

ACERCA DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

ENTREVISTA A IVAN FINOT

Entrevista realizada por Fátima Ramallo López para VoxLocalis

Hace unas semanas tuvimos la oportunidad de contar con el profesor Finot para el desarrollo de un taller sobre “Transferencias territoriales *versus* esfuerzo fiscal local como premisas para el desarrollo económico y la competitividad local”, en el marco del *Curso de Estudios Avanzados sobre Gobernanza Territorial y Competitividad Local* desarrollado por la Unión Iberoamericana de Municipalistas en Granada.

Ivan Finot es un economista experto en procesos de descentralización, y ha participado activamente en la política de su país, como asesor de los gobiernos de Sánchez de Lozada y en el actual movimiento autonomista, por ello no podíamos desaprovechar esta oportunidad y realizamos una entrevista en la que nos pudiera brindar un pequeño aporte al estudio de los diferentes aspectos que debieran considerarse en el tema de la descentralización, desde un punto de vista práctico, como medio para lograr el desarrollo regional.

El tema de la descentralización ha sido ampliamente discutido y se ha avanzado mucho en lo que a teoría se refiere, sin embargo, no se puede decir lo mismo acerca de la investigación acerca de la funcionalidad o el propósito de la descentralización. Esta entrevista parte bajo la premisa de que la función principal de un proceso de descentralización es procurar el desarrollo regional y local. En este sentido, es claro que cualquier trabajo que contribuya a establecer una relación entre el proceso y su objetivo, así como el tratamiento de los diferentes aspectos que intervienen en el proceso, contribuirán a un mayor entendimiento de la realidad latinoamericana y en el mejor planeamiento del mencionado proceso descentralizador que esta acaeciendo en los últimos años.

En algún momento usted ha utilizado el enfoque de la provisión de bienes públicos, para explicar de forma singular la función y objetivos de la descentralización y sus diversas manifestaciones. Este enfoque parte de la función del rol del estado como proveedor y distribuidor de bienes públicos (seguridad ciudadana, salud, educación, servicios básicos, etc). Teniendo en cuenta este enfoque, ha llegado a distinguir tres tipos de descentralización: la administrativa, la política y la económica.

Pero¿Qué condiciones y objetivos considera que deben registrarse en un país para poder llevar a cabo un proceso de descentralización?

IVAN FINOT: Descentralizar es una forma de organizarse en función de determinados objetivos que en algún momento se plantea un país, no es un fin en sí mismo. Por otro lado no hay una sola forma de organizarse descentralizadamente, esto es algo que tiene mucho que ver con la historia y la cultura de los pueblos, por ello no se trata de diseñar un modelo teórico productivo y en función de eso adecuarlos a las circunstancias de un país, sino que hay que mirar los procesos de descentralización y sus objetivos, en función de las coyunturas políticas y culturales que se dan en cada país.

En este sentido, en los procesos de América Latina, en general, la descentralización comienzan con la recuperación de la democracia, en la mayoría de los casos en los años 80. En muy pocos países se mantuvo la continuidad democrática tras la designación de autoridades dentro de una política generalizada de seguridad nacional. Es un momento en el que se estaban restaurando dictaduras, y sólo en el momento en que se recupera la democracia se plantea la descentralización como parte de ese proceso de democratización, como un auténtico proceso de acercamiento del poder al pueblo, y en ese momento, reitero, en los años 80, cuando se inician los procesos de descentralización en todo el sentido de la palabra, que no es otro que transferir el poder a autoridades electas, los objetivos en América Latina yo creo que eran fundamentalmente tres, y los tres igualmente importantes.

Uno primero era canalizar el impulso participativo de carácter reivindicativo que había tenido la gente por recuperar la democracia, esa gente estaba movilizada, y por razones de gobernabilidad, a los nuevos gobiernos, esta vez electos y democráticos, les interesaba canalizar de una manera constructiva ese impulso participativo constructivo, que antes había sido estrictamente reivindicativo.

Un segundo objetivo era motivado porque la democracia coincide, y no por casualidad, con el momento del ajuste económico, y por ello había que pagar una gran deuda social. En ese momento las Naciones Unidas propone ese concepto de la deuda social. Esta deuda social, es una deuda que se genera por el recorte de gastos sociales, que acaecen, precisamente, con este periodo de ajuste, y que, como sucede con frecuencia, se hace a costa de la presión a los más pobres, por ello es por lo que en este momento ahora había que pagar toda esa deuda social. Y en este proceso se entiende que la mejor manera de organizarse para ejecutar las políticas sociales era de una forma descentralizada. Por eso es que se entrega a las municipalidades, áreas que antes o, hacía mucho tiempo, no desempeñaban, como son el área de la educación o de la salud.

Y había un tercer objetivo, y es que como esto ocurre precisamente con el momento de reajuste económico, había una gran urgente necesidad de reducir los déficit fiscales, y se esperaba reducirlos transfiriendo responsabilidades a los niveles de gobierno subnacionales a fin de reducir la presión del gasto de los gobiernos nacionales.

Con mayor o menor énfasis, esos fueron los tres objetivos de los procesos de descentralización en América Latina, y por esa razón es por lo que afirmamos que la descentralización no se organiza siguiendo un modelo o una normas de racionalidad o de eficiencia, que son las que normalmente son analizadas en la teoría y en los documentos científicos; sino que simplemente es una forma que, por lo general, tiene como objetivo primordial, ejecutar políticas sociales, y no el fortalecer autonomías locales.

Pero conforme avanzan estos procesos y se toma conciencia de que la economía se estaba globalizando, que ya no competían solamente empresas privadas, o empresas respaldadas por políticas macroeconómicas o industriales de los Estados, sino territorios; y finalmente se cae en la cuenta de que las actividades económicas más productivas se desarrollan en territorios muy específicos, donde hay una combinación de factores, de empresas altamente productivas y competitivas, con buenas empresas de servicios, con buenas empresas proveedoras de insumos, con buenos niveles de educación, y sobre todo, o no sobre todo pero también muy importante, con autoridades locales autónomas que pueden decidir sobre todos los servicios de infraestructuras que se requieren para el desarrollo local y para ser competitivos a los territorios.

Y es en ese momento, en que todavía estamos en América Latina, en esta toma de conciencia de la necesidad de fortalecer las autonomías locales. De esta forma nos encontramos ante un fenómeno que cayó en la cuenta de que es la propia descentralización llevada a cabo en estos países la que creó grandes desigualdades al desarrollar las autonomías en los distintos territorios. Son solamente una muy contadas localidades las que tienen una amplia discrecionalidad en la asignaciones que se hacen de los recursos de libre disponibilidad, mientras que la mayoría de los territorios son altamente dependientes de transferencias, muy condicionadas con los objetivos sociales.

Y ese es el desafío ahora, ¿Qué hacer para adecuar los procesos de descentralización en función de ese nuevo objetivo que es el fortalecer la autonomía local para hacer viable el desarrollo local?. Así en términos más precisos, estamos en un momento histórico en el que es preciso igualar el derecho ciudadano y situar a los territorios en condiciones de igualdad de oportunidades para que ellos puedan encarar el desarrollo local. Y este es el principal desafío ahora. El lograr generar los recursos suficientes para que se puedan tomar decisiones en la política local cuando ya la mayor parte de los recursos están dedicados a las políticas sociales.

Y en este proceso, ¿qué papel han de jugar los gobiernos centrales?

IVAN FINOT: Bueno, ante ese desafío no tanto los gobiernos centrales, y aquí podríamos volver a esa pregunta inicial que planteabas, ¿qué tiene que ver la teoría, hasta qué punto estas pueden servir para encauzar los procesos de descentralización hacia el fortalecimiento de los gobiernos locales?.

Aquí hay buenas noticias desde el punto de vista técnico, las buenas noticias son que, como bien mencionabas al comienzo, se cuenta con una literatura científica muy importante sobre la descentralización política que implica una tendencia general a apostar por la generación de autonomías reales en los niveles locales. Es decir, en términos de conocimiento, ahora tenemos mucho más de lo que se tenía cuando se empezaron esos procesos. En segundo lugar, se cuenta con la experiencia de todo el camino recorrido y de muchos países que sí que están más avanzados en descentralización, por ello es que podemos afirmar que, desde el punto de vista técnico, las cosas están bastantes claras.

La otra buena noticia, es que en alguna medida, en realidad en América Latina los procesos de descentralización son todavía incipientes, todavía falta mucho por descentralizar hacia el nivel local, hacia el municipio, en este sentido político de que hablamos. A diferencia de Europa, los municipios representan una pequeñísima parte del total del gasto público en América Latina, y esa parte pequeña, además, se concentra

en unos pocos municipios que son los que concentran la mayor parte de los recursos, como decía anteriormente; es decir, aun falta mucho camino por recorrer para llevar la descentralización hasta todos los municipios en América Latina.

Por todas esas razones, nos encontramos en un buen momento para afrontar este desafío. Primero porque nos encontramos ante la necesidad de llevar a cabo el objetivo económico de la competitividad. Segundo porque los gobiernos latinoamericanos tienen claro que es necesario seguir avanzando en democracia; y tercero, porque se cuenta con los conocimientos y la experiencia suficientes como para poder encararlo.

¿Qué es lo que falta?, pues como siempre la voluntad política de los gobiernos centrales.

Pero en democracia, esta voluntad política no se puede dejar de la mano del gobernante de turno para que sea él el que decida que hay que poner en marcha la descentralización. La voluntad política en democracia tiene que ser una voluntad democráticamente expresada, debe haber un convencimiento por parte de la gente, del pueblo, de que es necesario descentralizarse y que la descentralización es posible.

Y ahí tienen un rol estratégico organizaciones como la UIM, más que los gobiernos centrales propiamente dichos, que son las que tienen que encargarse de difundir ese mensaje estratégico municipalista, y demostrar que hay que descentralizarse, que esto es viable, y que no es posible hacerlo sin que la gente se apropie de esta idea. Solo de esta forma, luego los políticos incluirán esos objetivos en sus programas de gobierno, y los llevarán a cabo una vez hayan llegado al poder democráticamente; porque después la misma gente que reivindicó este proceso lo va a exigir. No veo que haya otro camino más exitoso para que se produzcan los procesos de descentralización. En definitiva, es bien difícil que ahora se pueda imponer la descentralización, o que esta se haga de la noche a la mañana sólo porque a un político se le ocurra o por decisión de un gobierno central unilateralmente. ¿Por qué?

En primer lugar porque a los políticos, por instinto, lo que buscan es acumular poder, y descentralizar es desprenderse del poder, entonces un político solo descentralizaría a cambio de que electoralmente tuviera mucho crédito, si estuviera verdaderamente respondiendo a una necesidad sentida y que después se le reconociera el merito de haber atendido a esa necesidad. Por ello es por lo que afirmamos que el camino no es un camino técnico, ni es de esperar que a algún político se le ocurra. La descentralización ha de ser una bandera democrática y una bandera de desarrollo para mejorar las condiciones de vida de la gente, para que todos tengan más oportunidades para ejercer su derecho y ser competitivos por sus propios medios.

¿Y cuál ha de ser el papel que puede desempeñar en este sentido la red del sistema de Naciones Unidas sobre el desarrollo regional?

IVAN FINOT: En este asunto las Naciones Unidas tienen un rol bastante limitado, principalmente porque constituye una asociación de naciones, por tanto la Organización se debe principalmente a sus miembros, a los gobiernos nacionales, y sus objetivos se dedican a la defensa de sus intereses. Sin embargo, se han desarrollado, en su seno, agencias que se dedican a estos temas de la defensa de la autonomía local, sobre todo esta la Agencia Hábitat, con sede en Nairobi, la Agencia que se ocupa de temas de medio ambiente (el PNUMA), etc.

En este marco podemos decir que, en torno a Naciones Unidas, en los últimos tiempos ha habido un movimiento muy importante a fin de que también estén representados los gobiernos locales, no solamente los nacionales, y esta idea está tomando cada vez más fuerza. Pero igual que en los países, en las Naciones Unidas, un organismo que está integrado principalmente por gobiernos nacionales, a la idea de que en esta organización estén también representados los gobiernos locales, aun le queda mucho camino por recorrer.

Dicho esto, ha habido sin embargo, en esta línea, varias reuniones promovidas por las mismas Naciones Unidas -la última que recuerde ha sido en Estambul- donde se han reunido una gran cantidad de gobiernos locales, justamente para encarar los problemas comunes del mundo local; y por otro lado, se ha conformado por iniciativa de Hábitat un grupo mundial de expertos en descentralización, -donde he tenido el honor de participar-, donde se han definido lineamientos de política general sobre descentralización y que ahora están siendo estudiados y puestos en práctica también, por qué no decirlo, por algunos gobiernos.

Dicho esto, yo creo que más que por iniciativa de las Naciones Unidas, aquí tienen un gran rol las ONG's como es la UIM. Porque como dije anteriormente, esto es algo que tiene que nacer de abajo, y de hecho ya hay foros muy interesantes, incluso de nivel mundial, constituidos como asociaciones de gobiernos locales y municipalistas, como puede ser la Unión Mundial de Ciudades Capitales, cuya secretaria ejecutiva esta en Barcelona, y que está produciendo informes muy interesantes en este campo.

Pero en este camino quizás sea mejor pensar en un organismo paralelo a las Naciones Unidas, pero formado por gobiernos locales, más que apostar porque, directamente, los gobiernos locales puedan llegar a formar parte de las ONU.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones ¿En qué momento de descentralización cree que nos encontramos en América Latina?.

IVAN FINOT: Como dije antes las naciones latinoamericanas son muy jóvenes en comparación con el resto del mundo, al menos son muy jóvenes en el sentido de naciones independientes, y como todo proceso nacional ha emergido de un proceso altamente centralizador, porque es la forma en la que normalmente las naciones surgen, no hay otra manera. Y tras ese periodo centralizador que ha supuesto la conformación de las nuevas naciones latinoamericanas, han surgido, posteriormente, procesos lentos de descentralización.

Esto quiere decir que históricamente hablando es muy joven el proceso descentralizador en América Latina. Incluso en Naciones como Brasil, altamente descentralizadas, la mayor parte de los municipios son dependientes de transferencias altamente condicionadas que vienen del gobierno federal, es decir, ni siquiera aquí se puede decir que la mayoría de los municipios sean plenamente autónomos, ni mucho menos, y si esto pasa en Brasil, imagínese como serán el estado de la descentralización en el resto de países latinoamericanos. Por ello es por lo que decimos que falta mucho para llegar al nivel local.

En este sentido los procesos son incipientes, y esa es precisamente la buena noticia que anunciaba al comienzo, porque sí, es necesario descentralizar, y hay mucho camino por recorrer, pero hay mucha experiencia acumulada y muchos documentos científicos y

técnicos en que apoyarse, estos insumos bien combinados con las posiciones históricas y sociales de cada país constituyen las herramientas principales para poder encarar con éxito estos procesos.

Finalmente, la historia demuestra que a veces se presentan oportunidades para descentralizar, es decir, la descentralización históricamente se muestra en unos procesos que son graduales, pero los avances significativos se dan en determinadas circunstancias, en determinadas coyunturas políticas, como por ejemplo, en el caso de los países de América Latina, con la recuperación de la democracia. Pero en estos momentos se están dando otras nuevas circunstancias, muy diversas en los distintos países de la región, pero muy optimas para el fortalecimiento institucional del municipio, y hay que saber aprovecharlas. Y es para este momento se necesitan estudios y trabajos donde se presenten propuestas bien elaboradas, bien fundamentadas, con buenos sedimentos científicos y empíricos, a fin de que los políticos tengan opciones muy concretas y muy viables con las que comenzar a descentralizar.

Esto ha sucedido por ejemplo, en Bolivia con la ley de participación popular, que es la ley de descentralización en Bolivia a los municipios. En Bolivia, no había intención, en un inicio, de descentralizar hacia los municipios, sin embargo sí que había una presión muy fuerte de descentralizar a los niveles intermedios. No obstante lo anterior, si que existían estudios, en los que tuve la suerte de contribuir, que proponían la descentralización a los municipios, lo que en ese momento era algo que no se había considerado nunca a nivel político central; pero estos estudios fueron tomados en cuenta ante la necesidad de llevar la descentralización también hacia los municipios por las reivindicaciones que se estaban produciendo, entonces se tomaron estos estudios, y tuvieron plena utilidad en todo el desarrollo de la Ley de Participación Popular que ha descentralizado hasta los niveles municipales.

Y esto es como un mensaje de aliento al mundo académico, y es que no hay que desespérer hay que seguir trabajando por la democratización y desarrollando buenos trabajos, buenas propuestas que algún día encontraran su encaje en alguna coyuntura política que sea optima para su implementación y puesta en práctica.