

*DESCENTRALIZACIÓN, DESARROLLO LOCAL Y GOBERNABILIDAD EN CENTRO AMÉRICA (2005) ANGEL SALDOMANDO Y ROKAEL CARDONA, SAN SALVADOR, CONFEDERACIÓN CENTROAMERICANA POR LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO Y EL DESARROLLO LOCAL (CONFEDELCA)*

Federico Morales Barragán

PROIMMSE-IIA-UNAM

*Descentralización, desarrollo local y gobernabilidad en Centro América* ofrece un ejemplo notable de la riqueza y trascendencia del debate contemporáneo latinoamericano acerca del desarrollo local. El mérito innegable de esta obra radica en la perspectiva que proponen sus autores: la articulación de las nociones descentralización, desarrollo local y gobernabilidad. En esta obra dicha articulación no se establece como una proposición *a priori* caracterizada por una relación siempre positiva, lineal y automática entre las tres nociones anteriores; más bien, se explora la contribución de la descentralización y el desarrollo local al modo de gobernabilidad, entendido este último como el “[...] modo de gobierno del orden social, que se basa en arreglos sociopolíticos dominantes, en una respuesta a las demandas y al conflicto y en la producción de legitimidad de actores, instituciones y políticas” (15). No está por demás señalar que, para los autores, dicha contribución no produce un camino único, por el contrario, la diversidad de caminos que genera y los desafíos que éstos plantean en Centroamérica son, precisamente, el asunto del que se ocupa esta obra.

El libro se compone de cuatro partes, la primera de ellas, “Descentralización, desarrollo local y gobernabilidad en Centroamérica”, se dedica a construir un marco conceptual para abordar la relación entre estas tres nociones, relación que tiene por contexto el debate referido a la reforma del Estado.

Los modelos de descentralización generan consecuencias específicas para el modo de gobernabilidad, a través de la reforma del Estado; y, con ello, generan el marco para los posibles procesos de desarrollo local. Entonces, éstos se ubican al final de la cadena y generan, en retorno, exigencias particulares a la descentralización y al modo de gobernabilidad (29).

Esta discusión conduce a los autores a identificar tres enfoques acerca de la reforma del Estado. El primero se construye con base en una triple caracterización del Estado en la región: grande, ineficaz e intervencionista. Por ello, el camino de la reforma es el de liberalizar la descentralización y el desarrollo local. Es decir,

[...] la eficiencia y la eficacia se trasladan al mercado, a la capacidad de recaudación fiscal local y a su uso en condiciones de competencia, en las que los ciudadanos locales, en tanto consumidores, pueden elegir entre diversas ofertas de servicios locales operados privadamente [...] De este modo se espera que de forma “espontánea y negociada” se llegue a acuerdos reales sobre la pertinencia y viabilidad de las opciones de política y de inversiones locales (36, comillas en el original).

El segundo enfoque acerca de la reforma del Estado concibe la descentralización como un instrumento para completar la construcción de un Estado nacional inacabado. La gobernabilidad se refiere, desde esta perspectiva, a un Estado con mayor capacidad de administración, que amplía su presencia y cobertura territorial. En consecuencia, las posibilidades del desarrollo local se asocian a una mayor articulación entre las iniciativas locales y las que emanan del Estado central.

El último enfoque considera que ha llegado el fin de los modelos de desarrollo basados en una matriz Estado-céntrica. La descentralización en sí misma no tiene ningún sentido. Por el contrario,

[se] trata de construir desde el territorio una institucionalidad y unas capacidades locales y nacionales nuevas [...] Tal institucionalidad implica la búsqueda de nuevos diseños, que permitan la capitalización de los territorios y la retención del excedente que generen junto con los aportes externos. Sin duda, esta tarea es más compleja que las transferencias centrales o que el aumento de la recaudación de impuestos por los municipios (39-40).

Bajo este enfoque, el Estado debe ocuparse de buscar la coherencia nacional con base en la articulación de las distintas estrategias territoriales, lo que supone crear una nueva institucionalidad política y administrativa sobre una base territorial. En consecuencia, las tareas del desarrollo tienen que ver, principalmente, con la articulación de iniciativas para fomentar la integración de cada territorio. La competitividad no es sólo un asunto de las empresas, también concierne a los territorios.

Lo anterior exige construir altos niveles de concertación local y de asociación entre los actores.

Hacia el final de esta primera parte, Saldomando y Cardona aportan información general acerca de las iniciativas descentralizadoras llevadas a cabo en la región durante los últimos años. Esta evidencia les permite ubicar algunas de sus carencias. Aquí sólo se mencionan dos de ellas: primero, la insuficiente articulación entre los niveles local y nacional, situación que propicia la fragmentación de los territorios y la competencia exacerbada entre ellos; y segundo, el énfasis en el fortalecimiento institucional de los municipios y su autonomía financiera al margen de un rediseño institucional que favorezca la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno y también modifique los términos del financiamiento del desarrollo a escala nacional.

La segunda parte, “La descentralización de los Estados Centroamericanos (1980-2004)”, complementa con información específica la discusión iniciada en la primera parte acerca de las iniciativas de descentralización en Centroamérica. Entre los temas presentes en esta discusión se encuentran: las elecciones democráticas a escala municipal como base para la descentralización política; la precisión en torno a las competencias propias y las concurrentes, tanto de los órganos centralizados como de las entidades descentralizadas; el ejercicio de la autonomía municipal, la cual está configurada en todas las constituciones políticas centroamericanas; la autonomía económico-financiera de los municipios; la pobreza y la exclusión social generalizada y la construcción de indicadores que den cuenta del avance de la descentralización. La consideración de estos temas conduce a los autores a afirmar que

[en] Centroamérica, poco a poco y de manera diferenciada, se ha institucionalizado la descentralización política-territorial como forma jurídico-política de los Estados. Pero, el paradigma vigente aún presenta rezagos con respecto a las necesidades de democratización territorial de las sociedades centroamericanas, urgidas de más y mejores capacidades locales para afrontar la pobreza y la exclusión social y étnica (94).

Dos aspectos a destacar de esta segunda parte son, en primer lugar, el análisis comparativo que revela similitudes y contrastes puntuales en las experiencias descentralizadoras de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá y, en segundo lugar, la atención específica que se otorga a la construcción de dichas experiencias y, con ello, a las posiciones de los actores que las impulsan. Con la

finalidad de ilustrar este tipo de experiencias, los autores reseñan tres casos: el primero, referido al proceso que condujo a la aprobación en Guatemala de tres leyes de descentralización (la Ley de los Consejos de Desarrollo Rural Urbano y Rural, el Código Municipal y la Ley General de Descentralización); el segundo, muestra la oposición entre los poderes ejecutivo y legislativo en El Salvador en torno a políticas e instrumentos de descentralización, en particular, el Fondo para el Desarrollo Económico y Social; finalmente, el tercer caso aborda el proceso de constitución de la Confederación Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local (*CONFEDELCA*).

El análisis comparativo al que se ha hecho referencia en el párrafo anterior recibe un tratamiento más amplio en la tercera parte del libro intitulada, “En busca del eslabón ‘governabilidad’ en los casos nacionales”. En ésta Saldomando y Cardona reflexionan acerca de factores clave que articulen la descentralización y el desarrollo local con la gobernabilidad. Esta reflexión se acota al aporte de la descentralización y el desarrollo local a: 1) la generación de arreglos sociales, instituciones y políticas dirigidos a la inclusión social; 2) el impulso al rendimiento democrático de las instituciones y 3) la construcción de la legitimidad de actores e instituciones.

Respecto al primer punto los autores señalan: “[la] dinámica institucional de la descentralización está instalada, pero no logra activar su potencial socio-político; en parte, porque los arreglos dominantes a nivel nacional siguen compartiendo una preferencia por la centralización del poder” (159). La evidencia ofrecida acerca de la lenta constitución de los actores locales y la incidencia marginal de éstos en los asuntos nacionales conduce a plantear dos afirmaciones que merecerán una mayor consideración en el debate latinoamericano. Para Saldomando y Cardona la evidencia anterior

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

Lo segundo es que esto ha llevado a un error estratégico no reconocido, y éste es el considerar el fortalecimiento del municipio como la vía real para el desarrollo de los actores locales (160).

En cuanto al funcionamiento democrático de las instituciones se considera que la redistribución de competencias entre los órdenes de gobierno no ha modificado la inercia de los reclamos sociales, habitualmente dirigidos a las dependencias del

gobierno central. Es decir, “[la] idea de que la descentralización puede jugar un papel de reemplazo mediante la desviación de la demanda y el conflicto implica, sin embargo, una reestructuración profunda de los medios disponibles y de los dispositivos políticos e institucionales. Este proceso no se verifica en la realidad” (161). La provisión de servicios públicos, ámbito privilegiado de la redistribución de competencias, revela las limitaciones de estas iniciativas: los esfuerzos de la política nacional por reglamentar la vida municipal han dejado de lado los problemas de coordinación, inversión y escala de los servicios públicos en los ámbitos local y nacional.

En lo que concierne al aporte de la descentralización y el desarrollo local a la construcción de la legitimidad de actores e instituciones, la valoración se limita a señalar la precariedad de la contribución y apuntar, solamente, las posibilidades que entraña el asociacionismo municipal.

Esta parte concluye con una reflexión que parece ser el centro de la preocupación de los autores, la descentralización e incluso el fortalecimiento de los órdenes de gobierno locales no puede impulsarse al margen de un rediseño institucional a escala nacional. Esta desarticulación explica la situación de descentralización de “baja intensidad” que vive aún la región centroamericana.

La última parte del libro, “Los temas en debate”, apunta hacia la construcción de una agenda cuyo énfasis se traslada hacia los supuestos sobre los cuales ha sido pensada la relación entre la descentralización, el desarrollo local y la gobernabilidad.

De esta reflexión se desprenden varios señalamientos. Uno de ellos se refiere al cuestionamiento del modelo descentralizador que se caracteriza por el binomio: descarga del Estado - más municipalismo. Los autores consideran que este modelo, independientemente de su ritmo de avance, no modifica las relaciones estructurales del modo de gobernabilidad.

[Ni] se completa el Estado nacional por medio de la descentralización, ni la descentralización es un nuevo modelo de dirección política de la nación y de toma de decisiones sobre el desarrollo.

[Esta] situación [se ubica] entre el imposible Estado nacional maduro y el imposible Estado descentralizado. En ambos casos, los territorios quedan a la suerte de lo que puedan hacer los municipios y a lo que el mercado tenga a bien hacer de ellos (189-190).

El cuestionamiento anterior revela, al mismo tiempo, los límites de una descentralización “hacia abajo”, expresada en un énfasis desmesurado en fortalecer el ámbito municipal, pero que omite su correlato necesario: la descentralización “hacia arriba”, la cual debería posibilitar la articulación de las iniciativas municipales con las decisiones nacionales. El resultado de este modelo desarticulado de descentralización es el desgaste de las administraciones municipales ante la incapacidad de resolver conflictos que los desbordan. Lo anterior no significa que se desvalorice el fortalecimiento de las capacidades referidas al ámbito municipal, lo cual, evidentemente, no se limita a la órbita de los gobiernos locales; más bien, se advierte acerca de los límites de estos esfuerzos si no se acompañan de una reestructuración del modo de gobernabilidad.

El último señalamiento ubica el asunto fundamental de este debate: los distintos modelos de descentralización revelan la disputa por la redistribución del poder que se dirime entre actores que pugnan por el mantenimiento o la transformación de la gobernabilidad vigente.

La identificación de la propuesta descentralizadora máxima como proyecto político obliga a decantarla en sus niveles instrumentales y finalistas, de reorganización institucional y económica; pero, además, implica identificar los intereses y los actores identificados con ella. Hay que reconocer aquí diferencias muy fuertes entre las realidades nacionales (204).

En este contexto el problema de fondo, señalan Saldomando y Cardona, se refiere a la identificación de los espacios políticos que favorecen la acumulación de fuerzas y el replanteamiento del modo de gobernabilidad. Hasta ahora, la actuación en los niveles: nacional, en el ámbito de los grupos parlamentarios y la participación en las comisiones de descentralización; intermedio, fortaleciendo las asociaciones municipales y la interacción con instituciones sectoriales y, local, impulsando la participación comunitaria y los comités de desarrollo, no ha logrado asumir los desafíos estratégicos que proyecten políticamente la relación entre descentralización, desarrollo local y gobernabilidad.