

# **LA DESCENTRALIZACIÓN Y LOS DESAFÍOS DEMOCRÁTICOS EN AMÉRICA CENTRAL**

**Elizabeth Spehar**

**Coordinadora Ejecutiva, Unidad para la Promoción de la Democracia**

**Secretaría General**

**Organización de los Estados Americanos**

## **I. Introducción**

No son pocos los retos que afrontan hoy en día los países de América Central, en especial aquellos relacionados con la necesidad de asegurar mayores niveles de bienestar a inmensos sectores de la población que diariamente afrontan precarias condiciones de subsistencia. A diferencia del pasado, los desafíos del presente se enmarcan en un clima de discusión pública abierta que sólo es posible gracias a la recuperación de la democracia, cuya naturaleza incipiente o clara inexistencia impidió en el pasado que los reclamos de los ciudadanos fueran expresados.

La complejidad de las tareas del presente hace olvidar a veces los logros obtenidos y la importancia que la existencia de la democracia representa para poder encarar los inmensos problemas sociales de la región, generar un desarrollo equitativo y sostenido, y hacer frente a otros desafíos de talla como la preocupante alza en la criminalidad y el correspondiente aumento en la inseguridad ciudadana. La OEA, consciente de esta realidad y por mandato expreso de sus países miembros ha entendido como su prioridad política fundamental el fortalecimiento, el ejercicio efectivo y la consolidación de la democracia como cimiento necesario para la construcción de un continente en paz, estable y económicamente desarrollado.

Enmarcados en este propósito, desde la Unidad para la Promoción de la Democracia se viene trabajando con los países miembros para conseguir una vigencia efectiva y cada vez más legítima de las instituciones políticas, así como para lograr un arraigo profundo de los valores que sustentan un régimen verdaderamente democrático. Coherentes con este objetivo se considera que la descentralización es una herramienta particularmente útil, y que su realización encierra un profundo potencial para que la democracia se consolide en forma definitiva en la región.

En este artículo se presentarán algunas reflexiones sobre la forma como la democracia y la descentralización se interrelacionan y nutren mutuamente. Antes que plantear tesis novedosas se trata de recoger un pensamiento cada vez más difundido, pero que debe empezar a ser sistematizado para que contribuya a encauzar en forma adecuada los impulsos reformadores de los gobiernos de la región.

Para lograr este objetivo se intentará, en primer término, hacer una revisión general sobre los diferentes desafíos implícitos en los procesos de consolidación democrática. La manera en que la descentralización juega un papel vital en procesos de democratización

será lo que nos ocupe en segundo término, seguido por una breve reflexión sobre algunos de los riesgos que son necesarios considerar para adelantar en forma adecuada los procesos descentralizadores. De allí, intentaremos repasar algunos de los esfuerzos así como los retos que se vienen presentando en Centroamérica en este campo y terminaremos señalando las ventajas que el gobierno local tiene para ampliar los ejercicios democráticos en nuestros países. A lo largo del escrito, se argumentará la importancia de la descentralización como instrumento clave para la ampliación democrática.

## **2. Los desafíos democráticos: un breve panorama general**

Durante mucho tiempo, algunos de los países del Hemisferio han vivido bajo el yugo de dictaduras de diferente tipo, las cuales dejaron como herencia múltiples problemas económicos y sociales que la democracia ha tenido que enfrentar con el riesgo de poner en tela de juicio su propia legitimidad.

La caída de las dictaduras y el regreso a las democracias, fenómeno que sucedió no sólo en esta parte del mundo sino a lo ancho del orbe al ascender los países democráticos de tan sólo 39 en el año de 1974 a 114 veinte años después, ha sido caracterizado como la tercera ola democrática (Huntington, 2000). El desafío que esta situación genera es asegurar que esta recuperación de la democracia sea ahora sí un logro definitivo y permanente, lo cual implica no sólo velar por su preservación, sino asegurar su consolidación y ampliación.

En palabras del Secretario General de la OEA, esta nueva comprensión "...también significa que la democracia no es un concepto rígido e inmutable en el tiempo, que es perfectible, y que es nuestro deber, como demócratas convencidos, el propugnar por su profundización, mejoramiento y adecuación a las realidades que viven nuestras sociedades" (Gaviria, 2000).

Esta nueva comprensión de los desafíos democráticos implica la vigencia de los diferentes atributos que caracterizan un régimen democrático: en primer lugar, aquellos relacionados con la selección directa y periódica de los gobernantes, esto es, la vigencia de procesos electorales regularmente celebrados y en condiciones de transparencia, libertad y en condiciones justas para los participantes.

Pero, si bien la existencia de elecciones es condición sine qua non de la democracia, ella no consiste sólo en la selección de gobernantes, sino en la vigencia efectiva de un conjunto de instituciones y valores que hacen de ella un modo de coexistencia y organización de la sociedad, además de un procedimiento temporal y recurrente para la distribución de cargos públicos.

Una democracia no sólo electoral implica (Diamond, 2000): límites al poder del ejecutivo; poderes judiciales independientes que aseguren el estado de derecho; protección para los derechos individuales y las libertades de expresión, asociación, creencia y participación; restricciones en la capacidad de los partidos para manipular los

procesos electorales; garantías efectivas contra los arrestos arbitrarios y la brutalidad policial; inexistencia (o severa limitación) de la censura; y, medios de comunicación libres del control y dominio del gobierno.

La agenda de la democratización ha implicado no sólo evitar el retorno a las dictaduras, sino borrar los remanentes del autoritarismo que permeaban todo el funcionamiento de las instituciones. Por esta razón, los gobiernos de la región han impulsado y continúan haciéndolo hoy, con el apoyo de la OEA, las necesarias transformaciones institucionales para permitir una vigencia efectiva de la democracia, con acciones como, por ejemplo, la realización de elecciones transparentes y legítimas y el fortalecimiento de los congresos como organismos centrales de la representación política, de la deliberación democrática y del control político del poder.

### **3. Descentralización y democracia**

Uno de los aspectos más característicos del funcionamiento del autoritarismo ha sido la concentración del gobierno, razón por la cual los regímenes heredados se caracterizaban por ser profundamente centralistas, pues el poder que las dictaduras ejercían se realizaba mediante el control tanto horizontal como vertical de las instituciones, de forma tal que no existiera autoridad política que se encontrara fuera de su órbita de dominio.

En este sentido, se puede plantear en forma provocativa la idea de que si las dictaduras se caracterizaron por unir autoritarismo y centralismo, en el sentido contrario, las democracias deberían caracterizarse por acompañar garantías liberales y descentralización de tal forma que entre más democrático sea el sistema, más descentralizado tenderá a ser.

Entre las muchas maneras de caracterizar la democracia hay una que podemos traer a colación con el fin de sustentar nuestra afirmación de que descentralización y democratización esencialmente van unidas. En efecto, la democracia es un sistema político caracterizado por la división del poder: mientras que los sistemas no democráticos tienden a concentrar el poder, la democracia tiende a dividirlo.

Dos razones han sustentado esta concepción, la primera se encuentra en la clásica formulación de Montesquieu sobre la división de los poderes por cuanto sólo el poder puede controlar el poder. Y en segundo término, por cuanto un poder dividido es un poder mucho más fácil de controlar por los ciudadanos, y esto último, justamente - - el control del poder por parte de la ciudadanía - - es la condición fundamental para que exista democracia.

La descentralización permite no sólo que la democracia funcione (Putnam, 1993) sino que amplía las posibilidades de eficacia de la misma, mediante el acercamiento de las decisiones al control de los ciudadanos, facilitando no sólo la selección de los gobernantes, sino la ampliación de los sistemas hacia democracias más participativas mediante la vinculación activa de los ciudadanos en la selección de los temas públicos, la deliberación sobre los mismos, en algunos casos la gestión de ellos y en otros estableciendo controles sociales novedosos.

Ahora bien, antes de proceder, habría que aclarar que si bien la descentralización y la democracia van unidas en muchos casos, tal como lo hemos dicho más arriba, la ausencia de descentralización no significa necesariamente ausencia de democracia. Además, como se tratará de señalar más adelante, la descentralización no es una panacea, sino una estrategia para la modernización de un estado cuyas bondades promovemos, pero cuyas limitaciones también reconocemos.

#### **4. Los riesgos de la descentralización**

Vale la pena reiterar que la descentralización es, sobre todo, un medio de organización territorial del poder político y como tal debe entenderse en cuanto estrategia para la consecución de otros propósitos colectivos necesarios para asegurar un mayor nivel de bienestar de los ciudadanos. En condiciones de gran debilidad por parte de los entes territoriales y con diseños institucionales inapropiados, la descentralización puede resultar contraproducente.

Esta es una de las lecciones más importantes que deberíamos rescatar del proceso vivido en América Latina, pues si algo es claro es que no podemos llevar a cabo procesos de descentralización que no recojan las experiencias de otros países que ya han transitado por este camino. En este sentido, la Unidad para la Promoción de la Democracia, a través de su Programa de Cooperación en Descentralización, Gobierno Local y Participación Ciudadana espera ser un instrumento útil para la generación de información y el intercambio de experiencias, en apoyo al diseño de estos procesos de reforma.

Los riesgos que deben tenerse en cuenta para evitar frustraciones con el proceso van desde la necesidad de asegurar mecanismos de distribución y uso eficiente de los recursos, para evitar el despilfarro y la mala gestión de los mismos hasta la pérdida de control sobre determinadas políticas del nivel nacional, como aquellas requeridas para luchar contra la pobreza.

Existen además riesgos que es preciso tener en cuenta, pues la debilidad de muchas de nuestras sociedades locales puede llevar a que la descentralización permita el surgimiento de autoritarismos regionales, derivados de la política caciquil que todavía se ejerce y que convertirían - - como advertimos ya - - a la democracia en un mero ejercicio electoral, pero en el cual las otras condiciones de la misma difícilmente podrán prosperar.

En todo caso, el gobierno nacional debe reservar para sí no sólo el control de los temas estratégicos, sino la capacidad de orientación del proceso para asegurar así su efectividad: tanto en el transcurso de tiempo que resulta necesario para que el nuevo modelo funcione, como para garantizar el adecuado desempeño de las organizaciones subnacionales en condiciones territoriales diversas al interior de un mismo Estado nacional.

## 5. Los primeros pasos en Centroamérica

No queremos concentrarnos aquí en las relaciones que desde el punto de vista teórico<sup>1</sup> y en la práctica pueden establecerse entre la descentralización y la democracia, sino que queremos mostrar algunos elementos de cómo los gobiernos de la región han entendido esta realidad y avanzan en forma incipiente hacia nuevos caminos en la búsqueda de sus propios modelos de descentralización. Sabemos, por lo demás, que no podemos intentar una caracterización de una región con complejas diferencias en su historia y organización territorial, pero que sí podemos trazar algunas líneas generales de experiencias similares o compartidas en la región centroamericana en materia de descentralización y participación.

Asimismo, un aspecto notable de los procesos de descentralización en Centroamérica es que se ha convertido en algunos países en un escenario importante para el ejercicio del pluralismo. Ha permitido, por ejemplo, experiencias de “cohabitación”<sup>2</sup>, tal como ha ocurrido en El Salvador y Guatemala, en el cual una fuerza opositora controlaba el gobierno de la capital. Más importante aún, las fuerzas que antaño se encontraban por fuera de la institucionalidad legal han encontrado en los gobiernos locales escenarios propios para su inserción cabal en la vida democrática y para el aprendizaje de los elementos necesarios para continuar su lucha en los escenarios electorales.

Si entendemos la descentralización como un proceso de traslado de poder, ello implica que el gobierno central coloque en cabeza de las entidades territoriales, los recursos, las competencias y las capacidades para hacerse cargo de los asuntos que resultan más propios del respectivo nivel. Así lo vienen haciendo los países centroamericanos, bien sea en forma directa mediante el aumento de las transferencias del gobierno nacional para que los entes territoriales ejecuten tareas directamente, como mediante las experiencias de ejecución de diferentes fondos como el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local en El Salvador, el Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario en Guatemala, y el Fondo Hondureño de Inversión Social, para mencionar sólo unos pocos.

Una vez que se han trasladado recursos y competencias, la descentralización permite que los ciudadanos orienten mejor las acciones públicas al controlar la agenda de gobierno mediante la selección de los gobernantes locales. La democracia gana así mayor legitimidad, pues se logra mayor correspondencia entre los deseos ciudadanos y las políticas públicas que son efectivamente implementadas por las autoridades. En América Central, los diferentes Estados vienen promoviendo modificaciones tanto en su estructura constitucional como en el régimen legal de los niveles subnacionales de gobierno. Así, desde el año 1986 países como El Salvador, Nicaragua, Guatemala y Honduras, entre

---

<sup>1</sup> Para una ampliación de las interrelaciones entre descentralización y democracia, ver el documento de la Florida International University, “*Democracy, governance and decentralization*” (FIU, 2000).

<sup>2</sup> A falta de una expresión idiomáticamente más adecuada, hemos utilizado esta expresión, propia del sistema político francés para expresarnos en torno al nuevo fenómeno de gobiernos nacionales y territoriales en manos de fuerzas políticas diferentes, el cual sólo es posible gracias a la descentralización.

otros vienen expidiendo Códigos o leyes municipales con el fin de fortalecer la capacidad de gestión de sus entes locales.

En todo caso, hay que reconocer que, aunque se registran avances en descentralización en la región centroamericana y un incremento en el protagonismo de los municipios, los esfuerzos descentralizadores de la región permanecen incipientes y frágiles, y es mucho más el camino pendiente que el trayecto recorrido hasta el momento. Con el objetivo de apoyar estos esfuerzos, la Unidad para la Promoción de la Democracia viene adelantando una investigación regional sobre los procesos de descentralización, fortalecimiento de gobiernos locales y de la participación ciudadana en América Central, cuyos resultados serán próximamente publicados y que permitirán conocer mejor el estado actual de dichos procesos en la región (UPD/OEA y Fundación Arias, 2000).

Algunas de las conclusiones preliminares del estudio, que valen la pena compartir son las siguientes: La preocupación por la descentralización y el fortalecimiento municipal son fenómenos relativamente recientes en la mayoría de los países de la región, y aunque estos temas han sido recogidos por los actores políticos y por las autoridades gubernamentales de esos países, las acciones tomadas han tendido a ser lentas y parecen carecer del suficiente apoyo para prosperar en el corto, y tal vez, aún en el mediano plazo. Frecuentemente, los proyectos o acciones adelantadas son controladas y manejadas principalmente por funcionarios del gobierno central, que no necesariamente estén plenamente capacitados para ello. Los directamente concernidos, es decir los municipios y las asociaciones cívicas locales, no siempre son consultadas y sus aportes no necesariamente se están tomando en cuenta en el desarrollo de las iniciativas. En este contexto, han surgido proyectos de ley o políticas sobre descentralización, fortalecimiento municipal, y participación ciudadana con poca coherencia, e inclusive contradictorias en sus propósitos. En algunos países, las reformas parecen estar más dirigidas hacia procesos de privatización de algunos de los servicios públicos, y no hacia políticas integrales de descentralización efectiva, con la transferencia de responsabilidades, competencias y recursos a instancias gubernamentales y cívicas subnacionales.

Asimismo, el estudio ha identificado debilidades importantes en términos de la capacidad técnica, logística, e incluso, en la capacidad propositiva, tanto en las administraciones municipales como en el seno de las asociaciones cívicas, señalando así un área que debería priorizarse para futuros trabajos sobre estos temas. La falta de mayor participación de ciudadanos y grupos cívicos en países como Panamá, Costa Rica y Nicaragua se atribuyó, principalmente, no a la ausencia de legislación u otros mecanismos para la creación de espacios para dicha participación, sino más bien al desconocimiento o a la simple falta de interés. Aquí nuevamente, se desprende un área importante de enfocar para fortalecer las acciones participativas de los ciudadanos, consistente en la concientización y la educación sobre estos procesos, como parte de una tarea de largo plazo para inculcar en nuestras poblaciones los valores y las prácticas de una cultura política democrática. Avances recientes y alentadores en este sentido han sido iniciativas como la de la asociación civil FUNDASPAD de El Salvador, que en marzo 2000 presentó un proyecto de ley comprensivo ante la Asamblea Legislativa,

intitulado “Anteproyecto de Ley de Descentralización del Estado y Participación Social”, y la iniciativa de *CONADEL* en Panamá, donde municipios, comarcas y grupos cívicos conformaron una “Coordinadora Nacional por la Descentralización y el Desarrollo Local”, la cual comprometió a los partidos políticos participando en las elecciones de 1999 a aprobar un *Pacto por la Descentralización y el Desarrollo Local*, varios aspectos del cual están siendo implementados actualmente.

## **6. Gobierno local y democracia**

En los países de Centroamérica como en otras regiones, la descentralización permite convertir a los gobiernos locales en actores fundamentales del desarrollo, tanto en lo político como en lo económico y lo social. Cada vez más los municipios y las asociaciones de los mismos, como FEMICA, juegan un papel más importante en los procesos de reforma del Estado y de discusión de las políticas públicas, y en la preservación de estos espacios vitales de la participación y la toma de decisiones en el nivel local. El gobierno local es, por lo tanto, a nuestro modo de ver, fuente de renovación democrática y de generación de desarrollo económico, social y político.

El gobierno local está mejor posicionado para convertir los intereses ciudadanos en políticas públicas, dotando así a la democracia de una mayor eficacia y legitimidad. Contando con las debidas competencias y con los recursos necesarios, se ha comprobado que el gobierno local resulta mucho más eficiente en la prestación de los servicios públicos básicos a los ciudadanos. En medio de grandes desafíos sociales, la prestación oportuna de estos servicios por parte de los municipios es un índice claro de las bondades de este modelo de gestión pública, tal como lo demuestra el ejemplo del municipio de Puerto Cortés en Honduras, que aumentó la cobertura de los servicios de agua de un 15% a un 90%, gracias a la asunción local de la gestión del servicio (Lara, 1998).

Un punto que vale la pena destacar es la identificación del espacio local como escenario idóneo para el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil y para impulsar una mayor transparencia en el gobierno. Es principalmente en el nivel local, donde los ciudadanos pueden ejercer el control más efectivo del ejercicio del gobierno, tanto en la transparencia y rectitud que debe acompañar su ejercicio como en la posibilidad misma de lograr una mayor rendición de cuentas sobre los actos y resultados de gobierno.

Es en lo local donde los ciudadanos tienen mayores posibilidades de organizarse y generar nuevas formas de capital social. No sólo mediante la participación activa de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos, sino como generadores de nuevos escenarios para el ejercicio democrático.

Los gobiernos locales son también un escenario importante para la innovación y la generación de nuevas prácticas administrativas. Allí se descubren cada día formas prácticas y de bajo costo para solucionar problemas tanto generales como coyunturales. Un ejemplo de ello es la forma cómo la comunidad del Cantón de Pérez Zeledón pudo atender la problemática originada luego de la emergencia producida por el Huracán César (Solís, 1998). En este caso, gracias a un manejo descentralizado y a la participación

activa de las organizaciones comunales, se pudo atender rápidamente los principales problemas generados y diseñar un proceso sostenible de mejoramiento de las condiciones de vida de los más de 100.000 habitantes del Cantón.

El ejercicio del gobierno local no sólo constituye un elemento que permite avanzar en los logros democráticos, sino que resulta, al mismo tiempo, la mayor “escuela democrática”, pues es en los niveles locales de gobierno donde los ciudadanos pueden desarrollar con más propiedad las prácticas y valores propios del ejercicio democrático, no sólo como un ritual electoral sino como una práctica cotidiana.

## **7. Conclusión**

Consciente de sus riesgos, pero convencida de sus bondades, la OEA viene trabajando a través de la Unidad para la Promoción de la Democracia, para que la descentralización acompañe los procesos de reforma institucional emprendidos por los países de la región. Así fue expresado por los propios Estados en la Cumbre de presidentes y jefes de estado de Santiago, la cual estableció la prioridad de adelantar procesos que contribuyan al fortalecimiento de las administraciones municipales y regionales, al igual que impulsó la promoción de una mayor participación de la sociedad civil en el manejo de los asuntos públicos.

Al mismo tiempo, una división territorial del poder parece ser también una salvaguarda efectiva para evitar involuciones autoritarias. Las conquistas democráticas del pasado fueron presas fáciles de los autoritarismos porque la concentración del poder en el nivel nacional facilitaba su apropiación, bastaba con controlar la capital para garantizar el dominio del país. En un sistema descentralizado ello no es tan fácil, pues tanto las autoridades territoriales como la sociedad civil poseen una mayor capacidad de actuación y se convierten así en el último bastión de la preservación democrática. En este sentido, quizás sea la descentralización una reforma institucional que marque la diferencia entre una tercera ola democrática transitoria y la posibilidad de garantizar la permanencia de la misma en los países que la han protagonizado.



## BIBLIOGRAFÍA.

DIAMOND, Larry. 2000. “The end of the third wave and the start of the fourth”. En PLATTNER Y ESPADA.

Florida International University, 2000. s.p. *Democracy, governance and decentralization*. S.d

GAVIRIA TRUJILLO, César. 2000. Intervención en la instalación de las jornadas de análisis y reflexión sobre la democracia participativa. Washington D.C. Abril 10.

HUNTINGTON, Samuel. 2000. “The future of the third wave”. En PLATTNER Y ESPADA, 2000.

LARA, Marlón. 1998. *Descentralización del servicio de agua en Puerto Cortés*. Ponencia presentada al seminario “Nuevos Modelos de gestión pública en el marco de un proceso de descentralización: agua, educación y caminos vecinales”. OEA, FEMICA, Costa Rica.

UPD/OEA y Fundación Arias. 2000. Investigación Regional Centroamericana sobre Descentralización, Gobiernos locales y Participación ciudadana. Costa Rica, s.p.

PLATTNER, Marc y ESPADA, Joao Carlos. 2000. *The democratic invention*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.

PUTNAM, Robert. 1993. *Making democracy work: civic tradition in Italy*. Princeton, N.J. : Princeton University Press.

SOLIS, Ottón. 1998. *Reconstrucción y conservación de caminos por emergencia del Huracán César en el Cantón de Pérez Zeledón*. Ponencia presentada en el Seminario “Nuevos Modelos de Gestión Pública en el marco de un proceso de descentralización: agua, educación y caminos vecinales”. UPD/OEA, FEMICA, Costa Rica.