

Los procesos de descentralización en sistemas políticos democráticos en vías de consolidación.

Jorge O. Bercholz

I. Introducción

Como muchos conceptos teóricos y categorías de análisis en ciencias sociales – sobre todo en el área de la ciencia política, la sociología política y en estudios de relaciones institucionales–, el concepto de descentralización puede ser utilizado en varios y diferentes sentidos, contemporáneamente y por distintos agentes. Esto suele ser un serio inconveniente pues, además de dar la explicación de lo que se pretende decir con un determinado concepto o categoría analítica, es también recomendable que se utilice más o menos el sentido mentado que en la comunidad académica o política se entiende respecto de ese concepto. Esta cuestión implicaría un debate epistemológico y también metodológico que no persigo en este artículo.

Además de esa dificultad inicial, abarcativa de las preguntas básicas ¿por qué y para qué se descentraliza?, un proceso de descentralización presenta el problema de su alcance o determinación de niveles. Dicho de otro modo, qué y cómo se descentraliza, hasta dónde y cuándo se descentraliza.

Un proceso de descentralización puede ser llevado a cabo en distintas áreas o niveles de la institucionalidad de un Estado y, aunque no se aplique en todos los niveles posibles o plausibles, igualmente generará efectos generales y en distintas áreas de la vida de una sociedad. Ello significa que aunque sólo sea ejecutado parcialmente en alguno de los niveles posibles –nivel administrativo, o institucional, o político, o económico, o cultural, o social- seguramente tendrá efectos sobre todos los demás.

Por ello debe considerarse que la descentralización es un concepto complejo, que abarca niveles de acción variados, que genera efectos en diversas áreas de la vida institucional y social y que por ello debe ser abordado para su análisis, para tener un diagnóstico adecuado y anticipatorio respecto de sus posibles efectos y beneficios y, por ende, tomar decisiones eficaces, desde una perspectiva interdisciplinaria.

En ese sentido, analizaré algunos aspectos politológicos y sociológicos implicados en un proceso de descentralización y las diversas argumentaciones que suelen utilizarse como sustento teórico, con la particularidad de que ellas provienen de campos ideológicos diferentes y a priori excluyentes.

II. Por qué y Para qué descentralizar.

Las respuestas plausibles al por qué y para qué descentralizar pueden ser muchas y diversas. Para proveer de mayor legitimación al sistema político y de consenso a la autoridad política; mejorar la calidad de gestión proveyendo a la calidad institucional; lograr eficiencia en la toma de decisiones, en los procesos económicos y en la provisión de servicios públicos; desburocratizar; controlar al poder político. Y aún no se agotan las razones que pueden ser enarboladas para justificar un proceso y discurso descentralizador.

¿Por qué?, por supuesto porque se carece de aquello enumerado y que se quiere obtener.

A priori, estos argumentos y razones resultan axiológicamente positivos por sí mismos, y desde cualquier sector político y social podría suscribirse tal listado esperando de motivos para impulsar un proceso de descentralización, en tanto se lo piense como herramienta plausible para lograr esos efectos superadores.

Sin embargo, todas esas razones y otras existentes que aún no hemos señalado, consumadas y alcanzadas, ¿conllevarán siempre un resultado positivo?, es conveniente darle impulso sólo a alguna de esas reivindicaciones o ¿son todas ellas son compatibles y articulables entre sí contemporáneamente?, ¿se deben considerar las condiciones objetivas de viabilidad política y material en la consecución de esos objetivos?, ¿debe hacerse un análisis riguroso y anticipatorio de la plausibilidad de sus efectos?, o ¿acaso su valoración, en términos axiológicos positivos justifica *per se*, la toma de decisiones descentralizadora sin más?, ¿es conveniente desatar un proceso descentralizador general y en todos los ordenes? o, además de las preguntas básicas ¿por qué y para qué?, es conveniente preguntarse ¿qué descentralizar?, ¿cómo hacerlo? y ¿si existen los recursos para ello?

La desagregación de estas cuestiones nos lleva a verificar la complejidad de la categoría, pues se debe aclarar si estamos refiriéndonos a un proceso de descentralización sólo de facultades administrativas a las localidades donde se realizan las tareas pertinentes, o de una descentralización en la organización del poder político y además territorial y si ello implica descentralizar el manejo de los recursos para encarar tal plan.¹

¹ Ver el Diccionario de Ciencia Política de Dieter Nohlen, pág. 402/403, Tomo 1, Editorial Porrúa, 2006, México.

III. Complejidades en la justificación teórica de la descentralización en articulación con la democracia.

El sustrato teórico e ideológico para dar soporte a un proceso de descentralización, es variado y presenta matices contradictorios.

En principio, el más utilizado, es el argumento prodemocrático o *democratista* de la participación. También el de la transparencia y el control de gestión de cuño más *republicanista*; la desburocratización y la eficiencia que parecen responder a criterios *sistémicos*; y el principio de *subsidiariedad* que puede ser leída en clave neoliberal o democratista.

Se podría argüir que una esquematización del tipo de la enunciada resulta demasiado ideologizada, pero justamente eso pretendo remarcar, la ideologización de la categoría conceptual que permite que la misma sea utilizada con sentidos diversos y que responde a distintos criterios axiomáticos, no articulables mecánicamente y cuya mezcla sin más, puede generar consecuencias negativas para el sistema político al que se le aplique, desarreglando aun más el estado de cosas que se quería a priori remediar.

Justificación “democratista”

Uno de los más utilizados argumentos teóricos para llevar adelante y justificar un proceso de descentralización, es el que rescata los beneficios y aportes que, para “democratizar la democracia”, se obtendrían a través de la *participación* más directa y cercana de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones de las agencias estatales.

Hablar de “democratizar la democracia”, de darle sustantividad a la democracia representativa o de generar mecanismos democráticos de *participación* más o menos directa o semidirecta, resulta un debate crucial de la ciencia política que no está en absoluto saldado, no sólo en los hechos de la política sino también en la vida académica y doctrinaria.

No obstante, en general se acepta que lo intrínsecamente bueno de un proceso descentralizador es aquello prodemocrático que genera, a través de una mayor participación ciudadana, de una mayor cercanía y aproximación de la población con los dirigentes que directamente toman las decisiones, con el incentivo de que las demandas de la población con respecto a aquellos temas que más le preocupen lleguen más rápidamente y sin filtraciones ni deformaciones al corazón del sistema político, en pos de superar la apatía ciudadana, la “privatización” de la política y obteniendo así, por

parte del sistema, respuestas congruentes y que resulten espejo sociológico fiel de las demandas como consecuencia, precisamente, de esa cercanía.

En este caso, hay una comunicación fluida y una sensibilidad mayor porque el dirigente que convive en unidades distritales más pequeñas con los ciudadanos comparte con ellos el espacio público cotidianamente, sin mediaciones institucionales ni de los medios de comunicación. Y ello resulta plausible en tanto y en cuanto ese funcionario demandado tenga los recursos necesarios para poder responder a ese cúmulo de demandas que va a caer sobre sus espaldas.

Si se produjera un eficiente funcionamiento del sistema que redunde en, demandas ciudadanas genuinas y respuestas de las agencias estatales/políticas congruentes, rápidas y satisfactorias en un nivel cuantitativo y cualitativo aceptable, se estarían resolviendo en efecto varios problemas vinculados a las cuotas de legitimidad política de la autoridad menester para una ordenada y eficaz acción de gobierno.

El nivel de legitimidad sería adecuado desde la perspectiva de la demanda ciudadana por su efectiva correlación con las necesidades de los individuos² y, en tanto las mencionadas congruentes y rápidas respuestas, desde la perspectiva del poder político por el nivel que se obtendría respecto del régimen político y del gobierno en ejercicio.³

Sin embargo, debemos advertir que esa cercanía plausible para la obtención de óptimos niveles de legitimidad, desde las dos perspectivas señaladas en el párrafo anterior, puede tornarse contraproducente y aún complicar los niveles funcionales de legitimidad, si las agencias estatales no poseen los recursos necesarios –económicos, logísticos, humanos- para dar rápida, eficaz y satisfactoria respuestas a las demandas.

Esta cuestión no es novedosa; Hamilton y Madison, “Padres Fundadores” de los Estados Unidos de Norteamérica, en la época preconstitucional a fines del siglo XVIII, y durante el proceso de ratificación de la misma, en los “papers” de “El Federalista”, hacían hincapié en esta dificultad de la democracia.

Ellos fueron muy críticos con los parlamentos estatales, institución a la que consideraban integrada por funcionarios apasionados, poco racionales y aún en

² Sobre las dificultades de “fidelidad” en el proceso de transmisión de demandas de la ciudadanía hacia el centro de toma de decisiones políticas, puede verse mi trabajo “Opinión pública y medios de comunicación. Nuevas cuestiones”, pág. 27/33, La Ley, 2003, Buenos Aires. Allí observamos, a través de un estudio de campo, que suelen no correlacionarse debidamente las reales demandas de la ciudadanía con la versión que de ellas recogen los medios, las encuestas y por ende las agencias de decisión estatal.

ocasiones usando epítetos más duros –déspotas, aventureros, entre otros- Y se referían en esos términos porque les reprochaban la admisión de cualquier tipo de demanda por parte de poblaciones muy activas que actuaban en forma facciosa, incapaces de entender los intereses permanentes de la comunidad.

En los debates durante los años previos a la consagración de la Constitución y aún durante la Convención Constituyente, se buscaron mecanismos y diseños institucionales que pusieran freno a la avalancha de demandas populares transformadas en leyes positivas que ocurría en la época.

Estos diseños de control, en clave “republicanista”, buscaban evitar que las presiones dadas por la cercanía entre demandantes (ciudadanos) y demandados (representantes políticos) generaran esa fiel polea de transmisión de demandas con sanción de normas positivas, un excepcional ejercicio democrático participativo, pero visto desde otra perspectiva, una serie de actos irracionales y apasionados de demagogos dispuestos a satisfacer cualquier demanda, sin medir las consecuencias ni observar las objetivas condiciones de posibilidad.

Esto nos lleva también a un problema de gobernabilidad. En los sistemas políticos democráticos representativos de la región no sobran el consenso y legitimidad a los representantes y partidos políticos. La participación es compleja e institucionalmente, muchas veces, escasa. Cuando en la Argentina se generaron los instrumentos formales para producir una mayor participación, a partir de la reforma constitucional de 1994, éstos no fueron utilizados.

Sin embargo, y paradójicamente, aparecen mecanismos de participación no institucionalizada, no formal. Tal es el caso de la proliferación de las ONG de diversos intereses, de los piqueteros, de los asambleístas entrerrianos que cortan los puentes que conectan a la provincia argentina de Entre Ríos con el Uruguay y del cotidiano paisaje en la ciudad de Buenos Aires de marchas y manifestaciones con reivindicaciones de todo tipo. No se puede decir que lisa y llanamente exista un problema de apatía o de escasa participación. En todo caso, no hay un problema de apatía o de privatización de los intereses de los individuos, sino un problema en las poleas naturales de transmisión

³ Para este análisis, sobre el examen de legitimidad requerido por el sistema véase mi artículo en “El sistema político e institucional en la Argentina”, AAVV, cap.3, “Niveles de legitimación y expansión de la democracia en la Argentina”, pág. 73 y sigtes., Editorial Lajouane, 2005, Buenos Aires.

de la democracia -por caso los partidos políticos-; por lo que se generan mecanismos de participación informal o no institucionalizada.⁴

Si justificamos en un sustrato teórico “democratista” la viabilidad y plausibilidad de un proceso de descentralización, previamente debemos afinar la idea respecto al tipo de democracia que pretendemos y a sus condiciones objetivas de posibilidad y de desarrollo eficaz. Es que más allá de gustos y de preferencias en clave teórica, habrá que cuidar que la cercanía y participación no terminen complicando sistemas políticos que, aún sin semejante nivel de expansión democrática, están sometidos a disfunciones o complejidades en el proceso de toma de decisiones tanto de las agencias estatales como de las organizaciones representativas.

Resulta pertinente citar a Bobbio cuando se refiere a “Las promesas incumplidas de la democracia”: a) **La tecnocracia**: la aparición de técnicos expertos en relación a la cada vez mayor complejidad de los problemas a resolver, por lo que sólo serán idóneos a efectos de la comprensión de los problemas y de la toma de decisiones esos técnicos y no los ciudadanos comunes; b) **La burocracia**: multiplicada paradójicamente por la necesidad de crear aparatos institucionales-estatales destinados a atender los requerimientos de la sociedad de masas y del estado de bienestar; c) **La oligarquización**: tanto de los partidos políticos, como de la representación de intereses ante la imposibilidad y/o dificultad de generar la prometida voluntad general, luego la relación triangular entre clase política, partidos y cúpulas corporativas ha generado una nueva versión corporativa por sobre la voluntad de los individuos; d) **Las demandas crecientes**: y la imposibilidad de que la democracia dé respuesta al aluvión de demandas de todo tipo y en general contradictorias y/o excluyentes, con la consabida pérdida de legitimidad; e) **La información y la cultura de masas a través de los medios de comunicación masivos**: generando sujetos pasivos y consumidores de información masiva desconceptualizada y descontextualizada que impide la formación de los individuos activos, participantes e instruidos y que además no ha generado la visibilidad y transparencia informativa prometida.

Este catálogo de falsas promesas de la democracia, es para Bobbio, consecuencia inevitable y fatal de la sociedad moderna y sus transformaciones, resultan ser problemas

⁴ Sobre el tema puede verse, Sancari Sebastián, “El surgimiento de nuevas modalidades de participación política y su impacto en el sistema político argentino”, pag. 91 y sigtes., en el libro “El Estado y la emergencia permanente”, AAVV, Lajouane, 2008, Buenos Aires.

intrínsecos a la democracia representativa y que sólo pueden ser resueltos con *más democracia*.

La solución a las dificultades y obstáculos con que tropieza la democracia se resuelven con un mayor grado de expansión (por ejemplo a través de la descentralización que genera cercanía y participación), así lo sostiene en su libro “¿Qué Socialismo?”; pero se observa en Bobbio la condensación de todas las tensiones que se entrecruzan sobre la democracia.

Las remata sosteniendo en “El futuro de la democracia” que “...*nada amenaza tanto con asesinar a la democracia como un exceso de ella.*”

Así lo percibe Perry Anderson que marca las contradicciones, i) por un lado con su enunciado de “Las promesas incumplidas” nos anuncia desesperanzado la *contracción* implacable de la democracia; ii) en “¿Qué Socialismo?” plantea que las limitaciones a la democracia se resuelven con su *expansión*; pero la tensión y contradicción es crucial y dramáticamente expresa la impotencia de un orden que deberá resolver sus limitaciones con más expansión de su propia sustancia, cuando no ha podido desarrollar plenamente esa sustancia dentro de sus propios límites, lo que queda claro con su última cita utilizada donde sostiene que la democratización termina resultando una amenaza para la propia democracia.

*La tensión y contradicción es manifiesta, la democracia se contrae o se expande, ambas cosas a la vez resultan imposibles.*⁵

Si, **a)** mayor democratización, **b)** más participación, **c)** mayor cantidad de demandas y **d)** menor gobernabilidad, ello puede, **e)** dañar igual el grado de legitimidad por las dificultades en satisfacer esas demandas, dadas las limitaciones objetivas que he observado en algunos niveles, en especial en el Estado; así **f)** la expansión democrática se abortaría a sí misma, o en palabras de Bobbio, su realización implicaría su propia amenaza de destrucción.

Si, **a)** menor expansión merced a los límites de una democracia formal, representativa, elitista, liberal, política, **b)** menor participación, **c)** menor cantidad de demandas por la capacidad de manipular y restringir funcionalmente esas demandas a través de los mecanismos de mediación representativos (clase política, medios de

⁵ He tomado la crítica que efectúa a Bobbio, Perry Anderson en su “Democracia y Socialismo”, Ed. Tierra del Fuego, pág. 32/35. Asimismo he observado el intercambio epistolar entre Bobbio y Anderson en “Utopías del Sur, n° 2.”

comunicación), **d)** mayor gobernabilidad, pero **e)** menor legitimidad y **f)** contracción de la democracia.

Una de las disfunciones que se enquistan entre las promesas incumplidas de la burocracia y la oligarquización es el denominado *clientelismo*⁶, atribuido a las estructuras excesivamente burocratizadas y cupulares, que se valen de una suerte de grupos de mano de obra disponible para llevar a cabo acciones de choque, presión o avanzada en pos de fines favorables para la estructura y/o cúpula y por las cuales esos grupos reciben favores o privilegios

Se argumenta que la descentralización ayudaría a resolver las prácticas clientelísticas. ¿Qué nos garantiza que en un proceso descentralizador no vamos a tener mayores problemas de clientelismo? Y ello ante la superposición de estructuras burocráticas y donde la cercanía cotidiana entre ciudadanos y representantes, puede generar conflictos sin mediación posible entre ambas partes, generando presiones y tensiones de difícil pronóstico y resolución..

El cúmulo de demandas sin los recursos para llevar a cabo políticas tendientes a satisfacerlas puede generar todo tipo de complicación y también la profundización de los problemas que genera el clientelismo. En Argentina, más precisamente en la Provincia de Buenos Aires, las referencias al aparato político o a la estructura política indican a estas prácticas clientelísticas que, se registran más asiduamente en las entidades subestatales municipales, particularmente, en el conglomerado bonaerense.

De modo que tampoco lisa y llanamente, en forma mecánica y pacífica, habrá una superación de las prácticas clientelísticas de la mano de un proceso de descentralización.

Justificación “republicanista”

Si observamos que el origen del sistema de frenos y contrapesos tiene relación con el control del poder político y que una de sus vertientes históricas es la experiencia en la consolidación del proceso constitucional en los Estados Unidos de Norteamérica, debemos remitir a lo dicho antes por Hamilton y Madison en “El Federalista” y su preocupación por el control de los actos normativos influenciados por las mayorías.

⁶ “Término técnico para una relación de dependencia recíproca entre dos actores (individuos o grupos) que disponen de diferentes recursos que utilizan para favorecerse mutuamente.” Del Diccionario de Ciencia Política de Dieter Nohlen, pág. 212, Tomo 1, Editorial Porrúa, 2006, México.

En clave “republicanista”, se puede justificar la plausibilidad de un proceso descentralizador del poder en términos de transparencia en los actos de gobierno, de control del ejercicio del poder, de mayor limitación a partir del proceso de cesión de competencias y de fragmentación del poder central que, de otro modo, se tornaría omnímodo y autocrático.

Es útil referir aquí que, saliendo de la matriz “democratista” de la participación y profundizando en mecanismos efectivos de transparencia y fragmentación del poder, deben desagregarse distintas áreas posibles que deberán mensurarse para efectuar análisis comparados realísticos sobre viabilidad y plausibilidad del proceso de descentralización, aplicado a circunstancias espaciales y temporales concretas, en pos de evitar juicios prescriptivos generalistas.

En ese sentido habrá que distinguir entre dos niveles, i) *descentralización del poder* –competencias derivadas a cada unidad constituyente- y ii) *descentralización del proceso de toma de decisiones a nivel federal* –importancia del nivel decisorio de cada unidad constituyente dentro de las instituciones de la federación-.

A su vez el primer nivel debe desagregarse en dos aspectos, i) *alcance del poder* ejercido por cada unidad constituyente o cantidad de competencias derivadas y ii) *grado de autonomía* que cada unidad tiene para desempeñar las funciones derivadas.

Esta distinción se explica, por ejemplo, con el caso de un Estado central con muchas competencias descentralizadas (aspecto -i-), pero que ejerce controles muy estrictos sobre el ejercicio por parte del ente subestatal o local de esas mismas competencias derivadas(aspecto-ii-).

Puede darse el caso opuesto de pocas competencias derivadas (aspecto-i-) pero con gran autonomía para su ejercicio (aspecto-ii-).

Las posibles variables o indicadores útiles para mensurar en un trabajo comparado, el grado de descentralización de un sistema político, deberían ser desagregadas en: descentralización legislativa; administrativa; financiera; a agencias no gubernamentales; marco normativo constitucional.

Si bien estas variables requieren algún nivel de precisión mayor que el que someramente se hace en este artículo, resultan una buena aproximación a los principios epistémicos y metodológicos eficaces al fin propuesto.⁷

⁷ He seguido para este análisis a Ronald Watts, “Sistemas federales comparados”, págs.185 y sigtes., Marcial Pons, 2006, Madrid.

Los riesgos de los sistemas de frenos y contrapesos a efectos del control y la división del poder, que implican también a las ideas descentralizadores para mayor control del proceso de toma de decisiones y para el establecimiento de límites al poder central, son los de su excesiva fragmentación.

Ello puede traducirse en una mayor valoración y protección de los derechos individuales y subjetivos respecto del poder central, pero en un debilitamiento de procesos de consagración de derechos colectivos sociales. El exceso de subjetivismo o individualismo en la justificación teórica “republicanista” puede entorpecer procesos sociales y/o estatistas de inclusión y consagración de derechos sociales y expansión de políticas de intervención estatal tendientes a solucionar problemas generados por desequilibrios económicos, desigual distribución de la riqueza etc.

En general las ideas intervencionistas, o la toma de decisiones centralizada, alimenta la idea de un poder central fuerte que contrapesa los desequilibrios del libre mercado. En esta línea se encuentran los variados y actuales desarrollos aggiornados del denominado “decisionismo estatal” cuya herramienta normativa más conocida y utilizada en las últimas décadas por todo gobierno de cualquier signo político han sido los célebres decretos de necesidad y urgencia.⁸

Justificación “sistémica”

En las teorías sistémicas también pueden encontrarse justificaciones importantes para sustentar un proceso de descentralización.

El proceso de desburocratización y la cercanía del individuo demandante respecto de la agencia estatal, subestatal o local, está implicando, además, un proceso de burocracia más simple que pueda dar respuestas más efectivas y rápidas.

No cabe esperar que aquellos entes que deberían renunciar a poder político o presupuestario, lo hagan voluntariamente; esta es una lección básica de ciencia política ya enunciada en la conocida “ley de hierro de las oligarquías” por el sociólogo alemán Robert Michels. En su investigación sobre el Partido Socialdemócrata alemán publicada en 1910 con el título de “La sociología del partido político en la democracia moderna” sostuvo que todo proceso de organización conlleva un proceso de oligarquización y de burocratización, con la generación de intereses propios de

⁸ Pueden verse en torno a la cuestión del decisionismo y sus reminiscencias “schmittianas”, los trabajos de Santiago Leiras y Guillermo Jensen, en “El Estado y la emergencia permanente” AAVV, Lajouane, 2008, Buenos Aires.

organismos burocráticos, sean estos de cualquier nivel: estatal, subestatal, nacional, provincial o de organizaciones partidarias.

Michels sostiene que todo proceso de organización genera una especie de corteza de intereses propia de los cuadros dirigentes que tienden a darle prioridad a la atención de esos intereses propios de la posición jerárquica y burocrática que ocupan y que los aleja y aún los enfrenta con aquellos a los que se supone deben representar. Como teórico que aborda crítica y negativamente la cuestión de la elitización, Michels - a diferencia de Mosca o Pareto- desarrolló sus conclusiones luego de su trabajo de investigación, sosteniendo que el problema de las élites en el poder excede la referencia ideológica, de allí la frase del inicio, toda organización deriva en oligarquización.⁹

Por ello, no deben sustentarse procesos de descentralización que contemplen voluntarismos inexistentes en el juego del poder, como ser una renuncia voluntaria o graciable del poder que se detenta y de los recursos financieros que dicho poder conlleva.

Así un hipotético proceso de desburocratización que podría llevarse a cabo mediante la descentralización, podría paradójicamente generar, una superposición de estructuras burocráticas. Esto particularmente está ocurriendo en Europa en una evidente superposición de estructuras burocrático-jurídico-políticas en distintos niveles estatales, la denominada gobernanza multinivel.

“En Europa luego de la Primera Guerra Mundial había 23 estados; hoy son 50. La proliferación estatal es creciente: desde 1900 a la mitad del siglo se creó más de un estado por año; desde entonces a 1990 más de dos; en los años 90 más de tres por año”.¹⁰

Los espacios económicos ampliados que se forjan a partir de los tratados y acuerdos arancelarios hacen menester el desarrollo de instituciones jurídico-políticas que responden a las necesidades del nuevo escenario comercial y financiero.

El entramado del ordenamiento jurídico global es sumamente complejo. Hay 189 Estados miembros en la ONU, más de 400.000 empleados de organismos supraestatales, 50.000 tratados internacionales registrados en la ONU, pero que sólo representan una pequeña parte del total, actos reglamentarios o análogos emanados de organismos supranacionales en cantidad incalculable -sólo la Unión Europea produjo alrededor de

⁹ Sobre su trabajo “La sociología del partido político moderno”, se puede consultar el texto de James Burnham, Los Maquielistas, pág.137/165, Olcese Editores, 1986.

1.500 en el año 2000-. Esta proliferación de organizaciones y normas no tiene una autoridad central superior y presenta las características de alta fragmentación y asimetría, dado que hay regiones y materias muy intervenidas y otras que no, y existe además una suerte de superposición de funciones. Existen alrededor de 1850 organizaciones incluyendo a la ONU y sus agencias.¹¹

Como se observa, hay una laberíntica y Kafkiana superposición de estructuras burocráticas que generan una complejidad normativa tal, que hace incomprendibles para el ciudadano muchos procesos de toma de decisiones y de producción legislativa, transformando en un mito el axioma jurídico de no invocar la propia torpeza pues “la ley se reputa conocida por todos”.

En el año 2005 finalizó en la Facultad de Derecho Buenos Aires la tarea de confección de un Digesto Jurídico con el fin de determinar cuántas de las leyes nacionales -se han aprobado más de 26.000, incluyendo leyes y decretos-leyes sancionados durante los gobiernos militares- aún estaban vigentes. De esas más de 26.000 leyes quedan vigentes algo más de 4.000, que igualmente constituyen un número excepcional. A esto debe sumarse -hablando del caso argentino, aunque la normativa descentralizada resulta un fenómeno generalizado casi universal- las normativas, que no son estrictamente leyes pero que funcionan como tales y que son producto de los decretos del Poder Ejecutivo y de las decisiones de agencias estatales como la Aduana, la Agencia de Recaudación de Impuestos, el Banco Central, Administración nacional de la seguridad social (Anses en la Argentina). Se trata en general de normas sumamente técnicas que resultan de difícil de comprensión para quien no es un especialista en el área.

Este es un aspecto muy importante a tener en cuenta. Se debe ser prudente ante el impulso de un proceso de desburocratización de los entes estatales centrales, pues la proliferación de entes descentralizados está produciendo una evidente superposición de estructuras burocráticas y como lógica consecuencia, una abundancia normativa, producto de esas estructuras.

La justificación sistémica puede referirse también a la eficacia en la provisión de los servicios públicos, como objetivo válido para impulsar la descentralización de los organismos del área.

¹⁰ Cassese Sabino, El espacio jurídico global, pág. 33, Lección magistral publicada en ocasión del Acto de Investidura como Doctor Honoris Causa, por la Universidad de Castilla-La Mancha, 21 de enero de 2002.

¹¹ Cassese Sabino, ob citada , pág. 36/37.

En el marco de criterios de racionalidad economicista, es posible que el proceso de descentralización revierta en una mayor eficacia de la provisión de servicios públicos, entendidos en sentido amplio: educación, salud, policía, etcétera.

Sin embargo algunos ejemplos recientes de decisiones descentralizadoras en la Argentina presentan resultados dudosos respecto a la eficacia que se esperaba de esos procesos.

Mediante la ley federal de educación N° 24.195, sancionada en Argentina en 1993 durante el gobierno de Menem, se diseñó una reforma del sistema educativo que descentralizaba regionalmente la conducción de la educación, prolongaba el período de obligatoriedad y otorgaba mayor libertad a las escuelas para que llevaran a cabo su propio proyecto educativo. La descentralización de la educación primaria y secundaria fue uno de los objetivos de la Ley. Esto significó que la administración, la programación y la financiación de la educación pasaran de manos del gobierno federal a los gobiernos provinciales.

Sin embargo arreciaron las críticas contra la ley, en particular desde los sectores progresistas o de izquierda por haber debilitado al Estado central para dirigir el proceso educativo nacional y defenderlo de los embates neoliberales y de la globalización, en pos de una descentralización que buscaba eficacia y desburocratización en el sistema educativo. Obsérvese lo paradójico, desde los sectores progresistas, que a priori debieran situarse, congruentemente, en una postura prodemocrática y participativa para lo cuál un proceso descentralizador resulta plausible, critican a la ley citada por el efecto de debilitamiento del poder del Estado central. Sólo quiero remarcar, con esta aparente contradicción, las dificultades de una justificación teórica mecanicista y superficial de cualquier intento descentralizador.

Con el sistema de salud está ocurriendo también un fenómeno paradójico que confronta la racionalidad sistémica de la descentralización como paradigma de eficacia con necesidades básicas insatisfechas de sectores que buscan atenderse en distritos diferentes a los de su domicilio, porque en los que les correspondería, se carece de los recursos financieros y edilicios para una óptima atención.

Esto es lo que está ocurriendo con los hospitales públicos en la ciudad autónoma de Buenos Aires, que están saturados de personas que reclaman sus servicios, mejores que en los hospitales de la Provincia de Buenos Aires, porque allí hay mayores recursos que en los hospitales del conurbano bonaerense. Por ello el servicio de salud pública de la ciudad está colapsado y todos los funcionarios del área, en la ciudad de Buenos Aires,

señalan que ello se debe a este proceso migratorio de demanda de salud de bonaerenses que no se atienden en sus hábitat natural –o sea, en hospitales en peores condiciones-, sino en los hospitales de la ciudad de Buenos Aires.

Justificación por aplicación del principio de subsidiariedad

El principio de subsidiariedad pretende limitar la esfera de acción de los entes estatales sosteniendo que, todo aquello que puede ser bien y eficazmente hecho por los individuos o por las entidades subestatales o locales, no tiene por qué ser invadido por ninguna entidad estatal.

El principio de subsidiariedad tiene por objeto garantizar que el proceso de toma de decisiones se desarrolle del modo más cercano posible al ciudadano.

En el caso de la Unión Europea el principio ha sido recepcionado por las normas jurídicas positivas aplicables a través de lo dispuesto por el artículo 3 B del Tratado de la Comunidad Europea, en pos de una mayor legitimidad y consenso por parte de las europeas respecto de las instituciones comunitarias supranacionales. A tal fin la UE se auto impone una comprobación constante de que la acción que debe emprenderse a escala comunitaria se justifica en relación con las posibilidades que ofrece el nivel nacional, regional o local. Concretamente, es un principio según el cual *la Unión no actúa, excepto para los sectores de su competencia exclusiva, hasta que su acción se muestre más eficaz que una acción emprendida a nivel nacional, regional o local.*

Los fundamentos jurídicos del principio en la UE los hayamos en:

-Tratado de Maastricht (1992) Artículo 3 B del Tratado de la Comunidad Europea, (TCE):

"La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna.

*En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al **principio de subsidiariedad**, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.*

Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado."

- Título I del Tratado de la Unión Europea, (TUE) en referencia al Artículo 3 B del TCE:

..." Los objetivos de la unión se alcanzarán conforme a las disposiciones del presente tratado, en las condiciones y según los ritmos previstos y en el respeto del principio de subsidiariedad tal y como se define en el artículo 3 B del tratado constitutivo de la Comunidad Europea".

- Preámbulo del Tratado de la Unión Europea:

..." RESUELTOS a continuar el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad,"...

Podrían rescatarse dos acepciones posibles del principio de subsidiariedad:

i) En clave conservadora, neoliberal, que persigue la eficiencia económica de sistemas descentralizados y la no invasión de esferas individuales, poniendo el límite a poderes centrales sumamente concentrados.

ii) En los términos de la enunciación del principio por las normas jurídicas citadas de la UE, en la búsqueda de consensos y niveles de legitimidad funcionales para las instituciones supranacionales que podría enunciarse de esta manera: ¿para qué vamos a ceder competencias a entes supranacionales más alejados de las poblaciones a las cuales les tenemos que dedicar la decisión política, si lo puede hacer el ente inferior, nacional o subnacional de manera eficaz y en sintonía y cercanía con el sujeto colectivo destinatario de la decisión?

El sujeto colectivo social destinatario de la descentralización

Dependiendo de la justificación teórica en la que se sustente el discurso que impulse el proceso de descentralización podremos identificar un tipo de sujeto colectivo social diferente para el que se está destinando los supuestos beneficios del proceso.

La justificación teórica “democratista” estará más preocupada en la dimensión popular (pueblo) del sujeto colectivo involucrado en una expansión de la participación a través del proceso descentralizador.

La dimensión del sujeto colectivo ciudadanía entendido como titular de derechos y obligaciones, preocupado por el control de gestión de gestión, por la eficiencia de las agencias estatales, por la preservación de las esferas de acción individual, se asocian con los criterios más próximos a las justificaciones “republicanistas”.

Sin embargo, la acepción del ciudadano activo e interesado en las políticas públicas, también guarda alguna relación con las construcciones tradicionales que la democracia ha hecho del concepto de ciudadanía, entendido como un proceso racional de diálogo que como tal requiere de ciudadanos interesados, instruidos y participantes activos de la vida política y preocupados por el control de los actos de gobierno.

Las recientes construcciones en el derecho positivo de normas que protegen a los consumidores alientan la construcción de un nuevo sujeto colectivo social, el de los consumidores. Estos gozan de los derechos que les otorga su carácter de cocontratantes, en su carácter de usuarios, de los servicios públicos que prestan empresas privatizadas o aún el propio Estado central, sin embargo esos derechos no van más allá de la exigencia y las garantías de una buena prestación, pero no alcanza al debate estructural del modelo estatal de servicios vigente. Este tipo de sujeto colectivo resulta consecuencia de lo que hemos denominado justificación “sistémica”, o en clave conservadora a través de la aplicación del principio de subsidiariedad.

Resulta interesante destacar que estas categorías analíticas, para esquematizar y comprender cuál es el sujeto colectivo social destinatario del proceso descentralizador, pueden presentar diversas combinaciones que como consecuencia genere sobre representación política en las demandas de algunos segmentos de la población general de un Estado y subrepresentación en otros.

Por sobre representación política debemos considerar los casos en que un mismo sector social o individuos (incluidos sociales), detentan las calidades de **pueblo o ciudadano** (dimensión de libertad positiva) activo e interesado en la cosa pública y titular de derechos y obligaciones; **ciudadano** preocupado por su esfera **individual** de acción (dimensión de libertad negativa) y **consumidor** por tener la capacidad económica para serlo.¹²

Puede darse el caso que un mismo ciudadano posea representación política de todas o algunas de estas dimensiones.

Por subrepresentación debemos entender lo opuesto, aquellos individuos o segmentos sociales huérfanos de todo tipo de representación (excluidos sociales) y que dificultosamente pueden ser incluidos en algunas de las variables representativas propuestas.

La dimensión representacional no necesariamente va a ser suplida –si es que está huérfana o subrepresentada- por un proceso de descentralización. Está claro que depende de cuál alcance democrático le otorguemos a la descentralización.

¹² Resguardo del tipo “libertad de” o “libertad negativa” según la conocida distinción de Isaiah Berlin, que remite a la defensa de la privacidad de los individuos respecto del avance del poder político, idea afín al liberalismo individualista y diferente a la “libertad para” o “libertad positiva” que remite al participacionismo democrático de los ciudadanos en la actividad política y en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones públicas y/o de gobierno. En “Dos conceptos de Libertad”, en Libertad y necesidad en la historia, Revista de Occidente, 1974, Madrid.

IV. Descentralización y globalización.

Cómo articular los procesos de descentralización con los procesos de integración supranacional y la globalización?, considerando que estos últimos se caracterizan por ser procesos de centralización política, de concentración económica y de homogeneización cultural.

De un proceso de descentralización se espera lo contrario: descentralización política, desconcentración económica, brindando recursos a los entes subestatales y respeto a las heterogeneidades y particularidades culturales.

En definitiva, los procesos de descentralización estarían en las antípodas conceptuales, teóricas y dinámicas de los procesos de globalización e integración.

¿Estas categorías son en algún punto articulables?

Por un lado la presión ejercida por la cesión de competencias hacia los órganos supranacionales –procesos de supranacionalidad– y, por otro, la presión hacia abajo de los organismos subestatales, que son casi inacabables, porque en un primer nivel subestatal se hayan las provincias, como es el caso de los landers en Alemania o las comunidades autónomas en España, pero la denominada gobernanza multinivel tiene también en cuenta a los municipios, departamentos e intendencias. La cesión de competencias no es infinita y de algún modo se terminaría vaciando de competencias a algunas de estas estructuras burocráticas que se superponen.

La fuerza centrípeta de la supranacionalidad se vincula a necesidades económicas que persiguen la eficiencia y funcionalidad de los procesos económicos, para lo cual resultan útiles los ámbitos de decisión centralizados que respondan a criterios de evaluación economicista y no político. Por ello, la fuerte competencia comercial impulsa procesos de centralización en pos de la preservación de la competitividad de las economías nacionales en el marco de la globalización de los mercados.

Por otro lado, la fuerza centrífuga de la descentralización por la que pugnan las regiones subestatales, busca la preservación de las identidades socioculturales y la participación democrática en el proceso de toma de decisiones.

Así se produce una fuga de potestades y de poder político para los estados nacionales por arriba y por abajo¹³. A ello hay que sumarle las presiones comunales y municipales

¹³ En este sentido O'Leary y Fernández Martín en “¿Hacia la Europa de las regiones? La integración europea y el futuro de las entidades subestatales.” Revista de Estudios Políticos del Centro de Estudios

que presionan a su vez a las entidades subestatales, por ejemplo, por la importancia de las grandes ciudades en algunas regiones.

Como puede observarse, ambos procesos resultan complejos en su articulación teórica y fáctica.¹⁴

Esquema conceptual de las categorías utilizadas

	Argumentos	Dimensión
<u>Justificación teórica</u>	descentralizadores	representacional
<u>Democratista</u>	participación cercañía popular-representantes	pueblo/ ciudadanía (libertad positiva)
<u>Republicanista</u>	Control y límites al poder fragmentación-transparencia	ciudadanía (libertad negativa)
<u>Sistémica</u>	desburocratización eficiencia en servicios públicos	consumidor
<u>Conservadora</u>	no invasión de esferas individuales	ciudadanía (lib.negativa)
<u>Subsidiariedad</u>	Legitimatoria cesión de competencias	ciudadanía (lib.positiva)

Constitucionales nº 90, pág.299/322. También opinó en este sentido, en una columna en “El Periódico” de Barcelona del 6/6/06, el politólogo Josep Maria Colomer.

¹⁴ Un desarrollo mayor de estas cuestiones puede verse en vasta bibliografía actual, en particular el libro “El Estado y la Globalización” AAVV, Ediar, 2008, Buenos Aires. En ese volumen desarrollo este planteo en el capítulo 1, “La dinámica política y económica de la globalización. Los procesos de integración económica y supranacionalidad política”, en los apartados 10 y 11, “Centralización política. Superposición de estructuras burocrático-jurídico-políticas en distintos niveles estatales”.

V. Conclusiones

De acuerdo a lo expuesto, un breve inventario de cuestiones que deben considerarse para la viabilidad de un proceso de descentralización sería el siguiente:

1.- No deben esperarse actos volitivos y graciabiles por parte de aquellos entes a descentralizar, cediendo su poder político o presupuestario.

2.- Hay que generar condiciones de viabilidad que aseguren la plausibilidad de un proceso de descentralización.

3.- Hay que encontrar la medida justa respecto a qué y hasta dónde descentralizar, a efectos de la funcionalidad de los nuevos entes en el marco del sistema político general. De lo contrario, puede suceder que el proceso de descentralización resulte disfuncional considerando la extensión territorial, la complejidad económica y la densidad poblacional, del Estado central dentro del cual funcionan.

4.- Resulta aconsejable encarar el proceso gradualmente y previamente prever y proveer los recursos de:

a.- infraestructura edilicia y burocrática;

b.- humanos;

c.- técnicos;

d.- financieros

5.- La descentralización no es buena por sí misma y como fin último, por lo que se debe analizar su contexto dependiendo de la densidad y la cualidad de las demandas que se deben satisfacer. Algún grado de centralización permite mayor mediación y una capacidad y eficacia tal vez más fluida en la toma de decisiones en algunas áreas en especial. Cuando hay un exceso de demandas, tanto cuantitativas como cualitativas, los filtros pueden ser eficaces para preservar de algún modo esquemas democráticos endebles o nonatos, aunque éstos sólo alcanzan los niveles representativos o formales.

6.- En principio, más descentralización puede suplir cierto déficit de legitimidad y de consenso que pueden tener los sistemas políticos, ello dado por una mayor receptividad inicial de las demandas por parte de entes decisorios más cercanos y permeables a los sujetos sociales. Pero a mayor descentralización y cercanía, necesariamente hay que esperar una mayor cantidad de demandas. Si no se tiene la certeza de poder responder en una medida importante a ellas, esa legitimidad inicial se va a transformar rápidamente en recuerdo, quedando un marco de menor capacidad para la toma de decisiones producto de la falta de mediación entre los sujetos demandantes y las instituciones del sistema.

VI. Bibliografía citada y consultada.

Anderson Perry, Democracia y Socialismo, Tierra del Fuego, 1988, Buenos Aires.

Bercholz Jorge, Opinión pública y medios de comunicación. Nuevas cuestiones, La Ley, 2003, Buenos Aires.

Bercholz, Jorge, Director, “El sistema político e institucional en la Argentina”, AAVV, Editorial Lajouane, 2005, Buenos Aires.

Bercholz, Jorge, Director , “El Estado y la Globalización” AAVV, Ediar, 2008, Buenos Aires.

Berlin Isaiah Dos conceptos de Libertad, en Libertad y necesidad en la historia, Revista de Occidente, 1974, Madrid.

Burnham James, Los Maquivelistas, Olcese Editores, 1986.

Cassese Sabino, El espacio jurídico global, Lección magistral Doctor Honoris Causa, Universidad de Castilla-La Mancha, 2002, España.

Nohlen Dieter, Diccionario de Ciencia Política, Editorial Porrúa, 2006, México.

O’Leary y Fernandez Martín, “¿Hacia la Europa de las regiones? La integración europea y el futuro de las entidades subestatales.” Revista de Estudios Políticos del Centro de Estudios Constitucionales nº 90.

Sancari Sebastián, “El surgimiento de nuevas modalidades de participación política y su impacto en el sistema político argentino”, El Estado y la emergencia permanente, AAVV, Lajouane, 2008, Buenos Aires.

Watts Ronald, Sistemas federales comparados, Marcial Pons, 2006, Madrid.