



CAPÍTULO 1
**La descentralización en democracia y
hacia el desarrollo humano**

“El fin histórico de una descentralización no es secesionista sino, por el contrario unionista. Se descentraliza no para separar y dividir a las regiones sino para asegurar y perfeccionar su unidad dentro de una convivencia más orgánica y menos coercitiva. Regionalismo no quiere decir separatismo”.

José Carlos Mariátegui.
“Los siete ensayos de interpretación de la realidad peruana” (1928)

La descentralización en democracia y hacia el desarrollo humano

Estas primeras páginas tienen el propósito de dar un sustento conceptual al conjunto del Informe. Obedecen al precepto que los informes requieren de un marco de ideas que ordene las búsquedas que se hacen desde otras disciplinas y enfoques – la historia, la economía, la política, la práctica social – dirigidos en este caso a un examen multidisciplinario del proceso descentralista.

La vocación de esta exposición de ideas – apoyada principalmente en Amartya Sen – es sustancialmente teórica, aunque apela también a algunas referencias de la experiencia nacional y regional. Se trata de revisar las nociones principales que – desde la perspectiva del paradigma del desarrollo humano – han ido estableciendo las relaciones entre este desarrollo y la política - entendida como práctica democrática - y ubicar en este marco, las posibilidades y riesgos de la descentralización.

El enfoque del desarrollo humano tiene grandes ventajas en la medida en que es capaz de dar cuenta de las variadas dimensiones de la vida y de ordenar o jerarquizar dichas dimensiones. Lo hace siempre poniendo el acento en que la construcción de ideas, sus jerarquías y procedimientos, se edifiquen sobre la base de deliberaciones públicas o en privado, que ratifiquen la vigencia medular de la libertad.

LA DIMENSIÓN POLÍTICA DEL DESARROLLO HUMANO

Los ámbitos de la descentralización y de la democracia, se enriquecen con la perspecti-

va del desarrollo humano, entendido como la ampliación de la libertad que destaca a las personas como agentes de su historia individual y colectiva. En las conocidas palabras de Sen: “el aumento de la libertad del hombre es tanto el principal objetivo del desarrollo como su medio primordial”¹.

En esta proyección, las carencias materiales son el resultado de limitaciones personales y sociales al ejercicio efectivo de la libertad por parte de las personas y grupos humanos. Las carencias humanas tienen como causa importante la falta de libertad; y siguiendo esta noción, podemos asumir que “el aumento de la libertad mejora la capacidad de los individuos para ayudarse a sí mismos, así como para influir en el mundo”.

Las capacidades a las que se refiere Sen no son monopolio de los países o individuos más ricos. Los países con bajo desarrollo humano tienen ante sí la misma tarea que los de mayor nivel: asumir su propia responsabilidad, ejercer todas las libertades disponibles para ampliarlas y ponerlas al servicio de todos y todas. Que el subdesarrollo restrinja las posibilidades en ese terreno, hace más urgente la tarea de superarse, pero no reduce las responsabilidades. Es aquí importante tener en cuenta que el desarrollo humano no deja de implicar obligaciones, sin que ello contradiga la solidaridad de quienes son más libres.

Una de las maneras privilegiadas de actuar como ser humano en la sociedad, nos la brinda la propia democracia. Desde la perspectiva del desarrollo humano, esta aproximación al desarrollo y a la democra-

¹ Sen, Amartya, “Desarrollo y libertad”. Planeta, 2000, Buenos Aires. Las citas de Sen contenidas en este capítulo pertenecen a este libro.

El ejercicio de la libertad política es parte constitutiva del desarrollo humano y no únicamente un medio para el desarrollo económico del país o para el progreso económico familiar y personal.

cia, obliga a poner un acento especial en su práctica; esto es, la ampliación, pero también el ejercicio regular de las libertades políticas propias de ese régimen. Las instituciones democráticas, las reglas, normas y derechos, son importantes pero tienen su principal razón de ser en la actividad política que permiten y estimulan, no sólo en su sostenimiento o permanencia.

Luego, el ejercicio de la libertad política es parte constitutiva del desarrollo humano y no únicamente un medio para el desarrollo económico del país o para el progreso económico familiar y personal. Estos son también instrumentos para un objetivo superior: el de poder escoger y ejercitar el modo de vida que las personas y colectividades consideran valioso. Estudiar la libertad política es, por lo tanto, indagar directamente sobre el desarrollo humano; se trata de una relación que tiene el mismo status que el estudio de la libertad respecto del bienestar.

La principal *actividad* política, es la que consiste en las deliberaciones públicas sobre los objetivos a lograr y sobre los medios y procedimientos para usarlos. La principal *libertad* política es la relativa a la participación en esas deliberaciones. Luego, viene la participación política en la actividad ejecutora, que utiliza los medios decididos para lograr los objetivos y a ella le sigue la participación en los resultados de dicha actividad. En la medida en que esa actividad pretenda conducir al desarrollo, debe ser evaluada desde la calidad de las deliberaciones que se llevan cabo, asumiendo la participación compartida de responsabilidades y beneficios.

Esa calidad depende de cómo se realizan, pero también, de los resultados que se logran en reducir las restricciones a la libertad de las personas y los grupos y de creación de nuevas libertades. La secuencia, el orden de las acciones del desarrollo con libertad no responden a un enfoque exclusivamente "procedimental" y menos aún basado en las normas e instituciones existentes. Son creaciones colectivas, con iniciativas y responsabilidades, que se evalúan según la calidad de las mismas. En otros términos, las limitaciones a la libertad política, son resultado tanto de la pobreza económica que impide el ejercicio de la ciudadanía a plenitud (costos de la participación, acceso a información), como

de las desigualdades culturales y sociales (idioma, género, percepción racial, origen geográfico).

Ahora bien, las libertades y su capacidad de ejercerlas, se pueden ampliar también por cambios tecnológicos o el surgimiento de nuevas formas de convivencia social que abren el horizonte de las relaciones humanas. Por tanto, el cambio social y la libertad individual están indisolublemente asociados, tienen relaciones mutuas.

En este marco conceptual, la descentralización política tiene su primera razón de ser en el aporte a la calidad de la libertad política que permite e incentiva; a la calidad de los procedimientos de la democracia descentralizada y su relación con la sociedad y a la calidad de los resultados de las decisiones públicas, en términos de desarrollo humano. Esa calidad depende principalmente del grado de acceso de las personas a dichas decisiones, a su puesta en ejecución y a la evaluación de los resultados obtenidos, desde el punto de vista del bienestar general.

Por ello, el estudio político de la descentralización apunta también a enriquecer el significado del desarrollo humano, es siempre perfectible y, de hecho, un proceso continuo, inacabable. La experiencia nacional, muestra que hasta ahora los procesos descentralistas han enfatizado las innovaciones institucionales y, en menor grado, han tenido avances en importantes -aunque todavía embrionarios- ejercicios de nuevas libertades.

Democracia y desarrollo humano

El debate mundial de las últimas décadas sobre democracia y desarrollo, ha estado enmarcado en la lógica de la guerra fría y de la primacía de los aspectos económicos del bienestar. Una derivación de este punto de vista, es la contraposición – errada pero frecuentemente citada - que algunos exhiben entre los resultados obtenidos en algunos componentes que están en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y las libertades políticas, que son un componente esencial del desarrollo humano, pero no están contabilizadas en el índice. En el enfoque de estos críticos, la visión desde el IDH, tendría un acento menor en las libertades políticas, o extendiendo más la contraposi-

ción, daría mayor incidencia a lo económico que a lo político.

Aludiendo a ellos, en el “*Desarrollo y libertad*”, Amartya Sen se pregunta: “¿Es razonable esta manera de enfocar los problemas de las necesidades económicas y las libertades políticas basada en una dicotomía elemental que parece que socava la importancia de las libertades políticas debido a que las necesidades económicas son urgentes?” La respuesta del autor es que tal debate no conduce a nada y que: “Las verdaderas cuestiones que hay que abordar se encuentran en otro lugar e implican prestar atención a las extensas conexiones que existen entre las libertades políticas y la comprensión y la satisfacción de las necesidades económicas.” Más precisamente: “Las conexiones no sólo son instrumentales (las libertades políticas pueden contribuir extraordinariamente a dar incentivos y a suministrar información para solucionar las necesidades económicas acuciantes) sino también constructivas. Nuestra conceptualización de las necesidades económicas depende fundamentalmente de la discusión y de los debates públicos abiertos, cuya garantía requiere la insistencia en las libertades políticas y en los derechos humanos básicos.”

Concluye Sen afirmando lo siguiente: “Creemos que las acuciantes necesidades económicas se suman a –no se restan de– la urgente necesidad de reconocer las libertades políticas”. Sin embargo, él reconoce que “hay tres consideraciones distintas, pero interdependientes, que indican la primacía general de los derechos políticos y liberales básicos:

- su importancia *directa* en la vida humana relacionada con las capacidades básicas (incluida la participación política y social);
- su papel *instrumental* en la mejora de las posibilidades de los individuos para expresar y defender sus demandas de atención política (incluidas las exigencias de que se satisfagan sus necesidades económicas);
- su papel *constructivo* en la conceptuali-

zación de las ‘necesidades’, incluida la comprensión de las ‘necesidades económicas’ en un contexto social².

A la vez, Sen alerta sobre la importancia de no exagerar el valor instrumental de las libertades políticas y los derechos humanos. En sus términos: “Sin embargo, cuando se presentan estos argumentos sobre las ventajas de las democracias, existe el peligro de exagerar su eficacia. Como ya hemos señalado antes, las libertades políticas y los derechos humanos, son ventajas permisivas, y su eficacia depende de cómo se ejerzan”.

El status de los derechos, debe ser precisado en el marco conceptual de las capacidades³, para evitar confusiones. Para ello, es útil recordar que “La democracia tiene que concebirse como la creación de oportunidades, y el uso de estas oportunidades requiere un tipo de análisis distinto, relacionado con la *práctica* de los derechos democráticos y políticos”. De igual manera: “la cuestión de la práctica, tiene una importancia fundamental para la contribución que cabe esperar de los derechos humanos y las libertades políticas.”... “Se trata, pues, de valorar los derechos, pero reconocer que se puede tenerlos y no ejercerlos. El uso de las libertades democráticas, depende de nuestros valores y prioridades, además, del uso que hagamos de las oportunidades de expresión y participación que existan”. El autor sigue: “El papel de los grupos organizados de oposición es muy importante en este contexto”. La evaluación de la presencia de la democracia en las regiones del Perú tiene que basarse fundamentalmente en la práctica de los ciudadanos y ciudadanas. Una razón poderosa para justificar este enfoque, es el desfase entre las normas y su vigencia efectiva.

El acento en la práctica no se opone a una alta consideración de las normas y reglas, pero permite ubicar bien el ejercicio de la democracia en el marco conceptual del desarrollo humano. Una consecuencia de ese acento es el debate y aportes recientes sobre el aspecto deliberativo de la de-

La democracia tiene que concebirse como la creación de oportunidades, y el uso de estas oportunidades requiere un tipo de análisis distinto, relacionado con la práctica de los derechos democráticos y políticos.

² Sen, Amartya, (ob.cit).

³ No está demás precisar, que en la concepción de Sen, las “capacidades” no son precisamente facultades, habilidades o activos, sino que significan también posibilidades reales, efectivas.

El ejercicio de la democracia en un contexto de desigualdades regionales no puede ser idéntico al que ocurre en países más igualitarios en oportunidades. El ejercicio de la libertad política, la deliberación propia de ese ejercicio, debe ser sensible al contexto en el que se realiza.

mocracia. La dimensión *constitutiva* de la democracia descansa en el planteamiento de que el desarrollo es la ampliación de lo que se “es” y se “hace”, esto es, en cómo se practica la vida. La dimensión *instrumental* pone nuevamente de relieve la importancia de la actividad democrática, en cuanto es ella la que termina en resultados concretos y no sólo de las reglas que la permiten. El proceso que lleva a la toma de decisiones es el medio privilegiado para alcanzar fines valiosos, incluidos por supuesto los económicos. Esa misma deliberación contribuye a la dimensión constructiva que lleva a la formación o comprensión o difusión de nuevos valores, no sólo al logro de objetivos que la estructura vigente de valores considera valiosos. El aspecto deliberativo de la democracia es *per se* crucial en cualquiera de las tres dimensiones, independientemente de la importancia de los resultados de tales deliberaciones.

La libertad en su circunstancia

Cuando la libertad política se ejerce en particulares contextos estructurales, tal como el de la desigualdad, puede reproducir las desigualdades de dichos contextos, y si son contextos violentos, pueden reproducir y ampliar la violencia. Cuando esas desigualdades tienen un componente regional y cultural ¿a qué prácticas políticas recurren? El ejercicio de la democracia en un contexto de desigualdades regionales no puede ser idéntico al que ocurre en países más igualitarios en oportunidades. El ejercicio de la libertad política, la deliberación propia de ese ejercicio, debe ser sensible al contexto en el que se realiza.

El acento en la deliberación tiene la ventaja de poner por delante una actividad, la de deliberar, que expresa libertad pero le faltan fines. ¿Deliberación para qué? Los procedimientos deben estar asociados a fines, no basta que tales procedimientos sean democráticos. La deliberación puede llevar a acciones que aumentan, por ejemplo, la desigualdad económica o la violencia o la discriminación. La explicitación del

contexto es, pues, crucial para establecer si la libertad política contribuye al desarrollo humano. En cada contexto las opciones son diversas. Por lo tanto, la calidad de las libertades políticas en su sentido más completo puede ser evaluada tomando en cuenta los fines, pero sin perder de vista los cambiantes contextos y las variables posibilidades de lograrlos. De ese modo, la democracia y la descentralización se ejercen y se las puede y debe evaluar tomando en cuenta el contexto.

Democracia y participación

Si la deliberación pública no es necesariamente conducente al progreso humano, ¿en qué medida, la participación en ella contribuye al enriquecimiento de un aspecto de ese progreso, cual es la democracia? La pregunta es importante para evaluar avances y retrocesos y para aprovecharla puede recogerse el planteamiento de Drydyk⁴ quien recuerda que “...el significado de ‘más democrático’ no se agota con la introducción de instituciones democráticas; ello también supone que la actividad política funcione más democráticamente.”

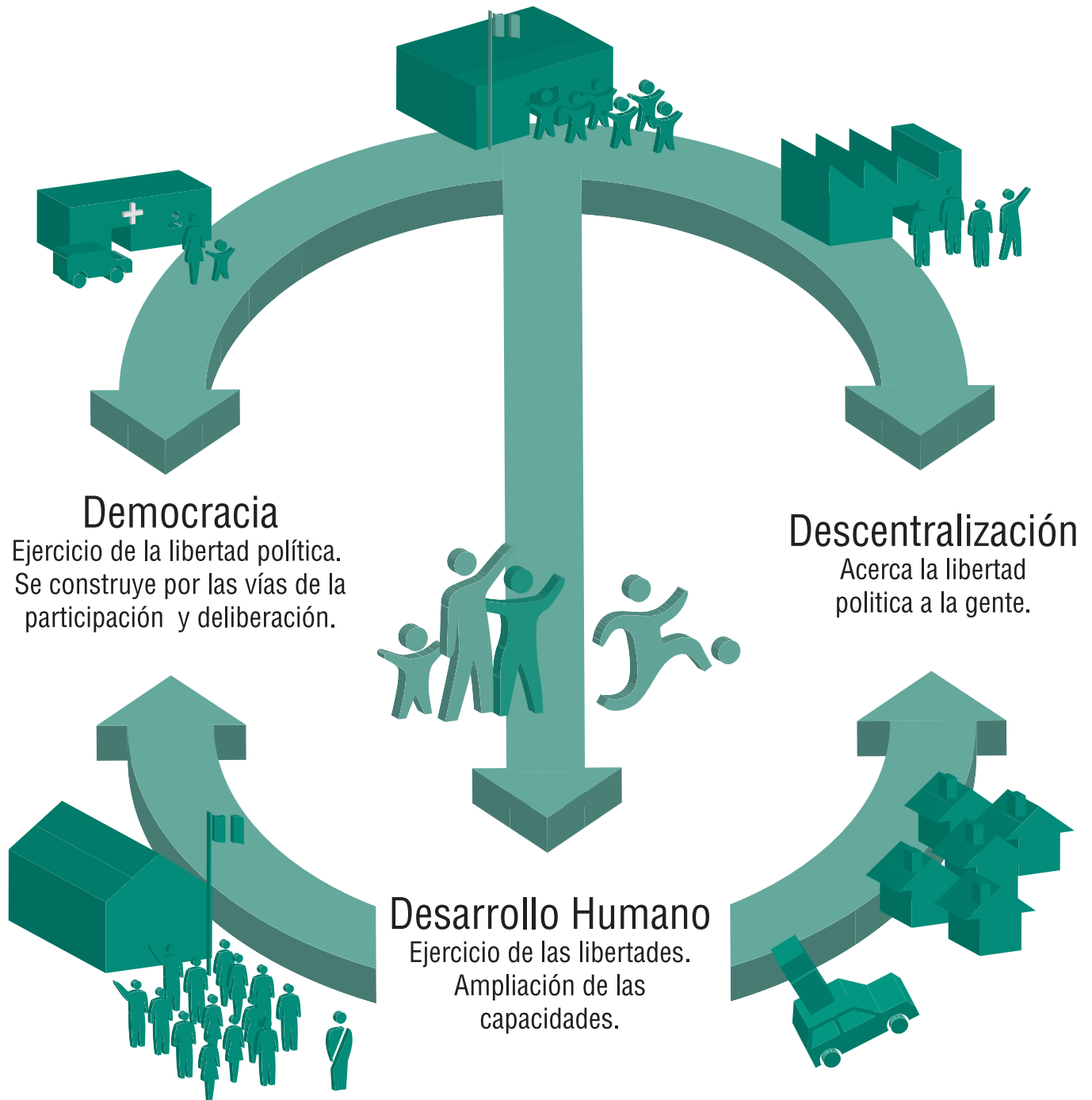
Drydyk nos alerta sobre los aspectos de procedimiento o procesales que no son suficientes para constituir progresos en la calidad del proceso descentralizador. Según él, desde la perspectiva de la ampliación de la libertad, un funcionamiento más democrático supone mayor: a) acceso a la actividad política; b) influencia en las decisiones; y c) eficacia en el logro del desarrollo humano. Esta manera de entender el funcionamiento de la democracia tiene la ventaja de ser aplicable tanto a las instituciones del Estado, como a los miembros de la sociedad civil. Para definir con precisión el significado de un mejor funcionamiento de la democracia, nos dice, que hay que tomar en cuenta la influencia de los ciudadanos y para ello estudiar: i) el carácter más o menos decisivo de dicha influencia; ii) la cantidad de decisiones sobre las que influye; y iii) la importancia de los aspectos de la vida sobre los que se

⁴ Drydyk, Jay, “When is Development More Democratic?”. Journal of Human Development, Vol. 6, no. 2, Julio, 2005, pp. 247-267

Democracia descentralizada para el Desarrollo Humano

La democracia en un entorno descentralizado favorece a la deliberación y participación equitativa del ciudadano, sobre todo en las decisiones públicas que mejoran la calidad de vida.

Marco conceptual de las relaciones entre desarrollo humano, democracia y descentralización



Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú.

El objetivo es la ampliación de la libertad; específicamente, la expansión de las capacidades humanas más esenciales: vivir bien, mantenerse saludable, ejercer una ocupación apreciada, disfrutar de las amistades, y en general, poder ejercer las actividades que configuran el conjunto de capacidades que se ha escogido en la vida.

busca influir.

En efecto, puede haber más influencia pero de poca o menor importancia; sea porque las decisiones tomadas no son puestas en práctica, porque se influye sobre un número insuficiente de decisiones para que algo cambie o porque los aspectos en deliberación son de poca relevancia desde el punto de vista de un objetivo valioso, como el del desarrollo humano. “Más democrático”, en términos generales, no es sinónimo de más influyente en la construcción del desarrollo humano, aunque lo aparente. La influencia puede ser de muy diversa naturaleza y abundan los ejemplos de influencias que cumplen los requisitos indicados arriba, pero que no pueden considerarse orientadas al desarrollo.

Así, la democracia no puede restringirse a elegir autoridades, candidatear a un cargo o votar sobre los asuntos públicos en caso de ser elegido. Quienes hacen campaña por algún candidato o quienes buscan influir en temas como derechos humanos o medio ambiente o legislación laboral, también organizan y movilizan apoyo para influir en decisiones públicas⁵. Junto a la amplitud de las instancias de carácter político que influyen en las decisiones públicas hay que incorporar el problema de la importancia de esa influencia. En nuestro caso, el objetivo es la ampliación de la libertad; específicamente, la expansión de las capacidades humanas más esenciales: vivir bien, mantenerse saludable, ejercer una ocupación apreciada, disfrutar de las amistades y, en general, poder ejercer las actividades que configuran el conjunto de capacidades que se ha escogido en la vida.

La ampliación de la libertad no depende solo de los resultados de la actividad política, sino también de las características de la participación en ella. En otros términos, la mayor influencia puede ser de muy pocos o aumentar la que tiene un grupo muy exclusivo. Por eso, se postula incorporar en el análisis de la importancia y calidad de la influencia democrática, el grado en el que se comparte socialmente dicha influencia, la amplitud del acceso a las instancias influyentes, del acceso a la actividad política.

Es necesario añadir otros elementos a

la definición de mejoras en la democracia. Puede ocurrir que la incorporación a la política de una elite que antes no lo estaba tiene como resultado la preservación del alto grado de desarrollo humano que habían logrado. En cierto sentido, la libertad se amplía pues más miembros de la sociedad comparten las responsabilidades políticas. Sin embargo, Drydyk propone ampliar el significado de una democracia “más fuerte” introduciendo los siguientes criterios: a) Los estándares sociales para los servicios y resultados relevantes para el mejoramiento de capacidades básicas (como salud, educación y empleo) son aumentados; b) Las insuficiencias en tales capacidades, debajo de esos estándares sociales, son reducidas; y c) El apoyo para capacidades excepcionales (como educación superior, entrenamiento en artes y deportes) es más ampliamente accesible.

Un problema adicional de la formulación básica sobre la fortaleza de la democracia, es el relativo a los efectos de las decisiones democráticas cuando éstas refuerzan el interés de una comunidad, que toma la decisión contra el interés de otras comunidades. Una “mayor influencia” en el desarrollo de las capacidades no tiene por qué suponer que éstas solo se refieran a un grupo con marginación o exclusión de otro. De ahí que Drydyk proponga un elemento más a la democracia, para que sea más fuerte y mejor compartida la solidaridad. La democracia, tanto en su construcción como en sus frutos, debe ser “compartida”, esto es lo que garantiza su funcionamiento.

NATURALEZA DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Los procesos de descentralización que se han seguido en Latinoamérica no son similares. En algunos países, el énfasis ha sido puesto en el fortalecimiento de las instancias estatales y municipales. Otros, han preferido fortalecer la institucionalidad regional pero aún con bajos poderes; y finalmente, hay países que han centrado su interés en la descentralización local-municipal. Sin embargo, todos ellos reconocen y

⁵ Drydyk, recuerda que esta ampliación del significado de lo democrático es promovida desde el PNUD.

Recuadro 1.1

Los desafíos de la democracia en América Latina

Los desafíos de la democracia en América Latina son históricamente singulares. Resolverlos demanda una comprensión novedosa y una discusión abierta, a las que el Informe aspira a contribuir. Ello requiere precisar los fundamentos teóricos: los conceptos de democracia, ciudadanía y sujetos en la democracia, Estado y régimen. Los cuatro argumentos centrales son: 1) la democracia implica una concepción del ser humano y de la construcción de la ciudadanía; 2) la democracia es una forma de organización del poder en la sociedad, que implica la existencia y el buen funcionamiento de un Estado; 3) el régimen electoral es un componente básico y fundamental de la democracia, pero la realización de elecciones no agota el significado y los alcances de aquella, y 4) la democracia latinoamericana es una experiencia histórica distintiva y singular, que debe ser así reconocida y valorada, evaluada y desarrollada.

Fuente: La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. PNUD. New York, 2004.

Uno de los problemas más comunes es la falta de legitimidad del sistema político y de sus líderes, por lo que la sociedad alberga justificadas dudas de las reformas estructurales, elaboradas y decididas muchas de ellas en secreto y con pretensiones tecnicistas que no han calado en el espíritu ni en la energía movilizadora de los pueblos.

han transitado tres componentes conocidos: el político, el administrativo y el fiscal⁶.

Mientras que algunos países han entendido esencialmente la descentralización como la transferencia de recursos y responsabilidades del nivel nacional a los niveles más bajos de gobierno, otros han ensalzado la participación social (Bolivia), la efectividad administrativa (Chile), o la coordinación intergubernamental por medio de la mera delegación (México) como la regla principal de la descentralización.

La centralización y la descentralización, pueden ocurrir simultáneamente según como operen los distintos aspectos de las reformas anteriores. No hay sólo un movimiento pendular centralización – descentralización que opere de manera agregada o donde los elementos parciales se mueven en la misma dirección. De ahí la relevancia de la pregunta: “¿Qué descentralizamos? y ¿Por dónde comenzamos?”

La iniciativa por la descentralización en Latinoamérica ha surgido más como resultado de las crisis institucionales o presiones por el poder, que de la vocación política por encontrar mecanismos que permitan el mejoramiento de la vida de sus ciudadanos. Por ello, la creatividad y el protagonismo innovador de los líderes es sobre todo una esperanza.

Uno de los problemas más comunes es la falta de legitimidad del sistema político y de sus líderes, por lo que la sociedad alberga justificadas dudas de las reformas estructurales, elaboradas y decididas muchas de ellas en secreto y con pretensiones tecnicistas que no han calado en el espíritu ni en la energía movilizadora de los pueblos. En cualquier caso, los procesos de descentralización están cruzados por un conjunto muy diverso de intereses que pugnan por hacer de ellos los dominantes. Cada propuesta supone agentes distintos, les asigna papeles distintos y propone políticas también diversas.

La relación entre descentralización y desarrollo humano depende de la continuidad y cambios en los procesos. Tras dos décadas de recorrido de la última ola de intentos descentralistas, el proceso en América Latina parece haber bajado su ritmo. “La dialéctica de la descentralización en América Latina puede seguir un curso similar al visto en el pasado: excesiva descentralización poniendo en marcha presiones en dirección contraria...La política de la descentralización fácilmente puede enfrentar estados (regiones) más ricos contra los más pobres”⁷. Las regiones más ricas preferirán retener sus mayores rentas mientras que los más pobres buscarán redistribución.

⁶ Véase una descripción en Efraín Gonzáles de Olarte, “La difícil descentralización fiscal en el Perú” Teoría y Práctica. IEP, 2004, Lima.

⁷ Willis, Eliza, Christopher C.B. Garman y Stephan Haggard, “The Politics of Decentralization in Latin America” Latin American Research Review, vol. 41, Number 1, 1999.

La descentralización no ocurre ni en espacios socio-económicos relativamente homogéneos, ni de ejercicio democrático semejante. Por ello, resulta necesario añadir el tema de la diversidad de los espacios y procesos políticos, para no perder de vista que estamos tratando sobre estructuras complejas.

La descentralización en América Latina es muy diversa, parcial, de distinto grado de solidez institucional, y por tanto, reversible. El cambio que ella pueda significar en la sociedad en su conjunto, siempre será materia explícita o implícita de disputa. Al determinar qué es considerado estable y qué es materia de cambio, los métodos de investigación utilizados revelan percepciones bastante diferentes de la naturaleza y profundidad del cambio. Para algunos, la voluntad política y el liderazgo son asociados a procesos radicales que, sin embargo, no tienen en cuenta factores estructurales de índole social o económica y presiones “de abajo”.

La continuidad de las descentralizaciones podría depender pues, de dicha voluntad política, pero también de la resolución de problemas estructurales. Pocos han trabajado esta última perspectiva que, sin embargo, está presente implícitamente. En realidad, el problema de la legitimidad del sistema político y sus efectos sobre la supervivencia de los líderes parece un factor común e importante.

En cualquier caso, el aspecto defensivo de las iniciativas descentralizadas ha estado presente. “Puesto que las fuerzas invisibles en pro de una rápida y completa descentralización chocan con la resistencia de los gobiernos nacionales y los partidos políticos nacionales, el resultado es una descentralización controlada y monitoreada”⁸. Por su lado, Rojas⁹ señala que: “Al adoptar la descentralización de arriba abajo los regímenes presidencialistas latinoamericanos eran, en la mayor parte de los casos, reactivos, no proactivos”. Es decir, responden a la desigualdad, pero no se plasma aún un proceso constructivo de la democracia y la ciudadanía. Cabe la sospecha, que si esta no es la razón central de sus intermitencias y fracasos.

La diversidad de la ciudadanía

La descentralización no ocurre ni en espacios socio-económicos relativamente homogéneos, ni de ejercicio democrático semejante. Por ello, resulta necesario añadir el tema de la diversidad de los espacios y procesos políticos, para no perder de vista que estamos tratando sobre estructuras complejas.

Para Sinesio López (1997)¹⁰ conviene distinguir entre distintas concepciones y diversos grados de ciudadanía. La liberal enfatiza los derechos civiles (propiedad, compra-venta, movimiento, expresión, etc.); la democrática pone de relieve el grado de participación política (en elecciones de autoridades, en las deliberaciones sobre las decisiones públicas, en el acceso a cargos de responsabilidad, etc.); la socialdemócrata pone el acento en la igualdad de oportunidades de los ciudadanos incluyendo aquella en el acceso a los resultados de la actividad colectiva de la sociedad. El aspecto común es que: “Estas diversas perspectivas comparten, sin embargo, un núcleo básico constituido por dos elementos centrales: el carácter universal de la ciudadanía y la homogeneización de las diferencias como forma de concretar esa universalidad”. Siguiendo las pistas clásicas, reconoce tres tipos de ciudadanía: civil, política y social, e intenta la medición de cada tipo a través de indicadores que las reflejen, aplicados a la realidad peruana.

Cuando mide la “ciudadanía civil”, López toma tres variables asociables a la autonomía de las personas: el porcentaje de asalariados en la PEA del ámbito territorial, el porcentaje de trabajadores familiares no remunerados y la tasa de dependencia económica. La primera es un indicador indirecto de desarrollo de una sociedad de ciudadanos modernos y las dos restantes sugieren la permanencia de viejas ataduras. Para medir la “ciudadanía política” el autor utiliza la extensión del derecho al

⁸ Grindle, Merilee S., “Audacious Reforms. Institutional Invention and Democracy in Latin America”. The John Hopkins University Press, 2000, Baltimore and London.

⁹ Rojas, Fernando, “The Political context of Decentralization in Latin America. Accounting for the particular demands of Decentralization in the Region”. En Burki, Shaid Javed y Guillermo Perry editors, Annual Work Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, 1999. Decentralization and accountability of the Public Sector, 2000, Washington D.C.

¹⁰ López, Sinesio, “Ciudadanos reales e imaginarios”. Instituto de Diálogo y Propuestas, 1997, Lima.

sufragio, la participación política efectiva en los procesos electorales y la abstención electoral. Para medir la “ciudadanía social” se toman en cuenta variables como la salud y la educación. En este último componente, la ciudadanía social se relaciona con elementos importantes en la medición del desarrollo humano.

El resultado de aplicar estas definiciones y estimar el nivel de los indicadores correspondientes es la comprobación de una gran desigualdad entre ciudadanías. López encuentra que “Los distritos que tienen niveles más altos de ciudadanía presentan también mayores niveles de consistencia ciudadana...”. Quienes tienen niveles más altos tienden a tener más nivel en más dimensiones e indicadores. Para los ciudadanos de niveles altos y medios, que López denomina de “primera clase”, la ciudadanía contribuye a contrarrestar las desigualdades de status y de clase mientras que en el caso de la ciudadanía de “segunda clase”, ésta refuerza las diferencias de status y clase social¹¹.

La relación del nivel y consistencia de la ciudadanía es inversa a la pobreza. Ya no es sólo la pobreza del Estado y de la sociedad la que hay que tomar en cuenta, sino la de los ciudadanos mismos. Aún así, la diferenciación de categorías no oculta la gran cantidad de ambigüedades en la naturaleza de la ciudadanía, sobre todo en el mundo rural. De hecho, el status de ciudadano y ciudadana y el ejercicio de la ciudadanía en el mundo rural han sido poco estudiados. Díez Hurtado¹² expresa ese escenario de la siguiente manera: “Si estamos seguros de que el proceso vivido por la sociedad rural peruana de las últimas décadas está marcado por una mayor participación de su población en el mercado, en el sistema político y en la sociedad mayor en general, no somos capaces de formular un juicio sobre las características específicas de la misma, y menos de precisar sus posibles tendencias o dinámicas a futuro”.

Más aún, “es posible que la participación en la sociedad mayor que hace apare-

cer una sociedad rural con más opciones, sea el origen de esta situación de indeterminación e incertidumbre que se manifiesta en la organización misma de la sociedad, en la formación de espacios de poder, en sus relaciones con la sociedad mayor, e incluso en las identidades de los pobladores.”

Se constataría, pues, la existencia de más posibilidades de acción para el desarrollo como ha sido propuesto, como ampliación de la libertad, pero con un sentido curioso como es el que se derivaría de la indeterminación y el desorden. Lo tradicional y estable estaría debilitándose y los nuevos tipos de vínculos no terminarían de surgir. “Los grupos y asociaciones que surgen en el nuevo escenario no tienen necesariamente su fundamento en redes de parentesco, vecindad y paisanaje, sino en una mezcla de factores y circunstancias.”¹³

La ambigüedad sería una característica de las relaciones entre actores. “A raíz de todo esto se generan nuevos espacios y formas de ejercicio y organización del poder o se redefinen los antiguos, todos llevando el mismo sello de ambigüedad: el clientelismo y la pretensión de autonomía coexisten contradictoriamente, el liderazgo oscila entre la democracia y el autoritarismo, y ello es probablemente válido para las presidentas de los clubes de madres como para los presidentes de las comunidades o los alcaldes.”

Descentralización y recentralización

En América Latina, y también en el Perú, todavía el acento de la investigación está en la descentralización y no en la recentralización que podría ocurrir y que algunos avizoran. En la medida en que los factores causales de los procesos descentralizantes no son inmutables, el debilitamiento de su influencia puede explicar su reversión o dar lugar a diversas hipótesis sobre las razones del freno de dichos procesos. La experiencia peruana está llena de episodios descentralizadores y recentralizadores, y

La relación del nivel y consistencia de la ciudadanía es inversa a la pobreza. Ya no es sólo la pobreza del Estado y de la sociedad la que hay que tomar en cuenta, sino la de los ciudadanos mismos.

¹¹ López, Sinesio, ob.cit.

¹² Díez, Hurtado, Alejandro, “Organizaciones e Integración en el campo peruano, después de las políticas neoliberales”. En Giarraca, Norma editora, “Una nueva ruralidad en América Latina?”. CLACSO, 2001, Buenos Aires.

¹³ Díez Hurtado, ob.cit

Sentido fundamental de la descentralización y su relación con la democracia

En gran parte del debate cotidiano la descentralización es entendida fundamentalmente como una reforma de la administración pública, lo que en verdad en la práctica vendrá a ser simplemente una desconcentración, incluso territorial, del aparato tecno-burocrático de gobierno. En otros casos la discusión sube de nivel y se interpreta como una reforma del Estado, envolviendo en este caso un cambio estructural en la articulación del Estado con la sociedad civil y en la distribución espacial del poder. Pocas veces el debate alcanza el verdadero nivel en que hay que plantear esta cuestión, es decir, como un cambio estructural societal, que como tal involucra a todo el tejido político y social de una nación, un nuevo contrato social. En este sentido es clara la naturaleza política de la descentralización, ya que se trata de una modificación en el patrón de distribución del poder, el recurso colectivo por antonomasia; lo cual implica superar su dimensión administrativa.

Inescapable resulta también una breve referencia a la relación entre descentralización y democracia, relación preñada de ambigüedad. Es casi evidente que una democracia madura supone una amplia distribución social del poder político; o sea, supone una descentralización. Pero es un error común asignar causalidades unidireccionales, como si un proceso necesariamente generase linealmente el otro, desconociéndose el carácter recursivo de ambos. Desde luego, en términos territoriales la transferencia de poder a regiones por ejemplo, puede resultar completamente anti democrática si en tales regiones no existe un receptor socialmente adecuado, en cuyo caso el poder transferido sólo reforzaría estructuras oligárquicas y clientelísticas.

De nuevo, una relación entre descentralización y democracia debe ser puesta en su contexto histórico porque en no pocos casos la centralización ha sido un requisito para, precisamente, dar paso posterior a una democracia descentralizada, si la centralización previa tuvo por propósito consolidar la construcción de un Estado/Nación, como podría ser el caso de Francia en Europa y de Chile en América Latina.

Fuente: Párrafos parcialmente tomados de: "La odisea del desarrollo territorial en América Latina. La búsqueda del desarrollo territorial y de la descentralización". 2001, Sergio Boisier con ocasión del Seminario "Descentralización en los sectores sociales: Nudos críticos y alternativas", organizado por los Ministerios de la Presidencia, Educación y Salud del Perú; realizado en Lima, entre el 9 y el 11 de Abril del 2002.

el temor está presente ya que muchas de las reformas de la llamada transición democrática, tienden a revertirse.

Una serie de publicaciones recientes sobre la descentralización en América Latina ponen la mirada en la racionalidad política de quienes diseñan e implementan los dispositivos legales que promueven el descentralismo. Después de todo, algún líder, alguien a título en buena medida personal, o de alguna colectividad identificable, partidaria, o miembros de alguna instancia del Estado, han impulsado esos procesos en los últimos lustros.

Una pregunta propia de la investigación contemporánea es: ¿Cuándo se ponen en marcha los procesos de descentralización recientes? Siguiendo una vieja relación entre temporalidad y causalidad, podríamos añadir a la anterior: ¿Qué nos dice el "cuándo" sobre el "por qué"? Otra que está también, y cada vez más presen-

te es: ¿Cuánto duran esos procesos? ¿Qué los frena o detiene? O, más precisamente, ¿Qué los acota en unos aspectos y deja libres a la creatividad en otros?

Varios estudios indican que, como sucede en el proceso de la construcción democrática, la historia descentralista avanza con acciones y reacciones. Y como corolario, que la relación entre la descentralización y la democracia, apunta en una doble dirección. Por un lado, la descentralización es considerada parte y/o consecuencia de la democratización de los países después de la gran ola dictatorial que registró América Latina; y por otro, la descentralización es considerada una experiencia enriquecedora de la democracia. Es posible adelantar que en términos generales ambos factores se refuerzan entre sí y, en esa medida, tienden a aportar al desarrollo humano.

EL CONTRAPUNTO DE LA

DEMOCRACIA Y LA DESCENTRALIZACIÓN

La democracia como factor descentralizador

El Perú no solamente es un país muy centralizado, económica y políticamente, sino que posiblemente lo es de mayor intensidad que casi todos los países latinoamericanos, sus fuerzas centrípetas son muy fuertes.¹⁴ Es, pues, necesario indagar con cierto detalle en los factores contribuyentes a una descentralización que se presenta como de muy difícil logro. Una de las conclusiones asumidas es que la democracia es el contexto más favorable a la descentralización y la continuidad democrática y aunque no sea garantía total, parece ser una condición importante para la consolidación y enriquecimiento de estos esfuerzos descentralistas. Aunque a lo largo del siglo XX, las fuerzas centralizadas se han hecho cada vez más fuertes, la demanda descentralista vuelve a emerger cada cierto tiempo y, con ellas, la búsqueda de formas viables de descentralización también prosigue.

Para responder a la pregunta sobre las causas de la descentralización y la recentralización en el Perú debe aludirse a la perspectiva histórico social. En general, hay un gran consenso entre historiadores y entre científicos políticos en que un factor que contribuye al origen y a la persistencia de la descentralización es la existencia de regímenes democráticos. La reversión de experiencias descentralizadoras está asociada a la emergencia de regímenes dictatoriales¹⁵.

Esta asociación entre autoritarismo-centralismo se confirma en la experiencia autoritaria. Como recuerda González de Olarte,¹⁶ "Esta necesidad inicial de centralización fiscal pudo relajarse hacia 1994, en

la medida en que el equilibrio fiscal se había restablecido y en que se había logrado la estabilidad macroeconómica, pero debido al cambio de régimen político a raíz del autogolpe de 1992 y, posteriormente, a los afanes reeleccionistas de Alberto Fujimori, no sólo se mantuvo sino que se convirtió en pieza clave para conservar el modelo económico y consolidar el régimen político autoritario." En síntesis, la descentralización, también en el Perú avanza en democracia y retrocede con las dictaduras.

Aunque nuestro interés es poner de relieve los factores políticos, es necesario dejar constancia de que la centralización es más comúnmente asociada al tipo de desarrollo económico del país. Este patrón de desarrollo refuerza la persistencia de la discriminación, pero origina a la vez las reacciones adversas, al considerarse la discriminación como inconveniente.

Luego, las presiones descentralistas vendrían de varias fuentes, no necesariamente convergentes: a) agencias internacionales contra "costos acumulados de la sobre-centralización"; b) crisis fiscal asociada al endeudamiento externo y sus consecuencias impulsan a búsquedas de eficiencia fiscal; c) democratización y mayor competencia política entre las elites para abrir espacios de participación en la escena electoral más allá de estos selectos grupos exclusivos y excluyentes; d) grupos de oposición a favor de la descentralización suponiendo que es más fácil entrar a la política desde niveles subnacionales.

Esta confluencia inarmónica de intereses, es parte importante de la explicación de la dualidad descentralista y recentralista, y de las limitaciones de los diversos procesos descentralistas. Cada fuente de poder apoya parcialmente la descentralización, y admite su proceso hasta el cumplimiento de sus propios fines. Favore-

El Perú no solamente es un país muy centralizado, económica y políticamente, sino que posiblemente lo es de mayor intensidad que casi todos los países latinoamericanos, sus fuerzas centrípetas son muy fuertes.

¹⁴ Un resumen de algunas de estas fuerzas centrípetas, pueden encontrarse en González Olarte, Efraín, "Descentralización para el desarrollo humano". Cuadernos PNUD, 2003, Lima.

¹⁵ La descentralización "no puede considerarse novedosa, aunque parece conveniente refrescarla y actualizarla: se trata de recordar que autoritarismo y centralismo fueron -y son- aliados por naturaleza y que ese matrimonio por conveniencia perjudicó el desarrollo de los pueblos del interior y del Perú como Nación." Planas, Pedro, "La descentralización en el Perú Republicano, 1821-1998", Municipalidad Metropolitana de Lima, 1998 Lima. Más precisamente: "La revolución militar de 1968 implicó, como la de Ramón Castilla en 1854, la de Piérola en 1895 y la militar de 1930-33 un reforzamiento del centralismo." Contreras, Carlos, "Centralismo y descentralismo en la historia del Perú independiente", The Japan Center of Area Studies, 2000, Osaka.

¹⁶ Pensando en América Latina, Levine y Molina (2006). recuerdan "la convergencia de la ascendente democracia con los tiempos económicos difíciles".

Una hipótesis frecuente es que la descentralización reciente en América Latina, ha sido parte indesligable de la redemocratización y de la radicalidad del centralismo dictatorial.

cido el financiamiento de sus acreencias, equilibrado el presupuesto público, generado un nuevo espacio político, o captado a través de una campaña opositora, las presiones centralistas se retraen y entran en conflicto, y se origina un nuevo ciclo de acumulación de fuentes, a cargo de nuevos actores o en una nueva situación política económica.

Dos aproximaciones parecen útiles al respecto. Una es la que apunta a explicar las descentralizaciones como respuesta a crisis políticas de las propias democracias, y la otra explica las descentralizaciones como parte y consecuencia de las democratizaciones tras las dictaduras.

Sin duda, muchas crisis políticas no han dado lugar a descentralizaciones, pero no se puede pretender que cualquier crisis política dé lugar a ese proceso para que sea una de sus causas. El tipo de crisis es fundamental. Un resumen de la experiencia de ciertos países puede ayudar a distinguir tipos de impulso descentralista resultante de crisis en partidos. En Venezuela, la crisis económica y fiscal a mediados de los 80 y el descontento con el bipartidismo llevaron a una limitada descentralización. También en Colombia, la crisis fiscal y oposición movilizada contribuyeron a la descentralización.

Una hipótesis frecuente es que la descentralización reciente en América Latina, ha sido parte indesligable de la redemocratización y de la radicalidad del centralismo dictatorial. La respuesta se ha dado en términos de movimientos que buscan darle gran peso a la rendición de cuentas y a la transparencia en el gobierno, así como a una mayor participación de minorías étnicas y grupos sociales excluidos anteriormente bajo reglas semidemocráticas o autoritarias.¹⁷ La democratización tiene sus elementos clásicos como elecciones, libertad de expresión, etc. pero también relativamente nuevos. Por ejemplo, si bien es cierto que del retorno a la democracia no se deriva necesariamente la presencia de una institucionalidad participacionista, el desprestigio de las instituciones democráticas impulsado por los autoritaris-

mos y la importancia de la resistencia a estos regímenes por agrupaciones alrededor de ONGs, grupos religiosos y otros, pueden haber inducido a que el retorno a la democracia haya incluido aspectos participativos.

La descentralización no es "resultado automático de la democratización en la región", en Bolivia, la descentralización ocurre (1993-4) bastante después del retorno a la democracia (1982) y algo similar sucede con Colombia donde la democracia se recupera en 1958 o 1974 y la descentralización ocurre en 1982-6 y 1991, en Ecuador en 1979 y 1997-8 respectivamente y en Venezuela en 1958 y 1989 (O'Neill 2003). Sin embargo, en el Perú la descentralización ocurre tras el fin del gobierno militar en 1980 y la recentralización sigue a la ruptura constitucional de 1992, retomándose el proceso descentralizante inmediatamente a partir de la transición democrática.

América Latina ha vivido y sigue inmersa en proyectos de transformación significativa. La ola de reformas estructurales impulsadas por organismos multilaterales, gobiernos de países ricos y de grandes empresas no es un mero ajuste gradual. En ese marco uno, de los criterios en el diseño de la nueva democracia era impedir el resurgimiento del "populismo", particularmente en lo que tenía de atención a las demandas de los sectores asalariados organizados y, también, en lo referido al crecimiento del Estado. El acento se pone, por un lado, en una visión de la pobreza basada en características de los hogares y no en el tipo de inserción en la actividad económica; se supone que este último enfoque lleva fácilmente a una mirada "clasista" de las causas y de las personas afectadas por la pobreza. Y por otro lado, se enfatiza la eficiencia del gasto público más que su magnitud en la cobertura. En el mismo sentido puede ir el empoderamiento de los segmentos más excluidos y pobres por medio de esquemas participativos, mientras se desempodera y empobrece a los trabajadores organizados durante los ajustes estructurales. La democratización política habría ido a contrapelo de la democratización social¹⁸.

¹⁷ Es una de las hipótesis recogidas por Willis et.al. ob.cit. (1999). También es considerada como parte del saber convencional por Wilson, Robert H. "Governance and reform of the State. Sings of progress?" 2006, Review Essay Latin American Research, vol.41, Number 1, y criticada por Montero y Samuels 2004.

Los partidos serían factores causales de estas correlaciones entre descentralización y democracia. Cuando los partidos están organizados de tal manera que los niveles subnacionales son fuertes, la demanda por descentralización debe ser fuerte y, menos fuertes cuando no lo son. En el Perú no parece ser esta una explicación poderosa de las recientes iniciativas descentralistas aunque puede servir para explicar sus ambivalencias y debilidades. Para empezar, los partidos no son importantes para la opinión de amplios sectores electorales¹⁹. Segundo, al no haber aparatos partidarios subnacionalmente organizados, con la excepción quizá del Partido Aprista Peruano, y menos aún una institucionalidad política gubernamental descentralizada que demande más atribuciones o recursos, resulta difícil considerar a esta perspectiva para explicar las recientes iniciativas descentralistas. Por tanto, la descentralización obliga a que los partidos se descentralicen o que se organicen movimientos o partidos de corte regional y local.

Normalmente las reformas descentralizantes pueden ser analizadas siguiendo la interacción de tres procesos: político, administrativo y fiscal. En la ciencia política se analizan esas reformas de manera separada y aisladamente. Los estudios que se interesan en las políticas acentúan los aspectos administrativos, especialmente la transferencia de educación y salud. Desde el enfoque de la elección racional, se tiende a priorizar la pregunta sobre los orígenes del proceso y sobre las razones por las cuales el gobernante impulsaría una reforma que lo debilita. Otros, desde una perspectiva institucionalista han puesto la mira en el sistema político para explicar la descentralización fiscal.

La solidez de estos procesos puede depender, en efecto, de la secuencia en la que se avanzan los distintos aspectos de la descentralización. Tras analizar varios países latinoamericanos, Falleti²⁰ considera que cuando predominan los intereses subnacionales, la descentralización política tiende a ser primera y ello refuerza el proceso de descentralización de las otras

dimensiones y aumenta la autonomía de los gobiernos subnacionales. Si por el contrario, prevalecen los intereses centrales es probable que ocurra primero la descentralización administrativa y puede generarse una situación de desfase entre la entrega de atribuciones y la de recursos con lo que el Estado central se fortalece para los efectos de las siguientes etapas de la reforma descentralista. El grado de autonomía subnacional logrado tenderá, entonces, a ser bajo.

El valor democratizador de la descentralización y sus peligros

En párrafos anteriores, se ha mostrado que la viabilidad de la descentralización es mucho mayor en contextos democráticos y ha sido generalmente vista como un aporte a la calidad de la democracia. La descentralización tiene, para la mayoría de quienes la han analizado, un efectivo, valor democratizante. El aporte de la descentralización ha sido valorado por diversos motivos; algunos relativos a su contribución al desarrollo económico, otros a su función de igualar los ingresos entre regiones y en la sociedad, también por su impulso al reconocimiento cultural.

Políticamente, la descentralización ha sido apoyada y reconocida con la expectativa de fortalecer la calidad del sistema democrático desde varios frentes. Desde la preocupación por la gobernabilidad, Grompone considera que la descentralización ordenará la actividad política diversificando los ámbitos de resolución de los problemas entre el Estado y la sociedad civil y la hará más manejable. Para él, la actividad privada tendría más campo de acción y habría mecanismos de contención y contrapeso en las relaciones entre instancias nacionales y subnacionales que le darían racionalidad a muchas decisiones públicas²¹. Para González de Olarte: “La descentralización es un proceso que contribuye a la ampliación de las libertades, de la participación y de las oportunidades para todas las personas que logran ser in-

La viabilidad de la descentralización es mucho mayor en contextos democráticos y ha sido generalmente vista como un aporte a la calidad de la democracia. La descentralización tiene, para la mayoría de quienes la han analizado, un efectivo, valor democratizante.

¹⁸ PRODDAL – PNUD (2004)

¹⁹ La democracia en el Perú Vol. 01 El mensaje de las cifras, PNUD, 2006

²⁰ Falleti, Tulia, “A sequential theory of decentralization and its effect on intergovernmental balance of power”, Working Paper 314, julio.

²¹ Grompone, Romeo “Construyendo el sentido de la idea de Buen Gobierno”. Índice de Buen Gobierno, Defensoría del Pueblo, 2004, Lima, pp 17-50.

Los Obstáculos de la Descentralización

“Otro obstáculo importante surge del hecho de que muchas de estas iniciativas descentralizadas que buscan promover la participación ciudadana, son impulsadas por gobiernos municipales progresistas en un escenario nacional en el que existe una profunda desmovilización social. El establecimiento de nuevas esferas institucionales para facilitar la participación del ciudadano, no puede atenuar por sí mismo los factores que producen nacionalmente desmovilización y apatía. En algunos casos, los gestores se sorprenden al ver que la sociedad civil no ocupa los espacios institucionales abiertos para ellos y se quejan de una supuesta apatía ciudadana... Tampoco se puede dar por sentado que el ciudadano quiere participar y que sólo basta que los gobiernos ofrezcan canales para realizar ese deseo; debe reconocerse que ha habido importantes cambios culturales y de estilo de vida (incluyendo un aumento significativo en las horas laborales) que afectan la voluntad y posibilidad de participar. En muchos casos, entonces, es necesario generar dinámicas participativas que tiendan a cambiar las bases culturales de la participación y que reconozcan las dificultades estructurales que obstaculizan la participación efectiva.”

Fuente: Canel, Eduardo (2001) “Dos modelos de descentralización y participación en América Latina : una discusión conceptual”. En: Burchardt, Hans Jürgen y Haroldo Dilla editores, “Mercados globales y gobernabilidad local. Retos para la descentralización”. Caracas: Nueva Sociedad, pp. 113-123.

La descentralización de aquello que se pueda descentralizar y la centralización de lo que se requiere mantener unido tienen que ir de la mano. Una nueva centralización debe ser la contrapartida del nuevo descentralismo.

cluidas en la economía y/o en el Estado, mediante esta reforma. Es, en este sentido, un proceso y una reforma favorable al desarrollo humano”.²²

Los peligros y problemas

Las promesas vienen acompañadas de riesgos para la calidad de la democracia. Diversos críticos afirman que la descentralización lleva a restricciones en el manejo presupuestal, inestabilidad macroeconómica, clientelismo, y aumento de las burocracias. (Falleti 2004). Pero las oportunidades no necesariamente se aprovechan o no lo hacen a la velocidad que se desearía.

Eduardo Canel²³ destaca otros peligros: el empoderamiento de las elites autoritarias, la incoherencia entre las reglas y entre políticas nacionales y subnacionales, la dificultad del equilibrio fiscal y de las coordinaciones entre niveles del Estado, el debilitamiento de los partidos, el aumento de diversas desigualdades entre territorios, dialécticamente, la recentralización, la baja calidad de la participación al marginarse “las críticas más integrales

al orden social”.

HACIA UNA DESCENTRALIZACIÓN CON CIUDADANÍA

La experiencia peruana demuestra que casi cualquier fórmula de descentralización requiere en primer lugar, de un gobierno democrático. Además, esa experiencia sugiere también que las fórmulas de descentralización no pueden ser hoy menos que nunca, extremas; sea federalistas o sea basadas en meros sentimientos de identidad localista. La descentralización de aquello que se pueda descentralizar y la centralización de lo que se requiere mantener unido tienen que ir de la mano. Una nueva centralización debe ser la contrapartida del nuevo descentralismo y ambos operan en un medio donde el mercado ha penetrado en mayor profundidad en todo el territorio nacional gracias a las vías de comunicación, la presencia de medios de comunicación, la expansión de las ciudades y la relación entre ellas. Es desde esta nueva realidad que hay que pensar en una nueva descentrali-

²² Gonzáles de Olarte, Efraín “Descentralización para el desarrollo humano”. Cuadernos PNUD. Serie Desarrollo Humano Nro. 4, 2003 Lima.

²³ Canel, Eduardo. “Dos modelos de descentralización y participación en América Latina: una discusión conceptual” En: Burchardt, Hans Jürgen y Harold Dilla editors, Mercados globales y gobernabilidad local. Retos para la descentralización. 2001, Caracas.

zación, eventualmente basada en un “novísimo” regionalismo. Por tanto, hay que reconocer y aceptar que el proceso será largo y las medidas inmediatas que se vayan adoptando deberán tener la virtud de esa mirada alta que define el largo plazo.

Entre los nuevos rasgos de la realidad que obligan a una nueva manera de pensar y proponer en el campo de la distribución geográfica de la actividad social en el país, están: a) el tamaño de las ciudades distintas a la capital y el peso de sus sociedades; b) el mayor acento de lo político al constituirse esas ciudades en expresiones de una ciudadanía ilustrada y exigente; c) el mayor peso de la actividad económica privada; d) el menor aporte de la agricultura y el mayor de los servicios; e) un mayor acento en el ámbito local.

Esto abona en favor de un novísimo regionalismo. A los viejos regionalismos peruanos del siglo XIX y comienzos del siglo XX, le siguieron el nuevo regionalismo surgido en los años 20 y 30 y que todavía motiva a muchos. Las últimas propuestas apuntan a darle un peso mayor a las ciudades como lugares políticos, económicos y culturales y desde ahí reorganizar el campo; a valorar las posibilidades existentes en la competencia del sector privado en el mercado; a poner en su propia dimensión al Estado y a encontrar en la política, en la economía y la cultura identitaria cambios en la correlación de fuerzas entre Lima y las regiones del país.

Para entender adecuadamente el alcance de la aproximación al desarrollo humano desde el componente de las libertades políticas, resulta conveniente distinguir entre desarrollo humano a secas y desarrollo humano *asociado al territorio*. El territorio puede ser el lugar de desarrollo humano de varias maneras. Una, dependiente del ciclo de vida de las personas que nacen en él. Otra, de la dimensión particular del desarrollo humano a la que nos refiramos.

Un argumento de base consiste en admitir que el ciclo de vida de las personas es cada vez más largo y multi-territorial, se

vive simultáneamente en lo local, lo regional y lo nacional²⁴. El resultado es que los distritos, las provincias y los departamentos han sido base de un desarrollo humano que, muchas veces, no han podido crecer suficientemente y por ello retener a su población. La migración temprana de los jóvenes por razones educacionales, puede hacer que la dimensión política del desarrollo humano no sea cultivada en su lugar de origen por quienes luego no regresan a esa circunscripción política.

De la calidad de la democracia depende también la respuesta concreta a la ciudadanía en temas de política social. Pareciera que en bastantes lugares de América Latina, la expansión de las atribuciones delegadas al nivel municipal de gobierno estaría contribuyendo a que algunas demandas sociales de alcance vecinal y familiar tengan un lugar de expresión en la institucionalidad participativa existente y deban ser tomadas en cuenta por las autoridades. Además, la cercanía cotidiana de autoridades y electores en contextos de apreciable competencia política, estaría obligando a responder a las aspiraciones de los ciudadanos. Sin embargo, la capacidad de responder a las demandas sociales por atención social pública depende de una coordinación constructiva entre niveles del Estado y las disputas al respecto son parte de la realidad²⁵. El retorno del crecimiento económico con el aumento de la recaudación tributaria y la importancia de la atención en los temas sociales para la legitimidad de las autoridades de cualquier nivel, puede estar haciendo que los gobernantes del nivel nacional reivindiquen para sí el derecho a la ejecución de la política social y lo ejerzan con gran presencia de los medios de comunicación, reduciendo el protagonismo de las autoridades subnacionales.

En el Perú, la capacidad de los ciudadanos de revocar gobernantes o de no reelegir allí donde esa posibilidad está abierta, favorece una creciente respuesta de las autoridades a las aspiraciones y demandas ciudadanas. Sin embargo, recién se están

Resulta conveniente distinguir entre desarrollo humano a secas y desarrollo humano asociado al territorio. El territorio puede ser el lugar de desarrollo humano de varias maneras... el ciclo de vida de las personas es cada vez más largo y multi-territorial, se vive simultáneamente en lo local, lo regional y lo nacional.

²⁴ INDH 2005, “Hagamos de la competitividad una oportunidad para todos”. PNUD-Perú.

²⁵ Para los distintos tipos de bienes que pueden resultar de la política social puede verse Tanaka, Martín y Carlos Meléndez, “De qué depende el éxito de las experiencias de la participación ciudadana”, en Zárate Ardela editora, 2005. Sobre la necesidad de tener resultados para legitimar la participación en programas sociales Tanaka, Martín, “Participación popular en políticas sociales”, CIES e Instituto de Estudios Peruanos, 2001.

Cualquiera que sea el balance de los procesos resulta valioso el aprendizaje en el campo de las relaciones entre el nivel nacional y los subnacionales del Estado. La democratización debe incluir esa dimensión del problema.

transfiriendo las responsabilidades en el campo de las políticas sociales.

Un rasgo del proceso de descentralización que merece atención, es el relativo a la incorporación de indígenas originarios en la actividad política. La representación de los gobiernos estaría ampliándose, aunque lentamente. En algunos países, líderes provenientes de grupos étnicos con antiguas raíces se postulan y hasta logran ganar elecciones nacionales o participan de los Ejecutivos. La identidad está siendo, cada vez más, capital político. En países como México y Guatemala, la participación social en algunas municipalidades da lugar a una discusión sobre el status de normas propias de las culturas a las que pertenecen los indígenas, Selee²⁶. En el Perú, el proceso de incorporación es todavía débil, pero es posible avanzar. Al hacerlo, resulta necesario tomar en cuenta que la descentralización supone inevitablemente la incorporación de una gama difusa pero muy amplia de mestizajes con apreciables componentes originarios.

Menos extensivo, pero de dimensiones apreciables, es el aumento de la participación social en las deliberaciones y decisiones públicas a niveles subnacionales. La complementariedad de estos procesos puede ser grande, pero debe admitirse que el aumento de participación no es automáticamente equivalente a aumento de democracia. La inserción creciente de representantes de los grupos más pobres de la sociedad en foros de deliberación política es un reto. En general y a pesar de los estudios que hay al respecto, observar la calidad y extensión de esas prácticas participativas es tarea por realizar.

En el Perú se puede reconocer que hay una importante extensión de estas prácticas pero que tienen aún un arraigo débil que hacen reversible la institucionalidad lograda. Los planes de desarrollo concertados, los presupuestos participativos, las mesas de concertación para la lucha contra la pobreza y otras múltiples experiencias han merecido una adhesión ambivalente o débil de las instancias gubernamentales nacionales y subnacionales, debido a que

afectan de manera potencialmente sustantiva el tipo de ejercicio del poder que es tradicional y que es el que se aspira obtener en elecciones y por el cual se compite.

Las perspectivas “estatistas”, verticales, de quienes manejan centralmente las políticas supuestamente a favor de la descentralización y de algunos funcionarios de organismos no gubernamentales de desarrollo, tampoco han contribuido a valorar ese proceso, naturalmente lento y accidentado, de aprendizaje ciudadano. Así, la gran calidad de la deliberación no es acompañada por la extensión social de su práctica y falta evaluar el grado en el que persisten e incluso, pueden estar alimentándose prácticas de gobierno autoritarias. En cualquier caso, esas experiencias han producido una generación de líderes regionales y distritales con trayectoria participativa. Seguir y evaluar cuantitativa y cualitativamente este aspecto de la democratización es muy importante.

Cualquiera que sea el balance de los procesos resulta valioso el aprendizaje en el campo de las relaciones entre el nivel nacional y los subnacionales del Estado. La democratización debe incluir esa dimensión del problema. El manejo de la tensión entre la dimensión sectorial y la territorial, o de la que hay en las instancias municipales generada por las demandas del nivel nacional y las de la sociedad, o de la que existe entre viejos grupos de poder local y las nuevas presencias sociales en la escena pública son partes de un proceso democratizador que puede cambiar la manera en que la política se conecta con la vida cotidiana y la gestión pública al nivel local.

Ética de la descentralización democratizante

Se ha afirmado en este capítulo, al hablar de la libertad y su circunstancia, que si la libertad política se ejercita en situaciones estructuralmente desiguales, puede reforzar tales desigualdades. Cuando estas desigualdades tienen un carácter territo-

²⁶ Selee, Andrew, “Exploring the link between decentralization and democratic governance” En: Tuchlin, Joseph S. y Andrew Selee editors.

Recuadro 1.4

Cuarta tesis: la participación enfrenta fuertes resistencias e intereses

En el “discurso” la participación ha triunfado en América Latina. Se escuchan permanentemente desde los más altos niveles gubernamentales y de grupos de gran peso en la sociedad, referencias a la necesidad de incrementar la participación, a su deseabilidad para una sociedad democrática, a su tradición histórica en cada comunidad. A diferencia de décadas cercanas, casi no se escuchan voces que explícitamente se opongan a la participación. Sin embargo, la realidad no pasa solamente por el discurso. En los hechos, los avances en participación comunitaria muestran una gran brecha con el declaracionismo al respecto. Las investigaciones que se han internado en la práctica de la participación han encontrado, con frecuencia, llamados a participar que no se plasman en apertura efectiva de puertas, experiencias iniciadas con amplias promesas pero que se quedan en el “título” inicial, frustraciones pronunciadas de numerosas comunidades.

La brecha tiene explicaciones. La participación comunitaria es, en definitiva, un proceso que implica profundos cambios sociales. Como tal es esperable que genere resistencias y que al vulnerar intereses instalados éstos desarrollen estrategias de obstaculización.

Fuente: Más ética más desarrollo. Bernardo Kliksberg. 6ta. Edición junio 2006

La perspectiva del desarrollo humano impone que la descentralización deba evaluarse desde lo que les sucede a los más pobres, a los que menos libertad real pueden ejercer.

rialmente definido, las prácticas políticas tienen que tomar en cuenta el peligro de aumentarlas²⁷. No cualquier libertad política propicia el desarrollo humano. La institucionalidad política debe minimizar los costos de la libertad de unos que recaen sobre otros. En tal sentido, es pertinente reiterar las razones fundamentales para una descentralización democratizante.

En principio, la perspectiva del desarrollo humano impone que la descentralización deba evaluarse desde lo que les sucede a los más pobres, a los que menos libertad real pueden ejercer. El “requerimiento de prioridad” apunta a tomar en cuenta a los que más lejos están de alcanzar los recursos, derechos y habilidades para vivir y decidir libremente qué tipo de vida llevar. El “requerimiento de no arbitrariedad” propone a la descentralización en curso la necesidad de explicar las razones de las medidas que se toman al respecto. Se requiere que las instancias promotoras de la descentralización pongan a los medios y fines de la descentralización con ciudadanía en contacto, con el fin de ofrecer lo posible.

Dada la importancia de cada una de las dimensiones del desarrollo humano, se trata de minimizar el sacrificio de algunas de estas dimensiones a favor de la consideración que merezcan otras. La alfabetización no debe ser sacrificada por la nutrición. La libertad política más básica, elegir, no debe ser sacrificada para lograr una educación básica de calidad. La positiva asociación encontrada entre descentralización y democracia evita, en parte por lo menos, una contraposición entre aspectos importantes del problema.

La relevancia práctica de estos criterios nos parece enorme. Por ejemplo, obliga a no definir la naturaleza del problema de acuerdo a nuestra mayor o menor voluntad de enfrentarlo, a buscar recursos en actividades menos básicas para el desarrollo humano y no generar una competencia por recursos entre las actividades fundamentales para ese desarrollo. La discusión sobre el Presupuesto de la República es uno de los momentos en los que estos criterios de racionalidad para el desarrollo humano deben hacerse presentes.

Queda entonces reafirmado, que un

²⁷ Y esas desigualdades y exclusiones son muchas y grandes. “A pesar de que ... el avance del proceso de apertura hacia la participación social es acelerado (y muchas veces efectivo), la exclusión y la concentración de poder continúan, con lo que la pregunta central sigue siendo ... cómo construir una “cultura de la equidad” y una “sociedad inclusiva”. Bombarolo, Félix, “El fortalecimiento de los canales de participación ciudadana frente a los retos de la desigualdad social” En: Bodemer, Klaus editor, RECAL, Instituto de Estudios Iberoamericanos-IKK y Nueva Sociedad, 2003, Caracas.

proceso de descentralización que aumente la libertad tiene que considerar el tipo de participación ciudadana que promueve. No todo aumento de la participación mejora la calidad de la democracia y expande las libertades que propugna el enfoque del desarrollo humano. La influencia política de la ciudadanía en las decisiones públicas puede ser mayor; pero, a la vez, contraria a un “mejor compartir” de dicha influencia. Ocurre cuando la mayor participación es de grupos pequeños y relativamente pode-

rosos. La descentralización debe ampliar la influencia de los pobres en las decisiones más importantes. No sirve tanto aumentar la participación, tener más influencia, si las decisiones sobre las que se incide, son menos importantes.

Todos los retos de la descentralización son exigentes. Ello explica en parte su inacabado y recurrente proceso. Y a la vez, justifica el redoblamiento de esfuerzos para superar los desafíos y lograr los objetivos.