

DESCENTRALIZACION UNA VEZ MAS....

Rafael Alhama Belamaric

En un reciente encuentro de “Ultimo Jueves”, entre especialistas y publico presente, se volvió a presentar y discutir acaloradamente sobre el tema. Claro, el contexto, las situaciones y hechos son distintos, por tanto, las propuestas también se perciben diferentes. Sin embargo, las bases y los supuestos para las diferentes posiciones son los mismos, o similares.

De un lado, los que ponen en la balanza, con convencimiento, el control central, control administrativo, o control institucional estatal, parte del verticalismo y las decisiones verticales, de la cadena burocratica, del diseño personalista de las estructuras, la comprensión estrecha o tradicional de la política, las políticas y como lo políticamente correcto, sobre todo, cuando de limitados recursos de todo tipo se trata.

Cuando mas, consciente o inconsciente, o a partir de una confusión teorica, o convencimiento de su fortaleza, se replican y multilican estructuras y funciones en los niveles y espacios inferiores, a niveles regional y local, sin autonomía necesaria, lo que desde luego, numéricamente, puede parecer mas colegiado, descentralizado, mas o menos lejos del centro de poder.

En realidad, se trata de desconcentración, según algunos un tipo de descentralizacion, otros lo toman erróneamente como sinónimo de descentralización administrativa. En todo caso, tiene énfasis puesto en transferencia de autoridad, pero donde el gobierno central sigue siendo el único responsable para fijar, fiscalizar, financiar, evaluar, decidir, todo lo cual se puede delegar, pero no corresponde a una autentica descentralización.

Del otro lado, los que abogan, también convencidos, que mayor inclusión a partir de órganos colegiados y deliberativos, con poder decisorio, es la mejor opción frente al quietismo, inercia, conservadurismo de las estructuras burocráticas, para multiplicar la diversidad, creatividad y rapidez en la toma de decisiones, entre otros.

Pudiera resumirse también como diseño cercano o parte de una estructura de relaciones sociales que multiplican la participación social en las decisiones políticas, sociales y económicas.

Esto debería al menos plantear un dilema para los actores centrales, puesto que con la descentralización se transfiere poder a los gobiernos regionales y locales, en aras de potenciar el desarrollo local, del cual tan necesitados estamos, y desde luego, la democratización de las políticas, a partir de una mayor y mas activa participación de los actores locales.

Este problema tiene importancia no menor frente a otros problemas actuales, y es mucho mas que una idea o diseño técnicamente concebido, sea administrativa solo, que no conduce a ninguna parte, o parte de una descentralización sistémica, es decir, política y económica, es parte de una concepción política y social acerca del Estado y de la Sociedad, que, si lo vamos a ver en el contexto mundial, tarda cuatro décadas.

Hay que analizar las preocupaciones reales, los intereses de todos. Si es cierto que las libertades individuales y una participación social mas amplia a nivel local pudiera estar mejor representada en una concepción descentralizadora “centralista”, puesto que las decisiones políticas a nivel nacional seguirían tomándose a nivel nacional, también es cierto que esto debería complementarse con decisiones a tomar por actores locales de interés local a nivel local.

En cualquier caso, descentralización centralizada o no, la concepción y marco de las relaciones cambia; las relaciones de poder cambian, basadas en la PARTICIPACION COLABORATIVA, con mayúscula.

En ese lapso de tiempo, de los últimos cuarenta años, en la dicotomía centralización/descentralización, ha habido mas que nada intentos, malas practicas, políticas y concepciones que no han ayudado a su realización; mas bien lo han frenado, y han inclinado la balanza hacia una mayor centralización, con cuasi justificaciones o retóricas acerca de otras experiencias no tan exitosas que digamos, primero porque se han basado en las mismas concepciones poco dadas a la democratización de las relaciones.

Hablamos de experiencias “socialistas” europeas, ya desde la década del 60 del siglo pasado. Toneladas de papel se ha escrito acerca de estos procesos, todos o casi todos “abortados” por la misma via y por las mismas razones. Quizas penden estas experiencias, todavía poco asimiladas críticamente, como la “espada de Damocles”; en este caso la crin de caballo sería la descentralización.

Quizas, una vez mas, hace falta una precisión conceptual sobre el fenómeno, asi como evaluar cual seria el real alcance descentralizador, en nuestro contexto, en nuestra economía, en nuestro sistema de relaciones económicas de propiedad actual, teniendo presente la eficiencia y eficacia.

Porque la eficiencia y eficacia, son centrales para evaluar cualquier propuesta, la capacidad del sistema de gobernar, de producir resultados valorados por todos, es central, y es el criterio que muchas veces se esgrime por los centralistas, diciendo que la centralización tiene mayores posibilidades de manejar de mejor forma mayor variedad de asuntos. Esto puede ser cierto en determinadas situaciones, y la historia lo demuestra, y esta plasmado en experiencias en libros, que también muchas veces se citan. Las propias experiencias de Cuba, también pueden ser ejemplo.

Breves recordatorios para ubicar mejor el tema. Desde el Directorio en 1794 la palabra “centralización” tomo real importancia con las nuevas estructuras de gobierno. Como señala Schmidt, Vivien hace una década en un libro sobre democratización en Francia, ya Tocqueville escribió que la Revolucion Francesa había intentado un proceso de descentralización, que se convirtió al final en una extensión de la centralización.

Diria Tocqueville: “La descentralización tiene, no solo un valor administrativo, sino también una dimensión cívica, ya que aumenta las oportunidades para que los ciudadanos se interesen en los asuntos públicos, los hace acostumbrarse a usar la libertad. Estas libertades locales, activas y persistentes, nacen como el contrapeso más eficiente contra los reclamos del gobierno central, incluso si estuvieran respaldados por una voluntad colectiva e impersonal.”

La palabra “descentralización” entra en uso a partir de 1820. Pero son los políticos antiestatales, “anarquistas” y “libertarios” de finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX. Pero sobre todo frente a la centralización de la riqueza y poder económico y político, en EEUU a principios del siglo XX, los que le dan impulso al descentralismo económico, social y político. En los años 70, son Schumacher, Toffler, Bell, y en los 80 Naisbitt, y mas reciente Cummings, entre otros, los que le dan un nuevo impulso a la “nueva administración publica”.

Un informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de 1999 decía: “Una gran cantidad de países en desarrollo y en transición se han embarcado en algún tipo de programas de descentralización. Esta tendencia se combina con un creciente interés en el papel de la sociedad civil y el sector privado como socios de los gobiernos en la búsqueda de nuevas formas de prestación de servicios (...) La descentralización de la gobernanza y el fortalecimiento de la capacidad de gobierno local son, en parte, también una función de tendencias sociales más amplias, como por ejemplo la creciente desconfianza hacia el gobierno en general, la espectacular desaparición de algunos de los regímenes más centralizados del mundo (especialmente la Unión Soviética).....(....) Sin embargo, el movimiento hacia la rendición de cuentas local y un mayor control sobre el destino no es únicamente el resultado de la actitud negativa hacia el gobierno central. Estos desarrollos, como ya hemos señalado, están impulsados principalmente por un fuerte deseo de una mayor participación de ciudadanos y organizaciones del sector privado en el gobierno.(el subrayado es nuestro).

Habría que recordar los procesos antes y después de los años 80, que giraban alrededor de la descentralización/centralización, ya sea desde lo laboral, empresarial, de las estructuras ramales, de los territorios, luego en los 90 desde y hacia la empresa y los organismos ramales, más tarde otra vez desde los territorios, tratando de impulsar el desarrollo local, para detenernos en el último proceso de separación de las funciones empresariales y estatales apenas terminado, si así se puede considerar, que a pocos resultados lleva, porque sigue inscrito en la misma lógica de centralizadora, que puede tomar muchas formas en la transferencia de poder, hacia autoridades que están subordinadas jerárquicamente, lo que impide tomar decisiones autónomas por las que deben ser evaluados. Esto significa que toman decisiones autónomas por las que deben ser evaluados.

En este último caso, es decir, cuando de autonomía se trata, las unidades nacionales, o con énfasis en el desarrollo local, los actores locales ya no serían meros transmisores, funcionarios o agentes del gobierno central.

Significa *transferencia de poder, un proceso social de transferencia de competencias, pero también de recursos*. Implica estructuras del Estado y del Gobierno, diferentes y más racionales, así como cuerpos legislativos a nivel provincial y municipal, cada uno con influencias de acuerdo a su base territorial. Esto requiere de calidad de la

administración pública, con fuerte componente tecnológica de digitalización, que puede asimilar las normativas estatales.

La transformación del papel del Estado, sobre todo, sobre todo en la esfera económica, que es probablemente lo que más se piensa cuando se habla en estos momentos de descentralización, aunque puede ocupar un lugar preponderante, no es el único. Lo cierto es que si se quiere verdaderamente dinamizar la economía, y no solo el sector privado lo requiere, como parte del sistema de propiedad, es imprescindible mucha mayor dinámica tanto por parte de las empresas estatales, como cooperativas y empresas privadas.

Las nuevas responsabilidades y funciones de unos y otros, del centro y las regiones, territorios, o a nivel local, no significa la renuncia por parte del Estado, del control político y económico, de la fiscalización, malentendidos y malas prácticas que han conducido en años recientes a algunas economías de los países llamados en “transición” a un descontrol descomunal, sin transparencia.

Sin entrar a analizar las dificultades reales de las condiciones “anormales” en que se desarrolla nuestra economía, que incide en el propio mercado y le suma fallas, sería importante considerar y analizar tres funciones sobre las que más se escribe cuando de descentralización (financiera) se trata, y más problemas se confrontan; la de *distribución, la asignación y la estabilización*.

Y precisamente, uno de los estudios más importantes (Rondinelli, Nellis y Cheema, 1983), define la descentralización como la transferencia de responsabilidad para el planeamiento, gestión, y asignación de recursos desde el gobierno central. Pone énfasis en el receptor, y señala cuatro tipos de descentralización, con aceptación en desde la década del 80 del siglo pasado.

Además de la desconcentración, que se refiere a la transferencia de autoridad administrativa de los ministerios a las oficinas territoriales; delegación, también transferencia de gestión sobre funciones específicas hacia estructuras no controladas directamente por el gobierno central, lo que pudiera estar representado por empresas estatales de subordinación local, organismos públicos, o propiedad

mixta; devolución, como la creación o fortalecimiento de entidades que están fuera de control directo del gobierno central; privatización, como la transferencia de funciones hacia organizaciones voluntarias, ONG, o empresas privadas.

Esta visión ha evolucionado en el tiempo, porque en ese tiempo estuvo ligado a las reformas del Estado, claro, renunciando a su papel central. Poco sentido tiene vincular la descentralización a los procesos de privatización.

Las experiencias indican que la distribución-redistribución puede tener tanta variación en los programas a nivel local, como diferentes localidades y diferencias entre localidades existen; por lo tanto, una redistribución a nivel local, probablemente sería más justa a nivel local y de acuerdo a los deseos de cada localidad, lo que se traduce en desequilibrios con otras localidades.

Para buscar uniformidad se requiere del gobierno central, pero no significa que a nivel local se desatiendan de los programas, que jueguen un rol activo en su focalización, puesto que son los concededores de la comunidad. En cuanto a la estabilización, la política macroeconómica es una función del gobierno central. Las tres funciones tienen un nivel de conflicto a favor del gobierno central.

La que más se pudiera favorecer con la descentralización es la asignación de recursos, particularmente referidos a los bienes locales.

Aquí se puede abrir un nuevo campo de posibilidades para el país, poco o nada explorado, aunque se tiene determinada información sobre las potencialidades. Pero sobre todo, en cuanto a la apertura de autonomía para determinar las propias fuentes de ingreso. Se impone independencia en la gestión por parte de los actores locales, con el Estado como garante.

Con el inicio del siglo XXI, el consenso se mueve hacia la definición de la descentralización como conjunto de reformas o transformaciones dirigidas a la transferencia de autoridad y recursos desde el gobierno central hacia los gobiernos territoriales o locales autónomos (Falleti, O'Neill, 2005). Subraya tanto la descentralización administrativa, fiscal y política, como la responsabilidad hacia la ciudadanía local.

Por su importancia, se hace énfasis en la *desconcentración*, que implica traspaso de recursos y atribuciones hacia el interior de la estructura piramidal del gobierno central; la *delegación*, traspaso hacia los gobiernos territoriales y locales autónomos, con énfasis en el rol regulador del gobierno central; descentralización propiamente dicha, en la que los gobiernos locales tienen funciones necesarias y suficientes para la tarea de concebir, diseñar, regular, financiar e implementar.

Para que la cuestión no se quede en el título, es decir, que no sea una vez más hablar de ello, o considerarlo como un mal necesario, o darle vida jurídica, o ponerlo en un documento normativo, sin mayores consecuencias en la práctica, sería necesario que la descentralización formara parte de una concepción propia mayor en que tanto la política como la economía tiene tanta trascendencia para la sociedad toda, como esta para aquellas, más allá de estructuras jerárquicas estatales y de gobierno central establecidas.

Pero definiría una organización estatal, más dinámica, así como la composición de las instituciones y sus actividades, los derechos y deberes de los ciudadanos en el ejercicio del poder. Se trata, entre otros, de cómo y quién ejerce la propiedad en el sistema de relaciones de propiedad.

Solo así, con la política entendida no como clase limitada de actividades humanas, y a la Sociedad como no homogénea, pero con capacidades y responsabilidades históricamente hipotrofiadas para el gobierno, es que la descentralización puede llevar a buenas prácticas.

Y como las experiencias sirven para aprender y superar las fallas y errores cometidos, propios y ajenos, no se pueden perder de vista. Hay experiencia sobre todo del último decenio de nuestras instituciones y centros que siguen y tratan de potenciar el desarrollo local y comunitario, que es imprescindible tener en cuenta.

Y también estudios de un grupo de países de nuestra región latinoamericana, donde no es todo coser y cantar, pero constituyen ricas experiencias de aprendizaje.

Los problemas que mas se señalan, aquí y allá, son en primer lugar, la falta de visión sistémica del Estado para superar la perspectiva sectorial, por tanto insuficientes atribuciones y deficiente delegación, falta de inversiones, inadecuado financiamiento, que se combina con los ingresos fijados centralmente.

Fallas en la fijación de grados de responsabilidad, seguimiento y control, que va junto a pobre o ineficiente participación ciudadana. Por tanto, también problemas con la transparencia y la rendición de cuentas. Falta de gestión de los gobiernos locales y comunales, y sobre todo falta de capacidad negociadora. Superposición de funciones y fallas en la gestión institucional, aunque la burocracia territorial crece.

Se observa a grandes rasgos que son problemas que competen a todas las partes, y pueden tener un común denominador: además de la falta de visión de conjunto, la falta de preparación de unos y otros, incluso en aquellos casos, en que existen instituciones especializadas. La preparación no es de un día, ni un curso corto, es una actividad permanente; por eso es importante el concepto de participación colaborativa, puesto que se trata de preparación de todas las partes en todos los aspectos de la vida económica, social y política de la sociedad a diferentes niveles. Se trata de un dialogo, no monologo.