

Carlos MASCAREÑO

DESCENTRALIZACIÓN, POLÍTICA Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

CRÓNICA

Formalmente se puede decir que los procesos de descentralización de los diferentes Estados latinoamericanos se iniciaron hace veinticinco años, a pesar de que la entrada en escena de la discusión sobre el tema se remonta hacia finales de la década del sesenta.

El hito para tal afirmación fue la Constitución peruana de 1979, el primer texto que consagró la descentralización como una característica sustantiva del Estado. A ella le siguió la elección de los gobernadores brasileños, las reformas municipales en Colombia, la ampliación de la vida municipal mexicana, las reformas venezolanas de finales de los ochenta y, así, en fin, se desataron cambios en la estructura estatal en todos los países de Latinoamérica.

Uno de los factores que con mayor fuerza presionó hacia la apertura de los rígidos Estados fue la democratización de América Latina. La salida de regímenes dictatoriales en Brasil, Argentina, Ecuador y Perú sirvió de fuente de inspiración para la adopción de reformas asociadas a tal objetivo. Se asumió que la descentralización serviría de vehículo para ampliar las

bases de representación, legitimidad y participación de los sistemas políticos, lo que impediría en el futuro el retorno a regímenes autoritarios.

Un segundo elemento —no menos importante— que incidió en la adopción de los cambios mencionados, fue el declive del modelo de desarrollo hacia adentro basado en la sustitución de importaciones en América Latina. Tal visión del desarrollo estuvo acompañada de un tipo de Estado preferentemente centralizado, a los efectos de diseñar y ejecutar las políticas fiscales, de fomento y territoriales necesarias para que el modelo funcionase. A ello se agrega la crisis profunda de los Estados de Bienestar que, para los años setenta, ya asomaban sus limitaciones.

En tercer lugar, para la época la economía y las sociedades mundiales comenzaban a asistir a un cambio profundo en la lógica de producción y acumulación, pasando —progresivamente— de una forma “fordista” de generar bienes manufacturados hacia otra abierta, descentralizada, fragmentada en diferentes territorios del planeta pero con una alta concentración financiera, cambio que impac-

taría profundamente la base tecnológica de las sociedades, en particular la de la cibernética y la de las telecomunicaciones.

No por casualidad, entonces, aparece un cuarto factor que aupó la descentralización del Estado: las debilidades de las viejas ideas del Estado Social que dominaron el panorama europeo y norteamericano durante las décadas de la segunda posguerra dieron paso a las viejas ideas liberales adaptadas a la realidad de los setenta dando lugar a lo que se denominó el neoliberalismo. En esta conceptualización, la descentralización fue una idea central, sobre todo desde la perspectiva del mejoramiento de la eficiencia y eficacia del aparato público y los servicios que provee.

En medio de tal conjunción de fenómenos hace su aparición la descentralización del Estado en Latinoamérica. Veinticinco años después sería un momento propicio para revisar el desempeño de la reforma en el subcontinente, sobre todo luego de que todas las naciones, sin excepción, han debatido sobre la descentralización e incorporado algún grado de ella en sus estructuras estatales.

(Comentario a propósito del Proyecto “Descentralización: transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo”, coordinado por la Universidad Nacional de Colombia)

Con este ánimo, la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, con el auspicio de la GTZ, USAID y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, convocó la ejecución del proyecto denominado "Descentralización: transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo". Para ello fueron invitados a participar especialistas de nueve países latinoamericanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, México, Perú, Venezuela y, por supuesto, Colombia, quienes se encargaron de preparar los documentos nacionales a partir de una metodología común. Quien suscribe la reseña, elaboró el referido a Venezuela.

El proyecto en cuestión, bajo la acertada coordinación del Profesor Darío I. Restrepo de la Universidad Nacional de Colombia, se propuso analizar los impactos de los procesos de descentralización en los sistemas políticos y los modelos de desarrollo, a partir de las siguientes variables: a) las tensiones que genera el proceso en la representación y legitimidad del sistema político; b) el surgimiento de nuevos actores sociopolíticos, empresariales y territoriales; c) la tensión entre el ajuste estructural del Estado, el mercado y el reclamo por mayor equidad territorial y social, y d) la incidencia de la descentralización en la disminución de la pobreza y el logro de una mayor transparencia en la gestión pública.

En función de los documentos nacionales previamente preparados se cumplió un programa internacional de discusión en

la ciudad de Bogotá entre los días 12 al 15 de abril de 2005. El mismo se desarrolló con dos estructuras: una primera fue el Seminario abierto al público que con el mismo nombre del proyecto tuvo lugar en el Auditorium de la Biblioteca Luis Ángel Arango y la segunda tuvo como perfil un Taller de Expertos de lista cerrada, en la sede de la Universidad.

El Seminario, evento en el que participaron más de trescientas personas provenientes del mundo académico, la sociedad civil y el sector público, permitió conocer, en primer lugar, análisis comparativos de los procesos de descentralización de Europa, Estados Unidos y América latina y, en segundo término, los principales resultados de las nueve experiencias latinoamericanas convocadas por el proyecto.

Una impresión general que se desprende luego de escuchar la narración de cada experiencia es que, efectivamente, la descentralización es un fenómeno de cambio fundamental de los Estados nacionales en las últimas tres décadas y representa, en consecuencia, una tendencia inmersa en las transformaciones socioculturales de las sociedades nacionales y de la sociedad global. Sin embargo, los grados de descentralización, sus bondades, logros y, sobre todo, sus limitaciones, dependen en grado sumo del desarrollo de la narrativa, del ideario que sobre el poder ha cultivado cada sociedad nacional a lo largo de su historia. Esto lo sabíamos hace veinticinco años, pero ahora, año 2005, queda plenamente com-

probado. No es lo mismo la profundidad y solidez de la descentralización en España, Alemania o Estados Unidos, países donde la cultura cívica anclada en su dilatada historia se encuentra íntimamente relacionada con la cercanía del ciudadano con los gobiernos territoriales (a pesar del interregno del régimen franquista o del nazismo) que las dificultades para hacer avanzar la descentralización en Perú, Ecuador, Chile, Bolivia o Colombia, países con orígenes republicanos de corte unitario, o en las federaciones centralizadas de México, Argentina, Brasil y Venezuela. En cada uno de nuestros países se narra una historia republicana plena de personalismos, autocracias, dictaduras y militarismo que coloca un dique cultural a la posibilidad de ampliar los espacios públicos civiles a partir del aprovechamiento de la descentralización como reforma. Sin embargo, veinticinco años después, a pesar del lastre de la cultura política, países como Colombia, Argentina, Brasil, México, Bolivia o Ecuador pueden mostrar avances nada desdeñables en el cambio de la forma territorial del Estado. Venezuela, por su parte, representa en este concierto una experiencia disonante: luego de avanzar en algún grado de descentralización en los años noventa, muestra en los últimos seis años una pronunciada tendencia a la re-centralización del poder de la mano del régimen militarista y autocrático de Hugo Chávez.

En el Taller de Expertos fue posible profundizar en el análisis comparativo entre las experiencias latinoamericanas, tal

como era su propósito. Un primer elemento común que se puede derivar de la reflexión es la carga histórica compartida en la estructuración del Estado latinoamericano en la que terminó predominando una forma centralizada (cuando no hipercentralizada) de aparato público. Este tipo de Estado, consustancial con la conformación de las naciones y de los mercados internos, también sirvió de base institucional al modelo de sustitución de importaciones, común a toda América latina a lo largo de treinta años. Obviamente, el grado de descentralización en este modelo de desarrollo fue imperceptible, a pesar de que la reflexión acerca de sus postulados siempre estuvo presente en la discusión política.

La descentralización en la época contemporánea (la iniciada en los años ochenta) posee fechas de arranque disímiles dependiendo de cada acontecer nacional. Por ejemplo, como se señalara, la Constitución peruana de 1979 ya incorporaba la previsión descentralizadora del Estado; por el contrario, en Bolivia es apenas en 1994 cuando se aprueba la ley de participación popular y todavía, para los momentos, se discute si se aprueba la elección de los Prefectos Departamentales (gobernadores de estado). Sin embargo, a pesar de ello, la lógica de la reforma mantiene similitudes en cuanto al arreglo institucional: cambios en las reglas fiscales con predominio de las transferencias nacionales, delimitación de competencias y servicios por niveles de gobierno y alteración del sistema político a través de la elección de fun-

cionarios territoriales. En cuanto a la distribución fiscal, pareciera que se trata de una reivindicación sostenible a partir del poder adquirido por las élites y grupos territoriales de América latina. Sin embargo, no se trata de una realidad inmutable si se toma en cuenta la realidad venezolana: el ingreso territorial (de estados y municipios) ha disminuido desde 29% del total del presupuesto nacional en 1998 hasta 21% en los actuales momentos, con tendencia a la baja. La tentación autocrática latinoamericana está siempre a la vuelta de la esquina. Lo mismo pudiera decirse de la elección de gobernadores y alcaldes: pareciera un cambio permanente en nuestros países pero, de emerger regímenes autoritarios, de nuevo, tal reforma sería vulnerada.

Un asunto central en la reflexión en el Taller fue la referida a las variables que determinaron el inicio de la descentralización. En países como Argentina, Bolivia, Chile, en donde las medidas de ajuste estructural a partir de las propuestas neoliberales marcaron el rumbo de la sociedad, la economía y el Estado, la descentralización resulta una reforma a la hechura de tales ideas, girando alrededor de una visión eficientista del aparato público. Ciertamente, las ideas neoliberales no están ausentes en ninguna de las reformas nacionales estudiadas pues ellas, en su conjunto, y en la forma de "paquete", fueron adoptadas en mayor o menor medida en cada país latinoamericano. Sin embargo, y esta es una opinión personal y no del colectivo de los expertos del Ta-

ller, existen realidades históricas sin las cuales, por más neoliberalismo que hubiese existido, no se habrían dado reformas descentralizadoras. Me refiero a la dilatada historia de reivindicaciones territoriales, sean regionales, provinciales o municipales, de las Repúblicas que fueron configurando un ideario descentralizador como reacción al asfixiante Estado centralizador de comienzos del siglo XX. Tan cierto es ello que en Chile, el país donde las medidas de ajuste fueron más pronunciadas y con una fuerte carga centralista en su historia, la elección de gobernadores departamentales es apenas una aspiración y el proceso de desarrollo territorial es altamente centralizado. En Venezuela, por el contrario, el ajuste estructural fue moderado si se compara con el resto de América latina y, sin embargo, la discusión sobre el regionalismo y la descentralización a lo largo de los setenta y los ochenta, culminó con la materialización de reivindicaciones decimonónicas en materia de descentralización. Pudiera afirmarse que, para comprender mejor la descentralización latinoamericana, habría que integrar variables de determinación exógenas (como las ideas liberales que pasaron a comandar el desarrollo de las sociedades con base al mercado) y el largo camino de conformación republicana de la mano de la construcción del ideario político que le confiere particularidad al subcontinente.

En todo caso, los procesos de descentralización de América latina deberán ser entendidos en un contexto de cambio pro-

fundo en los estilos y modelos de desarrollo que aún se encuentran en estructuración. Veinticinco años después, si bien la lógica del mercado ha tomado posición en la definición de las políticas públicas, también las ideas para ampliar la democracia son un paradigma en nuestras sociedades; allí, la lucha contra los personalismos, las autocracias, el militarismo y la siempre presente tentación totalitaria, será una constante. Si la descentralización sirve para esa ampliación, cumplirá un papel histórico en las reformas del Estado latinoamericano.

Finalizamos este comentario destacando el empeño puesto en el desarrollo del proyecto por el profesor Darío I. Restrepo, amable anfitrión durante los días de reflexión en la hermosa ciudad de Bogotá. El proyecto culminará en los próximos meses, cuando sea publicado un libro con todos los estudios señalados y un capítulo comparativo que ha sido elaborado por el profesor Restrepo. Huelga decir que ese texto, de vital importancia para el estudio de la descentralización en América latina, estará a la disposición del público venezolano en cuanto nos llegue la edición.