

Aunque hay obvias diferencias en la profundidad e impacto de las reformas entre países, el cuadro anterior muestra claramente en dónde estaban los énfasis. Lo que resalta en esta información, y esto ha sido señalado por varios analistas, es la alta concentración en los aspectos administrativos de la reforma del Estado, en varios niveles de gobierno, en busca de una eficiencia gestinaria con menos recursos.

Pero, sorprendentemente, la descentralización en América Central, como proceso integral, aparece muy rezagada en relación al énfasis casi exclusivo en el municipalismo. Más parece que, como eslabón de la reforma del Estado se ve como un instrumento para reducir el tamaño del Estado y favorecer a los municipios.

Sin duda, esto abre más problemas que soluciones y, por ello, el debate está más abierto que antes, pese al embate de las reformas estándar.

Con relación a la reforma del Estado, se identifican tres posiciones principales que generan una respuesta desde la descentralización, con repercusiones en la gobernabilidad y en el diseño de un marco condicionado de los procesos de desarrollo local.

3. El Estado grande-ineficaz-intervencionista

El primer posicionamiento se estructura detrás de las críticas al tipo de Estado heredado de la fase desarrollista “hacia adentro”, cuestionado por grande, ineficaz e intervencionista.

El concepto de “grande” es difícil de definir en términos políticos e institucionales. Pero, la respuesta se estructura en torno a la dimensión del equilibrio fiscal y a la disminución

del empleo público, de los servicios y de las actividades productivas.

Sin embargo, a partir de un cierto momento, la reducción del Estado puede ser contraproducente, ya que las necesidades y las demandas de la sociedad se mantienen. Quien se ocupa de atenderlas se convierte en un problema.

Dos respuestas se articulan con el proceso de reforma del Estado: la privatización y la descentralización.

Si la privatización es la transferencia de activos y servicios a manos privadas y la entrada de empresarios a la prestación de servicios públicos, la descentralización es, en su primera fase, desconcentración estatal y traslado de una creciente cantidad de prestación de servicios a nivel de gobierno local. Por esta vía, se pretendió responder a las exigencias de eficacia y eficiencia.

Pero, si la lógica privatizadora es clara, la de la descentralización no lo es. En efecto, hasta dónde y qué descentralizar es una cuestión espinosa, si esto abarca aspectos administrativos, políticos, fiscales etc.

No obstante, más allá de las dificultades propias del debate sobre la descentralización, subsiste una que es central para el análisis: el abandono de la descentralización, en tanto proceso político, que debe redefinir la naturaleza del centro del poder y, desde ahí, el nuevo modelo institucional para articular el país, para retomar el carácter instrumental que pone énfasis en la descarga del Estado y en la contribución de la descentralización a la creación de mercados y competencia local en la provisión de servicios.

El énfasis en este proceso y la relegación de la dimensión política de la descentralización se origina en la lógica mercado-céntrica. En ésta se afirma que, si bien hay descentralización, subsiste un remanente del viejo Estado, y es que los fondos continúan siendo públicos. Es decir, la descentralización y la descarga del Estado continúa financiándose por fondos captados centralmente y asignados por el gobierno central.

Se considera que tal situación riñe con el equilibrio fiscal, con la creación de mercados y de la competencia y con la reducción de la presión política sobre el Estado, lo que deja abierta la posibilidad del “populismo”.

La solución debería ir en el sentido de una autonomía total, incluida la financiera y de decisión, de las instancias descentralizadas y de los niveles locales de gobierno. En esta dinámica, el Estado debería asegurar y facilitar la privatización, la competencia y la autonomía de las instancias locales.

De esta manera, la eficiencia y la eficacia se trasladan al mercado, a la capacidad de recaudación fiscal local y a su uso en condiciones de competencia, en las que los ciudadanos locales, en tanto consumidores, pueden elegir entre diversas ofertas de servicios locales operados privadamente.

La idea de fondo es que se debe “liberalizar” la descentralización y el desarrollo local, para que el riesgo efectivo sea transferido a la comunidad. De este modo, se espera que en forma “espontánea y negociada” se llegue a acuerdos reales sobre la pertinencia y viabilidad de las opciones de política y de inversión locales. Así, los riesgos asumidos a través de costos individuales y de la formación del interés a través de la competencia generan un orden social espontáneo, que se basa en la estabilidad y la moderación de expectativas; es decir, en una gobernabilidad endógena y sostenible.

Tres supuestos fuertes sostienen esta visión. El primero plantea que, en el marco de la competencia, el interés individual es el motor de la racionalidad y que el Estado debe crear los incentivos para que aquella se fomente y surja el desarrollo institucional, necesario para la gobernabilidad local.

El segundo supuesto implícito es que la noción de reparto o redistribución induce inestabilidad, dado que alimenta la pugna por los recursos, y el Estado no puede administrar la inestabilidad.

El tercero es que la relación entre riesgos individuales y competencia genera las externalidades que demandan, efectivamente, la creación de los recursos institucionales de gobernabilidad local. O sea, se ancla en una demanda efectiva que termina por orientar recursos hacia ella.

La mejora de las condiciones de competencia y del entorno facilitador de la localidad se combina con una administración eficaz y con la generación de gobernabilidad local. De esta manera, se crean incentivos sistémicos para el desarrollo económico local. Es decir, la atracción de agentes económicos generadores de empresas.

4. El Estado nacional inacabado

Esta visión plantea la descentralización vinculada a un Estado que no logra completarse como nacional. Se trata de un Estado de construcción inacabada, lo que plantea un problema particular, puesto que, ¿cómo descentralizar un Estado nacional en construcción o incompleto?

El reverso de esta situación son territorios fragmentados, muy *desiguales, con profundas carencias institucionales y sociales* que les impiden constituirse en actores de la descentralización.

Con relación al papel de la descentralización, las respuestas se refieren al aumento de la capacidad de administración del Estado, de la relación centro-región, de la construcción social y política del territorio, en donde la región -lo local- se constituye en un marco de acción para la penetración estatal.

Necesariamente, esta concepción de la relación Estado-descentralización combina recursos locales y transferencias centrales, incremento de la cobertura institucional estatal mediante reformas descentralizadas, planificación y ordenamiento territorial descentralizado, y presencia de actores sociales y políticos locales.

La dirección de la descentralización va en un doble sentido: permitir la construcción del Estado nacional y generar nuevas capacidades territorialmente localizadas, para construir una relación -hasta ahora insuficiente, por no decir inexistente- entre el Estado central y la región, e institucionalizar las nuevas relaciones y capacidades creadas.

La idea principal es que la descentralización es un instrumento adecuado para terminar la construcción del Estado nacional. La gobernabilidad es el aumento de la capacidad de gobierno; es decir, acrecentar la capacidad de administración del Estado, incrementando su cobertura y su presencia en todo el territorio. Esto se combina con la construcción social e institucional del territorio y con nuevas capacidades de articulación con el Estado central.

En definitiva, las posibilidades del desarrollo local están condicionadas por inversiones centrales y locales, acciones de fomento e inversión privada y por un cierto nivel de planificación central.

5. La crisis del Estado centralizado y del modelo de desarrollo

En esta visión, el punto de partida es más complejo y fundamental, en el sentido de que intenta plantear un contra modelo.

El diagnóstico de la reforma del Estado y del papel de la descentralización en ella se deriva de una lectura de crisis terminal, de la matriz Estado-céntrica del modelo de desarrollo. Esta visión se quebró por el nivel insuficiente de retención del ahorro interno, la distribución del ingreso regresivo, la tributación desigual y los programas de ajuste⁵.

Su fracaso democrático, territorial y social se expresa de múltiples maneras: incapacidad notoria para profundizar la democracia, desde el nivel central al local; informalidad social dominante; pobreza; ausencia de difusión de servicios; desigualdad; en algunos casos, abandono de territorios; e incapacidad de manejar el problema étnico. Pero tampoco se acepta el simple reemplazo del Estado por el mercado.

Desde este punto de vista, la descentralización está lejos de ser es un aditivo de algo que es inmejorable; más bien, se trata de un nuevo modelo de desarrollo. “Es una nueva manera de comprender y construir cada país”, según palabras de Enrique Gallicchio⁶.

Lo fundamental aquí no es “descentralizar” el Estado por descentralizarlo. Se trata de construir desde el territorio una institucionalidad y unas capacidades locales y nacionales nuevas, para articular un modelo de desarrollo humano integral.

5. *Además de las causas internas, otros agregan el impacto de la globalización.*

6. *Director del Programa de Desarrollo Local del Centro Latinoamericano de Economía Humana. Uruguay.*

El papel del Estado es entonces de articulación estratégica, de federación y búsqueda de una coherencia nacional de las estrategias territoriales. Se necesita, pues, una nueva institucionalidad de representación y de decisión política acorde con la nueva estrategia.

Tal institucionalidad implica la búsqueda de nuevos diseños, que permitan la capitalización de los territorios y la retención del excedente que generen junto con los aportes externos. Sin duda, esta tarea es más compleja que las transferencias centrales o que el aumento de la recaudación de impuestos por los municipios.

La búsqueda de gobernabilidad se representa como una refundación nacional de la institucionalidad política y administrativa sobre una base territorial, que incluye descentralización del poder. Por lo tanto, no se trata de hacer más eficiente un Estado en crisis.

La relación con el desarrollo local combina las fuentes posibles de recursos nacionales, locales y privados, articulándolas en una visión de integración del territorio en base al desarrollo endógeno, donde la competitividad es sistémica, pertenece al territorio y no es sólo de las empresas. Esto implica niveles altos de concertación local y de asociatividad de actores.

Como se puede apreciar, las diferentes visiones de reforma del Estado y del papel de la descentralización determinan una visión de la gobernabilidad que gira esencialmente en torno al papel de la institucionalidad política de toma de decisiones, de la administración y del tipo de relación local-nacional que establece.

6. El contexto de una relación problemática en Centroamérica

La relación entre descentralización, desarrollo local y gobernabilidad tiene un contexto difícil en la región. Esta relación -en absoluto automática, como ya lo señalamos- puede aparecer sin embargo más naturalmente cuando los Estados nacionales han alcanzado un cierto nivel de madurez en términos de viabilidad financiera, cobertura territorial, desempeño institucional, equilibrios socio políticos y estabilidad política.

En caso contrario, la construcción de esa relación será necesariamente más forzada, voluntarista y convulsionada. De hecho, los procesos de descentralización en diferentes momentos históricos han tenido un nacimiento agitado.

Tal como lo señala Rokaël Cardona, lo relevante es que, desde sus orígenes, los procesos de descentralización en Centroamérica han estado vinculados a los procesos revolucionarios, lo que a la vez destaca la naturaleza eminentemente política que caracteriza históricamente a la descentralización de los Estados modernos. El único país que escapa relativamente a esta génesis de la descentralización en la región es Honduras, coincidentemente uno de los países más rezagados en este proceso, que en la actualidad parece ser el de mayor pobreza de ingreso en la región.

Pero pese a todo, a grosso modo los países de la región se han sincronizado en los últimos 15 años, en torno al reconocimiento y a la puesta en marcha de la descentralización. Con obvias diferencias en el desarrollo del proceso, es posible afirmar que está en marcha y afirmándose.

Como evidencia, se citan 12 temas relacionados:

1. Reformas constitucionales en todos los países que reconocen la descentralización.
2. Avances en leyes de descentralización.
3. Elaboración de códigos y reglamentos municipales.
4. Avance en transferencias financieras.
5. Incremento de espacios de participación locales.
6. Incremento de mancomunidades y asociaciones municipales.
7. Generación de mancomunidades transfronterizas.
8. Creación de consejos locales y municipales de desarrollo.
9. Desarrollo de instrumentos de control y de auditoría.
10. Desarrollo de la planificación municipal.
11. Presupuestos participativos.
12. Alcaldes electos democráticamente.

No cabe duda de que la naturaleza misma de estos avances en la descentralización es parte del debate. Pero, en cuanto al desarrollo local y la gobernabilidad existen brechas muy grandes que difícilmente pueden ser cubiertas con los avances actuales citados. La confrontación de la descentralización con los múltiples desafíos planteados por procesos que están relacionados con ella muestran la magnitud de las brechas.

Desafíos, relaciones y resultados del proceso de descentralización

Proceso	Desafíos	Relación con	Resultados
Descentralización	Político	Democratización	Relegitimación Municipios Alcaldes electos
Descentralización	Institucional	Modernización Reforma del Estado	Poco avance en la reestructuración del Estado
Descentralización	Económico	Viabilidad financiera Servicios públicos locales Impulso de desarrollo local	Pocos avances
Descentralización	Gobernabilidad	Pasar de la gobernabilidad autoritaria a la democrática nacional y local	Poco avances

Como se aprecia, las brechas están determinadas por condiciones estructurales y políticas nacionales, frente a las cuales la capacidad de remoción de ellas por parte de la descentralización son potencialmente importantes, pero se encuentran bloqueadas por los modos de gobernabilidad nacionales y por la fuerza relativa de los actores para alterarlo.

En estas condiciones, el aporte de la descentralización a una gobernabilidad local se revela como una esperanza, en contradicción con las determinantes nacionales.

La reivindicación de una gobernabilidad democrática local frente a modelos centralistas y autoritarios es válida, pero es difícil imaginar que ésta pueda existir como apéndice de un cuerpo estatal y político, que sigue funcionando con una lógica centralizada y autoritaria. Sin embargo, como en todo proceso existen tendencias, contra tendencias y puntos de quiebre o de inflexión estratégica. La cuestión es dónde están y qué posibilidad existe de que se vuelvan realidad.

Por el momento, agreguemos más elementos a la relación entre las brechas y las condicionantes estructurales, para desembocar en la relación con la gobernabilidad.

La descentralización tiene un desafío importante en su aporte a la democratización. En primer lugar, porque debe acompañar el desarrollo mismo de la democratización como proceso que nació -en tres países del área- de la salida del conflicto, las negociaciones de paz y la transformación de regímenes autoritarios.

La democratización alcanzó para instaurar la norma democrática en el funcionamiento del sistema político y, sin duda lo más importante: generó un marco de convivencia política otrora inexistente, aunque con fuertes limitaciones. La descentralización aportó a la relegitimación del nivel de gobierno local; esto queda de manifiesto al verificarse que la elección directa de alcaldes es una realidad en todos los países centroamericanos, como se muestra en el cuadro de abajo.

Aunque, en términos globales, el proceso democrático no alcanzó para fundar nuevas capacidades de inclusión social y política, ni nuevas capacidades de manejar el conflicto social sin violencia y coerción. Tampoco alcanzó para descentralizar el poder.

AÑOS DE ELECCIÓN DEMOCRÁTICA DIRECTA DE ALCALDES

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1995	2001	2002	2003	2004
CR												X	X	X
ES					X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
GU					X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
HO	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
NI									X	X	X	X	X	X
PA										X	X	X	X	X

La descentralización y la reforma del Estado es una relación aun más compleja. La descentralización aparece hasta ahora como una mecánica aditiva de un Estado que no alcanza a ser un Estado nacional maduro (salvo en Costa Rica, pero en crisis larvada), y tampoco es un Estado en proceso de reconstrucción a través de la descentralización.

Además, en ninguno de los dos casos la viabilidad financiera del Estado está asegurada para su maduración institucional.

TASA DE IMPOSICIÓN EN RELACIÓN AL PIB					
	1960	1970	1980	1990	2001
CA	9.3	9.7	10.9	11.6	13.7
CR	10.0	12.1	11.8	14.0	13.4
ES	10.9	10.3	11.3	9.1	10.5
GU	7.8	7.8	7.5	6.8	9.9
HO	10.1	11.2	13.2	14.8	16.6
NI	9.4	9.4	18.5	13.5	21.6
PA					10.2

Fuente: Informe de Desarrollo Humano-Centroamérica. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) – 2003.

Mientras, la evolución del gasto per cápita de los gobiernos centrales revela situaciones que contrastan entre los países de la región, pero que no representan evoluciones espectaculares.

ÍNDICE DE GASTO TOTAL REAL PER CÁPITA DE LOS GOBIERNOS CENTRALES (Base: ES 1970=100)						
	ES	ES	GU	HO	NI	PA
1970	100	100	123	102	148	458
1980	213	213	264	261	340	809
1990	126	126	90	143	106	404
2000	231	231	165	168	141	560

Fuente: Informe de Desarrollo Humano – Centroamérica. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) – 2003.

Esta evolución cuestiona la capacidad del Estado para enfrentar los temas de financiamiento del desarrollo y la mejora en la distribución del ingreso.

En tanto estructura de administración del poder, la dimensión institucional sigue centralizada, pero las competencias y capacidades de regulación de los Estados siguen bastantes disminuidas. No se encuentra un esquema institucional que articule el territorio, le dé coherencia a políticas nacionales y realidades territoriales, redefina los equilibrios geográficos y sociales, y contribuya a generar las condiciones de un modelo descentralizado de Estado, lo cual no es lo mismo que la desaparición del Estado, la fragmentación o la pulverización de instancias nacionales.

Lo más grave es que esta situación no contribuye a desarrollar las condiciones políticas de la descentralización. Es decir, a fundar un espacio de autonomía local para el desarrollo de una vida política y de una sociedad civil local, sin lo cual no podrán desarrollarse la constitución de movimientos con base territorial y de un nuevo anclaje de los partidos o la creación de nuevas formas de representación.

Más allá de procesos políticos e históricos complejos, el asunto aquí es que, después de todo, ¿quiénes son los grupos portadores de un proyecto de descentralización democrático y sostenible y qué entienden por ello? La descentralización sin sujetos claramente posicionados en ella se convierte en una cuestión tecnocrática y elitista, pero no en una cuestión social y política que concierne las relaciones verticales y horizontales de la organización de la sociedad. Y como es imposible saber cuál es el punto óptimo de descentralización o centralización del Estado y su configuración territorial, la política es indispensable para dirimir la prueba y el error, y los intereses en juego.

La descentralización y su aporte a una nueva economía es quizá el elemento más complejo, porque cualquiera que sea el avance en la dimensión política e institucional su aporte no es unívoco.

Aunque se pretende que la descentralización dé respuesta a la demanda de servicios públicos y de infraestructura social y económica para el desarrollo, las visiones y estrategias del “desarrollo local” se encuentran tironeadas en distintas direcciones. Es probable que cada una de esas direcciones tenga sus propias exigencias en materia de institucionalidad y, casi seguro, de gobernabilidad.

ENFOQUES DE DESARROLLO LOCAL

	1960 / 1970	1980	1990	1990 / 2000
Definición	Planificación del desarrollo regional	Descentralización Participación Democratización	Adecuación a la liberalización y a la mundialización	Desarrollo endógeno
Estrategia	Polo de desarrollo	Fortalecimiento de instituciones de la gestión local	Desarrollo económico competitivo por <i>cluster</i>	Contratos de desarrollo Planificación territorial Selectividad según impacto Articulación con estrategia económica nacional
Modo de planificación	Normativo centralizado	Participativo local	Planificación estratégica según escenario de competitividad	Participativo Concertación público-privado-asociativa
Nivel institucional	Corporación de planificación	Municipalidad	Regiones urbanas Interconexión de ciudades	Municipalidades-región Coordinación con gobierno

Mientras se avanza en este campo, la atención ha estado exclusivamente centrada en las transferencias a las municipalidades, para asegurar su viabilidad financiera. Como se sabe, los avances en este campo son bien lentos. Si bien este punto es clave para la sostenibilidad de las instancias de gobierno local, el énfasis en las transferencias y en la autonomía financiera de los municipios no son suficientes para el financiamiento del desarrollo local. En otras palabras, desborda la capacidad de los municipios para financiarlo. Es decir, se hace necesario la descentralización del presupuesto, de la estructura del sistema financiero, de la distribución de la cooperación y del comportamiento del sector privado nacional e internacional.

Dadas las disparidades territoriales, la concentración geográfica y social del ingreso y el carácter masivo de la economía informal y de las pequeñas y medianas empresas, el desarrollo local requiere articular un esquema de financiamiento con estrategias de crecimiento sostenible territorialmente localizadas. Este esquema es más amplio y complejo que las transferencias municipales.

La descentralización y la gobernabilidad. Llegados a este punto y teniendo en cuenta los desafíos estructurales de la descentralización, la pregunta normalmente se formula de esta manera: ¿cuál es la contribución de la descentralización en materia de gobernabilidad?

Muy rápidamente, se tomó como resultado de la descentralización la creación de una gobernabilidad local. Y, por añadidura, a medida que el proceso avanzara, la suma de resultados aportarla nacionalmente, con un efecto de escala. Con ello, quedaba algo importante en la indefinición: ¿existe una gobernabilidad local y una nacional?; o, ¿se articulan las dos en algún lugar y modo a precisar?

Se cambió entonces la manera de situarse en relación al problema, y se pregunta:

¿Qué papel le da a la descentralización el modo de gobernabilidad dominante?

La razón de esta manera de abordar el problema merece una explicación, que se desarrolla a continuación.

Algunas ideas muy difundidas, pero falsas, han contribuido a generar una confusión sobre el concepto de gobernabilidad. Han pretendido que es único, instrumental, no político e invariable. De esta manera, se ha convertido en un concepto normativo sobre el “buen gobierno”, y describe cuál debe ser la modalidad de funcionamiento óptima, según ciertos criterios de eficiencia y eficacia.

Las concepciones de gobernabilidad planteadas por los enfoques de reforma del Estado, citados anteriormente, tampoco responden al problema, por su énfasis exclusivo en la relación capacidad de gobierno-diseño institucional.

Este concepto gestor de la gobernabilidad no se pregunta qué políticas se aplican, cómo fueron generadas, qué impacto tienen, cómo influyen en el comportamiento de las instituciones, ni si mejoran la inclusión social y política.

Evitando estas preguntas, por su modo de funcionamiento “el buen gobierno nacional” puede reproducirse a nivel local, aplicando los mismos criterios, con lo que se tiene al final una buena gobernabilidad local⁷. Es aquí donde la relación nacional-local aparece instrumentada desde el programa mismo de reforma.

7. *Así lo evidencia el Programa de Gestión Urbana y Municipal del Banco Mundial: Estrategia Municipal y Gobernabilidad. Mayo 2002.*

Véase esto: luego de que la descentralización estuviera ligada en sus orígenes a la planificación regional y local y a las tentativas de “penetración” del Estado, su nuevo auge se liga intrínsecamente a los programas de reforma económica e institucional aplicados en América Latina.

Estos programas elaboraron su propio modo de gobernabilidad, y le asignaron a la descentralización un doble papel: por un lado, como dispositivo institucional de reforma del Estado; por otro, un papel político.

Este doble rol hizo que la descentralización no pudiera “producir” otro tipo de gobernabilidad, aparte del que centralmente acompañaba a los programas de reforma. O, dicho de otro modo: se tiene la descentralización que el programa de reformas centralizado determina, y no al revés.

Las pretensiones de otros modos de gobernabilidad a través de ese tipo de descentralización se revelan ilusorias. Otra cosa es que sus resultados hayan sido negativos y contradictorios, que se hayan abierto espacios no previstos y que se esté ahora intentando redefinir el proceso.

¿Cuál es el modo de gobernabilidad vigente y qué papel tiene la descentralización?

En la primera generación de políticas de gobernabilidad, desde mediados de los 80 hasta mediados de los 90, se consideró que el buen gobierno -y la buena gobernabilidad- era aquel que lograba hacer pasar las reformas económicas liberales, surgidas del consenso de Washington, en condiciones de estabilidad política. Los gobiernos eran premiados según su habilidad política y según la autoridad que ejercían para mantener el ritmo de las reformas sin retroceder o ceder ante consideraciones como costo social, protesta u oposición.

Puesto que la mayoría de las reformas estaban condicionadas y no se discutían pública o democráticamente -aunque se realizaran elecciones-, pasaba que no existían consideraciones acerca de corrupción, eficiencia institucional, integridad o transparencia. Tal característica llevó a un tipo de gobernabilidad dura, sin capacidad de organizar consensos amplios; favoreció burocracias autónomas, grupos de interés sin control e instituciones sin capacidad de regulación y elaboración de política, con altos grados de corrupción.

En la mayoría de los países, esta modalidad todavía está en operación, conduce a un Estado débil, capturado por grupos de interés que se han fortalecido o surgido en una economía desregulada, no hay consensos amplios o en expansión, el nivel de organización social disminuye, la política tiene la exclusiva función de mantener la continuidad de las reformas, se da un bajo reconocimiento del conflicto. La democracia se formaliza en una mecánica política y su legitimidad disminuye en la población⁸.

La gobernabilidad dura es la capacidad del gobierno para hacer pasar las reformas liberales. La eficacia es la capacidad de las instituciones de administrarlas según sus enfoques de Estado mínimo y recursos escasos. En cuanto resultado, la gobernabilidad está ligada al grado en que las reformas facilitan el mercado. Esto quiere decir la posibilidad de hacer negocios con seguridad jurídica y política, sin restricciones burocráticas y costos por regulaciones, y sin una corrupción alta.

8. *Esto fue reconocido en el Informe sobre Desarrollo Humano 2002, del PNUD. Los malos resultados económicos y la descomposición social, política e institucional han generado un ola de críticas, incluso en el seno de los propios organismos multilaterales.*

En esta visión, la buena gobernabilidad es constatar que hay elecciones, que la ley se cumple sobre todo en los contratos (más seguridad jurídica), que hay estabilidad política (pocos conflictos sociales) y que se han producido las reformas favorables a la desregulación del mercado (nivel de apertura, reducción de las regulaciones estatales, privatización). El conjunto supone un país ordenado, institucionalmente capaz de asegurar la ley y la estabilidad y con facilidades para los negocios. Esta es la visión de un país bien gobernado, de “un buen gobierno”, durante la fase más drástica de aplicación de los programas de reforma.

La descentralización se insertó en este esquema de una manera doble: para viabilizar la reducción del Estado y el enfoque de recursos escasos para la política pública; y para sostener la gobernabilidad de las reformas.

Por una parte, desde la perspectiva económica la descentralización debía disminuir la presión sobre el presupuesto y el gasto público, transfiriendo los costos a otros niveles de gobierno y a los usuarios. Y por otra, desde el punto de vista político, debía desviar las demandas y los conflictos hacia los gobiernos locales. Como claramente lo señala Iván Finot: “Interesaba sobre todo asegurar la ‘gobernabilidad democrática’ para poder canalizar la participación popular de carácter reivindicativo en una participación ‘constructiva’ ”.⁹ (Las comillas en el interior de la cita son nuestras).

Esta participación constructiva en el marco de la descentralización impuesta por la reforma del Estado implica una redefinición de los espacios de regulación de las demandas y los conflictos. Intenta encauzarlos e insertarlos en la periferia

9. Finot Ilpes, I. (2003). *Descentralización en América Latina. Cómo Hacer Viable el Desarrollo Local*. CEPAL.

del sistema de decisiones y en los efectos de las políticas, pero no en su concepción y aplicación a través de toda la cadena política institucional, desde el centro hasta lo local. La descentralización en este esquema es un claro dispositivo de separación entre la ciudadanía y el gobierno y del Estado.¹⁰

Para el ajuste y el programa de reformas, la gobernabilidad centralizada y autoritaria restringía la variable democrática y, de este modo, obligaba a la descentralización a acoplarse en un dispositivo único de baja intensidad en términos de democracia. En esas condiciones, el potencial de integración social y política de la descentralización quedaba reducido en su totalidad; se acomodaba perfectamente a la formalización democrática del régimen político y al accionar de gobiernos que no deseaban ampliar la democracia ni abrir flancos sobre la conducción de las reformas.

Cuando a la mala administración y a las bajas capacidades institucionales de los Estados y los gobiernos se le atribuyeron los pobres resultados económicos, sociales y democráticos de las reformas, se inició una fase de transición.

Se intentó entonces introducir aspectos que hicieran contrapeso a una mala administración, como la creación de espacios para la expresión de la opinión pública, la rendición de cuentas, el control de la corrupción y de la capacidad institucional del gobierno. Había que hacer pasar las reformas, pero también había que mejorar la calidad del gobierno y las instituciones, para que las mismas tuvieran un mejor desempeño.

10. Esto conducía a "la utopía espeluznante de un Estado tecnificado y despolitizado, y de un proceso político limitado básicamente al debate vecinal". Von Haldenwang, C. (1999) *Descentralización y Democracia Local*, en *Sociedad Civil en América Latina. Representación de Intereses y Gobernabilidad*, pág. 380. Editorial Nueva Sociedad. Venezuela.

Los frutos en cuanto a descentralización tampoco han sido muy sobresalientes y, aunque se intenta abrir nuevos caminos para reactivar el proceso, los malos resultados inevitablemente abrieron espacios nuevos de debate.

El dispositivo institucional de la descentralización se había convertido en un mecanismo de asignación territorial de fondos de proyectos, con énfasis en infraestructura. Pero, no se había mejorado la cobertura de los servicios ni la sostenibilidad de las instituciones locales.

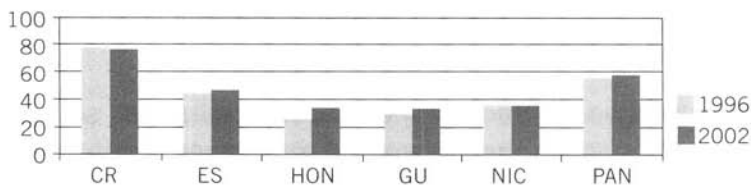
La descentralización sin recursos, para sostener la austeridad fiscal, se revirtió en una reivindicación sobre la asignación presupuestaria, fondos locales y descentralización del presupuesto.

En vez de desviar las demandas y los conflictos, la suma de lo anterior los mantuvo conectados a las decisiones del gobierno central. A ello se agregó el hecho de que las disparidades territoriales y las desigualdades sociales se profundizaron.

Tampoco había más eficiencia ni se había reforzado la legitimidad del Estado, áreas golpeadas duramente por el propio manejo de la gobernabilidad para las reformas y el impacto de éstas.

Desde el punto de vista de los propios criterios de gobernabilidad adoptados por uno de sus organismos impulsores, el Banco Mundial, los avances no son una tendencia segura y en varios casos se experimentan retrocesos.

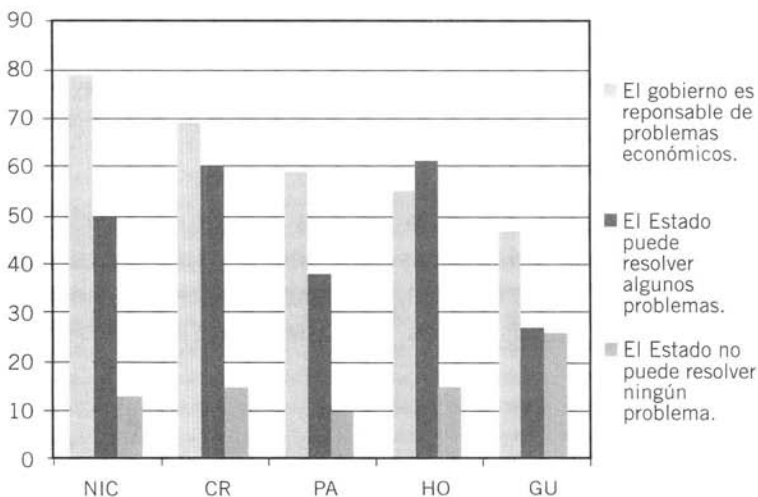
Valor Promedio 1996-2002



Fuente: Banco Mundial

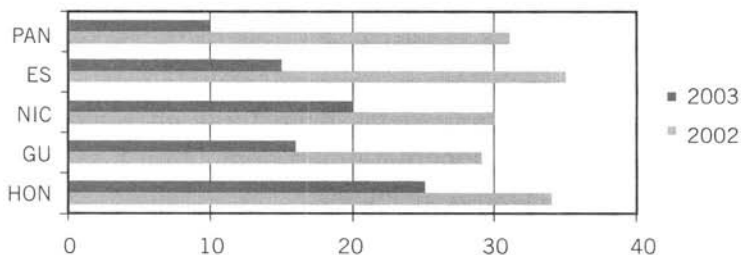
La tentativa de recomponer la legitimidad del Estado, por la vía de desviar su centralidad en la política, y la respuesta a las demandas ciudadanas hacia los municipios no ha sido exitosa.

El Gobierno y el Estado en la Opinión



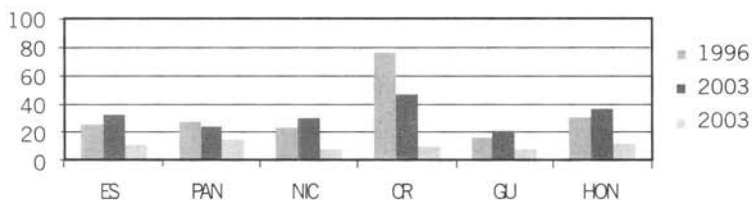
Por otro lado, la reforma más emblemática: las privatizaciones, que involucran transversalmente a los gobiernos centrales y a los municipales no han podido generar más legitimidad.

Privatización Beneficiosa para el País



El conjunto de países ha tenido graves repercusiones sobre la satisfacción con la democracia y con los partidos, que no sólo animan el sistema político, sino que son parte fundamental del modo de gobernabilidad.

Satisfacción Democracia (96-03) Confianza en Partidos (03)



Este contexto centroamericano y sus principales brechas son parte de una tendencia pesada, que ha vinculado reformas y modo de gobernabilidad. Esta tendencia limita el potencial de la descentralización y la construcción de un modo acorde de gobernabilidad.

La reacción a esta tendencia en el marco la descentralización incorporó objetivos democratizadores y sociales, con la intención de abrir el proceso y darle un mayor contenido participativo. No es casual que las nuevas exigencias en materia de descentralización y gobernabilidad democrática se hayan revigorizado a mediados de los 90.

Por ello, la descentralización, en primer lugar instrumento del ajuste y el 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.

El desarrollo local encuentra también su sentido en el concepto de desarrollo endógeno, que se opone a la globalización depredadora y a los tratados de libre comercio.

Por añadidura, 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” tiene su reverso liberal. Predica la adaptación exclusiva del territorio, en todos sus niveles, a la globalización liberal. Según esta visión, la complejidad creciente de los procesos sociales y productivos en un mundo de economía abierta, en el cual están en *competencia* los países, las empresas, las regiones, las

ciudades y las localidades, exigen reforzar las capacidades competitivas de las regiones, de las ciudades y municipios rurales, independientemente de las políticas nacionales. Así, se conduce a la internacionalización del territorio y a la participación directa en el comercio internacional.

La palabra clave aquí no es desarrollo endógeno, sino “sistema productivo local” (cluster), que designa un conjunto de empresas que explotan las condiciones de competitividad de un territorio, vinculadas a la inversión transnacional o a los grandes grupos nacionales más internacionalizados.

Fuerzas políticas y sociales confrontan respecto a estos dos modelos de desarrollo local. El desarrollo endógeno se apoya, en distintos grados, en redes asociativas locales, en organizaciones no gubernamentales (ONG), en organizaciones étnicas, en pequeños y medianos productores, así como en los municipios interesados. Tal es el caso en Ecuador, Bolivia, Perú, México y Nicaragua.

Al igual que toda alianza, este conjunto heterogéneo posee a veces una expresión política articulada, como es el caso en Ecuador, Brasil y Bolivia. Pero, por todas partes, intenta constituirse en interlocutor ante los gobiernos y en el marco de acuerdos de comercio regionales.

En tanto, el modelo de adaptación a la globalización liberal se basa en las fuerzas económicas y políticas más internacionalizadas, y en la enorme presión ejercida por los tratados de libre comercio, en los acuerdos bilaterales impulsados por los Estados Unidos y la condicionalidad administrada por los organismos multilaterales, lo que implica un modelo de descentralización que extiende la privatización y la autofinanciación de las colectividades locales, en un marco de competencia y desregulación.

Las oportunidades de cada uno de estos modelos dependen de la evolución de algunos aspectos esenciales, que vamos solamente a enunciar.

Las reformas institucionales, en cuanto a descentralización, pueden ir en el sentido de una renovación institucional, o hacia más fragmentación. El proceso de descentralización, tal como se despliega, no implica en sí una estrategia de democratización y, aún menos, un modelo de articulación entre el nivel local y el nivel nacional.

Según sea la estrategia que se adopte, variará el peso que se ponga en la importancia de la relación necesaria entre los planes locales y las políticas nacionales: eso es lo que está en juego.

Por consiguiente, las estrategias elegidas condicionarán la evolución del espacio local: o harán de éste exclusivamente un polo de acumulación, frecuentemente transnacional, donde se supeditarán al Estado y a las instituciones locales; o bien, se inscribirán en un planteamiento de apropiación democrático y socialmente más justo del territorio.

La instauración de una estrategia de planificación territorial es común a todas las visiones relativas al desarrollo local. La cuestión consiste en saber si estas visiones conducen a establecer una selectividad de la inversión y una evaluación de impacto en los objetivos de desarrollo, que sean reconocidas por las instituciones nacionales, ante la desregulación y el impacto del mercado internacional.

Este asunto es esencial ante los tratados de libre comercio y la desregulación, ya que las nuevas disposiciones internacionales protegen la inversión transnacional, ante las legislaciones locales y nacionales. Países como México,

Argentina y Canadá han probado una experiencia amarga cuando han intentado limitar algunas prácticas nocivas del capital transnacional. Del mismo modo, la mayoría de las regiones y municipios de los países latinoamericanos se han visto desarmadas ante el acoplamiento de la descentralización y la privatización de los servicios públicos.

La estrategia de inversión adaptada al desarrollo local versus la competencia exacerbada entre territorios: he aquí otro asunto esencial.

El financiamiento del desarrollo, sea local o nacional –si bien el primero no va sin el segundo–, debe encontrar medios innovadores. En primer lugar, porque la descentralización se encontró enmarcada por los programas de estabilización y reducción del déficit público; por lo tanto, las magras capacidades de autofinanciación, fuera de algunos grandes centros urbanos, pesan excesivamente sobre las posibilidades de desarrollo local.

En segundo lugar, porque en materia de gobernabilidad, las necesidades de los diferentes procesos de descentralización y de sus diversas concepciones interrogan de manera radical las posibilidades de desarrollo.

En efecto, el modelo de gobernabilidad para el ajuste y la reforma del Estado estándar, adaptada a la nueva arquitectura política y económica liberal, generó un tipo particular de descentralización. Hasta ahora, ha ampliado el reconocimiento del municipio y ha apoyado espacios de participación “hacia abajo”, pero no ha ofrecido nada consistente “hacia arriba”, en términos de un nuevo tipo de conexión entre el nivel nacional y el local. No puede ofrecer descentralización del poder, nuevos diseños institucionales y un nuevo estilo de *desarrollo*.

Basado en arreglos sociales conservadores, el modo de gobernabilidad mantiene la exclusión y la centralización política y del poder. La respuesta institucional cierra el sistema para la entrada de demanda y desconoce el conflicto que allí se genera, y por último, no proporciona aportes como nueva fuente de legitimidad.

De otro lado, las nuevas exigencias políticas democratizadoras de la descentralización y del desarrollo local endógeno requieren nuevos arreglos sociales nacionales, respuestas institucionales que incorporen políticas nacionales de desarrollo local, una efectiva redistribución del poder y una dinámica política local que sea el sustento del proceso y de su legitimidad.

Entre estos dos extremos de la cadena se encuentra atrapada la descentralización. Pero con acumulación de factores en segmentos diferentes.

La descentralización de baja intensidad genera una contradicción cada vez más fuerte entre las expectativas locales y la baja respuesta nacional, lo que conlleva conflictos nuevos y dinámicas nuevas.

La descentralización es un proceso político y un soporte institucional e instrumental para las metas que se fijan como estratégicas. El punto es: ¿cuáles son esas metas? La Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA), en su conferencia de septiembre 2004, en Guatemala, expresa lo siguiente:

“El gobierno local requiere de capacitación y asistencia técnica que lo prepare para los retos del desarrollo en un marco de globalización. Se deben superar los altos índices de pobreza, de violencia y corrupción, la creciente exclusión social económica y política; lo que es más grave, prepararse para lo que es la apertura social y los frecuentes desastres

ambientales a los que están expuestos los gobiernos locales de la región para enfrentar los retos de la apertura comercial”¹¹.

Vasto programa. Lamentablemente la respuesta se limita completamente a temas de reforzamiento institucional de los municipios y al énfasis en la autonomía financiera.

Aunque estos dos grandes temas son indispensables, la brecha es inmensa si se los contrasta con los desafíos identificados. Primero, porque no aporta nada a la conexión local-nacional, que le dé la escala necesaria y la coherencia estratégica al reforzamiento municipal con otros procesos de la descentralización. ¿Quién puede imaginar que los municipios podrán realizar ese vasto programa? Segundo, porque el énfasis en la autonomía financiera es una trampa, si no está conectado con un rediseño nacional del financiamiento para el desarrollo.

Si bien en principio, todos los sectores están de acuerdo con el aumento de las asignaciones a los municipios y lo sitúan más como un problema de voluntad política que técnico o de limitaciones financieras, la capacidad de recaudación tiene una contrapartida en la situación económica adversa de los municipios, que conecta con varios problemas conexos:

- La centralización del sistema financiero no está adecuada para habilitar actividades económicas en los municipios.
- Sin una descentralización tributaria la municipalidades carecen de algún margen de maniobra.
- La “vía del desarrollo local” no garantiza las finanzas municipales sin una revisión de los recursos nacionales.

11. FEMICA, Guatemala. (2004). *Análisis de Situación de los Procesos de Descentralización en Nicaragua, Honduras y El Salvador*. Pág. 3.

Las recomendaciones clásicas sobre el municipalismo mantienen la descentralización en un exclusivo papel instrumental, dentro del modelo político y económico centralizado y excluyente; con ello, bloquean su potencial democrático y de desarrollo.

El recurso a comisiones nacionales de descentralización -que existen en casi todos los países- y a políticas nacionales ciertamente ofrece un marco institucional y político para abordar estos problemas, pero esas instancias o mecanismos no tienen el peso político necesario, y además, se encuentran limitado por la propia concepción de la descentralización que sostienen.

7. ¿Cómo posicionar entonces la relación entre descentralización, desarrollo local y gobernabilidad?

La relación depende de la intersección del modo de gobernabilidad nacional con un modo de gobernabilidad local que sea compatible. Sin embargo, ciertas condiciones deben evolucionar positivamente.

- La clarificación del debate y el posicionamiento de coaliciones locales y nacionales, en la construcción de esa compatibilidad nacional-local.
- La construcción de un acuerdo de fondo y más sistémico sobre el papel de la descentralización.
- La identificación de espacios políticos e institucionales donde elaborar la compatibilidad de políticas nacionales de desarrollo local con planes territorializados.

- La coordinación local nacional en materia de respuesta a las demandas y a los conflictos.
- El reconocimiento y la legitimidad de actores locales y de la institucionalidad que articula lo local y lo nacional.
- Es necesario identificar productos concretos que permita una interrelación entre la modificación de los modos de gobernabilidad nacional y la gobernabilidad sectorial en una perspectiva de creciente anclaje territorial.

No obstante, dadas las condiciones de maduración lenta de los procesos, en ausencia de nuevos arreglos dominantes en materia de descentralización, el avance en materia de relacionar descentralización y gobernabilidad podría quedar truncado.

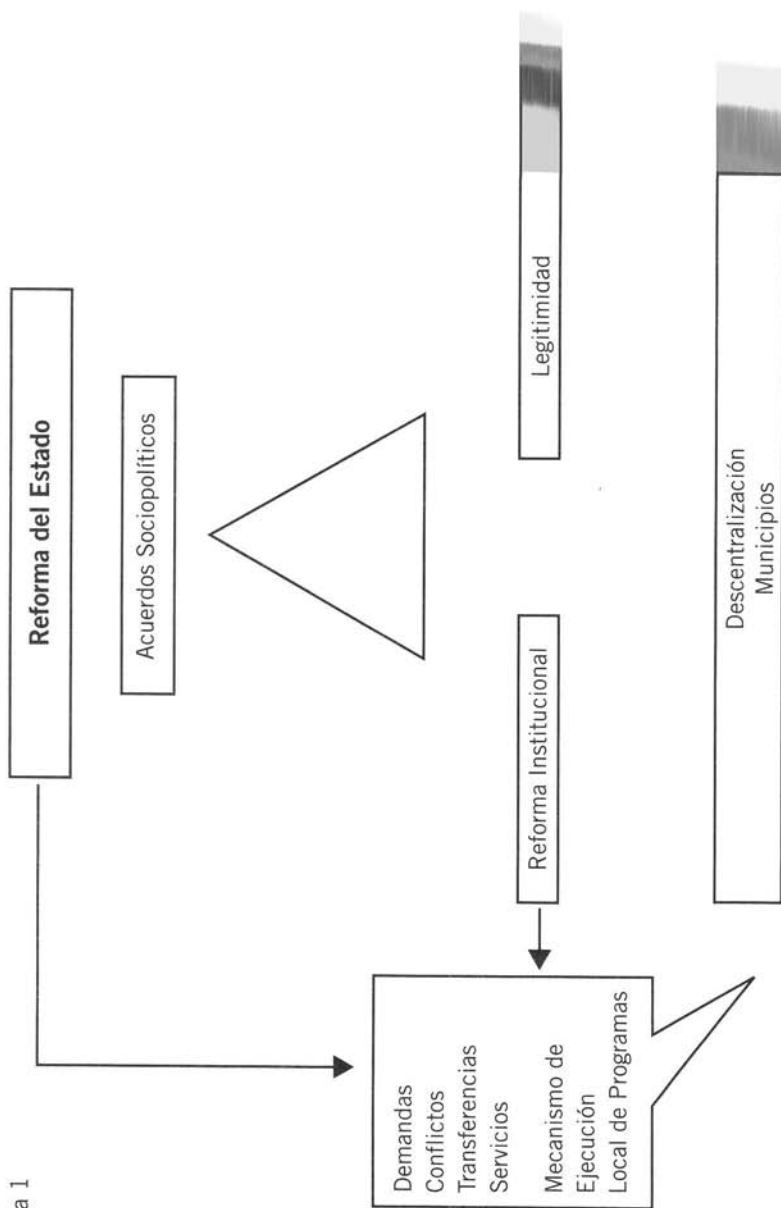
Sin embargo es posible imaginar las fases de evolución de la situación actual hasta una construcción más sistémica.

La situación actual de descentralización de baja intensidad se representa en el Esquema 1, que se presenta más adelante. En él, se trata de una relación desequilibrada, donde el énfasis es la descarga del Estado y del municipio. No hay nuevos arreglos sociopolíticos determinantes de una descentralización sistémica productora de nuevos espacios de legitimidad

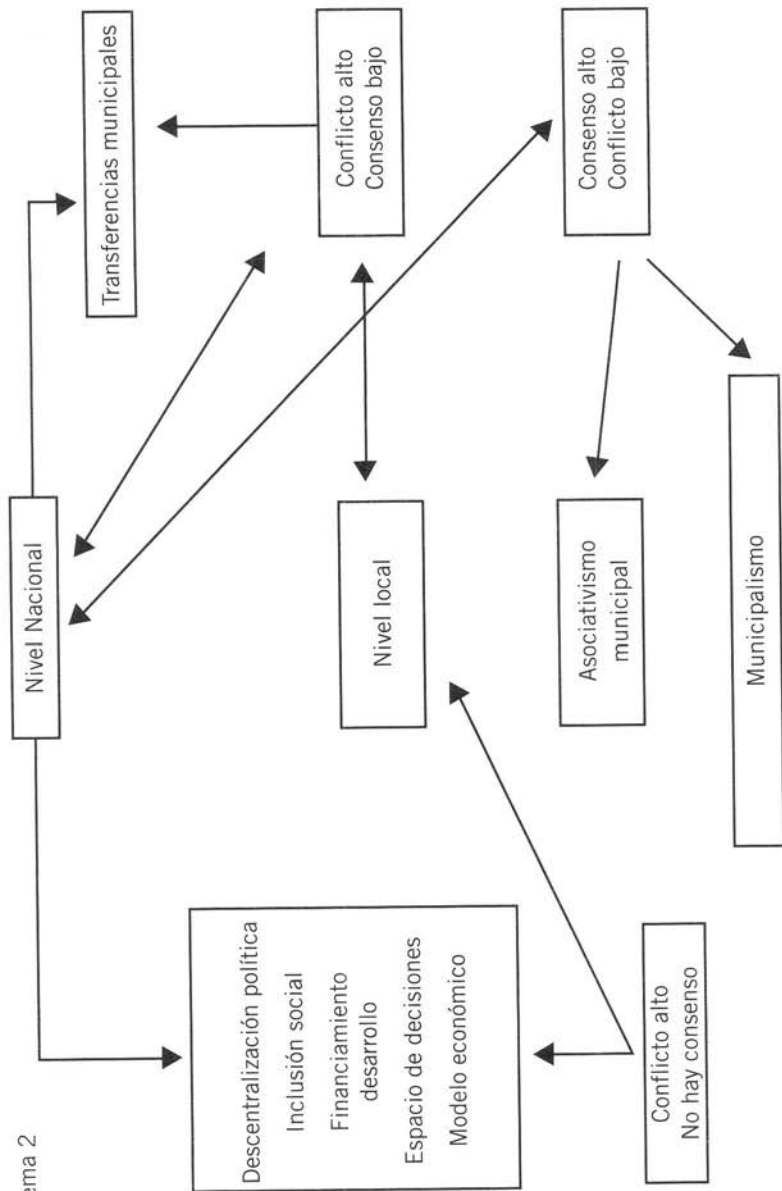
En el Esquema 2, se visualizan los principales aspectos en los cuales hay consenso y conflictos, y muestra hasta dónde se ha avanzado.

En los Esquemas 3 y 4, se muestran los componentes de gobernabilidad nacional; mientras que en los esquemas 5 y 6, se señala la necesidad de una relación sistémica entre lo nacional y lo local, para construir un modo de gobernabilidad. Por último, el Esquema 7 muestra lo que podría ser en perspectiva un modo de relación sistémico entre descentralización, desarrollo local y las intersecciones donde se aporta al modo de gobernabilidad.

Esquema 1

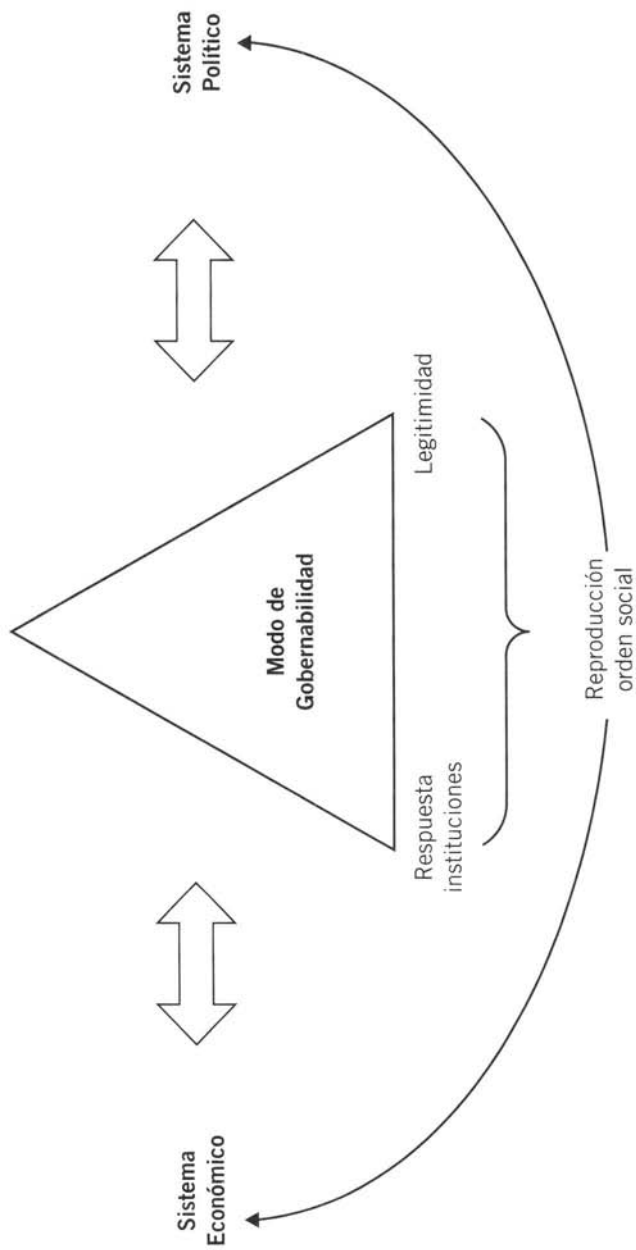


Esquema 2



Esquema 3

Arreglos sociales y políticos



Esquema 5

