

NOTA SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ÁFRICA- SUBSAHARIANA

Francisco J. Calderón Vázquez
UMA, 2010

ABSTRACT

La presente contribución plantea las restricciones y claroscuros existentes en torno a la Descentralización, en contextos difíciles marcados por el subdesarrollo estructural, las relaciones verticales de poder, y las difíciles condiciones socioeconómicas de la población.

En el marco del trabajo la descentralización se plantea como una de las herramientas fundamentales de la agenda del desarrollo internacional, de cara a promover la participación, la profundización democrática y como soporte de gestión para apoyar procesos de construcción y pertenencia nacionales.

El caso africano muestra con claridad las limitaciones del instrumento descentralizador en un contexto marcado por sus carencias estructurales de dificultad. La reflexión se complementa con referencias a las características y resultados observados en los procesos descentralizadores en el África Subsahariana, antiguo Sudán Francés.

Key Words: Descentralización, Descolonización, Participación, Democracia

1.- INTRODUCCIÓN: DESCENTRALIZACIÓN, DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN

Se considera a la Descentralización como una suerte de lugar común en el escenario político y administrativo de los países del África Occidental (Onibon, Dabiré y Ferroukhi, 1999) por así decirlo una constante política y legal en tales países.

El tema viene de antiguo, puesto que ya se hablaba de descentralización durante el período colonial, si bien la cuestión se hizo más presente tras la independencia y especialmente en los años ochenta. A partir de acontecimientos como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) y la Conferencia Regional sobre Tenencia de la Tierra y Descentralización (1994)¹ para los países del África Occidental, la temática descentralizadora ha tomado nuevos bríos, suscitándose continuos debates y controversias.

Ello no deja de resultar lógico, puesto que siguiendo a Ribot (1999) descentralización y participación son dos medios para incorporar a los procesos públicos de toma de decisiones sectores más amplios de una población determinada, con un papel de información y control de esos procesos. Es decir, la descentralización implica una redistribución del poder entre varios actores a todos los niveles, lo que conlleva muchas cuestiones de fondo.

Se considera, en términos genéricos, que la descentralización, al aproximar más a los ciudadanos a las decisiones de gobierno, fomenta la transparencia y la efectividad en el sector público (Fox y Aranda, 1996).

Asimismo, para Agrawal y Ostrom (1999) la descentralización es vehículo de la democratización y, lo que es más importante, una estrategia de gobierno orientada a facilitar transferencias de poder hacia la gente que podría derivarse de presiones externas o internas hacia dicho gobierno.

Siguiendo a Crook y Manor (1998) seguidores de la teoría de la *res publica*, la descentralización al situar los actos de gestión gubernamental más cerca de las

¹ Convocada por el Comité Interestatal Permanente de Lucha contra la Sequía en el Sahel (CILSS) y celebrada en Praia, Cabo Verde.

poblaciones locales se aumenta la eficiencia por cuanto se contribuye a “aprovechar la creatividad y los recursos de las comunidades locales dándoles la oportunidad de participar en su desarrollo”.

Se considera que la descentralización facilita la coordinación y la flexibilidad entre organismos administrativos; la eficiencia en la planificación y la realización de actividades de desarrollo y conservación (Agrawal y Ostrom, 1999). Por último, se entiende que la participación y la descentralización promueven la equidad al retener mejor los beneficios procedentes de actividades locales y distribuirlos más equitativamente.

En definitiva, la descentralización se ha venido entendiendo, desde la perspectiva del Desarrollo, como una estrategia para estimular y mejorar la participación de la gente en la gestión y en la responsabilidad de la res pública, incrementando su calidad de vida, reduciendo desigualdades (territoriales y de renta), dando acceso en los procesos de configuración social, cultural y política a grupos minoritarios (étnicos o culturales) tradicionalmente marginados o extranjeros en su propio país. Por tanto, desde la perspectiva sociopolítica la descentralización se ha venido entendiendo como un vehículo de democratización y de profundización en la misma.

Bien es cierto que también se han venido observando en la aplicación de estrategias descentralizadoras impactos “negativos” referidos al acrecentarse de las desigualdades territoriales, a la generación de desequilibrios presupuestarios, a la generación de tensiones étnicas, religiosas o culturales (Beridogo, 1999) e incluso a la instrumentalización de la descentralización por las elites locales que la “emplean” en su beneficio (Abdoul, 1996; Ribot, 1995 y 1996)

En el mundo globalizado de nuestros días la descentralización parece aun más importante, puesto que la exigencias de la globalización implican necesariamente el protagonismo de lo local, lo que supone procesos de empoderamiento continuados del mismo, vía descentralización que potencien las capacidades locales y regionales (Auby, 2001).

2.- LA DESCENTRALIZACION EN EL AFRICA SUBSAHARIANA

El África colonial, tras el reparto de su territorio realizado en la Conferencia de Berlín, sufrió una fuerte centralización en la toma de decisiones realizada, primero, en las distantes metrópolis europeas y, segundo, en sus respectivas capitales coloniales. La estructura de poder se conformaba, por tanto, en torno a una jerárquica pirámide de poder, cuya cúspide se encontraba en un lejano país europeo. Con la independencia, los nuevos Estados africanos que surgen de las fronteras trazadas por el colonizador, con la herencia centralista muy presente, van a orientarse hacia un refuerzo del centralismo, dado lo precario de su situación y la conciencia de las nuevas autoridades de la debilidad de sus nuevos Estados.

Todo ello va a traducirse en una concepción centralista del Estado Africano post colonial y en un papel excesivamente preponderante de lo estatal en el conjunto de la vida política, económica y social de los nuevos estados africanos. En esta perspectiva, la pluralidad y diversidad inherente a la realidad africana se percibió como una especie de peligro para la integridad territorial y no como una oportunidad para avanzar en la senda democrática.

Pese al centralismo estandarizador, la diversidad cultural, lingüística y religiosa pervive en África, como no podía ser de otra manera. Aunque el sentimiento dominante en las poblaciones sea de lejanía y distancia respecto a las decisiones tomadas por unos Gobiernos que no les consultan sobre sus propios asuntos y en temas de su incumbencia.

En este contexto africano hostil a la diferencia y a la integración, la descentralización aparece como una vía de oportunidades para la “Construcción nacional” de los estados africanos, de manera que, a partir de políticas descentralizadoras, los mosaicos de territorios y gentes agrupados artificiosamente tras las fronteras de los estados postcoloniales africanos, puedan convertirse con el tiempo en verdaderas y propias “naciones” africanas. Por tanto, la descentralización en África va mucho más allá de la mera desconcentración de competencias técnicas y de la simple transferencia de recursos a entes territoriales, sino que se trata de una vera y propia estrategia para la refundación del Estado africano postcolonial.

Con la descentralización africana, por tanto, se pretende, por una parte, mejorar la eficacia y eficiencia de los servicios públicos africanos, para una mejor adaptación de sus decisiones a la diversidad regional y cultural, y por otra lograr una mayor profundización en la democracia y en la participación de sus ciudadanos, tratando de cohesionar los muy dispares estados africanos y dar un sentimiento de pertenencia a un mismo Estado a las diversas áreas y poblaciones culturalmente no homogéneas.

En palabras de Ousmane Sy (2008) considerado el “padre” de la descentralización en África: *“la proximidad y, por consiguiente, la postura local, es un factor de legitimación de la gobernanza, ya que ésta pone en relación directa la necesidad social, tal y como es vivida por los sujetos, y la decisión o el servicio público que responde a la misma. Una gobernanza sólo es buena si es capaz de tener en consideración la diversidad de intereses entre estos grupos de sujetos que actúan y de construir, de esta forma, respuestas adecuadas a los valores compartidos. La descentralización de la gestión pública y, por consiguiente, la adopción de las decisiones públicas lo más cerca posible de las poblaciones, ofrece múltiples ventajas como un mejor conocimiento de sus expectativas, una posibilidad de diálogo directo, y, por ende, una colaboración más sólida, una mayor flexibilidad en las respuestas a las expectativas y un mejor control de los gestores públicos por parte de los ciudadanos”*. (EL COURIER, 2008)

3.- EL ESTADO DE LA CUESTION

Por lo que respecta al desarrollo de las políticas descentralizadoras en el África occidental francófona Onibon, Dabiré y Ferroukhi (1999) consideran que dicho proceso presenta ciertas características básicas, aunque no sean procesos idénticos y la idiosincrasia propia de cada país se haga evidente:

- Así el impulso descentralizador proviene a menudo mas de la presión realizada desde el exterior, que desde el convencimiento de las autoridades, ya que la descentralización suele ser una condición exigida por los donantes internacionales para la implementación efectiva de su AOD (FAO, 1997)
- La descentralización presenta una acentuada base jurídica en todos los países de la subregión, siendo un sujeto frecuente de atención legislativa en los

mismos, ya por medio de leyes formalmente aprobadas y promulgadas, de documentos legislativos, e incluso de normativa constitucional.

- Esta formulación jurídica ha derivado hacia la generación de ministerios, misiones de descentralización, comisiones nacionales, y otras instancias burocrático-jurídicas. Ello podría provocar frustraciones importantes si toda esa polvareda jurídica descentralizadora no va acompañada de una real transferencia de poder hacia las instituciones locales.
- La reforma de las administraciones territoriales normalmente ha conllevado la creación de estructuras y unidades administrativas llamadas generalmente *colectividades locales descentralizadas*. Con pequeñas variaciones de un país a otro, dichos entes se encuentran en tres niveles: región, provincia o departamento; comuna; y distrito (formado por varias aldeas). Con pocas excepciones, de estos tres niveles sólo la comuna existe como entidad legal, tiene autonomía financiera y es administrada por una autoridad electiva.

Dado que en todos los países de la subregión existen a nivel local instituciones locales consuetudinarias (jefes locales, consejos de linaje, agrupaciones étnicas tribales, etc.) de innegable poder de facto (Koné, 1997; Beridogo, 1999) no demasiados tenidos en cuenta en el diseño y configuración de los procesos de descentralización, pareciera como si pudieran darse conflictos de importancia entre las nuevas administraciones descentralizadas y esos poderes de facto locales.

De ahí, que para Onibon, Dabiré y Ferroukhi (1999) el antiguo conflicto poder-centralizado-estatal *versus* poderes- tradicionales-locales se vea sustituido por una nueva rivalidad nuevo-poder-descentralizado-estatal *versus* antiguo-poder-consuetudinario, conflictos que podrían “puentear” la eficacia de la descentralización, de ahí que se planteen muchas incertidumbres en relación al resultado de estos procesos.

De igual manera, Sy (2008) considera que la descentralización no es la panacea para los males del continente negro: ... “*Sin embargo, estas reformas sólo producirán los efectos esperados si se inspiran en una visión política que se articule en una voluntad real de cambio. Lamentablemente, éste no suele aún ser el caso. La descentralización de la gestión pública para crear las condiciones de una gobernanza local legítima se*

basa actualmente en África más en el hecho de acaparar formas de financiación, y no tanto en razón de una voluntad real de cambio profundo de las antiguas lógicas de gestión pública ineficaz, puesto que no es legítima. Si el Estado centralizador, que sigue siendo la principal característica de África no cambia, las reformas de descentralización en curso perderán gran parte de su valor”....

“el primer gran desafío para la construcción de una gobernanza local está vinculado a la gestión del proceso de cambio que sólo puede ser a largo plazo, ya que es necesario ocuparse, tanto de la manera en que se piensa como de la manera en que se actúa. Ahora bien, los proyectos de reforma se conciben y se ponen en marcha a corto y medio plazo cuando el respeto del procedimiento prima sobre la consecución de los objetivos.”

4.- CONCLUSIONES

- No podemos omitir en el análisis teórico de la descentralización, la cuestión territorial y regional puesto que mientras que en la experiencia europea y occidental “descentralizar” significaba, fundamentalmente, dar autonomía administrativa y política (competencias y recursos) a las entidades territoriales representativas (Municipios, provincias, regiones, CCAA, etc.) dotándolas de medios y recursos para ofrecer mayores, mejores y más eficaces servicios públicos a sus ciudadanos. Con ello se promovía una gestión de proximidad del poder hacia la ciudadanía.
- En el Tercer Mundo, las coordenadas de la descentralización son diversas, dadas sus características y peculiaridades contextuales.
- En el continente africano, las particulares circunstancias de la descolonización (que deberíamos considerar como un proceso inacabado) han añadido nuevos espacios a los contenidos temáticos “tradicionales” de la descentralización (democratización + eficiencia y proximidad en la gestión de cosa pública) emergiendo el aspecto de *generación de estado nacional*, construyéndose a partir de políticas descentralizadoras verdaderas y propias “naciones” africanas, capaces de aglutinar en armonía y progreso los mosaicos de territorios y gentes agrupados artificialmente tras las fronteras de los estados postcoloniales africanos.



- Tanto las difíciles condiciones socioeconómicas africanas, como las dificultades de todo tipo a la que se enfrentan los incipientes estados africanos condicionan en gran medida las posibilidades y resultados de la descentralización en el África Subsahariana, precarizándose en gran medida los avances observados en dichos procesos.



BIBLIOGRAFIA

Abdoul, M. (1996): Les communes dans le processus démocratique: la quête difficile d'un pouvoir local effectif en Mauritanie. *Africa Development*, 21(4): 75-92.

Agrawal, A. y Ostrom, E. (1999): Collective action, property rights, and decentralisation: comparing forest and protected area management in India and Nepal. Paper presented at the CAPRI workshop on "Devolution, Property Rights and Collective Action," Puerto Azul, the Philippines, June 21–25.

Auby, J-B. (2001): Globalización y Descentralización. *Revista de administración pública*, N° 156, 2001, pags. 7-22.

Béridogo, B. (1999): Processus de décentralisation au Mali et couches sociales marginalisées. *APAD Bulletin*, 14.

Crook, R.C. y Manor, J. (1998): Democracy and decentralization in South-East Asia and West Africa: participation, accountability and performance. Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.

FAO. (1997): Relations de processus de décentralisation et pouvoirs traditionnels: typologie des politiques rencontrées, por N. Bako-Arifari. *Decentralization and Rural Development* N° 15. Roma. También disponible en Internet: <http://www.fao.org/sd/ROdirect/ROan0014.htm>

Fox, J. y Aranda, J. (1996): Decentralization and rural development in Mexico: Community Participation in Oaxaca's Municipal Funds Program. San Diego, Estados Unidos, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California.

Koné, F.Y. (1999): Les micro-communes (Mali): expressions de logiques locales. *APAD Bulletin*, 14.

Onibon, A. Dabiré y Ferroukhi, L. (1999): Descentralización y transferencia de la ordenación de los recursos naturales en el África Occidental francófona. *Revista Internacional de Silvicultura e Industrias Forestales (FAO)* N°. 199 Vol 50. 1999/4. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/x3030s/x3030s00.htm#Contents>

Sy, O. (2008): Tomado de la revista *Courier* /www.acp-eucourier.info/If-the-state-does-not-ch.496.0.html?L=zievutlekcs&L=1

Ribot, J.C. (1999): Representación democrática y poder en la ordenación participativa y descentralizada del medio ambiente. *Revista Internacional de Silvicultura e Industrias Forestales (FAO)* N°. 199 Vol 50. 1999/4. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/x3030s/x3030s00.htm#Contents>

Ribot, J. (1995): Local forest control in Burkina Faso, Mali, Niger, Senegal and the Gambia: a review and critique of new participatory policies. Washington, D.C., Estados Unidos, Banco Mundial.

Ribot, J. (1996): Participation without representation: chiefs, councils and rural representation. *Cultural Survival Quarterly*, otoño (número especial).