

# La descentralización y sus perspectivas

---

Yubirí Aragort Solórzano

Geógrafo Ph.D. Centro de Investigaciones de la Vivienda (CINVIV).

Universidad de Los Andes. Facultad de Arquitectura y Arte. Mérida-Venezuela

## Resumen

En este artículo se describen los diferentes puntos de vista sobre la descentralización. Esto nos permite acceder al contexto de las reformas de Estado a las que está vinculada y destacar los cambios operados en las mismas. Lo más importante para nosotros en este punto es el examen del discurso sobre descentralización, su carga ideológica y su relación con la noción de poder. Este discurso, está relacionado con la “mirada occidentalizada” de descentralización. Por ésta observación, un aspecto que nos ha parecido importante apuntar es, ¿cómo es la mirada de la descentralización desde América Latina?

**PALABRAS CLAVE:** Descentralización, perspectivas, América Latina, Reforma del Estado.

## Abstract

This essay is about a description of the different viewpoints on decentralization. This allows us to situate decentralization in the changing context of state reform. Most important at this point is an examination of the discourse on decentralization, its ideological burden and its relationship to the idea of power. Clearly this discourse is related to the “western point of view” of decentralization; as a consequence of this, one aspect that is highlighted is the importance of outlining what the view of decentralization is from Latin America.

**KEY WORDS:** Decentralization, Point of view, Latin America, State.

## Introducción

La revisión de la literatura sobre descentralización muestra las dificultades en determinar los límites del concepto de descentralización. Algunos dicen que ésta incluye discusiones sobre las teorías del Estado (Smith, 1985). Otros la definen en relación a la participación popular y la democracia local (Borja, 1987). La descentralización es también política, poder y espacio (Slater, 1989). Sin lugar a dudas que todos éstos aspectos tienen que ver también con la descentralización y el proceso de democratización que atraviesan los países de América Latina. Como se puede notar, parece prevalecer la idea de Przeworski (1997) de que la descentralización es un tópico complejo y controversial.

Castells argumenta que el nuevo rol del Estado mínimo está representado por las políticas de descentralización. Él plantea que con la descentralización económica el Estado restaura la legitimidad y al mismo tiempo refuerza las tendencias centrífugas dándole a los ciudadanos más cercanía al gobierno. Pero también dice, que al mismo tiempo incrementa la distancia de los ciudadanos al Estado (mínimo) centralizado. Sugiere que esto ocurre por la reducción de su rol en la economía y en la sociedad, por la privatización de empresas y servicios públicos, los impuestos y la reducción del gasto en bienestar social (Castells, 1997:243).

Por otra parte, Giddens (2000) apunta que la descentralización aparece como “el signo de los nuevos tiempos globales”, no obstante, el Estado-nación permanece todavía, como el más importante agente de la escena internacional (Giddens, 2000:122). De manera que, el proceso de democratización que trae aparejado las reformas de Estado está vinculado por una parte, a la globalización económica, la corporativización de firmas, la transnacionalización de capital y el avance de la tecnología y por otra parte, a la descentralización territorial del poder. La distribución espacial del poder a lo interno del espacio nacional va dirigida a fortalecer la institucionalidad democrática y también las formas locales de participación.

Es precisamente en éste contexto de ideas en donde queremos poner la discusión sobre descentralización. Samoff (1990) afirma que para unos autores, el problema principal, al abordar la descentralización política, refiere a si ella otorga o proporciona una mayor efectividad en la transferencia de las decisiones de poder hacia los grupos u organizaciones de

base, que no estaban representados en el gobierno. Mientras para otros, es primordialmente, una desconcentración administrativa, como un medio para mejorar la actuación de los gobiernos y llevar a cabo los programas de desarrollo. Aunque él dice, que ni la centralización ni la descentralización benefician necesariamente a los grupos desaventajados (Samoff, 1990:521).

Schönwälder (1997) recoge las tendencias teóricas sobre la descentralización en una doble vía: a una le llama enfoque político y al otro enfoque pragmático. Él dice por ejemplo, que Smith define la descentralización como política, desde que ella concierne a la distribución de poder y afecta de ese modo el poder relativo de los diferentes grupos y clases sociales. En esta misma dirección estarían los enfoques sobre la descentralización sostenido por Boisier (1987,1991), Castells (1988) y Borja (1988, 1999). Ellos ponen lo político como un aspecto importante de su análisis. Principalmente ellos piensan que la descentralización es un vehículo de la reforma política para democratizar el aparato de Estado que es el principal obstáculo para lograr la total democratización.

De igual manera, consideran que la descentralización del aparato del Estado abre nuevos canales de participación popular al interior de la política del sistema. Esta apertura viene a representar una vía del potencial de democratización para los movimientos sociales que operan a nivel local y regional. Además, éstos pueden ser integrados dentro de ella. La descentralización puede ser tomada no sólo como un camino para encontrar mayor igualdad entre las regiones, sino también para lograr una mayor participación en el poder de las hasta ahora excluidas masas populares.

En contraste, Schönwälder señala que el enfoque pragmático de Rondinelli (1983, 1989, 1990), Cheema (1983, 1989) y Wilson (1987) enfatiza principalmente el aspecto técnico y económico de la descentralización. Ellos plantean como la descentralización contribuye al desarrollo de lo local y lo regional y más específicamente, como la descentralización puede mejorar el suministro y mantenimiento de los servicios públicos y la infraestructura en los países subdesarrollados. Esencialmente, la descentralización es vista en este enfoque como un instrumento de política que puede ser usado por el Estado, con frecuencia auxiliado en este esfuerzo por las organizaciones internacionales.

La relación entre la descentralización y la participación popular es vista por el enfoque pragmático a través de la participación de la sociedad civil en el gobierno local. La participación popular es determinante para que la descentralización alcance sus fines y la participación de las organizaciones voluntarias locales necesarias para que los programas sean exitosos. De cualquier manera, el papel de la descentralización es, en gran parte, instrumental. Un instrumento que facilita la planificación y ejecución de proyectos desde abajo. Esencialmente, significa que ella es propuesta como un meta-enfoque, en el sentido de un modelo universal, que puede ser usado en el diseño e implementación de la descentralización con independencia del contexto político, social y económico. Esto significa que la participación política puede ser fácilmente limitada y controlada (Schönwälder, 1997:757-759).

Manor (1995) de igual manera que Schönwälder considera dos tendencias, pero él las llamará descentralización por desconcentración y control fiscal y descentralización como devolución.

La primera tendencia está relacionada con la eficiencia y con los procesos de políticas inductivas de dispersión o dilución de las decisiones administrativas de arriba a abajo, la evaluación y discusión de sus cambios en términos de áreas óptimas, eficiencia administrativa y ejecución gerencial. Manor critica que esta tendencia no toma en consideración la acción de las fuerzas políticas que participan en los sistemas regionales y locales de gobiernos para evaluar los resultados.

Además, señala que si la desconcentración y el control fiscal son elegidos democráticamente tendrá efectos sobre la gobernabilidad, en caso contrario, puede ser usado para penetrar y controlar los niveles más bajos de decisión y la sociedad civil. Esto significa, que la descentralización encierra también, una fuerte carga política y de control sobre los niveles inferiores de dirección y sobre la sociedad civil. La descentralización no sólo facilita la implementación de cambios en las relaciones intergubernamentales, sino que puede también provocar reacciones en contra de los procesos que promueven la centralización o favorecer la profundización de éstos mismos procesos de descentralización.

La segunda tendencia es la descentralización como devolución que él considera es casi aceptada como una descentralización democrática, en el sentido de una descentralización política total. Ella está relacionada con la

transferencia de recursos, tareas y poderes de decisión a los niveles más bajos de autoridad, cuando éstos son elegidos de forma democrática y totalmente independientes del poder central. Es un proceso de reacción que puede estimular los incrementos en las elecciones o determinar la participación política, así como mejorar considerablemente la responsabilidad de las instituciones del gobierno.

Esta descentralización política total puede incrementar la velocidad de respuesta, de los funcionarios a los niveles más bajos al no necesitar obtener la aprobación de los niveles superiores y en caso de ser requerida una aprobación esta tiende a llegar más rápidamente. La cantidad y la calidad de respuesta, usualmente referida a proyectos de desarrollo a gran escala también aumenta parcialmente, porque la descentralización tiende fuertemente a producir un cambio de recursos de proyectos a pequeña escala a proyectos de iniciativas a nivel micro (Manor, 1995:82).

Siguiendo este curso de ideas, podemos apuntar que la descentralización admite por lo menos dos interpretaciones vinculadas al contexto de las relaciones de poder. La política podría justificar su implementación desde un punto de vista puramente instrumental, mientras lo político podría apelar a la instrumentalidad política que ella potencialmente engendra (Slater, 1989:501). Ambos puntos revisten capital importancia en el marco de estas ideas, porque contribuirán a conocer que se piensa, cuáles son sus interconexiones y críticas, y cuáles son los caminos que indican las opiniones y tendencias en los países No Occidentales. Además ayuda a precisar algunas interconexiones conceptuales claves para el estudio en curso. La sugerencia proviene de la propuesta de Slater acerca de la urgente necesidad de interrogarse sobre "la etnocéntrica formulación occidentalizada de régimen de verdad y poder" y su propuesta de construir un horizonte temático que de la suficiente autonomía al No Occidente. Lo que se discute aquí, se presta para introducir elementos alrededor de esta temática (Slater, 1998:2).

Seguidamente mostraremos el contexto de la reforma que se ha implementado en América Latina. Por reforma entendemos los programas de política instituidos en el proceso de ajuste a los cambios en la economía global. La responsabilidad de garantizar que este proceso de ajuste denominado Consenso de Washington se cumpliera en la región ha sido asumido por el FMI, BM y el BID (Petras-Velmeyer, 1995:168). La

importancia que tiene este punto viene dada por su estrecha relación con las emergentes democracias en el mundo No Occidental. Schuurman (1997) señala que la transición a la democracia en el Tercer Mundo puede ser atribuida tanto al incremento de la pérdida de legitimidad de regimenes no democráticos, como a las presiones externas por la introducción de programas de ajuste estructural conectados con la creación de ambientes de estabilidad política para las inversiones de capital (Schuurman, 1997:160). Por su parte, Sonntag (1999) observa que estos cambios y transformaciones en la economía global muestran dos elementos: uno, que la armazón socio-institucional es cada día más incapaz de resolver los dilemas que el sistema produce, pese a todas las políticas de ajuste estructural y políticas sociales compensatorias y dos, que se están abriendo caminos para ir construyendo o creando un nuevo sistema social (Sonntag, 1999:23).

## Contexto de la descentralización

Stephen Gill señala como un hecho cada vez más evidente, el fortalecimiento de lo global en los países del Tercer Mundo. Aún cuando considera que la vida política y social continúa siendo primordialmente nacional y local. Ellos constituyen los espacios donde, precisamente, se desarrollan la mayoría de las actividades políticas y económicas (Gill, 1996:210). La reforma, implementada en América Latina ha puesto su énfasis en los espacios locales. El papel asignado al Estado sigue siendo importante para definir la inserción del país, tanto en los bloques regionales como en la economía mundial.

La reforma viene promoviendo reducir las funciones del Estado para minimizar su incidencia en la economía y además, promoviendo la descentralización administrativa y política. No obstante, a partir de la Cumbre de las Américas en Santiago como se observará después, se busca también estimular la presencia de gobiernos centrales fuertes. Kent Eaton (2001) señala, por ejemplo, la presencia de un proceso de re-centralización del Estado en América Latina (Kent Eaton, 2001:105). Este proceso parece estar conectado, últimamente, con el aumento de la responsabilidad de los gobiernos locales antes las entidades de financiamiento.

Por otra parte, la reforma tiene que ver también con la especificidad de las relaciones sociales de los espacios nacionales y sus efectos de poder. Las políticas compensatorias reflejan en cierto sentido una respuesta a la inestabilidad política y social en el continente. El proceso de democratización está asentado, de un lado, sobre la profundización de la desigualdad social y desigual distribución de la riqueza y de otro lado, está marcado por la desintegración social y la reivindicación de identidades. Nosotros entendemos que todos estos asuntos constituyen el campo de diferencias de las relaciones sociales y en consecuencia, no es posible su separación.

Para entrar en el tema, en total se han acordado por las instituciones multilaterales y los Presidentes de América. El Consenso de Washington y las cumbres de Las Américas en Santiago de Chile en 1998 y más recientemente, La Cumbre de Monterrey-México en 2002. No obstante, en relación con lo que interesa destacar aquí, el Consenso muestra una marcada diferencia, respecto a la Cumbres. A partir de la Cumbre de Santiago el aspecto que sobresale es el tema de la pobreza. Se podría pensar que el viraje del Consenso trata no solamente de crear las condiciones para recomponer el poder de la política, sino también para evitar o controlar las resistencias. Según Petras y Veltmeyer en el contexto de América Latina la implementación del Consenso de Washington, además de acrecentar el deterioro de las condiciones de existencia, ha incrementado las potencialidades de asociación, cooperación y movilización de las redes de poder (Petras-Veltmeyer, 1995:174-178).

Mientras el Consenso de Washington hacía más énfasis en los problemas económicos, en las otras dos Cumbres, la de Santiago y Monterrey, “se confunde” el contenido económico con el contenido social. Estos últimos acuerdos acentúan que la “movilización de recursos financieros es el primer paso para el desarrollo, sin embargo, la meta es erradicar la pobreza”. En este sentido, la Cumbre de Santiago introduce la propuesta del capital social. Al parecer es la inclusión de éste elemento lo que viene a otorgarle un carácter de reforma social a las futuras reformas. El capital social constituido en un nuevo elemento del debate de las reformas económicas, busca resaltar los valores sociales y promover la cooperación a nivel de la sociedad civil. Como veremos más adelante, esto también está relacionado con el tema de la descentralización.

Además del crecimiento económico surge la necesidad de lograr desarrollo social, mejorar la equidad, fortalecer la democracia, y preservar los equilibrios medio ambientales. El Consenso de los Presidentes de América en Santiago (1998), reflejó este orden de preocupaciones, incluyendo en su plan de acción, puntos que exceden los abordajes convencionales como, entre otros: el énfasis en la promoción de la educación, la preservación y profundización de la democracia, la justicia y los derechos humanos, la lucha contra la pobreza y la discriminación, el fortalecimiento de los mercados financieros, y la cooperación regional en asuntos ambientales (Kliksberg, 1999:5).

Retomando el hilo de la exposición, si miramos al lado del Consenso de Washington vemos que, en términos generales, las políticas recomendadas por ella estaban vinculada a la liberalización financiera y comercial de los mercados nacionales y su inserción en una economía globalizada. Se buscaba con tales decisiones crear un crecimiento económico sostenido sobre una democracia formalmente intermediada, a fin de superar los problemas más importantes de la región. No obstante, fue imposible generar las condiciones de desarrollo sostenible deseadas y la desigualdad aumentó significativamente (Fleury, b-1999:2). Al respecto, Chomsky refiere que el Consenso de Washington es como esas políticas que tienden a hacer lo opuesto de lo que ellas plantean, arruinan las economías nacionales a través del uso de programas de ajuste estructural estrictos, en vez de solventar sus problemas. El resultado de esos ajustes ha sido el empobrecimiento de cientos de millones de personas en los países subdesarrollados<sup>1</sup> (Fox, 2001: 42-58).

Una de las constataciones derivada de la aplicación de este Consenso es que la existencia de crecimiento económico no necesariamente conduce a resolver el problema de la desigualdad. Por el contrario, la búsqueda de mayores tasas de retorno a la inversión y la expansión de los mercados pareciera que profundiza estas diferencias en contextos como el de América Latina. La adopción de las propuesta de liberalización, estabilización y privatización no han provocado mejorías en el desarrollo social y quizás esto, haya incidido en la revalorización de aspectos no incluidos en el pensamiento económico convencional. La problemática en el continente parece mucho más complicada y solicita el concurso de dimensiones que no tengan una procedencia de índole exclusivamente económicas.

El fracaso del Consenso de Washington promueve, ante los organismos internacionales, la urgencia de la Cumbre de Las Américas de Santiago y la ampliación de la agenda hacia el logro de mejoras en la equidad, fortalecimiento de la democracia y preservación de los equilibrios ambientales. Un objetivo importante y deseable del desarrollo es elevar el Producto Bruto, pero sólo como un medio al servicio de fines mayores como la salud, la nutrición, la educación, la libertad y los valores. Según Amartya Sen (1998) esto ha contribuido a suavizar y humanizar la concepción del desarrollo y organizaciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) consideran al capital social como una expresión del desarrollo o atraso. El desarrollo tiene que ver con la ampliación de oportunidades reales de los ciudadanos y el desenvolvimiento de sus potencialidades (Sen, 1998: 600-601).

El énfasis se ha asignado en particular al desarrollo de la destreza y la capacidad productiva de toda la población. Por una parte, ellas permiten estimular la productividad, elevar el crecimiento económico y contribuir a controlar razonablemente el cambio demográfico. Por otra parte, tiene una connotación prácticas en el terreno de las políticas del Estado, toda vez que afecta el ámbito de las libertades humanas, el bienestar social y la calidad de vida (Sen, 2001: 600-601). Otro aspecto de estas reformas es que las instituciones deben ser incorporadas al análisis de las realidades económicas y al diseño de políticas. Según el Banco Mundial se deben tomar en cuenta las instituciones y el conjunto de sus reglas formales. Las variables de orden político e institucionales tienen un alto peso en la realidad e inciden fuertemente en la conformación de escenarios no previstos. También se deben considerar las instituciones informales, como la ética, la confianza, los preceptos religiosos y otros códigos (Klikberg, 1999:5-6).

En relación a esto último, se suma el re examen de la vinculación entre el capital social y la cultura. El desconocimiento de las potencialidades de los individuos inutiliza capacidades aplicables al desarrollo y se desatan poderosas resistencias. Por el contrario, su reconocimiento puede generar círculos virtuosos con otras dimensiones del desarrollo. El enfoque acentúa, fundamentalmente, el grado de confianza existente entre los actores sociales, como un ahorrador de conflicto potenciales. Las normas de comportamiento cívico practicadas que contribuyen al bienestar general

(pago de impuestos, cuidado de espacios públicos). También, el nivel de asociación que caracteriza la comunidad que puede contribuir a conformar y estimular el desarrollo de cooperativas u otras concertaciones y redes (Kliksberg, 1999:7-10).

Para Rabotnikof (2001) el concepto de capital social aparece en el contexto de las estrategias de desarrollo auto sostenible y alude a la dimensión institucional y cultural. Explícitamente refiere a la manera como los actores económicos interactúan y se organizan para generar desarrollo y crecimiento. Sin embargo, en la literatura politológica y sociológica también está vinculado al conjunto de normas, organizaciones y redes mediante el cual los individuos acceden al poder y a los recursos (Rabotnikof, 2001:110). Esta observación de Rabotnikof conecta el diagrama de espacialidad de poder movilizador de recursos<sup>3</sup>, con la noción de capital social. El poder movilizador, como una elaboración más acabada de vocabulario de poder de dominación encaja mejor, en las actuales circunstancias, con la propuesta de gobierno post-autoritario o “buen gobierno”, que para ser legítimo tienen que ser eficiente.

Según Slater (1998) éste tipo de despliegue de la estrategia neoliberal de ajuste estructural del Estado mínimo y buen gobierno constituye una trasgresión a la soberanía económica y financiera, así como también la inducción externa de nuevas racionalidades y tecnologías de gobierno. Este tipo de acondicionamiento trata de reafirmar la perspectiva neoliberal, de manera que sea posible y sostenible dominar a distancia tanto espacial como institucionalmente. Al mismo tiempo que margina otros posibles enfoques alternativos que dan una gran importancia al Estado en el desarrollo económico (Slater, 1998: 5).

Algo de esto podemos verlo en la reciente Cumbre de las Américas de Monterrey donde se “demanda de los países pobres *mayor transparencia y responsabilidad* a cambio de recursos para el desarrollo”. Se propone financiar “la lucha contra la pobreza mediante un mayor comercio internacional, incremento en la ayuda financiera por parte del primer mundo, alivio en los servicios de la deuda externa y combate a la corrupción”. Y “las duras críticas destaca que el documento no fija compromisos claros, no refleja las necesidades de los países pobres, no convence por completo a algunos de los ricos y no merece la confianza de las organizaciones civiles (El Nacional, 26-3-2002).

Otro camino para ilustrar la sutil carga ideológica y política de estos enfoques podría ser, la comparación entre las publicaciones de los programas conjuntos de evaluación de la descentralización en América Latina y las ideas que ahora promueve la socialdemocracia en Europa sobre igualdad. En éstos programas cuando se pretende llamar la atención acerca de la situación de pobreza, se habla de exclusión. El Banco Mundial define la exclusión como un proceso por el cual los individuos o grupos quedan total o parcialmente fuera de la participación económica, social o política en la sociedad. Los individuos deben alcanzar un conjunto de atributos que limitan la posibilidad de inserción en el mercado (baja escolaridad y habilidades profesionales, etc.) o que le den acceso a ciertos derechos civiles, políticos o sociales. En ambos casos la exclusión remite a la búsqueda de una condición individual y queda identificada con la posesión o carencia de algo y en consecuencia, también con las capacidades para lograrlo (Fleury, 1998:7-8).

Según Walzer citado por Giddens, el conflicto político y la competencia de liderazgo siempre hacen el poder desigual y los negocios siempre hacen la economía desigual. El propio Giddens señala, que la modernización de la socialdemocracia ha encontrado un enfoque para reconciliar igualdad, pluralismo y diversidad de estilos de vida, al reconocer la diferencia entre libertad e igualdad del liberalismo clásico como reales. Este lineamiento conceptual acerca la noción de capital social a una ética liberal: La competencia económica es deseable, pero sobre bases éticas. Y también lo aproxima a una noción de poder: los gobiernos no deben ayudar a sus ciudadanos en alimentos, casas, ropas, sino que deben asegurar las condiciones para que los ciudadanos puedan ganar por su propio esfuerzo todo lo que es necesario para una completa eficiencia civil. La relación de lo público y lo privado tiene que estar en equilibrio (Giddens, 2000:85).

La noción de capital social colocaría el acento sobre la igualdad de oportunidades, especialmente en el área de la educación. La educación es el principal instrumento para cultivar iniciativas y responsabilidades. Giddens refiere a los conceptos de Amartya Sen sobre las capacidades sociales, como apropiados puntos de partidas para profundizar en esta ética. Igualdad y desigualdad no refieren justamente a la disponibilidad de bienes sociales y materiales, el individuo debe tener la capacidad para hacer efectivo su uso. Esto significa que las políticas diseñadas para pro-

mover la igualdad estarían focalizadas sobre la capacidad de logro y sobre la capacidad de fracaso de cada individuo (Giddens, 2000: 85-89).

De tal manera que en el desarrollo de la composición de las políticas que atan las reformas y la descentralización, hemos podido ver:

**Primero:** que las reformas son presentadas para su justificación procedimental como un “gran paquete” de medidas universales, mientras los sujetos del proceso de descentralización están sometidos a diferentes situaciones en cada país y el énfasis cambia de acuerdo al lugar y las circunstancias.

**Segundo:** que en la base de estos programas está la noción de poder, en términos, no solamente de la relación de dominio de uno sobre la voluntad otro, sino también el poder como recurso que reside en el individuo.

**Tercero:** que en la base de estas reformas está la formulación teórica de la igualdad liberal y la noción de capital social. Respecto a ésta ética, Bobbio señala que no tiene nada que ver con el igualitarismo democrático que se extiende hasta perseguir el ideal de cierta equiparación económica, ajena a la tradición del pensamiento liberal. La democracia liberal ha llegado a aceptar, además de la igualdad jurídica, la igualdad de oportunidades, que presupone la igualación de los puntos de partida, pero no de los puntos de llegada” (Bobbio, 1997:45).

**Cuarto:** que las reformas están inscritas en una propuesta de espacialidad de poder y conocimiento. Stren citado por Souza señala, por ejemplo, que el diseño teórico analítico de la reforma procede sobre un doble dominio internacional-local y bajo el slogan “pensar globalmente y actuar localmente” (Souza, 1996:534). La inserción en los mercados regionales y supranacionales y la descentralización se han constituido en los puntos medulares del diseño de estas políticas. Estos son dos aspectos muy bien amarrados por las reformas. La destacada asociación entre los proyectos de desarrollo local y las instituciones de cooperación internacional y el papel de la descentralización y su vinculación con los poderes locales.

Las reformas contemplan el fortalecimiento de las relaciones con las instituciones de financiamiento y de cooperación. También las relaciones que se derivan del establecimiento de los tratados internacionales de comercio que aseguran los intereses de los bloques económicos regionales (Fleury-

b, 1999:9). Por otra parte, los arreglos institucionales para garantizar que las economías sean más competitivas al ser integrada a lo supranacional tiene repercusión a lo interno. Las medidas de ajuste estructural van dirigidas también a minimizar las funciones del Estado para favorecer su intervención en la gestión pública, pero conjuntamente con la descentralización. Ambas políticas tienen efectos sobre la gobernabilidad, pero también sobre la soberanía.

## La visión de la descentralización en América latina

Cuando miramos al lado de América Latina la emergencia de los nuevos movimientos sociales y su relación con la apertura de nuevos espacios para la democracia introduce elementos que vienen a reforzar el sentido de cambio político que encierra el debate sobre descentralización y democracia.

Quijano (2000) señala que toda democratización posible de la sociedad en América Latina debe ocurrir como una descolonización y como una redistribución del poder. Esta es la única vía para la construcción de un Estado-nación moderno, incluyendo la ciudadanía y la representación política (Quijano, 2000:35). Este aspecto tiene conexión con el rol orientador que está jugando la descentralización política en el pensamiento político vinculado a la nueva izquierda municipal en América Latina.

Munck (2000) señala que el nuevo localismo está emergiendo en respuesta a los efectos de la globalización y como parte de un amplio fermento, que involucra a los movimientos sociales y a la Iglesia radical. Señala que esto está conduciendo a la valoración de la democracia y al incremento de la participación popular. El también apunta que algunos consideran que el discurso sobre descentralización no representa un proyecto político progresista en el cual las masas puedan vencer sus desigualdades. A éste argumento contraponen algo muy importante. Para la organización social de resistencias la distribución del poder local significa ganancia política. Los modelos verticales de poder cuentan en el ámbito nacional con los medios de comunicación que basándose en la refutación de los personajes obstaculizan la expansión de las resistencias a otros ámbitos espaciales (Munck, 2000: 192-197).

Un balance sobre las tendencias que están cruzando la perspectiva económica señalada en el punto anterior, podría contribuir a profundizar un poco más en este escenario. Rodríguez (1994) consideran que son cuatro las principales tendencias que se manejan en América Latina sobre la descentralización.

- Una es la que considera la descentralización como una manera de reducir tanto la responsabilidad y tamaño del Estado central, como su capacidad coercitiva sobre el capital. Está relacionada con el problema de la burocratización y la ineficiencia de las instituciones centralizadas. Este enfoque está asociado a la privatización y la despolitización de las relaciones de los ciudadanos y el Estado.
- En segundo lugar, él observa la presencia de otra tendencia que crítica también la concentración y sectorización de la administración pública por ser cara, ineficiente y burocrática. No obstante, en este caso la descentralización queda vinculada a la capacidad para incorporar con agilidad nuevas demandas e intereses sociales y culturales.

Una propuesta que gira en torno a estas tendencias anteriores es la descentralización desde la óptica del federalismo fiscal (De la Cruz, 1998). Aquí se enfatiza la estructura fiscal intergubernamental, el análisis de los ingresos y gastos de las administraciones estatales y municipales y el comportamiento del sector social. Según De la Cruz, la expansión fiscal persigue una mayor corresponsabilidad entre los gobiernos centrales, regionales y locales y el fortalecimiento político de estos últimos. Además, dibuja una nueva organización del Estado donde la descentralización fiscal es importante porque aumenta el control de los ciudadanos sobre el gobierno y genera nuevas formas de participación (De la Cruz, 1998:1-2).

- Otra manera de mirar la descentralización, según Rodríguez, es la que persigue mediante su implementación mantener la estabilidad política derivada de la crisis de representatividad y de legitimación. En este escenario los gobiernos se ven obligados a promover la descentralización como una estrategia de relegitimación del Estado y un medio para garantizar la gobernabilidad. Según Rodríguez, la legitimidad de la representación no sólo proviene de las elecciones,

sino también de la forma como los diferentes niveles de gobierno responden a las expectativas y demandas de sus electores. Esto nos trae al punto que las administraciones o gobiernos locales para lograr legitimidad deben ser eficientes.

- Por último, él nota la presencia de una óptica democratizadora. Esta, viene a significar una respuesta a las tensiones y conflictos sociales generados por la crisis económica y por la incapacidad del Estado para satisfacer las demandas de la sociedad. También critica la excesiva centralidad y la falta de adecuados canales de participación política y ciudadana. En este caso la descentralización aportaría los mecanismos reguladores del Estado para lograr una mayor inserción de los ciudadanos en el sistema de decisiones (Rodríguez, 1994:4-8).

Souza (1996) ha corroborado algunos de los señalamientos de Rodríguez. Para ella, la descentralización es por lo general presentada en el lenguaje técnico de la eficiencia administrativa, efectividad y control porque persiguen mostrar que los Estados centralizados no son eficientes o efectivos. También es una medida requerida por los gobiernos para mantener la estabilidad política. Los niveles de fragilidad e inestabilidad debido a la crisis de representatividad y de legitimación, obliga a los grupos de poder a promoverla como una estrategia de legitimación del Estado, a fin de garantizar gobernabilidad y estabilidad (Souza, 1996: 533-535).

De igual manera sucede con Velásquez (1997) cuando recoge las tendencias desde sus diferentes significados y según el propósito e intencionalidades que le han dado los actores. Distingue tres sentidos de descentralización. Cuando se constituye en una forma de asegurar mayor eficacia y eficiencia en la gestión pública y su propósito es reducir el centralismo que obstaculiza la capacidad de respuestas rápidas a las crecientes demandas de la población. Y cuando los actores ven la descentralización como la posibilidad de recuperar legitimidades perdidas y afianzar una determinada hegemonía política. En este sentido, se trataría de un proceso de identificación de las políticas públicas con los intereses del ciudadano. El acercamiento del ciudadano a las instancias locales de poder promueve un reconocimiento de los sistemas de representación política que contribuiría a estabilizar el régimen en el plano simbólico y real (Velásquez, 1997:77).

Según Lechner (1996) la descentralización es vista como un instrumento político que da oportunidades para una redistribución del poder de decisión del aparato central (arriba), en dirección a otros niveles de gobierno o de la propia sociedad civil (abajo). Esto hace que la descentralización cree oportunidades para una profunda reorganización social, al favorecer una mayor autonomía de los ciudadanos. No obstante, también puede en mayor o menor medida plantear amenazas a la integración social, por la sobredeterminación del impacto económico sobre toda decisión política, en el marco de la estrategia neoliberal (Lechner, 1996:107-108).

En una dirección parecida a ésta última, Brewer Carías (1997) señala que una verdadera descentralización es el proceso que implica una distribución territorial del poder público entre entidades autónomas. La distribución del poder público implica distribuir competencias y recursos. Además, distribuir el poder tributario, como una vía para generar ingresos propios en los niveles estatales, lo cual conduce necesariamente a nuevos protagonismos y liderazgos en el Estado (Brewer Carías, 1997:159).

En el marco de éstas descripciones podemos observar una primera diferenciación entre la tendencia de la descentralización económica y la tendencia de la descentralización política. Además, se nota una segunda diferenciación al interior de cada una de ellas. Estas diferenciaciones han sido montadas por Cabrero (1996) en un diagrama de espacialidad de poder que señala algunos puntos significativos tanto para la política como para lo político. Cabrero enfoca la tendencias de la descentralización desde en una doble dimensión. Por una parte, la dirección y sentido del origen del impulso descentralizador que refiere a la descentralización por desconcentración y por delegación. En este caso se trata de políticas inductivas de arriba-abajo. Por otra parte, los grados de profundidad que refieren a la descentralización por devolución o la sociedad civil. En este ultimo caso se trata de políticas reactivas de abajo-arriba, en torno a las demandas que exigen autonomía de decisión o participación de hacia la sociedad civil o de los gobiernos locales y regionales.

De arriba-abajo tendríamos la *desconcentración administrativa* como un medio para mejorar la actuación de los gobiernos y llevar a cabo los programas de desarrollo. Se trata de la asignación de funciones específicas a las unidades subnacionales, ministerios u otras instancias nacionales sectoriales específicas, pero el gobierno central mantiene la responsabilidad

total sobre la toma de decisiones. Esto la distingue de la descentralización por *delegación*. En este caso, las unidades subnacionales, ministerios u otras instancias nacionales sectoriales específicas, reciben parcialmente la responsabilidad de la toma de decisiones, sobre ejecución o mantenimiento de inversiones, transferencias fiscales, control sobre los presupuestos y las decisiones financieras, a nivel sectorial.

De abajo hacia arriba tendríamos la descentralización como *devolución* o hacia la sociedad civil refiere a la manera como la sociedad civil conquista poder de decisión y autonomía. Se corresponde con la descentralización política. Se trata de la efectiva transferencia de las decisiones de poder en respuesta a las presiones de los grupos u organizaciones de base. Se persigue hacer a los gobiernos locales responsables de la toma de decisiones sobre proyectos o mantenimiento de operaciones y apoyadas en la auto sustentación. También a la cesión de espacios de decisión a organizaciones no gubernamentales (ONG) o a otras agrupaciones de la sociedad civil como los sindicatos o asociaciones (Cabrero, 1996:87).

Este vocabulario de poder que conecta descentralización y proceso de democratización, sin duda, está vinculado con la orientación que los actores pueden dar al proceso de democratización. Este es el punto que interesa destacar aquí. Sin embargo, estas diferentes apreciaciones sobre las tendencias de la descentralización en América Latina no son los suficientemente explícitas. Aun cuando una temprana advertencia de Samoff (1990) alerta que estas tendencias son adelantadas por fuertes seguidores en dirección a sus valores absolutos, no obstante, ninguna de las dos direcciones, ni la centralista, como tampoco la autonomía local, tienen valores absolutos, ambas tendencias deben coexistir (Samoff, 1990:521). Ellas no logran poner en claro la diferencia entre descentralización económica y descentralización política y se corre una suerte de confusión. Manor (1998). ha indicado que los resultados de la descentralización no dependen únicamente del relativo peso de la devolución y desconcentración en la estructura institucional y fiscal. Depende también de la combinación de éstos con otros dos importantes elementos: la clase de legitimación y transparencia del proceso (accountability) adoptado (participativa, electoral, religiosa, monárquica) y los principios acordados para determinar el área de la autoridad descentralizada (Manor, 1998:2). En este sentido, un intento de balance comparativo de ambas tendencias podría contribuir a despejar algunas interrogantes.

La descentralización política de arriba-abajo se presenta dentro de un diagrama de poder de dominio donde la descentralización política queda supeditada a la descentralización económica. Como señala Eaton (2001) tanto la decisión de desconcentrar la autoridad de los ministerios centrales, como la decisión de devolver poder a los actores subnacionales son ambas prerrogativa de la política de mercado (Eaton, 2001:103). Esta tendencia se aleja de lo político al no considerar la acción de las relaciones de poder que participan en los sistemas regionales y locales de gobiernos para evaluar sus resultados. La eficiencia y la efectividad de la descentralización en la gestión pública esta asociada al logro de gobernabilidad y estabilidad política. Las representaciones, como tales, pierden importancia porque la legitimidad aparece asociada a la forma como el régimen responde a las expectativas y demandas de sus electores. Si el régimen es eficiente por una parte logra legitimidad y por otra parte es más democrático. Otra manera como se mira el vínculo descentralización-eficiencia es por medio de la ineficiencia de las instituciones centralizadas y la burocratización. Por último, la descentralización de arriba-abajo, puede ser usada para penetrar y controlar los niveles más bajo de decisión y la sociedad civil.

La descentralización política de abajo-arriba se muestra dentro de un diagrama de poder democrático. Refiere a la manera como la sociedad civil conquista poder de decisión y autonomía en cooperación con los otros niveles de poder nacional. Aporta los mecanismos reguladores para lograr una mayor inserción de los ciudadanos en el sistema político. Puede incrementar las elecciones y la participación política y también la responsabilidad (accountability) de los representantes y de los ciudadanos. De igual manera, puede incrementar la capacidad de respuesta relacionada con los proyectos de desarrollo. También se mira la descentralización como una salida política a las tensiones y conflictos sociales. Puede incidir en la democratización del sistema de partidos y de los controles que ha tenido sobre la sociedad civil a través del clientelismo y la desinformación.

Otro aspecto que debe ser tomado en cuenta es la correspondencia que puede establecerse entre un concepto de descentralización que está abierto a muchas interpretaciones y la diversidad de situaciones políticas y de valores que están presentes en la sociedad civil de América Latina. Un discurso tan dinámico de descentralización podría ser utilizado por los actores para unir muchas fuerzas opuestas. Las relaciones entre proceso

de democratización, participación y autonomía de la sociedad civil también es notoria y está condicionada por la preeminencia de una u otra de las tendencias antes mostradas. La cuestión de cómo se relacionan éstas nociones con la sociedad civil es uno de los puntos que sobresale en el debate sobre descentralización y democracia.

## Conclusiones

Uno de los aspectos que ha sido destapado son las interrelaciones que se ocultan en la mirada Occidental de descentralización con las nociones de capital social. Las “nuevas” reformas sociales y la descentralización están claramente desarrolladas en una imbricación de relaciones de poder centrado con y sobre un diagrama de poder movilizador de recursos de los individuos. Esta superposición de diagramas de poder crea dificultades para distinguir la preeminencia, que en estas reformas tiene las relaciones binarias del poder centrado. Los propósitos políticos e ideológicos de las reformas son descargados y extendidos sobre un amplio espacio de relaciones de poder sin levantar las menores sospechas.

Otro aspecto que surge de la visión Occidental sobre descentralización es que ésta no concibe la posibilidad del desarrollo de la descentralización política como independiente de la descentralización administrativa, sino como su resultado. Mientras, en la tendencia sobre descentralización política de la visión no occidental, aún cuando esta sentada sobre la formulación de un diagrama de relaciones de poder, su elaboración conceptual todavía es débil y requiere ser más explícita.

## Notas

- 1 Según el Banco Interamericano de Desarrollo, la situación de América Latina no es más alentadora. Recientes cifras señalan que este continente presenta múltiples desafíos, que al mismo tiempo que económicos y sociales son éticos; 36% de los niños menores de dos años de edad padecen de desnutrición. 17% de los partos se hacen sin asistencia médica. La mortalidad materna quintuplica la de los países desarrollados, la desocupación juvenil duplica

la general. Numerosas familias están siendo destruidas por la pobreza. La brecha de desigualdad es la mayor del planeta. El 5% más rico de la población tiene 26% del ingreso nacional, y el 30% más pobre sólo 7,5%. La criminalidad asciende y está ligada a la desocupación juvenil y el deterioro de la familia (Kliksberg, 2001).

- 2 Un enfoque sobre las relaciones de poder no puede ignorar el significado del espacio, simplemente porque lo social y lo político están cada vez más relacionados a lo espacial. En otras palabras, las relaciones de la política con lo político, en el campo de la espacialidad de lo social, se hace cada vez más transparente. John Allen (1999) distingue lo que él llama tres diagramas de espacialidad o vocabularios de poder: el poder centrado vinculado a la distribución de las capacidades, el poder movilizador de recursos y el poder inmanente o generador de prácticas. Los dos primeros diagramas de poder están inscritos en las relaciones binaria de dominación-resistencia.

El primer tipo de poder o centrado está concebido como una posesión o como algo que puede ser retenido por una institución, grupo o persona sin importar si es o no es usado. También puede ser la capacidad para influir y controlar la acción de otro, pero siendo distinto del ejercicio de esa capacidad.

El segundo tipo de poder o movilizador de recursos es generado a través de la movilización mancomunada de los recursos individuales o colectivos para asegurar ciertos resultados. El es contenido en el individuo y producido a través de las redes de acción social, por tanto, es difícil de localizar y puede expandirse o decrecer en la red (movimientos sociales de solidaridad u otros). Sin embargo, este tipo de poder está relacionado también con la presencia de identidades desincrustadas vinculadas a las firmas transnacionales, y sus habilidades para vincular las prácticas locales a las relaciones globales. Es un tipo de poder para administrar "a distancia".

El poder generador de prácticas o inmanente, en cambio, es practicado antes de ser una posesión o ser una reserva de recursos. Por ser inmanente no es una fuerza externa. El puede ser constituido activamente a través del espacio y, más que la extensión que conforma, es apreciado por la efectividad con que el individuo internaliza sus efectos. De manera que el poder no está arriba sino más bien alrededor y entre los individuos. (Allen, 1999: 194-209).

## Bibliografía

- ALLEN, John. 1999. Spatial assemblages of power: from domination to empowerment. In Doreen Massey and John Allen eds. *Human Geography Today*. London: Polity Press: 194-218.
- BOBBIO, Norberto. 1997. *Liberalismo y democracia* Santafé de Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- BREWER CARÍAS, Allan. 1997. La descentralización es una exigencia de la democracia. En CEDIEG-Universidad del Zulia, Ed. *La descentralización en Venezuela*. Maracaibo: Universidad del Zulia: 159-165.
- BOISIER, Sergio. 1989. La construcción social de las regiones: una tarea para todos. *Revista Uruguaya de Ciencias Sociales* Diciembre (51):93-111.
- BOISIER, Sergio. 1998. "Sociedad civil, participación, conocimiento y gestión territorial". En Carlos Mascareño eds. *Descentralización, gobierno y democracia*. Caracas: CENDES.
- BORJA, J. 1987. Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado. in J. Borja, T. Valdes, H. Pozo y E. Morales (eds) *Descentralización de Estado: movimiento social y gestión local*. Santiago: FLACSO:11-54.
- CABRERO, Enrique. 1996. Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. *Nueva Sociedad* Marzo-Abril 142:72-95.
- CASTELLS, Manuel. 1997. *The power of identity*. Massachusetts: Blackwell.
- DE LA CRUZ, Rafael. 1998. La revolución federal de las finanzas públicas. In De la Cruz Rafael, eds. *Descentralización en perspectiva*. Caracas: Ediciones IESA: 1-50.
- EATON, Kent. 2001. Political Obstacles to decentralization: Evidence from Argentina and the Philippines. *Development and Change*. 32 (1):101-127.
- FLEURY, Sonia. 1999. "Política social, exclusión y equidad en America Latina". En FONVIS, Ministerio de la Familia-BID eds. *Seminario: Hacia una política social y una gerencia social renovadas*. Caracas: FONVIS:2-23.
- FLEURY, Sonia. 1999. "Reforma del Estado en América Latina: Hacia donde?". En FONVIS, Ministerio de la Familia-BID eds. *Seminario: Hacia una política social y una gerencia social renovadas*. Caracas: FONVIS:1-46.
- FOX, Jeremy. 2001. *Chomsky and globalisation*. Cambridge: Icon Books UK.
- GIDDENS, Anthony (2000) *The third way and its critics*. Cambridge: Polity Press.
- GILL, Stephen. 1996. "Globalization, democratization, and the politics of indifference". In J.H. Mittelman eds. *Globalization: critical reflections*. Boulder: Lynne Rienner.

- GRYBWSKI, Cándido. 1997. La democratización en América Latina. Presión política, movilización social y lobbying. *Revista Foro* (32): 20-37.
- KLIKSBERG, Bernardo. 1999. Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo. *Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)*: Washington.
- LECHNER, Norbert. 1996. La política ya no es lo que fué. *Nueva Sociedad* 144:104-113.
- MANOR, James. 1995. Democratic decentralisation in Africa and Asia. *Ids bulletin* April 2 (26):81-88.
- MANOR, James and Richard C. Crookand. 1998. *Democracy and decentralisation in South Asia and West Africa. Participation, accountability and performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MUNCK, Ronaldo. 2000. Afterword: Postmodernism, politics and culture In Brooksbank Jones, Anny and Ronaldo Munck eds. *Cultural politics in Latin America*. London: Macmillan Press.
- PETRAS James y Henry Veltmeyer. 1995. La recuperación económica de América Latina. El mito y la realidad. *Nueva Sociedad*. Mayo-Junio (137):164-179.
- PRZEWORSKI, Adam. 1997. Democracia y representación. *Revista del Clad* 10: 9-44.
- RABOTNIKOF, Nora. 2001. La caracterización de la sociedad civil. Perspectiva de los bancos multilaterales de desarrollo. *Nueva Sociedad*. Enero-Febrero (171): 101-119.
- RODRÍGUEZ, Alfredo. 1994. Final report electronic conference in Latin America. *Riadel papers*.
- SAMOFF, Joel. 1990. Decentralization: the politics of interventionism. *Development and Change* 21 (3):513-530.
- SCHÖNWÄLDER, Gerd. 1997. New democratic spaces at the grassroots?. *Development and Change* 28 (4):753-770.
- SCHUURMAN, Frans J. 1997. The decentralisation discourse: Post-fordist paradigm or neo-liberal cul-de-sac?. *European Journal of Development Research*. Vol. 9 (1): 150-165.
- SEN, Amartya. 1998. Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI. En FONVIS, Ministerio de la Familia-BID es. Seminario: *Hacia una política social y una gerencia social renovadas*. Caracas: FONVIS:589-610.
- SLATER, David. 1989. Territorial power and the peripheral state: the issue of decentralisation. *Development and Change* 20 (3):501-531.

- SLATER, David. 1998. Governmental power and arenas of territorial democracy: notes for a re-imagining of spatial politics. *Mimeo: Geography Department, Loughborough University.*
- SMITH, B.C. 1985. *Decentralisation.* London: George Allen & Unwin.
- SONNTAG, Heinz R. 1999. Globalización, pobreza y gobernabilidad democrática: aclaratorias conceptuales. In Alvarez Lourdes, Helia del Rosario and Jesús Robles eds. *Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años noventa.* Caracas: Fonvis-Nueva Sociedad.
- SOUZA, Celina. 1996. Redemocratisation and decentralisation in Brasil: the strength of the Member States. *Development and Change* vol 27.(3)
- VELÁSQUEZ, Fabio. 1997. Descentralización y gestión en América Latina. *Revista Foro* Septiembre (32):73-87.