

Descentralización y democracia en América Latina: ¿una relación directa? Elementos conceptuales para su estudio

CARLOS MASCAREÑO* pp. 163-166

En el imaginario político de América Latina ha estado presente la idea de que existe una profunda relación entre la descentralización del poder del Estado y el desarrollo de una sólida democracia. Cuando en los años ochenta los países de la región iniciaban su camino hacia la democratización de la sociedad, en el plano del diseño e instrumentación de un nuevo Estado se incorporaba la variable territorial como factor indispensable. Así, un Estado moderno, democrático y pluralista tenía que presentar un rostro descentralizado, de allí que la relación entre descentralizar y democratizar se convirtiera en un binomio incontrovertible. En esa perspectiva, las autonomías territoriales permitirían el acercamiento del ciudadano a las estructuras de gobierno y a la toma de decisiones, participando en los asuntos públicos a través de las organizaciones civiles y enfrentando así al autoritarismo del poder centralizado, sobre todo militarista en la mayoría de los países.

Tres décadas han transcurrido desde las primeras discusiones sobre el tema y, ciertamente, América Latina muestra hoy un rostro más descentralizado y democrático. Sin embargo, perviven las preocupaciones sobre el predominio del patrimonialismo y el autoritarismo en el manejo de los asuntos públicos. Por su parte, las democracias manifiestan severas limitaciones en cuanto a su aceptación e internalización por parte de la sociedad y comportan marcadas y continuas crisis en su desempeño y legitimidad, a la vez que los gobiernos en estados y municipios son señalados como caudillistas y personalistas.

¿Es mecánica y lineal la relación de la descentralización como reforma y la consolidación de los procesos democráticos en América Latina? La respuesta es definitivamente no. Aunque la distribución vertical del poder puede, bajo ciertas circunstancias, servir de contrabalanza al poder autoritario, como lo postulara Madison, sería ingenuo pensar que la sola existencia de procesos de autonomía territorial resuelve los problemas inherentes

* Profesor-Investigador del Área de Teoría y Método de la Planificación del Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes-UCV.

al funcionamiento de la democracia. Por ello, es conveniente asumir que aquellas virtudes y capacidades transformadoras de la democracia que se le asignaran a la descentralización en sus inicios lucen hoy, a la luz del ejercicio real del poder, sobredimensionadas, cuando no inadecuadas.

En los últimos años ha emergido con fuerza un debate académico sobre las limitaciones existentes para alcanzar un cambio sustantivo en la relación Estado-sociedad a partir de la desagregación del poder en América Latina por la vía de la descentralización. Uno de los factores que se asoma como explicación de dichas limitaciones es la persistencia de una cultura política anclada en acendrados comportamientos caudillistas y patrimoniales, los cuales reproducen relaciones clientelares y asimétricas en la interacción del sistema político con la sociedad. Por otro lado, la esperanza de que se creara un espacio público democrático a partir de una participación social y una sociedad civil vigorosas se pone en duda pues, por el contrario, buena parte de las estructuras de participación institucionalizadas culmina recreando las formas de ejercicio del poder que se pretendían superar. Esta realidad obliga a visualizar el comportamiento de los factores presentes en el desempeño de la descentralización, con el sano propósito de redimensionar su verdadero aporte a los procesos de democratización. Estudios empíricos que analizan dicha relación en la región muestran como, al contrario de lo esperado, existe una relación inversa entre la calidad de las democracias y la profundización de la descentralización. Países como Costa Rica y Chile, por ejemplo, resultan ser ejemplos de consolidación democrática y, sin embargo, presentan los menores índices de avance de la reforma descentralista. Como se puede observar, la reflexión y preocupación acerca del comportamiento de dos procesos sociopolíticos fundamentales para nuestros países apuntan hacia una revisión de viejos postulados que, aún, mantienen vigencia y continúan orientando la toma de decisiones públicas en esas materias.

A lo largo de los años 2005 y 2006, estuvimos indagando acerca de la producción intelectual que surgía de la diatriba antes nombrada y pudimos constatar las crecientes dudas sobre la eficacia de la relación en cuestión. Varios trabajos empíricos y estudios comparados advertían sobre la necesidad de impulsar nuevas investigaciones que aportaran luces para reorientar la reforma descentralizadora, sobre todo en la línea de redimensionar y adaptar sus objetivos a las realidades emergentes. Dicha indagación permitió formular un proyecto de investigación de corta duración el cual, bajo el nombre que titula la presente reseña, procuraría aproximarse a algunos de los factores que limitan el impacto de la descentralización sobre la calidad de las democracias latinoamericanas. Ese proyecto de investigación se desarrolló, entonces, durante una estadía académica bajo la figura de PostDoctoral Fellowship, en el Latin American Studies Center, LASC, de la University of Maryland, durante el período septiembre de 2007-agosto de 2008. El proyecto en cuestión culminó con la elaboración

de un documento que contiene una revisión de temas conceptuales vinculados con la relación entre la descentralización y la democracia, a partir de la cual se señalan caminos de investigación y diseño de políticas para los próximos tiempos.

El documento ofrece una discusión en cinco frentes de estudio. En primer término se abordan elaboraciones sobre la realidad de la descentralización en América Latina con el fin de conocer las bases que soportan el ideario de su relación con las democracias. Inmediatamente se discuten las diferentes visiones que sobre ellas son dominantes en la literatura académica reciente. Este tema en particular obliga a una reflexión acerca de los conceptos de democracia en juego, para luego concluir si, efectivamente, la descentralización del Estado facilita el logro de los objetivos que los postulados democráticos suponen. En tercer lugar, el trabajo ofrece una revisión de la discusión sobre la participación ciudadana, toda vez que, en el bosquejo de un camino hacia mejores democracias, esta se convirtió en un medio central, cuando no en un fin en sí misma. Como quiera que en América Latina se desarrollara una variada gama de formas de participación relacionadas con la vida local, es menester su tratamiento para advertir acerca de las limitaciones que se observan en su alcance. Relacionado con lo anterior, se trabajan los postulados dominantes sobre la sociedad civil latinoamericana, con énfasis en su expresión territorial. Ciertamente, buena parte de las esperanzas de democratización se han cifrado en la construcción de una sociedad civil vigorosa y pluralista, siendo una de sus principales expresiones la proliferación de organizaciones civiles en las regiones, municipios, ciudades y localidades de la región. Un quinto tema de discusión lo representa la cultura política latinoamericana. Se trata de una realidad omnipresente que es comúnmente señalada como una de las limitaciones para el mejor desempeño de las democracias y de los procesos de descentralización. Así, los cambios sociopolíticos continúan su marcha cargando con un lastre de cultura poco democrática y sobre todo autoritaria.

En función de los discursos revisados alrededor de los temas antes señalados, finalmente, se formula un conjunto de hipótesis que pudieran representar asuntos relevantes de investigación. Con estas hipótesis se desea advertir sobre la necesidad de revisar los objetivos que se le acuñan a la descentralización respecto a su impacto sobre las democracias.

El documento del proyecto puede ser obtenido en la página web de LASC-Maryland bajo el formato de Working Paper N° 23. El texto revisado será publicado por el Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, a mediados del año 2010, en un libro que contiene otro trabajo del autor referido a la relación Estado-sociedad territorial en América Latina.

Para la realización del PostDoctoral Fellowship en el Latin American Studies Center, LASC, University of Maryland, se contó con el apoyo de varias instituciones y personas. En primer lugar, el Cendes y la Universidad Central de Venezuela apoyaron tanto institucional como financieramente el desarrollo de esta actividad. En segundo término, LASC-Maryland

acogió con entusiasmo la propuesta de investigación que formulara hace ya dos años y posibilitó su ejecución. Allí es necesario resaltar la receptividad y orientación del profesor Saúl Sosnowsky, su director, y de Leticia Goulias, coordinadora de dicho centro. Finalmente, destacamos la colaboración de los doctores Andrew Selee del Woodrow Wilson Center y Gary Bland de Research Triangle Institute, RTI Internacional, quienes gentilmente accedieron a leer una primera versión del documento y elaboraron comentarios acertados que permitieron mejorar el contenido y orientación del documento.

El proyecto reseñado deja abiertas importantes líneas de investigación. En primer término, es necesario asumir que la descentralización del poder como reforma puede acelerar la caída o disminución de los autoritarismos, más no necesariamente marca el rumbo de la consolidación de las democracias. En consecuencia, los índices de calidad de estas parecieran independientes de los avances de la descentralización. En segundo lugar, la construcción de democracia a partir de la participación como escuela de virtudes en el marco del poder descentralizado aparece como poco probable en el ámbito de sociedades con culturas no democráticas. Un tercer factor que amerita mayor atención académica es el de hasta dónde la vigencia de una sociedad civil fragmentada y dispersa en los niveles territoriales, aunque creciente en número de organizaciones, es garantía de una mayor calidad democrática. Este tema va unido a la presencia activa y determinante de una cultura política que se aleja de las virtudes democráticas de tolerancia e incentiva el personalismo y la relación clientelar. Por último, se requiere una revisión de los postulados de la representación y de la construcción de proyectos de bienestar, a los efectos de visualizar la inserción de la descentralización en esas perspectivas.