

Procesos de descentralización y recentralización gubernamental bajo el contexto global reciente. Las especificidades del caso Latinoamericano

ALCIDES BAZZA. Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas – Universidad Nacional del Litoral, Argentina | alcidesbazza@gmail.com

VÍCTOR RAMIRO FERNÁNDEZ. Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas – Universidad Nacional del Litoral, Argentina | rfernandez@fcjs.unl.edu.ar

CRISTHIAN SEILER. Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas – Universidad Nacional del Litoral, Argentina | cristhianseiler@gmail.com

Fecha de entrega: 15 de marzo de 2022 / Fecha de aprobación: 15 de mayo de 2022

RESUMEN

En este primer número de la Revista Desarrollo, Estado y Espacio se presenta una edición especial que analiza los procesos de descentralización y recentralización gubernamental en el marco de la coyuntura internacional reciente. El liderazgo de los Estados Unidos, como principal promotor de las estrategias de descentralización durante las últimas décadas del siglo pasado, es desafiado por diferentes acontecimientos que se dieron a inicios del nuevo milenio. Entre ellos, por la extraordinaria emergencia de China, país que “promueve la globalización” al participar de manera proactiva en la red de instituciones internacionales y multilaterales, aunque con una estructura institucional que recentraliza funciones claves en el gobierno nacional. Asimismo, en sintonía con este nuevo contexto, cobra relevancia el análisis del caso Latinoamericano donde la literatura especializada advierte una “ola recentralizadora”. Desde distintas perspectivas y metodologías, los trabajos brindan aportes para indagar la dinámica contemporánea de las relaciones intergubernamentales.

Palabras claves: Descentralización, Recentralización, Federalismo, América Latina, Geopolítica

Government decentralization and recentralization processes under the recent global context. The specificities of the Latin American case.

ABSTRACT

The first issue of the *Revista Desarrollo, Estado y Espacio* presents a special edition that analyzes the processes of governmental decentralization and recentralization in the framework of the current international situation. The leadership of the United States, as the main promoter of decentralization strategies during the last decades of the last century, is challenged by different events that occurred at the beginning of the new millennium. Among them, due to the extraordinary emergence of China, a country that "promotes globalization" by participating proactively in the network of international and multilateral institutions, although with an institutional structure that recentralizes key functions in the national government. Likewise, in tune with this new context, the analysis of the Latin American case becomes relevant, where the specialized literature warns of a "recentralizing wave". From different perspectives and methodologies, the works provide contributions to investigate the contemporary dynamics of intergovernmental relations.

Keywords: Decentralization, Recentralization, Federalism, Latin America, Geopolitics

Introducción

En este primer número de la *Revista Desarrollo, Estado y Espacio* se presenta una edición especial que analiza los procesos de descentralización y recentralización gubernamental en el marco de la coyuntura internacional reciente. El análisis cobra especial relevancia en el caso Latinoamericano donde buena parte de la literatura advierte una "ola recentralizadora" (Dickovick, 2011; Dickovick & Eaton, 2013; López Murcia, 2022; Olmeda & Armesto, 2017), al señalar la recuperación de funciones claves por parte de los Estados nacionales en áreas de política que se habían delegado a los niveles subnacionales.

Desde comienzos de la década del ochenta, los niveles subnacionales estatales en Latinoamérica adquirieron un protagonismo relevante en el marco de las transformaciones del capitalismo suscitadas por la globalización. Los países de la región avanzaron en procesos de descentralización financiera, administrativa y política otorgando mayores atribuciones a los gobiernos subnacionales (provinciales o estatales y locales).

Una corriente importante de autores atribuyó estas reformas a los supuestos límites que planteaba la planificación regional, bajo el diseño de los gobiernos nacionales durante la vigencia del modelo sustitutivo de importaciones.¹ Asimismo, esos análisis que promovían marcos conceptuales progresistas ligados a la participación y autonomía de los actores subnacionales y territoriales fueron receptados por los organismos de financiamiento internacional (Fernández, 2002). Es por este motivo que, desde un análisis crítico, otro grupo de autores puso énfasis en el rol protagónico de tales organismos para impulsar reformas estatales conducentes a la apertura económica bajo las premisas del Consenso de Washington (CW).²

Con la influencia de los Estados Unidos, país que lideró el poder geopolítico y económico de manera indiscutible, la descentralización se promovió como un aspecto clave para reducir

¹ Desde diferentes perspectivas, los trabajos de Finot (2003, pp. 7–9), Boisier (1987, 1990, 1992), Coraggio (1990), De Mattos (1990), contribuyeron al análisis de la descentralización en América Latina.

² Autores como Restrepo (1988), Fernández (1999), Cao (2018), entre otros, señalan que la promoción de la descentralización fue una estrategia establecida para reducir la intervención económica de los gobiernos nacionales y disminuir el tamaño del sector público al introducir mecanismos de mercado en las decisiones de gobierno.

la intervención de los gobiernos nacionales, garantizar la estabilidad macroeconómica y promover la competitividad de las economías regionales. La mayoría de los países en distintos continentes y bajo diferentes regímenes de gobierno avanzaron en esa dirección durante fines de la década de los ochenta y principios de los noventa.

Sin embargo, distintos acontecimientos acaecidos a inicios del nuevo milenio modificaron la coyuntura económica y política internacional. Los reiterados episodios de crisis financiera que sacudieron a países emergentes como las economías del Este de Asia, y economías desarrolladas como Estados Unidos y los países miembros de la Unión Europea, encendieron las alarmas de la apertura económica desregulada.

Asimismo, el sorprendente crecimiento económico de China posiciona a este país como un núcleo dinámico que plantea tensiones geopolíticas con los Estados Unidos y desafía su dinámica institucional. El gigante asiático “promueve la globalización” al participar de manera proactiva en la red de instituciones internacionales y multilaterales (Cao & Bluth, 2013; Mayer & Wubbeke, 2013), aunque con una estructura institucional que recentraliza funciones claves en el gobierno nacional (Wingender, 2018). Tales reformas tuvieron su inicio hacia finales del siglo pasado y se profundizaron durante los últimos años.

Finalmente, otro fenómeno que explica la modificación de las condiciones internacionales se basa en la coyuntura económica favorable que, mediante el aumento del precio de los *commodities*, permitió a muchos países exportadores de estos recursos ordenar sus desequilibrios macroeconómicos y reducir la dependencia comercial y financiera con los Estados Unidos. Este es el caso específico de los países latinoamericanos, quienes con anterioridad a este contexto favorable se vieron condicionados a adherir las reformas dispuestas por el CW con motivo de los compromisos de deuda asumidos ante los organismos multilaterales de crédito y promover reformas institucionales de diferente naturaleza, entre ellas, la descentralización intergubernamental.

Ante este nuevo escenario, los trabajos se proponen revisar el rebalanceo de poder intergubernamental y evaluar los procesos de descentralización frente a una coyuntura que presenta diferencias notables respecto de aquella que le dio origen. Con ese objetivo, los artículos indagan ¿qué aspectos de la descentralización financiera, administrativa y política promovida en los años ochenta y noventa han sido mantenidos en el nuevo contexto? ¿en qué medida se ha consolidado un proceso de recentralización de funciones gubernamentales en el nivel nacional o federal? ¿Cuál ha sido la estrategia de las reformas implementadas y qué propósitos persiguieron? ¿Qué actores económicos, políticos y sociales las han promovido?

Con el propósito de brindar respuestas a estos interrogantes, se presentan cinco artículos del tema en cuestión. Los dos primeros hacen referencia específica a la emergencia de China como potencial relevo hegemónico. Su tratamiento empírico y teórico cobra relevancia no solo por el protagonismo económico y político a nivel internacional sino también por su particular forma de organizar la institucionalidad estatal en su territorio. Su estructura gubernamental se caracterizó por una gran flexibilidad durante los períodos siguientes a la revolución maoísta.

El artículo de Venkat Raman “*La descentralización como estrategia de desarrollo en China: un modelo de desarrollo para los países en desarrollo*”, analiza los orígenes de la descentralización en China posterior a 1949 y compara las políticas implementadas durante los gobiernos de Mao y Deng Xiaoping respecto a la descentralización. Sostiene que la experiencia de la República Popular China ha sido marcada por la descentralización de poder y autoridad como requisito inevitable en los dos modelos de desarrollo. Sin embargo, como punto crucial, señala que sus estrategias fueron diferentes. Mientras en la etapa maoísta la descentralización fue predominantemente administrativa, en la era dengista ha sido impulsada preponderantemente por el mercado. Sobre la base de esa comparación, recupera aspectos de la descentralización impulsada por Mao para concluir que el estado tiene suficiente espacio de

maniobra para hacer frente a las consecuencias negativas de la economía de mercado que se vinculan con la ampliación de las desigualdades regionales.

Al considerar un arco temporal más reciente, Jun Yang y Shuyang Sheng en su artículo “¿Por qué surge la recentralización de China en la era de la globalización?” advierten que la raíz causal de la recentralización en China ha sido la reforma del Sistema de Coparticipación de Impuestos de 1994, proceso que se ratificó con las decisiones tomadas por el Congreso del Partido Comunista Chino durante 2012. En base a la teoría de la dominación de Weber, señalan que esta reforma fue clave para que las autoridades gubernamentales recuperen legitimidad política ante el debilitamiento de la autoridad carismática de los líderes centrales en la era de Deng Xiaoping. Este aspecto interno sería la causa explicativa de la dinámica diferenciada del país oriental que, en pleno auge de la globalización, no avanzó hacia la descentralización y la autonomía económico-política regional durante las últimas dos décadas. Concluyen que el proceso de recentralización en China ha sido crucial para garantizar la economía de mercado, evitar un colapso político como el de la Unión Soviética, y prevenir guerras civiles como en el caso de la antigua Yugoslavia.

Luego de esta revisión, los trabajos siguientes abordan casos específicos de países latinoamericanos que se organizan territorialmente bajo la forma de federal. El trabajo de Juan Olmeda y Carlos Pérez Márquez “¿Continuidad en el cambio? La recentralización en México durante las presidencias de Peña Nieto (2012-2018) y López Obrador (2018-...)” considera el caso mexicano reciente. Al comparar las reformas impulsadas durante las presidencias de Enrique Peña Nieto (2012-2018) y Andrés Manuel López Obrador (2018 hasta la actualidad), observa la progresiva recentralización de funciones gubernamentales en materia de seguridad, salud, educación y política-electoral. En razón de la continuidad de las medidas dispuestas en esa dirección por parte de gobiernos que expresan corrientes político-ideológicas opuestas, plantean la persistencia de un consenso recentralizador en las distintas fuerzas políticas a nivel nacional. Argumentan que, si bien Peña Nieto y López Obrador justificaron tales medidas de manera diferente, en ambos casos el diagnóstico común fue la idea de que ciertas responsabilidades no podían dejarse en manos de los gobiernos de las entidades federativas porque los mismos se encuentran cooptados por grupos de interés y/o son utilizados por las autoridades de turno para sus propios intereses.

Por su parte, en relación al caso argentino, Horacio Cao y Alcides Bazza - “La división vertical del trabajo estatal argentino (1989-2019). El peligro del empate catastrófico en el Estado de dos pisos”- plantean que las reformas de descentralización implementadas en los años noventa bajo la influencia de los organismos financieros internacionales, consolidaron un modelo estatal dual que se mantiene sin alteraciones significativas hasta la actualidad. A partir de un estudio presupuestario, muestran que el gobierno central se especializa en el financiamiento de programas y los niveles subnacionales en la gestión territorial. No obstante, advierten que la rigidez del modelo es inestable. El indicador más sensible que estiman para medir la inestabilidad cíclica son las erogaciones provinciales destinadas a los servicios de la deuda. Sobre esta base, analizan potenciales desafíos para sostener el actual esquema de organización intergubernamental en el nuevo escenario global. En particular, señalan la necesidad de rediscutir dos atribuciones otorgadas a las provincias en la reforma Constitucional Nacional del año 1994: el acceso al crédito internacional en moneda extranjera y el dominio originario de los recursos naturales.

Aristides Monteiro Neto y Danilo Vieira, en su trabajo sobre “Inflexão ultraliberal e dinâmica federativa no Brasil”, proponen un marco interpretativo de la situación actual del federalismo brasileño. Su análisis no se centra específicamente en aspectos del arreglo federal vinculados a disyuntivas como centralización/descentralización, sino que el punto central de observación son los procesos de toma de decisiones y patrones ideológicos que configuran la dinámica del federalismo en Brasil desde la reforma constitucional del año 1988. Sostienen que el período 1988-2014 se ha caracterizado por una búsqueda permanente de restringir la acción

estatal, en particular, de las entidades subnacionales. Sin embargo, desde 2015 se inicia una etapa que los autores denominan como “inflexión ultraliberal”, cuyo objetivo fue dar un paso más para contener la presencia del Estado en la vida brasileña mediante la imposición de controles estrictos sobre la actuación del propio gobierno federal. Entre las principales causas que explican este proceso, señalan a: 1) los cambios en la correlación de fuerzas político-sociales que culminaron con el golpe de estado que derrocó a la presidenta Dilma Rousseff; 2) la recesión macroeconómica de 2015/2016 y el estancamiento posterior; y 3) una revigorización de la ortodoxia neoliberal en favor de reformas conducentes a la mayor autonomía a los agentes privados que participan en el mercado global.

Desde distintas perspectivas y metodologías de análisis, los trabajos de este primer número brindan un panorama de aportes interesantes para revisar la dinámica y transformación contemporánea de las relaciones intergubernamentales, una temática abordada ampliamente a nivel internacional y regional. Asimismo, este dossier constituye un insumo para incentivar a investigadores, académicos y docentes a profundizar la indagación teórica y empírica de las relaciones intergubernamentales.

Referencias bibliográficas

- **Boisier, S. (1987).** Ensayos sobre descentralización y desarrollo regional (No. 32; 2).
- **Boisier, S. (1990).** La descentralización. Un tema difuso y confuso. *Revista Interamericana de Planificación*, 90.
- **Boisier, S. (1992).** Las relaciones entre descentralización y equidad. *Revista de La CEPAL*, 46.
- **Cao, H. (2018).** Política, Estado y Administración Pública en las Provincias Argentinas (1976-2015) - Volumen 1. Prometeo.
- **Cao, W., & Bluth, C. (2013).** Challenges and countermeasures of China’s energy security. *Energy Policy*, 53, 381–388. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2012.10.070>
- **Coraggio, J. L. (1990).** La propuesta de la descentralización: en busca de un sentido popular. In E. Laurelli & A. Rofman (Eds.), *Descentralización del Estado. Requerimientos y política en la crisis*. Fundación Friedrich Ebert-Ediciones CEUR.
- **De Mattos, C. (1990).** La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local? *Cuadernos de Economía*, 14, 173–194.
- **Dickovick, J. T. (2011).** *Decentralization and Recentralization in the Developing World: Comparative Studies from Africa and Latin America*. The Pennsylvania State University Press.
- **Dickovick, J. T., & Eaton, K. H. (2013).** Latin America’s Resurgent Centre: National Government Strategies after Decentralisation. *Journal of Development Studies*, 49(11), 1453–1466. <https://doi.org/10.1080/00220388.2013.797073>
- **Fernández, V. R. (1999).** Descentralización estatal y decisionismo fiscal. Enfoque crítico y propuestas a partir de la experiencia argentina 1960-1990. Universidad Nacional del Litoral.
- **Fernández, V. R. (2002).** Transformación del Estado y procesos de descentralización: La propuesta del Banco Mundial en la década de 1990 y las lógicas-intereses en el capitalismo global. *Problemas Del Desarrollo*, 33(18), 55–93.
- **Finot, I. (2003).** Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local.
- **López Murcia, J. (2022).** *Recentralisation in Colombia*. Palgrave-McMillan.
- **Mayer, M., & Wubbeke, J. (2013).** Understanding China’s International Energy Strategy. *The Chinese Journal of International Politics*, 6(3), 273–298. <https://doi.org/10.1093/cjip/pot005>

- **Olmeda, J. C., & Armesto, A. (2017).** La recentralización y los gobernadores: ¿por qué no siempre se oponen? Analizando el caso de México. *Foro Internacional*, 109-148. <https://doi.org/10.24201/fi.v57i1.2360>
- **Restrepo, D. (1988).** La política neoliberal y la descentralización en Colombia. Fundación Friedrich Ebert.
- **Wingender, P. (2018).** Intergovernmental Fiscal Reform in China. *IMF Working Papers*, 18(88). <https://doi.org/10.5089/9781484351109.001>