

# AMERICA LATINA: LA DESCENTRALIZACIÓN FINISECULAR

*Sergio Boisier (\*)*

## CUESTIONES GENERALES

Un conocido historiador económico latinoamericano, publicó, hace algo más de diez años, un libro acerca de "La tradición centralista de América Latina", título muy apropiado para describir la conformación de una tradición y, más que eso, una cultura centralista en nuestros países. La centralización, entre nosotros, tiene múltiples orígenes, pero entre ellos destaca el modelo borbónico de administración del Estado, impuesto por la conquista española, intermediaria, para estos efectos, de la tradición francesa inaugurada por Richelieu. Siendo que el Estado fue, en gran parte de América Latina, la institución primigenia y creadora de la sociedad política y de la sociedad civil, de la Nación en buenas cuentas, no resulta raro que haya impreso en ellas el sello de su propia centralización.

La organización social de la conquista y de la colonia, fuertemente basada en el "inquilinaje" llevó al plano de las relaciones inter-personales y laborales idéntica centralización, traducida en la "cultura de la dependencia del padre-patrón", ora dueño de la hacienda agraria, ora dueño de la hacienda pública. Cuando se comienza a romper este modelo y surge el enorme movimiento migratorio del campo a la

ciudad, falta la educación cívica transformadora en el campesino, perdido en la ciudad, hace del Estado su nuevo "padre-patrón". Así se arraiga la cultura centralista, en un maridaje de una "demanda" de protección elevada al "padre-Estado" y de una "oferta" de protección puesta sobre la mesa por la naciente burocracia, como parte de su propia estrategia de sobrevivencia y consolidación. El "clientelismo" es sólo una cara de la cultura centralista.

No puede desconocerse que la centralización cumplió, por otro lado, una función importante en varios países, en particular en el Cono Sur, al ayudar a consolidar tempranamente el proceso de construcción del Estado-Nación. Más aún, la descentralización no es todavía una fórmula recomendable en no pocos lugares en donde el proceso anterior todavía no se completa. Por ello, el debate centralización/descentralización debe evitar posiciones maximalistas y reduccionistas, porque más que opciones opuestas, lo que está en juego es la adecuada combinación de ellas.

Los enormes y veloces cambios en la organización de la producción, del consumo y de las comunicaciones que

---

(\*) *Director de Políticas y Planificación Regionales del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Consultor del ILPES.*

trae aparejada la Revolución Científica y Tecnológica, que derriba Muros, Estados, ideologías y utopías, que hace del aparente "desorden" la norma, que altera contextos, que trastoca causalidades, que "desarma" Estados nacionales al paso que "arma" cuasi-Estados supra y sub nacionales, que pone a la persona humana en la encrucijada de ser "universal" y "local" al mismo tiempo, coloca a la descentralización de los sistemas decisionales públicos y privados, en el centro del proceso.

Ahora, cuando parece que se vive bajo el comando económico de la competitividad, se descubre que no se puede ser competitivo con estructuras decisionales centralizadas; de allí que la demanda por descentralización surja en parte desde el mismo corazón de la centralización: el Estado, que la pide, no para él, sino, para los demás, una contradicción cuya solución no es clara.

Ahora, cuando parece también que se vive la "apuesta" por la sociedad civil, como grande y colectivo agente de modernización, se descubre que su protagonismo exige la autonomía de sus organizaciones, es decir, exige descentralización; de allí que la demanda por descentralización surja también desde el seno de la sociedad. La cuestión es si esta demanda tiene, como contrapartida, una oferta real y no meramente semántica en el Estado, ecuación nada de resuelta en América Latina.

En definitiva, la descentralización se convirtió en una megatendencia y,

como tal, supra nacional y supra ideológica. Su carácter de megatendencia deriva del hecho de tratarse de un fenómeno empujado por cuatro poderosas fuerzas: i) la revolución científica y tecnológica; ii) la reforma estructural del Estado; iii) la creciente demanda autonómica de la sociedad civil y; iv) la tendencia a la privatización de actividades públicas.

América Latina no ha quedado al margen de estos "vientos descentralizadores". Una visión panorámica de la situación del proceso de descentralización en América Latina obliga a distinguir entre países con régimen político federal de aquellos con régimen político unitario.

Los cuatro países federales (Argentina, Brasil, México y Venezuela) han mostrado una historia de configuración de sus sistemas de administración que los ha llevado a una situación contemporánea híbrida, con un federalismo formal en muchos aspectos y con un modo de operación muy parecido al de los países unitarios centralizados, en otros. De allí que la descentralización en estos países se presente bajo la bandera de la "recuperación del verdadero federalismo" y de una modalidad de descentralización esencialmente fiscal. Desde este último punto de vista, son notorias las contradicciones entre un llamado a una descentralización que lleve de vuelta al federalismo real y las prácticas centralistas de la política económica, preocupada, no sin razón, de enmarcar la descentralización fiscal federal en un imprescindible ordenamiento financiero.

Hay que observar que la descentralización política/territorial, que es de la esencia de un régimen federal, esto es, la elección directa, popular, libre, secreta e informada, de las autoridades políticas sub-nacionales, ha sido poco menos que una quimera, por la no tan esporádica aparición de regímenes autoritarios en varios de los países federales o por la simple ausencia de la práctica de este aspecto del federalismo, como ha sido el caso de Venezuela hasta hace poco tiempo.

En el caso de los países con régimen político unitario y centralizado, contexto que, según algunos tratadistas, sería el único en el cual tendría sentido la descentralización, y que constituyen la enorme mayoría de los países latinoamericanos, se presenta como una operación de alta complejidad política, lo que explica sus avatares.

Hoy por hoy, Colombia y Chile constituyen los dos casos en los cuales la descentralización dispone de un espacio significativo en el proyecto político nacional y en el discurso político.

En el caso colombiano, la Constitución de 1991 define a Colombia como "un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, participativas y pluralistas.."

En el caso chileno, la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional de 1993, crea la región como un territorio cuyo gobierno goza de personalidad jurídica diferente del Fisco,

posee patrimonio propio y dispone de reglas propias de funcionamiento. No permite sin embargo, la elección directa y popular del Intendente Regional ni de los Consejeros Regionales. Se trata por tanto, de un caso de descentralización territorial, sin descentralización política.

Desde el punto de vista fiscal, Colombia es un caso mucho más avanzado de descentralización que Chile. Según informaciones generadas por un proyecto CEPAL/GTZ sobre descentralización fiscal en América Latina, en 1990 el nivel intermedio de gobierno en Colombia gastaba un 18,2% del total; en Chile, en 1991, el mismo tipo de indicador alcanzaba un valor de sólo un 1.0%. El nivel nacional de gobierno en Colombia, gastaba el 69.5% del total en tanto que en Chile idéntico nivel de gobierno gastaba un 87,6%. Sin embargo, hay que tener presente que a partir de 1993 la situación chilena muestra una favorable evolución, como resultado de la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional.

Desde el punto de vista político administrativo en cambio, la situación chilena es mucho más avanzada que la colombiana, ya que en Chile se encuentran en funcionamiento pleno **gobiernos regionales** y un núcleo de administración pública regional configurado por elementos descentralizados y por elementos desconcentrados del Gobierno Nacional.

El caso del Perú muestra los avatares cíclicos de la descentralización, particularmente en su versión territorial. En este país se había llegado a configurar

la arquitectura institucional más ambiciosa y compleja de América Latina, a partir de las primeras leyes de la década de los setenta.

También el caso del Perú muestra los peligros de la excesiva partidización de las estructuras descentralizadas regionales, una de las razones, según se dice, que habría llevado al actual gobierno a dar marcha atrás, que no despertó grandes resistencias en la sociedad regional, cuestión que indicaría la limitada legitimidad social lograda por el experimento descentralista a nivel regional.

Bolivia es otro país en el cual la descentralización tiene una larga historia, no del todo exitosa en la práctica. Aún así, en Julio de 1995 se promulga finalmente la Ley de Descentralización, que en opinión de una autorizada fuente, es más una desconcentración de funciones del poder ejecutivo a favor de los Prefectos Departamentales.

En Paraguay, el restablecimiento democrático ha abierto un cauce potencial para la descentralización. Como sucede en muchos casos, la descentralización se configura como un discurso de la oposición democrática, más que del gobierno de turno; sin embargo, la puesta en práctica de un proyecto descentralizador será siempre una acción de gobierno.

La descentralización es una figura de muchas caras. Parece que en su cara territorial, el proceso descentralizador

latinoamericano ha hecho una apuesta por el municipio, una apuesta que bajo un aparente argumento eficientista y democrático, como es acercar la prestación de servicios a la población, no logra ocultar del todo, una postura ideológica con muchas aristas discutibles.

La apertura externa (económica) de los países hace surgir preguntas complejas: ¿frente al actual proceso de globalización, ya evidente en América Latina, será la comuna el territorio único para ejecutar la descentralización? ¿No será mejor "apostar" a un abanico de territorios con elevada descentralización (comunidades, provincias, regiones, etc.) como una manera de aprovechar la variedad y heterogeneidad en el acoplamiento a la economía global y maximizar en consecuencia las "posiciones ganadoras"? Ya a comienzos de la década actual, Hilhorst había escudriñado, con su habitual sagacidad, las implicaciones regionales de la apertura externa y de la globalización: *"The world economy affects regional development in two ways: it tends to influence government policy-making with respect to economically backward regions and it tends to affect regional disparities"*.

La apertura interna (política) de los mismos países, es decir, su propia descentralización, hace surgir preguntas en relación al devenir del proceso de descentralización: ¿se enraizará entre nosotros un modelo de organización social descentralizado?, ¿cuáles son las dificultades a vencer?, ¿cómo se relacionan descentralización y democracia?

El destino del proyecto descentralizador en América Latina está condicionado al reconocimiento del carácter cultural de la centralización y, por tanto, al carácter cultural de su contrapartida: la descentralización. Esta presupone un cambio cultural, una modificación del patrón de alteridad tan propio de nuestra población (siempre buscamos a otro, al "alter", para que nos resuelva nuestros problemas) ello significa un modelo de comportamiento individual y social basado en la autoresponsabilidad y en la subsidiaridad (inseparable de la solidaridad). Pero no se cambia una cultura por decreto, sino por enseñanza y vivencia desde la infancia. Desde la escuela primaria hay que enseñar a "vivir descentralizadamente", porque simplemente ello es desconocido en América Latina.

El proyecto descentralizador jugará su destino en la arena de la eficacia y de la eficiencia. Sobrevivirá en la medida en que las personas consideren que el modelo descentralizado supera al centralizado en viabilizar el proyecto individual de vida en el entorno en que se habita y en la medida en que la descentralización (en la práctica, municipalización en muchos casos) se muestre más eficiente en la prestación de los servicios colectivos básicos, como educación, salud, trabajo, etc. Recientemente, una encuesta realizada en Chile muestra que una parte demasiado significativa de la población preferiría volver a una prestación de servicios educacionales y de salud por parte del Estado central. Esto puede ser atribuido a una ineficiencia del modelo

municipalizado y a la falta de una efectiva solidaridad territorial.

La eficacia y eficiencia de la descentralización está íntimamente vinculada a la calidad profesional de los cuadros de la administración pública territorial. La descentralización presupone un manejo muy profesional de los asuntos regionales, provinciales y comunales y no se observa, en América Latina, que el Estado esté asumiendo su indelegable responsabilidad en materia de entrenamiento profesional. El tema de la política regional como un proceso de aprendizaje social ha constituido uno de los temas recurrentes en la producción intelectual de varios autores como Faludi, Hülhorst y otros.

También se juega el destino de la descentralización en la arena propiamente política, si se observa, por ejemplo, la relación entre descentralización y gobernabilidad. La descentralización contribuye a aumentar la gobernabilidad del sistema al permitir la difusión del conflicto por el poder, que en sistemas centralizados se agota en torno a un único cargo, la Presidencia, por ejemplo. Pero la gobernabilidad también tiene que ver con la legitimidad, con la eficacia gubernamental, y, sobre todo, con la ética que regula a la acción pública. La pérdida de gobernabilidad reduce el espacio para la descentralización y se pierde gobernabilidad por razones ajenas a la propia descentralización.

Por último, las relaciones entre descentralización y democracia están en el centro del debate. Si se mira el asunto desde el punto de vista territorial, hay que

ser muy cuidadoso al intentar relacionar linealmente descentralización con mayor democracia. Esto sólo será posible si los territorios hacia los cuales se hace llegar la descentralización cuentan con un receptor socialmente adecuado del poder transferido. No se aumenta la democracia si se transfiere poder desde el Estado (por ineficiente que sea) a oligarquías locales retardatarias que usarán el poder en su beneficio y no en beneficio colectivo. Esto hace, por lo menos en América Latina, que el "proyecto descentralizador" asuma un carácter gradual y selectivo en el espacio nacional.

Para concluir: la descentralización es ahora **inescapable**, tanto por razones económicas vinculadas a la globalización, como por razones políticas vinculadas a la redemocratización de América Latina, pero su puesta en práctica y sobre todo, su éxito, supone complejos procesos de ingeniería social y política. La complejidad apuntada jamás debería servir como excusa para no avanzar hacia sistemas más democráticos, participativos, solidarios y eficientes. La velocidad debe conciliarse con la prudencia y la flexibilidad debe corresponderse con la heterogeneidad de nuestras sociedades.

### *Políticas públicas descentralizadas.*

Políticas públicas descentralizadas parece ser un título que en el debate cotidiano, hace referencia solamente a políticas sectoriales, particularmente, a políticas sectoriales sociales. De hecho, una revisión de la literatura mostraría un evidente

predominio de asuntos vinculados a la descentralización (o desconcentración) de servicios sociales colectivos, como educación y salud, en primerísimos lugares, siendo incluso discutible si tales procesos corresponden a lo que propiamente podría llamarse una "política".

Un reciente estudio muestra que en cinco países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Venezuela) el diseño de los programas de educación (el "core" de la política) es una función celosamente mantenida en el nivel nacional; casi lo mismo sucede con la salud, aunque acá el nivel local (después del Alma Ata) comienza a perfilarse también en el diseño. En materia de "servicios públicos" (acueductos, alcantarillado, alumbrado, etc.) la situación se muestra aún como más centralizado, siendo la infraestructura vial, la vivienda y el medio ambiente, las funciones con un mayor nivel de traspaso hacia instancias territoriales de gobierno.

En materia fiscal, el mismo estudio aludido muestra los avances hechos en América Latina en este campo de la política pública, pero muestra también el elevado grado de centralización todavía prevaleciente. Así, por ejemplo, en el conjunto de Argentina, Brasil, Colombia y Chile, la centralización de ingresos por niveles de gobierno fluctúa entre el 54.7% y el 85.7%; es decir, el gobierno nacional captura más de la mitad y hasta más de tres cuartos del total de ingresos según nivel de gobierno. Por el lado del gasto, el gasto del gobierno nacional, en estos mismos países, representa entre un 51.8%

y un 85.8% del total. Dificilmente se puede hablar de una real descentralización fiscal.

De esta manera, se puede afirmar que la situación de las políticas públicas descentralizadas en América Latina es bastante precaria, si la visión de ellas es esencialmente sectorial y macro-económica.

La descentralización en América Latina no debiera concebirse sólo como un proceso paso a paso. La descentralización, bien entendida, es el arreglo institucional masivo o amplio que norma un contrato social entre el Estado y la sociedad civil, radicalmente distinto del contrato "borbónico". Es un contrato que transfiere (o devuelve) a los distintos estamentos piramidales de la sociedad civil (muchos de ellos de naturaleza territorial) tantas funciones y competencias como les sea posible absorber sin pérdida sostenida de bienestar social. Es un arreglo basado en el principio político de la subsidiariedad y en el principio ético de la solidaridad, un par indisoluble, precisamente para ayudar a mantener el bienestar.

Posiblemente no exista una política pública más comprensiva que esa compleja matriz de políticas que usualmente denominamos como la política de desarrollo, es decir, el conjunto de políticas e instrumentos específicos dirigidos al fomento del crecimiento y del desarrollo. Es en relación a este tipo de acción pública que la pregunta acerca de la descentralización se vuelve más intrigante.

Si la descentralización, en su vertiente territorial y política, apunta a transferir la responsabilidad de fomentar el desarrollo a instancias y personeros sub-nacionales de gobierno (Intendentes regionales en Chile, Gobernadores en Colombia, Presidentes regionales en Francia, etc.), ¿cuál es el alcance de la descentralización del desarrollo?, ¿cómo se concibe una política de tal naturaleza?, ¿está disponible el conocimiento para ello? Estas preguntas pueden ser subsumidas en una sola: ¿sabemos cómo desencadenar la virtuosidad del desarrollo de una región, provincia o comuna?

En no pocas oportunidades se considera casi majadero insistir en la necesidad de acumular conocimiento científico sobre un determinado campo de acción, antes de intervenirlo. Aún teniendo en cuenta tamaño riesgo, hay que hacer notar que buena parte del paradigma del desarrollo regional (en buenas cuentas, el stock de conocimiento) fue formulado en un marco de condiciones reales completamente diferente al contexto actual, que puede caracterizarse rápidamente como un contexto de economías de mercado, abiertas y descentralizadas. Este cambio de contexto (siendo el anterior uno de economías muy estatizadas, cerradas y centralizadas) invalida el conocimiento instrumental, algo ya de suyo complicado. Si una política descentralizada de desarrollo es un conjunto de instrumentos, los viejos instrumentos no son más útiles y los nuevos, esos son desconocidos en gran medida, puesto que los instrumentos que dan forma a una

política deben responder a una relación de causalidad. O sea, para configurar una política concebida como un conjunto de instrumentos, hay que responder primero a una pregunta crucial: ¿de qué depende el desarrollo regional? En otras palabras, ¿cuáles son los factores determinantes del desarrollo a los cuales deberían dirigirse los instrumentos de política? La relación entre conocimiento y acción para la planificación ha sido discutida en numerosas oportunidades por este autor.

Es tan evidente la precariedad del conocimiento acerca de la causalidad del desarrollo territorial, que si se examina la mayoría de los documentos oficiales que contienen proposiciones para el desarrollo de regiones (llámense "estrategia", o "planes", o "proyectos colectivos", o como se quiera), se podrá constatar que ellos revelan una concepción del desarrollo que lo hace equivalente a una suma de proyectos de variada naturaleza (productivos, de infraestructura, sociales, etc.), escamoteándose la totalidad, unicidad y complejidad del fenómeno. Igualmente notoria sería la ausencia de cualquier referencia a los diversos tejidos sociales, institucionales y económicos que dan forma a una región. También es perceptible que muchas veces se considera el desarrollo de un territorio como si se tratase de "un desarrollo en chico", o sea, se pretende intervenir sobre tal cuestión mediante el procedimiento de hacer "una reducción a escala" de la modalidad nacional. Esto niega la especificidad de la escala territorial (apertura y complejidad), más definida por diferencias estructurales que por diferencias de tamaño.

La perplejidad derivada de los acontecimientos actuales - velocidad del cambio, éxitos macroeconómicos conviviendo con fracasos microeconómicos, relativismo, individualismo, innovación/obsolescencia continua - hace ininteligible la complejidad del mundo actual. Sin ese entendimiento, que no es otra cosa que conocimiento, no es posible formular políticas públicas racionales, ni centralizadas ni descentralizadas. Lo que se llama, por defecto, política pública descentralizada, no es otra cosa que una enumeración de propósitos y proyectos, cada uno de los cuales tiene sus propios méritos, pero cuya suma poco tiene que ver con el desencadenamiento del desarrollo.

Sin embargo el desarrollo regional no es un fenómeno inaprehensible. Bien por el contrario, es un fenómeno asociado a cuestiones como disponibilidad y calidad de recursos, actores, instituciones, procedimientos, cultura, entorno. Pero principalmente es un fenómeno asociado a la forma como estos varios factores se articulan entre sí y de la direccionalidad que en conjunto asumen. Tanto una fuerte articulación como una inteligente articulación pueden ser el resultado del azar (ello explica que el desarrollo "automático" sea un estado logrado por excepción) o pueden ser el resultado de una acción social deliberada, basada, de nuevo, en el conocimiento (bajo diferentes nombres, plan, estrategia, proyecto político) y conducente, casi inescapablemente, al desarrollo (ello explica, por su lado, que el desarrollo "inducido" sea también un producto escaso).

Pero ningún territorio llegará muy lejos si sólo busca su desarrollo "tirándose de los cordones de sus propios zapatos", es decir, atendiendo sólo al potenciamiento de los factores endógenos o internos del desarrollo, menos todavía en el globalizado mundo actual.

Una característica de las regiones, desde el punto de vista económico, es su mayor apertura relativa, comparada con el respectivo país. Esto significa en la práctica reconocer una muy grande importancia a los factores exógenos del crecimiento económico regional y por supuesto, esta importancia crece en la medida en que la globalización se consolida, haciendo cada vez más volátil el capita, esto es, desterritorializando el capital y también la tecnología. Además, hoy, al igual que ayer, el cuadro de la política económica nacional (global y sectorial) diseñado y puesto en ejecución centralizadamente por el gobierno, produce efectos inhibidores o estimuladores del crecimiento en cada región.

A todo lo anterior hay que agregar que son diferentes las posibilidades de desarrollo y en consecuencia son

diferentes las políticas públicas descentralizadas según sea el papel que el "proyecto nacional" asigna, vía por ejemplo, la política de ordenamiento territorial, a cada región.

Se puede concluir que una política descentralizada de desarrollo regional contiene dos vectores: el potenciamiento de los factores endógenos por un lado, y la generación de una capacidad regional de negociación para alinear los factores exógenos con el crecimiento regional.

El problema es que ambas cuestiones requieren conocimiento científico y éste es el recurso más escaso para fundamentar políticas públicas reales y descentralizadas en el campo del desarrollo territorial.

La descentralización no es un mero instrumento técnico al servicio de una mayor eficiencia en la prestación de servicios, cuestión no desprovista de importancia sin duda. Se concibe la descentralización más bien como una forma de organización social que pone en práctica simultáneamente el principio político de la subsidiaridad y el principio moral de la solidaridad.