



CONFEDELCA

CONFERENCIA CENTROAMERICANA POR LA DESCENTRALIZACION DEL ESTADO Y EL DESARROLLO LOCAL

Descentralización, desarrollo local y gobernabilidad en Centro América

Angel Saldomando

Rokael Cardona



CONFEDELCA

CONFERENCIA CENTROAMERICANA POR LA DESCENTRALIZACION DEL ESTADO Y EL DESARROLLO LOCAL



Descentralización, desarrollo local y gobernabilidad en Centro América

Angel Saldomando

Rokael Cardona

“Descentralización, desarrollo local y gobernabilidad en Centro América”

Edición:

Coordinación Técnica CONFEDELCA
Cooperación Técnica Alemana (GTZ)

Producción:

Consultores Principales:

Angel Saldomando y Rokaël Cardona

Consultores Auxiliares:

Ricardo Alvarado (Guatemala)

Elvira Cuadra (Nicaragua)

Thelsy Guzmán (Costa Rica)

Marco Agüero (Honduras)

Ignacio Rodríguez (Panamá)

Antonio Orellana (El Salvador)

Coordinación de la Edición:

Alberto Enríquez Villacorta
Jaime Hidrovo/Murillo

Diseño y diagramación:

Astaciodiseño (2243-4909)

Esta edición consta de 3,000 Ejemplares.

San Salvador, El Salvador, C.A.
Julio de 2005

Se autoriza la reproducción total o parcial
siempre y cuando se cite la fuente.

Índice

PRESENTACION	9
PARTE I	
DESCENTRALIZACIÓN, DESARROLLO LOCAL Y GOBERNABILIDAD EN CENTROAMÉRICA	13
Introducción	15
1. Marco Conceptual de la Relación Descentralización - Desarrollo Local-Gobernabilidad	18
La descentralización	19
El desarrollo local	20
¿Cuál ha sido, hasta ahora, la relación de la descentralización y el desarrollo local con la gobernabilidad?	22
La gobernabilidad	25
¿En qué marco conceptual pensar la relación entre descentralización, desarrollo local y gobernabilidad?.....	27
2. Reforma del Estado y descentralización	31
3. El Estado grande-ineficaz-intervencionista	34
4. El Estado nacional inacabado	37
5. La crisis del Estado centralizado y del modelo de desarrollo	39
6. El contexto de una relación problemática en Centroamérica	41
7. ¿Cómo posicionar entonces la relación entre descentralización, desarrollo local y gobernabilidad?	64

PARTE II

LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS ESTADOS CENTROAMERICANOS (1980-2004)75

Introducción77

1. Conceptos y paradigma de la descentralización en Centroamérica79

El paradigma de la descentralización
política- territorial y las realidades
centroamericanas80

Las dificultades de transición
a la democracia en Centroamérica94

La ciudadanía le apuesta a la
descentralización democrática
del Estado96

2 Fases políticas del proceso de descentralización99

Costa Rica y Guatemala: similitud y contrastes ...100

Panamá y Nicaragua104

El Salvador106

Honduras106

3 Actores del proceso de descentralización en Centroamérica107

Caso 1

Actores en torno a las nuevas leyes de
descentralización y la política de
descentralización en Guatemala111

Caso 2

Choque entre el Legislativo
y el Ejecutivo en El Salvador120

Caso 3	
Los actores en vías de la integración regional: la CONFEDELCA	124
4. Descentralización, construcción nacional y democratización de la sociedad	130
Pobreza y exclusión social generalizada	131
Naciones, Estado y descentralización	133
5. Algunos indicadores sobre el avance de la descentralización en Centroamérica	137
Reformas constitucionales.....	137
Leyes de descentralización	138
Espacios e instrumentos locales de participación ciudadana	139
Las mancomunidades de municipios	140
Las mancomunidades transfronterizas	140
Diversas modalidades de consejos locales y municipales de desarrollo.....	143
Normas e instrumentos de auditoría social o contraloría ciudadana	146
La planificación municipal	147
El presupuesto participativo	147
Las asociaciones municipales.....	147
Bibliografía	149

PARTE III**EN BUSCA DEL ESLABÓN “GOBERNABILIDAD”**

EN LOS CASOS NACIONALES	153
¿En qué contribuyen la descentralización y el desarrollo local a generar arreglos sociales, instituciones y políticas dirigidos a la inclusión social?	157
¿En qué aportan la descentralización y el desarrollo local al rendimiento democrático de las instituciones?	161
Aporte a la legitimidad de actores e instituciones	164
¿Qué conclusiones puede aportar este panorama al debate sobre la relación entre descentralización y gobernabilidad?	166
La descentralización avanza pero, ¿cuál descentralización?	166
Los supuestos en la relación con la gobernabilidad no se verifican	166
La relación nacional local sigue quebrada o limitada	167
Los supuestos de los espacios y la participación	170
Los portadores de un proyecto	172

PARTE IV

LOS TEMAS EN DEBATE	183
1. Las expectativas de la reforma del Estado y la descentralización, ¿están en un “cuello de botella” estratégico?	185
2. ¿Gobernabilidad nacional y gobernabilidad local?	191
3 El modo de gobernabilidad nacional y su relación con la descentralización y el desarrollo local	192
4 La construcción de una relación entre descentralización, desarrollo local y gobernabilidad depende del proyecto político que la impulsa	203
El desencuentro entre la oferta mínima y la demanda máxima	203
Los actores y los arreglos.....	206
Los espacios políticos	207
Nuevos ejes de trabajo	210
5 ¿Hacia donde se quiere ir?	211
El debate, a modo de conclusión.....	212
Descentralización como proyecto político	213

Presentación

La Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local (CONFEDELCA), es un espacio regional, amplio y permanente, de reflexión, análisis, debate, formulación de propuestas e intercambio en los temas de descentralización del Estado y desarrollo local.

Se trata de un esfuerzo que pretende convocar a los distintos actores y agentes que en cada uno de los países centroamericanos están involucrados en los procesos de desarrollo local y descentralización del Estado, independientemente de su visión y su enfoque.

En ese marco, se han realizado cuatro conferencias centroamericanas desde el año 2001, en las que han participado distintos actores de seis países: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

La IV CONFEDELCA que se realizó en Tegucigalpa, Honduras del 25 al 27 de octubre 2004, tuvo como tema central “La Descentralización del Estado y el Desarrollo Local, como factores de gobernabilidad democrática en Centroamérica”.

Por ello, las Mesas Nacionales decidieron que en el marco de la preparación y realización de dicha conferencia, se impulsara un estudio exploratorio en torno a la relación existente entre los conceptos y los procesos de desarrollo local, descentralización y gobernabilidad democrática, con el propósito de enriquecer la reflexión y el debate regionales.

El estudio estuvo a cargo de los investigadores Angel Saldomando y Rokaël Cardona, con la valiosa colaboración de seis consultores y consultoras: Ricardo Alvarado de Guatemala, Antonio Orellana de El Salvador, Marco Agüero de Honduras, Elvira Cuadra de Nicaragua, Thelsy Guzmán de Costa Rica e Ignacio Rodríguez de Panamá. El trabajo se desarrolló bajo la dirección general de Alberto Enríquez Villacorta de la Coordinación Técnica de CONFEDELCA y contó con el asesoramiento de Marcos Rodríguez y *Manuel Ortega del Consejo Asesor de CONFEDELCA* y Jaime Idrovo-Murillo de la GTZ.

Al igual que el estudio anterior sobre Descentralización Fiscal, es importante, no sólo por la relevancia de su temática y contenido, sino por la metodología implementada, que ha constituido un esfuerzo conjunto, articulador y sumatorio, lo cual está en consonancia con el espíritu, la visión y los objetivos de la CONFEDLCA.

El estudio está dividido en cuatro partes. En la primera se establece un marco conceptual de la relación entre desarrollo local, descentralización y gobernabilidad democrática. La segunda parte analiza los procesos de descentralización en los países centroamericanos entre 1980 y el 2004. A lo largo de la tercera se reflexiona en torno a las conclusiones que arrojaron estudios específicos hechos en cada uno de los países, para cerrar con una propuesta de agenda para el debate y la reflexión.

Es importante destacar que este esfuerzo ha sido acompañado y apoyado por la Diputación de Barcelona y la GTZ de Alemania. Para ellos nuestro reconocimiento y agradecimiento.

Agradecemos también a todas aquellas personas e instituciones que facilitaron la información requerida y esperamos que los hallazgos y reflexiones de este estudio contribuyan a fortalecer los procesos de desarrollo local, descentralización y gobernabilidad democrática en cada uno de los países de la región y a crear entre ellos una sinergia positiva que haga posible abonar a la construcción de una Comunidad Centroamericana que, por una parte, incluya todos los territorios como sujetos del desarrollo y por otra, esté sostenida en una institucionalidad democrática que haga de la participación y la concertación los factores principales de su construcción.

Coordinación Técnica
de CONFEDLCA

Diputación de Barcelona

Cooperación Técnica Alemana
(GTZ)

Centro América, julio de 2005



CONFEDELCA
CONFERENCIA CENTROAMERICANA POR LA DESCENTRALIZACION DEL ESTADO Y EL DESARROLLO LOCAL

Parte I

**DESCENTRALIZACIÓN,
DESARROLLO LOCAL
Y GOBERNABILIDAD EN
CENTROAMÉRICA**



 **CONFEDELCA**
CONFEDERACIÓN CENTROAMERICANA DE GOBIERNO LOCAL

Introducción

La idea inicial para la realización de este trabajo fue promover una reflexión específica sobre los posibles vínculos entre descentralización, desarrollo local y gobernabilidad. La iniciativa surgió de la Secretaría Técnica de la Conferencia para la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local (CONFEDELCA). Así, este trabajo se preparó especialmente para la IV Reunión de CONFEDELCA, que se realizó del 25 al 27 de octubre de 2004, en Honduras, donde fue presentada como ponencia central.

Sin duda, la complejidad del desafío fue clara por las dificultades inherentes a cada uno de los conceptos, de por sí amplios y diversos en su formulación. Por otra parte, existió el peligro de enfocarse en uno de ellos en particular y perder de vista la conexión entre los tres, alejándose del objeto esencial del ensayo.

Para responder al reto, se tomaron dos decisiones metodológicas. Una, descartar la existencia de la relación entre descentralización, desarrollo local y gobernabilidad; se trató de identificar este vínculo introduciendo un enfoque sobre el modo de gobernabilidad. Éste es un cierto modo de gobierno del orden social, que se basa en arreglos sociopolíticos dominantes, en una respuesta a las demandas y al conflicto, y en la producción de legitimidad de actores, instituciones y políticas.

En este marco, nos interrogamos sobre el aporte particular de la descentralización y el desarrollo local a estos componentes del modo de gobernabilidad, para determinar cuál es su contribución específica.

La segunda decisión metodológica fue diferenciar la gobernabilidad nacional de la posible existencia de una gobernabilidad local, a partir de interrogar la producción específica de una contribución desde este nivel territorial y político. También, se tomó distancia de los supuestos funcionales que le atribuyen a la descentralización, como reforma del Estado central, consecuencias positivas en la producción de la gobernabilidad local.

Estas premisas metodológicas se aplicaron a los ensayos nacionales en cada uno de los países, los que sirvieron de base para una reflexión de conjunto en la región centroamericana, sobre la relación entre los tres procesos: descentralización, desarrollo local y gobernabilidad.

El desarrollo del trabajo permitió un aprendizaje colectivo y la apertura de una senda de reflexión más específica sobre el tema, que se podrá continuar profundizando en el futuro.

Por el momento, desde el punto de vista de los resultados de la investigación, se constató que la descentralización es lenta, incipiente y carente de un rumbo estratégico, lo que limita el potencial de integrar el desarrollo local a una estrategia de desarrollo nacional. El modo de gobernabilidad de los países está determinado nacionalmente por las condiciones históricas y por los programas estándar de reforma del Estado; no abre los espacios necesarios para desplegar un tipo de descentralización integral, que incorpore plenamente la dimensión local en la producción del modo de gobernabilidad.

Ciertamente, lo anterior no impide reconocer que hay algunos avances y que se mantienen las expectativas en torno a los procesos. Es obvio que la dinámica es irregular, matizada por avances, estancamientos y retrocesos. Pero, la construcción de una relación entre descentralización, desarrollo local y *gobernabilidad no tiene fundamentos claros y definidos.*

Lo anterior lleva a interrogarse sobre algunos temas en perspectiva y a formular la hipótesis de que la propia descentralización está un callejón sin salida. Por un lado, vinculada a las reformas del Estado, no logra cubrir sus debilidades históricas de formación; y, por otro, tampoco logra afianzar la dinámica de un Estado descentralizado, que vaya sustituyendo al anterior. En este impase, el modo de gobernabilidad queda claramente subordinado a los límites del proceso.

Naturalmente, ello lleva a replantearse la necesidad de depurar el debate sobre la descentralización y sus alternativas, el desarrollo local y la gobernabilidad; igualmente, a interrogar la eficacia de las acciones con que se ha impulsado el proceso y las prácticas que lo han acompañado.

Sin duda, aun quedan muchos cabos sueltos. Pero, la expectativa es que se haya avanzado en la reflexión y que las principales dificultades que presentaba un tema como el abordado se hayan superado.

1. Marco Conceptual de la Relación Descentralización-Desarrollo Local- Gobernabilidad

En este texto, el análisis descarta una relación positiva, lineal y automática entre descentralización, desarrollo local y gobernabilidad. Con ello, se separa de una concepción en la que los elementos instrumentales y funcionales de la descentralización y el desarrollo local se deducen automáticamente, como parte de una mejora de la gobernabilidad, que se extiende desde la reforma del Estado hasta el nivel local.

La realidad demuestra que esa concepción es incorrecta. Se trata de una suposición que puede o no verificarse en la realidad. Asimismo, la construcción de la gobernabilidad democrática es un proceso nacional complejo, que tiene una dimensión estructural y una política.

Nuestra hipótesis de trabajo es que la posible conexión entre descentralización, desarrollo local y gobernabilidad puede establecerse siempre y cuando contribuya, a su vez, a generar procesos conectados local y nacionalmente, que produzcan arreglos sociales y políticos inclusivos, incrementen el rendimiento democrático de las instituciones y mejoren su legitimidad, en dirección a una construcción equilibrada del territorio y de un tejido institucional y político integral del país.

La vinculación entre descentralización, desarrollo local y gobernabilidad democrática carece de una secuencia temporal continua y de contenido fácil, como lo sugiere el título. Por el contrario, es muy compleja y difícil. Los tres son macro conceptos, tienen supuestos propios y, llevados a su desarrollo, implican diseños institucionales y de políticas que pueden

ser o no complementarios. Los dos primeros, sobre todo, contribuyen a configurar la institucionalidad estatal del gobierno, las relaciones entre esa institucionalidad, el territorio y la sociedad, configurando sus dinámicas sociales y económicas. Esto hace necesario identificar qué definición de gobernabilidad democrática se utiliza y cuál es la relación con los otros dos macro conceptos.

La descentralización

La descentralización, en su vigencia actual, es un proceso que se origina en las concepciones de reforma del Estado, vinculadas a los programas de ajuste estructural. En la versión dominante desde los años 80, la descentralización está destinada a racionalizar la administración pública en torno a necesidades, tales como la reducción del déficit fiscal y del tamaño del Estado, así como la ampliación del espacio del sector privado y de los niveles de gobierno subnacionales en la prestación de servicios. De este modo, la carga se transfiere a los usuarios para generar recursos locales y descargar las finanzas centrales.

Pese a que se desarrolla una sistematización conceptual sobre el proceso, existen divergencias sobre el contenido y el papel de la descentralización; particularmente, de su relación con la gobernabilidad. Sin embargo, todos los estudios coinciden en señalar que no hay receta única. Es imposible definir *a priori* el punto óptimo de descentralización, ya que el proceso está fuertemente influenciado por la historia de formación del Estado y de los procesos políticos alrededor de él.

El desarrollo local

El desarrollo local, por otra parte, surge inicialmente como un instrumento correctivo del "mal desarrollo"; es decir, de las tendencias concentradoras y centralizadoras del mercado, agravadas por las dificultades de auto centrar economías dependientes, herederas de una integración subordinada al mercado mundial.

Estas economías se encontraron en una situación difícil: sin ninguna integración de sus estructuras productivas, sin medios de difusión de la tecnología o generalización de los servicios, con profundas diferencias sociales y una desarticulación del territorio, que corresponde a la estructura de las economías de enclave. Todos estos elementos se dan independientemente de los niveles de crecimiento obtenidos.

No es una casualidad que la aparición de las ideas sobre el desarrollo local esté vinculada al esfuerzo de desarrollo interno. En efecto, los distintos cuerpos teóricos, así como las disciplinas que los inspiraron fueron, en general, una reacción a los problemas heredados "del mal desarrollo". Estas concepciones, pues, se proponen solucionar los problemas de integración, diferenciación territorial y difusión de las infraestructuras institucionales, sociales y económicas, que se bloquean y se concentran. Eso supone el refuerzo del Estado-nación y el mercado interno.

La relación entre descentralización del Estado y desarrollo local está lejos de ser lineal: es una construcción política e institucional difícil. En efecto, las primeras tentativas de desarrollo local no contemplaron procesos de descentralización del Estado, estuvieron concebidas jerárquicamente desde el centro hacia la periferia y desde arriba hacia abajo, desde una planificación central.

Este planteamiento va en el sentido de un papel intervencionista del Estado, de una movilización de fuerzas sociales nacionales, de la consolidación del mercado interno y de una progresiva integración social, económica y territorial, de la difusión de los servicios, de las infraestructuras e instituciones en el conjunto del país.

El cambio de tendencia se operó con los programas de reforma y la globalización, con un doble efecto. Por un lado, redujeron y desconcentraron el Estado mucho más que descentralizaron, facilitando el relevo de algunos niveles de gobierno. Por otro, se incrementó la exposición de territorios a los tradicionales desequilibrios nacionales; pero, además, a los inducidos por las fuerzas transnacionales.

Los riesgos se han multiplicado por la fuerza de los cambios tecnológicos, la depresión de los Estados nacionales, la evaporación de los compromisos sociales y la concentración del poder económico.

Sorprendentemente, en medio de esta pesada tendencia, las ideas sobre la descentralización y el desarrollo local han cobrado nueva fuerza. Y ocurre como si, una vez desaparecidas las condiciones del desarrollo interno, se tratara de proyectar los conceptos desde el último parapeto social y territorial, para intentar una reconstrucción del Estado-nación y del tejido social y económico. Así, la tendencia es vincular descentralización y desarrollo local, pero desde un enfoque distinto.

Por lo mencionado, la descentralización, en primer lugar instrumento del ajuste y del abandono de las responsabilidades públicas por la reforma liberal del Estado, se piensa hoy como un instrumento para la apropiación del territorio, se concibe como un nuevo lugar de democracia y elección del tipo de

desarrollo. También, el desarrollo local encuentra su sentido con el concepto de desarrollo endógeno, que se opone a la globalización rapaz y a los riesgos de los tratados de libre comercio.

Por efecto de agregación, la construcción de una nueva arquitectura económica y política se volvería posible, al abrir la vía a un nuevo modelo económico, socialmente más justo, territorialmente más equilibrado y políticamente más democrático. Pero esta versión “desarrollista” de la descentralización y el desarrollo local tiene su reverso liberal: predica la adaptación exclusiva del territorio, en todos sus niveles, a la globalización.

En una economía abierta, los países, las empresas, las regiones, las ciudades y las localidades están en competencia. Según esta visión, la complejidad creciente de los procesos sociales y productivos exige reforzar las capacidades competitivas de las regiones, de las ciudades y de los municipios, independientemente de las políticas nacionales. Se conduce así a la internacionalización del territorio y a la participación directa en el comercio internacional.

Como es posible apreciar, la descentralización y el desarrollo local han llegado a un punto crítico en sus diversos enfoques. Y cada uno tiene sus exigencias institucionales, políticas y normativas.

¿Cual ha sido, hasta ahora, la relación de la descentralización y el desarrollo local con la gobernabilidad?

En este tema, tampoco se puede deducir una relación lineal. Es también una construcción política e institucional compleja.

En efecto, la relación entre descentralización, desarrollo local y gobernabilidad democrática aparece “por derivación”; a partir de supuestos que están integrados en las concepciones de descentralización y desarrollo local. Esta derivación tiene sus fases de evolución y no la podemos ignorar.

En la primera generación de reformas, los supuestos centrales en el enfoque de descentralización fueron los siguientes:

- ❑ Reducir el Estado y descentralizar los servicios públicos conducía a más eficacia y eficiencia, y a la desburocratización con reducción de costos.
- ❑ Con ello, se incrementa la satisfacción del usuario y la legitimidad del Estado.
- ❑ Además, la descentralización permite desconcentrar la demanda, operar selectivamente sobre los conflictos y disminuir la carga sobre el gobierno.

El resultado supuesto es un país más eficiente, un Estado más legítimo, menos sobrecargado, lo que se considera un aporte importante a la gobernabilidad nacional.

En la siguiente fase, donde se aplicaron reformas de “segunda generación”, la relación con la gobernabilidad se desplazó. La contradicción entre un Estado disminuido y la mejora de la administración chocó contra los cuellos de botella de los niveles subnacionales y de la privatización en la prestación de servicios. La satisfacción de los usuarios no se incrementó y la legitimidad del Estado disminuyó. En tanto, la desconcentración de demandas y su selección no impidieron la agregación de conflictos hacia el Estado central¹. Más bien,

1. *Esto es evidente en las crisis de Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú, Venezuela, Colombia y Brasil.*

activaron tensiones nuevas con los niveles subnacionales, los que no podían asumir las cargas transferidas y tampoco deseaban asumir el papel de amortiguamiento.

Frente a esta nueva situación, se propuso:

- Acercar el gobierno a la ciudadanía.
- Mejorar la calidad de la administración y de los niveles subnacionales.
- Incrementar la autonomía y combinar transferencias y recursos locales para mejorar los servicios.
- Si esto se lograba, mejoraría la gobernabilidad.

Como se puede apreciar, el énfasis se puso, sobre todo, en la administración de servicios y la desconcentración de demandas; después, en el reforzamiento de los niveles subnacionales.

Mientras, el desarrollo local no aparecía muy visible en la relación durante la primera fase. Se suponía que el ajuste y la liberación del mercado inducirían las decisiones correctas en materia de movilidad e implantación territorial de la inversión.

La relación entre descentralización y desarrollo local se concebía más instrumental, más como una tecnología de distribución territorial del gasto social y de los proyectos de compensación social, que como estrategias integrales de movilización de recursos en el territorio.

La evidencia muestra que las disparidades territoriales no se han reducido y que la descentralización no ha sido un proceso conducente a una mejor integración social y espacial.

El hecho de que no se obtuvieran mejores resultados sociales y económicos relanzó las propuestas de desarrollo local, como el eslabón perdido de la descentralización. El desarrollo local podría contribuir a la integración social y económica, y ser más eficaz en la reducción de la pobreza, según unos, o bien, según otros, en generar mejores condiciones de competitividad, atracción y generación de empleos y prestación de servicios.

Es evidente que detrás de ambos posicionamientos está el problema de la integración social y del territorio, con sus requerimientos de menos pobreza, más empleos y más crecimiento. El supuesto es que ello contribuirá a cerrar las brechas del desarrollo y las debilidades de las políticas heredadas de la baja gobernabilidad democrática que produjo la fase actual de democratización.

Como se puede observar, en un primer momento, la relación con la gobernabilidad se genera a partir de cambios en la administración, de arriba hacia abajo; y, luego, cada vez más, se combina con aportes de abajo hacia arriba.

Lo más controversial de la relación con la gobernabilidad está en los resultados que se esperaban en materia de eficiencia y eficacia institucional -con menos recursos-, la des-concentración de la demanda y de la conflictividad social.

La gobernabilidad

La gobernabilidad es, de igual forma, un macro concepto surgido de los programas de reforma económica e institucional. También posee sus supuestos y tiene tres ejes de evolución.

El primero -considerado como ortodoxo- concibe la gobernabilidad como el ejercicio de la autoridad y de las capacidades institucionales para reformar el *Estado* y la

economía. Su éxito es auto referido: la buena gobernabilidad equivale al avance de las reformas.

El segundo -considerado como neo institucionalista, aunque con diversos matices-considera que la gobernabilidad depende de la calidad de las instituciones en su relación con el desempeño de actores. A su vez, esto determina la calidad de las políticas, de las mediaciones entre el Estado y la sociedad, y de los incentivos y normas que producen.

El tercer enfoque de gobernabilidad analiza la relación entre los arreglos sociales y políticos dominantes, y entre el rendimiento democrático de las instituciones y su legitimidad, para determinar su impacto sobre la producción de políticas, el desempeño institucional y la integración social y política. Este último enfoque es el que se privilegia en esta propuesta.

Una consideración final es que la tentativa de triangular descentralización, desarrollo local y gobernabilidad se despliega en un contexto particular en Centroamérica, el cual es necesario mencionar.

Luego de una prolongada crisis regional, la más importante del siglo pasado, Centroamérica se encuentra con una doble realidad. Por un lado, la democracia se generalizó, aunque con debilidades. Por otro, se mantienen problemas estructurales en materia de desarrollo económico e institucional, pobreza y desequilibrio territorial, al mismo tiempo que se adhiere a los tratados de libre comercio (TLC), lo que genera nuevos desafíos.

Aunque la democracia se generalizó como sistema político y como mecanismo de acceso y de renovación del gobierno en

todos los niveles, la gobernabilidad democrática es un concepto en construcción.

Importantes obstáculos en la región tiene aún la construcción de un modo de gobierno de orden social, que incremente las capacidades institucionales y políticas para fundamentar arreglos sociales inclusivos, una mejor respuesta a las demandas y al conflicto, un reconocimiento pluralista de los actores sociales y la legitimidad de las instituciones.

¿En qué marco conceptual pensar la relación entre descentralización, desarrollo local y gobernabilidad?

El objetivo de identificar un marco conceptual, que permita el análisis de esta relación, plantea inmediatamente interrogantes y problemas sobre cómo posicionarse.

Existe una tendencia bastante afirmada a conferirle a esta relación una connotación positiva. Sin embargo, este *a priori* favorable, ¿encubre un consenso conceptual para pensar esta relación? Se creería que no. Y por esta razón, el problema del posicionamiento, traducido aquí como la opción por un determinado marco conceptual, se convierte en una cuestión espinosa que trasciende el academismo del problema, para tornarlo especialmente político.

Lo dicho se debe a una razón de fondo. Si todas las formas de relación entre descentralización, desarrollo local y gobernabilidad fueran igualmente positivas, con independencia del contenido de cada uno de los conceptos, el debate sería puramente académico. La realidad es diferente.

El contenido de cada uno de los tres conceptos, como procesos políticos y según las formas de relacionarse, puede llevar a objetivos y resultados muy distintos. La cuestión de cómo

pensar la relación y posicionarse se convierte, entonces, en una cuestión de opción que debe verificarse por sus resultados.

El consenso blando, en torno a ideas generales, deja de existir en ese momento y se transforma en una cruda toma de decisiones, según las lecturas que se hagan de la realidad y de la pertinencia de las propuestas. Sin embargo, el consenso blando puede ser una manera de madurar un debate sin precipitar conflictos, hasta que se definen posiciones más claras o se detecten los resultados que sancionan las ideas implícitas con que unos y otros avanzaban encubiertos. Expresión de este estado de cosas es la baja identificación política de las diversas concepciones acerca de la descentralización, el desarrollo local y la gobernabilidad.

Es sintomático que se citen diversas fuentes y definiciones sin discriminación entre ellas, como si todas fueran equivalentes. Lamentablemente no es así. En los tres temas objeto de este análisis existen diferentes lecturas y proposiciones sobre cómo resolver los problemas que se identifican en cada uno de ellos. Si al final hay consenso será porque se han constituido acuerdos estructurantes, y no por derivación de pretendidos modelos únicos.

No hay cómo saber cuál es el punto óptimo de centralización o descentralización del Estado, cuál es el mejor modelo de desarrollo local para integrar social y equitativamente el territorio. Además, no hay un solo modo de gobernabilidad, como no hay un solo modelo de relación entre los tres.

El rescate de la trascendencia política de la relación entre descentralización, desarrollo local y gobernabilidad se hace necesario por la continua resignificación de los conceptos. En efecto, en este tema se asiste a un proceso de acumulación de sucesivas capas de contribuciones que avanzan sin clarificar

coincidencias y distancias, y por sobre todo, desconectándose, muchas veces, de lo que está en juego².

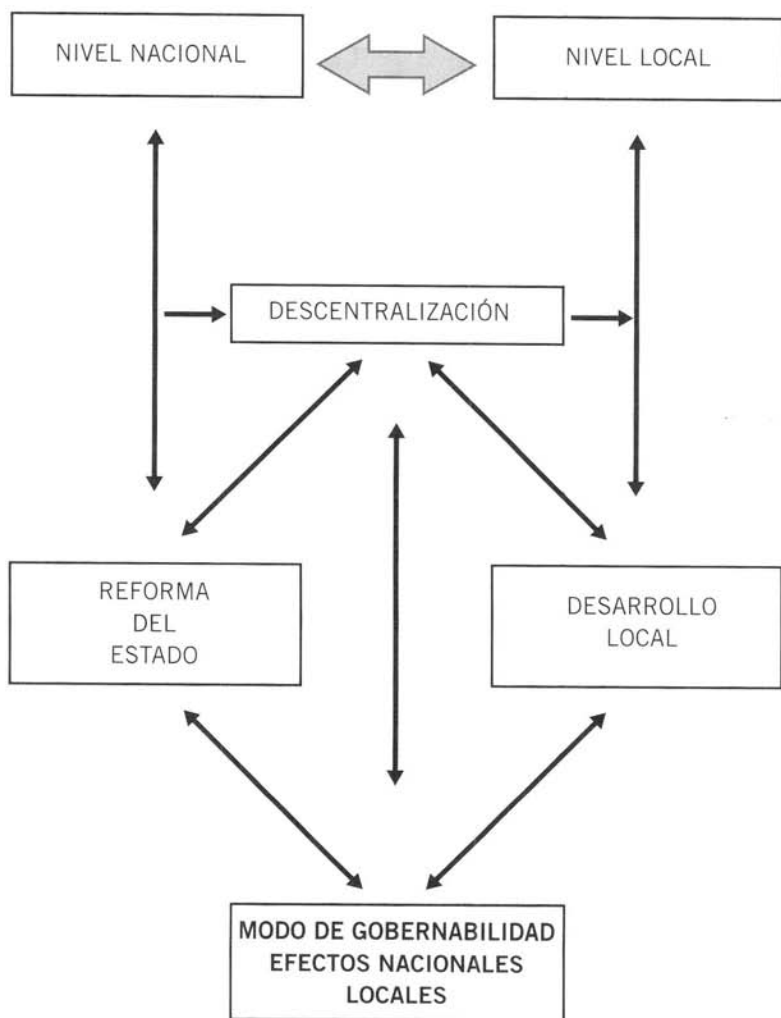
El problema común de fondo, que a nuestro juicio atraviesa el debate, es el de la reforma del Estado. A partir de ahí, tres enfoques proponen un marco conceptual a la relación entre descentralización, desarrollo local y gobernabilidad, como formas de resolver los problemas de la reforma del Estado.

Sin embargo ese problema común, como muñeca rusa, esconde a su vez diferentes visiones sobre la crisis del Estado y sobre cuál es la contribución de la descentralización. Y esto, a juicio del autor, establece una jerarquía política en el abordaje de la relación entre los tres conceptos.

Parece que la cuestión central es la relación entre las visiones de la crisis del Estado y su reforma, y el papel de la descentralización en ella. Esta entrada en el análisis es inevitable, dado que la vinculación entre la reforma del Estado y la descentralización fue específicamente planteada en torno a este objetivo. Sus consecuencias configuran un nuevo marco institucional y político.

Los modelos de descentralización generan consecuencias específicas para el modo de gobernabilidad, a través de la reforma del Estado; y, con ello, generan el marco para los posibles procesos de desarrollo local. Entonces, éstos se ubican al final de la cadena y generan, en retorno, exigencias particulares a la descentralización y al modo de gobernabilidad.

2. *Los macro conceptos se tornan polisémicos, y su relación con el núcleo duro de un posicionamiento se hace difícil de precisar, detrás de los supuestos positivos aparentemente compartidos.*



2. Reforma del Estado y descentralización

La descentralización, en su nueva significación, ha sido un componente esencial de los programas de reformas del Estado. Estos últimos han sido orientados, a su vez, hacia una lógica de reducción del Estado y de privilegio del mercado (lógica mercado-céntrica).

La reforma estatal que acompaña a los programas de ajuste y a la reforma económica busca redefinir sus dimensiones y funciones, eliminar el déficit público, orientar la administración pública hacia una relación de mercado entre la oferta de servicios y la satisfacción del cliente, por medio de nuevas formas de producción de servicios (privatización, subcontratación, descentralización).

En torno a esto, habían supuestos favorables, de lograr objetivos de más eficacia y eficiencia en la función estatal, como la transparencia y la rendición de cuentas, y el acercamiento de los servicios a consumidores.

Durante el proceso de reforma, los aspectos técnicos, funcionalistas y de ingeniería institucional ocuparon parte importante de la acción y del debate. Se evita esta discusión, porque no se considera como lo esencial³, y porque a juicio del autor ya quedó establecido que no solamente no es fundamental, sino que además oculta el debate sobre el tipo de Estado necesario detrás de un concepto de modernización estándar.

3. Saldomando, A. (2002) *Gobernabilidad y Reforma del Estado, en Gobernabilidad Entre la Democracia y el Mercado*, pág. 126.

La reforma del Estado propuesta representaba “la respuesta” al quiebre del modelo de desarrollo endógeno y el abandono de un Estado nacional desarrollista. Planteó la sustitución hacia un modelo económico abierto y desregulado, donde el Estado facilitaba las reformas necesarias y generaba un nuevo tipo de relación entre la democracia y el mercado y, por lo tanto, entre el Estado y la sociedad.

Por consiguiente, la descentralización se inserta en un proceso de ruptura y reconfiguración de un tipo de Estado que se creía necesario en América Latina, con enfoques y resultados muy diversos, para fundamentar la construcción nacional, tanto económica como política.

El consenso desarrollista se sustituyó por el liberal. Su aplicación se generalizó.

En materia de estandarización, los programas de reforma del Estado y de la economía conocieron un nivel importante. Todos los países de América Latina tienen programas de reforma en ambos campos. Pero, póngase atención en dónde está el énfasis, entre 1990 y 2002, al tomar una muestra de 12 países,⁴ para los cuales se ha rastreado la composición de la reforma.

4. *Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay. Este cuadro excluye a países que ya han avanzado en reformas anteriores a este periodo o que están todavía pendientes. No se incluyen reformas políticas, jurídicas y laborales.*

Fortalecimiento institucional Reforma administrativa 1990-2002	12 países	<i>Reforma económica</i>	12 países
Rediseño y desarrollo institucional	8	Implementación de paquetes fiscales	10
Creación de ministerios y servicios	6	Renegociación deuda	1
Desburocratización	5	Reforma comercial	6
Modernización de la gestión	10	Reforma financiera	6
Marcos reguladores, concesiones y servicios	7	Flexibilización de régimen de cambio	3
Participación ciudadana	3	Desindexación de la economía	1
Transparencia	1	Reforma tributaria	8
Descentralización	1	Fondos de pensiones	2
Reordenamiento territorial	4	Incorporación a pactos regionales	9
Gobiernos regionales	7	Privatizaciones	11
Gobiernos municipales	7	Derogación monopolios estatales	3
Fortalecimiento de la gestión territorial municipal	7	Eliminación de subsidios estatales	1
		Liberalización sector energía	1