podría decir que es relativa, en cuanto que los países tienen cierta flexibilidad para ingresar al proceso, proveniente de los límites que surgen entre algunas tendencias generales (límites estructurales) y otras provenientes de sus propias realidades. Los países tienen pocas posibilidades de diseñar las características de sus procesos particulares.

¿Cuáles son los umbrales de la descentralización?

Si se acepta que se sabe cómo empieza la descentralización pero no cómo termina, porque es un proceso abierto, es imprescindible preguntarse respecto de los peligros que encierran sus extremos. Se pueden plantear dos perspectivas: una enmarcada en los procesos de descentramiento, que pueden llevar al fin del Estado, porque lo niegan mediante el peso que le asignan al mercado con los procesos de privatización. La privatización de los puertos, la telefonía, el agua y los servicios conduce no a una redistribución del poder en el interior del Estado sino a una transferencia del poder y de la centralidad del Estado y lo público hacia lo empresarial, lo privado y el mercado.²⁵

24 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. Forero, Clemente *et al.* *Descentralización y participación ciudadana*. Bogotá: Tercer Mundo. 1997.

25 Un país como Chile, considerado uno de los más centralizados de la región, podría ser tomado como altamente descentralizado desde la perspectiva privatizadora.

La otra perspectiva, que tiene que ver con la extensión del concepto de autonomía hacia el de soberanía, el cual puede llevar a la creación de un nuevo Estado. De allí que la autonomía sea un concepto de dependencia y de integración dentro de una relación particular (un Estado). La autonomía es un concepto de subordinación a la relación que lo contiene, porque si se sale de ella hay el peligro que se defina otro campo de relaciones o que, llevada al límite, conduzca a la creación de nuevas soberanías y a la conformación de otros Estados.

Entonces, la descentralización tiene dos umbrales que provienen de la negación del Estado, por la vía de la privatización, o de la creación de uno nuevo, por el camino de la formación de nuevas soberanías. Paradójicamente la reivindicación por privatización y autonomía aparece en las regiones ricas como expresión de la demanda de descentralización.

Pero así como se redefine el concepto de autonomía, ocurre lo mismo con el de soberanía. Hoy esta última tiene que entenderse en un ámbito supranacional luego de ceder una parte para potenciar sus posibilidades. El caso del euro en Europa es muy claro: desaparecen las monedas nacionales por el beneficio que significa alcanzar la posibilidad de contar con un Banco Central Europeo.

¿La descentralización es un proceso lineal, irreversible y ascendente?

La descentralización es un proceso político complejo, vinculado a los actores sociales y políticos de cada coyuntura; es decir, a la correlación de fuerzas y a la construcción de una hegemonía en un momento específico. Todo proceso de descentralización se desarrolla sobre la base de varios proyectos que se impulsan de manera simultánea, al extremo que se podría afirmar que no existe un proyecto único y definitivo, sino una pluralidad.

En ese sentido, es un proceso que avanza o retrocede, acelera o se detiene, o que puede cambiar de modelo o de proyecto; por eso se debe considerar un proceso inacabado y abierto, en permanente definición. Hoy en América Latina hay algunos países que viven un reflujo,²⁶ otros que redefinen posiciones y otros que avanzan lentamente luego de un estancamiento importante (Perú).

26 Colombia por el conflicto militar y Venezuela por la importante reforma política.

Es claro que el proceso de descentralización no es técnico, tanto por el objeto sobre el cual se actúa, es decir, la centralidad o el poder, como por los actores que lo impulsan o detiene. Más, si la descentralización se entiende como un ámbito del conflicto social y político, que requiere la búsqueda permanente de consensos. Por ello, si no se procesan satisfactoriamente las demandas locales y regionales de descentralización, se puede caer en la situación de Chechenia, Ucrania o Yugoslavia. Si se tienen demandas regionales y locales justificadas, hay que satisfacerlas institucionalmente en el contexto de la estructura del Estado.

La pregunta es importante porque se da por sentado que existe una sola y hegemónica propuesta de descentralización o que existe un solo modelo de descentralización que debe replicarse y generalizarse. Esto supone que habría una sola vía de la descentralización que debería conducir a un proceso secuencial ascendente sin retorno posible. Como se ha visto, no es así y si lo fuera, no sería otra cosa que una imposición que expresa una centralidad asimétrica peligrosa.

También queda la posibilidad o la necesidad de repensar no en un solo proyecto, sino en varios, simultáneos, y que operen articuladamente, de tal manera que sea posible la construcción de una descentralización híbrida que asuma la diversidad en su entera dimensión.

¿Hay un día después de la descentralización?

Teniendo en cuenta que la descentralización es un proceso histórico, es pertinente plantearse la pregunta: ¿cuándo concluye el proceso?, o ¿qué es lo que viene después?, si es que hay ese día, más aún, si se supone que se trata de un proceso que debería tener un final o que debería concluir en algún momento. Eso implica tener claro un proyecto que anticipe los resultados, aunque la experiencia muestra que existe un futuro incierto por ser un proceso abierto.

Por otro lado, es importante preguntarse en qué momento se encuentra el proceso para saber cuánto y qué falta para concluirlo. Se empezó con formas declarativas contenidas en las constituciones de la época, luego una óptica municipalista que polarizó la centralidad, continuó con un tímido proceso de fortalecimiento del nivel intermedio y hoy parece que está en un momento de reflujó.

Hay que afirmar que la vía hegemónica ha sido la municipalista, que ha traído problemas de polarización, debilitamiento de lo nacional, pérdida de peso del nivel intermedio y desorganización del

Estado. En la actualidad se tiene una tendencia de reflujo importante, por ejemplo: en Venezuela hay una reforma política de corte presidencialista, en Colombia el peso que tiene el conflicto militar ha conducido a posiciones centralistas, en Chile la crisis asiática y el peso del modelo macroeconómico redefinieron la propuesta y en México el tratado de libre comercio lo llevó por otros causes. Hay un cambio de velocidades en Perú con la elección de presidentes regionales, el debate de las macrorregiones y el peso de lo municipal. En Centroamérica por su parte hay un discurso de cambio.

De todas maneras, si el reflujo se consolida como tendencia o si el proceso se estanca, se tendrá una conflictividad en crecimiento y un aumento de las asimetrías regionales, que pueden desembocar en problemas que desbordan la institucionalidad democrática. Las reivindicaciones de las ciudades de Santa Cruz en Bolivia o Guayaquil en Ecuador, así como las regiones del sur del Brasil o del Norte mexicano, se pueden convertir en bombas de tiempo.

Con el reflujo de la descentralización que se vive en la actualidad, el día después se distancia. Si esto es así, terminará siendo un simple enunciado de una utopía. Y, lo más grave, llegará el momento en que el proceso sea exigido por fuera del sistema con un grado de fuerza que puede ser inusitado.