

Capítulo 1. Descentralización y desarrollo local: dilemas y desafíos

Altair Jesica Magri

1.1. Introducción

Hace ya décadas, los estudios académicos y de organismos multilaterales analizan en profundidad los procesos de descentralización territorial como instrumento vital para el desarrollo local. Los estudios europeos encontraron un principal referente en los estudios de Robert Putnam (1993), en los que el desempeño gubernamental no explica cabalmente procesos de desarrollo territorial en el plano regional, tomando la ruta analítica del peso de los actores y sus vínculos cívicos para interpretar distintas reacciones frente a estímulos similares, en general de tipo normativo, y de políticas públicas en marcos de regionalización y descentralización en Italia.

Otro referente es Francisco Alburquerque (2001), que, desde la perspectiva del desarrollo económico local, establece una relación con la descentralización como herramienta trascendental facilitadora y colaboradora en la apertura de espacios de concertación entre actores públicos y privados del medio.

Aunque el autor especifica claramente que si bien la relación existe, esta no es necesariamente simultánea y causal:

Con todo, desarrollo local no es equivalente a desarrollo municipal.²
El conjunto de actividades de una cadena productiva o de un

2 Se entiende como desarrollo político del gobierno local y ciudadano/social de la comunidad.

sistema productivo local no se detiene en las fronteras político-administrativas del municipio. De ahí la necesidad de identificar los diferentes sistemas productivos territoriales, a fin de promover la cooperación de los municipios y actores involucrados en cada caso, lo cual exige organizar sistemas territoriales de información, así como dotarse de la necesaria flexibilidad institucional y de instrumentos de geometría variable según las características de cada ámbito productivo territorial. (Albuquerque, 2001: 9).

En los enfoques sobre el desarrollo local en marcos descentralizados, ha primado la visión sistémica, analizando cómo interactúan los actores de distintos subsistemas en el intercambio de recursos. Desde el subsistema político se lo observa como integrante del sistema general, que actúa para pervivir y reproducirse, cumpliendo funciones de representación de intereses, de instrumentación de las preferencias, de legitimación (Lipset y Rokkan, 1971) y, por último, la función de movilización ciudadana que Lucien Pye (Pye, 1966) define como el resultado deliberado de esfuerzos políticos para transformar individuos con una cultura política «parroquial» en ciudadanos activos de la vida política vinculados a partidos y líderes.

Sergio Boisier, desde un enfoque también sistémico, enlaza desarrollo con condiciones de autonomía y autoridad en la pequeña escala:

[...] el desarrollo comienza por ser un fenómeno local, de pequeña escala, y ciertamente endógeno. Pero para poder desplegarse como un proceso endógeno ya se sabe que se requiere previamente adquirir la cualidad de descentralizado. Y entonces a partir de este momento, el desarrollo comienza a expandirse desde abajo, hacia arriba y hacia los lados de acuerdo a un proceso de capilaridad. (Boisier: 2000a: 105).

Pero la descentralización y el desarrollo local son dos conceptualizaciones independientes que tienen la posibilidad de aportarse e integrarse, como también de bloquearse mutuamente. Pueden existir procesos de descentralización municipal en los que el desarrollo local no es asumido por las agendas públicas o las acciones desarrolladas no redundan en tal sentido por diversos motivos. Pueden existir casos donde se produce crecimiento con desarrollo en marcos sin descentralización municipal, donde la política y los vínculos recorren otros canales. Pero, siempre, estos instrumentos producen modificaciones en los ámbitos donde se tratan. Ambos procesos, en conjunto o por separado, modifican e inciden en las propias capacidades de las instituciones y de los actores para fortalecer o debilitar las relaciones de la gobernanza y las condiciones de la gobernabilidad.

1.2. La descentralización como herramienta de gobernabilidad y gobernanza

En América Latina, los estudios dan cuenta de la descentralización en varias perspectivas que muestran una naturaleza ideológica del concepto. José Luis Coraggio (1988) toma la descentralización como una herramienta para consolidar los derechos de ciudadanía. Trazando una dicotomía ideológica, este economista asume dos grandes vertientes contradictorias de un proceso descentralizador: por un lado, la descentralización liberal, privatista y desreguladora, que se manifestó en la década de los ochenta, y, por otro, la descentralización democratizante de los noventa que conllevó a la participación ciudadana, como generadora de consensos, autogestión y control del Estado (Coraggio, 1988). En la misma época, Fernando Carrión (Carrión, 1999) identifica los principios de un proceso descentralizador: la concurrencia, la flexibilidad, la solidaridad y la subsidiariedad, tomando en cuenta las asimetrías internas y externas que se manifiestan en y entre niveles territoriales dentro de un Estado nación.

Los trabajos de Iván Finot (Finot, 1999 y 2005) ligan la descentralización con el desarrollo local, la ven como herramienta propicia para que este se realice con mayor equidad y eficiencia, para que las transferencias conformen mejores escenarios de equidad social y política.

En la conceptualización de la descentralización, las principales tensiones se encuentran en el enfoque de para qué descentralizar, cómo hacerlo y a quién integrar (o excluir). Es decir, en qué oportunidades o factores hacen hincapié el diseño político y las capacidades que se transfieren, con qué cometido se realizan, qué tipo de bienestar pueden aportar (en dimensiones sociales, económicas, ambientales, tecnológicas, de apertura al contexto) y quiénes asumen nuevos roles, con mayores competencias políticas y de ciudadanía, o, en otro sentido, con empoderamiento de actores económicos.

Es, en definitiva, un debate ideológico, porque la descentralización, como es reconocido, no se reduce a la mera transferencia de capacidades administrativas o de gestión, sino que reconfigura esencialmente las relaciones de poder entre actores e instituciones. Reconfigura la gobernabilidad, entendida esta como las capacidades político-institucionales que tiene el gobierno local para realizar sus propias competencias y funciones en equilibrio entre sus límites y las preferencias del colectivo. Jan Kooiman (Kooiman, 1990) la define como el «proceso permanente de equilibrio entre las necesidades de gobierno y las capacidades de gobierno». Aguilar Villanueva analiza que los riesgos en un déficit de gobernabilidad, «conciernen directamente al gobierno, a su capacidad de gobernar, [...] una crisis de la dimensión de la acción gubernativa» (Villanueva, 2006: 57).

En este sentido, es importante analizar los factores que pesan sobre contextos locales descentralizados donde:

- las instituciones y sus actores dirimen sus problemas en el marco formal de un Estado central jerárquico, vertical y sectorial en el que los gobiernos locales que están en la periferia de la distribución del poder no tienen gran capacidad de incidencia;
- históricamente, el territorio como objeto y sujeto de políticas poco pesó en las agendas tradicionales de los gobiernos centrales y los procesos de descentralización arrastran lastres centralistas en la distribución de recursos;
- las delimitaciones precisas en ese esquema de recortes del tercer nivel de gobierno a veces no tienen peso en las dinámicas externas que se presentan, sean estas económicas o sociales.

De esta forma, las condiciones de gobernabilidad del tercer nivel de gobierno estarán sujetas a:

- la imposición de una interdependencia jerárquica de autoridad, del Estado central o de un nivel regional;
- los patrones de relacionamiento que están preestablecidos por las normas y se pueden encontrar grandes atribuciones que luego no son respetadas en la práctica político-institucional;
- el protagonismo de las instituciones y los actores principales que establecen acuerdos con predominancia jerárquica;
- los canales sectoriales estatales, que no toman en cuenta el objeto territorio, sino su propio cometido para elaborar políticas y medir sus resultados, y los límites jurisdiccionales que dividen al territorio.

Este es un primer campo de límites para la gestión de los gobiernos subnacionales que se observa en numerosos análisis latinoamericanos (Achard y Flores, 1997; Carrión, 1999; Coraggio, 1999 y 2005; Cravacuore, 2001; Finot, 1999 y 2001; Díaz de Landa, 2007, entre otros autores).

Al mismo tiempo, un proceso descentralizador genera nuevas relaciones de gobernanza, definida como «el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia —fundamentales y coyunturales— y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección» (Aguilar Villanueva, 2006: 90). Esta conceptualización general refleja un sentido normativo que define los valores que se adoptan para la convivencia sociopolítica, el deber ser de una comunidad política, a la vez que define el campo analítico del proceso de

relacionamiento, los modelos, su impronta y la dirección con las capacidades de los actores para interrelacionar e interactuar. Estos dos últimos conceptos son la base operativa de la gobernanza desde el punto de vista analítico, porque componen el sustrato institucional sobre el cual se supone que los actores necesitan y desean relacionarse en la búsqueda de beneficios.

En esta dimensión, el relacionamiento también pasa por la trama informal, amparada en el enfoque de la «nueva gobernanza», donde se establecen relaciones no formales, no legalizadas en la norma, y cuya característica principal es la interdependencia con rasgos de horizontalidad, aplicadas a un territorio que supone:

- a) modelos participativos de carácter voluntario;
- b) ausencia de patrones de relacionamiento preestablecidos;
- c) acuerdos por consenso o influencia;
- d) vías transversales o sectoriales aplicadas a temas territoriales de nuevo tipo (grandes inversiones en infraestructura, producción y logística, medioambiente, etc.);
- e) el papel principal de los individuos que se desempeñan en las instituciones, en tanto estas no tienen canales de comunicación formal para transitar nuevas situaciones.

Este ítem, si bien exhibe gran potencial, se convierte en un dilema-problema, porque los ámbitos subnacionales no tienen experticias en el manejo de situaciones complejas que pueden sobrepasarlos por el volumen de actividades y recursos que requieren y por la falta de recursos humanos capacitados, o por no tener lazos sólidos con la sociedad involucrada en los efectos de estas nuevas modalidades de intervención económica en el territorio.

Las capacidades para ejercer gobernabilidad y la gobernanza local se transforman, entonces, en el gran desafío para mantener, desarrollar y sustentar procesos de descentralización local y potenciar las oportunidades hacia el desarrollo. Los gobiernos locales deben tener la capacidad para realizar políticas públicas (gobernabilidad) y para relacionarse con la sociedad y el mercado, en términos de participación de estos en la esfera pública, en los asuntos de la comunidad y al interior del propio Estado.

Los gobiernos locales que se ven instados a entrar en procesos económicos de origen externo (inversiones de gran porte) comienzan, de hecho, a participar en un sistema de vínculos de gobernanza multinivel con otros niveles gubernativos con mayor potencial. En este proceso pueden perder buena parte de su capacidad predictiva y explicativa, porque no pueden

responder por acciones que no están realizadas sobre preferencias explícitas del gobierno ni controladas institucionalmente por los órganos de control local.

1.3. El desarrollo local: un desafío a largo plazo

El enfoque del desarrollo endógeno o local adquirió relevancia luego de la crisis mundial de los setenta, propiciando la entrada de la descentralización política y económica, aunque esta relación ya había sido anunciada por Charles Tiebout (Tiebout, 1956) como una solución liberal a la libertad de los individuos de elegir la mejor provisión de servicios, de empleo, o qué lugar de residencia les beneficiaría en términos de presión fiscal o precios de mercado. El vínculo entre desarrollo y descentralización promovería mayores oportunidades a los más aptos, que serían beneficiados por los consumidores, ya no atados a las cadenas del Estado de bienestar centralista y sectorial.

La Escuela de los Nuevos Regionalismos, surgida en la década de los noventa, tiene su origen en la economía y más especialmente en la nueva geografía económica (Moncayo Jiménez, 2002; Tugores, 2006; Silva Lira, 2003; Sobrino, 2002; Cuervo, 2006). Este enfoque relativiza la capacidad política de la institucionalidad local y no considera imprescindible el recurso político de la descentralización (como empoderamiento institucional y ciudadano). Toma la realidad de un territorio funcional con nuevas relaciones de poder y en este escenario compone alternativas en las que el factor a potenciar es el relacionamiento intergubernamental y social. Los campos a observar son el societal (capital social), institucional (capacidades para promover y competir) en función de la economía (desarrollo local y regional).

Los autores toman tres dimensiones interrelacionadas en la esfera de competencias y capacidades públicas y privadas, cuyo conjunto denominan como capacidad de gobernanza institucional (Vázquez Barquero, 1996; Storper, 1995; Ramírez: 2003) y que consiste en:

- a) el *hardware institucional*, el complejo de infraestructura física del territorio (comunicaciones y transporte) y el mapa de reglas de juego público institucional;
- b) el *software institucional*, que encuadra los recursos humanos y la capacidad de transformación del territorio en cuanto a producción y apropiación del conocimiento, en especial el tecnológico;
- c) el *orgware*, la capacidad de organización económica, social e institucional que tiene el territorio como para generar redes de cooperación sinérgica (Boisier, 1999; Fernández: 2003). Estos arreglos tienen la capacidad de generar *densidad institucional* aportada por

el capital social y el mercado para proveerse de ventajas dinámicas y aprendizajes colectivos (Fernández, 2003: 50). Pierre Veltz (Veltz, 2000) construye la teoría de los archipiélagos exitosos que surgen y se elevan conviviendo entre regiones subalternas hundidas (despojos del sistema de acumulación fordista), excluidas del nuevo sistema de acumulación. El punto clave en este enfoque es que no importa el tamaño del territorio y la población, ni el número de instituciones públicas y privadas existentes, sino el tipo de relaciones que se dan en él, donde la capacidad de las instituciones públicas y privadas y sus actores para conformar redes de políticas es la medida de análisis.

Por esto, el desarrollo local se transforma en un desafío a mediano y largo plazo, porque supone desarrollar capacidades que dependen tanto de los gobiernos como de las propias sociedades locales, inmersos todos en un contexto que no propicia marcos de autonomía decisional.

1.4. Descentralización y desarrollo local: ¿una pareja bien avenida?

En la aplicación normativa y funcional de estos dos conceptos que se experimentan sobre el plano local se recrean numerosos escenarios, que dependen, como hemos visto, de factores multicausales.

A partir de estas reflexiones, surgen dos preguntas tan necesarias como irresueltas en el quehacer nacional, regional, departamental y local:

a. ¿Es necesaria la descentralización para acceder al desarrollo local?

Un proceso descentralizador supone que la distribución del poder otorgaría tres principios que hacen al ejercicio de la función del gobierno (Stuart Mill, 1878): la autoridad para representar y decidir los rumbos; la autonomía para desarrollar políticas sin influencia de otros niveles de poder o de actores externos; y la legitimidad, concepto que contiene a los anteriores, y que, siguiendo a Max Weber, es aquella que «descansa en la creencia en la legalidad de las ordenaciones instituidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad» (Weber: Ed.1981-41). En este sentido, también Seymour M. Lipset argumenta que la legitimidad «está dada por la capacidad de un sistema político para generar y mantener la convicción de que las instituciones políticas existentes son las más convenientes y apropiadas para la sociedad» (Lipset, 1992: 130), por lo que se fundamenta en creencias y valores compartidos que otorgan obediencia social más allá de su percepción sobre el desempeño de las

actividades del gobierno. La descentralización no otorgaría plenamente, tal cual se presenta en América Latina, los principios fundamentales que hacen a la tarea de gobernar, por lo que el desarrollo estaría dependiendo también de otros factores independientes al gobierno local. En otro sentido, el control de otros niveles de gobierno sobre el plano municipal tampoco da posibilidad de estructurar la descentralización sobre principios de subsidiariedad, equidad, solidaridad y flexibilidad de forma de amortiguar las distintas asimetrías que caracterizan el mapa subnacional (Carrión: 1999).

b. ¿Cómo promover el desarrollo local?

En primer lugar es necesario asumir que su promoción tiene múltiples facetas, donde deben tener peso equitativo los factores sociales, políticos y económicos. Si entendemos que el desarrollo local es un proceso orientado —y, por lo tanto, se constituye sobre planes y proyectos— con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la comunidad que habita un territorio específico, aparece ineludiblemente el peso de los actores intervinientes y de los excluidos insertos en estos campos y con posibilidades dispares de influir en los procesos.

En el mismo sentido, el desarrollo local es una construcción colectiva, que definirá qué tipo de sociedad se quiere, qué caminos de distribución del bienestar legitimar, qué patrones culturales mantener o transformar para actuar en contextos de gran influencia externa sin perder la identidad y la pertenencia a esa construcción colectiva. Porque el sistema local se ha transformado en un lugar poroso y conflictivo, un sitio de confrontación de intereses donde las oportunidades rentables pesan sobre lo social porque importan al sistema nacional como un recurso económico (natural o artificial), relativizando la interacción colectiva y el patrimonio original. El ámbito local es un espacio ya producido por relaciones humanas, el desafío para integrarlo al desarrollo es congeniar patrimonio, pertenencia e identidad con recursos y flujos de nuevo tipo. Para esto, «lo local» debe fijar un rumbo, una agenda, y principalmente establecer coaliciones sociopolíticas a tales fines.

En la dirección descrita avanza este libro. Los capítulos que siguen abordan los dilemas y oportunidades, se hacen preguntas y ensayan respuestas sobre el caso uruguayo en el estudio de dos municipios que tienen un denominador común en la dimensión económica y distintas respuestas en las dimensiones social y política. Los casos de los municipios de La Paloma, en Rocha, y de Nueva Palmira, en Colonia, están enfrentando a través de la cuestión portuaria nuevas situaciones que involucran a múltiples actores de diferente condición.

Referencias bibliográficas

ACHARD y FLORES (1997): *Gobernabilidad: Un reportaje a América Latina*. FCE, México.

ALBURQUERQUE, F. (2001): «Desarrollo económico local y descentralización». *Revista Cepal* n.º 82. Acceso en: <<http://digital.csic.es/bitstream/10261/10544/1/lcg2220e-Alburquerque.pdf>>.

AGUILAR VILLANUEVA, L. (2006): *Gobernanza y gestión pública*. FCE, México.

BOISIER, S. (1999): *El desarrollo regional a partir de la construcción del capital sinérgico*. Paper curso MOT/FARQ 2005.

DÍAZ DE LANDA, M. (2007): «Las relaciones intergubernamentales entre los municipios, los gobiernos subnacionales y la nación». En: Daniel Cravacuore y Ricardo Israel (comp.): *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990-2005)*. Hanns Siedel Stiftung, UNQ, UA. Santiago de Chile.

CARRIÓN, F. (1999): *Principios de la descentralización*. CEBEM, <www.cebem.org.bo>.

CORAGGIO, J. L. (2004): *Descentralizar: barajar y dar de nuevo. Compilación de artículos*. FLACSO-Ecuador. Ed. Fronesis. Quito.

CRAVACUORE, D. comp. (2001): *Innovación en la gestión municipal*. Universidad Nacional de Quilmes/FAM, Prov. De Buenos Aires.

CUERVO GONZÁLEZ, L. (2006): «Globalización y territorio». *Serie Gestión Pública* n.º 56, ILPES-CEPAL. En <www.eclac.org>.

FINOT, I. (2001): *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. Análisis comparativo*. CEPAL/GTZ, Santiago de Chile.

LIPSET, S. y S. ROKKAN (1971): «El partido político: agente de conflicto e instrumento de integración». *Sociologie Politique*, comp. Birnbaum y Colin, París, 1971. En *Cuadernos de Ciencia Política* 2, FCU, Montevideo. Págs. 196-212.

LIPSET, S. (1963): *El hombre político*. Eudeba, Buenos Aires.

MAGRI, A. y HUETE, M. A. (2009): «Gobernando las áreas metropolitanas: gobernanza y gobernabilidad iberoamericanas en perspectiva comparada». En: *Gobierno local y relaciones intergubernamentales en Iberoamérica: Las bases formales de los procesos de gobernanza local*. Editores: Daniel Cravacuore y Clemente J. Navarro, Sevilla.

MAGRI, A. (2010): «Descentralización municipal en Uruguay: el estreno de un nivel de gobierno que no entusiasmó a la ciudadanía», *Revista ICHAM* n.º 2.

MONCAYO JIMÉNEZ (2001): Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial. *Serie Gestión Pública CEPAL*, n.º 13. <www.eclac.cl>.

KOIMAN, J. (2005): «Gobernar en gobernanza». En: *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Págs. 57-82. Instituto de Administración Pública, Madrid.

PUTNAM, R. (1992): *Making Democracy Work. Civic traditios in modern Italy*. Princeton University Press

SILVA LIRA, L. (2004): «La cuestión regional en América Latina». *Serie Gestión Pública* n.º 44. ILPES-CEPAL. <www.eclac.org>.

SOBRINO, J. (2001): *Competitividad y ventajas competitivas: revisión teórica y aplicación a 30 ciudades de México*. En: <http://revistas.colmex.mx/revistas/11/art_11_256_734.pdf>.

STUART MILL, J. (1878): *El gobierno representativo*. En: <<http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/gobiernoRepresentativo.pdf>>.

TUGORES, J. (2006): «Integración nacional y políticas públicas. Evaluación de la experiencia europea y posibles implicaciones para la integración latinoamericana». CEPAL, *Serie Estudios y Perspectivas* n.º 65.

UN-HABITAT (2008): *Índice de gobernabilidad urbana*. En: <www.unhabitat.org/governance>.

VÁZQUEZ BARQUERO (2000): *Desarrollo endógeno y globalización*. Universidad Autónoma de Madrid.

WEBER, M. (1922): *Economía y sociedad*, FCE, México (ed. 1991). *Fragmentos de Economía y Sociedad*, FCE 1972, México. Editado en ficha n.º 48 por la Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1988.