

Esta manera de apreciar la relación entre la reforma del Estado y la descentralización daría una respuesta negativa a la pregunta formulada. Ello permite conservar el optimismo estratégico en relación a la expectativas.

El acoplamiento de la reforma del Estado y la descentralización tienen como expectativas principales resolver problemas y debilidades estructurales de desarrollo político e institucional de los Estados y del desarrollo territorial y social: Estados nacionales incompletos o en crisis, imposibilidad de completarlos por la vía central, disparidad territorial y económica, déficit de representación política-democrática-territorial.

A estas dificultades se agregan otras, ahora que la reforma del Estado y la descentralización deben responder a los desafíos planteados por la integración a los tratados de libre comercio (TLC) y por el pretendido acoplamiento de territorios desregulados nacionalmente, conectados directamente al mercado internacional y a los flujos de capital. Es difícil imaginar que se pueda responder a nuevos desafíos cuando no se ha podido responder a los mínimos exigidos.

Las estrategias en reforma del Estado y descentralización son, sin embargo, muy distintas a la hora de enfrentar estos problemas.<sup>2</sup>

La cuestión complicada, para las perspectivas en debate, es que los supuestos descentralizadores de unos y otros sobre la reforma del Estado chocan con la historia y los procesos en curso. Las diferencias deberían, en este caso, fundamentarse y ventilarse concretamente en base a lecturas de cada realidad

---

2. *Este aspecto se ha abordado anteriormente; por ello, se avanza directamente en la discusión.*

nacional y no exclusivamente en base al acervo teórico reunido por cada enfoque.

Dicho de otro modo, habría que responder qué problemas se pretende resolver a través de la descentralización, qué papel juega en la reforma del Estado y qué condiciones políticas e institucionales necesita.

El modelo descentralizador dominante que hemos calificado de baja intensidad -descarga del Estado más municipalismo- tiene como característica central, ya sea que avance lenta o rápidamente, el de ser un aditivo a la permanencia de las características estructurales del modo de gobernabilidad, que históricamente ha dirigido las relaciones entre el sistema político y la estructura económica.

Este rasgo se debe no sólo al limitado enfoque de la relación entre descentralización y reforma del Estado. La razón de fondo radica en que la *dimensión aditiva de la descentralización* no requiere justamente la transformación del modo de gobernabilidad. Se acopla perfectamente a “la descarga del Estado”, el que históricamente nunca se “cargó” con inversión social e integración territorial. Además, se acomoda con la concentración del poder y de la economía, que impide toda reestructuración de los recursos públicos y del tipo de acumulación. También, esconde la inexistencia de espacios de negociación nacionales que vinculen la política y la proyección pluralista de intereses sociales, detrás de una municipalización de la participación. La descentralización se convierte en un perverso instrumento de cobertura política.

- La descentralización de servicios sin un Estado maduro, o en transformación, que haya finalizado en parte importante la cobertura nacional, descentraliza las carencias y la insostenibilidad financiera. Con ello, termina en la privatización o en la desaparición de servicios.

- La disparidad territorial se mantiene o se profundiza, en ausencia de mecanismos compensadores y de redistribución que reduzcan la concentración social y territorial del producto.
- Los riesgos de fragmentación y disparidad territorial aumentan en condiciones de apertura y desregulación.
- El déficit democrático territorial se mantiene pese a la elegibilidad directa<sup>3</sup> de los alcaldes, dada la ausencia de organizaciones locales con capacidad de proyección y agregación política de sus intereses para condicionar la política pública y el anclaje territorial de los partidos.
- La concentración política y territorial del poder es funcional a la concentración del ingreso y de la economía. La descentralización, como proceso, no puede disciplinar o someter los arreglos dominantes a una nueva lógica de reforma del Estado y de transformación de la institucionalidad vertical y horizontal.

Las expectativas descentralizadoras de alta intensidad chocan a su vez con las mismas condiciones históricas antes señaladas. Al subdesarrollo político e institucional del Estado, se agrega un entorno social en el que se hace muy difícil contar con los esperados procesos de reforzamiento de la sociedad desde lo local y hacia arriba.

Adicionalmente, no tiene la fuerza ni una estrategia de acumulación propia que impulse su proyecto. Pero la dificultad no es sólo un problema de voluntad.

---

3. *En varios países de la región, esta elegibilidad se ha dado con una limitada participación electoral.*

- La lenta acumulación social, en términos organizativos y políticos, así como su limitada difusión, obstaculiza la formación de organizaciones sociales locales con una articulación territorial específica.
- La ausencia de identidad local preexistente, con pocas excepciones, sólidamente encarnadas en una historia social y organizativa, disminuye la fuerza de las propuestas más integrales.
- El entorno de pobreza, migración e informalidad debilita estructuralmente el tejido social.
- Los partidos políticos y los grupos de poder desconfían de la descentralización como un eje estratégico de reforma del país.
- Los procesos centralizados de cooptación y control local neutralizan u obstaculizan los posibles liderazgos surgidos de la base.
- Los modos de proyección de los actores sociales y de los actores comunitarios en el territorio difieren entre lo nacional y lo local, sin generar una dinámica de alianza.
- La debilidad política de las propuestas para un replanteamiento de la tendencia del proceso obliga a una estrategia defensiva, disminuye la visibilidad de las diferencias entre propuestas e impide la acumulación de fuerzas.

Por los dos lados de la ecuación, se producen resultados negativos: ni se completa el Estado nacional por medio de la descentralización, ni la descentralización es un nuevo modelo de dirección política de la nación y de toma de decisiones sobre el desarrollo.

La situación queda en algo así como entre el imposible Estado nacional maduro y el imposible Estado descentralizado. En ambos casos, los territorios quedan a la suerte de lo que puedan hacer los municipios y a lo que el mercado tenga a bien hacer de ellos.

Si se aprecia el proceso desde esta óptica, habría que concluir que la opción descentralizadora, como salida trascendental de la reforma del Estado se encuentra, entonces, en un callejón sin salida estratégico. Y desde el punto de vista del modo de gobernabilidad, no logra tampoco modificarlo.

Sin duda, el intento de delinear la tendencia más pesada del proceso a este nivel de agregación puede reducir las diferencias de situación entre países y los elementos de contra tendencia. Pero, en todo lo observado, estos elementos de contra tendencia tienen un carácter aún embrionario y no logran conformar un camino alternativo.

En este punto, se considera esencial ventilar las diferencias y diseñar estrategias para ello. El debate, naturalmente, ha estado concentrado en la desconcentración-descentralización de servicios, particularmente educación y salud; ahora, se agregan otros como el agua, la transferencia de competencias y de fondos, y la mejora de la capacidad administrativa de los municipios.

Paralelamente, se ha incrementado el debate sobre los espacios participativos en el nivel local y sobre la necesidad de formas de agregación organizativa, tanto de los municipios como de los actores locales.

Sin embargo, la descentralización ha quedado como “política sectorial” o “transversal” y se ha perdido la conexión y la visibilidad de ésta con la reforma del Estado y sus implicaciones políticas para el modo de gobernabilidad vigente.

Este tema de agenda es aún más importante no sólo frente a los magros resultados, sino que frente a la creciente contradicción entre la racionalidad instrumental del manejo, desde arriba, de la descentralización de baja intensidad y la imposibilidad de los municipios de asumir el relevo.

¿Cuál es, entonces, la posible línea estratégica de evolución?

¿Más y más poder a los municipios hasta llenar de un nuevo contenido a la descentralización?

¿Replantearse la relación entre los dos actores institucionales principales: gobierno central y municipios, y el papel de las coaliciones sociales, bajo nuevas formas de conexión institucional política?

## 2. ¿Gobernabilidad nacional y gobernabilidad local?

La sobre determinación de esta relación desde el interior de los programas de reforma económica e institucional, muy influidos por los multilaterales, genera un modo de gobernabilidad nacional que anula la pretensión de generar gobernabilidad local. No se trata de un problema de medios, eficacia funcional, participación local y planes municipales. Se trata de que la formulación de políticas públicas nacionales no se basa en arreglos sociopolíticos inclusivos, en los que el espacio local pueda convertirse en un eslabón de esa formulación.<sup>4</sup>

4. *No se dispone de información del contenido de los planes municipales en todos los casos; pero, en los ejemplos que hemos podido analizar, se evidencian sus limitaciones, pese a que se hayan elaborado planes de desarrollo.*

Consecuentemente, la baja admisibilidad del conflicto y las demandas se transmiten por toda la cadena institucional de arriba hacia abajo, sin abrir espacios de legitimidad a actores y demandas locales, las que chocan con la baja respuesta de los municipios y la restricción de las políticas nacionales. El todo confluye en una muy baja conexión nacional local reforzando la autonomía de los arreglos dominantes nacionales.

Es necesario, entonces, llegar a una conclusión: no hay gobernabilidad local posible, y la descentralización en el Estado actual de cosas no es un instrumento para llegar al modo de gobernabilidad nacional.

### **3 . El modo de gobernabilidad nacional y su relación con la descentralización y el desarrollo local**

La mayoría de los actores, salvo los gubernamentales, subrayan la lentitud y la insuficiencia del proceso de descentralización y la falta de densidad estratégica en términos de solución sistémica. Esto es algo verificable en todos los estudios nacionales de este ensayo, como en otros estudios que lo han precedido. Sin embargo, nadie descarta o abandona la potencialidad del proceso, en un plazo y con coaliciones que lo hagan posible, pero tampoco nadie se atreve a pronosticar. Es decir, es un proceso que, pese a estar reconocido y en marcha bajo la modalidad que hemos indicado, no tiene una agenda política, un calendario y actores con poder claramente comprometidos con ella. A esto se le llama “falta de voluntad política”.

Pero, la falta de voluntad tiene su razón, justamente y como hemos sostenido, en el modo de gobernabilidad vigente. La tendencia no sugiere cambios radicales. Cuatro elementos importantes del contexto de gobernabilidad lo señalan.

La historia de los arreglos sociales dominantes en Centroamérica y el comportamiento de las actuales coaliciones en el gobierno no sugiere un desplazamiento hacia una mayor apertura política y hacia una pérdida o cesión de poder político.

Los resultados de la inversión económica y política no indican la posibilidad de un salto intensivo que acelerará tanto el crecimiento y las posibilidades de distribución, así como el reforzamiento de estratos sociales que generarán presiones por movilidad social y política territorialmente localizadas. Esto hace que el Estado de los actores sociales sean de debilidad con su consiguiente impacto sobre la fortaleza de organizaciones y otros procesos de movilización social.

El carácter de los conflictos muestra una tendencia a manifestarse como expresiones de saturación frente a un problema dado, más que como un conjunto de acciones articuladas a un proyecto que eventualmente podría incluir demandas claramente dirigidas a modificar el modo de gobernabilidad. Esto es particularmente débil en la relación entre lo local y lo nacional.

La propuesta de reestructuración del Estado y de la economía, en profundidad, a través de la descentralización, tiene implicaciones críticas sobre el modo de gobernabilidad. Estas implicaciones están claramente percibidas por el modelo actual de descentralización y gobernabilidad, que las anula y las ahoga en la dimensión instrumental del proceso.

Es decir, no abre espacio arriba ni abajo para un proceso político de toma de decisiones no acotado e inclusivo y para decisiones estratégicas en la economía, que escapan a la exclusiva lógica empresarial y que requieren un nivel de planificación y concertación social.



Esta situación desborda, por arriba, el debate sobre la eficacia, el buen gobierno, los planes de reducción de pobreza; y, por abajo, a las transferencias, la descentralización tributaria y la participación local.

Requiere nuevos arreglos sociales y políticos, una planificación indicativa, sólidos planes integrales a nivel territorial y nacional, una reestructuración del financiamiento del desarrollo y nuevas capacidades de regulación local y nacional.

Entre esta dimensión máxima del proceso para desplegar toda la potencialidad de la descentralización y el desarrollo local, como una solución nacional y sistémica, y el nivel mínimo en que se encuentra, queda por identificar en cada situación nacional cuáles son las posibles líneas de evolución entre la descentralización y el modo de gobernabilidad.

En este sentido, la tendencia parece ser la de “intensificar hacia abajo”, o sea, más carga en la municipalización, que la de ofrecer “hacia arriba” una articulación con las decisiones nacionales.<sup>5</sup>

En el primer caso, se incrementa la fragmentación y el desborde de municipalidades que enfrentan problemas que no pueden resolver como administraciones locales, con el consiguiente desgaste. Esto mantiene la atención alta sobre el conflicto por las transferencias. En el segundo caso, aumentaría la presión sobre las necesidades de coordinación en torno a estrategias nacionales, en las que los municipios hacen lo que pueden y deben hacer bien, sin sobrecargarse en temas

5. *La reciente publicación, en Nicaragua, de los “planes de desarrollo departamentales”, ilustra el tipo de acciones admitidas y la distancia existente con los problemas de desarrollo, precisamente enunciados en esos planes, pero que inexplicablemente no aparecen elaborados en el nivel propositivo.*

en que la conexión con el Estado central y eventuales instancias intermedias es capital.

Los estudios nacionales sugieren un cierto escepticismo en cuanto a una transición virtuosa entre el modelo mínimo y el modelo máximo de descentralización.

### **Costa Rica:**

- ❑ La excesiva concentración del poder político y económico visualiza la autonomía como un obstáculo para el ejercicio del poder central, en donde los políticos superiores consideran a los líderes locales como potenciales “bloqueadores” políticos; por lo tanto, predomina la marginación del rol del gobierno local.
- ❑ Los problemas que presenta el desarrollo local en Costa Rica se relacionan con un marco de política de orden deficiente, al no relacionarse las políticas públicas con las necesidades reales de los gobiernos locales; falta de conceptos y planificaciones a largo plazo; comportamiento impredecible de los gobiernos y sus administraciones; mercados de finanzas inestables y acceso difícil al mercado mundial.

### **El Salvador:**

- ❑ Se advierte capacidad de elaboración de políticas mediante procesos graduales, pero selectivos: ninguna transferencia se ha realizado a los gobiernos locales por la vía de la aprobación de una. Cada uno de los últimos tres gobiernos se ha ocupado de diseñar una propuesta de política.
- ❑ La coordinación es un área con muchas dificultades; de hecho, no se aprecian relaciones intergubernamentales con el funcionamiento esperado, en relación a la ejecución de políticas y programas.

- ❑ Los gobiernos han demostrado capacidad para formular políticas. Impulsaron procesos de definición de objetivos públicos descentralizadores y propugnaron por traspasar competencias y recursos a los gobiernos locales. La política no se implementó. Se elaboró, pero se abandonó la acción específica. Se puede observar, sin embargo, continuidad en cuanto que la política se ha estado dejando y rehaciendo de nuevo.
- ❑ Este tipo de política tiene costos: disminución en la confianza en las instituciones, una imagen de ineficiencia, falta de resultados y percepción de que no se cumple con los compromisos. La práctica, por tanto, tiene sus efectos en las percepciones y creencias de grupos de la población insatisfechos con el modo de actuar del gobierno. No hay suma cero. La ineficiencia erosiona la imagen de capacidad, con efectos en la gobernabilidad.

### **Guatemala:**

- En espacios institucionales, las conexiones están formal y legalmente creadas en las leyes que abren espacios para la expresión de los intereses locales, principalmente por la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y el Código Municipal. Sin embargo, ninguna funciona aún como canal de comunicación de estos intereses hacia el interés nacional.
- En espacios sociales, producidos espontáneamente en el seno de la sociedad civil, por su informalidad legal, tienen menos posibilidades de articular conexiones que hagan llegar la expresión de sus intereses y necesidades al nivel nacional. En algunos casos, sirven de insumos a la gestión gubernamental local, sin que ello signifique que van a llegar a ser insumo de políticas nacionales.

- ❑ La información es general, en cuanto a que no existe ninguna incidencia de aquellos intereses locales; unas veces, por la falta de funcionamiento de las conexiones institucionales legalmente establecidas; otras, porque los intereses locales, más de la sociedad civil que del gobierno local, se orientan hacia la definición de políticas integrales de solución a problemas sociales. Esto no es del interés gubernamental nacional y, pocas veces, del interés gubernamental local, sobre todo cuando están más orientados hacia los proyecto de corto plazo y de obra física e infraestructura
- ❑ Por otra parte, muchos de los intereses expresados en el nivel local no llegan ni a lo departamental, en virtud de que el alcalde, que la mayoría de veces es el portador del insumo, lo distorsiona o suplanta en el camino, por otros requerimientos de interés propio o porque teme expresar y proponer lo generado en lo local, en el ámbito departamental o nacional, en el caso de la superposición de una conexión de hecho, hasta la Presidencia o la Secretaría Ejecutiva Presidencial

### **Honduras:**

- ❑ En Honduras, existe una desconfianza histórica entre la sociedad civil y el gobierno. Esto constituye un obstáculo de carácter genérico y difuso para la descentralización. No obstante, las entrevistas realizadas revelan que no existe una gran divergencia en cuanto a los distintos enfoques que presentan los partidos para la descentralización.
- ❑ Sin embargo, existen ideas o intenciones, más aún cuando no hay un verdadero compromiso de los gobiernos para cumplir o impulsar, canalizar, ejecutar y monitorear las

ideas o proyectos que surgen desde el nivel más bajo o desde el tercer sector. Pese a ello, esta diversidad de ideas y de información se ve diluida al pasar el tiempo; aparentemente, estos compromisos entre sociedad civil, gobiernos locales y gobierno central quedan en muy buenas ideas, nada más. Es necesario cumplir de manera responsable con lo planteado en la mesa de negociación; al parecer, no se terminan de incorporar las propuestas de la sociedad civil en los documentos oficiales.

### Nicaragua:

- La relación existente entre descentralización y desarrollo local es percibida de forma diferente por el gobierno central y los actores locales. Desde el punto de vista del gobierno central, la descentralización es un medio para que otros actores, especialmente privados, participen en la prestación de los servicios públicos y faciliten el desarrollo económico de las localidades.<sup>6</sup> Para los actores locales, mientras tanto, la descentralización es un medio para el desarrollo local, concebido como un proceso que apunte a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos y permita la integración del país.<sup>7</sup> Este desencuentro en las visiones de los principales actores ha dado lugar al apareamiento de un conflicto sobre los aspectos sustantivos de la descentralización, su relación con el desarrollo local y la calidad de la participación en ambos procesos.<sup>8</sup>

6. *Gobierno de Nicaragua. (Abril, 2002). Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local. Versión pública inserta en separata en los diarios. Managua.*

7. *Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local y AMUNIC. (Febrero, 2003). La descentralización que queremos. Una visión desde la sociedad civil y autoridades municipales. Foro Nacional sobre Descentralización. Managua.*

8. *Montenegro, S. y Cuadra Lira, E. (2003). La descentralización en Nicaragua. Diagnóstico del proceso. CINCO. Managua. Primera impresión.*

- En la realidad, prácticamente no existen dinámicas que proyecten a los actores locales hacia los procesos nacionales. Existe, más bien, una enorme brecha que separa a éstos de aquellas. Sin embargo, hay casos en que los actores locales han logrado traspasar la brecha, tal es el de los foros de consulta realizados por la sociedad civil respecto a la Política de Descentralización y Desarrollo local y, más recientemente, la consulta sobre el Plan Nacional de Desarrollo. Esta falta de proyección tiene que ver con la inexistencia y/o debilidad de las instancias intermedias de concertación, la falta de reconocimiento de los actores locales por parte del gobierno central y la estrategia de control que prevalece desde ese último nivel hacia abajo.

#### **Panamá :**

- En Panamá, se tiene la norma, pero no una valoración de su funcionamiento. Las juntas locales son presididas por el Honorable Representante (concejal), que presenta sus inquietudes ante el Concejo Municipal; éste las presenta ante el Consejo de Coordinación Provincial para su debate y, de ser necesario, se presenta posteriormente ante la Asamblea Legislativa, como Propuesta de Ley de la República. En los concejos provinciales, dirigidos por una directiva integrada por concejales, participan los directores de las instituciones autónomas y semi-autónomas, los alcaldes, los concejales e invitados ministeriales.

El examen de estas visiones hace evidente el obstáculo para que la descentralización y el desarrollo local se conecten con el modo de gobernabilidad nacional, en un sentido distinto.

Pero esto quizá revela otro aspecto crítico. La primera fase en la que se coincidió, desde ángulos diversos, en el

fortalecimiento y la relegitimación política del municipio, “hacia abajo”, para dinamizarlo como nivel de administración en la esfera local, se agota. Y, en retorno, desde el punto de vista de la descentralización, aunque quede mucho por hacer en el ámbito específicamente municipal, ahora cobran más importancia los niveles de agregación intermedios horizontales y “hacia arriba”, así como los espacios de negociación que se logren impulsar entre el gobierno central y el nivel local. Esto incluye incluso a las coaliciones pro-descentralización.

Los esfuerzos por cimentar la presencia político-administrativa del municipio y el despliegue de formas participativas de conexión con la población, sin que se hayan agotado completamente, muestran sus límites en los productos que los encarnan: infraestructura de base, tipo de proyectos limitados centralmente, planes municipales limitados.

La dimensión más desarrollista de la descentralización, relacionada con problemas socioeconómicos y ambientales, rápidamente revela la necesidad de escala territorial y de conexión con el Estado.<sup>9</sup> En este nivel de exigencia, pocos municipios tienen capacidad de liderazgo, se encuentran concentrados en sus propios problemas de administración y financiamiento, no logran canalizar las demandas de nivel social y económico, ni la determinación política de los alcaldes desde el nivel nacional, coartan la promoción de alianzas más amplias o de compromisos con estrategias de descentralización más profundas, que afectarían los propios centros de poder con los que están directa o indirectamente ligados. Aunque, ciertamente, esta relación ha conocido niveles de fricción debido a las restricciones financieras de los municipios.

---

9. *El único que al final puede validar un pacto social en torno a estos temas.*

Si este análisis es acertado, un reposicionamiento en relación con la descentralización sería necesario. Éste podría tener consecuencias en el sentido de clarificar el debate en torno a las estrategias de descentralización y sus implicaciones en materia de gobernabilidad.

Algunas de las implicaciones de este reposicionamiento involucran dimensiones instrumentales, pero también de contenido.

Posibles puntos que merecen un replanteamiento.

- Las asociaciones de municipios necesitarían elaborar mucho más su papel en la agregación de la demanda social y económica territorial y estimular las actividades de organizaciones comunitarias y de carácter gremial, en un claro sentido de incrementar la densidad social del territorio.
- La dimensión territorial agregada necesitaría de nuevos instrumentos de negociación y acción con el gobierno central.
- Referencias institucionales intermedias en la descentralización de programas y acciones se volverían necesarias.
- Los planes municipales serían redimensionados en su especificidad en el marco de competencias adecuadas que no descarguen al Estado de sus responsabilidades en la fragmentación.
- Los planes territoriales agregados serían una escala más elevada de articulación de la descentralización y el desarrollo local, y no deberían reducirse a la adición de los planes de *gestión municipal*.



- ❑ Las transferencias municipales no deberían sustituir al debate y a la identificación de mecanismos de financiamiento del desarrollo por el sector público.
- ❑ La orientación de la cooperación internacional es también parte del debate, en los países en donde ésta tiene un peso considerable.
- ❑ La conexión local nacional necesitaría pasar de la ejecución local de una muy limitada, que después de todo no es más que la inversión pública históricamente postergada, a propuestas de una estrategia coordinada de desarrollo económico y social territorializada.
- ❑ Las coaliciones pro-descentralización necesitarían articularse con organizaciones sociales que valoren en una alianza la dimensión territorial. Esto no saldrá sólo del vínculo municipio-organización comunitaria.
- ❑ Las tentativas de incidencia deberían conectarse con una estrategia de construcción de actores sociales, en la demanda descentralizadora más precisa. La formación en el terreno, los espacios de información y difusión públicos locales y nacionales, y la conexión de problemas y demandas con el potencial de la descentralización como proyecto político integral requieren de una acción combinada en una estrategia común de actores diversos.
- ❑ La descentralización puede ser un instrumento de creación y movilización de fuerzas sobre una base territorial, a condición de que exista un claro proyecto político de construcción y transformación del territorio.

#### 4. La construcción de una relación entre descentralización, desarrollo local y gobernabilidad depende del proyecto político que la impulsa


Constatadas las limitaciones del actual proceso de descentralización, su determinación por el modo de gobernabilidad nacional, la imposibilidad de una gobernabilidad local, las distancias entre la estrategia de descentralización de baja intensidad y la propuesta máxima de reorganización del Estado y la economía, el problema más importante podría formularse de esta manera: ¿cómo avanzar en una transición entre el modo de gobernabilidad y las expectativas de la descentralización de alta intensidad?

#### El desencuentro entre la oferta mínima y la demanda máxima

La oferta descentralizadora dominante, orientada por un objetivo instrumental limitado, aparece desfasada en relación a la demanda máxima, que busca hacer de ella un proceso conducente a una nueva relación entre Estado y sociedad, que produzca mejores resultados en todos los déficit históricos acumulados en la sociedades centroamericanas. En este sentido, esta demanda es doble, instrumental y finalista a la vez: al transformarse en una propuesta que busca responder a esa demanda, se convierte necesariamente en un proyecto político.

*En palabras de Rokaël Cardona:*

“(…) se requiere de una profunda reforma del modelo económico acompañada por la reforma estructural del Estado, siendo la descentralización uno de los ejes indispensables en este proceso (…).



La situación de crisis del modelo económico, concentrador de la riqueza y el ingreso, altamente excluyente y orientado hacia la apertura comercial en la globalización, genera un cuadro de pobreza y desigualdad creciente donde los peores indicadores del desarrollo humano se encuentran en lugares de población rural, donde la población indígena es mayoritaria (...). No se podrán reducir los índices de pobreza si no se avanza en una profunda descentralización del Estado. La situación se presenta dramática en Guatemala en el sector agrario, debido a múltiples factores, entre ellos la crisis estructural del modelo agro exportador tradicional. En Honduras, los datos y los fenómenos presentan una situación similar.

“En todos los casos, el diagnóstico de la pobreza y las políticas impulsadas por el Estado no dan resultados alentadores para resolver los problemas estructurales. La política oficial de reducción de la pobreza no tiene un enfoque de desarrollo integral de los municipios, ni se plantea de manera descentralizada”.

La identificación de la propuesta descentralizadora máxima como proyecto político obliga a decantarla en sus niveles instrumentales y finalistas, de reorganización institucional y económica; pero, además, implica identificar los intereses y los actores identificados con ella. Hay que reconocer aquí diferencias muy fuertes entre las realidades nacionales.

La demanda y las propuestas están elaboradas mucho más conceptual que políticamente, en los respectivos países, en algunos casos, ni siquiera han sido formuladas. Por otro lado, la construcción de intereses y coaliciones es desde “muy incipiente” a “en desarrollo”.<sup>10</sup>

10. En este ensayo se aprecia que: “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 forman parte de un arreglo dominante en torno a este proyecto y conservan el control político”.

Las razones pueden ser identificadas en casos concretos, pero esto nos alejaría del problema que se quiere plantear aquí.

Si la distancia entre oferta y demanda es grande, ¿hay puntos de cruce posibles que hagan acumular fuerzas en los dos extremos del proceso nacional y local? O, ¿se convierte esta demanda en su proyección política, necesariamente en una fuerza extra sistémica que, para penetrar como prioridad política, debe transformar?

Para el modo de gobernabilidad, esta cuestión es fundamental. Dado que, o bien enfrenta un conflicto secundario de bajo costo político, negociado más o menos prolongadamente; o bien enfrenta un conflicto primario de alto costo. Debido a que implicaría cambio en los arreglos dominantes, la ampliación de la admisibilidad de la demanda y el conflicto supondría una transformación institucional y una creciente legitimidad de los procesos satisfactorios de las nuevas demandas y de los actores que las expresan.

La información disponible indica que nos encontramos en el primer tipo de situación y que las condiciones de un segundo escenario son débiles en la región.

El peso y el incremento que tenga la descentralización, en términos de propuesta en relación al modo de gobernabilidad, se vuelve una cuestión clave. Si se piensa en la descentralización como una cuestión estratégica, en su doble dimensión: instrumental y finalista; esto no puede ser eludido.

Pero, tal situación no puede ocurrir de manera abstracta. Debe asumir una forma política y socialmente tangible.

En el modo de gobernabilidad hay un elemento forzoso: la construcción de arreglos sociopolíticos dominantes, capaces de condicionar y disciplinar a los tomadores de decisiones, la respuesta institucional y la producción de legitimidad.

Pero los arreglos sociopolíticos dependen a su vez de los actores políticos y sociales, del grado de apertura o inclusión política y, en el caso de la descentralización, de una dinámica política local que sea el sustento del proceso y de su legitimidad. En relación a este problema, tres temas parecen particularmente relevantes y merecen una discusión.

## Los actores y los arreglos

Se ha planteado que el núcleo duro de todo modo de gobernabilidad son los arreglos sociopolíticos dominantes que lo sostienen y la implicación, en ellos, de actores e intereses.

Es importante entonces caracterizar en cada caso cuál es el tipo de arreglo dominante en relación a la descentralización,<sup>11</sup> quiénes están implicados y cuáles son sus puntos fuertes y débiles. Esto implicaría un estudio en profundidad en cada caso nacional, lo cual desborda el marco de este trabajo. En términos generales, lo que se identifica como “arreglo dominante” en la región es lo que hemos denominado descentralización de baja intensidad, cuya forma es además estándar, producto de la homogeneidad de los modelos importados desde los multilaterales.

La posibilidad de que se opere una transición hacia procesos más intensivos, si esto es lo que se considera necesario y es algo que habría que dilucidar, está entonces directamente vinculada con la aparición de nuevos actores<sup>12</sup> y el fortalecimiento de los que ya existen, en torno a promover arreglos más favorables al proceso de intensificación.

- 
11. *Esto no debe confundirse con la producción de documentos oficiales u otros instrumentos formales de la política.*
  12. *El concepto de “nuevo” es relativo, se trata más bien de un nueva valorización de la descentralización en actores que no la consideraban, más que del surgimiento de nuevos grupos sociales.*

En este punto, conviene discutir si los modelos de organización y participación estándar que acompañan la descentralización de baja intensidad pueden y deben ser modificados, en perspectiva de una nueva fase histórica de la descentralización; o si esto ya está ocurriendo y en qué dirección. Las alianzas locales parecen ser la vía más importante para continuar estimulando el proceso; pero, la constitución de actores de la descentralización sigue estando limitada.

Se sugiere que tres puntos se pongan en agenda:

- El modelo comunitario parece limitado en la construcción o reforzamiento de actores sociales en aspectos clave de representación social.
- Un nuevo modo de asociativismo y proyección política debería ser discutido.
- Los contenidos “transferidos” de formación y cultura política han sido, en general, funcionales al enfoque de descentralización de baja intensidad, ello requiere de una fuerte revisión.

### Los espacios políticos

El problema de los espacios políticos relacionados con la descentralización tienen una doble dimensión. Por una parte, se han formalizado, pero no tienen centralidad política suficiente; y, por otro lado, a nivel local, la apertura o la admisibilidad es baja.<sup>13</sup>

---

13. La apertura y admisibilidad no es equivalente a la dimensión del pluralismo participativo. Se determina por el tipo de demandas y conflictos que son procesados y admitidos desde el nivel local hasta el nacional.

En general, se constata la insuficiente articulación de los espacios políticos nacionales formales: parlamento, comisiones de descentralización, institutos de fomento municipal; con los niveles locales: asociaciones de municipios nacionales, espacios políticos locales, asociaciones de municipios locales, comités de desarrollo locales, espacios de consulta, organización comunitaria, etc., a lo que se debe agregar el peso del sistema político controlado nacionalmente por las élites y los efectivos niveles de organización y representación local.

Pero, obviamente, el problema no es sólo geográfico: centro-territorios; o de nivel político: gobierno central-municipios. Aunque, una articulación más equilibrada en lo político-representativo sería ciertamente deseable.

La cuestión de fondo es la identificación de cuáles son los espacios políticos que permiten acumular fuerzas y replantear el modo de gobernabilidad.

Puede decirse que, hasta ahora, la tendencia ha sido a actuar en tres niveles. En el nivel nacional, intentando establecer un grupo de influencia parlamentario o en tomadores de decisiones, el diálogo y la participación en las comisiones de descentralización; en el nivel intermedio, fortaleciendo las asociaciones de municipios y la interacción con las instituciones sectoriales; en el nivel local, la participación comunitaria y los comités de desarrollo.<sup>14</sup> El balance de este conjunto de acciones es ambiguo; por un lado, la descentralización existe como proceso; por otro, no ha podido asumir desafíos estratégicos.

Independientemente de la discusión sobre la validez de esta manera de este proceder, existen aspectos que podrían ser potenciados.

14. *Un balance sobre los resultados podría ser objeto de discusión.*

- ❑ La relación entre los tres niveles de acción necesita fortalecerse mutuamente para construir un estado de opinión, con mayor poder de condicionamiento de la acción pública.
- ❑ Las actividades “hacia abajo”, de organización y participación, han insistido más en la capacitación comunitaria<sup>15</sup> que en la deliberación y en la creación de instancias de negociación.<sup>16</sup>
- ❑ Existe la necesidad de crear procesos más dinámicos de estructuración de intereses locales y de negociación ascendente. Si bien el ciudadano es la categoría básica de la democracia, los espacios políticos requieren de agregación colectiva de intereses que le den sustancia a la negociación, en base a intereses sociales y económicos, y a la generación de un interés reconocido como público a la escala del municipio, la región o departamento, las políticas nacionales.

La cuestión central de los espacios políticos nacionales y locales es si canalizan demanda -problema de gobernabilidad y respuesta institucional- para darle salida política a los niveles de coordinación, organización y, por lo tanto, de interlocución logrados. Ello facilita una escena social y una escena política

15. *Aquí, no se discuten los valores positivos de la participación como valores constitutivos de la democracia y la ciudadanía. El problema es cómo ponerla en práctica y para obtener qué resultados. Por ejemplo: la participación para difundir técnicas de producción o la ejecución de una obra puede ser muy distinta, y en nada equivalente, a la necesaria para redistribuir el poder, los recursos y la toma de decisiones para permitir el ingreso de sectores postergados o excluidos. Pero si esto es así, debe ser formulado claramente. Intentar hacer pasar todo bajo el manto de la capacitación deja a estos proyectos en un tipo de acción de “fumigación”.*

16. *Sin deliberación pública sobre las alternativas de sociedad, no habrá aspiraciones colectivas, ni se podrá avanzar en la transición, donde los actores sociales tienen el protagonismo.*



donde construir un espacio público, es decir, un espacio legítimo de encuentro entre la autoridad institucional y las diversas corrientes e intereses sociales, todos *a priori* legítimos.

Sin embargo, no se puede suponer que en todos los casos el tejido social está preparado y que los modelos organizativos y participativos propuestos contribuyen a la formación de espacios políticos, que le den a la descentralización el anclaje necesario hacia abajo y hacia arriba.

## Nuevos ejes de trabajo

El entorno político y social es ahora la cuestión esencial para el despliegue de la descentralización.

Las líneas dominantes, basadas exclusivamente en el desarrollo técnico de las alcaldías y la asignación de recursos, aunque indispensables, son insuficientes para una nueva fase de impulso a la descentralización, en el actual panorama político e institucional.

En particular, destacan la insuficiencia de los planes municipales y el papel que podrían jugar las aglomeraciones más importantes, incluidas las capitales, para impulsar una conexión más sustantiva entre las realidades locales y las decisiones públicas. Esto implica abrir también, en el nivel local, la admisibilidad de demandas socioeconómicas vinculadas con el desarrollo local e impulsarlas hacia una conexión con el gobierno.

En este campo, tres puntos son significativos para la agenda.

- La conexión entre lo local y lo nacional.
- La exigencia de un nivel de agregación mayor.
- La admisibilidad de los temas del desarrollo económico y social.

## 5. ¿Hacia dónde se quiere ir?

Por último, un debate público debería ser promovido en torno a las implicaciones de la descentralización, en relación al modelo de Estado.

En la tabla siguiente, se sistematiza las tres principales perspectivas.<sup>17</sup>

Enfoque de la crisis del Estado	Propuesta de descentralización	Perspectiva
Estado grande e ineficaz	Descarga del Estado Municipalización Facilitador del mercado	Fragmentación Privatización
Estado nacional inacabado	Penetración del Estado, ramificación Construcción del territorio	Estado subsidiario Conexiones intermedias Descentralización-desconcentración Deslocalización
Estado central en crisis terminal	Reorganización integral del Estado y la economía Policentrismo, eslabonamiento, micro regiones, aglomeraciones urbanas	Nuevo contrato social Rediseño institucional Relaciones Estado-sociedad Desarrollo endógeno

17. No se incluye la perspectiva federalista en las condiciones específicas de Guatemala, enunciada por Rokaël Cardona.

De ello, podría derivarse una visibilidad mayor de la descentralización y la identificación de una agenda política más precisa y exigente.

El debate público parece encontrarse severamente acotado en el nivel nacional, pero también en el nivel local, en una perspectiva muy administrativa e instrumental, a la que ha sido arrastrado por el enfoque de baja intensidad.

En la situación descrita, hay que tener en cuenta que probablemente el impulso exógeno seguirá siendo dominante en materia de descentralización; es decir, las instancias centrales seguirán determinando el impulso. Pero, en contraste, adquieren importancia como variables clave:

- El desarrollo social en el territorio, como el incremento de la densidad y la proyección de organizaciones locales.
- El incremento de los espacios políticos locales e intermedios, como construcción del territorio y su proyección hacia el nivel nacional.
- La clarificación de la descentralización y sus implicaciones como proyecto político, en el que se redefinen los espacios de toma de decisiones nacionales y territoriales sobre el desarrollo y la redistribución de responsabilidades políticas y de los recursos.

### El debate, a modo de conclusión

El intercambio de puntos de vista entre investigadores, al final del trabajo de elaboración, no pretende generar un consenso sobre los temas planteados. Más bien, se trata de identificar los posicionamientos en torno a ellos. Dos temas se enfatizan.

## ¿Hay un impasse estratégico?

Acerca de la caracterización del proceso de descentralización, se plantea que ésta efectivamente tiene un carácter restringido y que la cuestión central es cómo pasar a una descentralización integral. Confrontados a un tipo de reformas del Estado, habría que posicionarse frente a ellas; en donde la descentralización pasa a ser un proceso político de redistribución del poder.

Esto se identifica: es más apremiante la falta de un rumbo estratégico de la descentralización, donde los diferentes componentes de la sociedad pueden vincular sus expectativas con el proceso. Aspectos importantes a considerar en el futuro son la formación de actores y organizaciones sociales, y sus relaciones con la descentralización; la constitución de espacios públicos de debate y de un modelo comunicativo, que profundice la agenda descentralizadora relacionada con su articulación con gobernabilidad y desarrollo local.

Aunque se reconoció la lentitud y la dinámica quebrada del proceso, las opiniones son divergentes sobre el estado de bloqueo del proceso.

## Descentralización como proyecto político

Se señaló que la descentralización se debate entre dos modelos políticos, lo que supone una clarificación política en torno a ello, donde las cualidades de la descentralización se identifiquen claramente.

Pero, en cualquier escenario, la constitución de actores que le den continuidad es fundamental. Sin embargo, las situaciones son muy variadas. Y si algunos ponen énfasis en los partidos, como el complemento indispensable para avanzar; otros señalan que si no hay demanda social y movimientos

sociales, las cosas no se moverán. Ambos posicionamientos, sin embargo, deben lidiar con la tendencia al continuismo y con impulsos externos al proceso, más que con un anclaje en dinámicas sociales territoriales, que son aún insuficientes, y con las propias debilidades de los gobiernos municipales.

En cada realidad nacional se deben identificar los espacios de acumulación de fuerzas que empujen el proceso. La cuestión es si las estrategias aplicadas, los ejes de trabajo y los modelos participativos son los más convenientes.

Esto señala también el problema de quiénes pueden jugar el papel de agregación de intereses, como para proyectar políticamente la relación entre descentralización, desarrollo y gobernabilidad. El papel histórico de los partidos, aunque reconocido, es claramente insuficiente, como llenar estos vacíos es una cuestión fundamental.

El dilema se encuentra en cómo operar una transición entre el modelo restringido y un modelo integral democrático, y quiénes pueden hacerlo. Probablemente, en ausencia de rupturas o crisis, el proceso será bastante híbrido; pero ello no excluye el problema de quienes lo pueden impulsar. Aunque, existe la impresión de que los principales actores oficiales están determinados por la oferta restringida. Las posiciones oscilan entre una dinámica de pragmatismo en torno a lo que es posible obtener y una perspectiva de replanteamiento de las relaciones entre los actores del proceso, en base a un paradigma propio de descentralización, desarrollo local y gobernabilidad.



**Diputació  
Barcelona**  
xarxa de municipis



Cooperación técnica alemana