

# Descentralización del Estado

19 La descentralización: una perspectiva comparada entre América Latina y Europa  
FERNANDO CARRIÓN

34 Centroamérica: entre el discurso de la modernización institucional y las resistencias del centralismo  
ROY RIVERA

46 Colombia: ¿de regreso a un esquema centralista?  
FABIO VELASQUEZ

58 Los espejismos de la descentralización  
VICENTE ALBORNOZ Y DAVID MOJINA

66 Poder republicano, territorialidad e iniciativas autonómicas  
MANUEL DAMMERT EGO AGUIRRE

80 Bolivia. La Crisis Institucional vista desde las regiones  
¿La hora de las autonomías?  
JOSE BLANES

91 Descentralización y Federalismo en el Brasil  
RAQUEL ROINIK

99 Desigualdad Regional y Descentralización en los Estados Federales  
FRANCISCO DELICH

10 El nuevo modelo de financiación autonómica: lecciones de una reforma  
ALFONSO GARCÍA-MOSCÓ

21 La financiación del estado autonómico  
ANTONIO BELLA

33 Antecedentes para un debate actual sobre la unidad de España. Ruptura y enganche con la tradición: identidad nacional  
JOSE SANROMA ALDIA

# La descentralización: una perspectiva comparada entre América Latina y Europa

FERNANDO CARRIÓN  
Director de FLACSO-Ecuador. Coordinador del Tema Central

## 1. LA DESCENTRALIZACIÓN COMO AMBIENTE DE CONFLICTO

La descentralización implica una redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad para equilibrar los poderes dentro del Estado, tanto entre las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales (descentralización horizontal), como entre los poderes de la nación, la provincia y el municipio (descentralización vertical).

La descentralización es consustancial al proceso de democratización del Estado, en tanto redefine la centralidad, es decir, el poder, dentro de la estructura estatal y, además, replantea las formas de representación y participación de la población. La descentralización es un proceso que forma parte de la reforma del Estado y de la sociedad, en tanto profundiza la democracia, mejora la gobernabilidad y auspicia el desarrollo económico. En otras palabras, la reforma del Estado debe incorporar el criterio de la democracia territorial, con el fin de permitir una real reforma de la articulación del Estado con la sociedad civil.

Si bien esto es así, a la hora de definir las características, las intensidades y el peso de los actores de la descentralización, ésta adquiere la cualidad de una relación que define un ámbito conflictivo de intereses. Allí se producen las confrontaciones entre descentralización y centralización, así como entre los distintos proyec-

tos de descentralización existentes. La descentralización no tiene una concepción única; por ello debe vencer al centralismo desde un proyecto contestatario que tenga una posición hegemónica, en un contexto de correlación de fuerzas específico. Esto supone la existencia de varias posiciones, respecto del tema y actores que las encarnen.

## 2. POSICIONES SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN

La necesidad de la reforma del Estado se ha convertido en un lugar común. No así las vías para lograrla, en tanto existe un arduo debate alrededor de ciertos temas centrales, como es el caso de la descentralización. Esto significa que la descentralización es un campo de intereses conflictivos, en el que están inscritos actores específicos, que tienen prácticas concretas que moldean, aceleran o frenan al proceso. De ahí que sea factible comprender que se trata de un proceso altamente heterogéneo que, incluso, puede llevar a resultados perversos, no siempre descados.

La descentralización es entendida bajo distintas formas. Mientras la **descentralización** tiene que ver con la transferencia de competencias y recursos de un nivel central de gobierno (ejemplo, un ministerio) hacia otro de distinto origen y que guarda autonomía (ejemplo, un municipio), la **desconcentración** hace referen-



cia a la delegación de competencias de una administración central (ejemplo, un ministerio) a ciertos órganos dependientes (ejemplo, una dirección del mismo). Tanto la una como la otra no deben confundirse con el **descentramiento** o con la privatización, porque, en este caso, se trata de un proceso de debilitamiento del lugar central que ocupa la política y lo público, por la vía de la privatización. Se trata, en suma, de una transferencia de la responsabilidad estatal, pública y política hacia el mercado (Carrión, 1996).

Los tres conceptos tienen que ver con la categoría centro e involucran al conjunto de la relación (centro-periferia) y no a uno de sus componentes (lo local). Si consideramos que la categoría centro está presente en los tres conceptos, veremos que los dos iniciales implican una redistribución de la centralidad dentro del propio Estado y, el tercero, por la pérdida de una centralidad en lo estatal. Si se pone peso en uno de estos tres conceptos, se define una concepción particular de reforma estatal y, si se asigna mayor relevancia a un órgano (municipalista), a un territorio (regionalista) o a un sector (salubrista), se tendrá una descentralización asimétrica.

Algunas de las motivaciones que están presentes en estos

procesos tienen contenidos distintos. Por ejemplo, la descentralización facilita la participación y representación; la desconcentración abona a la gobernabilidad y la privatización, auspicia la segmentación social. Por ello, no pueden ni deben ser vistos como si fueran lo mismo, a pesar de que puedan formar parte de un mismo proceso. Lo que sí puede ocurrir, como de hecho así sucede, es que, simultáneamente, se lleven a cabo los tres procesos. No son excluyentes, ni tampoco el uno es condi-

mico en disputa. Esta consideración, de generalización y legitimación, lleva a dos puntos de análisis: el primero, que estaríamos viviendo, según Forero (1997), una **ola global** y, según Boisier (1997), una **megatendencia**, en tanto "se deriva del hecho de tratarse de un fenómeno empujado por cuatro poderosas fuerzas: 1) la revolución científica y tecnológica; 2) la reforma estructural del Estado; 3) la creciente demanda autonómica de la sociedad; y 4) la tendencia a la privatización de las actividades públicas." Y, la segunda, que analizar la descentralización, sin tomar en cuenta las tendencias provenientes de la globalización, llevaría a interpretaciones erradas y limitadas. La existencia de la megatendencia de la descentralización, lleva a pensar que el proceso tendría determinaciones generales. Si esto es así, habría que plantearse, al menos, tres preguntas claves:

¿La descentralización es un proceso ineluctable? Si la pregunta se resuelve positivamente, ¿cuáles son los factores que estimulan el ingreso de un país a la descentralización y cuáles los que definen las velocidades del proceso? ¿Deberíamos pensar que todos los países, tarde o temprano, deben entrar en esta lógica? Mientras Europa empieza antes que América Latina, Ecuador —comparativamente con Colombia— ingresa tardíamente al proceso (Carrión, 1998).

¿El proceso de descentralización es autónimo? Se podría decir que hay una autonomía relativa, en el sentido de que los países tendrían una cierta flexibilidad para ingresar a la descentralización, proveniente de los límites que surgen entre algunas tendencias que son generales (límites estructurales) y otras provenientes de sus propias realidades. Es decir, que los países tienen pocas posibilidades de diseñar las características de sus procesos particulares.

¿Existen modelos de descentralización? La existencia de factores generales y la imposición de lógicas, por parte de los organismos internacionales, daría lugar a pensar en la existencia de modelos. Sin embargo, la revisión de los casos nos muestran una realidad totalmente distinta: el proceso en Alemania, España, Bélgica o Inglaterra son diferentes entre ellos, así como lo son en relación al de Bolivia, Colombia y Ecuador. Es decir, que la descentralización no representa una experiencia homogénea y, mucho menos, que sea deseable y posible la existencia de un modelo único.

#### 4. LA DESCENTRALIZACIÓN EN EUROPA

Porque hay factores generales que explicitan la descentralización es importante conocer los procesos que se desarrollan en otras latitudes. En esa perspectiva, la comparación de América Latina con Europa es fundamental. Se debe empezar señalando que la descentralización europea es un proceso heterogéneo, en cuanto al origen y a las características que asume en cada país.

##### 4.1. El origen y el proceso en Europa

En Europa empieza el proceso a fines de la década del cuarenta, luego de la guerra mundial, bajo la influencia de los Estados Unidos. Su triunfo militar y el hecho de contar con un modelo de Estado altamente descentralizado, influyeron en el Estado centralizado, característico de Europa de aquella época. Desde aquel momento y de manera escalonada, todos los países han ido entrando a esta lógica, extendiéndose la descentralización por todo el continente. Sin embargo, el proceso se ha realizado con flujos y reflujos, con un nivel de heterogeneidad por países y con una velocidad característica propia a cada uno de ellos.

Inicialmente fueron los dos países más devastados por la guerra, Italia y Alemania, los que



impulsaron esta tendencia y lo hicieron bajo modalidades distintas. En Alemania, un Estado Federal, la descentralización tiende a profundizar las autonomías de los "Länders" (estados). Es decir, sobre la base de una estructura pre existente. Italia fortalece la tendencia regional de organización de su Estado unitario. Esto significa que, en los dos tipos de organización estatal (federal y unitaria) y en las dos formas de organización territorial (regional y estatal), la descentralización se produjo con un factor común: el fortalecimiento del nivel intermedio de gobierno.

Un segundo momento se produce en los años setenta y ochenta, cuando nuevos países entran en el proceso. En Francia, gracias a la victoria socialista, recibe un gran impulso el proceso, a través de los consejos regionales, departamentos (administración periférica) y de la ampliación de las competencias de los gobiernos locales.

En Inglaterra, luego de haber hecho un gran esfuerzo en las administraciones locales durante el período de la *Sra. Thatcher*, comienza la devolución de los poderes a Gales y Escocia y, posteriormente, al Ulster; proceso que conduce, en 1999, con la elección de los primeros parlamentos en la historia de Escocia y en Gales.

España lo hace, a raíz de la caída de la dictadura de Franco, para procesar el enfrentamiento de las "dos Españas": la centralista: católica, monárquica y capitalista, con la federal: laica, republicana y socialista (Ortega, 1998). En este caso, las circunscripciones territoriales provienen de la existencia de comunidades con identidad histórica, cultural y lingüística, que se reclaman como naciones.

Posteriormente, en la década de los noventa, en los países del Este europeo, el proceso toma

mucha fuerza, luego de la caída del Muro de Berlín. Mientras las Alemanias se reunifican, bajo la forma federal, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) pasa por una Comunidad de Estado Independientes —que prácticamente no operó— hacia una Federación Russa, que contiene varios estados y un grupo adicional de otras 13 repúblicas independientes (Estonia, Lituania, Bielorusia, Moldavia, entre otras). Igual suerte corre Yugoslavia, donde se forma la Federación Yugoslava (Serbia, Kosovo y Montenegro) y quedan por fuera de ellas Macedonia, Croacia y Bosnia. En Checoslovaquia se produce una división en dos países independientes.

Como resultado de este recorrido, se puede señalar que existen países donde el proceso está consolidado, como Alemania (Länders) y Suiza (cantones), pero más como excepción que como norma. El proceso se desarrolla con gran vitalidad en los países del Este europeo, como Yugoslavia, la Federación Rusa y Checoslovaquia. Procesos que no han estado exentos de luchas encarnizadas. El proceso se acelera en Inglaterra, con las autonomizaciones de Ulster, Escocia, Gales; en España, con las Comunidades Autónomas que pueden llevar más a una federación que a un federalismo, y en Bélgica, cuando se produce la federalización de comunidades y provincias.

Por otro lado, también se pueden extraer ciertas constantes generales: Dentro de la generalidad del proceso europeo, se pueden encontrar ritmos y formas que son propias a cada país. Esto significa que la descentralización se caracteriza por ser un proceso altamente dinámico y heterogéneo, aunque inscrito en factores de orden general. Es evidente que se trata de un proceso de larga duración, que tiene más de 50 años y que aún no concluye. También se trata de un

proceso abierto, por que no se sabe como concluirá. Es, de alguna manera, una propuesta con poca posibilidad de anticipación de resultados. Es decir, que se conoce cuando se origina y las características del proceso seguido, pero muy poco, respecto de como puede terminar.

#### 4.2. El Nivel intermedio

El proceso de descentralización europeo le asigna mucho peso al nivel intermedio de gobierno, que se caracteriza por tener una gran diversidad de situaciones, dentro del proceso de revalorización de la función que cumple y del nivel que representa. Va, desde las concepciones tradicionales alrededor de la provincia, el departamento o el condado, hacia las nuevas, que tienen un contenido de carácter regional: el federal, sobre la base de los 11 Länder en Alemania; el de las comunidades autónomas, con 20 regiones en Italia y las 17 en España; el de áreas de planificación sin personalidad jurídica, como las 8 regiones inglesas o las 21 francesas (Borja, 1988, 76).

En parte este énfasis proviene de la necesidad de poner fin al minifundismo municipal, que tantos problemas de atomización trajo. Por eso, se percibe que un ente territorial superior al local fragmentado, surgido de la agregación de ellos, podría solventar algunos de los problemas existentes. De ahí que, en toda Europa, se perciba un proceso de reducción del número de municipios. En Inglaterra, de 2.000 se pasa a 500; en Francia se promueve la mancomunidad de sus 38.000 municipios; en Alemania, de 24.000 a 3.500; en Austria, de 4.000 a 2.300; en Suecia de 2.500 a 270. Lo mismo ocurre en Bélgica, Holanda, Suiza, Dinamarca, entre otros.

Paralelamente a este proceso de reducción de municipios, también se produce un movimiento inverso de división de los municipios gran-

des. Allí los ejemplos alocacionadores de Bolonia, Berlín, Londres, París y Rotterdam, entre otros, que, en la práctica, operan de manera descentralizada y tienen una organización tipo ciudad-estado.

Las identidades más importantes y significativas se construyen en niveles territoriales medios. En España, por razones históricas y culturales, las comunidades tienen unidad, incluso, de idioma; en Italia, serán las formas de desarrollo que crean ámbitos sociales regionales; en Alemania, la determinación de la organización política reconoce una división histórica de hechos; en Bélgica es relativamente parecido a la propuesta española. No se puede dejar de desconocer la importancia que tiene el nivel intermedio en la posibilidad de estructurar al Estado "nacional o multinacional". Es en este contexto que se puede definir, con mayor claridad, la llamada unidad nacional, porque, a partir de ella, se puede diseñar la "unidad en la diversidad".

Este proceso de descentralización, sustentado en el nivel intermedio, ha traído, justo es señalarlo, algunos problemas. Entre ellos, no se puede desconocer que la creación de nuevos organismos, sin que desaparezcan otros, ha incrementado los niveles, los órganos y las superposiciones de competencias, así como también los costos de la administración pública. La gran enseñanza que queda de estos problemas es la necesidad de reorganizar el conjunto del Estado y que, cuando se ataca un problema, por más importante y urgente que sea, si se hace desde una perspectiva unilateral, genera más conflictos que soluciones.

#### 4.3. El Nivel supranacional

Hay que resaltar que, en la década del noventa, en Europa se consolida un movimiento supranacional, que lleva a la conformación de la



Unión Europea, basado en un "esquema descentralizado de subordinación automática". En este caso, el nivel intermedio se define por los estados nacionales, a través de una coparticipación concurrente de las potestades normativas.

Este hecho, añade un nuevo nivel en la organización territorial y redefine la función de intermediación en el Estado nacional, con lo cual se introduce el contenido supranacional en la descentralización. Por esta vía la descentralización deja de ser un tema subnacional y pasa a convertirse en supranacional, porque redefine las relaciones local/nacional, nacional/global y, además, local/global.

La globalización pone a ciertos países en condiciones de localidad o de locales. Allí se aquilata el rol del Estado nacional en una doble dimensión: como poder local y como nivel intermedio, que permite que lo subnacional no quede al margen del proceso general y que lo nacional puede ser un mecanismo de integración general a la globalización. Por eso, la necesidad de reivindicar el fortalecimiento del Estado Nacional, como la única instancia que permite articular los efectos diferenciadores que el proceso de globalización tiene, al operar como filtro para que sus impactos no sean más regresivos y excluyentes de lo que ya son. Es decir, que la redefinición de la relación local-nacional pasa, no por el debilitamiento de uno de los polos (el nacional), sino por el fortalecimiento de los dos polos (local y nacional), en tanto son dos caras de la misma moneda.

Por otro lado y en un ámbito superior a la relación anterior, también se percibe un cambio en la relación global-local. Mientras la globalización requiere de lugares estratégicos explícitos para poder expandirse —es decir, de localización—,

lo local, para sobrevivir, debe tener la posibilidad de internacionalizarse, por medio de la generación de las condiciones de competitividad que le posicionen en el concierto mundial de manera favorable. En otras palabras, se requiere de la formulación de un sistema global-local, en que la relación antedicha deja de ser antagonica, pasando a ser, más bien, complementaria.

De este pequeño recorrido se pueden extraer algunas conclusiones: 1ª Los peligros de no tener a tiempo la bomba de la confrontación regional, pueden llevar a la disyuntiva de la integración (Suiza) o de la ruptura (Yugoslavia). 2ª. La concepción dinámica que tienen los Estados Europeos permite entenderlos como procesos inacabados. 3ª. El peso que se le asigna al nivel intermedio de gobierno es fundamental a la hora de definir un modelo de estado. 4ª. Que no hay modelo de descentralización por- que cada país tiene que encontrar su propia vía. 5ª. Que la descentralización dejó de ser un tema local e incluso subnacional, para convertirse en una problemática supranacional.

## 5. LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

### 5.1. Las etapas del proceso general.

El resurgimiento de la descentralización en América Latina tiene lugar a fines de la década del setenta y principios del ochenta, en el contexto de la redemocratización que se vive en la región y se la reivindica bajo dos vías predominantes:

- De las demandas de las regiones emergentes y ricas, que tienden a integrarse a mercados regionales supranacionales, como el Cono Sur (Santa Cruz), México (Tratado de Libre Comercio) y la cuenca del Pacífico (Guayaquil) o son enclaves económicos con diná-

micas propias (Mérida con el petróleo y Medellín con la industria). En este caso, la capital y el Estado nacional representan un freno para las elites económicas locales, por lo cual reivindican, como autonomía, la reducción del tamaño del Estado (privatización), el libre comercio (apertura) y la relocalización de ciertas funciones de la capitalidad.

- De la ausencia o déficit de Estado en las localidades y regiones más deprimidas y apartadas de la capital, que ve cómo los municipios se convierten en la única referencia de poder estatal para los ciudadanos y en la única instancia, donde representarse para canalizar sus demandas hacia los niveles centrales. Los pueblos y nacionalidades indígenas reclaman autonomía en Bolivia y Ecuador, así como en Chiapas en México.

El proceso ha transcurrido por las siguientes etapas:

**Una primera**, caracterizada como la vía municipal de fortalecimiento de lo local, a partir de la transferencia de recursos, competencias y de la ampliación de su base social de sustentación a través de la participación y la representación. Este proceso desencadena una marcada **polarización** entre lo local y lo central, que produce, al menos, los siguientes efectos nocivos: a) El debilitamiento del contenido, riqueza y visión de lo nacional. b) La pérdida de importancia del nivel intermedio látnese provincial, departamental o regional. La temática regional, tan importante en la década anterior, ha cedido ante el peso de lo municipal.

- c) La desorganización del conjunto de la estructura estatal, con una superposición y multiplicación de entidades estatales y la ausencia de propuestas respecto de la organización y niveles

del Estado. d) La hegemonía del poder municipal en la escena local tiende a homogenizar la cotidianidad y, lo que es más grave, por los efectos heterogéneos que produce la globalización en el territorio, a difundir la autonomía de la pobreza.

En otras palabras, la vía municipalista de fortalecimiento local generó la hegemonía de un tipo de poder local sobre los otros y de éste sobre los intermedios, que tiende aceleradamente a homogenizar la escena local y a cuestionar la visión nacional. En América Latina, los procesos más radicales de municipalización fueron el boliviano y el colombiano; en el primer caso, a través de la creación de múltiples municipios y en el otro, mediante una propuesta institucional general.

La **segunda etapa**, se caracteriza por el énfasis en el nivel intermedio de gobierno, con el fin de remediar el vacío que produjo el excesivo peso en lo municipal. Algunos países se encuentran en un momento de redefinición de estas estructuras provinciales o departamentales, con miras establecer los vínculos de lo local y lo nacional. Así tenemos que, los países federales de Argentina, Brasil, México y Venezuela, se encuentran fortaleciendo el federalismo, sobre la base de sus estados. Los países unitarios, como Bolivia, Chile y Colombia, retoman el tema del gobierno intermedio. Bolivia, sobre la base de un Prefecto delegado por el Presidente y un concejo departamental elegido indirectamente por concejales municipales. En Chile, se diferencia el Gobierno Regional y el Gobierno Provincial delegados. Y en Colombia, se elige Gobernador departamental.

El nivel intermedio de gobierno tiene la cualidad de definir las relaciones entre los distintos órganos subnacionales, construir las nuevas for-



mas de articulación intraestatal, delinear un modelo de estado y potenciar la unidad del Estado nacional. Con la descentralización es necesario pensar en la totalidad de su estructura y no solo en uno u otro de los órganos subnacionales. Creer que la diferencia entre la descentralización, sustentada en la provincia o el municipio, es sólo de grado o de profundidad en el proceso, es equivocado. Se piensa más radical la visión de origen municipal e, incluso, se la justifica por cuanto, al ser más próxima a la sociedad civil, se la considera más democrática, menos corrupta y más eficiente, cosa que no siempre es así.

**Tercera etapa.** caracterizada como de reflujó de la descentralización y donde Perú es la excepción que confirma la regla. En Venezuela, primero la reforma política y luego la crisis generalizada que vive, han puesto el tema en una segunda prioridad. En Colombia, la confrontación militar ha hecho resurgir el presidencialismo. En Ecuador, la crisis económica y su salida sobre la base de la dolarización, sumada a las fracturas étnicas y regionales, cuestionan las autonomías. En Bolivia, el cambio de gobierno y la burocratización del proceso de descentralización evidencian que aún no se trata de una política de Estado.

Perú es la excepción que confirma la regla. Después de la caída de Fujimori, que mantuvo un régimen altamente centralista y de confrontación con las autoridades locales electas, hoy se vive un resurgimiento de la cuestión territorial. Las elecciones de los presidentes regionales y de los alcaldes crean el sujeto político de la descentralización. Las regiones serán, probablemente, la instancia clave de la reforma descentralista del Estado. Pero, para que ello ocurra, los actores (políticos, económicos y sociales) deben moverse entre las demandas coyunturales y las

necesidades de un proyecto consensuado, nacido a partir de tres lógicas distintas: la coordinación interregional, definida por el APRA; el federalismo regional, impulsado desde las regiones independientes (por bloques o aisladas), o la relación directa con las regiones, planteada desde el centro nacional en los siguientes puntos: un nuevo pacto fiscal-presupuestal, la superación de la crisis de representación del sistema político, la recuperación de la capacidad del Estado para definir la agenda pública y el desarrollo territorial, que reduzca las distancias físicas y sociales.

### 5.2. Los regímenes políticos

En América Latina, la forma de organización estatal —unitaria o federal— parece no ser una variable que garantice la descentralización. Si se hace una evaluación rápida de cual de los dos sistemas ha sido más eficiente y democrático en el tratamiento del tema de la descentralización, se puede concluir que se trata de un falso problema.

México, país federal, es quizás uno de los países más centralizados de la región<sup>11</sup>. Y Argentina y Venezuela —países federales— tienen un significativo nivel de descentralización. Colombia, Bolivia y Chile —países unitarios— son ejemplos aleccionadores de descentralización. Brasil, país federal, mantiene y profundiza el proceso de fortalecimiento municipal. Perú, país unitario, que involucionó durante el fujimorato, luego de varios años de experiencias interesantes de descentralización, hoy parece que retoma el proceso.

En cambio, el corte democrático/dictadura si es importante. Que las dictaduras sean centralistas, no significa que las democracias no lo sean, o que no haya las excepciones de rigor. Lo que sí se puede aseverar es que los procesos de redemocratización que vive la región, desde fi-

nes de los años setenta, han arrastrado tras de sí al tema de la descentralización<sup>12</sup>. En definitiva, en todos los países —de una u otra manera— se viene discutiendo con fuerza este asunto, a partir del proceso de retorno al régimen constitucional, lo cual evidencia la generalización del tema en la región y la necesidad de no desvincularlo de la democratización.

### 5.3. Una revisión de los casos

Este proceso se puede percibir, a través de un conjunto de reformas legales que se vienen aplicando en cada país. Los estados de América Latina, que se plantean la descentralización, han producido reformas legales que llegaron al texto constitucional, como forma de dar salida a las propuestas. En las nuevas constituciones de Brasil (1988), Colombia (1991), Chile (1979-91), Ecuador (1979-95-98) y Perú (1979) se contempla el proceso. Sin embargo, no ha sido suficiente, por lo que han requerido de leyes secundarias que ha tratado, entre otros, los siguientes temas:

**1. Uniformismo.** A partir del hecho de que la realidad local es heterogénea y que es factible regularla, mediante un mismo instrumento jurídico, hay que buscar vencer la legislación unitarista, reconociendo la diversidad dentro de la unidad existente —más no la exclusividad— y dejando una amplia flexibilidad de organización. El uniformismo es casi tan perjudicial como el centralismo, por lo que la mayoría de las propuestas consignan el principio de la diversidad de regímenes descentralizados.

En algunos casos se pone énfasis en ciertos órganos estatales: en Brasil, por ejemplo, se delega a los Estados la capacidad de crear municipios y regiones metropolitanas. En Venezuela, se definen nacionalmente las características municipales según criterios de población, desa-

rollo económico y localización geográfica. En Ecuador, se instaure (1992) el Régimen Especial, con la aprobación de la Ley de Distrito Metropolitano para los municipios que superen el millón de habitantes y, a partir de la Reforma Constitucional de 1998, para las zonas que tienen condiciones étnicas, naturales y demográficas particulares. Con ello se logra mayor flexibilidad para potenciar la diversidad.

**2. Intermediación.** En todos los países se empieza a configurar un nivel intermedio de gobierno, para desarrollar la función de intermediación, fortalecer las sociedades regionales, convertirse en ámbito de participación-representación e impedir la fragmentación municipal. En Chile se trabaja con las Intendencias; en Bolivia con Prefectos delegados; en Colombia con Gobernaciones soberanas y en los países federales con los estados. Tanto en Chile, con los gobiernos regionales como núcleo de interrelación entre la descentralización y descentralización, como en Bolivia, con los prefectos departamentales que vinculan la delegación con la representación.

La presencia de múltiples órganos en el nivel intermedio<sup>13</sup> ha sido sustituida por la tendencia hacia la simplificación, sobre la base de la priorización de la entidad autónoma sobre la dependiente: las corporaciones de desarrollo regional resignan su existencia en beneficio de las gobernaciones en Colombia, de las prefecturas en Bolivia y de los estados en Venezuela. En todo caso, se percibe que es inconveniente tener más de tres niveles interrelacionados, aunque no se trata del número, sino de la lógica que tengan cada uno de ellos.

**3. Competencias.** Se observa un aumento de las competencias en el plano local, sea por el incremento de las demandas locales, la solicitud



pulverización de lo nacional, en beneficio de lo local? ¿Cómo asumir estas fracturas y diversidades que atraviesan la región, justo en un momento en que la globalización —antes que disolverlas— puede agudizarlas? Sin una propuesta real de descentralización, este proceso puede potenciar todos los vicios que arrastra y negar todas las virtudes que tiene.

Se debe detener el minifundismo municipal y provincial. Este proceso de fragmentación no debe llevarnos a creer que la democracia territorial proviene del hecho de que a más municipios más democracia<sup>13</sup>. Y tampoco debemos pensar que el municipio no es el único órgano de la descentralización, porque, caso contrario, no sólo se uniformiza sino que también se homogeniza, polariza y atrofia a la sociedad y al estado.

## 6. CONCLUSIONES

### 6.1. Los umbrales de la descentralización: privatización y soberanía

Si partimos de la definición de descentralización, como un proceso que busca generar equilibrio de poderes en el interior del Estado, podemos concluir que la privatización no lleva a la descentralización, sino al descentramiento<sup>14</sup>. Por esta vía se puede llegar al fin de la centralidad (es decir, del poder) estatal; o sea, del Estado mismo. Esta concepción se asienta en el llamado principio de subsidiariedad, que dice que el servicio debe ser prestado por la institución más próxima a la sociedad civil, es decir, por ella misma: la empresa privada.

Así como no se trata de acabar con la centralidad, tampoco la descentralización busca fortalecer las autonomías, al extremo de crear nuevas soberanías, que lleven al nacimiento de nuevos Estados. Con la globalización, el concepto de autonomía se redefine como componente cons-

6. El Territorio. En términos territoriales, Chile definió 13 regiones con Gobiernos Regionales, personalidad jurídica y recursos propios. Tienen un Intendente, designado por el Presidente y Consejos Regionales, elegidos de manera indirecta por los Concejos Municipales. Colombia definió cuatro niveles de gobierno: departamentos, municipios, distritos especiales (Bogotá, Cartagena, Santa Martha) y territorios indígenas, y la posibilidad de constituir regiones y provincias. Los seis niveles tienen autonomía, elección, gestión, administración y recursos autónomos.

En el Perú, la Constitución de 1979 definió el desarrollo descentralizado del Estado a través de sus principios y de la necesidad de regionalizar el país. El territorio se dividió, en 1990, en 11 jurisdicciones regionales, Lima y el Callao, cada una de las cuales tenía una Asamblea Regional, que se constituía con un 40% de representantes elegidos directamente, 30% de Alcaldes Provinciales y 30 de grupos de base. El presidente Fujimori eliminó el proceso y, recién el año pasado, se retomó.

Sin duda, el cambio más importante, en términos territoriales, tiene que ver con la minimización municipal. En la actualidad en América Latina son más de 16.000 municipios. Cuando, a principios de la década, eran 13.000. En el Ecuador se desarrolla con fuerza esta tendencia, sobre todo desde principios de la década del ochenta. Con el proceso de redemocratización que vive el país, se incrementan notablemente: si, 1974, fueron 114, en la actualidad, son 2.149; esto significa que, en los últimos 25 años, nacieron casi tantos municipios como en toda su historia.

Las preguntas que quedan son evidentes. ¿Lo que estamos viviendo es parte del proceso de

sencia ciudadana. También hay nuevos causes institucionales de participación, por ejemplo, por grupos de población (mujeres, negros, discapacitados), por la prestación/producción de servicios, por sectores o ámbitos territoriales (Brasil, Colombia), por los llamados presupuestos participativos (Brasil) o a través de los planes estratégicos (Argentina, Chile). Existen novedosos mecanismos de participación, como los señalados, pero queda la sensación de que la participación indirecta (representación) es una asignatura pendiente.

5. Finanzas. Existe una marcada tendencia hacia el incremento de los recursos en los niveles locales y medios, sobre la base de mejorar la captación de los recursos locales, redefinir los ingresos propios y redistribuir los recursos de manera transparente —mediante Ley—, para resolver las inequidades regionales y municipales. El tema de la autonomía económico-financiera debería profundizarse; pero sin descartar las respectivas relaciones con las políticas macroeconómicas.

Colombia incrementó los ingresos municipales en un punto porcentual por año, respecto de los ingresos corrientes de la nación, hasta llegar, a nivel municipal, el 22%, y el 18%, a nivel departamental. Eso significa que el 40% de los ingresos fiscales estarán descentralizados. Estos recursos se destinarán a Educación, el 30%; a Salud, el 20%; a agua y saneamiento básico, el 20%; a recreación, cultura y deporte, el 5%, y el resto, de libre de inversión. Chile creó el Fondo Común Municipal, que redistribuye el 50% de los ingresos de bienes raíces y de circulación vehicular. En el Ecuador, según la Reforma Constitucional de 1995, se establece que el 15% de los ingresos netos del Estado deben ser transferidos a los organismos seccionales autónomos.

de los gobiernos locales o los traspasos de los órganos centrales, de manera directa en Bolivia o progresiva como en Venezuela (tienen un nivel de coordinación interesante). Este crecimiento de competencias no tiene sentido, si el órgano correspondiente no tiene capacidad de asumirlas; mucho más si en muchos países (Brasil, Ecuador) los municipios pueden hacer lo que crean conveniente, sin estar obligados a realizar nada. El debate del momento es sobre la modalidad y profundidad en la transferencia de competencias y del incremento correspondiente de la capacidad de gestión (recursos, organización, etc.).

La existencia de competencias concurrentes es necesaria, en la medida que permite la territorialidad identitaria, que la población tenga interlocutores y que abra la participación a distintos niveles, impidiendo la pérdida del referente nacional. Se requiere que las competencias exclusivas y concurrentes estén definidas.

4. Democracia Local. Las modalidades de participación y representación política se amplían con la elección popular y directa de las autoridades unipersonales y colectivas en Colombia, Venezuela, Chile, Paraguay, Bolivia. Las ciudades de Buenos Aires (1996) y del Distrito Federal de México (1997), son las últimas ciudades en elegir democráticamente sus autoridades<sup>15</sup>.

Ecuador y Brasil corrieron distinta suerte porque, mientras el primero se estancó en el proceso, el segundo ha ampliado las formas de participación y representación política. Mediante la legislación sobre referéndum (Venezuela), consulta municipal, cabildo abierto, veeduría ciudadana (Colombia), defensoría del pueblo (Paraguay), se busca incrementar la pre-



titutivo del Estado y, por tanto, como una relación de dependencia intraestatal. La autonomía no crea soberanía, porque, si lo hace, construye un nuevo Estado, y la privatización no debe eliminar la centralidad pública porque, si lo hace, destruye al Estado. Es decir, son procesos que se producen al margen del Estado: en un caso, se trata de la formación de un nuevo Estado, por la creación de nuevas soberanías y, en el otro, de pérdida de centralidad de la instancia pública estatal, por el fortalecimiento del mercado.

### 6.2. Balance general: ¿fin o medio?

¿Cuál es el balance general que se puede hacer del proceso? Si nos atenemos a la idea de que la descentralización es un fin, podremos convenir que se ha caminado, significativamente, en tanto a las autoridades, a nivel local, son electas popularmente y, en el nivel intermedio, sólo Bolivia mantiene un prefecto delegado. A ello debe sumarse la existencia de múltiples mecanismos de participación implantados, entre los que se destacan, a nivel nacional, consulta, referéndum y veeduría ciudadana, entre otros, y, a nivel local, cabildo abierto, presupuesto participativo y revocatoria del mandato, entre otros.

Existe en la actualidad mayor cantidad de recursos, que se administra descentralizadamente. En Colombia los municipios invierten el 22% del presupuesto nacional; en Bolivia y Venezuela, el 20% y, en Ecuador, el 15%. También, en estos últimos 15 años, se ha producido un proceso importante de transferencia de competencias en los cinco países de la región, que puede llevar a afirmar que, en la actualidad, los gobiernos locales pueden hacer todo lo que quieren, sin estar obligados a realizar nada.

Si la descentralización es un medio y no un fin, la medición de la bondad del proceso no debería dirigirse hacia la determinación del nú-

mero de competencias transferidas, la cantidad de recursos manejados en los niveles subnacionales o las modalidades de participación existentes. Debería monitorearse, respecto de la mejora de la calidad de vida de la población y de la disminución de la polarización social y económica. Esto significa que el proceso de descentralización no termina con la transferencia de competencias y recursos, sino que continúa con ellos.

### 6.3. Si todos estamos de acuerdo ¿por qué no camina más rápido?

¿Por qué la descentralización no camina más rápido y por qué sus efectos son poco sentidos si la región lleva más de 15 años en el proceso? ¿Cuáles son los límites que tiene la descentralización? ¿Cuáles son los adversarios que tiene la descentralización? La descentralización no camina más rápido porque la propia sociedad civil y los partidos políticos están centralizados, que son, en última instancia, los que toman las decisiones del cambio. Todo proceso de descentralización implica transferir competencias del nivel nacional al local y, en este proceso, también se transfiere la parte de la sociedad civil que la sustenta. En otras palabras, la transferencia de una competencia implica una descentralización de los actores que la encarnan, quienes tienen una forma de organización e interrelación centralizadas, que no les conviene la descentralización.

Pero también hay una **resistencia al cambio**, que se presenta como un obstáculo cultural de las personas, los actores sociales y las instituciones para romper con los procesos inerciales en los que están inmersos. La oposición al cambio se expresa cuando, por ejemplo, los profesores denuncian que la descentralización fragmentará sus demandas y, por tanto, su organización o, cuando a nivel local, las autoridades municipales se oponen a la participación ciudadana.

El centralismo se opone a la descentralización porque sus actores principales pierden los privilegios de que gozan y justifica su actitud ante la supuesta incapacidad local para asumir competencias porque la dispersión de recursos no permite el desarrollo o por la dificultad que entraña el control de la corrupción, entre otros. El centralismo existe porque crea, para su reproducción, las bases locales que le permiten fortalecer las relaciones centro-periferia. En ese sentido, la vieja tradición municipalista sirve como mecanismo para perpetuar las élites locales, estructuradas, a su vez, sobre relaciones patronales, gamonales y caciquiles. Sobre estas bases construyeron el poder político y económico los grupos dominantes locales. De ahí que un proceso de descentralización, que redefine las relaciones de poder y diseña una nueva organización estatal, tiene resistencias en estos grupos locales vinculados —para su existencia y reproducción— con el centralismo.

### 6.4. Descentralización horizontal o vertical

En América Latina se debe señalar que hay un progresivo proceso de fortalecimiento del presidencialismo, que conduce a una ruptura de los equilibrios de los poderes dentro de los estados, tanto a nivel horizontal como vertical. Así tenemos que hay un incremento de los poderes de los ejecutivos nacionales, locales y provinciales, en detrimento de los parlamentos nacionales, intermedios o locales, que llevan a un proceso centralista que tiende a romper los equilibrios de poderes; por encima de la perspectiva de la descentralización vertical, donde se han logrado avances importantes.

### 6.5. La autonomía política como condición insuficiente

Todos los países entran a la descentralización de manera diversa, pero todos arrancan con la búsqueda de la *autonomía política*, entendida a

partir de la elección popular de las autoridades. El proceso que se desarrolla, como efecto dominó,<sup>17</sup> se inicia en Perú en 1981, con la elección popular de alcaldes, y sigue en 2002, con los presidentes regionales. Posteriormente, continúa en Colombia, con la elección de los alcaldes (1986) y gobernadores (1992); en Bolivia, con la de alcaldes, en 1987, y Venezuela, tanto de alcaldes como gobernadores, en 1989. Ecuador lo hace tradicionalmente, tanto de sus autoridades locales como de las provinciales<sup>18</sup>.

Sin embargo, el hecho de tener autonomía política no garantiza la descentralización, porque si no tiene competencias (autonomía administrativa) y recursos (autonomía fiscal), difícilmente puede ejercer la autoridad. La autonomía política es una condición necesaria para la descentralización (por ser la base de la autonomía), pero insuficiente. Si ello existe, puede producir dos alternativas:

- Primera: la elección de autoridades locales y/o regionales (autonomía política), sin contar con los medios económicos administrativos y económicos, puede ser contraproducente y regresiva, en tanto puede deslegitimar la autoridad local, la institucionalidad y el propio proceso de descentralización. Descentraliza el conflicto, pero no lo procesa, porque no tiene los medios suficientes (competencias y recursos), con lo cual la representación pierde sentido, las demandas se repriman peligrosamente y se convierte en un arma de doble filo, que termina volviéndose sobre sí misma.

- Segunda: la elección de autoridades locales y regionales (autonomía política) puede convertirse en el factor desencadenante del proceso, en tanto que sirve para construir el actor institucional de la descentralización y



canalizar las demandas locales no mediante la confrontación de los paros cívicos (Venezuela) o la guerra (Colombia). Para que ocurra, deberán reivindicar los campos económicos y de competencias, con lo cual puede ser una base interesante para arancar el proceso descentralizado de lo local (Bolivia) o las regiones (Perú).

### 6.6. La ausencia de Modelo

De la comparación de los casos, se desprende la ausencia de un modelo de descentralización, aunque haya tendencias generales compartidas. Cada país encuentra las soluciones más adecuadas a sus problemas; tan es así que la profundidad y las características de cada proceso se especifican de manera diversa según el país. Así, tenemos procesos que ponen más énfasis en el conjunto del marco institucional (Colombia),

en la parte económico-financiera (Chile) o en la participación (Bolivia). Brasil tiene un ritmo lento, pero sostenido. El Salvador piensa en un esquema de recentralización territorial para descentralizar. El Ecuador camina lentamente y con muchos tropiezos, al subordinar la propuesta a un esquema legal, técnicamente mal diseñado, que no tiene un actor social claro.

### 6.7. Epílogo

La descentralización debe ser concebida como una propuesta de confianza nacional, que atraviesa todo el territorio y requiere de amplios consensos para su realización. El tema de la descentralización no corresponde al orden local sino al nacional, lo cual no se percibe ni desde los municipios ni tampoco desde el Gobierno Central.

## NOTAS

- 1 En América Latina no ha existido una correspondencia entre los dos tipos de descentralización porque, por un lado, lo que tenemos es un proceso de fortalecimiento del presidencialismo que conduce a la recentralización y por otro a la transigencia de poderes (recursos y competencias) hacia los niveles subnacionales. En ese juego, ha primado la recentralización.
- 2 "Colombia había entrado temprano en la que sería una ola global de procesos de descentralización, en la cual se hallan inmersos en la actualidad la mayoría de los países en desarrollo". (Horrero, Clemente, *et al.*, 1997).
- 3 "Es un hecho conocido la tendencia hacia la descentralización que se ha experimentado en Europa con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, posiblemente bajo un inicio de la influencia de la cultura política de los Estados Unidos. Siendo en aquel momento el país triunfador, contaba con un modelo interno de descentralización política, con lo cual rompe uno de los tabiques europeos ligados a la cultura de la construcción de estados, según el cual, cuatro más unitario y centralizado, más poderoso sería el Estado." (Ortega, 1988, 29)
- 4 "La estructura de la Unión Europea se basa sobre un modelo descentralizado, donde se resalta la importancia del segundo nivel, que en este caso son los estados europeos, en la gestión de todos los asuntos de ejecución de las decisiones comunitarias y en una casi total

10 Basta señalar como ejemplo, lo que sucede en la zona sur del país, en Chiapas, o el esquema altamente presidencialista que lo caracteriza, "incluso, a la hora de la sucesión presidencial o de su relación con los Estados o el Parlamento.

- 11 Lo mismo ocurre en los tres países mediterráneos europeos: Portugal, Grecia y España. "En los tres casos las nuevas Constituciones (1975 en Grecia, 1976 en Portugal, 1978 en España) incluyen entre sus objetivos básicos la descentralización del estado." (Borja, 1987)
- 12 Colombia tiene regiones, departamentos y provincias. Chile y Ecuador regiones y provincias.
- 13 Este hecho representa la culminación del ciclo de ampliación de la representación en América Latina, que se inició con la elección popular de alcaldes en Colombia (1996) y el comienzo de la participación (Carrión, 1997).
- 14 El proceso de descentralización europeo se sustentó, entre otras variables y a diferencia de América Latina, en la reducción del número de municipios. Como conclusión de esta comparación, se puede afirmar que el

## BIBLIOGRAFÍA

- Adriániz, Alberto. **Regiones 95 o No?**, Ed. Grupo Propuesta, Lima, 1995.
- Aghion, Gabriel y Gerald Krause. **Descentralización fiscal en América Latina**. Ed. CEPAL-GTZ, Santiago, 1996.
- Barríos, Franz. **El Estado Interterritorial, una nueva descentralización para Bolivia**. Ed. Plural, La Paz, 2002.
- Boisier, Sergio. "Centralización y descentralización en América Latina a Medios de los 90's", en: **Revista SIAP**, No. 114, Cuenca, 1997.
- Borja, Jordi. **Descentralización y participación Ciudadana**. Ed. IEAL, Madrid, 1987.
- Borja, Jordi y Manuel Castells. **Local y Global**, Ed. Taurus, Madrid, 1998.
- Carrión, Fernando. **Gobiernos locales y descentralización**. Ed. FEGS, Caracas, 1996.
- "Gobiernos locales y nuevos liderazgos en América Latina" en: **Revista Iconos** 3, Ed. FLACSO, Quito, 1997.
- "La constitución de un Estado descentralizado", en: **Descentralización territorial y su impacto en la gestión local**, Ed. ESAE, Cali, 1998.
- Carrión, Fernando y Joerg Haas. **¿Descentralizar en América Latina?** Ed. FUGU-GTZ, Quito, 1995.
- Calderón, Fernando y Jordi Borja. **Descentralización y democracia, Gobiernos Locales en América Latina**. Ed. CLACSO SU, Santiago, 1989.
- Castells, Manuel y Borja, Jordi. **Local y Global**. Ed. TAURUS, Madrid, 1998.
- Covaggio, José Luis. **La descentralización, un día después**. Buenos Aires, 1997.
- Fernández, Gustavo. **Privatización y descentralización**. Ed. ELDIS, La Paz, 1997.
- Floreto, Clemente, et. al. **Descentralización y participación ciudadana**. Ed. Tercer Mundo, Bogotá, 1977.
- Frank, Jonae. "Descentralización y relaciones intergubernamentales: experiencias europeas y lecciones para Ecuador". En: **Revista Iconos**, Ed. FLACSO, Quito, 1999.
- Franky, Pablo. **2000 descentralización inédita**. Ed. OEA-U. Javeriana, Bogotá.
- Mañiz, Francisco (comp): **Descentralización**. Ed. TRAMASOCIAL, Quito, 1999.
- Ojeda, Lautaro. **Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en Ecuador**. Ed. ABYA-AYALA, Quito, 1998.
- Ortega, Luis. "Descentralización autonómica", en: **Leviatán** No. 74, Madrid, 1998.
- Peterson, Stephen. 1994. "Experiencias comparadas en el diseño de la descentralización", en **Regionalización, descentralización y Desarrollo Regional**. Ed. RHODO-CEAL, Santiago.
- Rivera, Roy. **Descentralización y gestión local en América Latina**. Ed. FLACSO, San José, 1996.
- Rodríguez, Alfredo. "La descentralización en América Latina", **Revista FORO**, Ed. FORO, Bogotá.
- Sassen, Saskia. **La ciudad global**. Ed. EUDERBA, Buenos Aires.



# Centroamérica: entre el discurso de la modernización institucional y las resistencias del centralismo

ROY RIVERA  
*Profesor e Investigador de FLACSO-Costa Rica*

En los últimos años, el tema de la reestructuración del Estado y la modificación de las modalidades de gestión de la política pública se han constituido en punto central de las agendas gubernamentales centroamericanas y en una preocupación ciudadana. Dentro del campo de las transformaciones impulsadas se encuentra la reforma del Estado, la creación de formas institucionales públicas (no estatales o paraestatales), la reconfiguración de los cuerpos constitucionales, la descentralización y, en sentido amplio, la formulación de la política local. Tales modificaciones hacen suponer una "reestructuración" de la sociedad que trasluce mutaciones significativas.

Estas transformaciones tienen como antecedente una situación en la que el déficit de legitimidad y la precarización de la integración social han sido los rasgos predominantes. Es necesario reconocer que la Región ha padecido históricamente graves problemas de tipo económico, que han favorecido procesos de hiperconcentración de la riqueza y de masificación de la pobreza y ello a pesar de la tendencia, en prácticamente todo el continente, de generar políticas de creación de sectores medios. La economía, por su propia dinámica, siempre estuvo muy lejos de generar procesos "naturales" de integración social. Por otra parte, los Estados desarrollaron políticas que, en lugar de in-

temperar contrarrestar los efectos de economías muy limitadas, con el fin de disminuir el déficit de integración, reforzaron sus aparatos militares, procurando alcanzar la cohesión social por la vía de la fuerza y no por medio de políticas de integración.

Todas las propuestas de reestructuración, que se han venido planteando en Centroamérica, han sido presentadas como parte de los proyectos de modernización de los distintos países y se plantean mejorar los niveles de gobernabilidad e integración social. Medidas de reestructuración institucional del Estado, tales como la compactación, la redefinición del área de política social, la descentralización y el fortalecimiento municipal, han venido formando parte de las "agendas" gubernamentales nacionales de Centroamérica. Descentralización y participación constituyen, dentro de esta visión de constitución del nuevo Estado "moderno", los pilares que permitirán dinamizar las instituciones públicas y optimizar los recursos y medios de la gestión de "lo público".

Con las nuevas condiciones políticas que presenta la Región, después de los procesos de pacificación y del (re)establecimiento de democracias electorales, se observa que las sociedades centroamericanas procuran estructurarse formalmente a semejanza de los modelos político-

institucionales de las denominadas democracias industriales, pero con el inconveniente de arrastrar, en general, una historia de autoritarismo y exclusión social, que no tornan fácil el tránsito a nuevas formas y prácticas. Esto hace que las dinámicas sociopolíticas de la mayoría de los países se muevan entre los intentos de (auto)construcción de Estados "modernos" y las resistencias de sectores políticos y, también, de la sociedad civil a las transformaciones propuestas, apoyándose en comportamientos de corte caudillesco, oligárquico, clientelista, etc. En consecuencia, asistimos a la conformación de un conjunto de naciones híbridizadas, desde el punto de vista de sus modelos de gestión y de las culturas políticas, que enmarcan la relación entre los gobiernos y los gobernados. Esto nos obliga a pensar las realidades de tales contextos nacionales, a partir de sus afanes de modernización, alrededor de la idea de la modernización, lo cual supone, con frecuencia, hacer referencia a procesos inacabados, truncados, "torcidos", desuñados, "desconectados", designificados/resignificados.

Si bien existen distintas visiones y proyectos de la modernización, habría que aceptar que, para los países y localidades de los países centroamericanos, éstos constituyen el marco general en el cual se plantea la política pública. El discurso de la modernización constituye el texto que le da sustancia a las grandes transformaciones que, en el plano económico y político-institucional, se han venido promoviendo e impulsando en toda la Región.

## TEXTOS Y CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La mayoría de las evaluaciones que realizan los políticos y ciudadanos, en general, respecto de la situación del Estado, parte de reconocer la hipotrofia institucional, la centralización del

poder y la baja o nula participación de la sociedad en la gestión pública. Esto ha llevado a que se empiece a hablar, cada vez con mayor frecuencia, del tema de la descentralización, lo mismo que de la reforma municipal. Todo este entusiasmo, que muestran algunos técnicos, políticos y ciudadanos, no ha sido acompañado suficientemente, desde un punto de vista lógico, evidenciándose serias carencias, no sólo en el plano de la conceptualización de la problemática, sino también, en el plano de las acciones operativas.

Una de las posibles explicaciones de las dificultades que enfrenta la idea de la descentralización, radica en la ausencia de un discurso de la descentralización socializante y socializado. Es decir, un planteamiento que sensibilice también a la sociedad, respecto de la importancia de la reconfiguración de los referentes espaciales del Aparato institucional del Estado y sea apropiado por las sociedades nacionales y locales. Aquí se patentiza, por un lado, la necesidad de fortalecer los espacios públicos institucionalizados y autónomos, de manera tal que se puedan potenciar foros sistemáticos de discusión sobre los asuntos de interés general, y, por otro, de colocar el tema de la descentralización en la agenda ciudadana nacional y local.

Al no existir, en la mayoría de los países, un sistema bien estructurado de actores intermedios de la descentralización, encontramos un conjunto desacomodado de iniciativas, que no llegan a alcanzar una visión integral ni tampoco niveles adecuados de consenso. Los actores mejor posicionados concurren a la arena política con discursos de la descentralización, que poseen intencionalidades diversas y que se apoyan en visiones diferentes, lo cual, no pocas veces, impide salidas concertadas. Por su parte, el grueso de las colectividades locales, incluyendo,



en algunos casos, a sus mismos políticos y líderes comunales, se encuentra alejado de las discusiones y su "visión" de la problemática no tiene, normalmente, posibilidades de ser incorporada a la "agenda" política nacional.

La descentralización y el fortalecimiento municipal han venido formando parte de las "agendas" gubernamentales nacionales de Centroamérica. Ambos son parte de los compromisos adquiridos por los presidentes en diferentes ocasiones. En la estrategia regional, denominada "Alianza para el desarrollo sostenible", en la cual se definen acciones y políticas, queda claramente definida tal intención (Rosales, 1998: 5 y 6). Esta estrategia y el "Tratado de integración social para Centroamérica" delinean un modelo de modernización de los Estados de la Región, en el que se resalta el papel protagónico que debe jugar el municipio. Esta voluntad de apoyo al proceso de descentralización, se ratificó en la Declaración de Tegucigalpa sobre la Paz y Desarrollo en Centroamérica en 1994, en la cual los presidentes se comprometen a definir un plan de acción para perfeccionar y profundizar los procesos de descentralización (*Ibid.*: 6). Descentralización y participación constituyen, dentro de esta visión de constitución del nuevo Estado "moderno", los pilares que permitirán dinamizar las instituciones públicas y optimizar los "recursos" y "medios". Esto guarda relación con la idea de una "modernización sin fin", la cual es, a veces, utilizada para justificar la situación de crisis y presentar las bondades del mañana. Al respecto, es importante hacer notar que todas las propuestas de descentralización y, en sentido extenso, de reforma del Estado que se han planteado en Centroamérica, fueron acompañadas por un discurso modernizador. La consigna ha sido modernizar el Estado para organizar la producción, para lograr la integración social y para normalizar el sistema

cionales de gobierno no tuvieron, durante largo tiempo, injerencia real en los asuntos públicos locales y menos en los nacionales. La gestión local tuvo una innegable matriz central-nacional y las municipalidades no tuvieron, en general, ningún protagonismo. Esta circunstancia ha favorecido, por un lado, un proceso de hiperconcentración de los recursos de gestión de "lo público" en las capitales y, por el otro, el predominio de una municipalidad frágil en lo político e imponente en lo económico. De esa manera quedaron sentadas las bases para que las municipalidades se subordinaran a los intereses de los distintos actores e instituciones del Poder Central. La instrumentación de la municipalidad se ha dado por propósitos diversos, que van desde los político-electorales hasta los político-militares.

En los últimos años se ha promovido una serie de medidas en distintos países de la Región, con la intención de modificar el aparato institucional del Estado y rediseñar la forma predominante de relación Estado-territorio y Estado-sociedad local. Todo ello formando parte de las nuevas condiciones que han creado, por un lado el juego geopolítico y las propuestas de pacificación, así como el interés de los organismos financieros internacionales de favorecer procesos de reestructuración-refuncionalización del Estado y, por otro, la imposición de una suerte de "ideología" de la descentralización, que ha cubierto prácticamente a toda América Latina.

Si realizamos un somero balance de lo alcanzado hasta el momento en cada uno de los países de la Región, encontramos lo siguiente:

Guatemala es el país de América Central que ha promovido, a nuestro juicio, los cambios más significativos en cuanto a la descentraliza-

ción y gestión estatal de "lo local", lo cual ha representado toda una reformulación del aparato institucional del Estado y de la política local. Un cambio fundamental en la dinámica político-institucional guatemalteca fue la reforma fiscal, que se aprueba en el Gobierno de Vinicio Cerezo (1986), mediante la cual se transfirió a las municipalidades un 8% del presupuesto ordinario que, años más tarde, se convierte en un 10%. ¿Esta medida es acompañada por la autorización a las municipalidades a cobrar impuestos y tasas municipales. Esto no sólo dota de recursos a los municipios, sino que se enmarca dentro de un proceso de "descentralización" (regionalización) más amplio. Esta transferencia hace suponer un cambio en la relación entre el Estado y las localidades, ya que, después de más de 150 años, las municipalidades reciben recursos, que les permiten desempeñar un papel distinto en la gestión pública. El sistema municipal guatemalteco es el más altamente subsidiado de Centroamérica, con transferencias que alcanzan más del 60% de sus ingresos, lo cual, sin embargo, no significa que los ingresos municipales dan posibilidad de cubrir, con suficiencia, las necesidades de los gobiernos locales ni que se haya trastocado el modelo centralista de funcionamiento municipal. Aun así, es posible pensar que estas modificaciones pueden ocasionar cambios en la gestión local.

En el 2002 se aprueba la Ley General de Descentralización, la cual proporciona el marco jurídico y conceptual, que orienta las políticas de reestructuración político-institucional. Se parte de que, con la Constitución, se han creado las bases para que se lleve a cabo una administración descentralizada en Regiones, atendiendo a criterios económicos, sociales y culturales. Por lo demás, es de esperar que el reconocimiento de Guatemala, como nación multiétnica, pluricultural y multilingüe provo-



que variaciones en las localidades, toda vez que la población es mayoritariamente indígena.

En El Salvador se configuró una estructura estatal-institucional caracterizada, como en el resto de países de la Región, por un excesivo centralismo. Es cetero que el país quedó totalmente afectado por la guerra y sumido en una situación de pobreza absoluta y de ahí que los distintos esfuerzos de los actores políticos y de la cooperación hayan estado orientados a la definición de estrategias, para combatir la pobreza y para obtener la integración social, mediante la construcción de una sociedad civil pacificada. A inicios de los 80 se promovió una estrategia de regionalización, como una fórmula para corregir algunos de los efectos que provocaba el centralismo del modelo de gestión pública y la dislocación del binomio territorio-gobierno.

En los noventa se propuso una estrategia de desarrollo social, que tenía como ejes los programas de compensación, para atender las necesidades de la población más pauperizada y la ampliación de la cobertura y calidad de los servicios, por medio de políticas y proyectos de modernización de los sectores sociales.

La Comisión Nacional de Restauración de Áreas, CONARA, fue una de las plataformas de los programas de compensación, que desarrolló una serie de proyectos por medio de las municipalidades y con la participación de la comunidad. A estos programas de compensación se agrega la creación del Fondo de Inversión Social (FIS), que inició sus operaciones a principios de 1991. Este tenía un doble propósito: reforzar la acción de los programas sociales compensatorios, incorporando la participación de ONGs, y la acción de los programas sectoriales en los municipios con extrema pobreza (Ministerio de Planificación y Coordinación

competitividad del país y, simultáneamente, generar un proceso de reorientación del rol del Estado. Dentro de los ejes de la modernización se incluye la descentralización.

En Honduras, en el año de 1990, arranca una iniciativa de organización y ejecución de un programa preliminar de modernización del Estado, que se concretó posteriormente en el programa 1994-1998 (Deras, 1998: 262). Se planteó la modernización del Estado hondureño como una fórmula para desarrollar la capacidad de gobernabilidad de la sociedad civil y recuperar los vacíos de eficacia que ha acumulado el modelo de Estado estructurado, desde la década del cincuenta. De esa manera, se promueve el Programa de Mejoramiento de la Gestión del Estado, con el apoyo técnico financiero del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Desde esa perspectiva, la reforma del Estado debía permitir la apertura de "cauces firmes, que faciliten la profundización de la democracia y la consolidación de una sociedad más justa, solidaria y productiva, con el fin de asegurar a todos los habitantes el goce de la justicia, la libertad, la cultura y el bienestar económico y social" (Programa Global de modernización del Estado Hondureño). La modernización del Estado fue concebida como un programa estratégico de carácter fundamentalmente político, que se proponía un reordenamiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad. De acuerdo con ese enfoque, el proyecto del programa se basaba en "cuatro grandes líneas maestras": profundización de la democracia y fortalecimiento del Estado de derecho; modernización política; descentralización político-administrativa, y modernización de la administración estatal. El programa procuraba transformar al Poder Ejecutivo (incluyendo a las instituciones descentralizadas), a la Asamblea Legislativa, al Poder Judicial e, inclu-

so, a las municipalidades, por intermedio de la descentralización.

En un segundo momento del Programa de Modernización del Estado, se plantearon varias áreas de transformación, como la reforma del Poder Ejecutivo, del sistema legislativo y del sistema de justicia, la modernización política, medidas para descentralizar y fortalecer las municipalidades, mecanismos para controlar la corrupción y fórmulas para fortalecer el Estado de derecho y la sociedad civil.

Después de todos esos años de propulsar la "modernización institucional", el modelo centralista de organización institucional se ha mantenido vigoroso. En efecto: "La centralización de poderes en el Gobierno Central ha estado alentada, no sólo por actitudes y concepciones políticas, sino también, por una estructura jurídica, que no ha sido oportunamente sometida a revisión y actualización. Se puede afirmar que el único nivel de gobierno activo es la administración central, situación que ha provocado alejar, cada vez más, las decisiones del ámbito departamental y municipal y postergar la efectiva participación de las comunidades en la solución de sus propios problemas" (Comisión Presidencial de Modernización del Estado, 1997: 6).

A finales de la década pasada se preparó el Plan Maestro para la Reconstrucción y la Transformación Nacional (PMRTN); con el propósito de enfrentar el efecto devastador del Huracán Mitch. Se planteó que ese plan se convirtiera en una estrategia de corto plazo y que involucrara a la mayor parte de las municipalidades en la ejecución de los proyectos.

En Nicaragua se creó, como parte de las acciones desarrolladas en el Programa de Reforma

del Desarrollo Económico y Social, 1991: 4).

En 1993, se plantea una estrategia nacional de descentralización, que constituye el intento más articulado por definir una posición, respecto a las modificaciones requeridas para reconfeccionar el Estado centralista, sobre una base político-territorial distinta. Se planteaba "la reorganización de dos niveles de administración y configuraba claramente las funciones de gobierno y las de administración, y se pronunciaba por el traslado de competencias y atribuciones del nivel de administración central a los municipios. La descentralización aparece ligada al fortalecimiento municipal" (Orellana, 1998: 21).

En el Plan de Gobierno de Armando Caldeón Sol (1994-1999), se reconoce que el sector público salvadoreño es centralizado y burocratizado, lo cual se expresa, entre otras cosas, en la concentración de funciones de planificación, administración, toma de decisiones y asignación de recursos, en la prestación directa de servicios, por parte de las instituciones centralizadas, excepto en algunos casos, en que se han delegado a la comunidad organizada, como el caso del Programa EDUCO y algunas obras realizadas por ONGs y municipalidades, a partir de convenios con la Secretaría de Reconstrucción Nacional y el Fondo de Inversión Social (FIS); y la endeble autonomía de la mayoría de los gobiernos municipales, que no cuentan con recursos para atender las necesidades de las poblaciones locales (Plan de Gobierno de la República de El Salvador 1994-1999).

Más recientemente, se planteó la Comisión Presidencial para la Modernización, como una instancia que propone y promueve política y normas generales de modernización, con la finalidad de crear condiciones para mejorar la



y Modernización del Estado en 1994, un Comité coordinado por el Ministerio de la Presidencia y compuesto por todos los Ministros y Vice-ministros. Este comité tenía que hacer las propuestas de reforma y, dentro del comité, se crearon comisiones sectoriales. La comisión sectorial para la descentralización está presidida por el presidente del INIFOM y sus miembros son los Ministros de Educación, Salud, Finanzas, Gobernación, el Director del Instituto Nicaragüense de Aguas y Alcantarillado (INAA) y el Vice-ministro de la presidencia para asuntos de Estado.

En la práctica, tal y como lo ha remarcado Manuel Ortega, se ha venido dando una descentralización de facto, que no obedece a una visión integral ni a una voluntad política nacional. En el mismo sentido, Gustavo Vega ha dicho que en Nicaragua "se desarrolla un traslado de responsabilidades ni siquiera por las vías legales y menos aún en el marco de un diseño de Estado. Sencillamente es una transferencia de hecho de responsabilidades anteriormente estatales, que no viene acompañada de los recursos necesarios, y por las cuales los gobiernos locales muchas veces se ven enfrentados a la urgencia de tener que dar respuestas a problemas y a particularidades que no necesariamente son de su competencia" (Vega, 1999: 60 y 61).

En Costa Rica se ha ido instaurando un modelo estatal-centralista de gestión pública, que ha colocado a las municipalidades y a las colectividades locales en una situación de inercia, respecto al proceso de gestión de "lo público local". En los últimos años de la década de los 80 y principios de los 90, la reestructuración y descentralización institucional del Estado han sido rematadas por los gobiernos, las distintas agrupaciones políticas y los cuadros tecnoburocráticos.

En los últimos años, en Costa Rica se ha empezado a hablar, con mayor frecuencia, del tema de la descentralización. Para ser más precisos, diremos que se ha iniciado un proceso de vulgarización del término y que existen algunas propuestas concretas, que tienen que ver, ciertamente, con la descentralización, pero no existe la complicitad y convergencia necesaria, de parte de los distintos poderes y de la clase gobernante, en general, como para configurar un verdadero proceso de descentralización. Por otra parte, se identifica un conjunto de actores descentralizadores, que están intentando promover la transformación del modelo centralista, pero que no encuentran las condiciones necesarias para que sus propuestas adquieran la audiencia suficiente y puedan ser inscritas exitosamente dentro de la agenda gubernamental y legislativa.

Podríamos decir, en resumen, que no hay proyectos de descentralización que hayan sido hechos públicos y discutidos en el seno de nuestra sociedad. Sin embargo, el planteamiento de una serie de propuestas, que tienen que ver con la reforma política y económica de las municipalidades, podría hacer pensar que la idea de reconfigurar la relación Poder Central-Municipalidades ha empezado a tomar forma.

A pesar del reconocimiento de políticos, técnicos y ciudadanos de la pérdida de funcionalidad y vigencia del modelo centralista, no se ha estructurado una clara oferta de descentralización, ni ha habido una demanda ciudadana de la misma. No se ubican iniciativas provenientes de las sociedades locales, que reclamen con vigor el fortalecimiento de los órganos locales de gobierno y de los mecanismos de participación ciudadana. La sociedad local, a pesar del aumento progresivo de la alusión al tema de la

descentralización, no termina de asimilar el discurso de la descentralización, aunque sí es evidente que el término se ha vulgarizado.

Vemos seguidamente el tipo de transformaciones que se han venido promoviendo:

En el campo de la reforma política, lo más destacado es la promulgación del Código Municipal (Ley No. 7794), el cual permite algunas modificaciones en el sistema político y en el aparato institucional, que hacen pensar en una reconfiguración de los sistemas de actores locales. Con este nuevo cuerpo jurídico y normativo, se procura dotar de mayor autonomía a los gobiernos locales. En lo político, las novedades que aporta el Código son la figura del alcalde y su nombramiento por parte de la comunidad en elecciones directas. El Código Municipal determina que se elija popularmente un Alcalde, el cual estará obligado a presentarse ante la comunidad con programas de gobierno concretos, solicitar su apoyo y rendir cuentas de su labor

En el plan financiero se aprecia una tendencia a favorecer los planteamientos que llevan a aumentar las potencialidades de las municipalidades. Por ejemplo, se aprueba el traslado del cobro y la administración del impuesto de los bienes inmuebles y la Ley que permite que la distribución de las partidas específicas se asignen, sin la participación del diputado. Además, el traslado de un 10 % del Presupuesto Nacional a las municipalidades fue finalmente aprobado, después de varios años en que se intentó lograr su aprobación. No obstante, en el 2001 el Gobierno consideró que no era responsable, en términos fiscales, para "operar un traslado libre del 10% del presupuesto nacional hacia las municipalidades. Estaba de acuerdo con la reforma, pero no con ese tipo de traslado, sino con uno que implicara, al mismo tiempo, transferencia

de recursos y de competencias, de modo que no diera lugar a un agujero mayor dentro de las delicadas finanzas públicas. Al final, la reforma se dio bajo este esquema, lo que molestó a algunos alcaldes y autoridades locales que abrigaban otro tipo de expectativa" (IFAM, 9).

Esta reforma crea las bases para que se lleve a cabo la reorganización institucional del Estado, mediante un proyecto de Ley, que busca transferir competencias a las municipalidades. Este proyecto propone que las municipalidades asuman responsabilidades, en áreas como la educación, la cultura, la vivienda, la salud, el transporte público local, el apoyo a la pequeña y mediana empresa, en los proyectos de economía social y comunitaria, en la protección del consumidor y en la conservación del patrimonio natural, mediante una estructura "descentralizadora", como ellos mismos lo mencionan.

Finalmente, se crea El Foro para el Desarrollo Local y la Participación Ciudadana. Esta instancia tiene como objetivo analizar y promover en la Asamblea Legislativa las reformas legales y constitucionales necesarias para visibilizar y fortalecer el ámbito local. Está constituido por la Presidencia de la Asamblea Legislativa, la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal (CONADECO), el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) y la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL).

Una primera tarea, que se plantearon realizar los impulsores de esta iniciativa, fue establecer un orden de prelación de los proyectos y una categorización de los mismos, de modo tal que puedan ser considerados en su especificidad. De esa manera se plantearon las siguientes prioridades: Se crearon tres grupos de proyectos: formas electorales, descentralización y Código



municipal y participación ciudadana y desarrollo.

En Panamá el modelo centralista de Estado, que ha prevalecido durante varias décadas, es puesto en cuestión por distintos actores sociales y se reclama, desde distintos lugares, su "modernización" y su rediseño territorial. Se reconoce el hipodesarrollo de los órganos locales de gobierno y se promueve su transformación, a partir de una reestructuración institucional que, si bien, como en el resto de los países, privilegió la "modernización" económica, incluye la dimensión político-institucional. No obstante, la colocación en la agenda política nacional del tema de la descentralización ha sido dificultosa y, durante mucho tiempo, no se tematizó institucionalmente; la sociedad civil tampoco la incluyó dentro de sus preocupaciones. En efecto, el debate sobre la descentralización y la autonomía municipal no estuvo presente, como tema importante, en la agenda nacional de la sociedad civil y la sociedad política.

En 1994, se propone el Plan de Políticas Públicas, denominado Desarrollo Social con Eficiencia Económica, con el objetivo de buscar la modernización del sistema productivo. En ese programa se incluyó el proyecto Municipio Siglo XXI, el cual se proponía descender las políticas públicas de "desarrollo integral" a las comunidades, articulando en las actividades al gobierno y a la sociedad civil. Este programa promovió la descentralización y enfatizó en la participación democrática y representativa de la comunidad.

Una medida, orientada a favorecer la descentralización y el fortalecimiento municipal, fue la creación, en 1996, de una Comisión Revisora, para examinar y recomendar modificaciones a la legislación de los regímenes provincial, mu-

ción del rol político-institucional de la municipalidad y en la creación de nuevos escenarios sociopolíticos en el nivel local, que podrían dar protagonismo a nuevos actores sociales. Persiste, sin embargo, la dependencia financiera del Poder Central. Las transferencias del Ejecutivo a las municipalidades refuerzan las actitudes centralistas, puesto que los alcaldes tienen que supeditarse a los criterios y decisiones de los funcionarios del Poder Central para poder obtener los fondos. En otras palabras, el centralismo continúa imponiéndose, con mucha fuerza, aún en los países que han sido objeto de transformaciones significativas.

Es indiscutible que, exceptuando a las municipalidades de las capitales y de algunas pocas ciudades importantes, lo que encontramos en Centroamérica son cuasi-administraciones locales. A pesar de los avances legislativos y constitucionales, las municipalidades no alcanzan a perfilar verdaderos gobiernos locales y, mucho menos, a generar actitudes de credibilidad en las colectividades de los microterritorios. Y esto es así porque, en general, continúa prevaleciendo, si bien con amplios y múltiples intersticios, una cultura política que lleva a los gobernantes y ciudadanos a entender la gestión pública como un asunto de unos pocos, localizados en un espacio reducido, el de las instituciones centralizadas del Estado. En consecuencia, la vida política local, con pocas excepciones, es muy precaria y los habitantes de las localidades no logran todavía generar procesos de apropiación y control de los "medios" de gobierno. No hay espacios públicos locales definidos, en donde se venilen los asuntos de interés de la ciudadanía de los microterritorios y se (pre)definan los puntos importantes de la "agenda local".

Notamos avances diferenciados, en cuanto a la relación entre los "instrumentos" o "medios" de

gobierno y los referentes espaciales. Hay cambios que se orientan a favorecer la reforma política y otros que han propiciado reformas fiscales, que han mejorado las finanzas municipales o han planteado la reorganización institucional.

Desde la perspectiva de las políticas públicas, la descentralización ha venido a constituirse en la necesaria envoltura textual de un conjunto de propuestas y acciones que se pretenden diferentes e innovadoras, pero que, en la práctica, con mucha frecuencia, no son más que nuevas formas del viejo esquema centralista de gestión local. En ese sentido, la reterritorialización de la política pública es vista como una estrategia de "modernización" de la gestión pública que, sin embargo, no necesariamente mejora los indicadores de democracia local.

Las políticas de combate a la pobreza han constituido otro de los catalizadores de la tematización de "lo local". En algunos países, con más claridad que en otros, se ha partido de incorporar a las municipalidades en las estrategias de diagnóstico de situaciones y de puesta en acción de planes concretos.

Como instrumento de estas políticas, se ha utilizado los fondos de inversión, los cuales han ido más allá del tiempo que se había imaginado que debían funcionar, convirtiéndose en instancias permanentes que asumen con protagonismo el tratamiento de las demandas sociales. En efecto, la inversión social, se ejecuta en gran proporción por medio de los Fondos de Inversión Social (FIS, FONAPAZ en Guatemala, FIS en El Salvador, FHS en Honduras, FISE FASO en Nicaragua y FES en Panamá. Sin embargo, estos fondos que existen en los distintos países de la Región han funcionado, en general, de manera descoordinada y han tendido a duplicar esfuerzos.



Por otra parte, los resultados de las elecciones municipales, en los distintos países, no dejan ver otra cosa que la reproducción de las mismas viejas y viciadas prácticas de manejo político-electoral de los partidos nacionales y la falta de credibilidad de los ciudadanos en las mismas y en la institución municipal. Es, por tanto, muy válido plantearse si la descentralización, en ese contexto, constituye un verdadero cambio de rumbo político-institucional o si, por el contrario, representa un nuevo discurso para legitimar viejas prácticas:

Finalmente habría que decir que uno de los primeros pasos que habría que dar, con el fin de convertir este tema en un "asunto público" y, en

consecuencia, debatible, en sentido extenso —o, en otros términos, que se apoye en una visión de comunidad amplia, como diría Offe— es descentralizar, por un lado, la producción del discurso de la descentralización y, por el otro, la discusión. Este tema, que atraviesa un sinnúmero de asuntos de primer orden en la vida de las sociedades centroamericanas, no puede ser manejado como un asunto de unos pocos iniciados, ni confinarse a los claustros institucionales o académicos. Al contrario, se hace necesario un foro "sistemático", que involucre a variedad de audiencias, que puedan, primero, hacerlo "asunto público", para luego politizarlo y, posteriormente, buscar puntos de consenso. No parecería haber otra salida para las colectividades locales. •

#### NOTAS

- 1 En el impulso de este proceso de reconfiguración institucional del Estado, sin duda alguna, los organismos internacionales juegan un papel determinante. Estos han venido desplegando estrategias tendientes a reconfeccionar la institucionalidad, a partir de la aplicación de medidas de eutanasia al modelo tradicional de Estado, mediante el recorte del financiamiento y la demanda de medidas de desburocratización, todo ello incluido en un paquete de reforma del Estado, que incluye como aspectos centrales la vigorización de la municipalidad y la reanimación de "lo local"; al mismo tiempo, se promueve el fortalecimiento de una institucionalidad paralela a la tradicional y la consolidación de órganos privados que desarrollan actividades tradicionalmente realizadas por el Estado.
- 2 En la Constitución de 1986 se estableció el traspaso del 8% del presupuesto del Estado y con las reformas de 1994 se incrementó al 10%. De esos recursos un 90% se establece que deben aplicarse a gastos de inversión y sólo el 10% restante se puede destinar a gasto corriente.
- 3 El FIS en El Salvador fue creado por Decreto Legislativo No. 610 del 16 de noviembre de 1990 y fue definido

como una entidad descentralizada con "autonomía en la administración de su patrimonio y en el ejercicio de sus funciones y con personalidad jurídica propia". Inicialmente se le definió un período de existencia de 4 años pensando en la transitoriedad que significaba enfrentar los efectos del ajuste, luego se amplió por decreto en el 93 por tres años más (Ramírez, 1996: 14).

4 De acuerdo con las consideraciones de la Comisión Presidencial de Modernización del Estado "los esfuerzos que se iniciaron al final de 1989 y las iniciativas que permitieron concretar el impulso de un programa de modernización estatal (1990), partieron de un hecho fundamental: el Estado de Honduras no presentaba ninguna base institucional capaz de desarrollar políticas y medidas de modernización de la gestión del Estado" (Comisión Presidencial de Modernización del Estado, 1997: 2).

5 Véase *Plan Maestro de la Reconstrucción y transformación nacional, Honduras*. Versión ampliada. Reunión del Grupo Consultivo. Estocolmo, Suecia, 1999.

#### BIBLIOGRAFÍA

- BERAÍN, Javiero Estado de Bienestar, planificación e ideología. Editorial popular. S.A. Madrid, 1990.
- COMISIÓN PRESIDENCIAL DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO *Modernización de la Administración pública en el marco de la Reforma institucional del Estado. La experiencia de Honduras*. Presidencia de la República. Honduras, 1997.
- DEBYST, Frédéric "Espaces et identités propositionales intertextuelles". In: Frédéric Debyst e Isabel Yepez del Castillo América latina. Espaces de pouvoir et identités collectives. I. Harmarra. Lovaina la Nueva, 1998.
- DERAS, Bassy: La descentralización como elemento fundamental, análisis y propuesta de la Asociación de municipios de Honduras (AMHON). En: Rolad Cardona, compilador y editor. *Los Municipios y la Descentralización en Centroamérica y República Dominicana*. Muestra en Dirección y Gestión Pública Local/ Cooperación Española. San José, Costa Rica, 1998.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR. *Plan de Gobierno 1994-1999*. El Salvador, 1999.
- KLIKSBERG, Bernardo Repensando el Estado para el Desarrollo Social: más allá de dogmas y convencionalismos. San José, 1998 (mimeo).
- IFAM. *Fundamentos de las finanzas municipales*. <http://www.ifam.gub.ve/cifam/publica/dosifamfundamuni.pdf>
- LECHNER, Norbert "¿Son compatibles modernidad y modernización? El desafío de la democracia latinoamericana". En: Romero Grompone (ed.) *Instituciones políticas y sociedad*. Instituto de Estudios Peruanos. Lima, 1995.
- Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social. Perspectivas de la inversión pública en El Salvador. San José. *Primera Conferencia sobre las perspectivas de las inversiones públicas en Centroamérica en el contexto de los programas de Estabilización y ajuste estructural*. ICAV y ASDI, 1991.
- OFFE, Claus *Los demócratas modernos a la izquierda*. Edicions L. Harmarra. París, 1997.
- ORELLANA, Víctor, Córdoba, Ricardo, Quiñones, Leslie. *Descentralización y Asociativismo Municipal*. FUNDAUNGO/CASC-UCA. Managua, Nicaragua, 1999.
- Plan Maestro de la Reconstrucción y transformación nacional, Honduras*. Versión ampliada. Reunión del Grupo Consultivo. Estocolmo, Suecia, 1999.
- RAMÍREZ, Víctor; QUINONES, Leslie; SELIGSON, Mitchell; Córdoba, Ricardo. *El Salvador: Diagnóstico Municipal. Presupuestos, Gasto Social y Opinión Pública*. FUNDAUNGO. El Salvador, 1996.
- RIVERA, Roy. *La descentralización y la modernización en fin*. FLACSO. Costa Rica, 2000.
- ROSALES, Ramón. "Los procesos de descentralización: una visión regional". En: *Revista Centroamericana de Administración Pública*, No. 34 y 35, enero-diciembre, 1998.
- VEGA, Gustavo. "Marco jurídico y espacios de participación ciudadana en Nicaragua". En: Silvio Prado (compilador) *Descentralización y participación ciudadana en Centroamérica*. Ediciones Heinrich Bull. El Salvador, 1999.



## Colombia: ¿de regreso a un esquema centralista?

FABIO VELÁSQUEZ  
*Profesor de la Universidad del Valle*

Colombia fue uno de los primeros países de América Latina que apostó, en la década del ochenta del siglo pasado, por la descentralización, como una estrategia de reforma del Estado. Y no lo hizo, como sucedió en otros países de la región, principalmente como parte de una política de ajuste, orientada a eliminar el déficit fiscal<sup>1</sup>, sino más bien como una forma de darle salida a la crisis de legitimidad del sistema político, que se había incubado durante un cuarto de siglo, como consecuencia del pacto bipartidista denominado el "Frente Nacional"<sup>2</sup>.

Esta particularidad del caso colombiano no lo convirtió, sin embargo, en un fenómeno aislado de las corrientes políticas y de pensamiento de la época en la región y en el mundo. En realidad, la reforma descentralista en Colombia, que devolvió a los entes territoriales, especialmente a los municipios, una buena cantidad de competencias y recursos, en el marco de una autonomía política relativa<sup>3</sup>, reflejó, en cierta forma, el movimiento en torno a "lo local", que se impuso desde fines de la década del setenta, y la conciencia sobre el fin de los modelos universalistas y racionalistas, que le otorgaron al Estado central un papel demiúrgico en la conducción del progreso y la modernización<sup>4</sup>.

Aunque no es un rasgo exclusivo de la experiencia colombiana, sí ha sido una de sus caracte-

terísticas más visibles el estrecho vínculo entre el fortalecimiento político-administrativo de los municipios y la apertura de canales de participación ciudadana en la gestión municipal. El origen arriba señalado del proceso en Colombia —la crisis de legitimidad del sistema político— explica esta particular simbiosis que, en un comienzo, fue patrimonio casi exclusivo del país, pero que luego se fue irradiando con fuerza en toda América Latina. Incluso Chile, un país con altos niveles de institucionalización política y con un sistema partidista bastante desarrollado en el contexto de América Latina, ha entrado recientemente en el debate sobre la necesaria incorporación de instancias de participación ciudadana en la gestión pública, lo que hace un par de décadas era imposible siquiera imaginar.

Este lazo entre fortalecimiento municipal y apertura democrática, condición clave para enfrentar las raíces y las consecuencias de la violencia política y el conflicto armado<sup>5</sup>, produjo una alta expectativa en Colombia, incluso un cierto entusiasmo, entre varios sectores de la sociedad colombiana, hasta ahora excluidos de los escenarios de toma de decisiones, que velan en esa nueva arquitectura del Estado, ratificada por la Constitución Política de 1991, la posibilidad de incidir en la formulación y ejecución de las políticas públicas y —por fin!— de quebrar el monopolio que, durante más de un siglo, habi-

an ejercido los partidos liberal y conservador sobre los hilos del poder político, tanto en el nivel nacional como en el regional y local.

Sin embargo, ese entusiasmo fue decreciendo con el tiempo, especialmente desde la segunda mitad de la década del 90 cuando la dupla descentralización-participación fue perdiendo vigencia, como consecuencia, de un lado, de la estrategia de debilitamiento de la primera, desarrollada por los tres últimos gobiernos (Ernesto Samper, Andrés Pastrana y Álvaro Uribe) a partir de una lectura fiscalista del proceso y, de otro, de los no muy halagadores resultados arrojados por las experiencias de participación de la sociedad civil en los asuntos públicos<sup>6</sup>. Se ha producido así un divorcio cada vez mayor entre esos dos componentes de la estructura del Estado colombiano, cuyo efecto más visible es la amenaza de un regreso al esquema centralista, bajo el pretexto, de no poca monta en Colombia, de que esa es la única forma de enfrentar la violencia y los grandes problemas del desarrollo del país. Lo que en un comienzo fue uno de los motivos más importantes de la descentralización, a saber, que Colombia es y será un país de regiones, parece dejar su lugar al doble argumento de que la descentralización está ahondando el déficit fiscal —lo que no es necesariamente cierto— y de que la paz requiere de la unidad nacional y de un gobierno central fuerte no sólo en términos políticos sino también fiscales y administrativos —lo que es aceptable como principio, sin negar por ello las fortalezas que la descentralización posee como instrumento para el logro de la paz.

### LAS TRES FASES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

a. *Descentralización y apertura política*  
La legislación sobre descentralización en Colombia se produjo en la primera mitad de la dé-

cada del ochenta, como respuesta a una crisis de legitimidad del sistema político, reflejada en altas tasas de abstención electoral, en el incremento significativo de la movilización y la protesta social, especialmente de carácter regional y local, y en la agudización del conflicto armado. La Constitución de 1886 había definido una estructura estatal, fuertemente centralista, que desmontó el esquema federal que había prevalecido en el país, desde mediados del siglo XIX. Dicha estructura se afirmó a lo largo del siglo XX, a la luz de un "ethos centralista", que se extendió a todas las esferas del Estado y a todos los niveles de la administración pública, hasta convertirse, prácticamente, en el único esquema aceptable de organización del Estado. El gobierno central fue así acaparando competencias y recursos, produciendo un "síndrome de desmunicipalización", como lo denominó Lordillo de Mello<sup>7</sup>.

Como consecuencia de esa tendencia, los municipios dejaron de ser agentes de desarrollo local y se convirtieron en nichos de reproducción política clientelista, perdiendo toda capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas. Esto se tradujo en una pérdida de confianza en los gobiernos locales y en el sistema político en su conjunto, especialmente en los agentes y en las instituciones representativas.

Uno de los factores que alimentó esa desconfianza fue la ausencia de canales de participación de la población en las decisiones públicas. Algunas normas, expedidas a comienzos de la década del ochenta, crearon canales de participación para la defensa del medio ambiente y la planeación urbana, pero su funcionamiento, en gran medida dependiente de la voluntad discrecional de las autoridades locales, no logró quebrar el cierre institucional del Estado colombiano a la voz ciudadana ni la hegemonía



de viejas élites económicas y políticas en el manejo de los asuntos municipales, cuya forma de relación más común con la población fue el intercambio de favores clientelistas a cambio de lealtades electorales.

Esta situación mostró sus límites en la década del setenta. Algunos sectores comenzaron a hacer sentir su voz de protesta y multiplicaron las movilizaciones ciudadanas, especialmente en las regiones y municipios más abandonados del país. Entre 1971 y 1985 se realizaron 300 paros cívicos en Colombia, de los cuales el 60,3% fueron motivados por problemas de servicios públicos y tuvieron lugar en poblaciones de tamaño medio (10.000 a 50.000 habitantes según el censo de 1973). Tales movilizaciones no sólo pusieron de presente el fracaso del proyecto modernizador, desde el punto de vista social y el agotamiento del Estado centralista y autoritario, sino que permitieron el surgimiento de nuevas fuerzas sociales, con un importante potencial renovador.

La reforma descentralista fue una respuesta a este clima de conflicto social y político que se fue convirtiendo, como lo reconoció el propio Ministro de Gobierno en 1985, en un factor de desestabilización institucional. Además de modernizar la gestión pública y mejorar la prestación de los servicios, esa reforma pretendía democratizar las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil, a través de la institucionalización de un conjunto de canales y mecanismos de participación ciudadana en la gestión local. Fue una válvula de escape a la presión ciudadana, un instrumento de apertura política.

El Acto Legislativo 01 de 1986, que reformó la Constitución, y las Leyes 11 y 12 del mismo año, devolvieron a los municipios un conjunto importante de competencias en campos como

el agua potable y el saneamiento básico, la educación y la salud (mantenimiento de infraestructura), el deporte, la asistencia técnica agropecuaria, la adjudicación de baldíos; el desarrollo rural integrado, la seguridad alimentaria, la adecuación de terrenos urbanos; la vivienda popular, la construcción, conservación y operación de algunos puertos fluviales; la construcción y conservación de vías dentro del perímetro urbano; la regulación del transporte urbano y la atención a grupos vulnerables (niños y ancianos). Así mismo, fortalecieron los fiscos municipales, tanto en materia de ingresos propios como de transferencias. Introdujeron una serie de mecanismos e instancias de participación política y ciudadana —la elección de alcaldes, la consulta municipal, las Juntas Administradoras Locales, la representación de los usuarios en las juntas directivas de los establecimientos que prestan servicios públicos domiciliarios y la contratación comunitaria para la construcción de obras y la prestación de servicios—, creando, de esa manera, un marco normativo e institucional que permitiría modificar sustancialmente las relaciones entre los gobiernos locales y los ciudadanos. De esta forma, no sólo se replantearon las relaciones entre los entes territoriales y el gobierno nacional, sino que se introdujeron instrumentos de democratización de la gestión local.

#### b. *Descentralización y apertura económica*

La Reforma Municipal de 1986 fue considerada como una de las más importantes reformas políticas, desde la promulgación de la Constitución de 1886. Sin embargo, su desarrollo tropezó con dificultades financieras, administrativas, políticas y socioculturales, que demostraron rápidamente la necesidad de profundizarla. Fue ese uno de los propósitos de los Constituyentes en la redacción de la Carta Política de 1991.

La nueva Constitución modificó substancialmente la estructura del Estado colombiano, definiendo en nuevos términos su función social (Estado Social de Derecho), profundizando la apuesta descentralista (fortalecimiento fiscal de los municipios, elección de gobernadores, creación de provincias, regiones y entidades territoriales indígenas) y elevando a rango constitucional la participación ciudadana en la gestión pública. La coyuntura era, sin embargo, bien diferente a la de un lustro atrás: el contexto internacional mostraba nuevos rasgos (globalización, cambio tecnológico, transformación de los procesos productivos, transnacionalización del capital); internamente, el modelo de sustitución de importaciones se había agotado, lo que hacía necesario reorientar la actividad económica, en especial la productiva, y colocarla a tono con las nuevas exigencias del mercado internacional; el país vivía una creciente ola de violencia multiforme y un paradójico contraste entre el ritmo aceptable de crecimiento de la economía y el aumento, también notable, de los niveles de pobreza. Para el gobierno del presidente César Gaviria, se trataba entonces de modificar la arquitectura del Estado, buscando que éste fuera más ágil, menos interventor y regulador, menos centralizado, más comprometido con las exigencias de la economía mundial y, sobre todo, más confiado en el mercado, como asignador de recursos y abierto a la participación de la sociedad en la gestión pública.

Así, en el contexto de la nueva Carta Política, el gobierno nacional impulsó un nuevo modelo de desarrollo, basado en la apertura económica, la privatización de servicios públicos y la desregulación económica). En lo que respecta a la descentralización, la estrategia fue fortalecerla, pero no en términos políticos (autonomía municipal, participación ciudadana), sino más bien como instrumento al servicio del nuevo

modelo de desarrollo. No se pretendía tanto responder a una situación de conflicto regional o recuperar legitimidades perdidas, como a mediados de la década del ochenta, sino más bien adecuar la estructura del Estado y de la administración pública a las exigencias de la apertura económica y la globalización.

La descentralización entró así en una segunda fase, adquiriendo un nuevo perfil: contribuir a la reducción del tamaño y de la intervención del sector público y crear las condiciones para una acción más libre y dinámica de las fuerzas del mercado. De una estrategia, basada en la legitimación del régimen mediante la apertura política, se hizo el tránsito hacia una estrategia de apoyo a la apertura económica.

El énfasis de la descentralización varió sensiblemente: en lugar de fortalecer los gobiernos locales para que atendieran las demandas ciudadanas y se comunicaran más fluidamente con la población, se buscó privatizar los servicios, desregular la acción de los agentes económicos, despolitizar y tecnocratizar la gestión pública, bajo el lema de la eficiencia y la eficacia y controlar el proceso desde el nivel central. Sobre este último punto, el gobierno de Gaviria intentó, a través de las iniciativas legislativas presentadas al Congreso, ejercer un control "desde arriba" de la descentralización. La ley de competencias y recursos (ley 60 de 1993) y la de servicios públicos (ley 142 de 1994) son ejemplos del grado de injerencia del gobierno central en el manejo de los asuntos locales.

#### c. *La descentralización como "problema" fiscal*

A fines de la década del noventa, la descentralización inició una nueva fase, cuyo rasgo principal ha sido la tensión entre el gobierno central, que quiere "meter en cintura" a departamentos y municipios, a fin de lograr las metas del ajuste



fiscal impuesto por el Fondo Monetario Internacional, y los entes territoriales, que no aceptan negociar ni un ápice de la autonomía que les fue conferida por la Constitución de 1991.

La tensión, que ha tenido momentos tormentosos, se centra en la cuestión de las finanzas municipales y, concretamente, en el mecanismo de participación de los entes territoriales en los ingresos corrientes de la Nación. El argumento, esbozado inicialmente por el Ministro de Hacienda del Gobierno del Presidente Ernesto Samper (1994-1998), era que las transferencias del Gobierno central a los departamentos y municipios estaban causando un déficit fiscal nacional que ponían en peligro las finanzas estatales y el propio equilibrio macroeconómico del país. Sobre esa base, propuso el Ministro cambiar la base de cálculo de las transferencias, para hacerlas depender del crecimiento del PIB o del índice de precios al consumidor y no de los ingresos corrientes de la nación.

El argumento del Ministro no tenía suficiente soporte en la realidad: la Comisión del Gasto Público, contratada por el propio Gobierno, demostró que el déficit fiscal se explicaba, antes que por las transferencias territoriales, por el incremento del gasto en los sectores de la defensa nacional y la justicia y por los crecientes gastos de funcionamiento del gobierno central. Por el contrario, las transferencias cumplían un papel importante en el financiamiento de la educación, la salud y el agua potable, funciones entregadas a los municipios y departamentos desde 1986. En otras palabras, eran la base de la política social de los entes territoriales. Reducirlas o modificar el régimen vigente atentaba contra el bienestar de los colombianos.

No obstante estos argumentos, el gobierno del Presidente Pastrana, presionado por las ne-

gociaciones de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia y por las metas impuestas a la economía colombiana por el Fondo Monetario Internacional, mantuvo la propuesta de cambiar el régimen de transferencias. La coyuntura le era favorable: un estudio del Ministerio de Hacienda había mostrado la situación de déficit por la que atravesaban la mayoría de los municipios y departamentos del país, producido principalmente por los altos niveles de endeudamiento interno y externo, por el gasto excesivo en burocracia y por la corrupción. Los alcaldes y gobernadores le entregaban en bandeja de plata al gobierno central un nuevo argumento para imponer políticas de ajuste en las finanzas territoriales: ya no se trataba solamente de que las transferencias estaban ahondando el déficit nacional, sino que, además, la equivocada gestión financiera de los entes municipales estaba llevándolos a la bancarrota.

En ese orden de ideas, el gobierno nacional no tuvo ninguna dificultad para imponer, con el apoyo del Congreso de la República<sup>10</sup>, dos reformas que afectaron seriamente las finanzas territoriales: la ley 617 de 2000, de austeridad del gasto de municipios y departamentos, y el Acto Legislativo 01 de 2001, que modificó el régimen de transferencias. La ley 617 estableció topes en los gastos de funcionamiento de los entes territoriales, definiéndolos como un porcentaje decreciente de los ingresos propios. El Acto Legislativo modificó la base de cálculo de las transferencias, sustituyendo transitoriamente el parámetro de ingresos corrientes de la nación por una suma fija, incrementada anualmente por el índice de precios al consumidor más 1 o 2 puntos.

Un estudio reciente del Ministerio de Hacienda muestra que la aplicación de esas normas ha tenido un efecto positivo en la recuperación de las finanzas municipales, las cuales

comienzan a mostrar una situación de superavit<sup>11</sup>. Sin embargo, ese logro se ha obtenido a un costo social enorme, pues dichas reformas significaron un recorte de los recursos de inversión social, especialmente en los municipios más pequeños (categoría quinta y sexta), que son aproximadamente 900 de los 1.100 que existen en Colombia. Dicho recorte explica, en buena parte, el aumento del porcentaje de colombianos bajo la línea de pobreza (57.7% en 1991, 59.8% en 2000, 61% en 2003, según cálculos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE).

#### LAS PROPUESTAS DEL ACTUAL GOBIERNO

El Presidente Alvaro Uribe ha seguido la misma línea de conducta de sus antecesores Samper y Pastrana, es decir, lectura de la descentralización como un "problema" fiscal y formulación de propuestas, encaminadas a recortar aún más las finanzas territoriales y el gasto de municipios y departamentos<sup>12</sup>. Esa idea aparece claramente en el punto 10 de su programa de gobierno: "El municipio es al ciudadano lo que la familia es al ser humano. El municipio es el primer encuentro del ciudadano con el Estado. Defendamos los municipios, pero se tendrán que *aportar con austeridad y buena administración*. Municipios vecinos, que, en lugar de tener cada uno su respectiva unidad de asistencia agrícola, se puedan agrupar y disponer de una sola, a través de un convenio con empresas solidarias de profesionales y tecnólogos. Debe haber personas comunes para grupos de pequeños municipios o ser sustituidos por la Procuraduría Nacional. Explorar todas las posibilidades de asociación" (cursiva nuestra). Más adelante, en el punto 14 propuso Uribe: "Una contraloría nacional pequeña y técnica, con auditorías externas, debe reemplazar a las contralorías departamentales y municipales. El ahorro se debe destinar a educación, salud, y más inversión social".

Hay, pues, una idea-fuerza de austeridad: consecuente con su propósito de reducir el déficit fiscal y achicar el Estado, el Gobierno propone a los municipios y departamentos una conducta austera en su administración y la búsqueda de mecanismos, que permitan reducir costos sin afectar la eficacia de las políticas públicas.

El Plan Nacional de Desarrollo recoge estas propuestas y poco añade a lo ya dicho en el programa de gobierno. En el documento "Bases del Plan" se ratifica la apuesta por la profundización de la descentralización, aunque nada se dice en específico sobre lo que significa profundizarla. Se insiste más bien en lo que otros gobiernos han planteado: austeridad en el gasto, alianzas entre municipios para aunar esfuerzos y ahorrar recursos, fortalecimiento de la capacidad de gestión, lucha contra la corrupción y la "poliquería" y participación ciudadana, especialmente en el campo del control social y la fiscalización de la gestión pública. No hay en ese planteamiento nada nuevo con respecto a lo que se ha venido proponiendo en los últimos 10 años. Se ratifica lo ya dicho: la descentralización ha perdido importancia a ojos del gobierno y, más allá de lo que se dice "de dientes para afuera", lo que quiere el gobierno realmente es hacer "más de lo mismo": reducción de la capacidad de inversión de los entes territoriales, especialmente en el campo social, y control creciente de competencias y recursos por el gobierno nacional<sup>13</sup>.

Esa estrategia se ha visto reflejada en las propuestas de reforma política y económica, planeadas por el actual gobierno. Recién propuesto el punto 14 propuso Uribe, que incluía la propuesta de eliminar las pensionerías y las contralorías municipales y congelar los salarios de los trabajadores estatales, incluidos los de mu-



nicipios y departamentos. La propuesta fue rechazada por los colombianos el pasado 25 de octubre. Ahora ha hecho un llamado a los partidos políticos para construir un consenso nacional sobre las reformas que es necesario aprobar en los próximos meses, una de las cuales se refiere al recorte de las transferencias a los municipios, como forma de resolver el déficit fiscal de la nación y solventar el pago de la deuda externa, que, en este momento, asciende a cerca del 45% del PIB. La receta sigue siendo la misma: el ajuste fiscal. Y no existe ninguna señal que indique que esa orientación del actual gobierno va a cambiar.

#### BALANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN

En los párrafos anteriores se ha hecho referencia a lo que podría llamarse el "diseño" de la descentralización, el sentido que se le ha otorgado en distintos momentos y las estrategias de los gobiernos para darle una u otra orientación. ¿Qué ha pasado con la descentralización desde el punto de vista de los resultados? Infortunadamente no existen estudios recientes que aporten información detallada sobre el desempeño sectorial de la descentralización. El último estudio fue realizado en 1999-2000 por el Departamento Nacional de Planeación, con el apoyo de la GTZ. A continuación se presentan algunos datos que pueden dar una visión de conjunto sobre ese período<sup>14</sup>.

Dos objetivos perfilaron el diseño de la descentralización en el país: de un lado, mejorar la prestación de los servicios públicos, a través de una modernización de las administraciones municipales y departamentales; de otro, democratizar la gestión pública, a través de canales y mecanismos institucionales de participación. Un balance de estos dos objetivos puede arrojar una idea sobre los resultados de la descentralización en Colombia.

*a. La prestación de los servicios públicos*  
La acción de la mayoría de los municipios se ha concentrado en tres campos fundamentales: la educación, la salud y el agua potable, cuya financiación, especialmente en ciudades intermedias y municipios pequeños, depende mayoritariamente de las transferencias del gobierno central a los entes territoriales. En materia de educación, puede decirse que durante la década del 90 la cobertura en educación primaria y secundaria aumentó, especialmente en el segundo caso: entre 1993 y 1997 pasó de 54.1% a 59.7%. Ese incremento benefició a los sectores más pobres de la población. Según el estudio de Sánchez y Niñez, "el aumento de la cobertura neto fue particularmente alto en el quintil de ingreso más pobre (del 31% al 40%), tanto en las zonas rurales (del 17% al 24%) como urbanas (del 51% al 61%)<sup>15</sup>". Un estudio de Planeación Nacional arrojó resultados similares: entre 1995 y 1997 aumentó el número total de niños matriculados en 6.8%; el número de niños atendidos por establecimientos oficiales en un 8.9%; el de docentes financiados exclusivamente por los municipios en 18.2%; la construcción de aulas en un 24.8%, y la remodelación mayor de aulas en un 22.2%<sup>16</sup>.

En materia de salud, entre 1993 y 1997, el porcentaje de población afiliada a algún sistema de seguridad en salud pasó de 23.7% a 57.2%. En términos de ingresos, en 1993 solamente el 8% del quintil más pobre estaba afiliada al régimen contributivo, frente al 40% del quintil más rico. Cuatro años más tarde, el 47% de las personas del quintil más bajo tenían acceso a servicios de salud, sea a través del régimen contributivo (27%) o del subsidiado (73%)<sup>17</sup>.

El sector agua potable y saneamiento básico también muestra resultados positivos en el período. Según los datos del estudio de Zapata,

las coberturas en acueducto y alcantarillado aumentaron entre 1985 y 1997, pasando de 70.4% a 83.3% en acueducto y de 59.4% a 70%, en alcantarillado. Ese incremento es, sin embargo, mucho mayor en el área urbana, en la que el acueducto mostraba coberturas del 97.6% y el alcantarillado, de 90%. Las cifras correspondientes a las áreas rurales muestran un rezago aún preocupante (44.3% en acueducto y 15.6% en alcantarillado en 1997)<sup>18</sup>. Los diferenciales de cobertura son también evidentes entre municipios y departamentos en distintas regiones del país, así como entre los estratos de la población<sup>19</sup>.

Estos impactos positivos de la descentralización no pueden ocultar sus deficiencias. En materia educativa, aparte de los faltantes en cobertura, se registran problemas de calidad de la educación, de eficiencia y equidad en la asignación de recursos y de dotación de los centros escolares, especialmente en los municipios más pequeños del país. En el sector salud, la situación es parecida: hay un segmento importante de la población que no está cubierta por ningún régimen. El incremento del número relativo y absoluto de pobres en Colombia, especialmente en las grandes ciudades, fruto del desplazamiento forzado por la violencia, la crisis de la economía y la privatización de servicios, han afectado sus oportunidades de acceso a la salud. Las administraciones municipales no han podido dar respuestas satisfactorias a esta situación, especialmente por la falta de recursos suficientes para financiar el régimen subsidiado.

En cuanto al agua potable y el saneamiento básico, ya se señaló el bajo porcentaje de cobertura en alcantarillado, especialmente en zonas rurales. A ello se suman problemas de calidad del agua, de interrupción del servicio y de tratamiento de aguas servidas. Las inversiones ne-

cesarias para cubrir esos faltantes son enormes y superan, de lejos, la capacidad de los municipios e, incluso, de los departamentos y del gobierno nacional. Hay allí un "cuello de botella" de compleja solución en el futuro.

El estudio de evaluación de la descentralización, realizado por Planeación Nacional, corrobora las cifras anteriores y concluye:

"De los indicadores obrenidos se desprende que el proceso de descentralización ha generado avances en términos agregados: las coberturas en educación aumentaron; la tasa de analfabetismo se redujo; hubo mayor disponibilidad de docentes, mayores niveles de escolaridad, ampliación de la red pública de servicios de salud y aumento de los instrumentos para la mejora de la gestión. Sin embargo, estos avances son insuficientes, respecto a la magnitud del gasto público social adelantado en la última década, el cual se duplicó situándose incluso por encima del de otros países federales. El esfuerzo económico del país para dotar de recursos al gasto social descentralizado no tuvo un resultado proporcional en atención y cobertura de las poblaciones a las cuales iban dirigidos esos recursos.

"Los avances se han dado principalmente en aumentos del gasto público social y en aumentos de coberturas. Sin embargo, los indicadores sintéticos calculados evidencian que todavía se está lejos de alcanzar niveles deseables de desarrollo, tanto en infraestructura social básica como en la prestación de los servicios y en el mejoramiento de la capacidad de gestión política, fiscal y administrativa. Ello se explica por las marcadas disparidades regionales que existen en capacidad de gestión y económica, por las diferencias geográficas del territorio colombiano, por factores como el conflicto armado, el escalamiento de la violencia, la crisis institucional,



la falta de gobernabilidad y la recesión económica, entre tantos otros.

"Apenas el 1% de los municipios analizados obtuvo un nivel global de desempeño alto, con una calificación de 83.6 y 80.2 correspondientes a Bogotá y Girardota, respectivamente. Asimismo, solamente seis municipios (Medellín, La Unión, Barranquilla, Bucaramanga, Pereira y Nobsa) obtuvieron una calificación aceptable. El 53% de municipios evidenció un nivel de progreso global calificado como medio; el 40% un desempeño bajo y el restante 1% de los municipios de la muestra alcanzó una calificación muy baja en su desempeño global (Nowita y El Peñón)<sup>70</sup>."

#### b. La democratización de la gestión

Sin duda, la elección de alcaldes y gobernadores y de las Juntas Administradoras Locales en el buen número de municipios ha ampliado el campo de la representación política, en comparación con lo que sucedía en 1986. A pesar de la hegemonía liberal-conservadora en las elecciones municipales y departamentales, el espectro de representación de intereses se ha ampliado: han aparecido nuevas fuerzas políticas en el escenario local y éste ha adquirido notoria relevancia, como ámbito de competencia política<sup>71</sup>.

Esta representatividad, menguada aun por factores de distorsión, como la apatía ciudadana<sup>72</sup>, el clientelismo y la violencia, no se ve necesariamente reflejada en la gestión. Ha habido experiencias interesantes de renovación de los estilos de manejo de los asuntos públicos en varias ciudades del país. Sin embargo, persisten formas tradicionales de actuación pública, en las cuales las presiones clientelistas juegan un rol central en la toma de decisiones y en el manejo de los recursos. La lucha por la distribución milimétrica de los presupuestos, en fun-

**DESCENTRALIZACIÓN Y CONFLICTO ARMADO**  
Un factor que ha incidido negativamente en los resultados de la descentralización, tanto en materia de prestación de servicios como de ejercicio de la participación ciudadana, ha sido el conflicto armado que vive el país desde hace varias décadas. Desde finales de 1986 hasta 1992, fueron asesinados cerca de 200 dirigentes políticos, entre concejales, alcaldes, diputados y candidatos a ejercer cargos de representación en los municipios. De ahí en adelante, las autoridades locales han sido víctimas de amenazas y asesinatos a lo largo y ancho del país. En junio de 1996, fueron asesinados el Gobernador del Caquetá, un alcalde de la Unión Patriótica, movimiento cuya dirigencia había sido prácticamente exterminada a comienzos de la década del ochenta, y dos concejales. Por esa misma época, había siete alcaldes secuestrados y 500 amenazados. En 2000 fueron asesinados 15 alcaldes en Colombia, más de uno por mes en promedio. Esa tendencia no se ha modificado hasta la fecha. Entre 1998 y 2002, según reportes de la Federación Colombiana de Municipios, fueron secuestrados 17 alcaldes, amenazados 554 y asesinados 54. 300 alcaldes despachan fuera de su municipio, por efecto de las amenazas que reciben. Entre 1996 y 2002 fueron asesinados 166 concejales del país, según informe de la Federación Nacional de Concejales.

No es ésta la única dimensión de la relación entre conflicto y descentralización. La guerra constituye hoy un escenario global de la descentralización y la participación, que cada vez las afecta con mayor contundencia. En los últimos años, y de manera particular durante las negociaciones de paz entre 1999 y 2002, el control militar se convirtió en un factor estratégico de la confrontación, máxime con el crecimiento rápido de los grupos paramilitares, que comenzaron a disputarle el control territorial a

la guerrilla en varias regiones del país. La presencia guerrillera cobraba en Colombia, en 1981, el 27.1% de los municipios; en 1991, el 43% y en 1994, el 56%. En 2002, esa cifra podría ubicarse en cerca del 70%. Actualmente, se observa un repliegue de la guerrilla y es muy probable que esa cobertura haya disminuido levemente, lo que no significa la desaparición de la inestabilidad en muchas zonas del país.

El impacto del enfrentamiento sobre los municipios se aprecia a través del número de poblaciones atacadas por los grupos armados, así como por las amenazas que pesan sobre las autoridades locales y los dirigentes populares. Este último aspecto es probablemente uno de los más visibles actualmente. La población civil, con el pretexto de que colabora con alguno de los bandos, sufre amenazas, es expulsada de sus tierras y es objeto de asesinatos y masacres. Los líderes sociales y políticos en los municipios han tenido que invisibilizarse y actuar casi clandestinamente, para evitar convertirse en víctimas del conflicto. En tal sentido, el conflicto armado, además de generar incalculables costos en vidas y costos económicos, frenando la inversión social y reduciendo la oferta de servicios, ha interpuesto enormes barreras a la participación ciudadana.

No obstante, el conflicto también ha sido una oportunidad para establecer vínculos más estrechos entre la población y sus autoridades locales y departamentales, en la mira de crear y fortalecer movimientos de resistencia contra la violencia y por la paz. En varias regiones del país, especialmente en municipios indígenas, se ha observado una muy importante movilización de la ciudadanía y sus organizaciones, para defender su territorio de la acción de los actores armados y construir movimientos de paz. En departamentos, como Antioquia y Tolima, y en



municipios, como Iarso, Aguachica y Mogotes, para mencionar solamente algunos, se han desarrollado iniciativas a favor de la paz, a través de asambleas constituyentes departamentales y municipales, que no sólo han permitido unificar esfuerzos para construir territorios de paz, sino que han sido plataformas para adelantar planes y proyectos de desarrollo, en beneficio de la población.

#### UNA MIRADA FINAL

Desde el punto de vista del diseño del proceso, es claro que la descentralización en Colombia, habiendo sido una de las reformas más audaces, no sólo en el país sino en el concierto latinoamericano, pasa por un momento difícil, que impide su consolidación. Las políticas gubernamentales, el déficit fiscal nacional, la pobreza creciente de los colombianos, el conflicto armado y las presiones de los organismos multilaterales sobre el gobierno nacional amenazan con tra su estabilidad y abren la puerta a un proceso de involución, que parece haberse iniciado hace un par de años.

Ese trance difícil contrasta con los resultados arrojados por el proceso, en estas dos décadas que lleva operando, los cuales, si bien no son los mejores, señalan cambios importantes en materia social. Ciertamente, falta mucho por hacer en educación, salud, agua potable y saneamiento básico, vivienda, atención a grupos desprotegidos, seguridad alimentaria. Pero los logros obtenidos, hasta el presente, no pueden ser despreciados. Constituyen un acumulado que puede perderse si la descentralización retrocede, como parece estar ocurriendo.

El panorama no es el mejor. Hace unos años, los colombianos creíamos firmemente que se trataba de un proceso irreversible, que ellos mismos defenderían si se encontrase amenazado. Hoy día, esa convicción no es tan fuerte; por el contrario, las señales de retroceso son cada vez más visibles, así el gobierno siga prediciendo que le apuesta a un fortalecimiento de la descentralización. Es un discurso cosmético y vacío que contrasta con los hechos. Y estos últimos son los que valen.

#### NOTAS

1. "En un buen número de países de América Latina la descentralización surgió como parte de las políticas de ajuste estructural aplicadas a comienzos de la década del 80 con el objeto de reducir el alto déficit público mediante el ahorro interno, asegurar el equilibrio fiscal e implantar por ahí derecho un nuevo modelo de desarrollo centrado en el mercado, que sustituyera el modelo estadocentrista dominante desde la segunda posguerra y hasta finales de la década del 70".
2. A fines de la década del 50, los partidos liberal y conservador firmaron un pacto de alternación en el poder y de distribución por mitades de los tres poderes públicos durante 16 años (1958-1974), como medida para acabar con la violencia política y crear las condiciones políticas, económicas y sociales para continuar el proyecto modernizador que se había iniciado en la década del 30. El pacto fue ratificado por los colombianos mediante un plebiscito celebrado en diciembre de 1957.
3. Autonomía relativa, en tanto Colombia ha sido desde finales del siglo 19 una república unitaria.
4. Como lo señala Arocena, "el último ensayo de universalismo comenzó al terminar la Segunda Guerra Mundial. Los términos crecimiento, desarrollo, industrialización, modernización, fueron expresiones de una fe renovada en el progreso universal. Toda la humanidad debía cambiar hacia un mundo nuevo donde retornaría la justicia, la libertad, la felicidad, la calidad de la vida. Hoy, al final del siglo, nos encontramos en un mundo muy alejado de esos ideales" (AROCENA, José, *El Desarrollo Local, un desafío contemporáneo*, Caracas, CLAEH, Nueva Sociedad, 1995, p. 9).
5. Es la tesis, ampliamente compartida, de Jaime Castro en su libro *Descentralizar para pacificar* (Bogotá, Planeta, 1998).
6. VELASQUEZ, Fabio y GONZALEZ, Esperanza. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá, Fundación Corona, 2003.

7. LORDELO DE MELLO, Diogo. "Modernización de los gobiernos locales en América Latina", en *Revista Interamericana de Planificación*, Vol XVIII, No. 66, pp. 185-202.

8. La consigna de democratizar el régimen político venía siendo planteada por dirigentes cívicos, por sectores de izquierda y por los grupos guerrilleros que habían aceptado en 1985 dialogar con el gobierno sobre los problemas de la paz y el desarrollo del país.

9. No sobra recordar que el programa bandera del Gobierno de César Gaviria (1990-1994) en materia de descentralización fue el Programa de Desarrollo

Institucional de los municipios (PDI), orientado a fortalecer la capacidad del aparato municipal en cerca de 600 municipios del país, a fin de incrementar sus niveles de eficiencia en el uso de recursos y de eficacia en la ejecución de políticas públicas. El programa, financiado con recursos del Banco Mundial, intentó introducir el lenguaje de la administración privada en el manejo de los asuntos públicos (el Alcalde como gerente, el municipio como empresa, la población como usuaria de servicios).

10. Hubo pronunciamientos en contra de estas reformas por parte de los sindicatos de la educación y de la salud, de algunos sectores académicos y de las ONG y de una fracción minoritaria de los partidos políticos.

Paralelamente, la Federación de Municipios y la Conferencia de Gobernadores rápidamente negociaron la reforma con el Ministro de Hacienda aceptando el recorte en las transferencias.

11. Los gobiernos municipales pasaron de un déficit de un billón de pesos (300 millones de euros) a comienzos de 2001 a un superávit de 323.900 millones de pesos (100 millones de euros) en junio de 2002. En ese mismo lapso, el 75% de los municipios aumentó su calificación de desempeño fiscal ante el Departamento Nacional de Planeación (El Tiempo, enero 13 de 2004, página 1-6).

12. VELASQUEZ, Fabio. "El ordenamiento territorial

#### BIBLIOGRAFÍA

- AROCENA, José (1995), *El Desarrollo Local, un desafío contemporáneo*, Caracas, CLAEH, Nueva Sociedad.
- DNP (2000), *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*, Tomo 1, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.
- LORDELO DE MELLO, Diogo (1984), "Modernización de los gobiernos locales en América Latina", en *Revista Interamericana de Planificación*, Vol XVIII, No. 66, pp. 185-202.
- SANCHEZ, Fabio y NUÑEZ, Jairo (1999), "Descentralización, pobreza y acceso a los servicios sociales. ¿Quién se benefició del gasto público en los 90?", en *Coyuntura Social*, No. 20, Bogotá, pp. 165-192.

promesa incumplida", en *Revista Foro*, No. 46, Diciembre de 2002-Enero de 2003, Bogotá, pp. 45-57.

13. La ley 715 de 2001, aprobada unos meses antes de finalizar el mandato del Presidente Pastrana se acoge a ese espíritu: los municipios asumen el papel de ejecutores de decisiones que toman los departamentos y, sobre todo, el gobierno nacional, especialmente en materia de educación y salud.

14. Lo que sigue se basa en los resultados de dicho estudio y en VELASQUEZ, Fabio, "Ordenamiento Territorial y Descentralización: un paso adelante, dos atrás", en *Revista Foro* No. 41, julio de 2001, Bogotá, pp. 36-52.

15. SANCHEZ, Fabio y NUÑEZ, Jairo, "Descentralización, pobreza y acceso a los servicios sociales. ¿Quién se benefició del gasto público en los 90?", en *Coyuntura Social*, No. 20, Mayo de 1999, Fedesarrollo, Bogotá.

16. Estudio sobre 766 municipios, realizado en 1998.

17. SANCHEZ, Fabio y NUÑEZ, Jairo, art. cit., p. 174.

18. ZAPATA, Juan Gonzalo, "Modernización y regulación del sector de agua potable y saneamiento básico, una cara más de la descentralización", en *Coyuntura Social*, No. 20, Mayo de 1999, Fedesarrollo, Bogotá.

19. SANCHEZ, Fabio y NUÑEZ, Jairo, art. cit., p. 174.

20. DNP, *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*, Tomo 1, Bogotá, 2000, p. 139.

21. Los resultados de las elecciones municipales y departamentales del 26 de Octubre de 2003 lo demuestran. De 30 gobernaciones, ocho fueron ganadas por movimientos y partidos distintos a los tradicionales liberal y conservador.

22. Las tasas de abstención en las elecciones locales se mantuvieron alrededor del 50%.

23. Ver VELASQUEZ, Fabio y GONZALEZ, Esperanza, *op. cit.*

VELASQUEZ, Fabio (2001), "Ordenamiento Territorial y Descentralización: un paso adelante, dos atrás", en *Revista Foro* No. 41, Bogotá, pp. 36-52.

VELASQUEZ, Fabio (2002), "El ordenamiento territorial: promesa incumplida", en *Revista Foro*, No. 46, Bogotá, pp. 45-57.

VELASQUEZ, Fabio y GONZALEZ, Esperanza (2003), *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá, Fundación Corona, 430 páginas.

ZAPATA, Juan Gonzalo (1999), "Modernización y regulación del sector de agua potable y saneamiento básico, una cara más de la descentralización", en *Coyuntura Social*, No. 20, Bogotá, pp. 193-214.



## Libros y revistas

263 El fundamentalismo democrático  
JUAN LUIS CEBRIÁN

265 Anuario Elcano América Latina 2002-03  
CARLOS MALAMUD (COORDINADOR)

274 La política internacional del Ecuador en el siglo XXI  
FERNANDO YÉPEZ LASO

275 El desconcierto de la política. La revalorización de la política democrática  
JOSÉ ANTONIO RIVAS LEONE

278 *Reseñas bibliográficas*

JUAN LUIS CEBRIÁN

## El fundamentalismo democrático

COMENTARIO DE JOAQUÍN LEGUINA

Este ensayo de Juan Luis Cebrián bien podría llevar como apoyatura una frase de Manuel Vázquez Montalbán, escrita al final de la dictadura franquista: "Qué duro es luchar por lo que es evidente". Mas, como en todo buen ensayo (y éste lo es), Cebrián pretende ante todo indicar al lector el camino para llegar a no pocas evidencias, y ello a pesar de que éste es un discurso democrático en el que se reivindica la duda como vía para alcanzar, precisamente, algunas evidencias. Una palabra, "evidencia", que está *a priori* en las antipodas de "convicción", que con harta frecuencia se presenta unida a otra: "fanatismo". Casi al final del libro se describe, a título de ejemplo, algo que, en cierta forma, señala el hilo conductor del ensayo:

"La invasión de Irak constituye todo un paradigma, cruel y sangriento, de las nuevas formas de vida y pensamiento que los fundamentalistas democráticos, en Washington, en Londres o en Madrid quieren imponer, presos del fanatismo que la historia atribuye a los medievales".

Antes, en las primeras páginas del ensayo, tras aclarar los orígenes religiosos (de las *religiones del libro*) del fundamentalismo, Cebrián aclara este concepto para hacerlo aplicable "al otro lado del espejo", es decir, a las sociedades democráticas: "fundamentalista es, en realidad, todo

aquel que entiende que existe una única manera de ser, y una única manera de hacer para una única manera de pensar. Un fundamentalista es, en definitiva, un integrista, alguien tan convencido de que tiene la razón que está dispuesto a imponerla a los demás, para el bien de ellos, y que no ha de reparar en métodos a la hora de hacerlo".

Cebrián que, como todo demócrata, rechaza de las utopías y detesta las utopías totalizadoras, dedica buena parte del libro a la deriva que ha tomado la democracia española tras la llegada al poder de José María Aznar: "si nosotros mismos no nos comportamos, precisamente, como fundamentalistas en el análisis y descripción de la democracia: si aceptamos que ésta es, precisamente, un método nada científico, y si muy convencional, de articular la gobernación de las gentes, un sistema de organizar la convivencia y de resolver o reducir los conflictos sin apelación a la violencia, por lo que el relativismo moral que le alienta se encuentra siempre en frágil equilibrio respecto al positivismo de las leyes que la rigen.

En un país libre, la democracia no es una solución para nada, sino una condición para todo, algo que los espíritus autocráticos digieren mal y que la derecha clásica española no parece haber aprendido".

Sin embargo, el texto aquí comentado va más allá, abordando asuntos





**"En un país libre, la democracia no es una solución para nada, sino una condición para todo, algo que los espíritus autocráticos digieren mal y que la derecha clásica española no parece haber aprendido"**

tan básicos como la "imposición por la fuerza de la democracia", cuyos resultados en Irak, por ejemplo, no difieren tanto de la aventura que dos siglos atrás iniciaron las tropas napoleónicas en Europa. No es por casualidad que Cebrían dedique aquí unas brillantes y apasionadas páginas a Jovellanos, uno de los infrecuentes reformistas que "ilustran" (en el doble sentido de la palabra) la Historia de España.

Cebrían aborda en este ensayo la Iglesia, los nacionalismos, la prensa, la globalización, Europa y su incierto futuro... toda una panoplia de asuntos que, con tanta razón, preocupan hoy, precisamente cuando algunos, más interesados que cándidos, hablan previsto el "final de la Historia": "corren malos tiempos para la lírica, y peores aún para el debate, la reflexión y el entusiasmo colectivo" —concluye Cebrían.

Iglesia: "Hemos asistido al tránsito desde la Iglesia de la mediación a la Iglesia de la presencia... La Iglesia de la presencia considera que tiene que manifestarse rotunda y triunfante ante los pueblos para defenderse de las tendencias anticlericales de nuestro tiempo. Exhibir su poder es una manera de obtenerlo, por lo que busca las primeras páginas de los periódicos, necesita codearse con los

políticos, distraer con espectáculos que pueden competir en audiencia y entusiasmo con los más multitudinarios conciertos de rock, y apetece medir su influencia sobre la opinión pública con el propio Estado, en el que multiplica sus formas de penetración, al tiempo que no duda en diseminarse por cientos, y hasta miles, de organizaciones no gubernamentales en todo el mundo".

Nacionalismos: "Progresivamente, la cultura y la historia española que se estudian en las distintas ciudades de España se han ido distanciando entre sí, desfigurando sus contenidos y símbolos en función de la propaganda electoral y de las necesidades políticas, pero también de la justificación vital de unas nuevas burocracias que tienen como fundamental misión demostrarse a sí mismas su innata necesidad de existir. Mientras tanto, la bandera española, y hasta la Constitución de todos, han sido arrebatadas a manos de un solo partido que, desde el imperativo del pensamiento único, quiere instituirse en exégeta y garante de la condición de español y aún de la de democrata".

Los nacionalismos "en nombre de la identidad de sus pueblos—concepto suficientemente confuso como para que pueda ser convenientemente manipulado—, no tratan sino de susti-

ponente, el fundamentalismo democrático tiene mucho camino recorrido".

Europa: "Europa no puede convertirse en una especie de superestado, con su Parlamento, sus tribunales, su burocracia, su Ejército y sus impuestos. Su ejército persistiera en esa utopía, irrealizable e indeseable, estaría condenando al fracaso todo el proyecto".

Ahora que tanto se habla de crisis en la Escuela, este ensayo se convierte en una lectura obligada (no me atrevo a decir "obligatoria"), porque abre caminos mentales con una calidad literaria y pedagógica envidiable. "Imaginé el texto —confiesa Cebrían— para leerlo prácticamente de una sentada". En lo que a mí respecta, y no creo ser una excepción, el autor lo ha conseguido.

CARLOS MALAMUD (COORDINADOR)

## Anuario Elcano América Latina 2002-03

COMENTARIO DE ANTONIO SANZ TRILLO

Investigador

El *Anuario Elcano América Latina 2002-2003* es una obra colectiva que responde al interés del Real Instituto por convertir América Latina en una de sus áreas prioritarias de trabajo e investigación. Orden internacional, crisis económica y triunfo de la democracia en América Latina (AL) son los asuntos que subyacen en los trabajos publicados en el Anuario, que está dividido en dos grandes blo-

ques. El primero contiene once artículos sobre la situación política de AL ("La política de América Latina en movimiento: 2002, un año de cambios y continuidades"); tres analizan las relaciones con España, la Unión Europea (UE) y Estados Unidos, respectivamente; cuatro examinan cuestiones que atañen al conjunto de la región, y el resto son estudios de caso (Brasil, Argentina, Colombia y Venezuela). La situación económica ocupa el segundo bloque,





riana y, muy importante, los nuevos actores como los movimientos indígenas. En el quinto capítulo, el autor analiza las fuentes de la política exterior ecuatoriana, que se originan en la realidad internacional. Aquí se hace una breve reseña sobre el conflicto Este-Oeste durante el período de la Guerra Fría, el fin de este conflicto, el orden actual y la globalización y, finalmente, cómo este entorno ha afectado a los países en vías de desarrollo, a América Latina y a nuestro propio país. En el capítulo sexto, Yápez nos indica cuáles son los principales objetivos permanentes en la formulación de la política exterior

tica exterior en este nuevo milenio: la paz y la seguridad; la integración regional; el comercio exterior; la cooperación para el desarrollo; la deuda externa; la promoción de la inversión y el turismo; la promoción y protección de los Derechos Humanos; la protección de los ecuatorianos en el exterior; el medio ambiente y el desarrollo sostenible; la lucha contra los desastres naturales; la promoción cultural; la lucha contra el narcotráfico; la lucha contra la corrupción, el fortalecimiento y la reforma de las Naciones Unidas y la adhesión a nuevos instrumentos internacionales. En el octavo capítulo del libro, el autor describe el frente de acción internacional del Ecuador, resaltando las relaciones con nuestros dos vecinos, Colombia y Perú; con la región latinoamericana y caribeña; la política común de la CAN y sus negociaciones con otros bloques; las relaciones de nuestro país con su principal socio comercial, Estados Unidos; las relaciones del Ecuador con el principal bloque económico del mundo, la Unión Europea; las relaciones con Rusia y Europa Oriental; así como con Asia, África y Oceanía y finalmente nuestra relación con los organismos internacionales, sobre todo las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos y la Organización Mundial del Comercio.

Finalmente, el último capítulo, muy interesante y polémico a la vez, trata sobre cómo debería ser el servicio exterior ecuatoriano en el siglo XXI. Entre los principales temas que se abordan en éste, tenemos el de la

repartición de funcionarios entre los órganos del Estado que manejan las relaciones económicas exteriores del país; el controversial tema de la cuota política y del retiro por edad; la Academia Diplomática y finalmente el fortalecimiento institucional de la Cancillería.

repartición de funcionarios entre los órganos del Estado que manejan las relaciones económicas exteriores del país; el controversial tema de la cuota política y del retiro por edad; la Academia Diplomática y finalmente el fortalecimiento institucional de la Cancillería.

repartición de funcionarios entre los órganos del Estado que manejan las relaciones económicas exteriores del país; el controversial tema de la cuota política y del retiro por edad; la Academia Diplomática y finalmente el fortalecimiento institucional de la Cancillería.

repartición de funcionarios entre los órganos del Estado que manejan las relaciones económicas exteriores del país; el controversial tema de la cuota política y del retiro por edad; la Academia Diplomática y finalmente el fortalecimiento institucional de la Cancillería.

repartición de funcionarios entre los órganos del Estado que manejan las relaciones económicas exteriores del país; el controversial tema de la cuota política y del retiro por edad; la Academia Diplomática y finalmente el fortalecimiento institucional de la Cancillería.

repartición de funcionarios entre los órganos del Estado que manejan las relaciones económicas exteriores del país; el controversial tema de la cuota política y del retiro por edad; la Academia Diplomática y finalmente el fortalecimiento institucional de la Cancillería.

...cumple plenamente la función de aclarar el panorama con relación al tan discutido futuro de Ecuador en el contexto internacional ...

ecuatoriana. Entre los principales objetivos, el autor destaca: aportar al desarrollo del país en su más amplia concepción, la afirmación y proyección de los valores propios de nuestro país en la comunidad internacional y, finalmente, una participación activa en la defensa de las causas de los países en desarrollo en el mundo de la globalización.

El séptimo capítulo es tal vez el central y por lo tanto más importante de la obra, ya que el autor trata de desarrollar una posible agenda de la política exterior ecuatoriana para el siglo XXI. Fernando Yápez propone los siguientes temas que deben ser prioritarios para el Ecuador y su poli-

JOSÉ ANTONIO RIVAS LEONE

## El desconcierto de la política. La revalorización de la política democrática

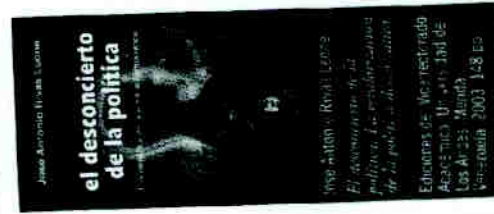
COMENTARIO DE MAYELA QUINTERO AGOSTA

Abogada. Candidata a Magister en Ciencias Políticas. Centro de Estudios Políticos y Sociales de América Latina (CEPSAL). Postgrado de Ciencias Políticas. Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela

La política atraviesa momentos inciertos que la afectan, y en muchos casos la transforman como actividad noble y engrandecedora que fue, de manera que paralelo a la transformación de la política, la democracia asume en ciertas sociedades y contextos una serie de desafíos. Parte de los extravios actuales estriba en que la democracia al igual que la política fueron sometidas a procesos diversos que la han socavado, quedando re-

ducidas a una rutinas electorales cada vez más vacías y que se presentan como rituales y pragmatismos muy alejados del verdadero sentido de la política y la democracia.

Frente a los dilemas registrados donde la política se vacía, se instrumentaliza y se pragmatiza, requerimos formular algunas críticas por un lado, pero paralelo a esto urgen proponerse una serie de utopías que de alguna forma devuelvan las esperanzas a los ciudadanos, y más todavía sirvan para la proyección de una sociedad mejor, con unas instituciones y actores que transfieran arraigo y certeza, e inviten por tanto a hacer política y a asumir una verdadera





condición de ciudadanos en nuestras neodemocracias latinoamericanas.

La decadencia de las instituciones y del sentido de colectividad y comunidad, pudieran ser expresiones no únicamente de un retroceso o repliegue hacia el llamado "individualismo", "cultura de yo", más todavía, pudiéramos hablar de la desvalorización moral del sentido de la política, de la cosa y espacio público, como innovación y mutación determinante del fin del ciclo latinoamericano. Tal vez se demandan la presencia de nuevas utopías o de una emancipación que persigan y se transformen en una recuperación de las creencias, certezas y sentidos de pertenencia y espíritu público.

Ahora bien, cuando hablamos de la necesidad de contar con utopías nos referimos no a cualquier cuestión o proyecto, pues ciertamente el concepto de utopía es un concepto ambiguo, polémico y, por tanto, entra de lleno en el terreno de la retórica. Su uso retórico es insalvable, sin embargo y contrariamente nos referimos a las utopías para catalogar un determinado proyecto, propuesta o incluso doctrina, en este sentido, la crisis que asume la política requiere de la formulación de nuevos proyectos y propuestas de tipo ciudadano y colectivo, y por sobre todo como una posibilidad de pensar a la política de manera distinta, con nuevos elementos y contenidos que la hagan reconocer su papel representativo en toda sociedad democrática.

Estos debates están siendo cada vez más debatidos al calor de las circunstancias, y donde la Universidad,

Institutos y Centros de Investigación Latinoamericanos, ineludiblemente están asumiendo su papel como espacios fundamentales para el debate y la discusión, enarbolando propuestas, y naturalmente pensando nuestros países, sociedades y actores en aras de comenzar a vislumbrar mayores posibilidades para nuestros países, algunos de ellos segmentados, con grandes déficit en materia de instituciones y de democracia, incluso en casos en donde están presentes panoramas de graves crisis en todos los sentidos.

En este sentido recogemos parte de la argumentación y análisis del libro del politólogo e investigador venezolano José Antonio Rivas Leone, es un ensayo sugerente, explícito y lleno de reflexiones críticas alrededor de la política y la democracia latinoamericana, dicha obra cuenta con el aval del Vicerrectorado Académico de la Universidad de Los Andes (Mérida-Venezuela) como editor.

Cabe señalarse que su propuesta aparte de ser una confrontación recurrente, decanta problemas que deben ser retomados y revalorizados por parte de la ciencia política y demás ciencias sociales, como lo constituye la brecha que asume la democracia como ideal y como tipo de ordenamiento político en América Latina, y donde consiguientemente la política deja de ser una actividad noble y enaltecedora, la misma tiende a vaciarse y deteriorarse como proyecto colectivo.

Por tanto, la reflexión en primer lugar que esboza Rivas Leone se orienta a una necesaria crítica de lo que

ha sido la política y el deterioro de la democracia como gobierno, ambas precisan de unos valores elementales y reglas mínimas que cuando están ausentes desembocan en un deterioro de la expectativas ciudadanas, y ha sido prologado por el politólogo y comparatista venezolano Alfredo Ramos Jiménez, cerrando el libro más que con una conclusión o corolario, el autor presenta un inventario rico en propuestas orientadas a una revalorización de la política y de la democracia como proyecto colectivo.

Siendo así en un primer capítulo o entrega, Rivas Leone inicia su disertación y examen a partir de asumir la problematicidad y estado de la política como esfera de desconcierto, caimino espinoso y que nuestro autor sin titubear asume con toda rigurosidad a fin de precisar las fallas, distorsiones y aberraciones que definen a la política latinoamericana de fin de siglo. (Rivas Leone 2003 P. 34).

Este abordaje inicial abre espacios para el debate tanto académico como extra académico, en lo que concierne a la situación casi generalizada de malestar de la política, y donde los debates y posiciones son amplios y se ubican entre un fatalismo postmoderno de fin del sujeto y la política, hasta un proceso consistente al cual se adhiere nuestro autor de "transformación de la política...

tre, Dunn, Innerarity, Liphart, etc.), haciendo un excelente manejo de las fuentes y temáticas, que con rigurosidad y precisión se plasman en este texto que comentamos, y que debemos señalar está dirigido a un público amplio, de manera que bien puede ser leído no sólo por académicos, investigadores, sino también analistas, hasta políticos y ciudadanos en general, que respectivamente en pocas páginas quieren un abordaje concienzudo y claro del estado de la política y la democracia en la región.

“...la democracia al igual que la política fueron sometidas a procesos diversos que la han socavado, quedando reducidas a una rutinas electorales cada vez más vacías...”

LIBROS Y REVISTAS | 275



ca", signado por una suerte de dualidades entre la política de la fe y la política del escepticismo, entre pragmatismo y utopías como rasgos definitorios de la política en nuestro ámbito latinoamericano. (Rivas Leone 2003. Pp. 44-46).

Lo cierto del caso es que la política aparte de estar sumergida en claros procesos de transformación y reordenamiento, asume importantes desafíos, precisamente estos desafíos o retos son abordados en el segundo capítulo, deteniéndose el análisis en la mutación de la política

**"La crisis que asume la política requiere de la formulación de nuevos proyectos y propuestas de tipo ciudadano y colectivo con nuevos elementos y contenidos que la hagan recobrar su papel representativo en toda sociedad democrática"**

tradicional, la despolitización ciudadana, la desafección de amplios segmentos de ciudadanos, aunado a la antipolítica, que si bien es cierto fue definitoria de la última década en la región, dejó secuelas que en su conjunto conforman parte de los temas y fenómenos que debemos sortear en el momento actual, momento este cargado de incertidumbres y también de esperanzas. (Cf. Rivas Leone 2003. Pp. 51-52). Por tanto, Rivas Leone aboga y se adhiere a una imposterable repolitización y revalorización del ciudadano como sujeto y actor fundamental de la política y de la democracia respectivamente.

Seguidamente, en un tercer capítulo de corte más sociológico, nuestro autor se detiene en una temática de mucha importancia como es "la desarticulación de los actores y los cambios epocales" como signos emblemáticos de nuestros procesos políticos y globalidad en la región, y donde el ciudadano atraviesa por un triple proceso de resocialización, desvinculación y reestructuración de sus universos políticos y mapas cognitivos, asumiendo la presencia de nuevas bases sociales y culturales de la política, con encuentros y desencuentros, con rupturas y procesos de desradicalización de los actores y pautas, procesos estos que afectan a la participación e incluso nuestra ciudadanía como ciudadanos. (Rivas Leone 2003. Pp. 75-77).

En el cuarto y último capítulo, Rivas Leone se aparta un tanto de la perspectiva crítica asumida en los anteriores capítulos, asumiendo respectivamente una postura más optimista y fresca en cuanto a la impostergable requerimiento de asumir una revalorización de la democracia y de la política en tiempos de crisis en América Latina, deteniéndose un tanto en la experiencia venezolana de fin de siglo, confusa y llena de fenómenos y situaciones de diversa índole, que aparte de ubicar a la política en una postura pobre, vacía e incoherente, se presenta como un laboratorio riquísimo para el establecimiento de hipótesis, trabajos y análisis comparados de la política y la democracia, aunado al funcionamiento del sistema político, el papel de las

agencias políticas y los propios procesos políticos. (Cf. Rivas Leone 2003. Pp. 103-109).

De manera que si bien es cierto este reciente libro es una perspectiva crítica y requisitoria de la política y la democracia en la región latinoamericana, no es menos cierto que enarbolaba una serie de propuestas que no tiene otro fin que el retomar a partir de la crisis y especificidad de la política y la democracia en América Latina, su revalorización en sintonía con los cambios epocales, y las exigencias de una ciudadanía que después de una etapa de letargo, hoy recobra su papel protagónico y exigente de una política con mayores resultados, y que junto a la democracia como ideal y tipo de régimen político, se perfila antes que nada como servicio, como proyecto colectivo y perfectible, frente al vaciamiento de contenidos y la reducción de la política a mera esfera de desconcierto.

De allí la imperante necesidad de asumir una revalorización de la política democrática como bien lo expone el autor en este ensayo provocador, crítico y al mismo tiempo fértil en ideas para recrear a la política y la democracia en América Latina. Estamos de acuerdo con Alfredo Ramos Jiménez quien en el prólogo de esta obra señala de forma categórica e invitándonos al debate y lectura de la misma que "a los latinoamericanos de hoy se nos impone, tal vez más que antes, la tarea que consiste en proceder a una relectura detenida de los clásicos modernos y contem-

poráneos. Y ello a fin de conjurar los peligros de una política democrática extraviada, autista y autosuficiente que, abandonando el ejercicio crítico, habría de provocar unas cuantas consecuencias negativas entre los ciudadanos".

De aquí que este ensayo se presente siguiendo a Ramos Jiménez como una genuina invitación a la discusión y debate que, superando los límites de la academia, se propone llegar hasta el ciudadano común, aquel que se expresa hoy preocupado o desconcertado ante la "invasión" de la política en su vida cotidiana. Todo con la aspiración que anima a todo investigador político, que no es otra que la de intervenir en el debate público con las armas de un pensamiento crítico e informado, que siempre lo encontraremos en el origen de aquello que los autores de los manuales de ciencia política han convenido en llamar "conocimiento aplicable", el mismo que responde a los requerimientos de una comunidad exigente y a la espera de respuestas y soluciones para sus problemas". (Rivas Leone 2003. P. 12).

Inequivocamente este libro nos llega en momentos en que nuestro país -y otros de la región- vive los desencuentros que toda transición conlleva, que amenaza con llevarse por delante los tímidos avances de nuestras neodemocracias. Allí radica la relevancia de esta reflexión fresca y renovada sobre la política que nos ha tocado vivir, portadora de significado para el porvenir (Rivas Leone 2003. P. 13).