

INT-0745

c.1



ILPES

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
NACIONES UNIDAS CEPAL PALE GOBIERNOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
UNITED NATIONS ECLA/ UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Économique et Sociale
NATIONS UNIES CEPALE PALE GOUVERNEMENTS DE L'AMÉRIQUE LATINE ET DES CARAÏBES

AREA DE PLANIFICACION Y POLITICA REGIONAL



LA DESCENTRALIZACION: UN TEMA DIFUSO Y CONFUSO

Sergio Boisier

Documento 90/05

Serie Ensayos

1. $\frac{1}{2} \times \frac{1}{2} = \frac{1}{4}$

2. $\frac{1}{2} \times \frac{1}{3} = \frac{1}{6}$

3. $\frac{1}{3} \times \frac{1}{3} = \frac{1}{9}$

4. $\frac{1}{2} \times \frac{1}{4} = \frac{1}{8}$

5. $\frac{1}{3} \times \frac{1}{4} = \frac{1}{12}$

6. $\frac{1}{4} \times \frac{1}{4} = \frac{1}{16}$

7. $\frac{1}{2} \times \frac{1}{5} = \frac{1}{10}$

8. $\frac{1}{3} \times \frac{1}{5} = \frac{1}{15}$

9. $\frac{1}{4} \times \frac{1}{5} = \frac{1}{20}$

10. $\frac{1}{5} \times \frac{1}{5} = \frac{1}{25}$

11. $\frac{1}{2} \times \frac{1}{6} = \frac{1}{12}$

12. $\frac{1}{3} \times \frac{1}{6} = \frac{1}{18}$

13. $\frac{1}{4} \times \frac{1}{6} = \frac{1}{24}$

14. $\frac{1}{5} \times \frac{1}{6} = \frac{1}{30}$

15. $\frac{1}{6} \times \frac{1}{6} = \frac{1}{36}$

16. $\frac{1}{2} \times \frac{1}{7} = \frac{1}{14}$

17. $\frac{1}{3} \times \frac{1}{7} = \frac{1}{21}$

18. $\frac{1}{4} \times \frac{1}{7} = \frac{1}{28}$

19. $\frac{1}{5} \times \frac{1}{7} = \frac{1}{35}$

20. $\frac{1}{6} \times \frac{1}{7} = \frac{1}{42}$

21. $\frac{1}{7} \times \frac{1}{7} = \frac{1}{49}$

22. $\frac{1}{2} \times \frac{1}{8} = \frac{1}{16}$

23. $\frac{1}{3} \times \frac{1}{8} = \frac{1}{24}$

24. $\frac{1}{4} \times \frac{1}{8} = \frac{1}{32}$

25. $\frac{1}{5} \times \frac{1}{8} = \frac{1}{40}$

26. $\frac{1}{6} \times \frac{1}{8} = \frac{1}{48}$

27. $\frac{1}{7} \times \frac{1}{8} = \frac{1}{56}$

28. $\frac{1}{8} \times \frac{1}{8} = \frac{1}{64}$

29. $\frac{1}{2} \times \frac{1}{9} = \frac{1}{18}$

30. $\frac{1}{3} \times \frac{1}{9} = \frac{1}{27}$

31. $\frac{1}{4} \times \frac{1}{9} = \frac{1}{36}$

32. $\frac{1}{5} \times \frac{1}{9} = \frac{1}{45}$

33. $\frac{1}{6} \times \frac{1}{9} = \frac{1}{54}$

34. $\frac{1}{7} \times \frac{1}{9} = \frac{1}{63}$

35. $\frac{1}{8} \times \frac{1}{9} = \frac{1}{72}$

36. $\frac{1}{9} \times \frac{1}{9} = \frac{1}{81}$

37. $\frac{1}{2} \times \frac{1}{10} = \frac{1}{20}$

38. $\frac{1}{3} \times \frac{1}{10} = \frac{1}{30}$

39. $\frac{1}{4} \times \frac{1}{10} = \frac{1}{40}$

40. $\frac{1}{5} \times \frac{1}{10} = \frac{1}{50}$

LA DESCENTRALIZACION: UN TEMA DIFUSO Y CONFUSO

Sergio Boisier */

"La República, una e indivisible, reconoce y promueve las autonomías locales; aplica en los servicios que dependen del Estado la más amplia descentralización administrativa; adapta los principios y los métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía de la descentralización."

CONSTITUCION ITALIANA (Art.5)

INTRODUCCION

El discurso descentralista en los países latinoamericanos gana espacio político paulatinamente, aunque la brecha entre discurso y realidad todavía es extraordinariamente amplia. En el plano de las Cartas fundamentales, Perú(1979), Chile (1980) y Guatemala (1985) han introducido sendas reformas a favor de la descentralización en sus varias acepciones y la nueva Constitución del Brasil (1988) va todavía más lejos desde el punto de vista de la política fiscal. En Venezuela, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) ha propuesto profundas reformas que buscan recuperar el federalismo venezolano y establecer una vasta descentralización. El reciente debate político en Chile, motivado por las elecciones presidenciales y parlamentarias de diciembre de 1989, colocó en un plano significativo --aunque no en un primer plano-- diversas

*/ Coordinador del Area de Planificación y Política Regional. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES/ONU. Santiago, Chile, enero de 1990.

propuestas programáticas para avanzar en el terreno de la descentralización política y territorial, más allá de lo iniciado por el Gobierno Militar.

La descentralización, transformada en proyecto político, se extiende, pero esta difusión está al mismo tiempo entrabada por la confusión que acompaña a muchos planteamientos. Quizás ello pueda explicar el que todavía sea un tema que goza --al igual que otros como libertad, democracia o familia-- del privilegio que prácticamente nadie se declare en contra, pero que goza también de otro privilegio: el que pocos se comprometan efectivamente con él!.

La confusión no sólo entraba la difusión de la descentralización; más que eso, puede transformarse en su verdadera mortaja y puede liquidar un importante proceso social, que tiene un considerable potencial democrático, pero que no constituye, como ciertos autores insisten en sostener, la nueva panacea del desarrollo regional o el último as sacado de la manga de los planificadores regionales antes de la medianoche ^{1/}.

Más de algún autor se ha preguntado, en referencia a América Latina, por qué la descentralización ahora, a fines del Siglo XX. Es ciertamente una pregunta cuando menos mal formulada, porque el debate entre proyectos políticos centralistas y descentralistas, a veces bajo la forma de los modelos clásicos de organización política (unitarismo y federalismo) ha acompañado la historia de los países latinoamericanos desde su independencia, resolviéndose esta pugna en algunos casos mediante guerras civiles.

La descentralización ha sido un tema recurrente en la historia política de América Latina (Boisier;1987), de manera que

¹.-Alusión al artículo de este mismo autor, titulado " ¿ Qué hacer con la planificación regional antes de la medianoche ? ", Revista de la CEPAL, # 7, 1979, SANTIAGO de Chile

lo que corresponde indagar es por qué vuelve a surgir con tanta fuerza, pero en el entendido que no es la primera vez que ello ocurre y no será probablemente la última.

La pregunta verdaderamente pertinente es si ahora resulta posible o nó romper con la cultura centralista de América Latina, tan certeramente estudiada por Véliz (Véliz;1984), y qué formas de organización social y política podrían surgir, a qué costos, en qué momento y en cuáles lugares.

LAS FUERZAS ESTRUCTURALES DE LA DESCENTRALIZACION

Independientemente de las circunstancias particulares de cada país, resulta posible identificar en la hora actual ciertas tendencias en los procesos económicos, sociales y políticos, visibles en todo el mundo, que tienden a crear escenarios más favorables a los proyectos descentralistas. Se trata de por lo menos cuatro megatendencias que atraviesan la cada día más tenue línea de la división ideológica del planeta y para desmitificar la descentralización o para quitarle atributos imaginarios de una u otra especie, es conveniente volver a resumir tales tendencias.

En primer término cabe citar la actual revolución científica y tecnológica como un fenómeno que a través de sus efectos en la esfera de la producción, de la información y del transporte está produciendo un nuevo paisaje industrial o una nueva geografía industrial. Se ha denominado ésto como la economía difusa (Vazquez Barquero,1986; Curbelo, 1987) o como una economía de geometría variable (Castells;1989), cuyas características esenciales son,por el lado de la organización industrial, el reemplazo del modelo fordista (Gatto;1989); por el lado de la organización sindical, el quiebre del sindicalismo de gran escala y por nuevas relaciones capital/trabajo; por el lado de la tecnología productiva, la preeminencia de los insumos de

"conocimiento" por sobre los insumos tradicionales y; finalmente, por el lado del asentamiento territorial del nuevo parque industrial, la presencia de estructuras industriales que incorporan procesos de **deslocalización, desconcentración y, eventualmente, de descentralización.**

Específicamente, los impactos de la revolución científica y tecnológica en la esfera de la producción pueden sintetizarse en los dos siguientes aspectos principales:

- a) La nueva tecnología industrial ha trasladado la importancia de las economías de escala desde la fase de emsamblado final del producto a las fases de fabricación de partes componentes, acentuando la flexibilidad de respuesta industrial ante variaciones de la demanda. Dornbusch plantea concretamente este argumento al comentar sobre la fabricación de automotores:

"El caso del 'Escort' europeo es interesante, ya que muestra que la economía de escala no implica que la industria debe estar ubicada en un lugar más que en otro. Revela más bien, que las economías de escala son una cuestión que surge en la etapa de especificación y producción de partes, y en menor medida en el ensamble. Eso no significa de ningún modo que la producción de partes no se pueda dispersar. En verdad, es enteramente razonable que las ganancias provenientes de las ventajas comparativas y de las economías de escala, se puedan lograr juntamente con la creación de un mercado ampliado para automóviles y con localización regional de la industria de autopartes y de ensamble que refleje las ventajas comparativas dentro de la unión." (Dornbusch;1986).

- b) La fabricación por sistemas, tales como CAD, CAM y FIM (Computer Assisted Design, Computer Assisted Manufacturing y Flexible Integrated Manufacturing), permite producir piezas en distintos lugares de un país (o del mundo) para ser ensambladas en cadenas de montaje directamente ligadas a los mercados finales. Ello permite disociar espacialmente las distintas unidades productivas sin romper la unidad funcional del

proceso y maximizando la productividad y rentabilidad de cada localización (Scott;1988).

En la esfera de las comunicaciones, el efecto de la revolución científica y tecnológica se expresa en innovaciones tales como la computación en línea, fibras ópticas, sistemas de transmisión de imágenes y datos (telefax, fonovideo, etc..) y otros que facilitan la segmentación espacial de las funciones empresariales, al mediatizar electrónicamente la comunicación "cara a cara".

En la esfera del transporte, el impacto de la revolución científica y tecnológica tiene su expresión más clara en la expansión de trenes de alta velocidad (Francia, Japón, Alemania, Italia), en los nuevos sistemas intermodales que permiten el transporte sin ruptura de carga, en la superación de la saturación del tráfico aéreo, tan visible diez años atrás y, en la substitución entre elementos transportables (menos peso y mayor valor unitario por unidad tarifaria).

Todos estos efectos configuran la nueva economía de geometría variable que genera un espacio potencial para una mayor descentralización decisional y territorial.

En segundo término debe destacarse el proceso de reestructuración política del Estado y administrativa del gobierno como una fuerza verdaderamente transideológica que empuja la descentralización.

Como en muchos otros órdenes de cosas, acá se descubre una operación dialéctica. Los cambios en el sistema de producción industrial y los cambios consecuentes en el modelo de acumulación de las economías industriales nuevas y maduras, ponen en jaque la función de acumulación del Estado (Habermas;1973). Ni las formas precedentes de acumulación directa del Estado (propiedad pública)

ni las formas indirectas de apoyo (ciertas políticas públicas) son ya útiles y por tanto el Estado atraviesa por un proceso de metamorfosis para dar origen a un "nuevo" Estado, funcional a las nuevas condiciones (ejemplo de ello son las modernas políticas de apoyo a la investigación científica y tecnológica en vez de políticas de fomento industrial o la conducción estatal de nuevas formas de inserción internacional y de desregulación interna).

Es aclaratoria en este sentido la argumentación de J.L. Curbelo al señalar ^{2/}:

"La reestructuración del orden económico, a través de la aplicación intensiva de las nuevas tecnologías y la internacionalización de las operaciones del capital a escala internacional, corre paralela al proceso de pérdida de confianza y funcionalidad del Estado, tanto en su papel de productor de bienes y servicios como de agente que posibilita la reproducción del sistema económico. El nuevo orden económico parece estar caracterizado por una parte, por la coexistencia de una alta concentración de la propiedad y el poder económico en un número reducido de empresas gigantes y un modelo de extrema descentralización en la producción (la economía difusa) en el cual la fricción del espacio está dejando de ser un obstáculo para la acumulación... En este sentido, el contrato social característico del Estado del Bienestar pierde toda justificación y utilidad. Asimismo, la reducción de las barreras proteccionistas, el debilitamiento de los Estados nacionales y sus descentralización son funcionales a la nueva fase de la expansión capitalista...

"Por consiguiente, la tendencia a la descentralización de los Estados nacionales es explicable tanto desde la lógica de las exigencias de la propia acumulación como desde la consecuente lógica del Estado capitalista en un período de crisis". (Curbelo;1986).

Desde el punto de vista del gobierno es interesante observar que en un grupo de catorce países industrialmente avanzados y democráticos, el gasto del gobierno general como porcentaje del PIB ha aumentado persistentemente en la década de los setenta (en

^{2/}.- Utilicé idéntica cita en el trabajo titulado Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos, ILPES/APPR, Serie Ensayos, Documento 88/02, 1988, Santiago, Chile.

promedio, un 10.0 por ciento), si bien cuando se separa la década en quinquenios, se verifica una menor tasa de crecimiento de este cociente en el quinquenio final de la década (en promedio, un 3.5 por ciento), como se muestra en el Cuadro 1. Estas cifras enseñan que la mentada reducción en el tamaño del sector público admite varias lecturas. En efecto se puede reducir ese tamaño por la vía de eliminar o transferir funciones burocráticas, pero ello no necesariamente equivale a reducir el tamaño desde el punto de vista del gasto. Al mismo tiempo (Cuadro 2) entre 1950 y 1973 en los mismos países hay una notable transferencia de recursos en términos intergubernamentales (desde el gobierno central a gobiernos sub-nacionales). Si bien los períodos a los que se refieren los datos no son los mismos, las cifras revelan un profundo cambio estructural a nivel del Estado como aparato administrativo, cambio estrechamente asociado al proceso de descentralización.

¿Cuál es la situación en América Latina? Esta es un pregunta difícil de responder dada la precariedad de la información. De una forma meramente exploratoria, se ha preparado el Cuadro 3, que muestra, para un número de países, la proporción del gasto de los gobierno locales (sólo municipios) en el gasto público. Los datos iniciales, correspondientes a la década de los sesenta, fueron tomados del trabajo clásico de W. Stöhr (Stöhr;1972), en tanto que los finales (principalmente correspondientes a la década de los ochenta) han sido extraídos del Government Finance Statistics Yearbook (GFSY) del año 1987.

Cuadro No. 1

CAMBIOS EN EL GASTO DEL GOBIERNO GENERAL COMO PORCENTAJE DE PIB

<u>PAIS</u>	<u>1970/80</u>	<u>1975/80</u>
SUECIA	+20.09	+12.57
BELGICA	+15.10	+ 6.98
JAPON	+11.40	+ 4.54
FRANCIA	+ 8.38	+ 3.87
NORUEGA	+ 8.77	+ 3.28
AUSTRIA	+ 8.35	+ 2.89
AUSTRIALIA	+ 8.55	+ 2.76
ITALIA	+10.85	+ 2.74
FINLANDIA	+ 6.97	+ 2.10
UK	+ 9.00	+ 1.16
SUIZA	+ 8.38	+ 0.91
CANADA	+ 5.49	+ 0.87
USA	+ 3.05	- 0.21
ALEMANIA	+ 9.56	- 0.39

Fuente: Newton K. and Karran T.J. (1985) The Politics of Local Expenditure, London, MacMillan.

Cuadro No.2PARTICIPACION PORCENTUAL DEL GOBIERNO CENTRAL EN EL GASTO
DEL GOBIERNO GENERAL

<u>PAIS</u>	<u>1950</u>	<u>1973</u>
SUECIA	54.3	32.0
BELGICA	66.9	49.0
JAPON	56.0	35.4
FRANCIA	53.7 (1960)	45.6
NORUEGA	85.8	74.0
AUSTRIA	73.0	37.1
AUSTRALIA	79.9	55.6
ITALIA	58.0	39.9
FINLANDIA	61.7	47.9
UK	72.5	56.3
SUIZA	28.1	(n.d.)
CANADA	54.7	41.9
USA	54.4	38.3
ALEMANIA	35.2	20.9

Fuente: Gould, Frank and Zarkish, Froozeh (1986) "Local Government Expenditure and Revenues in Western Democracies", Local Government Studies, Jan/Feb.

Sería en extremo aventurado sacar conclusiones apresuradas del Cuadro 3 dada la heterogeneidad de las cifras. Hay de todos modos un cierto paralelismo entre ambas columnas y el hecho que sólo Chile, El Salvador y México muestren un alza en los valores del gasto (porcentual) de los gobiernos locales no es nada ajeno a la realidad. En el caso de Chile, la Reforma del Régimen Municipal hecha en los años setenta sin duda significó un claro paso descentralizador desde el punto de vista financiero ^{3/}.

Cuadro No.3

GASTO DE GOBIERNOS LOCALES (Municipios) COMO PORCENTAJE DEL GASTO PUBLICO

<u>PAIS</u>	<u>STOHR</u>	<u>GFSY</u>
BOLIVIA	2.20 (1958)	1.84 (1984)
BRASIL	8.00 (1966)	6.30 (1985)
COLOMBIA	12.60 (1958/60)	9.10 (1983)
COSTA RICA	4.40 (1966)	3.90 (1985)
CHILE	2.52 (1966)	8.00 (1986)
ECUADOR	18.00 (1963)	12.40 (1980)
EL SALVADOR	3.20 (1967)	5.80 (1978)
GUATEMALA	10.30 (1960/67)	4.60 (1983)
HONDURAS	9.50 (1966/67)	7.50 (1976)
MEXICO	2.40 (1958)	2.90 (1984)
VENEZUELA	2.48 (1964/68)	2.40 (1979)

Fuentes: Stöhr W. El desarrollo regional en América Latina, SIAP, 1972, Buenos Aires.
FMI Government Finance Statistics Yearbook, 1987, Washington D.C.

³.- En el año 1988 el conjunto de los municipios chilenos dispuso de ingresos equivalentes a 620 millones de dólares, una cifra cercana al 18 por ciento del gasto fiscal.

En cualquier caso y por lo menos desde el punto de vista económico-fiscal, la centralización latinoamericana es patente si se la compara con los países democráticos industrializados, no obstante los avances notorios que en los últimos años se observan en Brasil (a partir de las disposiciones fiscales de la nueva Constitución), en Colombia (a partir de la elección popular de alcaldes) y en Chile (a partir del nuevo régimen municipal). Pero la reestructuración del Estado no obedece sólo a la necesidad de poner a tono el Estado (y el gobierno) con las nuevas formas de acumulación y de inserción internacional.

También ella obedece a la necesidad de legitimar un nuevo orden político reemergente en todo el mundo: la democracia ^{4/}.

Como lo señala Faletto:

"En suma, en América Latina, el desafío que enfrenta el Estado en el plano político es la modificación de su régimen, que necesariamente debe ser profunda, puesto que tiene que encarar el problema de implantar y ejercer la democracia en una sociedad actualmente corporativizada, desarticulada y sin un claro sistema de hegemonía" (Faletto;1989).

Más precisamente, Revel-Mouroz decía: "El régimen centralizado podría usar la descentralización como una técnica de relegitimación..." (Revel-Mouroz;1987).

En tercer término hay que apuntar a la creciente y universal demanda de los cuerpos organizados de la sociedad civil (muchos de ellos de naturaleza territorial) **por mayores espacios de autorealización**, lo que supone tanto descentralización (cesión de poder) como autonomía (campos específicos de competencia).

4.- Que a su vez asume nuevas formas y procedimientos: más consensual, con un más destacado papel de la sociedad civil, no sólo de la sociedad política, con el desafío de articular disensos tanto como ampliar los consensos, etc. Si se tratase sólo de la "vieja" democracia, el "viejo" Estado sería aún funcional.

Pareciera ser que tanto individuos como colectividades llegan paulatinamente a una mayoría de edad: se toma conciencia de la posibilidad y conveniencia de la capacidad de auto-gobierno y de auto-representación. Crece el escepticismo y la desconfianza por las organizaciones nacionales --incluso las organizaciones políticas-- acusadas de anquilosamiento, burocratismo y centralismo y más preocupadas de atender a sus objetivos funcionales de permanencia y expansión que a la adecuada representación de los intereses sociales ^{5/}.

Por supuesto que "detrás" de esta demanda actúan fuerzas diversas que confieren particularidad a lo que de todos modos se configura como una megatendencia universal: etnia, religión, cuestiones económicas y cuestiones puramente políticas ayudan a dibujar y a poner en marcha movimientos sociales territoriales y/o partidos políticos con clara identidad regional que cuestionan --por sobre cualquier otra consideración-- la dominación ejercida por un Estado central por sí y ante sí o por medio de interpositos representantes: las regiones centrales (Boisier;1988).

Alvin Toffler fué premonitorio hace casi ya una década al incluir en su conocido libro La Tercera Ola un capítulo titulado "El fraccionamiento de la Nación" en el cual, con su peculiar estilo, da cuenta de las innúmeras reivindicaciones autonómicas tanto en países capitalistas como socialistas (Toffler;1981). Releer hoy este capítulo es como leer un resumen de las noticias internacionales en cualquier semanario.

Estas reivindicaciones están íntimamente ligadas a una suerte de revitalización de la participación. Así, Hopenhayn señala que entre las políticas para estimular la participación

5.- No pocos autores --entre ellos el que escribe-- consideran la categoría socio-territorial región como una barrera al peligro de un verdadero anarquismo territorial en situaciones de exacerbado localismo.

dentro de la matriz contra-hegemónica figura la descentralización. En sus propias palabras:

"Descentralización de gestiones y decisiones, y desconcentración de recursos. La matriz contra-hegemónica de la participación requiere de procesos de descentralización que permitan fortalecer la gestión y el uso de recursos en los espacios locales. Una de las tareas de mayor alcance y relevancia para el diseño y la aplicación de políticas sociales que aspiren a potenciar sus efectos con una recepción participativa en la comunidad, es investigar y diseñar modelos de articulación entre los gobiernos locales y las organizaciones de base. La descentralización obliga a replantear la relación entre organismos centrales de planificación, oficinas ministeriales vinculadas a la ejecución de políticas y programas, los municipios y comunidades. Los recursos no pueden quedar atascados en los organismos ejecutantes sino que deben llegar a la comunidad para que ésta pueda optimizar su uso mediante la participación social." (Hopenhayn;1988).

En cuarto término hay que hacer referencia a la tendencia a la privatización de actividades productivas y de servicios como otra megatendencia que contribuye al diseño de escenarios favorables a la descentralización.

En estricto rigor jurídico, la privatización es un acto formal de descentralización, en cuanto privatizar significa traspasar funciones a entes dotados de una personalidad jurídica distinta de aquél que previamente era responsable de la producción y/o prestación de bienes y/o servicios.

Recientemente J. Martín ha escrito justificadamente que la privatización es un tema candente, y como todos los temas con esta característica, ha sido mejor postulada o atacada, que entendida ^{6/}.

"Las razones de la preocupación generalizada por el tema son claras y aunque varían de un país a otro, algunas cuestiones

⁶.- Lo mismo puede decirse, por supuesto, de la descentralización y ni hablar siquiera de la dupla privatización/descentralización.

básicas comunes subyacen en los análisis comparativos. Entre ellas, cabe destacar tres: i) El desequilibrio del financiamiento público, agravado por las restricciones recientes y por el continuo incremento de las demandas y costos; ii) la inquietud por la calidad de la gestión pública, influida negativamente por los intereses creados de grupos corporativos y por la rigidez de las burocracias centrales para acompañar y responder a períodos de rápido cambio; y iii) la comprobación de evidentes ineficiencias globales en las economías de la región y la necesidad de incrementar su competitividad externa y racionalizar su funcionamiento externo.

"En esta perspectiva, una mayor descentralización de las decisiones aparece como uno de los caminos para movilizar recursos mediante nuevos procedimientos y superar deficiencias de gestión y, por otra parte, como una esperanza para mejorar las perspectivas de adaptación al cambio y a la innovación. No obstante, cabe advertir que, en este enfoque, las deficiencias del sector público son percibidas con mayor nitidez que las oportunidades reales y efectivas que ofrece el sector privado; esto es, se contrasta una imagen concreta del sector público con una visión más bien idealizada del sector privado... "En torno al tema de la privatización se ha ido conformando por agregación una significativa lista de objetivos. Entre ellos destacan: a) mejorar el nivel de desempeño económico de las empresas, lo que incluye incrementos en su eficiencia productiva y asignativa; b) dar solución a las dificultades de relacionamiento entre los organismos del gobierno central y las empresas públicas; c) generar, por medio de la venta de activos productivos, ingresos fiscales; d) promover una mayor difusión de la propiedad accionaria: democratización de la propiedad o capitalismo popular; y e) atenuar el poder de los diversos grupos que ejercen presiones corporativas sobre la empresa pública (proveedores, contratistas, burócratas y sindicatos)" (Martín;1988).

Cabe agregar a estas consideraciones, la siguiente. Es bien distinto, desde un ángulo social, el efecto de una privatización si se atiende al ámbito en que se define la naturaleza de la personería jurídica del receptor del acto privatizador.

En tal sentido, un receptor que detenta una personería jurídica de derecho público, como por ejemplo, gobiernos locales u organizaciones territoriales sin fines de lucro (corporaciones de desarrollo, juntas de vecinos), confiere, por este solo hecho, un alcance esencialmente de descentralización territorial y en algunos casos, política también, al acto privatizador. Tal

situación habría que valorarla muy positivamente desde el punto de vista del desarrollo regional, por ejemplo. Distinto será el caso si el receptor es una persona jurídica de derecho privado, con objetivos de lucro, en cuyo caso la privatización y descentralización se ajusta estrictamente a los propósitos señalados por Martín.

Cualquiera sea sin embargo la situación concreta queda en pié el hecho --que disgusta a muchos por razones ideológicas-- que la privatización es una modalidad de descentralización y en consecuencia, otra de las megatendencias a favor de ella.

En resumen, el hecho que la descentralización vuelva a aparecer con inusitada fuerza en la hora actual no parece responder a ninguna "conspiración perversa", sino a la dinámica y a la racionalidad de un conjunto de tendencias de variada naturaleza.

Una reacción social sensata es tratar de aprovechar positivamente tales tendencias para ponerlas al servicio de objetivos en torno a los cuales hay poca discusión: más democracia, mejor balance geográfico del desarrollo y más confianza en las capacidades de la sociedad civil.

ALGUNOS EQUIVOCOS EN TORNO A LA DESCENTRALIZACION

Revisando la abundante literatura reciente sobre el tema se descubren muchos aciertos y no pocos errores en los argumentos en pro o en contra de la descentralización. Por supuesto que lo que interesa en esta oportunidad es referirse a los equívocos o errores, de entre los cuales se han seleccionado los siguientes.

1. Un error de sinonimia.

Una primera fuente de confusión en relación al tema de la descentralización deriva de una cierta liviandad en el uso del lenguaje que lleva a emplear comúnmente como sinónimos conceptos y palabras de un contenido completamente diverso.

Así por ejemplo, los términos deslocalización, desconcentración y, ciertamente, descentralización, se intercambian como si fuesen distintas etiquetas de un único producto. Es necesario entonces volver a hacer la siguiente y conocida precisión de conceptos.

Comenzando por el concepto más simple, que suele ser confundido con la idea de descentralización, la deslocalización aparece como el acto de trasladar desde un lugar a otro del territorio actividades productivas, de servicio o de administración. Con la pura deslocalización no cambia nada desde el punto de vista decisional, sólo hay un cambio de lugar. El traslado de la capital del Brasil desde Rio de Janeiro a Brasilia constituye el ejemplo clásico en esta materia.

El segundo concepto es el concepto de desconcentración, un acto mediante el cual se traspasan capacidades para tomar decisiones desde un nivel determinado de la estructura administrativa a otro nivel de rango inferior dentro de la propia organización en forma exclusiva y permanente. Hay que tener presente que para desconcentrar no se necesita crear nuevos organismos; simplemente aquellas partes de la organización que se encuentran en niveles subordinados reciben atribuciones (poder) adicionales. En consecuencia, los organismos desconcentrados no necesitan una personalidad jurídica propia (operan con la personalidad jurídica del ente central) ni tampoco requieren un presupuesto propio (operan con los recursos traspasados por los niveles superiores de la misma organización) y sus normas

administrativas y de personal son las mismas reglas que regulan la actividad del organismo al cual pertenecen. En un Banco estatal, la autorización permanente para que una sucursal regional administre créditos hasta por un monto determinado, constituye un ejemplo de desconcentración.

Por último, el concepto más complejo de la descentralización. Descentralizar significa reconocer determinadas competencias a organismos que no dependen jurídicamente del Estado. Para que ello pueda ser así, los organismos descentralizados necesitan tener personalidad jurídica propia, presupuesto propio y normas propias de funcionamiento.

El rasgo definitorio y exclusivo de la descentralización consiste en que éste es un acto que involucra a sujetos que detentan diferentes personerías jurídicas ^{7/}. Una discusión más extensa de estos conceptos se encuentra en un reciente trabajo de E. Palma y D. Rufián (Palma y Rufián;1989), como asimismo en el excelente libro de Nogueira y Cumplido titulado Derecho Político. Introducción a la Política y Teoría del Estado (Nogueira y Cumplido; 1987), particularmente el Capítulo IX.

La dualidad de personas jurídicas es lo fundamental en materia de descentralización y por ello es que se sostuvo más atrás que la privatización es efectivamente una forma de descentralización.

^{7.-} La delegación, otro concepto conexo, consiste en la transferencia del ejercicio de competencias, funciones o autoridad, expresamente autorizados y por el tiempo que determine el cuerpo legal.

2. Un error tipológico

Otra fuente de errores deriva de un mal manejo de las diferentes clases que distinguen las varias modalidades de la descentralización.

La descentralización --como se sabe o como debiera saberse-- puede ser funcional, territorial o política. Cualquiera de estas formas "puras" de la descentralización puede combinarse con otras, dando origen a formas "mixtas", como se muestra en el gráfico siguiente.

TIPOS Y MODALIDADES DE DESCENTRALIZACION

	FUNCIONAL	TERRITORIAL	POLITICA

FUNCIONAL	Pura (1)		Mixta (5)
TERRITOR.	Mixta (4)	Pura (2)	Mixta (6)
POLITICA			Pura (3)

Ejemplos: (1) Empresa pública de generación eléctrica; (2) Gobierno regional designado; (3) Organismo parlamentario nacional; (4) Banco Ganadero de la Región Sur; (5) Asociación Nacional de Empresarios Metalúrgicos; (6) Consejo Regional de Desarrollo (electo) de la Región Norte.

Siempre manteniendo presente la característica básica de la descentralización, la existencia de dos personas jurídicas sin relación de dependencia, un proceso de descentralización funcional implica el reconocimiento de competencias específicas o delimitadas a sólo un sector de actividad, al ente descentralizado.

La descentralización territorial presupone el traspaso de poder decisonal a órganos cuyo ámbito de actuación o cuya jurisdicción está constituido por un territorio o localidad. Si bien tales órganos tienen personalidad jurídica propia, mantienen una relación de dependencia jerárquica en la generación de sus autoridades.

La descentralización política, forma máxima de la función descentralizadora, se establece cuando el cuerpo descentralizado se genera mediante procesos electorales.

"Cuando la descentralización comporta formas de condicionamiento, jurídicamente disciplinadas, por parte de cuerpos electorales locales sobre las estructuras administrativas descentralizadas, se puede reconocer el carácter político de las estructuras descentralizadas y hablar de descentralización política, ya se refiera el fenómeno al nivel municipal o al provincial y regional". (de Vergottini;1986).

El panorama de las formas "puras" de la descentralización se amplía al dar cabida a formas o modalidades "mixtas", de entre las cuales, según se muestra en el gráfico precedente, la descentralización político-territorial representa una de las modalidades de mayor interés desde el punto de vista del desarrollo regional o local.

3. Un error político.

Algunos autores no establecen claramente la necesaria relación entre descentralización y democracia.

Por ejemplo, E. Palma y D. Rufián sostienen el juicio siguiente:

"Pero como ya señalamos anteriormente, sería erróneo entender que un régimen políticamente centralizado es antidemocrático y que por el contrario un régimen descentralizado gozaría, por este sólo hecho, de la legitimidad democrática, puesto que el concepto de democracia no es un concepto

administrativo sino político y sobre todo social y el ejercicio del poder democrático supone una serie de relaciones políticas y sociales que pueden darse tanto dentro de un régimen centralista como descentralista. La historia muestra cómo ciertas democracias representativas han permitido desarrollar relaciones políticas y sociales democráticas permitiendo por parte no sólo de la sociedad política, sino también de la sociedad civil de los países, un importante control hacia sus representantes.

"Sin embargo la descentralización política puede, bajo ciertas condiciones, contribuir a la democratización del país porque en principio favorece otros mecanismos de participación de la sociedad civil no directamente relacionados con la representación parlamentaria, y porque permite reforzar el derecho de sufragio. Ese reforzamiento se refiere al hecho de que los ciudadanos no sólo van a elegir a las autoridades que gobiernen en la Administración Central, sino también en espacios territoriales más reducidos." (Palma y Rufián;1989).

Otro especialista ha mantenido una posición similar al sostener:

"Las formas y alcance posible de la macro-participación depende directamente de la naturaleza del régimen político imperante; sólo existe de manera muy parcial o deformada en situaciones no democráticas. La participación a nivel intermedio y de base requiere, como condición esencial de posibilidad, cierto grado de descentralización del proceso social de decisiones. Puede existir un alto grado de centralización tanto en una democracia política como en un régimen autoritario, en tanto que es también posible concebir ámbitos de decisión descentralizados en sistemas no democráticos." (Boeninger;1982, subrayado por este autor).

Por el contrario, acá se sostendrá que si bien algunas formas de descentralización son posibles en sistemas no democráticos, la cuestión central radica en que la descentralización política (pura o mixta) sólo es concebible en el ámbito de sistemas políticos democráticos.

La democracia es **forma y substancia** y un sistema político, para calificar como democrático, debe permitir el ejercicio formal de ella y el beneficio real derivado de su práctica. Lo formal, separación de poderes, renovación periódica de autoridades mediante procesos electorales (universales,

informados, libres y secretos); lo substancial, reparto equilibrado del poder, igualdad de oportunidades, respeto a las minorías, protección a ciertos grupos poblacionales y sociales, etc., etc. No es en absoluto impropio sostener que la forma y substancia de la democracia se expresa en la vivencia permanente de los derechos humanos establecidos por las Naciones Unidas, en su totalidad, pero particularmente de los establecidos a partir del Art. 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Si la característica definitoria de la descentralización política consiste, según se señaló, en la generación del ente descentralizado mediante procesos electorales, y si éstos significan en la práctica abrir espacios políticos que pueden ser llenados por corrientes políticas diferentes y aún antagónicas a las dominantes, ¿cómo y en virtud de qué, podría suponerse que sistemas no democráticos permitiesen tal apertura?.

De nuevo es preciso citar a de Vergottini:

"Un segundo caso de relieve substancial de la descentralización política se tiene cuando la existencia de Entes políticos diferenciados respecto al Estado central puede ser utilizada como ocasión de garantía de la totalidad del sistema político-constitucional en cuanto que los partidos nacionales de la oposición en el Parlamento estatal pueden tener la mayoría en las Asambleas regionales, asegurando un mejor equilibrio político-institucional, como muestran las experiencias austríacas, alemanas y la italiana misma. En esta hipótesis por lo tanto, la presencia de Entes políticos regionales no destaca como una garantía directa de las Comunidades territoriales, sino como garantía de las minorías políticas de oposición a nivel nacional." (de Vergottini;1986).

Distinto es sin embargo, sostener cándidamente que la descentralización política es igual a democracia. La descentralización es condición necesaria, pero jamás suficiente, de la práctica democrática. Lo que induce a error a muchos analistas en relación a éste punto es la verificación histórica en el sentido en que para avanzar en ciertos aspectos del

complejo democrático, ha sido necesario un mayor grado de centralización, como la historia de Francia lo muestra.

Se ha dicho, y con razón, que de acuerdo a la línea argumental anterior, la descentralización política sólo puede ser impulsada por demócratas verdaderos, por aquellos que están dispuestos a aceptar los costos políticos del juego democrático. ¡Otra razón más para dificultar la ejecución de un proyecto político descentralizador!.

4. Un error de lógica procesal.

También se repite frecuentemente en los argumentos en torno a la descentralización un error en relación a la naturaleza del proceso mismo de la descentralización, a la forma en que se desencadena y a su desarrollo siguiente. Este error consiste en atribuir un carácter lineal y unívoco al proceso, atribuyendo su puesta en marcha ya sea al Estado/Gobierno solamente o a la sola fuerza de las luchas sociales. Se desconoce su carácter dialéctico, esencial para entender la práctica de la descentralización.

En primer lugar, hay que señalar que la descentralización no se produce en un marco de situaciones ideales ni menos en un vacuum político, sino en un marco político concreto y específico: el régimen político unitario centralizado, tal como claramente lo señala el tratadista español Baena del Alcázar:

"Debe advertirse que una de las coordenadas políticas de la descentralización consiste en que se da siempre en un Estado centralista. En efecto, la descentralización supone partir del punto de vista de que la totalidad de las funciones públicas corresponde al Estado y de que éste adopta la decisión de traspasarlas parcialmente a otras entidades.

"La descentralización es, por tanto, resultado de un voluntarismo político del Parlamento, si las funciones se traspasan por Ley, o del Gobierno, si el traspaso se hace por

decreto. Los entes beneficiarios de la descentralización, por regla general, no son consultados por el Estado central, de modo que pueden recibir las funciones en condiciones que no son las deseadas por ellos." (Baena del Alcázar;1989).

A la luz del argumento anterior, posturas como las del especialista colombiano Restrepo aparecen como afirmaciones tautológicas:

"Por otro lado, cabe destacar que en la mayoría de los casos, son los mismos Estados centrales los que impulsan los procesos de descentralización buscando con ello administrar mejor, dividir para reinar. Generalmente, la descentralización no es el resultado de luchas democráticas territoriales que buscan con ello liberarse del autoritarismo del Estado y de su burocracia centralizada. Se trata más bien de iniciativas del grupo en el poder." (Restrepo;1987).

Aceptado el carácter dialéctico del proceso, no resulta indiferente sin embargo cuál es el actor político que inicia el movimiento descentralizador. Si es el Estado, la descentralización puede caer en un vacío formalista o, lo que es peor, puede transformarse precisamente en un ejercicio no democrático, en todos aquellos casos en que no existe un receptor social y políticamente adecuado. De aquí que se haya insistido fuertemente en otras oportunidades en la necesidad de construir **socialmente las regiones** para prepararlas para una práctica democrática de la descentralización política y territorial (Boisier;1988). Si el actor político que inicia el proceso es precisamente la Región (considerada como un cuasi-Estado), las posibilidades de un uso democrático del poder transferido son considerablemente mayores, aunque en este contexto nada se puede dar por establecido.

El caso chileno actual pone de manifiesto el carácter dialéctico atribuido a este proceso. La **demanda** descentralista, que es hoy día expresiva tanto en la sociedad civil como en la política, ha sido activada poderosamente por la oferta descentralista, planteada por el discurso político del Gobierno

Militar, independientemente de si esa oferta consistía realmente en una propuesta de descentralización o, como es efectivamente el caso, se limitó a etiquetar como descentralista un proceso de desconcentración funcional y territorial.

En definitiva, el mérito de una descentralización política no es atribuible a nadie en particular; es un mérito de la sociedad en su conjunto.

6. Un error de omisión

Llama profundamente la atención en la discusión sobre descentralización el hecho que, teniendo la descentralización dos disciplinas matrices --el derecho y la economía-- la mayor parte del debate por lo menos en América Latina, se ha basado sólo en la vertiente jurídica.

Sin embargo, la teoría económica ha dado un fuerte respaldo a la descentralización. A partir de la década de los cincuenta, la economía proporcionó las contribuciones fundamentales de lo que se ha denominado como federalismo fiscal.

Sintéticamente puede señalarse que la teoría del federalismo fiscal pretende proporcionar tanto una justificación normativa de la descentralización de la cosa pública como criterios de descentralización eficientes desde el punto de vista de la teoría económica. La conclusión que se deriva de todo este cuerpo teórico puede ser sintetizada en un concepto muy simple: la superior eficiencia, para iguales condiciones de costo, de las estructuras colectivas descentralizadas en comparación con las centralizadas.

Si bien son varias las contribuciones al desarrollo de la teoría del federalismo fiscal, existen dos fundamentales: el planteamiento de Tiebout como mecanismo para revelar

correctamente las preferencias individuales (el proceso de "votación con los pies") y el así llamado teorema de la descentralización, formulado inicialmente por Pennock y reformulado por Oates (Pennock, 1959; Oates, 1977).

En la teoría del federalismo fiscal las ventajas en eficiencia que derivan de la descentralización de la actividad pública suelen demostrarse mediante el "teorema de la descentralización". Este teorema sostiene que, en iguales condiciones de costo, nunca será más eficiente el suministro colectivo de un bien mediante formas centralizadas que descentralizadas. Intuitivamente el contenido de este teorema parece muy plausible. Efectivamente, en comparación con el suministro colectivo centralizado --que por definición ofrece la misma cantidad del bien en cuestión a todos los ciudadanos--, el suministro descentralizado mediante jurisdicciones geográficas separadas y distintas parece que hace posible la oferta de niveles distintos del bien en cada jurisdicción permitiendo así un mayor ajuste entre las cantidades suministradas y las preferencias individuales. La existencia de costos distintos a distintos niveles de producción, debido a economías de escala, en contra de lo que a veces se sostiene, no invalida necesariamente el teorema de la descentralización, sino que meramente sirve para determinar el nivel óptimo de descentralización para suministrar los distintos bienes y servicios públicos.

La primera exposición del teorema de la descentralización se debe a Pennock. Este lo presentó como un problema de selección de alternativas binarias mutuamente exclusivas, sosteniendo que en la selección de entre dos alternativas mutuamente excluyentes, nunca las elecciones centralizadas producirían un menor número de "frustraciones" que las elecciones descentralizadas, hechas en jurisdicciones distintas.

Por supuesto que el número de frustraciones dependerá de cómo se distribuyan las preferencias entre las jurisdicciones de una estructura descentralizada, pero el teorema de la descentralización asegura que el número de frustraciones siempre será menor bajo decisiones descentralizadas. En el peor de los casos, cuando el número de frustraciones sea máximo con la descentralización, esta cifra se igualará al número de frustraciones que se obtendría con decisiones centralizadas. Se pueden dar pruebas formales (matemáticas) del teorema de la descentralización, pero ello escapa un tanto a la naturaleza de este trabajo.

7. Una confusión axiológica

En el plano de los valores, se produce si no un error, una situación poco clara.

Casi todos los autores atribuyen a la descentralización una connotación meramente instrumental. Se la considera un medio o más concretamente, una cuestión administrativa solamente.

Por ejemplo, Baena del Alcázar es en este sentido enfático:

"En definitiva, la descentralización tiene siempre un carácter administrativo" (Baena del Alcazar, 1989, 15).

También de Mattos participa de una posición similar, que en honor a la verdad, aparece como dominante en la vasta mayoría de los autores contemporáneos; sostiene de Mattos:

" No parece sensato sostener que una reforma de carácter político-administrativo por si sola, sea capaz de modificar el tipo de sociedad en que se implanta." (de Mattos; 1989, 40, subrayado del propio autor).

Aunque Palma y Rufián, en el trabajo ya citado de estos autores, comienzan por reconocer el carácter político de la descentralización, pareciera que tienden sin embargo, a

privilegiar su naturaleza administrativa al enfatizar las cuestiones referidas a la transferencia de competencias administrativas por sobre la redistribución del poder.

La dualidad política y administrativa de la descentralización está bien expresada en la propuesta sobre descentralización formulada por la Comisión para la Reforma del Estado (COPRE) de Venezuela:

"Por estas razones, un problema que en principio tiene aspecto administrativo, y que fue tratado como tal durante mucho tiempo, se revela en realidad como eminentemente político" (COPRE; 1989).

Pero el meollo del asunto no reside en esta naturaleza dual de la descentralización, que ya fue discutida por lo demás en páginas precedentes sino en el aspecto siguiente.

En tanto la descentralización supone una reforma, sea del Estado, sea del gobierno, ella asume un carácter instrumental, medio al servicio de algunos fines y susceptible entonces de toda clase de reservas en cuanto a su conveniencia, oportunidad, costos, alcances, etc., etc. En tal sentido, la descentralización es una cuestión instrumental para todos.

Se complica la situación y se enturbia a veces la discusión cuando se reconoce además, que para algunos, la descentralización es también una cuestión finalista, indisolublemente ligada a una utopía social y por tanto un asunto que, por encima de legítimas consideraciones inmediatistas, presupone una suerte de búsqueda y lucha permanente e irrenunciable. Naturalmente, un fin en si mismo --un objetivo finalista-- sólo puede establecerse acudiendo a juicios de valor, a juicios éticos, sobre los cuales no tiene sentido discutir.

Esta es la situación en la que reconocen filas todos los que buscan una organización social en la cual el Estado tiene un

papel subsidiario; solidario además para quienes reconocen como su matriz doctrinaria el humanismo cristiano, o prescindente para los que militan en la corriente del liberalismo.

Desde la perspectiva del Estado subsidiario y solidario se aboga por una estructuración piramidal de la sociedad, la que se organiza en múltiples asociaciones de ámbito y complejidad creciente, desde la familia hasta el Estado, la asociación política por excelencia. Cada nivel de esta pirámide asociativa se crea para satisfacer necesidades colectivas que las de rango inferior no pueden (o no deben) satisfacer, reservando al Estado no sólo aquello que resulta de este principio general, sino también las funciones que el interés social aconseja no dejar entregadas a entidades menores, desde funciones vinculadas a la defensa pasando por funciones económicas hasta aquellas relacionadas con la coordinación, la administración, la justicia y en general, la consecución del bien común.

Pero las asociaciones intermedias libremente establecidas, no son todas iguales incluso dentro de un mismo nivel piramidal (por ejemplo, coexisten municipios ricos y municipios pobres).

La sola aplicación de la noción de susidiaridad podría generar situaciones de intolerable injusticia, con un alto potencial de violencia política, si no es acompañada de la aplicación sistemática del principio de solidaridad, ejercido por el Estado, precisamente para garantizar el bien común.

Algunas de estas asociaciones intermedias son de naturaleza territorial, es decir, surgen como agrupaciones cuya articulación fundamental deriva del hecho de compartir un territorio que tiene características que son internalizadas por los individuos al punto de constituir el elemento clave de diferenciación con otros individuos o grupos. Asociaciones de vecinos, localidades, provincias y regiones son, por supuesto, ejemplos obvios de esta

forma de asociación. En una sociedad organizada de forma que el Estado cumple, con intensidad variable, un papel subsidiario, cada una de estas asociaciones posee un espacio de realización autónomo. Aquí se encuentra el fundamento ontológico de la descentralización política territorial, como potenciación de ese espacio de realización.

8. Otros varios errores.

Otros tres errores de menor calibre sirven para cerrar esta sección.

En primer lugar, algunos autores han sostenido equivocadamente que la descentralización atentaría a la "fortaleza" del Estado Nacional.

Sobre este punto de Mattos sostiene concretamente:

"Como respuesta, tanto en la teoría como en la práctica concreta, se han producido un conjunto de proposiciones que, en lo esencial, apuntan al desmantelamiento de los Estados nacionales y, en particular, a los remanentes del Estado del Bienestar que habían logrado subsistir hasta ahora." (de Mattos;1989,28, subrayado del presente autor).

En rigor, las cosas son bien distintas. La descentralización político-territorial del Estado, reduce ciertamente el ámbito del gobierno central, pero en la medida que el propio acto descentralizador crea cuasi-Estados regionales (regiones y gobiernos regionales electos) ello bien puede resultar en un fortalecimiento del Estado nacional, concebido como la suma del remanente Estado central y los nuevos cuasi-Estados regionales. Hay aquí además, un campo donde el concepto de sinergia puede plasmarse en la realidad concreta.

En segundo lugar e íntimamente conectado con el punto anterior, hay una tendencia ^{8/} a considerar la redistribución del poder político contenida en un proyecto descentralista, como un juego de suma cero entre el nivel central y el local de gobierno.

Más que un dato, el poder político se crea y recrea permanentemente en todo proceso de cambio social. Si el poder deriva del control diferenciado que distintos actores tienen sobre recursos escasos, una modificación en el "grado de escasez" de un recurso, por ejemplo un aumento del conocimiento científico y tecnológico, crea nuevas formas de poder.

Desde el punto de vista de la administración pública Goldsmith y Newton llegan a una conclusión similar:

"La expansión del gobierno, dicho de otro modo, no es un fenómeno de suma-cero en el cual el centro gana a expensas de otros niveles, sino un proceso acumulativo en el cual el alcance y la penetración del sector público ha aumentado, transformando en mayores y en más fuertes a todos los niveles de gobierno, pero a algunos proporcionalmente más que a otros." (Goldsmith y Newton;1988).

Por último, también suele cometerse el error de presentar la centralización y la descentralización como un par de conceptos dicotómicos. Sin embargo no es así, sino que:

"... pareciendo correcto considerar los procesos de descentralización y de centralización como tendencias que pueden convivir en el mismo ordenamiento sin excluirse mutuamente: un Estado totalmente centralizado no existe y una descentralización ilimitada conduciría a la secesión o a la desmembración del Estado". (de Vergottini;1986, subrayado en el original).

Por lo demás, en términos dinámicos, un proyecto político descentralizador a nivel nacional contiene siempre el peligro de aumentar simultáneamente la centralización en niveles locales, una situación nada de infrecuente en la práctica.

^{8.-} A la cual este autor no ha escapado en algunas oportunidades.

¿PANACEA O REFORMA ADMINISTRATIVA?. NI TANTO NI TAN POCO.

En un difundido, reciente y ya citado trabajo, de Mattos se empleó a fondo (de Mattos;1989) para prevenir acerca de la repetición histórica de errores por parte de los especialistas en desarrollo regional, poniendo en descubierto una supuesta "ingenuidad" ^{9/} de tres académicos caracterizados en su opinión por abogar a ultranza a favor de la descentralización: un europeo (Jordi Borja), un norteamericano (Dennis Rondinelli) y un latinoamericano (Sergio Boisier).

Probablemente una lectura más cuidadosa de los trabajos de este trío habría bajado considerablemente el tono del artículo referido, porque lejos de propugnar nuevas panaceas, los autores criticados parecen ser particularmente cuidadosos al respecto.

Así por ejemplo, Rondinelli señala:

"Aún los más fuertes abogados de la descentralización reconocen que no se trata de una panacea para curar los males económicos y sociales de los pobres y que no cambiará por sí sola las relaciones políticas y sociales que han obstaculizado una participación mayor en la planificación del desarrollo y en la administración, en el pasado." (Rondinelli y Cheema; 1988).

El mismo autor hace suya una opinión de Griffin, quien por su parte dice: "... es concebible, incluso probable en muchos países, que el poder al nivel local sea más concentrado, más elitista y ejercido en contra de los pobres de una manera más brutal que en el centro. De esta manera, una mayor descentralización no necesariamente implica una mayor democracia, ni hablar de 'poder popular'. Todo depende de las circunstancias bajo las cuales ocurre la descentralización" (Griffin, citado por Rondinelli y Cheema).

Por su lado, Borja más allá de una indudable pasión catalana y ciertamente hispánica en el lenguaje, es igualmente precavido

^{9.-} Que lamentablemente ya no podría ser atribuida a una "cándida" y perdida juventud.

en la hora del balance de la descentralización, al comentar específicamente sobre los "objetivos y efectos perversos de la descentralización del Estado" (Borja;1988, 114 y siguientes). Concretamente, Borja apunta en otra sección de su trabajo:

"Pero el proceso de descentralización no es, un camino fácil y sin contratiempos, el método utilizado no evita las contradicciones, los medios de que disponemos no son siempre los adecuados e incluso el mismo modelo de descentralización tiene una ambición que tal vez es excesiva" (Borja;1988, 170).

El último de los autores criticados ^{10/} ha sido enfático en señalar o en apuntar que la descentralización es una condición necesaria de un bien entendido desarrollo regional (Boisier y Silva;1990) pero no un fin en sí mismo, excepto en el plano axiológico más general al cual se hizo referencia más atrás.

¿Cómo podría argüirse seriamente que se otorga a la descentralización un utópico carácter de "panacea" si en el mismísimo trabajo criticado por de Mattos se señala al responder a la pregunta acerca de los requerimientos para transformar las regiones de regiones-objeto a regiones-sujeto:

"Se requiere una distribución diferente del poder político en la sociedad, una suerte de nuevo 'contrato social' entre el Estado y la sociedad civil, parcialmente expresada y organizada en regiones. A este nuevo 'contrato social' se llega por medio de la descentralización político-territorial.

"La descentralización regional implica en casi todos los casos la necesidad de construir políticamente (subrayado en el original) las regiones.

"... Para que este proceso adquiriera, además, un carácter verdaderamente democrático es necesario que el receptor de la cuota de poder político entregada a la región, no sea sólo una estructura formal de organización o un grupo social hegemónico.

¹⁰ No resulta muy elegante hacer una defensa personal, pero en la hora "undécima" cada uno debe responsabilizarse y dar cuenta de sus escritos.

Se requiere un depositario 'socialmente adecuado', que no puede ser otro que la sociedad o comunidad regional organizada. A su turno, ello implica en la práctica la necesidad de construir socialmente (subrayado en el original) la región." (Boisier;1987).

¿Es esto panacea o simplemente un medio? Importante a fin de cuentas, pero sólo un medio en este contexto.

En un mundo en que las ideologías y los paradigmas se derrumban o desdibujan, volver a proponer "panaceas", una especie de vulgarización del dogma, sería extemporáneo, por decir lo menos.

Si el problema específico del subdesarrollo regional o el problema más general de la inequidad social es atribuido a una constelación de factores causales - como todo el mundo sostiene- atribuirle a la descentralización, sea bajo las modalidades puras, sea bajo las modalidades mixtas, una virtud mágica que la convertirá en la solución de tales problemas, sería equivalente a sostener que la Ley de la Variedad Necesaria de Ashby es una tontería monumental.

Así que descontada la condición de "panacea" de la descentralización ^{11/}, habría que preguntarse si ella sólo queda como una reforma administrativa más, conveniente con todo, pero sólo eso.

Por supuesto que tal interpretación debe ser inmediatamente descartada en la medida en que el proyecto descentralista asume una dimensión política, sea territorial o no. Otra cosa, como se adelantó, es si los resultados de una descentralización político-territorial se ajustan o no al escenario político imaginado por

¹¹ Que ninguno de los tres autores criticados le atribuye.

los grupos en el poder, que son los que hacen la descentralización.

Aún Preteceille, un destacado crítico de la descentralización en Francia, admitiendo que a partir de 1985 la derecha ganó considerable espacio político local gracias a la descentralización ^{12/}, no desconoce que:

"En el largo plazo, sin embargo, la descentralización puede efectivamente crear nuevas condiciones para el debate político local y para el control ciudadano. Podría quizás ayudar a producir nuevas generaciones de militantes y elites, especialmente si los movimientos políticos evitan el direccionamiento hacia otra fascinación que también emerge al nivel local: la política de los medios de masas (mass -media) que manipula a los ciudadanos en vez de ayudarlos a tomar el poder" (Preteceille;1988).

La descentralización: un signo de los tiempos, una nueva modalidad contractual entre el Estado y la sociedad civil, un fundamento de algunas utopías sociales, pero, en un sentido inmediato, un procedimiento de acción política que requiere ser desmitificado, revalorizado, clarificado y puesto al servicio de una verdadera democracia. Ello sólo será posible mediante la dialéctica entre el Estado y la sociedad civil.

¹² Desde donde comenzó a exigir más y más al gobierno nacional (compárese con la situación municipal chilena post-gobierno militar!).

REFERENCIAS

- Argullol, E. (1977) - La vía italiana a la autonomía regional, ILEAL, Madrid.
- Baena del Alcázar, M. (1989) - "La descentralización en Europa", Desarrollo Regional: Tarea Nacional, Ediciones U. de la Frontera, Serie Documentos, Temuco, Chile.
- Boeninger, E. (1982) - Conceptos, objetivos y oportunidades de participación, Centro de Estudios del Desarrollo, CED, Santiago de Chile.
- Boisier, S. (1979) - "Qué hacer con la planificación regional antes de la medianoche?" Revista de la CEPAL, núm. 7, Santiago de Chile.
- Boisier, S. (1987) - " Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina", Revista de la CEPAL, núm. 31, Santiago de Chile.
- Boisier, S. (1988) - Palimpsesto de la regiones como espacios socialmente contruidos, ILPES/APPR, Serie Ensayos, Documento 88/02, Santiago de Chile.
- Boisier, S. y V. Silva (1990) - "Propiedad del capital y desarrollo regional endógeno en el marco de las transformaciones del capitalismo actual " en Albuquerque F., C.A. de Mattos y R. Jordán (eds.), Revolución tecnológica reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales, GEL, Buenos Aires, Argentina.
- Borja J. (1987) - "Dimensiones Teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado" en Borja J., T. Valdés, H. Lazo y E. Morales: Descentralización del Estado, ICI/FLASCO/CLACSO, Santiago de Chile.
- COPRE, Venezuela (1989) - La descentralización. Una oportunidad para la democracia, vol. 4, Caracas, Venezuela.
- Curbelo, J.L. (1986) - "Economía política de la descentralización y planificación del desarrollo regional", Pensamiento Iberoamericano, núm. 10, CEPAL/ICI, Madrid, España.
- de Mattos, C. (1989) - "La descentralización, una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?", Socialismo y Participación, núm. 46,

- de Vergottini, G. (1986) - "La distribución territorial del poder político", Revista Vasca de Administración Pública, núm. 16, Bilbao, España.
- Dornbusch, R. (1986) - "Los costos y los beneficios de la integración económica regional", en Integración Latinoamericana, núm. 103 INTAL, Buenos Aires.
- Faletto, E. (1989) - "La especificidad del Estado en América Latina", Revista de la CEPAL, núm. 38, Santiago de Chile.
- FMI (1987) - Government Finance Statistics Yearbook, Washington.
- Gatto F. (1990) - "Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva. Primeras reflexiones sobre sus implicaciones territoriales", en Alburquerque F., C.A. de Mattos y R. Jordán (eds.) Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales, GEL (en prensa), Buenos Aires, Argentina.
- Goldsmith, M. y K. Newton (1988) - "Centralisation and decentralisation: changing patterns of intergovernmental relations in advanced western societies", European Journal of Political Research, vol. 16, núm. 4, Heidelberg.
- Gould, F. y F. Zarkish (1986) - "Local government expenditure and revenues in western democracies", Local Government Studies, London.
- Habermas, J. (1973) - Problemas de legitimación en el capitalismo tardío, Amorrortu Ed.
- Hopenhayn, M. (1988) - La participación y sus motivos, Programa de Capacitación, ILPES, Documento ASD/95, Santiago de Chile.
- Martin J. (1988) - "Interacción de los sectores público y privado y la eficiencia global de la economía", Revista de la CEPAL, núm. 36, Santiago de Chile.
- Newton, K. y T.J. Karran (1985) - The Politics of Local Expenditures, MacMillan, London.
- Nogueira, H. y F. Cumplido (1987) - Derecho Político. Introducción a la Política y Teoría del Estado, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Santiago de Chile.
- Oates, W.E. (1977) - "An economist's perspective on fiscal federalism", en W.E. Oates (ed.), The Political Economy of Fiscal Federalism, Lexington.

- Palma, E. y D. Rufián (1989) - Hacia una estrategia de investigación de los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina, ILPES, Santiago de Chile.
- Pennock, J.R. (1959) - "Federal and unitary government: disharmony and frustration", Behavioral Science.
- Preteceille, E. (1988) - "Decentralization in France: new citizenship or restructuring hegemony?", European Journal of Political Research, vol. 16, núm. 4, Heidelberg.
- Restrepo, D.I. (1987) - "Descentralización, democracia y Estado autoritario", Cuadernos de Economía, vol. VIII, núm. 11, Bogotá.
- Revel-Muroz, J. (1987) - "Pour une géopolitique regional et urbaine", Pouvoirs locaux, regionalismes, decentralisation, IHEAL/CREDAL, Paris.
- Rondinelli, D.A. y G. Shabbir Cheema (1988) - "Implementing Decentralization Policies. An Introduction" in Cheema G.S. y D.A. Rondinelli (eds.), Decentralization and Development, UNCRD, Sage Publications.
- Scott, A. (1988) - New Industrial Spaces, Pion, Londres.
- Stöhr, W. (1972) - El desarrollo regional en América Latina. Experiencias y perspectivas, Ediciones SIAP, Buenos Aires.
- Tiebout, C. (1956) - "A Pure Theory of Local Expenditure", Journal of Political Economy.
- Toffler, A. - La Tercera Ola, Plaza y Janés, S.A. Barcelona, España.
- Vásquez Barquero, A. (1986) - "El cambio del modelo del desarrollo regional y los nuevos procesos de difusión en España", Estudios Territoriales, núm. 20, Madrid.
- Véliz, C. (1984) - La tradición centralista de América Latina, Ariel, Barcelona, España.



