

En busca de una teoría de la descentralización*

PAULO REIS VIERA **

Si se analiza la frecuencia con que se escribe o se habla sobre el problema de la descentralización se puede comprobar, sin necesidad de recurrir a argumentos minuciosos y cuidadosamente elaborados, la oportunidad, pertinencia e importancia de la cuestión. La problemática del mundo contemporáneo registra con ejemplos sugestivos, derivados del contexto internacional o de la realidad nacional de cada país, la pertinencia del dilema centralización versus descentralización. El dilema se presenta microscópicamente en el área de la ciencia política o de las relaciones internacionales, cuando se discute la organización constitucional de naciones nuevas que surgieron después de largos períodos de colonialismo, o cuando se procura descubrir el método más rápido y eficaz de aceleración del proceso de desarrollo en que se encuentran inmer-

sos los países subdesarrollados o en busca de desarrollo; o, microscópicamente también, cuando se discuten en la teoría administrativa estrategias, implantaciones, obstáculos y consecuencias de la descentralización administrativa.

La controversia subsiste en el campo de la ciencia política y en el de la administración pública. En la literatura sobre el asunto se tiene así mismo asociada la descentralización al desarrollo nacional en general y al desarrollo económico-político y social en particular¹.

La descentralización político-administrativa parece tornarse enfáticamente importante en el contexto subdesarrollado donde la expansión rápida y urgente de los servicios públicos conduce al crecimiento paralelo de las actividades gubernamentales. La descentralización permite a los miembros de parlamentos nacionales y al ejecutivo cuidar mejor y

* Traducción del profesor Fernando Cruz Kronfly, de la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle.

** Profesor de la Escuela Brasileira de Administración Municipal.

1. La ONU, a través de sus organismos especializados, ha patrocinado estudios sobre el asunto. Véase, por ejemplo, el trabajo por ella publicado "Decentralization for national and local Development, New York, United Nations. ST/TAO/M/19, 1962.

con mayor frecuencia de los intereses legítimos y esencialmente nacionales, por minimizarles el desarrollo con problemas locales de relevancia menor. Para valorizarla aún más —el vocablo es usado para corresponder exactamente a un juicio de valor— la descentralización conduce a una mayor participación de los individuos, en número e intensidad, en programas y actividades gubernamentales, favoreciendo así, el desarrollo del proceso democrático².

A pesar de la importancia del problema y del cúmulo de material escrito sobre descentralización, se tiene estudiado el fenómeno exclusivamente en dimensiones doctrinarias o valorativas, en que se prescribe la descentralización como mejor o más eficiente que la centralización, sin intentar estudiar los elementos componentes, o los factores que, de hecho y no de juicio, se correlacionan con el fenómeno.

¿Se puede, realmente, asociar la descentralización político-administrativa al proceso de desarrollo nacional? ¿Cuál es la tendencia del mundo contemporáneo? ¿En cuántos y cuáles países existe mayor o menor descentralización? ¿Se puede, con los recursos metodológicos al alcance de los científicos sociales modernos, operacionalizar el fenómeno, de modo que se puedan medir diferentes grados de descentralización?. Partiendo de la premisa básica de que el

fenómeno debe correlacionarse con algunas variables del ambiente nacional de cada país, ¿Cómo identificarlas?, sumariamente se indaga; ¿Es posible, con base en investigación y análisis de lo que ocurre en algunos países y, así, a través del raciocinio inductivo, construirse una teoría válida sobre la descentralización?

Este trabajo se propone responder las anteriores preguntas. Busca formular una teoría de la descentralización basada en investigación empírica y, consecuentemente, responder abiertamente a aquellas indagaciones, aceptando la premisa tácita de que la distribución de poder entre la esfera central del gobierno y las demás unidades inferiores en que se divide el orden gubernamental, trasciende las situaciones específicas de cada nación y puede presentar elementos comunes que deben ser investigados en una tentativa legítima de teorización.

Descentralización: Una construcción teórica

El fenómeno descentralización se presenta, sobre todo, como problema de distribución de poder —poder de decisión y poder de acción o ejecución— entre el gobierno central y las unidades de gobierno local. Ese modo de visualizar la cuestión da margen, naturalmente, a ciertas ambigüedades e inseguridades, pues no se puede aceptar pasivamente la existencia real de gobiernos locales porque alguna norma jurídica los haya creado. Para aumentar

2. Hay autores que han procurado asociar *descentralización a desarrollo y democracia*. El caso más específico es el de Henry Maddick, autor de "Democracia, descentralización y desarrollo". Río Forense, 1a. edición, 1966.

la complejidad del problema, es preciso, aún, resaltar que cualquier análisis de las relaciones intergubernamentales entre el centro y las comunas³, pone de lado, en el régimen federativo, las unidades intermediarias del gobierno y de la administración, lo que podrá, eventualmente, ocasionar serias distorsiones en la realidad del fenómeno. Esas deficiencias y limitaciones no invalidan, por ello, el sistema de referencia usado para, en este trabajo, proceder al análisis de la descentralización político-administrativa. En la medida en que se identifiquen los gobiernos locales con las propias comunidades, como se hace habitualmente al estudiar el asunto, se torna viable, aceptable y comprensible hablar de poder local en contraposición a poder extralocal. Así, se justifica la referencia al problema de la descentralización como, esencialmente, una cuestión de distribución de poder.

Para el examen del asunto se considera la descentralización un fenómeno básicamente dinámico. Resulta de ese atributo la existencia de un continuo entre dos polos, el de la descentralización y el de la centralización, presuponiéndose, así, la existencia de grados diferentes de descentralización y la posibilidad de localización de varios sistemas político-administrativos en puntos específicos del continuo, en función del grado de descentralización presentado por esos sistemas.

Esa concepción de escala continua entre

3. Se considera aquí la comuna, la unidad típica de gobierno local.

dos puntos extremos ocupados por situaciones hipotéticas antagónicas de descentralización total versus centralización absoluta constituye el centro de la construcción teórica propuesta en este ensayo, pues de ella se derivan otras proposiciones fundamentales.

Por tratarse de un fenómeno que puede ocupar cualquier valor o grandeza en la escala centralización-descentralización⁴, la descentralización político-administrativa no constituye "concepto puro" en el sentido de que pueda haber sistemas en donde la variable centralización, o la variable descentralización, sean absolutas y exclusivas. La realidad es otra. En virtud de las propias transformaciones que ocurren en el contexto nacional de cada país, determinada nación puede surgir extremadamente centralizada en cierto momento, o descentralizada en otro. En verdad, los sistemas se presentan mixtos y en movimiento, fuertemente caracterizados por una combinación de elementos antagónicos, tendientes unos a la centralización, conducentes otros a la descentralización. Esta concepción no trae consigo la idea de equilibrio. Sirve al propósito de justificar la noción de que el fenómeno descentralización no acontece en el vacío. Al contrario, ocurre en el contexto político. Se define como respuesta de naturaleza intrínsecamente política —pues el concepto de poder es crucial para su comprensión— a determinados imperativos ambientales, los cuales condicionan el funcionamiento

4. La descentralización constituye la variable continua en contraposición a la discreta.



En nombre de Dios,
fuente suprema de toda autoridad.

Los Delegados de los Estados colombianos de Antioquia, Bolívar,
Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander y Tolima, reu-
nidos en Consejo Nacional Constituyente.

Después de la aprobación que impusieron las Municipalidades de Co-
lombia a las Bases de Constitución expedidas el día 1.º de Diciembre de 1885;

Y con el fin de afianzar la unidad nacional y asegurar los bie-
nes de la justicia, la libertad y la paz, hemos venido en decretar, como decretamos,
la siguiente

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA

Título I

De la Nación y el territorio.

Sumario. La Nación. — Soberanía. — Límites. — División territorial ge-
neral. — Modo de guardarla. — Otras divisiones.

Artículo 1.º

La Nación colombiana se reconstituye en forma de República una.

de estructuras y procesos descentralizados.

Descentralización y relaciones con el ambiente

La descentralización político-administrativa⁵ depende de variables importantes identificables en el contexto nacional de cada país. No se puede, con todo, al nivel de exactitud en que se encuentra la investigación social en nuestros días, así sea en las culturas desarrolladas, determinar relaciones de causa-efecto, pues éstas no deben jamás confundirse con correlaciones significativas afirmadas entre dos o más variables. Por eso mismo, al afirmarse que el fenómeno descentralización depende de algunas variables, no se está afirmando que esas variables causan la descentralización. Lo que se puede o se debe comprender es que existen correlaciones significativas entre la descentralización, tratada como variable dependiente, y aquellas otras variables, aisladas o en su conjunto, tratadas como variables independientes⁶.

Al considerarse la descentralización como variable dependiente, es posible identificar cinco categorías de variables independientes que podrán mantener

5. Principalmente esta sección del artículo se fundamenta en un trabajo recientemente escrito por el autor, basado en investigación original sobre descentralización en 45 países e intitulado "Toward a theory of Decentralization: A comparative view of forty-five countries". Los Angeles, 1967.
6. Entiéndese por variable dependiente el posible efecto y como variable independiente las posibles causas.

con la primera alguna relación o correlación significativa. Esas categorías se intitulan: a. Geográficas, b. Históricas, c. Demográficas, d. Económicas, e. Culturales o ecológicas.

1. Variables geográficas:

Las propias características geográficas de un país deben, indudablemente, influenciar el grado de descentralización político-administrativa existente en él. Se puede así mismo, con carácter experimental, imaginar que la descentralización es mayor en países de gran extensión territorial. Al tratar de establecer posibles correlaciones entre descentralización y superficie surge inmediatamente una seria dificultad, inherente a la propia naturaleza de las variables en cuestión. El fenómeno descentralización es esencialmente dinámico, mientras el área o superficie básicamente estáticas⁷. Esa diferencia fundamental entre las dos variables puede disminuir cualquier correlación significativa entre ellas o hasta producir la ausencia total de cualquier correlación.

A pesar de esas limitaciones, el interés en verificar qué países, los de mayor o menor área, ocupan en el continuo centralización-descentralización posiciones más próximas de este último polo, no se invalida por lo menos para efecto de comparar sistemas políticos entre sí.

7. Los países pueden anexas o perder territorio. Tal cosa solamente acontece, sin embargo, en casos esporádicos o en ocasiones muy especiales, dejando de alterar, así, el carácter estático de la variable.

El número de unidades de gobierno local existentes en el país constituye otro factor de naturaleza geográfica⁸, cuya relación con el fenómeno descentralización se imagina muy significativa⁹. La relación entre las dos variables debe ser tal que cuanto mayor es el número de unidades de gobierno local, mayor también es el grado de descentralización. Se prevé, así, una relación positiva y directa entre las dos variables. Más de una vez, esa posible relación padecerá de las mismas limitaciones y desventajas ya mencionadas en el caso de la extensión territorial. Se justifica, por lo tanto, investigar el impacto del número de unidades de gobierno local sobre la descentralización, por lo menos para ofrecer nuevas dimensiones en que se puedan alinear u orientar estudios comparados en ciencia política o administración pública.

2. Variables históricas:

Ningún fenómeno político o administrativo podrá escapar a influencias históricas. Podría suponerse que son

8. Se puede discutir si esta variable se debe clasificar como geográfica. Por tratarse de un elemento fundamentalmente estático, se prefirió incluirla en este grupo.
9. Cuando se piensa en descentralización se vuelve obligatorio pensar que el número de unidades de gobierno local del sistema puede afectar de alguna manera la ocurrencia del fenómeno. La posible correlación entre las dos variables debe asumir tal orden que se torna aceptable definir el número de unidades de gobierno local como indicador de descentralización. Pero no lo hacemos, porque medir descentralización en función de indicadores esencialmente descriptivos y formales, no conduciría al análisis real del fenómeno.

más descentralizados los países más antiguos. Pues pensando en términos históricos, se puede comprobar la influencia de la adquisición de independencia política sobre la descentralización político-administrativa. Al conquistar u obtener la independencia, un país, si no inmediatamente por lo menos a largo plazo, se organiza o reorganiza y las cuestiones referentes a la descentralización inmediatamente cobran importancia vital. Aunque la tradición, usos y patrones coloniales no pueden ser súbitamente violentados o sustituidos por otros, la independencia significa necesariamente cambio o autonomía, indicando tal vez una fuerte tendencia a la descentralización.

La organización constitucional del país constituye otro elemento importante a ser examinado. Su potencialidad como variable explicativa de la descentralización político-administrativa se ofrece aún mayor que las demás variables de naturaleza histórica ya mencionadas. Se puede razonablemente esperar que sean más descentralizados los sistemas federativos que los unitarios. La descentralización también se asocia más constantemente a regímenes democráticos al revés de los totalitarios.

De la misma manera, la composición poblacional, caracterizada por los elementos étnicos diversos, integrantes de la población, representa otra variable relevante, cuya relación con la descentralización podrá presentarse significativa. Naciones de composición étnica heterogénea deben ser más descentralizadas que aquellas donde la composi-

ción étnica es más homogénea.

3. Variables demográficas:

Generalmente se responsabiliza a los factores demográficos del desarrollo o crecimiento de los sistemas políticos. Las alteraciones en la composición demográfica, además de su extrema movilidad en nuestra época, afectan decisivamente los segmentos económico-político y social. Simples observaciones bastarán al estudioso de los fenómenos político-administrativos para verificar el impacto de los factores demográficos respecto de la forma de gobierno, o su tamaño, finalidades y, así mismo, respecto de su eficiencia o eficacia. Similarmente, se espera que exista alguna influencia de esos mismos elementos demográficos sobre la descentralización.

Se sugieren aquí variables importantes: la primera se refiere a la población de un país en términos absolutos. Es posible que exista un mayor grado de descentralización en países de mayor población. La segunda es la densidad demográfica. Se imagina que existe una relación inversamente proporcional entre esa variable y la descentralización. El grado de urbanización se presenta como la tercera. Esa variable viene siendo incluida en todos los estudios más recientes sobre la realidad político-social de diferentes países¹⁰. Se tiene asociado el fenómeno de la urbanización al proceso de desarrollo económico y al proceso de industrialización¹¹. Del mismo modo se tiene probado que exis-

te interdependencia de esta variable con el sistema educacional, el proceso de desarrollo económico, el sistema de comunicaciones, la distribución de la fuerza de trabajo y el desarrollo político¹². Con base en los resultados de estos trabajos, se puede de manera analógica sospechar que la urbanización provoca la descentralización político-administrativa.

4. Variables económicas:

El fenómeno de descentralización no puede escapar a la influencia de fuerzas económicas que lo condicionan de algún modo. Todo sistema comprende fuerzas económicas, sociales y políticas entre las cuales se establecen relaciones recíprocas.

Dentro de las fuerzas económicas actuantes sobre la descentralización se destacan el producto nacional bruto

10. Citaremos tres ejemplos: Daniel Lerner, *The Passing of the traditional society*, glencor, III; the free press, 1958; Lee F. Schnore, the statistical measurement of urbanization and economic development, in *land economic*, vol. 38, Agosto 1961, págs 229 - 245; Seymour Martin Lipset, "Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy", in *American political science review*, vol. 53, marzo 1959, Págs. 69-105.

11. Véase por ejemplo, Kingsley Davis e Hilda Golden, urbanization and the Development of Pre-industrial areas, in *Economic development and cultural change*, No. 3, octubre 1954, págs. 6-26.

12. El trabajo de Cutright se destaca en ese sentido. Véase Phillips Cutright, "National political development: Measurement and analysis: in american sociological review, vol. 28, Abril 1965, págs. 253-264.

(P.N.B.), por tratarse de un elemento comúnmente empleado para indicar la riqueza y el grado de desarrollo económico de un país.

Se puede así, esperar una relación significativa entre el producto nacional bruto y la descentralización, en el sentido de que cuando mayor es el primero es también mayor la última.

5. Variables ecológicas:

El grupo ecológico de variables se presenta esencialmente híbrido en su naturaleza. Se pueden definir estas variables por exclusión. Las variables ecológicas son aquellas que no pueden caracterizarse fundamentalmente como geográficas, históricas, demográficas ni económicas.

Dentro de ellas se puede resaltar el desarrollo de los canales de comunicación del sistema en examen. Es posible establecer correlación entre esa variable y la descentralización, diciendo que a mayor desarrollo del sistema de comunicación se asocia un mayor grado de descentralización.

Una nueva visión ecológica de un país puede ser ofrecida cuando se procura caracterizarlo como predominantemente agrícola o industrial. Se espera que las sociedades predominantemente agrícolas son menos descentralizadas que las sociedades industrializadas. Así la industrialización debe asociarse a descentralización político-administrativa, pues parece promoverla en vez de obstruirla. Se concluye esta tentativa de identificar variables relevantes para el estudio de la descentralización, mencionando, con

carácter exploratorio, la posibilidad de que sean más descentralizados los países donde mayores sean los gastos en el sector público.

Descentralización: Comprobación de hipótesis

El trabajo científico exige diálogo entre la teoría y la realidad. Hemos ofrecido hasta ahora interpretaciones teóricas sobre el fenómeno de la descentralización político-administrativa basadas exclusivamente en percepciones y observaciones personales. Urge, por lo tanto, verificar aquellas relaciones sugeridas entre la descentralización y el ambiente total del cual ella ocurre. Felizmente, ya hay evidencia científica que permite comprobar —en algunos casos más, en otros menos— la validez de la teoría exploratoria aquí expuesta. En reciente estudio, en que se procedió al macroanálisis del fenómeno en 45 países diferentes, se pudo comprobar empíricamente la existencia de correlaciones significativas entre la descentralización y algunas variables existentes en el contexto de aquellas naciones¹³. Los países incluidos en este estudio presentaban características bien diversas. Fueron los siguientes: Argelia, Austria, Barbados, Bélgica, Brasil, Bulgaria, Canadá, Ceilán, China Conti-

13. El problema fue minuciosamente examinado en Paulo Reis Viera, op cit. Existe también, sobre el mismo asunto un trabajo recientísimo, aún no publicado, de Frank P. Shemod: *The correlates of decentralization: Interpretations, Speculations, strategies*, 1967.

mental, Colombia, Dinamarca, El Salvador, España, Estados Unidos, Finlandia, Gana, Guatemala, Irak, India, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Jordania, Marruecos, México, Noruega, Nueva Zelanda, Perú, Polonia, Portugal, Puerto Rico, Reino Unido, Suiza, Tanganica, Trinidad y Tobago, Venezuela, Vietnam del Sur y Yugoslavia. Fueron elaboradas hipótesis entre descentralización y algunas de las variables ya mencionadas en la sección anterior de este ensayo. Las hipótesis fueron verificadas con el uso de computadores electrónicos. La variable dependiente descentralización y diez variables independientes eran de naturaleza continua; en dos casos se emplearon calificaciones dicotómicas. El estudio de correlaciones múltiples fue la técnica estadística básica. Analicemos las hipótesis:

1. Cuanto mayor es la extensión territorial del país mayor descentralización existe en él: Se resalta el hecho de que el área media de 268.676 Km² fue la que se tuvo en cuenta, en cuanto que la amplitud de la serie fue de 9'000.000 Km². Seis países tenían área superior a tres millones de kilómetros² y 33 de los 45 países tenían área igual o inferior al 10% del área mayor del país en la serie.
2. Cuanto mayor es el número de unidades de gobierno local, mayor es el grado de descentralización. En la distribución de la serie el número medio fue de 1.015. El país con mayor número de unidades de gobierno local fue los Estados Unidos. 33 de los 36 países incluidos en la serie

tenían 10% menos del número de unidades de gobierno local existentes en los Estados Unidos. A pesar de las características de los datos, se encontró correlación significativa entre descentralización y el número de unidades de gobierno local del sistema.

3. Cuanto más viejo es el país, mayor es el grado de descentralización. La edad media de los países fue de 47 años y la amplitud de la serie 186 años. 17 de los 45 países tenían edad igual o inferior al 10% de la edad del país más antiguo. Se encontró correlación bastante significativa entre descentralización y edad de los países¹⁴.
4. Países formalmente organizados en sistemas federativos son más descentralizados que aquellos países organizados en sistemas unitarios. No se encontró correlación significativa entre estas dos variables.
5. Los países heterogéneos (así definidos en términos de su composición étnica) son más descentralizados que los países homogéneos. Se repitió, en este caso, la ausencia de correlación significativa.
6. Cuanto mayor es la población, mayor es el grado de descentralización. La población media fue de 9'290.000 y la amplitud un sorprendente 693'961.000, con 40 de los 45 países con población igual o inferior al 10% de la población de los demás países. Más de una vez, tales dispari-

14. Todas las correlaciones aquí citadas podrán ser verificadas en la tabla No. 1

dades en los datos podrán haber tenido influencia en la ausencia de correlación encontrada entre descentralización y población.

7. Cuanto mayor es la densidad demográfica, menores es el grado de descentralización. La correlación encontrada entre descentralización y densidad demográfica no fue significativa. Se comprobó en cambio el sentido inverso de la correlación conforme a lo previsto en la hipótesis.

8. Cuanto mayor es el índice de urbanización, mayor es el grado de descentralización.

Se encontró correlación significativa entre urbanización y descentralización, aunque, dentro de las variables que mantuvieron correlación significativa con la variable dependiente, el factor urbanización no asumió particular importancia.

9. Cuanto mayor es el producto nacional bruto de la nación, mayor es el grado de descentralización.

El producto nacional bruto medio dentro de los países incluidos en la serie respectiva fue de US\$266'075.000. En virtud de la extrema influencia de la economía de los Estados Unidos, país incluido en la investigación, 43 de las 45 naciones estudiadas tenían su producto nacional bruto con un valor igual o menor del 10% del valor del producto nacional bruto estadounidense.

Se encontró correlación significativa entre el producto nacional bruto y la descentralización, a pesar de la grande amplitud de la distribución.

10. Cuanto mayor es el desarrollo de los medios de comunicación, mayor es el grado de descentralización.

Se midió el grado de desarrollo de los medios de comunicación a través de un índice compuesto de seis elementos: a. Circulación diaria de periódicos; b. Consumo de informaciones impresas per cápita; c. Volumen de correspondencia doméstica per cápita; d. Número de teléfonos per cápita; e. Número de radios y número de aparatos de televisión. El valor medio de la serie fue 27 y la amplitud fue de 179. El valor máximo fue obtenido por los Estados Unidos (184) y el mínimo por la India (5).

En un análisis bidimensional, en el que se procuró la correlación de variables dependientes con cada una de las variables independientes, la correlación más significativa fue obtenida entre el índice de comunicaciones y la descentralización.

11. Las naciones industriales son más descentralizadas que las naciones agrícolas. En este caso, los países fueron agrupados en dos categorías: 11 fueron considerados industriales y 34 agrícolas. Se verificó una correlación bastante significativa entre la naturaleza del país, si predominantemente agrícola o industrial, y el grado de descentralización alcanzado.

12. Cuanto mayor es el porcentaje de los gastos del sector público, mayor es el grado de descentralización.

Ninguna correlación significativa fue encontrada al verificarse la hipótesis.

Descentralización: Tentativa de una medida

En busca de una teoría válida sobre la descentralización, surge como primer obstáculo el de la operacionalización del concepto. La gran dificultad de la investigación social en este momento reside exactamente en la enorme complejidad inherente a cualquier esfuerzo destinado a medir y cuantificar el fenómeno social. A pesar de haberse vislumbrado en ciertos medios algunas exageraciones en esa tentativa de cuantificación, sólo se conseguirá mayor exactitud en la investigación social con el perfeccionamiento de procesos e instrumentos de medida de los fenómenos sociales.

Cualquier definición operacional de descentralización presentará siempre serias limitaciones en virtud de la gran complejidad del problema. Habrá dos grandes grupos de definiciones. A las primeras las denominaremos formales, y a las segundas comportamentalistas. Las definiciones formales incluyen elementos retirados de las constituciones escritas, estatutos o leyes, en que se define la descentralización como el proceso legal de investir de autoridad también legal y formal a algunas estructuras políticas y administrativas locales, con el fin de permitirles formular directrices básicas, consubstanciales con la política local, y ejecutar servicios públicos locales. Ese grupo de definiciones se caracteriza por su naturaleza esencialmente formalística¹⁵.

Como ejemplos de definiciones for-

males están aquellas que se basan en el número de unidades de gobierno locales para indicar la existencia de descentralización del sistema o en la relación entre ese número y el área total del país, con el mismo propósito. Las definiciones comportamentalistas ofrecen una visión más realista del fenómeno, pues, en vez de fijarse en los elementos nítidamente formales, procura en el sistema elementos que puedan indicar, de forma exacta, el aspecto predominantemente dinámico de la descentralización.

El índice de descentralización usado en la investigación que ofrece las informaciones necesarias para este ensayo se fundamentan en la premisa básica de que descentralizar se resume esencialmente en distribuir el poder. Descentralización y distribución de poder entre varias esferas del gobierno. Medirla por lo tanto significa, de cierto modo, medir también el poder. Aunque parcial, es aceptable el criterio de que se puede investigar la extensión del poder de una unidad de gobierno y su capacidad de decidir y actuar, en función de los recursos financieros de que puede disponer.

Se concluye por tanto, que un índice de descentralización puede ser elaborado con informaciones relacionadas con los recaudos y egresos referentes a los

15. El concepto de formalismo fue introducido en la literatura por Fred W. Riggs. Véanse dos de sus obras: *Administration in Developing Countries, the theory of prismatic society*, Houghton Mifflin Company, 1964, y *la ecología de la administración pública*, Río de Janeiro, Fundación Getulio Vargas, 1965.

gobiernos locales¹⁶.

Se midió la descentralización en los 45 países en función de dos criterios básicos:

- a. Medida de la proporción entre el recaudo total obtenido por los gobiernos locales en cada país y el recaudo obtenido por el gobierno central, y
- b. Medida de proporción entre el egreso total realizado por las unidades de gobierno local y egreso total realizado por el gobierno central.

El índice fue construido con base en la proposición básica de que cuanto mayores fuesen aquellas proporciones, mayor es el grado de descentralización existente en el país. Usando fórmulas para mayor claridad, tenemos:

$$D = g/G \quad (1)$$

$$D = r/R \quad (2)$$

Donde D es descentralización, y r representa el total anual del recaudo obtenido por los gobiernos locales en el país; R representa el total anual de recaudo por el gobierno central; g significa el egreso total anual realizado por los gobiernos locales y G , el egreso anual total realizado por el gobierno central.

Así se puede medir la descentralización en bases anuales, mediante el examen de ciertas cifras nacionales u otros datos agregativos publicados por los diversos países.

Las fórmulas mencionadas arriba indican con suficiente claridad que, cuanto mayores fuesen los valores indicados

con la letra g en relación con G y el valor r en relación a R , mayor será el grado de descentralización del sistema. Imaginando, a continuación, cada país como una unidad ó 1, por el empleo de las fórmulas 1 y 2, se puede idealizar una situación de absoluta, perfecta e ideal descentralización en la cual:

$$1 - g/G = 1 \quad (3)$$

$$1 - r/R = 1 \quad (4)$$

En la que se verificaría la inexistencia de cualquier forma de gobierno local, pues la descentralización no existiría. De hecho en ese caso:

$$D = g = 0, \text{ ó } D = r = 0.$$

Similarmente, se puede visualizar la situación contraria de descentralización total, absoluta y perfecta en la cual:

$$1 - g/G = 0 \quad (5)$$

$$1 - r/R = 0 \quad (6)$$

En este caso:

$$D = g = G = 1 \text{ y } D = r = R = 1.$$

En tal hipótesis, una situación extraña y bastante curiosa podría aparecer, pues el recaudo y el egreso realizados por los gobiernos locales se igualarían al recaudo y egreso realizados por los gobiernos centrales y el propio concepto de descentralización tendería a desaparecer exactamente cuando el grado de descentralización viniese a alcanzar su máximo valor. Usándose la definición operacional de descentralización (1), se torna posible identificar los dos puntos extremos (3) y (5) del continuo en la cual cada país podría ser localizado desde el punto (0) (centralización perfecta) hasta un punto igual a 1 que correspondería a situaciones en que

16. El asunto fue profundamente debatido, con sus ventajas y desventajas, en Paulo Reis Vieira, op cit, capítulo III.

existiese descentralización perfecta o absoluta. Los puntos extremos del continuo son útiles en el sentido en que enriquecen el modelo teórico aquí elaborado¹⁷. En una actitud realista, se espera, por esto, que todos los países ocupen posiciones intermedias entre los dos polos del continuo.

Descentralización: Una teoría a modo de conclusión

El problema de la descentralización político-administrativa continúa desafiando la argucia y la creatividad de los científicos sociales. En primer lugar, hay una cuestión de nomenclatura. Se piensa la cuestión casi siempre, en términos de dicotomía, centralización-descentralización, en lugar de situarse en el continuo centralización versus descentralización. En el centro de todos los debates sobre el tema surge frecuentemente la necesidad de definir el papel de la descentralización como fuerza propulsora de desarrollo nacional, pues no es raro que se considere la descentralización mejor y más eficiente que la centralización.

La teoría exploratoria divulgada en este ensayo se reviste esencialmente de características políticas. El enfoque es menos doctrinario o administrativo. Resulta del macroanálisis del problema y se confirma como válido a través del examen de informaciones escogidas para

17. Teóricamente otras situaciones podrían ocurrir, pues las fórmulas $1 - g / G = y$ y $1 - r / R =$ pueden ser elaboradas. Véase Paulo Reis Viera, *op. cit.*, pág. 140.

45 países diferentes.

La descentralización influye y es influenciada por el ambiente.

El empleo de la técnica estadística de la correlación múltiple permitió alcanzar números que muestran que las doce variables independientes, actuando simultáneamente, pueden explicar cerca del 60% de la variación total en los grados de descentralización existentes en los 45 países. Cada una de las variables independientes afecta la descentralización de modo diverso. Se encontraron correlaciones significativas entre descentralización y comunicaciones, naturaleza y edad de los países, número de unidades de gobierno local, producto nacional bruto, y, en intensidad menor, urbanización. Ninguna correlación significativa parece ocurrir entre descentralización y área del país, su organización constitucional, la heterogeneidad de su población, el número de sus habitantes, su densidad demográfica y el tamaño de los gastos en el sector público.

El examen de la matriz de correlaciones revela a las fuerzas del ambiente tendientes a estimular la descentralización.

Veamos algunos ejemplos:

- a. La edad de los países presenta correlaciones significativas con siete variables independientes: producto nacional bruto, urbanización, comunicaciones, número de unidades de gobierno local, naturaleza del país (agrícola o industrial) composición étnica y población.
- b. El producto nacional bruto se corre-

laciona significativamente con ocho variables independientes: urbanización, comunicaciones, número de unidades de gobierno local, naturaleza del país (agrícola o industrial), población, área, edad y organización constitucional.

- c. La urbanización se correlaciona significativamente con siete variables independientes: población, área, edad del país, producto nacional bruto, número de unidades de gobierno local, composición étnica y organización constitucional.
- d. El nivel de comunicaciones se correlaciona significativamente con siete variables independientes: área, edad del país, producto nacional bruto, urbanización, número de unidades de gobierno local, naturaleza del país (agrícola o industrial), y la organización constitucional.
- e. El número de unidades de gobierno local presenta correlaciones significativas con siete variables independientes: área, edad del país, producto nacional bruto, urbanización, comunicaciones, naturaleza del país (agrícola o industrial), y la organización constitucional.

Esas relaciones recíprocas entre todas las variables afianzan como válida la proposición fundamental de que la descentralización no ocurre en el vacío, sino en la arena conformada por innumerables fuerzas dentro de las cuales ya podemos destacar las variables antes mencionadas. Así, si en el panorama de la administración municipal brasilera, el estado de Sao Pablo se destaca dentro

de los demás no será, tal vez, por simple acaso. Mucho significa el hecho de que ese estado presenta el mayor índice de industrialización del país, el mayor índice de urbanización, posee una historia de lucha constante por gobiernos independientes y autónomos, es uno de los mayores contribuyentes para la riqueza nacional, ocupa el segundo lugar dentro de los 22 estados de la federación en lo referente al número de unidades de gobierno local y posee, innegablemente, el sistema mejor dotado de comunicaciones del país¹⁸.

La teoría de la descentralización elaborada aquí presenta las siguientes características principales:

- a. Existen fuerzas en el contexto de cada país, que decisivamente funcionan como elementos propulsores de la descentralización.
- b. El grado de descentralización alcanzado por un país parece depender principalmente de fuerzas económico-tecnológicas.
- c. Los elementos culturales, las características y la organización constitucional del país no parecen ejercer un impacto decisivo en el fenómeno de la descentralización.

Las correlaciones de mayor significación fueron encontradas entre la descentralización y las variables de naturaleza económico-tecnológicas, como el desarrollo de los canales de distribución, la naturaleza industrial del país y el producto nacional bruto.

De mayor interés fue la correlación

18. Sherwood, Frak P. op. cit, pág. 21.

encontrada entre descentralización y los canales de comunicación. De todas las correlaciones será esa la que mejor corresponderá a la realidad, pues la distribución de los datos sobre las comunicaciones fue el que más se aproximó, dentro de las demás series de la distribución normal.

Ese resultado puede sugerir estrategias y suscitar muchas discusiones. Innegablemente, si la descentralización político-administrativa significa mayor desarrollo y si la mayor participación exige comunicación amplia en expansión, se puede prever que el desarrollo de los canales de comunicación del país se transforme en condición indispensable para una mayor descentralización. Resultan, así, algunas definiciones de estrategias. Si realmente la descentralización se asocia al proceso de desarrollo nacional, principalmente en lo que se refiere al desarrollo económico, pues la descentralización se correlaciona significativamente con variables de naturaleza económica, se deben estimular entonces fórmulas y estructuras descentralizadas en los países en desarrollo, para acelerar el proceso de desarrollo. Tales propósitos serán alcanzados a través del desarrollo del sistema de comunicaciones que, por su parte, podrá ser conseguida a través de actividades específicas en el área de la educación.

Conclusiones finales

El científico social moderno enfrenta el grave desafío de buscar correlaciones significativas entre variables integrantes del contexto social. Se indaga si son

posibles al nivel actual de desarrollo de las ciencias sociales, las tentativas de investigación empírica en que se busque comprobar correlaciones entre variables económicas, políticas y sociales. Uno de los objetivos de este ensayo consistió en ofrecer un ejemplo de cómo mediante la utilización de datos agregativos, a pesar de serias limitaciones, es posible operacionalizar conceptos, medir, aunque parcialmente, fenómenos sociales y extraer de esos esfuerzos nuevas hipótesis conducentes a una mejor explicación de la realidad.

Se procuró, además, examinar el fenómeno descentralización como una respuesta de naturaleza intrínsecamente política a ciertos imperativos del ambiente. El examen de la cuestión ofreció evidencia de que la descentralización político-administrativa podrá ser objeto de nuevas investigaciones en las cuales se focalicen variables fundamentalmente económicas y otras directamente relacionadas con el sistema de comunicaciones, o por el contrario investigaciones que enfatizen elementos más fáciles de ser investigados como la población o la densidad demográfica.

Así, el hecho más ajustado a las ideas aquí presentadas, que son proposiciones básicamente menos conclusivas que provocadoras, será la visión de cómo difieren algunos países en sus grados de descentralización. Se responde, así, a la siguiente pregunta: ¿Cuáles son los países más descentralizados en el contexto internacional?. Hagámoslo a través de la siguiente tabla adjunta.

TABLA 1

MATRIZ DE LAS CORRELACIONES ENTRE LAS MEDIDAS NACIONALES DE DESCENTRALIZACION Y DOCE VARIABLES INDEPENDIENTES

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1. Población													
2. Densidad Demográfica	0,07	0,28	-										
3. Area	0,55	0,28	-										
4. Edad del país	0,05	0,00	0,13										
5. Producto Nacional Bruto	0,26	0,08	0,49	0,32	-								
6. Urbanización	0,76	0,03	0,61	0,26	0,74	-							
7. Comunicaciones	0,08	0,04	0,37	0,40	0,55	0,30	-						
8. Número de Unidades del Gobierno local	0,17	0,07	0,42	0,36	0,98	0,71	0,54	-					
9. Gastos del sector público	0,23	0,07	0,06	0,08	0,11	0,09	0,18	0,11	-				
10. Naturaleza del país (Agrícola o Industrial)	0,07	0,12	0,23	0,38	0,33	0,15	0,83	0,31	0,19	-			
11. Organización constitucional	0,19	0,21	0,58	0,19	0,32	0,34	0,38	0,30	0,03	0,23	-		
12. Composición étnica	0,33	0,40	0,22	0,28	0,21	0,40	0,11	0,19	0,02	0,12	0,21	-	
13. Descentralización	0,11	0,01	0,11	0,35	0,28	0,25	0,65	0,29	0,15	0,54	0,04	0,02	-

TABLA 2

ORDEN	PAIS	GRADOS DE DESCENTRALIZACION
1	Suecia	111
2	Noruega	85
3	Reino Unido	81
4	Suiza	78
5	Estados Unidos	73
6	Dinamarca	68
7	Yugoslavia	66
8	China Continental	62
9	Nueva Zelanda	61
10	Argelia	57
11	Bélgica	55
12	Holanda	55
13	Colombia	53
14	Irlanda	50
15	Canada	48
16	Italia	47
17	Polonia	44
18	Portugal	41
19	Japón	40
20	España	34
21	Brasil	33
22	Bulgaria	30
23	Siria	30
24	Jordania	29
25	Rumania	28
26	Tanganica	28
27	Irak	25
28	Puerto Rico	24
29	Gana	22
30	Israel	21
31	Barbados	18
32	Guatemala	17
33	Australia	16
34	Ceilán	16
35	El Salvador	16
36	Finlandia	16
37	India	16
38	Marruecos	16
39	México	16
40	Perú	16
41	República Arabe Unida	16
42	República Dominicana	16
43	Trinidad y Tobago	16
44	Venezuela	16
45	Vietnam del Sur	16

Fuente: Paulo Reis Vieira, op. cit., pág. 161