



CONFEDELCA

CONFERENCIA CENTROAMERICANA POR LA DESCENTRALIZACION DEL ESTADO Y EL DESARROLLO LOCAL

Parte III

EN BUSCA DEL ESLABÓN

“GOBERNABILIDAD”

EN LOS CASOS

NACIONALES



 CONFEDELCA
CONFEDERACIÓN COSTARRICENSE DE EMPRESAS LECHENERAS Y CARNICERAS

En busca del eslabón “governabilidad” en los casos nacionales

En el marco de este estudio, la elaboración y el análisis de los casos nacionales tienen una doble misión. Por una parte, explorar la relación entre descentralización, desarrollo local y gobernabilidad a partir de su especificidad, en los respectivos contextos nacionales. Por otra, el ejercicio pretende realizarse desde un marco conceptual único. La intención no es que esta visión sea compartida o consensuada, dado que existen aproximaciones distintas y los investigadores no contaban con tiempo suficiente, ni el plazo establecido para realizar el estudio permitieron avanzar en esta dirección.

El análisis de los casos nacionales pretende identificar los elementos más significativos de la relación entre la descentralización, el desarrollo local y la gobernabilidad. La perspectiva comparativa pretende identificar los posibles componentes de una generalización que le den sentido a una dinámica de proceso en la región.

En otras palabras, los casos nacionales exploran las posibles relaciones entre descentralización, desarrollo local y gobernabilidad, a partir de componentes clave de esta última. La comparación busca identificar hasta dónde esta relación se encuentra en construcción y qué problemas plantea en términos de proceso y agenda. El análisis de los casos nacionales no es una síntesis de ellos, ni pretende obtener un común denominador¹

Se trata de una interpretación específica en dirección a visualizar si hay o no en marcha un proceso conducente a

1. *La información disponible en los estudios nacionales, en publicaciones separadas, permitirá a cada lector hacerse una idea propia.*

construir la relación entre descentralización, desarrollo local y gobernabilidad.

El objetivo de los estudios de casos nacionales es, entonces, interrogar la existencia de factores clave para esta relación, y no darla como supuesta, para generar una reflexión sobre la situación en cada país.

En este sentido, los estudios de caso deben explorar la posible articulación de la descentralización y el desarrollo local, con elementos constitutivos de la gobernabilidad democrática.

El punto de vista que se sugiere a los estudios nacionales, es *que la construcción de gobernabilidad democrática es un proceso político nacional y que la descentralización y el desarrollo local se conectan con ella siempre y cuando a su escala sean capaces de contribuir a procesos que:*

- Produzcan arreglos sociales y políticos inclusivos.
- Incrementen el rendimiento democrático de las instituciones.
- Mejoren la legitimidad de las instituciones y la participación de los actores.
- Aporten a la construcción integral del territorio
- Aporten a una conexión institucional y política integral del país.

Estos elementos deben ser cuestionados no solamente en la dirección local; también deben ser cuestionados en dirección de su articulación con la institucionalidad nacional. Si ellos nos dan luces sobre los procesos locales, también nos darán elementos de carácter nacional que, inevitablemente, acotan a su vez la dinámicas locales.

La pregunta central propuesta para el estudio y los casos nacionales es: ¿cuál es la relación de la descentralización y el desarrollo local con la gobernabilidad?

Dada la diversidad temática de los temas descentralización, desarrollo local y gobernabilidad, la respuesta está acotada en torno estos a tres elementos clave que estructuran el concepto de gobernabilidad que se utiliza en este estudio:

- Los espacios políticos e institucionales para producir arreglos sociales, políticas e instituciones dirigidos a reducir la exclusión. Se considera que la descentralización y el desarrollo local pueden aportar en la elaboración del interés público, desde lo local.
- El rendimiento democrático de las instituciones, basado en la respuesta a las demandas y los conflictos en condiciones de integridad y eficacia. Se considera que el nivel local tiene una parte del trabajo, pero la conexión institucional con el nivel nacional es clave.
- La producción del reconocimiento de actores generadores de legitimidad y de la mejora de las relaciones entre instituciones y ciudadanos. Se considera que la descentralización y el desarrollo local pueden ser espacios de construcción de ciudadanía y de legitimidad.

¿En qué contribuyen la descentralización y el desarrollo local a generar arreglos sociales, instituciones y políticas dirigidos a la inclusión social?

Los arreglos sociopolíticos dominantes son fundamentales en las prioridades políticas y, por lo tanto, en la construcción de sentido y dirección en la acción de los niveles de gobierno y

del conjunto de la institucionalidad estatal. Los arreglos se forman en diferentes tipos de espacios políticos, sociales y económicos. El punto es si son inclusivos, democráticos, legítimos. La dimensión local y la descentralización pueden aportar a este proceso, ese es el supuesto positivo.

Los estudios nacionales reflejan la tendencia dominante en este campo.

¿En qué contribuye la descentralización y el desarrollo local a generar arreglos sociales, instituciones y políticas dirigidas a la inclusión social?

	Espacios participación concertación	Institucionalidad Reconocimiento operativo	Políticas inclusión social	Actores locales Participación	Conexión local nacional	Incidencia local/nacional Información Opinión local
Costa Rica	Los espacios son parte de un dispositivo antiguo, complejo y masivo. Pese a su reconocimiento institucional, carecen de recursos y operatividad suficientes, tienen poca autonomía y capacidad de incidencia. Los programas de inclusión son nacionales y centralizados, no están articulados con una estrategia descentralizada. La opinión local se articula con conflictos y demandas nacionales.					
Guatemala	Los espacios no se han materializado. Poco reconocimiento y apoyo institucional. Las políticas de inclusión no son prioritarias. Énfasis en infraestructura física, conexión local nacional muy débil. Poca presencia de actores locales. Baja incidencia, poca información local, existen dispositivos legales e institucionales que no se aplican.					
Honduras	Existen espacios reconocidos y programas nacionales de reducción de pobreza. Articulación territorial insuficiente, actores locales embrionarios, baja conexión institucional local y de la incidencia, baja información local.					
El Salvador	Existen espacios reconocidos, débil proyección para relacionarse con políticas nacionales, énfasis en infraestructura, actores locales participan, baja conexión local nacional, incidencia en aumento, poca información local.					
Nicaragua	Existen espacios, están reconocidos, hay programas nacionales, actores participan con poco reconocimiento, baja conexión local nacional, poca incidencia y poca información local.					
Panamá	Existen espacios, están reconocidos legalmente, políticas nacionales, no hay organizaciones con base local, poca conexión local nacional, baja información local.					

Los espacios de participación existen y por lo general están reconocidos jurídicamente; su potencial para organizar procesos de negociación dirigidos a concertar arreglos sociales inclusivos parece bastante grande.

Sin embargo, este potencial que podría generar dinámicas de construcción de gobernabilidad nacional-local choca con otras situaciones y tendencias.

La dinámica institucional de la descentralización está instalada, pero no logra activar su potencial socio-político; en parte, porque los arreglos sociales dominantes a nivel nacional siguen compartiendo una preferencia por la centralización del poder.

En condiciones de fragilidad política y de legitimidad deficiente, toda apertura es percibida más como una amenaza que como un progreso. Esta situación es funcional al control de economías muy concentradas y de procesos de reforma institucionales y económicos cerrados a procesos de negociación amplios.

Es bastante común que la formulación e instrumentación de políticas descentralizadoras obedezca, sobre todo, a las reglas de la primera fase de ajuste, en el sentido de que se lleva a cabo por procesos de decisión jerarquizados, autoritarios y poco transparentes. Eso se debe en parte al hecho de que es la propia descentralización –en cuanto reforma política– la que crea los actores políticos territoriales que entran en proceso de negociación con el gobierno central.

Sin embargo, este a posteriori puede revelarse un lugar indefinido si la sociedad civil no se fortalece nacional y localmente. En tal sentido, esta transición desde el movimiento inicial hacia la construcción social y política del territorio no aparece como un componente en desarrollo dinámico.

La información disponible en los casos nacionales muestra que la constitución de actores locales es lenta y frágil, la incidencia de lo local en lo nacional es marginal y la información y opinión pública local es débil.

La imagen que sugiere esta información no es desconocida ni debe sorprender. Sin embargo, no siempre se dimensiona su impacto.

En primer lugar, debería disipar un supuesto forzado; y éste es: la descentralización tiene un actor local preexistente, o en desarrollo, inducido por la municipalización; y que asumirá el proceso, lo animará y le dará sustento social y político.

Lo segundo es que esto ha llevado a un error estratégico no reconocido, y éste es el considerar el fortalecimiento del municipio como la vía real para el desarrollo de actores locales.

Nadie niega el necesario fortalecimiento de los gobiernos locales, pero la constitución de actores sociales depende de dinámicas nacionales, económicas y políticas, en ausencia de dinámicas e identidades territoriales preexistentes, que requieren un nivel de cristalización local. Esto escapa al municipio, aunque él sea parte del proceso.

En estas condiciones, los esperados resultados de la descentralización y el desarrollo local no se pueden verificar. La descentralización, entonces, deja a los municipios como islas, en un mar socialmente fragmentado, lo que es funcional a un cierto modelo de descentralización.

La baja conexión local-nacional encuentra aquí su explicación, aunque en contra tendencia, las redes y el asociativismo municipal sean más visibles que antes.

La posibilidad de articular política local y políticas nacionales inclusivas encuentra un obstáculo mayor en la débil construcción social y política del territorio, aunque algunas experiencias particulares merecen ser discutidas en su potencial.

La contribución esperada de la descentralización a la generación de nuevos arreglos sociales inclusivos, como base de una gobernabilidad democrática en expansión, no se verifica en la magnitud esperada que le atribuyen los supuestos positivos.

¿En qué aportan la descentralización y el desarrollo local al rendimiento democrático de las instituciones?

El rendimiento de las instituciones es una de las capacidades fundamentales que debe incrementar el modo de gobernabilidad. Si la respuesta a las demandas y a los conflictos en la sociedad carece de recursos políticos, institucionales y económicos en el nivel nacional, la gobernabilidad se verá reducida y la ausencia de recursos deberá ser compensada por medios que generalmente afectan la variable democrática de la gobernabilidad.

La idea de que la descentralización puede jugar un papel de reemplazo mediante la desviación de la demanda y el conflicto implica, sin embargo, una reestructuración bastante profunda de los medios disponibles y de los dispositivos políticos e institucionales. Este proceso no se verifica en la realidad.

¿En que aportan la descentralización y el desarrollo local aportan al rendimiento democrático de las instituciones?

	Competencias adecuadas	Recursos suficientes	Problemas principales	Marco político nacional	Conflictos locales	Respuestas
Costa Rica						Tendencia a reforzar los municipios, los recursos no son suficientes, deficiente prestación de servicios, descontento popular, tentativa de coordinación institucional, experiencias de desarrollo local pero fragmentadas, sin concertación, brecha entre gobierno nacional y gobierno municipal Débil aporte de la descentralización y el desarrollo local, modelo de manejo centralizado.
Guatemala						Competencias adecuadas, pero no funcionan, difícil de evaluar; hay más recursos pero sin efecto por incapacidad técnica y política, servicios y gestión deficiente, no hay marco de política nacional, conflictos con organizaciones de la sociedad civil, débil intervención de otros niveles, poca capacidad de regulación y de jugar un papel económico, hay dispositivos para el equilibrio territorial pero no se conocen, no hay descentralización económica. Posible relación con plan de reducción de pobreza.
El Salvador						Confusión en competencias, lento crecimiento de recursos, conflictos con el nivel central, marco de política ha mejorado, respuestas limitadas, intervienen diferentes niveles, rol en desarrollo económico y regulación territorial limitado, hay experiencias, no hay marco de política.
Honduras						Competencias compartidas, tensión entre Estado y municipios por capacidad, falta de articulación local-nacional, lento aumento de recursos, falta de políticas claras, falta de financiamiento, falta de recursos humanos, hay marcos nacionales como plan maestro reconstrucción y reducción de pobreza, respuesta en base a objetivos del milenio, conflictos tierras, sociales, ambientales, espacios de negociación interviene gobierno central, poca capacidad de regulación y de desarrollo económico, no hay marco de política en esto, aunque hay una ley de ordenamiento territorial.
Nicaragua						Competencias contradictorias entre nivel nacional y local, falta de recursos, conflictos por tierra, ambiente, servicios, tensión entre planes nacionales y desarrollo local, hay planes locales en expansión, poca capacidad de regulación y de desarrollo económico, no hay mecanismos de integración y equilibrio.
Panamá						El gobierno central comparte competencias, municipio como agente último, pocos recursos, servicios locales deficientes, no hay políticas, conflictos con tierras, poca intervención central, débil capacidad de regulación experiencias de concertación territorial, no hay instrumentos para disparidad territorial.

La redistribución de competencias entre el gobierno central y otros niveles de gobierno, que es el primer paso del rediseño de los recursos y los dispositivos, ha progresado de manera muy desigual en la región. Ese avance va desde una situación confusa y contradictoria a una adecuación progresiva.

Sin embargo, la falta de financiamiento y de recursos técnicos y humanos complica el proceso de transferencia. Pese a que los recursos financieros transferidos a la municipalidades se encuentran en progreso, de lento a importante, como en el caso guatemalteco, las repercusiones no parecen ser de un gran impacto.

En consecuencia, los principales problemas que aparecen son justamente aquellos para los cuales las transferencias de competencias imaginaban solucionar; es decir, la provisión de servicios públicos. El marco de política nacional en este campo parece avanzar más en reglamentar el municipalismo que en abordar los problemas de coordinación, inversión y escala de los servicios en su doble dimensión local nacional.

En esta dinámica, la demanda y los conflictos, aunque en algunos casos se expresan localmente, siguen estando esencialmente dirigidos al gobierno central. La situación descrita deja a medio camino del problema a las instituciones nacionales y a las locales.

Otras dimensiones como las capacidades de ordenar el territorio, enfrentar problemas ambientales y asumir un papel en el desarrollo económico son aún muy embrionarias en la descentralización y no colman el vacío existente a nivel nacional. Es importante señalar que el intento de vincular la descentralización a la ejecución local de los programas nacionales de reducción de la pobreza aparece como una *tendencia de sustitución*.

Sin embargo, esto aparece muy limitado y en un cierto sentido, instrumental, para viabilizar localmente la inversión central en obras físicas o la reconversión más amplia de los viejos fondos sociales.

Aporte a la legitimidad de actores e instituciones

El reconocimiento y la legitimidad de actores e instituciones es una dimensión que el modo de gobernabilidad debe construir para facilitar la relación entre ambos. La dimensión nacional de la gobernabilidad es determinante en esto, dado que ningún reconocimiento o legitimidad local puede tener validez nacional sin los recursos del Estado nacional.

La tendencia muestra resultados diferenciados entre los avances de reconocimiento y la legitimidad en progreso de los municipios, y el rezago de los actores sociales. El asociativismo municipal es el proceso más dinámico en el avance de los gobierno locales.

Pero la distancias políticas e institucionales entre los niveles locales y los nacionales se mantienen, sin que se articulen en una dinámica de nuevos espacios de construcción de legitimidad nacional local.

Paralelamente las condiciones de funcionamiento, con énfasis en los municipios, tienen una gran diversidad y zonas grises, aunque los temas integridad, auditoría social y transparencia se encuentran en progreso muy visible. Pero hay una gran distancia todavía con diseños institucionales que expresen niveles de funcionamiento agregado.

Aporte a la legitimidad de actores e instituciones

	Reconocimiento actores locales	Procesos de reconocimiento	Reconocimiento gobiernos Locales	Reconocimiento asociaciones municipales	Procesos institucionales	Legitimación local/nacional Condiciones funcionamiento
Costa Rica			Poco reconocimiento, dinámica de asociativismo municipal, bajo reconocimiento de gobiernos locales, baja legitimidad, impotencia del nivel local.			
Guatemala			Bajo reconocimiento nacional o muy condicionado, alguna experiencia de redes y auto convocatoria local aportan, más legitimidad local que nacional, procesos de apoyo técnico, cooperación refuerzan, heterogeneidad de funcionamiento de gobiernos locales.			
El Salvador			Crecimiento de reconocimiento, participación en auge aporta, se reconoce validez de gobiernos locales, asociativismo en auge, legitimidad media de alcaldes, probidad en auge, más dinámica política en el nivel local.			
Honduras			Reconocimiento político de alcaldes, políticas tradicionales que permanecen generan descontento, asociativismo es reconocido, poca participación y escepticismo local, no hay un sistema coherente de funcionamiento, experiencias de transparencia en aumento.			
Nicaragua			Bajo reconocimiento de actores locales, contradicciones entre alcaldes y organizaciones de sociedad civil por prácticas tradicionales, contradicciones entre alcaldes y gobierno central, auge de auditoría social.			
Panamá			Actores locales reconocidos, experiencias participativas aportan, el reconocimiento por ley de niveles subnacionales, poca claridad en condiciones de funcionamiento.			

¿Qué conclusiones puede aportar este panorama al debate sobre la relación entre descentralización y gobernabilidad?

Plantaremos este aspecto como una serie de temas que por razones de tiempo y espacio es imposible agotar en este texto.

La descentralización avanza pero, ¿cuál descentralización?

Dadas las informaciones disponibles, el proceso de descentralización en marcha, en su tendencia general dominante, está limitado a una doble dinámica:

- Rediseño instrumental de la institucionalidad para la ejecución local de cierto tipo de recursos de proyectos, conservando inalterada las formas de gobernabilidad central.
- Reconocimiento lento pero progresivo del municipalismo desconectado de otros procesos vinculados a la descentralización política y a políticas nacionales de desarrollo local.

Esta descentralización restringida de “baja intensidad” es funcional a un modo de gobernabilidad en que la variable democrática sigue limitada.

Los supuestos en la relación con la gobernabilidad no se verifican

La consecuencia que se verifica en los estudios nacionales es que este tipo de descentralización se acopla al modo de gobernabilidad nacional, sin que se generen nuevos arreglos

sociales locales nacionales, que incidan en el rendimiento democrático de las instituciones y en nuevas fuentes de legitimidad. La descentralización queda confinada del Estado central, en su papel funcional y de descarga.

La asunto es que no por ello los problemas, las demandas y los conflictos desaparecen; la cuestión, entonces, sigue planteada: quién se hará cargo de manera sistémica e integrada, de resolver la paradoja de una sociedad en la que finalmente todos vivimos mal y unos pocos ganan.

La relación nacional local sigue quebrada o limitada

La idea de una contribución de la descentralización a la gobernabilidad queda a la deriva, ante la ausencia de construcción de una conexión local nacional, de un modo sistémico.

El supuesto siguiente queda particularmente disminuido:

Se cree que la creación de espacios de coordinación y concertación entre los principales actores locales del desarrollo municipal aportarán a la concreción del plan de desarrollo municipal con participación ciudadana y, con ello, a la gobernabilidad municipal.

Sobre esta base, la expectativa de gobernabilidad local intenta abordar un problema macro, nacional, en el nivel local, en el supuesto de que el espacio local es una oportunidad para mejorar la situación. Se intenta disminuir las carencias políticas nacionales, a través del nivel local.

Ello supone que en el nivel local se pueden generar condiciones autónomas de las tendencias dominantes en la economía y *la política en el plano nacional. La confusión reside en que*

la generación de demandas y propuestas puede implicar un cierto nivel de concertación local exitosa, como es el caso en numerosas experiencias.

Pero es muy poco probable que ello pueda concretizarse a la escala requerida, sobre todo cuando implica problemas de empleo, ingreso o redistribución de actividades productivas, y de equilibrio territorial, por citar algunos.

La realidad indica que es imposible generar más gobernabilidad democrática a través de la descentralización, sin conexión con otros procesos nacionales. Aquí es, quizá, donde se revelan de manera más crítica las debilidades de las comisiones de descentralización y de las políticas de descentralización.

Según el diagnóstico de la conferencia de FEMICA: “Por lo tanto, se puede inicialmente aseverar que en la última década el avance ha sido lento, burocrático y, en algún caso, desalentador; no obstante lo anterior, se ha logrado avanzar a nivel político al obtener el respaldo por parte de los mandatarios al proceso de descentralización”. Una de cal y una de arena.

Sin embargo, los arreglos sociales locales necesitan no sólo de un espacio donde generarse, sino que también *requieren productos concretos* donde cristalizar. Aquí aparecen varios dilemas que muestran a su vez el potencial y los límites.

¿Presupuestos participativos con recursos limitados?

¿Planes de desarrollo municipal autocentrados y sin posibilidades?

¿Planes de desarrollo local sin compatibilidad nacional?

La respuesta a estos dilemas pasa por la vía de la construcción de una conexión compatible entre los arreglos sociales

dominantes en el nivel nacional y los arreglos locales. Este vínculo no excluye el conflicto, necesita de espacios de negociación y concertación, pero sobre las cuestiones fundamentales que vinculen lo local y lo nacional.

El anclaje de estos arreglos en la institucionalidad nacional y local deben darle el contenido principal al funcionamiento de las instituciones, a las políticas y a la legitimidad.

Sobre esta base es posible pensar en una conexión nacional local que articule descentralización, Estado nacional y otras dimensiones, como las regionales o las internacionales.

En el mundo actual, ningún problema serio puede tratarse convenientemente en un único nivel, ya sea que se trate de la educación, el agua, la energía, la cohesión social, la investigación, el desarrollo. Toda política eficaz, pues, moviliza las relaciones entre niveles de gobernabilidad. Las modalidades de cooperación entre los niveles de gobernabilidad se vuelven centrales en la construcción de un modo de gobernabilidad local-nacional.

El enfoque territorial no es mantener la ilusión de autonomía, de una autarquía de cada territorio. Al contrario, cada uno ellos es parte de una configuración local-regional-nacional que se asume en cada nivel, bajo condición de un modelo concertado y un modo de gobernabilidad democrático. Todo lo contrario de una visión de propietario, donde cada uno - propietario privado, gobierno local, gobierno de un Estado- podría hacer lo que quiere, en nombre del carácter consagrado de la propiedad, la autonomía y la soberanía.

Los distintos niveles de gobernabilidad, entonces, comparten una responsabilidad común. La parte fundamental no es saber *cómo cada uno administra los problemas de su competencia*

en su rincón, sino cómo los distintos niveles de gobernabilidad cooperan, cada uno con sus medios, a la gestión de retos comunes, del local al mundial.

Cada territorio debe encontrar las respuestas específicas más pertinentes a principios directores definidos conjuntamente: es la idea, confirmada por múltiples ejemplos, que las sociedades tienen retos comunes, que reflejan la unidad; pero, las soluciones más adaptadas son cada vez específicas, lo que refleja la diversidad.

Ninguna comunidad, de ningún nivel, dispone de una soberanía absoluta en un territorio: cada una es gerente y responsable de esta gestión ante la comunidad local, nacional e internacional.²

Los supuestos de los espacios y la participación

La exploración de los espacios sociales y políticos para fundamentar una participación local, que desarrolle una sociedad civil de carácter local, muestra la enorme dificultad encontrada.

No es por falta de esfuerzos que este proceso no se haya acelerado pero, sin él, ¿cómo estructurar arreglos sociales locales poderosos? La debilidad de este factor clave indica por qué -más allá de las voluntades políticas centrales ramificadas hasta lo local, que conservan prácticas políticas tradicionales- la constitución de actores de la descentralización sigue estando limitada.

2. *Algunas de estas ideas se inspiran de la síntesis del debate sobre gobernabilidad, de la FDPH. Pierre Calame. 2001.*

Hasta ahora existe mucha distancia e incomprensión entre los espacios nacionales y locales, y los actores que los determinan. Las dificultades se incrementan porquén dependen de la voluntad política y de la calidad de los ambientes institucionales.

Las apreciaciones sobre dónde poner los énfasis, dónde reforzar procesos, divergen considerablemente entre actores de gobierno y los actores de sociedad civil. Esto hace que la construcción de procesos donde convergen la política, las instituciones y los arreglos sociales para producir regulaciones que apuntalen la gobernabilidad democrática, incluida la descentralización sea fragmentada, con débil retroalimentación y sostenibilidad de las acciones.

Ejemplos abundan en temas “grandes”, como la propia descentralización, o la reducción de la pobreza. Pero también ocurre en temas aparentemente más técnicos o focalizados, como los ambientales.

La dificultad y las limitaciones se incrementan si el trabajo en la sociedad civil en participación no identifica y concibe acciones que desde el inicio la vinculen con espacios institucionales y normativos públicos.³

Por ello, quizá el criterio de utilidad de las acciones debería asociarse a la medida en que contribuyan en los siguientes aspectos:

- Desarrollar institucionalidad.
- Reforzar los niveles de organización sectorial y territorial de organizaciones sociales o grupos de interés ciudadano

3. *Se entiende como espacios públicos la articulación entre instituciones estatales y organizaciones sociales.*

y asociaciones locales, vinculados a acciones prácticas claramente identificables, junto con su relación institucional.

- Apoyar el desarrollo de arreglos sociales normativos, tanto en el ámbito local como en el ámbito nacional, cuando sea posible, a través de la multiplicación de las oportunidades de participación, para que no dependan de un solo interlocutor institucional y de sus eventuales restricciones.

Los portadores de un proyecto

En la construcción de gobernabilidad figura un elemento ineludible: la construcción de arreglos sociopolíticos dominantes. Ellos dependen, a su vez, de la fortaleza de los actores y del grado de apertura o inclusión política. La primera es una variable de modificación lenta y estructural; la segunda es una variable que incorpora elementos históricos lentos y elementos más dinámicos vinculados al conflicto y a sus desenlaces.

La descentralización se encuentra confrontada a un dilema en esta materia. Impulsada por una aproximación de intereses distintos, vinculados con los programas de reformas, el apoyo internacional y las expectativas de democratización, el principal punto de cruce y consenso difuso ha sido el apoyo al municipalismo. En él se concentraron los recursos, los esfuerzos, la legislación, los conflictos y la evolución de los principales compromisos sociopolíticos.

Esta primera fase posicionó la descentralización en la agenda política y logró dinamizar el proceso.

Iniciada y animada por exigencias y enfoques diversos, la descentralización ha estado, sin embargo, sometida a tensiones

constantes por la reforma del Estado, la municipalización y el desarrollo local. Cada uno de estos componentes tiene exigencias propias de enfoque, de estrategias, de políticas y de actores que, si bien pueden tener zonas de complementariedad y articulación, no son iguales y reductibles entre ellos.

Estas dimensiones de la descentralización han quedado postergadas, es decir, el municipalismo no alcanza para darles un sentido y una coherencia nacional; y la reforma del Estado no logra articularse a través de la descentralización en un nuevo modelo de dirección política de la nación y de toma de decisiones sobre el desarrollo.

El manejo de estas tensiones en un constante inmediatismo, diversidad de proyectos e iniciativas ha obstaculizado la elaboración de una estrategia más sistémica capaz de articular en su diversidad y especificidad cada uno de los componentes de la descentralización. A ello se agregan nuevas exigencias y tensiones sobre la descentralización, tales como la estrategia de reducción de pobreza o el tratado de libre comercio (TLC).

Por otra parte, la carga se hace más pesada si no son resueltas carencias importantes, tales como la definición de los objetivos estratégicos de la descentralización, una estrategia de conjunto (sistémica) viable, un diseño institucional apropiado, un compromiso político solidamente respaldado, un liderazgo claro e identificado, una mayor coherencia y complementariedad en la acción entre gobierno, actores sociales e institucionales intermedios y, en algunos casos, la cooperación internacional.

Todo parece indicar que una fase histórica de la descentralización -caracterizada por objetivos difusos y parciales, ausencia de una estrategia de conjunto, inexistencia de *un programa nacional y de una demanda institucional*

socialmente débil, junto con una desarticulación institucional extendida en el territorio- ha llegado a su fin.

Existe una percepción, bastante difundida, en el sentido de que lo que podía hacerse en las condiciones antes descritas ya se hizo y que ahora están comenzando a pesar más las inercias de los problemas acumulados, dando lugar a un empujamiento o bloqueo de la descentralización. Continuar de esta manera podría mantener el proceso, pero sus efectos acumulativos ya no tendrían el resultado positivo logrado en las condiciones particulares anteriores de experimentación y de diversidad. Esto aumentaría los costos negativos.

Y, aunque nadie duda sobre los plazos prolongados del proceso, las exigencias de una mayor consistencia en materia de definiciones y direccionalidad están en primera prioridad.

No se puede evitar, entonces, asumir las cuestiones de fondo. El debate sobre las perspectivas de la descentralización ha focalizado su atención, en los años recientes, en las transferencias de responsabilidades a las municipalidades y en las necesidades financieras para responder a ellas.

Sin embargo, aunque este aspecto es importante, debe ser ubicado en su justa proporción junto con otros que son parte de la cadena de puntos críticos del proceso de descentralización. Esta ubicación requiere de una visión de conjunto, en la que unas decisiones deben servir de base a otras en una dirección determinada, y buscar la coherencia y la definición estratégica del proceso.

Algunos de estos puntos críticos aún no están resueltos explícitamente como objeto de política y como acuerdo entre los diferentes actores del proceso. Por lo tanto, no puede haber arreglos de fondo que modifiquen el modo de gobernabilidad vigente.

Existen diversas concepciones de la descentralización. Una se orienta a articular la descentralización del Estado con una municipalización lo más autónoma posible en lo financiero y en la prestación de servicios. Esta perspectiva evoluciona en una lógica instrumental y funcional a las necesidades de reducción del Estado y de achicamiento del déficit público. El resultado supuesto es un Estado pequeño, facilitador, con municipios eficientes y financieramente autosostenibles.

Los otros aspectos de la descentralización, como el desarrollo local en su diversidad económica y de actores, la participación social y política y los diseños institucionales necesarios, vienen por derivación; pero no se sabe de dónde saldrán en el nivel local.

Otra concepción de la descentralización la concibe como una estrategia de construcción de una nueva administración pública capaz de rediseñar la institucionalidad, en dirección a un nuevo tipo de relación entre el Estado central y las instancias intermedias y locales, capaz de asegurar la coherencia espacial del país de abajo hacia arriba, la democracia participativa y la puesta en marcha de una estrategia nacional de desarrollo equitativa y solidaria, basada en planes de desarrollo locales pero articulados nacionalmente.

El resultado supuesto es un Estado capaz de dirigir, articular y satisfacer la misión estatal nacional en materia de interés público, equidad, redistribución de los recursos, aseguramiento de la coherencia territorial y la solidaridad entre las partes. Un Estado tal supone un diseño institucional adecuado, que conecta los municipios y las estrategias de desarrollo locales con procesos regionales y nacionales de asignación de recursos y de elaboración de políticas. Supone una clara articulación en todos los niveles de las responsabilidades, de las misiones institucionales, de recursos y acciones.

Hasta el momento, la primera concepción es la que más ha avanzado en su doble dimensión: desconcentración-descentralización del Estado y municipalismo. Pero los temas de desarrollo económico, de lucha contra la pobreza y participación han legitimado la necesidad de una concepción más integral, como la segunda.

Por otra parte, parece que se ha llegado a un punto de bloqueo, en la medida en que el proceso de desconcentración-descentralización parece agotarse por dos lados: el de su racionalidad administrativa, que no está produciendo resultados; y el de la sociedad y los municipios, que ya no pueden soportar más carga. A este agotamiento debe agregarse la saturación por agregación de acciones en diferentes puntos del proceso, lo que comienza a aumentar los costos negativos en términos de impacto, coherencia, fragmentación territorial e institucional.

Pese a todo, se concluye generalmente que, como dice Rokaél Cardona, “hay un alto potencial en Centroamérica para impulsar la descentralización del Estado mediante la participación ciudadana democrática desde los municipios, bajo varias modalidades. Ello requiere de un trabajo estratégico con los gobiernos municipales y con los dirigentes sociales de los municipios, así como con los dirigentes políticos locales de los diferentes partidos políticos y los dirigentes sociales de las diversas expresiones económicas y socioculturales de la sociedad civil”. Pero, ¿un trabajo estratégico hacia dónde?

El camino del consenso difuso ha trasladado en el tiempo la parálisis política y estratégica, en torno a decisiones y políticas sobre el proceso en su conjunto, mientras que éste se acomoda con las acciones canalizadas por proyectos y por la reforma del Estado, lo que termina siendo la única y verdadera dinámica, sostenida en algunos casos por los fondos de la cooperación.

Sin embargo, esta fase parece llegar a su agotamiento definitivo.

El segundo aspecto se deriva del anterior. Si supone que hay consenso, ¿por qué no se da una dinámica claramente estructurada, por qué no existe evidencia empírica de toma de decisiones estratégicas? Aquí, es inevitable reconocer que existen problemas y “diferencias”, pero se las sitúa en el “cómo”. Manuel Ortega, en un debate, señalaba que, después de todo, “(...) es importante destacar que cuando hablamos de consenso hablamos de sociedad civil, de la mayoría de los alcaldes, de los sectores de la cooperación, etc., etc.; pero no debemos olvidar que hay otros sectores con los que no hay consenso(...)”.

El problema se vuelve un círculo vicioso. La situación podría clarificarse en torno al debate sobre la política. Sin embargo, se debe reconocer un aspecto más de fondo. No sólo no hay acuerdo sobre el cómo de la descentralización, sino que tampoco sobre su contenido. Y el cómo es, entonces, un debate necesariamente reducido.

En términos de proceso, esta dificultad es paralizante, aunque quizá sea funcional para un cierto estado de la política y los actores, donde no hay liderazgos definidos o fuerzas para asumirlos, con los costos que ello supone.

Así como está planteada la situación actual, predomina la tendencia al continuismo, con un compromiso político errático central, parapetado en un consenso difuso.

El entorno político y social de la descentralización es ahora la cuestión esencial para impulsar estrategias, compromisos y acciones de parte de los actores interesados.

Estos aspectos replantean las líneas dominantes, basadas exclusivamente en el desarrollo técnico de las alcaldías y la

asignación de recursos. Aunque son indispensables, son insuficientes para una nueva fase de impulso a la descentralización, en el actual panorama político e institucional.

Las alianzas locales parecen ser la vía más importante para continuar estimulando el proceso y para compensar la errática voluntad política. Por otro lado, pueden conducir a potenciar los espacios necesarios para una ventilación realista de los acuerdos y desacuerdos en torno a la descentralización.

Pero estas alianzas tienen configuraciones y capacidades diversas y, en otros casos, son embrionarias. Entonces, ¿cuáles son las posibilidades de desarrollo de éstas y cuáles son los puntos de interés que las dinamizan? La respuesta a estas interrogantes son decisivas para cualquier desarrollo del proceso.

Esto nos reconecta nuevamente con el principal elemento de la construcción de gobernabilidad: los arreglos sociopolíticos determinados por la capacidad y fuerza de los actores y la apertura o uso de los espacios existentes.

Las coaliciones portadoras del proyecto de descentralización de “alta intensidad” carecen aún de la fuerza suficiente y de la proyección política necesaria, capaz de ejercer condicionalidad sobre la toma de decisiones. Mientras, los portadores del proyecto de “baja intensidad” generalmente son parte de un arreglo dominante en torno a este proyecto y conservan el control político.

Pero las fuerzas pueden acumularse si existe un proyecto que vincule problemas locales con los obstáculos nacionales que la descentralización puede potencialmente resolver. Esto sólo se puede hacer vinculando dinámicas locales y nacionales, construyendo para ello una esfera pública común, que conecte

a la opinión pública local en formación con los debates nacionales en torno a la descentralización.

Por el contrario, existe el riesgo de que la división del trabajo entre la base que participa en el municipio y la élite que posee incidencia reproduzca el aislamiento del municipalismo dentro de la descentralización y obstaculice la construcción de una clara referencia política nacional en la ciudadanía, sobre la descentralización como proyecto político.

Se debe reconocer que en este campo los planes municipales son un primer escalón, pero presentan límites objetivos. Las transferencias municipales y las capacidades de autonomía financiera poseen límites y no logran completamente la articulación entre lo local y lo nacional.



CONFEDELCA

CONFERENCIA CENTROAMERICANA POR LA DESCENTRALIZACION DEL ESTADO Y EL DESARROLLO LOCAL

Parte IV

LOS TEMAS EN DEBATE



CONFEDELCA
CONFEDERACIÓN NACIONAL DE PRODUCTORES DE LECHE Y QUESOS

Los Temas en Debate

La identificación de los temas en debate sobre la relación entre descentralización y gobernabilidad, con impacto positivo en el desarrollo local, implica interrogar y cuestionar las ideas generales con que esta relación ha sido pensada.

Los temas que se presentan a continuación se derivan de una agregación regional que intenta identificar una tendencia general; pero, en cada uno de ellos queda, entonces, planteada su relevancia en el plano nacional. Algunos de los temas están planteados como preguntas y, en otros casos, como afirmaciones más específicas.

Los temas

1. Las expectativas de la reforma del Estado y la descentralización, ¿están en un “cuello de botella” estratégico?

La articulación de la reforma del Estado y la descentralización han acumulado expectativas en varios sentidos, no siempre coincidentes. La acumulación de preparativos conceptuales, legislativos, documentales y organizacionales refleja estas expectativas. Sin embargo, todos los diagnósticos coinciden en señalar un avance lento, una voluntad política débil y sin gran proyección estratégica. Esta contradicción puede comprenderse como la maduración natural de un proceso necesariamente parsimonioso y muy complejo. Lo que importaría entonces es “que se mueva” y que la acumulación sucesiva de avances de diferente importancia produzca resultados, aunque éstos sean parciales.¹

1. *Esta afirmación se dice desde hace un tiempo: “La experiencia de los últimos quince años muestra que la descentralización es un proceso gradual y no debe ser concebido como algo lineal, sino como un proceso en el que hay avances, estancamiento y retrocesos”. Políticas y propuestas de descentralización en Centroamérica. (1995). FLACSO. El Salvador. Pág. 49.*