
DESCENTRALIZACIÓN Y EQUILIBRIO DE PODER EN AMÉRICA LATINA

Decentralization and subnational politics in Latin America, Tulia Falleti, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, 285 pp.

Julián Arévalo*
Gabriel Angarita**

Después de que Vladimir Putin volvió a la presidencia de Rusia y de las protestas que acompañaron el proceso electoral desde que anunció su interés en regresar al poder, el semanario londinense *The Economist* publicó un artículo que destacaba la nueva arena de la contienda política en ese país: el nivel subnacional de gobierno, y señaló que el inconformismo con el sistema político podría dejar de tomar la forma de protestas abiertas y trasladarse a las elecciones regionales, como ya había empezado a ocurrir en algunas regiones. Esto —explica el articulista— es en parte resultado del activismo de base y de la falta de confianza en los políticos y partidos a nivel federal.

Esas situaciones, donde la política subnacional cobra creciente importancia frente a los acontecimientos nacionales, se han vuelto cada vez más frecuentes en todo el planeta. Un ejemplo de América Latina es el ascenso del Partido de los Trabajadores (PT) de Brasil. En su largo camino hacia el poder nacional, este promovió una agenda socioeconómica subnacional que contrastaba con la agenda nacional de sus opositores. Esta estrategia no solo le permitió consolidar sus bases sino también empezar a construir lo que se conocería como “el modo *petista* de gobernar”, que sería fundamental para llegar a la presidencia en 2002 (Hunter, 2010).

Descentralización y política subnacional en Latinoamérica, de Tulia Falleti, destaca la gran transferencia de recursos, responsabilidades y poder político “hacia abajo” en las dos últimas décadas, y parte de la

* Economista y doctor en Ciencia Política, profesor de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, [julianj.arevalo@uexternado.edu.co].

** Estudiante de Economía en la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, [gabriel.angarita@est.uexternado.edu.co]. Fecha de recepción: 12 de septiembre de 2012, fecha de modificación: 29 de septiembre de 2012, fecha de aceptación: 16 de octubre de 2012.

observación de que los actores subnacionales –municipios, estados, gobernaciones– cumplen un papel cada vez más protagónico en la vida de los países de la región. Según la autora, las relaciones verticales entre los niveles de gobierno hoy superan en importancia a las relaciones horizontales entre las ramas del poder.

La naturaleza del debate sobre política subnacional también ha cambiado, hoy no gira únicamente en torno a las disputas sobre autonomía local, federalismo y distribución de las regalías, como era tradicional. También se debaten temas trascendentales como la negociación de conflictos étnicos, la construcción de estados-nación, la estabilidad de los gobiernos y la posibilidad de hacer reformas macroeconómicas exitosas (Falleti, 2010, 31).

A pesar de la importancia que ha cobrado la descentralización en los últimos años, la mayor parte de los análisis se centra en sus ventajas y desventajas, tomando como punto de partida el cambio del equilibrio de poderes entre gobiernos nacionales y entidades subnacionales. Falleti cuestiona este supuesto mostrando que en los países de su estudio la descentralización dio mayor poder a los alcaldes y gobernadores en Brasil y Colombia, que la variación del poder entre niveles de gobierno ha sido mucho menor en México y ha sido prácticamente inexistente en Argentina. Su propósito fundamental es, entonces, determinar qué explica esa variabilidad en el cambio del equilibrio de poderes entre niveles nacionales y subnacionales de gobierno, después de varias décadas de descentralización.

Para ello propone una definición operativa de descentralización que incluye indicadores de recursos económicos, autoridad legal y capacidad organizativa de los entes subnacionales con respecto a los gobiernos nacionales¹. Además, distingue entre reformas de tipo fiscal, administrativo y político², argumenta que el tipo de reformas responde al tipo de intereses políticos prevalecientes –nacionales o

¹ Esta definición le permite precisar la discusión sobre el cambio de poder. Borges (2011) argumenta que, en Brasil, la descentralización institucionalizada por la Constitución de 1988 estableció una variante robusta del federalismo que permite a los gobiernos municipales y estatales ejecutar una amplia gama de políticas sociales y económicas, y a los partidos regionales maximizar su autonomía frente al gobierno y las instituciones centrales. Rodrigues-S. (2011) y Fenwick (2009) sostienen en cambio que la principal consecuencia de la transferencia de recursos fiscales y responsabilidades a los estados fue la reducción de su poder frente al nivel nacional.

² Descentralización fiscal: medidas para aumentar el recaudo de los gobiernos subnacionales; por ejemplo, aumentar el porcentaje de transferencias del gobierno central sin atarlo a la descentralización administrativa, crear nuevos impuestos subnacionales o delegar la autoridad fiscal. Descentralización administrativa: transferencia de la responsabilidad en la prestación de servicios de salud, educación, construcción de vivienda o bienestar social a los gobiernos subnacionales,

subnacionales— en las coaliciones de gobierno, y muestra que el *orden* de las reformas es el principal determinante del equilibrio de poder resultante del proceso de reformas.

Los gobiernos nacionales prefieren descentralizar hacia el nivel local porque los alcaldes tienen menos poder que los gobernadores, y estos prefieren la descentralización al nivel del Estado, en contra de la descentralización al nivel local. Sobre la secuencia, Falleti argumenta que cuando las reformas se inician con la descentralización política, los municipios y departamentos presionan para lograr reformas fiscales y administrativas, lo que al final les da un mayor poder relativo frente al gobierno nacional; si se inician con reformas administrativas las entidades subnacionales no adquieren mayor poder.

La autora utiliza el método *secuencial comparativo*, una aplicación del método de seguimiento de procesos, que identifica el mecanismo causal entre los principales eventos del proceso de estudio y permite comparar las secuencias resultantes en cada caso para explicar las fuentes de variación. Este método reconoce la importancia de los procesos de retroalimentación en las dinámicas sociales y destaca el efecto de las reformas anteriores sobre los resultados posteriores, considerando que los eventos pasados restringen las elecciones presentes. Para ese estudio, Falleti eligió cuatro países donde la descentralización ha jugado un papel importante: Argentina, Brasil, Colombia y México. La similitud de sus estructuras de gobierno y del tamaño de sus entidades subnacionales permiten las comparaciones y sus diferencias institucionales enriquecen el análisis.

El resto del libro es un análisis detallado de cada uno de estos casos, que hace énfasis en las iniciativas que dieron lugar al proceso de descentralización, las secuencias, los intereses que prevalecieron en cada etapa y el equilibrio de poderes resultante.

ARGENTINA

En Argentina el proceso de descentralización, cuya primera etapa va de 1978 a 1994, fue iniciado por el régimen militar, en una secuencia administrativa-fiscal-política. Los militares impusieron las reformas para quitar responsabilidades al gobierno central y dárselas a las provincias, como parte de un proyecto de reorganización de la nación que buscaba reducir el déficit del gobierno federal y la burocracia.

La primera reforma administrativa, implementada en 1978, fue la descentralización de la educación básica, que a partir de entonces pasó

acompañada o no de recursos para financiar esos programas. Descentralización política: reformas para devolver la autoridad política a los niveles subnacionales.

a ser responsabilidad de las provincias. Ese proceso no fue acompañado de la transferencia de mayores recursos a las provincias, de modo que se impusieron los intereses nacionales sobre los regionales.

Luego de la transición a la democracia, la siguiente etapa fue la de la reforma fiscal en 1988, resultante de una negociación entre alcaldes, gobernadores y gobierno federal que duró cerca de cuatro años, que buscaba atender la crisis fiscal de las provincias causada por la descentralización administrativa. En ese periodo se formó una coalición subnacional en la que participaron todos los gobernadores, que se hizo efectiva una vez fue claro que el partido de gobierno saldría del poder y la oposición obtuvo mayoría en el Congreso. La reforma aumentó las transferencias del gobierno federal a las provincias y limitó la discreción del nivel central para asignarlas.

En 1992 se hizo una nueva reforma administrativa que trasladó el manejo de las escuelas secundarias a las provincias. Igual que la de 1978, no estuvo acompañada del financiamiento correspondiente y, en general, tuvo características similares en cuanto a coaliciones y estrategias del gobierno nacional.

La última fase fue la descentralización política en 1994 con la elección popular del alcalde de Buenos Aires, que antes era designado por el Presidente³. Esta reforma fue resultado de un acuerdo entre el Presidente y el líder de la oposición, y sirvió para negociar la reelección de Menem.

Falleti subraya que en el proceso de descentralización argentino prevalecieron y dominaron los intereses del nivel nacional. La secuencia de reformas permitió que el gobierno federal obtuviera mayor poder de negociación y tuviera la iniciativa y definiera el rumbo de las reformas, lo que implicó un cambio mínimo en el equilibrio de poderes. Como veremos, esta situación difiere de la de otros países que siguieron secuencias diferentes, especialmente de Brasil que tenía un nivel de descentralización similar antes de las reformas.

COLOMBIA

El período de descentralización en Colombia va de 1982 a 1994, siguiendo la secuencia política-fiscal-administrativa, en un contexto de débil monopolio del uso legítimo de la fuerza por el Estado colombiano y de permanente disputa por el control del territorio.

³ Aunque después de la transición a la democracia los alcaldes y gobernadores se eligieron por votación popular, la autora sostiene que no eran actos de descentralización sino de democratización.

El proceso se inició en medio de una profunda crisis política a mediados de los años ochenta, cuando la descentralización política se veía como un medio para alcanzar la paz e integrar al país. Se formó una coalición entre el Partido Conservador en el poder, los movimientos sociales, y un grupo mixto de actores nacionales y locales, en la que prevalecían los intereses subnacionales y que logró la elección popular de alcaldes. Esto aumentó inmediatamente el poder de negociación de los municipios, que se organizaron en la Federación Colombiana de Municipios (FCM), que representaría sus intereses en las relaciones entre niveles del gobierno.

La crisis política continuó y en 1991 se convocó una Asamblea Nacional Constituyente que profundizó la descentralización política al permitir la elección popular de gobernadores. Esta reforma fue impulsada por una coalición de actores nacionales y representantes de las regiones a la que se oponía la FCM, que veía a los gobernadores como competidores por el poder y los recursos. No obstante, surgió una coalición de entes subnacionales que permitió la descentralización fiscal, la cual aumentó la base y el porcentaje de las transferencias directas del gobierno central a los municipios y departamentos. Como era de esperar, estas dos reformas aumentaron el poder de negociación de los niveles subnacionales frente al gobierno nacional.

La última etapa fue la descentralización administrativa, que se llevó a cabo en 1994 para contrarrestar las reformas políticas y fiscales anteriores. El gobierno nacional impulsó las leyes 60 y 115 de ese año, que asignaron responsabilidades a los entes subnacionales: la Ley 60 asignó la administración de los servicios sociales a los municipios, pero dado el mayor poder de negociación que habían conseguido, fue acompañada de un aumento de recursos. Por su parte, la Ley 115, sobre el sector educativo, dio la gerencia de la educación preescolar y básica a los departamentos, con la oposición de Fecode, el sindicato de maestros, que se oponía a la municipalización de las escuelas.

La autora plantea que el resultado final fue un visible cambio importante en el equilibrio de poderes en favor de los intereses subnacionales. Las reformas aumentaron la autonomía y el poder de gobernadores y alcaldes.

BRASIL

Antes de iniciado el proceso de descentralización en la década de los ochenta, el equilibrio de poder entre los diferentes niveles de gobierno en Brasil era bastante similar al de Argentina; estos países eran

los más descentralizados de la región y sus gobiernos subnacionales contaban con altos niveles de autonomía.

De acuerdo con Falleti, el proceso de descentralización en Brasil siguió el mismo orden que el de Colombia: se inició en el ámbito político, continuó en la arena fiscal y terminó en el área administrativa.

La reforma política de 1980 respondió al inconformismo con el gobierno militar y, como iniciativa del ejecutivo, buscaba enviar una señal de apertura democrática. Fue apoyada por una coalición de carácter subnacional, y una vez la propuesta llegó al Congreso fue aprobada por unanimidad. A partir de allí, se generaron condiciones de retroalimentación positiva que desataron reformas en la dirección inicial, es decir, para profundizar la descentralización (Pierson, 2004).

En esa perspectiva, y gracias al mayor poder de negociación de las entidades subnacionales, en 1983 se aprobó la enmienda *Passos Porto* que aumentó las transferencias directas a los municipios, una medida que iba en contra de los intereses del ejecutivo y que aun así obtuvo el respaldo de la mayoría del Congreso. Este proceso continuó con la reforma constitucional de 1988, que incrementó aún más las transferencias a los municipios y les dio autoridad para crear impuestos específicos.

Finalmente, la descentralización administrativa se inició en 1988 con la transferencia de responsabilidades en la prestación de servicios de salud. Contrario a lo que predice la teoría, esta reforma fue impulsada por una coalición subnacional; no obstante, la presencia del movimiento sanitarista (Gómez, 2011), que contaba con la experiencia y el trabajo de varias décadas, jugó un papel fundamental en impulsar esta propuesta, en la medida que redefinía el tratamiento de los servicios de salud tanto a nivel federal como a nivel estatal.

La autora concluye que las entidades subnacionales en Brasil efectivamente salieron fortalecidas en relación con el gobierno nacional luego del proceso de descentralización. Para este caso, la descentralización y la democratización fueron de la mano, y el impulso inicial dado por la descentralización política, en un escenario de dictadura militar, fue determinante en las condiciones bajo las cuales se darían las reformas posteriores.

MÉXICO

La descentralización mexicana se vio afectada por el inicio del proceso de democratización, que revirtió la trayectoria inicial, generando una secuencia administrativa-política-fiscal, que solo produjo un leve cambio en el equilibrio de poderes entre niveles de gobierno.

Antes del proceso, el poder se concentraba claramente en el nivel nacional, con un predominio del PRI en la política mexicana, un Senado débil y un presidencialismo excesivo. Los ingresos fiscales de los entes territoriales eran muy bajos, y aunque había elecciones para gobernadores y alcaldes, el PRI, en cabeza del Presidente, determinaba los resultados.

La primera reforma fue impulsada en 1983 por el presidente Miguel de la Madrid, con la descentralización de la administración de las escuelas al nivel de los estados; uno de los objetivos era debilitar el sindicato de educadores que empezaba a perder valor estratégico para el PRI y tenía un gran costo burocrático, al tiempo que obstaculizaba la transformación del sector (Oppenheimer, 2010). De la Madrid buscaba transferir responsabilidades y recursos a las entidades subnacionales pero tuvo fuerte oposición del sindicato. Esto, sumado a hechos coyunturales como el terremoto de 1985, obligó a archivar la iniciativa, que resurgió en 1992, en el gobierno de Salinas de Gortari, el cual además promovió la descentralización del servicio de salud.

Paralelamente, y como estrategia para ganar legitimidad, el ejecutivo inició un proceso de democratización, que dio espacio a los partidos de oposición y llevó a que el PRI empezara a perder alcaldías. Esto hizo posible que los partidos de oposición presionaran por una mayor descentralización política, la cual se reflejó en la elección popular del alcalde de Ciudad de México en 1997. En materia fiscal, el gran avance de la descentralización ocurrió en 1997, luego de que el PRI perdiera la mayoría en el Congreso.

Como resultado de esta secuencia hubo un leve cambio en el equilibrio de poderes, mucho menos pronunciado que en Brasil y Colombia. El revés del proceso una vez iniciado retrasó el desarrollo de la autonomía de los entes territoriales, pues el ejecutivo nacional pudo establecer condiciones para que su poder no se viera muy afectado.

COMENTARIOS FINALES

Falleti cuestiona la idea de que los procesos de descentralización siempre dan lugar a un mayor poder de las entidades subnacionales, y resalta que eso depende de la secuencia de reformas y de los intereses —nacionales o subnacionales— que prevalezcan en cada una de ellas. Los cuatro casos de estudio dan sustento empírico a su tesis. Pero queda la inquietud de su validez general, pues son pocos casos. Los países de Europa del Este o de la antigua Unión Soviética son ideales para analizar la fortaleza de esta tesis.

El hecho de mostrar que no necesariamente se logran objetivos tan básicos de la descentralización como el mayor poder de negociación de las entidades subnacionales invita a reflexionar sobre otros argumentos que defienden estas iniciativas, por ejemplo, que la descentralización trae mayor democracia y desarrollo. Eso no sucede siempre. Por ejemplo, el trabajo de López (2010) sobre Colombia muestra que las reformas descentralizadoras dan lugar a dinámicas perversas en escenarios con profunda debilidad institucional. Más que promover la democracia y el desarrollo, facilitan la captura del Estado por actores ilegales, y generan autoritarismo subnacional en contextos de democracia nacional (Gibson, 2005).

El libro de Falleti invita a reflexionar sobre todos estos temas y sitúa a las entidades subnacionales en el centro de los debates económicos, sociales y políticos contemporáneos. Sin duda se debe prestar más atención a estas entidades territoriales para entender la arena en que hoy se disputa el poder.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Borges, A. "The political consequences of center-led redistribution in Brazilian federalism: The fall of subnational party machines", *Latin American Research Review* 46, 3, 2011, pp. 21-45.
2. Falleti, T. G. *Decentralization and subnational politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
3. Fenwick, T. B. "Avoiding governors: The success of Bolsa Família", *Latin American Research Review* 44, 1, 2009, pp. 102-131.
4. Gibson, E. L. "Boundary control: Subnational authoritarianism in democratic countries", *World Politics* 58, 1, 2005, pp. 101-132.
5. Gómez, E. J. "Pursuing centralization amidst decentralization: The politics of Brazil's innovative response to HIV/AIDS", *Journal of Politics in Latin America* 3, 3, 2011, pp. 95-126.
6. Hunter, W. *The transformation of the Workers' Party in Brazil, 1989-2009*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
7. López H., C., ed. *Y refundaron la Patria*, Bogotá, Corporación Nuevo Arcoiris, Congreso Visible, DeJusticia, Grupo Método, MOE: DEBATE, 2010.
8. Oppenheimer, A. *¡Basta de historias!: La obsesión latinoamericana con el pasado y las 12 claves del futuro*, New York, Vintage, 2010.
9. Rodrigues-S., R. "Descentralización y focalización del gasto social en los municipios brasileños", *Latin American Research Review* 46, 3, 2011, pp. 69-92.
10. *The Economist*. "Russia. Politics begins at home", April, 2012.