



Estiu 2015

Els perills de la descentralització en un estat absent i negligent: el cas d'Amèrica Central

Alfredo Stein

Professor de Polítiques de Desenvolupament
Universitat de Manchester

Després de vint anys de polítiques de descentralització i enfortiment municipal a Amèrica Central és necessari fer-ne una avaluació. Aquestes polítiques, que van ser impulsades com a part de la transició democràtica, aspiraven a revertir les tendències autoritàries que havien prevalgut en la regió. De fet, les primeres eleccions per triar democràticament autoritats municipals a Hondures, El Salvador i Guatemala no van tenir lloc fins 1982 i 1986, mentre que a Nicaragua es van produir l'any 1990. Posteriorment, aquestes polítiques van formar part dels acords de pau i dels processos de reconstrucció que es van donar en països que havien experimentat cruentos conflictes armats (del Castillo 2001).

Aquestes polítiques, que van ser promogudes per les agències multilaterals de cooperació internacional durant la dècada dels noranta com a part dels ajustos estructurals que 'requerien' els països de la regió per aconseguir major creixement econòmic i modernització de l'estat, també van ser concebudes com a instruments efectius per reduir les burocràcies, i millorar l'assignació de recursos fiscals i l'accés a béns i serveis públics (van Lindert i Verkoren 2010). En aquest sentit, van ser considerades com a mitjans propicis per reduir la pobresa, consolidar la cohesió social i promoure el desenvolupament humà.

Avui, a la primera dècada del nou mil·lenni, la descentralització i el desenvolupament local ja formen part de les estratègies regionals i nacionals per enfrontar les creixents vulnerabilitats socioambientals generades pels recurrents desastres naturals (Stein 2014). Però, si bé aquestes polítiques han millorat la capacitat de resposta dels governs nacionals enfront dels fenòmens naturals i han donat als governs locals més capacitat de rendició de comptes i transparència en l'ús dels recursos públics, no està del tot clar com aquesta nova situació ha contribuït a redistribuir el poder dins de l'estat i entre l'estat i els seus ciutadans (Seele 2004). Tampoc queda clar si aquestes polítiques han estat utilitzades per les elits nacionals per mantenir el seu poder a nivell local; ni si han contribuït als processos de consolidació de l'estat democràtic de dret (Devas i Dealy 2007). Tampoc hi ha evidència suficient sobre l'efectivitat que han tingut en la prevenció i resolució de conflictes, ni en l'enfortiment de la seguretat ciutadana (Grasa i Gutiérrez Camps 2009).

En el cas centreamericà, aquestes polítiques han tingut resultats ambigus davant dels objectius que es van proposar ja que els règims posteriors als processos de pau s'han caracteritzat per alts nivells de pobresa, corrupció i desconfiança dels ciutadans en les seves institucions polítiques. Un informe del PNUD (2010) conclouia que la transmissió intergeneracional de les desigualtats ha estat determinada tant pel tipus de règim polític prevalent com per la incapacitat de les





majories en accedir als marcs institucionals on les elits prenen les decisions a nivell nacional i local. I a més, cal sumar-hi el sorgiment de noves formes de violència que si bé tenen arrels en la impunitat que van deixar les guerres civils, avui són més impredecibles i difícils de comprendre i també de controlar.

Un important obstacle en aquests processos ha estat la debilitat dels governs centrals en exercir la governabilitat en la totalitat del seu territori, fruit d'una política regulada de descentralització en l'època post-conflicte. Per als casos de Guatemala i Hondures, aquesta absència ha portat buits de poder i una clara incapacitat del govern central per reduir les bretxes socials.

A més, donades la posició geoestratègica i l'increment de la presència del crim organitzat transnacional a Centreamèrica, aquesta absència i debilitat s'han tornat crítiques i han fet que les mateixes polítiques dissenyades a enfortir la democràcia, la cohesió social i la seguretat ciutadana a nivell local hagin fet l'estat i la seva població més vulnerables del que eren. Segons l'especialista Rios Contreras (2013: 6-7) "dispersar el poder entre múltiples organitzacions i nivells de govern per a la presa de decisions en aquests països ha suposat un canvi en les formes en que opera la corrupció. Mentre que la corrupció dins d'un estat centralitzat és un joc de 'suborn únic', sota la descentralització hi ha un joc de 'suborns múltiples' que fa que grups il·legals que competeixen entre si pel control de territoris ho facin ara de manera violenta, ja que els costos d'aquesta violència no són internalitzats únicament pel govern central ". A més, dins de la descentralització, desapareix la figura clau del govern central com a encarregat de vetllar per la totalitat del territori i apareixen els governs locals com a responsables de mantenir controlat el crim dins les seves jurisdiccions predefinides però no a nivell de la totalitat de les jurisdiccions i per tant s'incrementen els incentius perquè diversos grups il·legals s'armin i es protegeixin davant futures confrontacions.

De l'exposat cal assenyalar també que el resultat d'una avaluació de les polítiques de descentralització a Amèrica Central donen un resultat molt magre. Els objectius de les polítiques de descentralització eren l'enfortiment municipal, la democratització i la lluita contra la pobresa; però sovint els resultats han estat la fragmentació territorial pel replegament de l'estat, l'expansió del mercat degut a la poca inversió pública, i la presència del crim organitzat. Amb això no vull dir que la culpa dels resultats hagi estat la descentralització, però sí que m'agradaria apuntar que en països amb estats febles i dominats per elits excloents no es poden projectar processos de descentralització si no hi ha també una ferma voluntat de donar suport a les institucions locals i de desplegar polítiques socials que contribueixin a l'equitat.





Referencies

Calvaruso, A., Feliciani, F., y Stein, R. (2007) '*Transformaciones en el Estado Guatemalteco a diez años de la firma de la paz. Un ensayo*', 'Sistemas de Apoyos Estratégicos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República', Gobierno de Guatemala, Vicepresidencia de la República, Guatemala.

Del Castillo, G. (2001) 'Post-conflict Reconstruction and the Challenge of International Organizations: The Case of El Salvador', *World Development* 29(12):1967-1985.

Devas, N. and Delay, S. (2007) 'Local democracy and the challenges of decentralising the state: An international perspective', *Local Government Studies* 32(5) 677-695.

Grasa, R., and Gutierrez Camps, A. (2009) *Conflict Prevention and Decentralized Governance: Some remarks about the state of the art in theory and practice*, ICIP Working Papers 2009/1, Barcelona: International Catalan Institute for Peace.

PNUD (2010) *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para America Latina y el Caribe 2010: Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad* San Jose, Costa Rica: PNUD.

Rios Contreras, V. (2013) *How government encourages criminal violence: The causes of Mexico's drug war*, Doctoral Dissertation, Cambridge: Harvard University. Accessible en: <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:11156675>

Selee, A. (2004) 'Exploring the Link Between Decentralization and Democratic Governance' en Tulchin, J.S. and Selee, A. (eds.), *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*, Woodrow Wilson Report on the Americas No.12, Washington D.C: Woodrow Wilson Centre for International Scholars.

Stein, A. (2014) 'Natural disasters, climate change and environmental challenges in Central America' en Sanchez-Ancochea, D. and Marti i Puig, S. (eds.) 'Handbook of Central American Governance', Routledge, London, pgs. 59-74.

Van Lindert, P., and Verkoren, O. (2010) 'Local Governance and Local Development in Latin America: Views from Above and Below', en *Decentralized Development in Latin America: Experiences in Local Governance and Local Development*, P. van Lindert and O. Verkoren (eds.), London: Springer.

