

LA DESCENTRALIZACION EN EL AREA ANDINA: NUEVOS INTERROGANTES

**Fabio E. Velásquez C.
Foro Nacional por Colombia
Bogotá D.C.**

El pasado 23 de mayo se realizó en Bogotá, en el marco de la Asamblea Anual de ALOP, sub-región andina, un pánel sobre el presente y el futuro de la descentralización en los países del área. La presentación sobre el conjunto de la región, realizada por el Profesor Darío I. Restrepo, de la Universidad Nacional de Colombia, y las ponencias de los representantes de Bolivia, Ecuador, Perú, Venezuela y Colombia dejaron planteados una serie de interrogantes de alto significado para la reflexión académica y política que deberá hacerse en el inmediato futuro sobre el tema.

A continuación se plantean algunos de tales interrogantes a manera de síntesis de una sesión que fue muy rica en ideas y debates y que, por supuesto, difícilmente puede quedar expresada en toda su complejidad en las líneas que siguen.

La descentralización ¿proceso irreversible?

En los años ochenta América Latina y, en particular, los países de la región andina, fueron testigos de un proceso de reforma del Estado que tuvo como uno de sus ejes la descentralización de competencias y recursos a los entes subnacionales (municipales e intermedios). Se habló en aquel entonces de una "oleada descentralista" de la que nadie -ni siquiera los países desarrollados- podrían escapar. Si hasta ese momento el centralismo estatal -clave para la conformación de los Estados nacionales- se erigía como uno de los valores dominantes y estructurantes del imaginario político en el mundo occidental, desde mediados de la década del ochenta la descentralización político-administrativa comenzó a imponerse como norma y como apuesta política deseable desde el punto de vista de la democracia y el desarrollo. Aparecía como una tendencia irreversible que equilibraría la distribución del poder en los países y contribuiría de mejor manera a resolver algunos de los problemas (pobreza y desigualdad social, bajo acceso a la vivienda y los servicios por parte de segmentos crecientes de la población, apatía política, clientelismo y corrupción, entre otros) que el proceso de modernización de la postguerra no había podido resolver.

El proceso se desarrolló durante dos décadas con resultados disímiles que dejan en general un saldo positivo. Sin embargo, la descentralización comienza a enfrentar

algunas dificultades en su desarrollo, derivadas principalmente de factores relacionados con tendencias a la re-centralización del poder político. En la mayoría de los países de la región, el gobierno central ha intentado tener un mayor control de las competencias y los recursos y definir nuevos esquemas de relación con los entes subnacionales, lo que hace pensar que la irreversibilidad de la descentralización no está del todo asegurada y que muy probablemente en los próximos años la acción de los poderes centrales tenga un mayor protagonismo.

¿Centralismo democrático?

El interrogante que se levanta hoy día es si esas tendencias a la centralización de competencias y recursos obedece a un proyecto democrático o a un retorno al autoritarismo populista de hace unas décadas. Los gobiernos centrales han ganado protagonismo en los países de la región andina. Uribe, Chávez y Correa, para citar solamente tres casos, tienden a asumir las riendas del país, incluso de los asuntos que en las últimas dos décadas fueron competencia de los entes territoriales. El presidencialismo se torna cada vez más fuerte y comienza a "invadir" terrenos que hasta la fecha le habían sido parcialmente vedados. Los contenidos de esa tendencia no necesariamente son los mismos, a juzgar por el carácter de las apuestas de cada gobierno. Difícilmente se avienen las posturas de Chavez y Uribe en política interna e internacional, pero en ambos casos el interés de controlar todos los hilos del poder es compartido. ¿Estaremos *ad portas* del nacimiento de nuevas formas de organización del Estado en las que el centralismo, el mesianismo y la concentración de poderes le otorga nuevos perfiles a la democracia? ¿Estamos en presencia de una "confluencia perversa" en el significado de la descentralización y la democracia, en la que proyectos políticos diferentes utilizan el mismo lenguaje?

La descentralización, ¿un campo de disputa?

Lo anterior plantea una pregunta de fondo sobre cuál es o cuáles son los proyectos políticos que están detrás de los nuevos diseños de la descentralización en la región. En los años ochenta, quienes la imaginaron propusieron una relación estrecha entre descentralización del Estado y democratización de la gestión pública. Hoy ese proyecto sigue siendo reivindicado por diversos sectores, pero no es el único; compite con otras miradas, por ejemplo, aquella que privilegia la dimensión técnica sobre la política en el manejo del Estado (tecnocratismo ilustrado) o la que observa con desconfianza las ideas de autonomía territorial y redistribución del poder y pretende colocarles límites (autoritarismo centralista). Sin duda, la descentralización constituye hoy día un campo de disputa entre diferentes proyectos políticos, lo que deja abierta la pregunta sobre su futuro en el mediano y en el largo plazo.

¿Y dónde queda la participación?

La participación ciudadana, la posibilidad de que el ciudadano de a pié pueda tener alguna incidencia en las decisiones públicas, más allá de su derecho a elegir y ser elegido, parece ser una de las perdedoras en esta coyuntura de cambio. No es que se la haya eliminado de tajo, sino que ha sido objeto de una re-significación que reduce su alcance y su potencial democrático. En efecto, todo parece indicar que la opción más preferida por los gobiernos de turno es la de una participación controlada desde arriba, mediada por las decisiones del gobernante y convertida en un instrumento para que la gente avale propuestas políticas previamente definidas en otros escenarios, generalmente el de las transacciones entre miembros de las élites políticas y entre éstas y los grandes intereses económicos. Si acaso, la gente es tenida como objeto de consulta, como fuente de información, no como sujeto de las políticas públicas. De esa manera, el control de competencias y recursos en manos del gobierno central se ve complementado por el control de la iniciativa ciudadana. Las disidencias y los contrapoderes no sólo son estigmatizados sino que se los acalla evitando su visibilidad en el espacio público.

¿Fortalecimiento o debilitamiento de la institucionalidad democrática?

El ejercicio personalista del poder, apoyado en una voluntad de control total de la cosa pública y de las conductas ciudadanas, en lugar de fortalecer las instituciones democráticas las debilita al quitarles peso como reglas de juego y referentes de la negociación y de la construcción de consensos políticos. De un Estado institucionalmente complejo, caracterizado por el equilibrio de las ramas del poder público (sistema de pesos y contrapesos), por relaciones intergubernamentales equilibradas desde el punto de vista de la distribución de competencias y recursos, y por el ejercicio de la participación ciudadana en la definición de las políticas públicas y en el control de su ejecución estamos pasando a un modelo de Estado simplificado, en el que el gobierno central acapara poderes (políticos, económicos y administrativos) y el gobernante de turno se auto-define como representante de los intereses del conjunto de la población, para lo cual establece una relación directa con el ciudadano, sin que medien instituciones ni reglas de juego ("*L'état c'est moi*").

¿Cambio en el mapa político?

Las transformaciones que experimentan los Estados, los cambios en el sistema político y los resultados electorales recientes plantean la pregunta sobre el nuevo mapa político en los países de la región. De hecho, la descentralización modificó sustancialmente dicho mapa en algunos países, dando protagonismo a los actores locales y regionales y debilitando el poder de los partidos nacionales y sus dirigentes. Ese mapa político se ha ido transformando, al punto de que los llamados partidos

tradicionales han sido relegados a un segundo plano y, en algunos casos, tienden a desaparecer, como lo demuestran los casos de Venezuela, Perú y Colombia. Nuevos actores, signados por proyectos políticos diversos, y nuevos escenarios parecen caracterizar en estos días la realidad política de la región, amén de procesos constituyentes en Ecuador y Bolivia que pueden seguir modificando la correlación de fuerzas en cada uno de los países. El panorama en ese terreno es muy abierto y difícilmente podría preverse la orientación de esa dinámica.

No pedirle peras al olmo

La descentralización no es la panacea para resolver todos los males de un país. Es -no cabe duda- una forma de organización del Estado que da poder a las colectividades territoriales para que procesen sus problemas y diseñen su futuro. Sin embargo, hay cuestiones que no pueden ser resorte de la descentralización porque su escala, su envergadura y los recursos comprometidos en ellas son de tal magnitud e implican diseños tales que no pueden estar en manos de las autoridades territoriales. Por eso, es preciso definir el alcance de la descentralización y desterrar cualquier hipótesis que sobredimensione su alcance. Todo en su lugar para que todo opere mejor. Fue esa una idea sobre la cual todos los panelistas mostraron su acuerdo.

La descentralización, un proyecto de construcción de país

Una segunda idea que ganó consenso entre los ponentes fue la necesaria articulación entre un proyecto de descentralización y un proyecto de construcción de país. Autonomía no significa autarquía. El fortalecimiento de los gobiernos locales y regionales implica necesariamente el fortalecimiento del Estado central. No un fortalecimiento cualquiera, sino uno de carácter democrático, lo que implica solidaridad, respeto a las libertades, búsqueda de la igualdad de oportunidades y respeto a la diferencia. Ni la descentralización implica debilitamiento del Estado en el nivel central, ni el fortalecimiento de este último pasa por anular los poderes locales y regionales. La gran pregunta es dónde se encuentra el punto de equilibrio. Ese es un tema que cada país debe resolver, ojalá por métodos democráticos. De todos modos, la descentralización aparece como una apuesta política de futuro para los países andinos, por lo que es necesario realizar un esfuerzo para superar las barreras que traban su desarrollo y consolidar los logros obtenidos hasta el presente.