Anuario Social y Político de América Latina y El Caribe

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES



FLACSO

2002

5

UNESCO

Nueva Sociedad

La descentralización en América Latina
Una perspectiva comparada

Fernando Carrión M.

Arquitecto y urbanista. Director de la sede Flacso-Ecuador. Editorialista del diario *HOY-Ecuador*. Asesor del prefecto de Pichincha

Antecedentes

El proceso centralizador de la sociedad, la economía, la cultura, la política y el territorio –en un contexto de globalización y revolución científico-tecnológica– ha conducido al desarrollo de su antítesis: la descentralización. Esta evolución, que se inició en Europa con anticipación a lo ocurrido en América Latina, requiere ser conocida y analizada, realizando un balance de las principales experiencias, así como de la historia de los procesos particulares, puesto que se ha constatado que, aunque existen ciertas constantes, no hay un modelo general de descentralización: cada país en cada momento debe encontrar las soluciones más adecuadas para contrarrestar los efectos nocivos tanto del centralismo y como de su antónimo.

Este artículo pretende hacer un recorrido sintético por América Latina para observar los procesos particulares de descentralización, así como las determinaciones generales que definen su contenido, buscando conocer experiencias y extraer lecciones de carácter general. Iniciamos con algunas consideraciones metodológicas; seguimos con las características de la descentralización europea y latinoamericana, y con la situación de lo local; y concluimos señalando los límites y limitaciones de este proceso.

Descentralización: posiciones y novedad del tema

La descentralización busca principalmente la distribución equilibrada y democrática de la centralidad –es decir, del poder– en el interior del Estado. Esta coyuntura puede desarrollarse tanto a través de la llamada *descentralización horizontal*, como mediante la *descentralización vertical*, procesos ambos que deben actuar armónicamente para no producir asimetrías,

desequilibrios o fraccionamientos[1]. La primera se refiere a la distribución del poder en un mismo nivel de la estructura del Estado; esto es, la búsqueda de equilibrios entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La segunda alude a los cambios en la correlación de poder entre los distintos niveles.

Si bien la descentralización se desarrolla preferentemente dentro del Estado, es claro que implica una readecuación de las relaciones entre éste y la sociedad. Es decir, la transferencia de competencias de una entidad constituida a partir de una condición nacional a otra de orden provincial o local, produce, concomitantemente, la descentralización de un segmento de la sociedad, generando así un cambio de interlocución social que posiciona localmente a los actores, anteriormente nacionales. Esto es así porque la sociedad tiende a reproducir sus instituciones a imagen y semejanza del carácter del Estado: el sistema político de un Estado centralista es –también– centralista.

La descentralización es consustancial al proceso de democratización del Estado, en tanto redefine la centralidad, es decir el poder, dentro de la estructura estatal y, además, replantea las formas de representación y participación de la población. Por tratarse de una distribución del poder entre los aparatos estatales, y de la definición del peso de los actores que allí se expresan, las características de cualquier proyecto descentralizador tendrán que ver con la correlación de fuerzas en cada coyuntura específica. Esto significa que se define en un ámbito conflictivo de intereses, donde se producen las confrontaciones entre descentralización y centralización, así como entre los distintos proyectos descentralizadores existentes. Esto supone la existencia de varias posiciones respecto del tema y de actores que las encarnen.

Posiciones sobre la descentralización

La necesidad de reforma del Estado se ha convertido un lugar común, no así las vías para lograrla. Existe un arduo debate de ciertos temas fundamentales, uno de los cuales gira alrededor del movimiento centralización/descentralización. Esto permite entender que, según sus ámbitos institucionales y su profundización, la descentralización es un campo de intereses conflictivos en el que están inscritos actores sociales específicos. Cada uno de éstos tiene sus prácticas concretas que la moldean, aceleran o frenan, dando lugar a un proceso altamente heterogéneo que –incluso– puede acarrear resultados perversos. Esta diversidad se manifiesta en distintas formas de concebir los contenidos de la descentralización.

La des*centra*lización tiene que ver con la transferencia de competencias y recursos de un nivel central de gobierno (por ejemplo, un ministerio) hacia otro de distinto origen y que guarda autonomía (por ejemplo, un municipio). La descon*centra*ción hace referencia a la delegación de competencias de una administración central (por ejemplo, un ministerio) a ciertos órganos dependientes (por ejemplo, una dirección provincial del mismo). Finalmente, el des*centra*miento o privatización refiere a un proceso de debilitamiento del lugar central que ocupa la política y lo público, por las vías de la informalización o la privatización, como un medio para aumentar la eficiencia, pero resignando la responsabilidad estatal, pública y política (Carrión 1996).

Los tres conceptos remiten a la categoría «centro» y se definen por una relación que involucra dos términos: centro y periferia. Se trata, por tanto, de un tema general –sea supranacional o nacional– que engloba la relación en su conjunto y no una sola parte de ella (como puede ser lo local)[2]. El peso de cada uno de los tres conceptos determina una concepción distinta de la descentralización, y en la definición de sus tipos debe también prestarse atención a si se le asigna mayor significación a un órgano estatal (municipalista), a un territorio específico (regionalista) o a un sector (salubrista)[3].

Por otro lado, si consideramos la cualidad de centralidad presente en los tres conceptos, veremos que los dos casos iniciales implican una redistribución de esa característica dentro del propio Estado y, el tercero, por el contrario, implica una pérdida de la centralidad en lo público, la política y lo estatal.

Algunas de las motivaciones presentes en estos procesos (eficiencia, eficacia, etc.) tienen intenciones y contenidos distintos según el caso. Por ejemplo, la descentralización facilita la participación y representación; la desconcentración abona a la gobernabilidad; la privatización auspicia la segmentación social. Por ello, ni pueden ni deben ser vistos como una misma cosa, aunque formen parte de un mismo proceso. Lo que sí puede ocurrir, y de hecho sucede, es que los tres procesos ocurran simultáneamente, puesto que no son excluyentes ni tampoco uno es condición de otro, además de que pueden desplegarse a escalas y en ámbitos distintos dentro del Estado. Por ejemplo, pueden impulsarse por separado o de manera simultánea la descentralización, desconcentración y/o descentramiento en el ámbito nacional (p. ej., Colombia o Bolivia), provincial o departamental (p. ej., Córdoba en Argentina) o en un municipio en particular (p. ej., Quito en Ecuador o Montevideo en Uruguay).

1. La historia reciente nos muestra que América Latina se mueve a contracorriente, porque asistimos a un fortalecimiento, por un lado del presidencialismo –que también se expresa localmente– y por otro, de lo local.
2. Si partimos de la consideración metodológica de que la suma de las partes no define el todo o, en el caso que tratamos, la suma aritmética de municipios o provincias no define un país, la hipótesis es evidente.
3. El peso asignado a una de estas variables puede devenir en una *descentralización asimétrica* con consecuencias perversas: mayor centralización.

Pero también hay que tener en cuenta que hay dos posiciones sobre el tema, que pueden sistematizarse así:

1. Una orientación surge de una crítica a lo estatal, desde una perspectiva de participación de la «sociedad civil», a través de los llamados procesos de privatización, de la ampliación del mercado y de la maximización de la soberanía del consumidor. Es un mecanismo de difusión y generalización del mercado que disgrega la demanda y atomiza los conflictos. El caso más claro es el de Chile en la segunda época de la dictadura de Augusto Pinochet.

2. La otra busca tanto democratizar el Estado como racionalizar la administración pública, poniendo más énfasis en lo territorial que en lo sectorial. Impulsa la gobernabilidad en todo contexto, y el desarrollo económico, a través de una mejor integración nacional (no homogenización) y de una mayor participación de la población. El caso más significativo es el colombiano, que arranca con la Constitución aprobada en 1991.

Las analogías

Conviene contrastar este *corpus* metodológico con los procesos reales, para lo cual las analogías ayudan mucho, pues leer otras realidades desde la propia permite extraer consideraciones generales y experiencias concretas. En este caso, se pueden señalar dos perspectivas analíticas: compararse en el tiempo para reconstruir el proceso histórico, y compararse con otras realidades para conocer las particularidades de cada caso.

Una primera consideración que salta a la vista es que el tema se ha generalizado y legitimado a lo largo del planeta. En la actualidad, la descentralización ocupa uno de los principales lugares dentro de la agenda de discusión de América Latina, así como de África, Asia y Europa. Pero también está presente en los organismos multi y bilaterales, así como en los gobiernos, los partidos políticos y los movimientos sociales. Es decir, está en la derecha y en la izquierda, en el país pequeño y en el grande de cualquiera de los continentes. La generalización y legitimación de esta temática se asemeja, por ejemplo, al interés generado por la democracia, los derechos humanos o el desarrollo, a los que muy poca gente se opone. Lo cual no esconde la existencia de contenidos diversos en disputa: se trata de un concepto polisémico.

Esa consideración inicial, de generalización y legitimación, lleva a dos supuestos de análisis: el primero, que analizar la descentralización sin tomar en cuenta las tendencias provenientes de la globalización conduciría a interpretaciones erradas y limitadas. El segundo: que, según Forero et al., estaríamos viviendo una *ola global*, y según Sergio Boisier una *megatendencia*, en tanto «se deriva del hecho de tratarse de un fenómeno empujado por cuatro poderosas fuerzas: a. la revolución científica y tecnológica; b. la reforma estructural del Estado; c. la creciente demanda autonómica de la sociedad; y d. la tendencia a la privatización de las actividades públicas».

La existencia de la megatendencia de la descentralización (generalización y legitimación) lleva a pensar que existen determinaciones generales para todos los casos. Si esto es así, habría que plantearse al menos tres preguntas claves:

¿La descentralización es un proceso ineluctable? Si la respuesta es afirmativa, deberíamos pensar que todos los países, tarde o temprano, deben entrar en esta lógica. Mientras Europa empieza antes que América Latina, Ecuador ingresa tardíamente al proceso (Carrión 1998) y Colombia entra tempranamente. Pero, ¿cuáles son los factores que estimulan el ingreso de un país a la descentralización y cuáles los que definen las velocidades que tenga el proceso?

¿El proceso de descentralización es autónomo? Se podría decir que hay una autonomía relativa, en el sentido de que los países tendrían una cierta flexibilidad para ingresar a la descentralización, proveniente de los límites que surgen entre algunas tendencias que son generales (límites estructurales) y otras provenientes de sus propias realidades. Es decir, los países tienen pocas posibilidades de diseñar las características de sus procesos particulares.

¿Es posible pensar en la existencia de un modelo de descentralización? La existencia de factores generales y la imposición de modelos por parte de los organismos internacionales así lo indican. Sin embargo, la revisión de los casos muestra una realidad totalmente distinta: el proceso es diferente en Alemania, España, Bélgica o Inglaterra, así como en relación con Bolivia, Colombia o Brasil. Es decir, la descentralización no representa una experiencia homogénea y tampoco es deseable y posible la existencia de un modelo único.

La descentralización en Europa

Porque hay factores generales que explicitan la descentralización es importante conocer los procesos que se desarrollan en otras latitudes. En esa perspectiva, la comparación con Europa es fundamental. Se debe empezar señalando que la descentralización europea es heterogénea en cuanto al origen y a las características que asume en cada país.

El origen y el proceso de reversión en Europa

En Europa, la reversión del Estado centralista a uno descentralizado empieza a fines de la década de los 40, luego de la Segunda Guerra Mundial. El que Estados Unidos, vencedor en el conflicto, contara con un modelo de Estado altamente descentralizado influyó sobre la revisión del Estado europeo, que en aquella época era unitario y centralizado[4]. Desde ese momento y de manera escalonada, la descentralización se fue extendiendo por todo el continente. Sin embargo, el proceso se ha realizado con flujos y reflujos, con un

grado de heterogeneidad por países y con una velocidad característica propia a cada uno de ellos.

Inicialmente fueron los dos países más devastados por la guerra, Italia y Alemania, los que impulsaron esta corriente, siguiendo modalidades distintas. En Alemania, Estado federal, la descentralización se realizó sobre la base de una estructura preexistente, con una disposición a profundizar las autonomías de los *Länder* (estados). Italia, por su parte, fortaleció la tendencia regional de organización de su Estado. Esto significa que en los dos tipos de organización estatal (federal y unitaria) y en las dos formas de organización territorial (regional y estatal), la descentralización se produjo con un factor común: fortalecimiento del orden intermedio de gobierno.

Un segundo momento de relanzamiento de la temática se produce en los años 70/80, cuando nuevos países entran en el proceso. En Francia, gracias a la victoria socialista, la tendencia recibe un gran impulso a través de consejos regionales, de los departamentos (administración periférica) y de la ampliación de las competencias de los gobiernos locales. En Inglaterra, luego de un gran esfuerzo en las administraciones locales durante el periodo Thatcher, comienza la devolución de los poderes a Gales y Escocia y, posteriormente, a Ulster, lo que en 1999 conduce a la elección de los primeros parlamentos en la historia escocesa y galesa. España se suma a raíz de la caída de la dictadura de Franco para procesar el enfrentamiento de las «dos Españas»: la centralista, católica, monárquica y capitalista, con la federal, laica, republicana y socialista (Ortega). En este caso, las circunscripciones territoriales provienen de la existencia de comunidades con identidad histórica, cultural y lingüística, que se reclaman como naciones.

Posteriormente, el proceso toma mucha fuerza en los países del este europeo tras la caída del muro de Berlín. Mientras las Alemanias se reunifican bajo la forma federal, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas pasa por una Comunidad de Estado Independientes –que prácticamente no operó– hacia una Federación Rusa que contiene varios Estados y un grupo adicional de otras 13 repúblicas independientes (Estonia, Latvia, Lituania, Bielorusia, Moldavia, entre otras). Algo similar ocurre con Yugoslavia, donde se forma la Federación Yugoslava (Serbia, Kosovo y Montenegro) y quedan por fuera Macedonia, Croacia y Bosnia. Checoslovaquia, por su parte, se divide en dos países independientes.

4. «Es un hecho conocido la tendencia hacia la descentralización que se ha experimentado en Europa con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, posiblemente bajo un inicio de la influencia de la cultura política de EEUU. Siendo en aquel momento el país triunfador, contaba con un modelo interno de descentralización política, con lo cual rompe uno de los tabúes europeos ligados a la cultura de la construcción de Estados, según el cual, cuanto más unitario y centralizado, más poderoso sería el Estado»; v. Ortega, p. 29.

En breve, se pueden señalar tres tendencias en el proceso: a. está consolidado en Alemania (*Länder*) y Suiza (cantones), pero más como excepción que como norma; b. se desarrolla con gran virulencia en los países del este europeo como Yugoslavia, la Federación Rusa y Checoslovaquia, y no ha estado exento de luchas encarnizadas; c. se acelera en Inglaterra con las autonomizaciones de Ulster, Escocia y Gales; en España con las comunidades autónomas, que pueden llevar más a una federación que a un federalismo, y en Bélgica cuando se produce la federalización de comunidades y provincias.

Por otro lado, también se pueden también observar algunas constantes. a. Dentro de la generalidad del proceso europeo se pueden encontrar ritmos y formas propios a cada país. La descentralización se caracteriza por ser altamente dinámica y heterogénea, aunque inscrita en factores de orden general. b. Se trata de un proceso de larga duración que tiene más de 50 años y aún no concluye. c. Es además un proceso abierto, que no se sabe como concluirá. Es, de alguna manera, una propuesta con poca posibilidad de anticipación de resultados, puesto que se conoce cuándo se origina y las características de la evolución seguida, pero muy poco respecto de cómo va a terminar.

El orden intermedio

El proceso de descentralización europeo le asigna mucho peso al orden intermedio de gobierno, que se caracteriza por tener una gran diversidad de situaciones dentro del proceso de revalorización de la función que cumple y del ámbito que representa. Va desde las concepciones tradicionales alrededor de la provincia, el departamento o el condado hacia las nuevas que tienen un contenido de carácter regional: federal según los 11 *Länder* en Alemania; de las comunidades autónomas con 20 regiones en Italia y 17 en España; de áreas de planificación sin personalidad jurídica como las 8 regiones inglesas o las 21 francesas (Borja, p. 76).

En parte, este énfasis proviene de la necesidad de poner fin al minifundismo municipal que tantos problemas de atomización trajo. Se percibe que un ente territorial superior al local fragmentado, surgido de la agregación de ellos, podría solventar algunos de los problemas existentes. De allí que en toda Europa se reducen el número de municipios: en Inglaterra de 2.000 se pasa a 500; Francia promueve la mancomunidad de sus 38.000 municipios; en Alemania de 24.000 bajan a 3.500; en Austria de 4.000 a 2.300; en Suecia de 2.500 a 270. Lo mismo ocurre en Bélgica, Holanda, Suiza, Dinamarca, entre otros. Paralelamente, se produce también un movimiento inverso de división de los municipios grandes, como ocurre en Bolonia, Berlín, Londres, París y Rotterdam, entre otros, que en la práctica operan de manera descentralizada y tienen una organización tipo ciudad-Estado.

Las identidades más importantes y significativas se construyen en órdenes territoriales medios. En España, por razones históricas y culturales, las regiones tienen unidad, incluso, de idioma. En Italia, serán las formas de desarrollo las que crearán ámbitos sociales regionales; en Alemania, la determinación de la organización política reconoce una división histórica de hecho. El caso de Bélgica es relativamente parecido al español.

No se puede desconocer la importancia que tiene el orden intermedio en la posibilidad de estructurar al Estado «nacional o multinacional». Es en ese contexto que se puede definir con mayor claridad la llamada unidad nacional, porque surge de la suma de partes. A partir de allí se puede diseñar la «unidad en la diversidad». Pero este proceso de descentralización sustentado en el orden intermedio ha traído también algunos problemas: la creación de nuevos organismos, sin que desaparezcan otros, ha incrementado los ámbitos, los órganos y las superposiciones de competencias, así como los costos de la administración pública. La gran enseñanza que queda es que la necesidad de reorganizar el conjunto del Estado no debe enfrentarse desde una perspectiva unilateral, puesto que ésta genera más conflictos que soluciones.

El orden supranacional

Hay que resaltar que en la década de los 90 se consolida en Europa un movimiento supranacional, que lleva a la conformación de la Unión Europea, basado en un «esquema descentralizado de subordinación autonómica»[5]. En este caso el orden intermedio se define por los Estados nacionales, a través de una coparticipación concurrente de las potestades normativas[6].

Este hecho añade un nuevo nivel en la organización territorial y redefine la función de intermediación en el Estado nacional, con lo cual se introduce el contenido supranacional. Por vía de la globalización, la descentralización deja de ser un tema subnacional y pasa a supranacional, redefiniendo las relaciones local/nacional, nacional/global y local/global.

La globalización pone a ciertos países en condiciones de localidad o de locales. Allí se aquilata el rol del Estado nacional en una doble dimensión: como poder local y como orden intermedio de gobierno, que permite que lo subnacional no quede al margen del proceso general y que lo nacional pueda ser un mecanismo de integración general a la globalización.

Por eso la necesidad de reivindicar el fortalecimiento del Estado nacional como la única instancia que permite amortiguar los efectos diferenciadores que tiene el proceso de globalización, al operar como filtro para que sus impactos no sean más regresivos y excluyentes de lo que ya son. Es decir, la redefinición de la relación local/nacional pasa no por el debilitamiento de uno de los polos (el nacional), sino por el fortalecimiento de ambos (local y nacional), en tanto son dos caras de la misma moneda.

Por otro lado y en un ámbito superior a la conexión anterior, también se percibe un cambio en la relación global/local. Mientras la globalización requiere de lugares estratégicos explícitos para poder expandirse –es decir, localizarse–, lo local, para sobrevivir, debe tener la posibilidad de internacionalizarse por medio de la generación de las condiciones de competitividad que le posicionen en el concierto mundial de manera favorable[7]. En otras palabras, se requiere de la formulación de un sistema global/local constituido en red, en donde la relación antedicha deja de ser antagónica, pasando a ser –más bien– complementaria.

De este breve recorrido se pueden extraer algunas conclusiones:

– Los peligros de no detener a tiempo la bomba de la confrontación regional pueden llevar a la disyuntiva de la integración (Suiza) o de la ruptura (Yugoslavia).
– La concepción dinámica que tienen los Estados europeos permite entenderlos como procesos inacabados.
– El peso que se le asigna al orden intermedio en los procesos de descentralización.
– No hay modelo, cada país tiene que encontrar su propia vía.
– La descentralización dejó de ser un tema local e incluso subnacional, para convertirse en una problemática supranacional.

La descentralización en América Latina

Las etapas del proceso general

El resurgimiento de la cuestión local en América Latina tiene lugar a fines de la década de los 70 y principios de los 80, en el contexto de la redemocratización que se vive en la región[8]. La reforma del Estado puso al orden del día el debate sobre la descentralización, en donde se inscribe el tema de lo local. De aquella época para acá, se pueden percibir tres etapas en el proceso de descentralización.

5. «La estructura de la UE se basa en un modelo descentralizado, donde se resalta la importancia del segundo estrato, que en este caso son los Estados europeos, en la gestión de todos los asuntos de ejecución de las decisiones comunitarias y en una casi total coparticipación concurrente de las potestades normativas»; v. Ortega.
6. El peso que va adquiriendo el Parlamento Europeo es notable, al extremo de que «un estudio reciente del Parlamento francés reveló que alrededor de 50% de la legislación nacional se produce en el ámbito comunitario»; v. Frank.
7. Según Castells/Borja (p. 32), hoy en día la competitividad pasa más por el incremento de la productividad que por la reducción de costos y ésta depende de la conectividad, la innovación tecnológica y la flexibilidad institucional.
8. Es interesante notar que en Europa este proceso se desarrolla desde fines de la década de los 60 y principios de los 70 (v. Borja), lo cual significa que la oleada que vivimos nos llega con una década de retraso.

Primera etapa. Se caracteriza como la vía municipal de fortalecimiento de lo local, a partir de la transferencia de recursos y competencias, así como de la ampliación de su base social de sustentación a través de la participación y la representación. Este proceso desencadena una marcada *bipolarización* entre lo local y lo central[9], que produce –al menos– los siguientes efectos nocivos:

– El debilitamiento del contenido, riqueza y visión de lo nacional.

– La pérdida de importancia del orden intermedio llámese provincia, departamento o región. La temática regional, tan importante en la década anterior, ha cedido ante el peso de lo municipal.

– La desorganización del conjunto de la estructura estatal, con una superposición y multiplicación de entidades estatales y la ausencia de propuestas respecto de la organización y ámbitos del Estado.

– La hegemonía del poder municipal en la escena local tiende a homogenizar la cotidianidad y, lo que es más grave por los efectos heterogéneos que produce la globalización en el territorio, a difundir la autonomía de la pobreza.

En otras palabras, la vía municipalista de fortalecimiento local –surgida externamente a lo local– generó la hegemonía de un tipo de poder local sobre los otros y de éste sobre los intermedios, que tiende aceleradamente a homogeneizar la escena local y a cuestionar la visión nacional. En América Latina, los procesos más radicales de municipalización fueron el boliviano y el colombiano; en el primer caso a través de la creación de múltiples municipios y, en el otro, mediante una propuesta institucional general.

Segunda etapa. Su rasgo característico es el regreso de la mirada al orden intermedio de gobierno, con el fin de remediar el vacío que produjo el excesivo peso sobre lo municipal. Algunos países se encuentren en un momento de redefinición de estas estructuras provinciales o departamentales, con miras establecer los vínculos de lo local y lo nacional. Así tenemos que los países federales Argentina, Brasil, México[10] y Venezuela se encuentran en un momento de fortalecimiento del federalismo, sobre la base de sus estados. Los países unitarios retoman el tema del gobierno intermedio: Bolivia sobre la base de un prefecto delegado por el presidente y un concejo departamental elegido indirectamente por concejales municipales; Chile diferenciando el gobierno regional delegado y el gobierno provincial; y Colombia, con la elección del gobernador departamental.

Si esto está ocurriendo como tendencia general en América Latina, ¿por qué no pensar que hoy es necesario el orden intermedio y que es necesario corregir el prevaleciente énfasis municipalista, a través de la formulación de propuestas generales sobre la organización y niveles del Estado que superen aquellas que se encasillan en lo municipal o en lo provincial? El proceso descentralizador que considera el orden intermedio de gobierno tiene la cualidad de definir las relaciones entre los distintos de órganos subnacionales, construyendo nuevas formas de articulación intraestatal y, por tanto, potenciando la unidad del Estado nacional[11].

En un proceso de reforma del Estado es conveniente pensar globalmente en su estructura y no solo en uno u otro de los órganos subnacionales. Creer que la diferencia entre la descentralización provincial y municipal es solo de grado o de profundidad en el proceso, es equivocado. Se cree más radical la visión de origen municipal e incluso se la justifica por cuanto, al ser más próxima a la sociedad civil, se la considera más democrática, menos corrupta y más eficiente. Pero, sin duda, esta propuesta tiene muchos problemas.

Tercera etapa. Es la del reflujo del proceso, en curso actualmente. Venezuela cambia de ritmo por el énfasis puesto en la reforma política; Colombia por el conflicto militar que vive; Ecuador por la aguda crisis económica; Bolivia por el cambio de gobierno y la burocratización del proceso. Perú es un caso interesante, porque siendo uno de los países pioneros, pronto entró en un franco proceso de estancamiento en el periodo del presidente Alberto Fujimori, pero ahora existen signos alentadores de arranque del proceso. Chile sigue su evolución lenta, aunque con un estancamiento relativo por los impactos de la crisis asiática que hoy parece haber superado.

Los regímenes políticos

En América Latina, las formas de organización estatal –unitaria o federal– no parecen ser una variable que influya en la descentralización. Si se hace una evaluación rápida de cuál de los dos sistemas ha sido más eficiente y democrático en el tratamiento del tema de la descentralización, se puede concluir que se trata de un falso problema.

9. La bipolarización municipio/Gobierno nacional ha conducido en el Ecuador de hoy a fortalecer el centralismo, que es precisamente lo que debe atacar la descentralización. Más aún, ha terminado por debilitar la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), por cuanto los municipios de las ciudades grandes (Quito, Guayaquil y Cuenca) están prescindiendo de su organización natural y estableciendo relaciones directas con el Gobierno. De esta manera, la AME se convierte, por la lógica perversa de su reivindicación, en un sindicato de municipios pequeños.
10. México lo hace porque la lucha opositora revaloriza los estados y por la crisis que atraviesa el conjunto del sistema político, basado en este caso en la fusión del partido, el Gobierno y el Estado.
11. La descentralización que tiene en cuenta el orden intermedio «afecta la estructura del Estado y la naturaleza de las relaciones entre los diversos ámbitos de gobierno. Implica, en consecuencia, nuevas formas de articulación, a diferencia de la descentralización municipal, en la que los problemas tienen, como ya se ha visto, forma esencialmente operativa»; v. Fernández.

México, país federal, es quizás uno de los más centralistas de la región[12] y Argentina y Venezuela, también federales, tienen un significativo grado de centralización. Por contraparte, Colombia, Bolivia y Chile –países unitarios– son ejemplos aleccionadores de descentralización. Brasil país federal, mantiene y profundiza el proceso de fortalecimiento municipal. Ecuador, unitario, continúa centralizándose y Perú, también unitario, involuciona luego de varios años de experiencias interesantes de descentralización.

En cambio el corte democracia/dictadura sí es importante. Que las dictaduras sean centralistas no significa que las democracias no lo sean, o que no hay las excepciones de rigor. Lo que sí se puede aseverar es que los procesos de redemocratización que vive la región desde fines de los años 70 han arrastrado tras de sí la cuestión de la descentralización[13]. En definitiva, de una u otra manera en todos los países se viene discutiendo con fuerza el tema a partir del proceso de retorno al régimen constitucional, lo cual evidencia su generalización en la región y la necesidad de no desvincularlo de la democratización.

Una revisión de los casos

Los Estados de América Latina que se plantean la descentralización han producido reformas legales que llegaron al texto constitucional: las nuevas constituciones de Brasil (1988), Colombia (1991), Chile (1979, 1991), Ecuador (1979, 1995, 1998) y Perú (1979) contemplan el proceso. Sin embargo, eso no ha sido suficiente, por lo que han requerido adicionalmente de leyes secundarias para impulsar algunas propuestas concretas. Este cuerpo legal ha tratado, entre otros, los siguientes temas:

Uniformismo. A partir del hecho de que la realidad local es heterogénea y que es factible regularla mediante un mismo instrumento jurídico, se busca vencer la legislación uniformista reconociendo la diversidad –mas no la exclusividad– dentro de la unidad existente y dejando una amplia flexibilidad de organización. El uniformismo es casi tan perjudicial como el centralismo, por lo que la mayoría de las propuestas consagran el principio de la diversidad de regímenes descentralizados[14].

Según el caso, se pone más énfasis en ciertos órganos estatales o en otros. En Brasil, por ejemplo, se delega a los estados la capacidad de crear municipios y regiones metropolitanas. En Venezuela se definen nacionalmente las características municipales según criterios de población, desarrollo económico y localización geográfica. En Ecuador se instauró en 1992 el régimen especial con la aprobación de la Ley de Distrito Metropolitano para aquellos municipios que superen el millón de habitantes y, a partir de la reforma constitucional de 1998, para las zonas que tienen condiciones étnicas, naturales y demográficas que lo ameriten.

Parece factible, dentro de una ley general y nacional, delegar al orden intermedio la creación de municipios, y que cada uno de éstos se organice de acuerdo con sus conveniencias. También se debe pensar en poderes locales y regionales generales, por tipos y especiales, porque es preferible definir un abanico de órganos subnacionales –no solo el municipal– con el fin de aprovechar y potenciar la heterogeneidad. Con ello se lograría mayor flexibilidad para captar y potenciar la diversidad.

Intermediación. En todos los países se configura un orden intermedio de gobierno. Sin embargo, no se trata solamente de desarrollar la función de intermediación, sino que también debe cumplir –entre otros– con el propósito de fortalecer las sociedades regionales, convertirse en ámbito autónomo de participación/representación, y asumir la condición de filtro que impida la fragmentación municipal, como base del clientelismo intraestatal.

Es fundamental que cualquier propuesta de descentralización contenga la constitución de un esquema de intermediación entre los ámbitos nacional y local. Este es uno de los principales escollos, por cuanto coexisten distintos modelos de órganos de gobierno superpuestos, desarticulados y contradictorios, que se niegan entre sí. En otras palabras, no se trata del número de órdenes sino de la lógica de funcionamiento y articulación que tenga cada una de ellos.

El gobierno intermedio permite romper con la marcada bipolarización local/nacional que se produjo inicialmente, asociada ésta a la presencia de múltiples órganos o a su ausencia[15]. La tendencia actual es hacia la simplificación y constitución de este orden intermedio, sobre la base de la prioridad que se asigna a la entidad de origen político autónomo sobre la puramente administrativa independiente: las corporaciones de desarrollo regional resignan su existencia en beneficio de las corporaciones en Colombia, de las prefecturas en Bolivia y de los estados en Venezuela. En todo caso, se percibe que es inconveniente tener más de tres niveles interrelacionados, aunque sea posible, como en el caso Colombiano, tener zonas especiales para la población indígena o por razones culturales y turísticas particulares.

12. Basta señalar, como ejemplo, lo que sucede en la zona sur del país, en Chiapas, o el esquema altamente presidencialista que lo caracteriza, incluso, a la hora de la sucesión presidencial o de su relación con los estados o el Parlamento.
13. Lo mismo ocurre en los tres países mediterráneos europeos: Grecia, Portugal, y España. «En los tres casos las nuevas constituciones (1975, 1976 y 1978 respectivamente) incluyen entre sus objetivos básicos la descentralización del Estado»; v. Borja.
14. Tanto dentro de un orden de gobierno como entre ellos. Esto significa que no conviene descentralizar únicamente hacia un ámbito, el municipal por ejemplo, como si este órgano fuera homogéneo.
15. Colombia tiene regiones, departamentos y provincias. Chile y Ecuador regiones y provincias.

En Chile, luego de «devaluar» las gobernaciones provinciales, se trabaja con las intendencias, mientras en Bolivia se lo hace con prefectos delegados para la desconcentración administrativa; en Colombia con gobernaciones soberanas y en los países federales con los estados. En Chile los gobiernos regionales actúan como núcleo de interrelación entre la descentralización y desconcentración. En Bolivia los prefectos departamentales vinculan la delegación con la representación.

Es imprescindible constituir el orden intermedio a través de la búsqueda de un justo empate entre los órganos de representación (consejos provinciales o departamentales) y de delegación (corporaciones de desarrollo); entre los descentralizados funcionalmente (bancos de la vivienda) y territorialmente (municipios); entre órganos piramidales (sectoriales) y paralelos (comunas). Entre ellos existe yuxtaposición de competencias, se originan de manera diversa (por delegación, por elección directa e indirecta) y tiene distintas funciones.

Competencias. De manera directa como en Chile o progresiva como en Venezuela, las competencias en el plano local aumentan, sea por el incremento de las demandas en ese ámbito, por la solicitud de los gobiernos locales o por los traspasos de los órganos centrales. Sin embargo, este crecimiento no tiene sentido si el órgano correspondiente no tiene capacidad de asumirlas, sobre todo allá donde, como ocurre en Brasil y Ecuador, los municipios pueden hacer lo que crean conveniente, sin estar obligados a realizar nada[16]. El debate del momento es sobre la necesaria correspondencia que debe guardar la modalidad y profundidad en la transferencia de competencias con el incremento correspondiente de la capacidad de gestión (recursos, organización, etc.), caso contrario, se entraría en una lógica «perversa».

La existencia de competencias concurrentes o compartidas es necesaria en la medida en que permita la transterritorialidad de las decisiones, que la población tenga interlocutores y que abra la participación a distintos niveles, impidiendo la pérdida del referente nacional. Se requiere que las competencias exclusivas y concurrentes estén claramente definidas y que las autonomías no se confundan con autarquías.

Se deben fortalecer las competencias en los ámbitos local y provincial, de manera directa en aquellos gobiernos que tengan capacidad para hacerlo y progresiva en los restantes. El orden intermedio no solo debe ser un escalón dentro de la concepción vigente de los vasos comunicantes entre lo local y nacional, sino también fortalecerse con vistas a constituir un real gobierno intermedio y no de transición. El estímulo financiero puede ser una alternativa interesante para incentivar la mancomunidad y la coordinación de poderes locales.

Democracia Local. Las modalidades de participación y representación política se amplían con la elección popular y directa de las autoridades unipersonales y colectivas en Colombia, Venezuela, Chile, Paraguay y Bolivia. Buenos Aires (1996) y el Distrito Federal de México (1997) son las últimas ciudades en elegir democráticamente sus autoridades[17].

Ecuador y Brasil corrieron distinta suerte: el primero se estancó en el proceso mientras el segundo ha ampliado las formas de participación y representación política. Mediante la legislación sobre referéndum (Venezuela), consulta municipal, cabildo abierto, veeduría ciudadana (Colombia), defensoría del pueblo (Paraguay), se busca incrementar la presencia ciudadana.

También hay nuevos causes institucionales de participación, por ejemplo: por grupos de población (mujeres, negros, discapacitados), por la prestación/producción de servicios, por sectores o ámbitos territoriales (Brasil, Colombia), por los llamados presupuestos participativos (Brasil) o a través de los planes estratégicos (Argentina, Chile). Hay que pensar en novedosos mecanismos institucionales como los señalados y que no sean exclusivamente políticos, sino también cívicos, gremiales, de género, de carácter territorial y culturales, entre otros.

Finanzas. Existe una marcada tendencia al incremento de los recursos en los ámbitos local y medio, sobre la base de mejorar la captación de los recursos locales, redefinir los ingresos propios y redistribuir los recursos de manera transparente –mediante ley–, para resolver las inequidades regionales y municipales. El tema de la autonomía económico-financiera debería profundizarse, pero sin descartar las respectivas relaciones con las políticas macroeconómicas.

Es necesario determinar los mecanismos adecuados para la transferencia y oportunidad de los recursos, eliminar la discrecionalidad (que fortalece el clientelismo y la corrupción) y no estimular la dañina pereza fiscal. Pero, así como se deben distribuir armónicamente los recursos para generar equidad territorial, también hay que asignarlos equitativamente entre los distintos ámbitos del Estado.

Colombia incrementó los ingresos municipales en un punto porcentual por año respecto de los ingresos corrientes de la nación, hasta alcanzar 40% de los ingresos fiscales en 2001: 22% para los municipios y 18% para el ámbito departamental. Estos recursos se destinarán a educación (30%), salud (20%), agua y saneamiento básico (20%), recreación, cultura y deporte (5%), y el resto de libre de inversión. Por su parte, Chile creó el Fondo Común Municipal que redistribuye 50% de los ingresos de bienes raíces y de circulación vehicular. Finalmente, en el Ecuador la reforma constitucional de 1995 estableció que 15%

16. A las competencias tradicionales se incorporan, por ejemplo, las de la policía, recursos naturales, desarrollo rural, crédito, producción, educación, salud y emergencia y prevención en catástrofes.

17. Este hecho representa la culminación del ciclo de ampliación de la representación en América Latina, que se inició con la elección popular de alcaldes en Colombia (1996), y el comienzo de la participación (v. Carrión 1997).

de los ingresos netos del Estado deben ser transferidos a los organismos seccionales autónomos.

El Territorio. Sin duda, la actual división territorial de muchos de nuestros países está obsoleta. La nueva condición urbana del continente, la pérdida de su razón de ser por muchas provincias-departamentos-estados y la atomización territorial, entre otras, muestran una falta de correspondencia entre la sociedad y la división político-territorial del Estado. Sin duda esta situación obliga a pensar bajo el principio de la «democracia territorial», con el fin de romper con los desequilibrios existentes.

Ello exige iniciar un nuevo proceso de territorialización: los municipios metropolitanos deben descentralizarse o recentralizarse (mancomunidades), definirse provincias especiales, regiones culturales (pueblos indígenas) y naturales, y repensarse el tema departamental. Parece no deseable tener más de tres órdenes de división político-territorial, con las respectivas condiciones de excepción: la provincia con territorios especiales y el cantón con distritos.

Algunos ejemplos. Chile definió 13 regiones con gobiernos regionales, personalidad jurídica y recursos propios. Tienen un intendente designado por el presidente y consejos regionales elegidos de manera indirecta por los concejos municipales. Colombia definió cuatro órdenes de gobierno: departamentos, municipios, distritos (Bogotá, Cartagena, Santa Marta) y territorios indígenas, dejando abierta la posibilidad de constituir regiones y provincias. Los seis ámbitos tienen autonomía, elección, gestión, administración y recursos autónomos.

En el Perú, la Constitución de 1979 definió el desarrollo descentralizado del Estado a través de sus principios y de la necesidad de regionalizar el país. En 1990 el territorio se dividió en 11 jurisdicciones regionales, Lima y el Callao. Había una Asamblea Regional que se constituía con 40% de representantes elegidos directamente, 30% de alcaldes provinciales y 30% de grupos de base. Fujimori eliminó todo esto, estancando el proceso.

Municipalización. En América Latina el uso del concepto municipio es muy amplio, pues cobija a los cantones en Ecuador, a las parroquias en Bolivia y a los municipios provinciales en Perú. Esta heterogeneidad o indefinición trae también muchos equívocos a la hora de las comparaciones. De todas maneras, se percibe un incremento del número de municipios que lleva hacia un complicado proceso de fragmentación.

En la actualidad, en América Latina existen alrededor de 16.000 municipios, cuando a principios de la década de los 90 eran 13.000. Esta tendencia se desarrolla con mucho más fuerza en el Ecuador, sobre todo con el proceso de redemocratización que se inicia desde principios de los 80: en los últimos 25 años nacieron casi tantos municipios como en toda la historia nacional, puesto que de 114 en 1974 se pasó a 214 en 2001.

Las preguntas que quedan son evidentes. ¿Lo que estamos viviendo es parte del proceso de pulverización de lo nacional en beneficio de lo local? ¿Cómo asumir estas fracturas y diversidades que atraviesan la región, justo en un momento en que la globalización –antes que disolverlas– puede agudizarlas? Sin una propuesta real de descentralización, este proceso puede potenciar todos los vicios que arrastra y negar todas las virtudes que tiene.

Se debe detener el minifundismo municipal y provincial. La fragmentación territorial no significa necesariamente más democracia[18]. El municipio no debe ser el único órgano de la descentralización, porque, caso contrario, no solo uniformiza sino también homogeniza, polariza y atrofia a la sociedad y el Estado.

La comparación de casos latinoamericanos muestra la carencia de un modelo de descentralización en la región, aunque hay tendencias generales que se comparten. Sin embargo, la profundidad y las características se especifican de manera diversa según el país. Así tenemos procesos que ponen más énfasis en el conjunto del marco institucional (Colombia), en la parte económico-financiera (Chile) o en la participación (Bolivia). Brasil tiene un ritmo lento pero sostenido. Perú involuciona y hoy recupera su caminar. El Salvador piensa en un esquema de recentralización territorial para descentralizar. Y el Ecuador camina lentamente y con muchos tropiezos.

La escena local en América Latina

El gobierno local

En América Latina, con la redemocratización que se inicia a fines de la década de los 70, se vive una nueva forma de proximidad entre la política y la ciudad, que supera la tradicional relación clientelar construida por los partidos, así como la ausencia de políticas urbanas. Por su parte, los procesos de globalización, reforma, modernización y descentralización del Estado están produciendo mutaciones notables en la relación política/ciudad, en la que aparece como actor fundamental el municipio.

La imposición hegemónica del aparato municipal sobre los otros órganos de gobierno es el principal cambio en la profundización de la gestión local[19]. La municipalización de la escena local, afirmada en el fortalecimiento de los gobiernos municipales, en desmedro de otras instituciones públicas y privadas, es un hecho. En las grandes ciudades se amplía su base social

18. El proceso de descentralización europeo se sustentó, entre otras variables y a diferencia de América Latina, en la reducción del número de municipios. Como conclusión, de esta comparación inicial se puede afirmar, por un lado, que el incrementalismo municipal –en sus varias acepciones– es un límite para la descentralización y, por otro, que la rescentralización territorial actuó como condición para la descentralización administrativa y política.

de sustentación, se incrementan sus competencias y surgen inéditas responsabilidades que desbordan su tradicional radio de influencia y jurisdicción territorial.

El municipio, depositario central del proceso, se constituye cada vez con más fuerza en el eje hegemónico del gobierno de la ciudad, en el que participan múltiples órganos. La consolidación de la vía municipal del gobierno local, que lleva a la recentralización (posicionamiento) e internacionalización (cosmopolización) de la ciudad, significa también constituir un gobierno de totalidad, contrario al tradicional municipio de servicios.

Este proceso no es homogéneo; unos municipios tienen mayor dinamismo que otros, sea por su ubicación en la red urbana nacional e internacional o porque han logrado un posicionamiento favorable en la coyuntura. También es un proceso heterogéneo porque, en el interior de la administración municipal, se producen cambios con distinta intensidad y bajo lógicas de gestión diferentes.

El ejecutivo municipal presenta una mutación, del municipio de notables (caciquil, patronal) hacia uno empresarial-moderno o hacia otro democrático-participativo, consolidándose así dos modelos de gestión en el gobierno de la ciudad. El primero define al *alcalde como gerente* y busca la eficiencia a partir de la administración de los servicios, desarrollando la *ciudad del mercado* como salida a la ciudad del caos, sustentada en un modelo privatizador basado en una doble crítica: a. lo público es ineficiente, lo privado es eficiente, y b. lo estatal es centralización, lo privado descentralización. El otro, que designa al *alcalde como jefe de Gobierno*, tiene una visión de totalidad e incorpora la participación en su esquema de gobernabilidad, con el fin de resignificar a *la ciudad de lo público*.

Ahora bien, también existen modificaciones en el ámbito de los concejos municipales, observándose su «debilitamiento» relativo en las siguientes situaciones:

1. Con la profusión de las «empresas municipales», que privilegian lo sectorial, las decisiones fundamentales de política urbana se trasladan de los concejos municipales, originados por voluntad popular, hacia los directorios de las empresas, constituidos corporativamente[20].

2. Con el desarrollo de los «planes estratégicos» (planes de la ciudad y no del municipio), se constituyen cuerpos de decisión supramunicipales –a la manera de asambleas locales– donde la representación se funcionaliza en la perspectiva de encontrar la cooperación entre los sectores público, privado y comunitario.

3. Con la necesidad de democratizar la toma de decisiones para definir prioridades de inversión, se generaliza el «presupuesto participativo», donde las partidas las discuten con las organizaciones de base territorial (organizaciones barriales, comunitarias) y sectorial (salud, educación) de la ciudad.

Este debilitamiento relativo de los concejos municipales se produce en el contexto de crítica a lo político y de ampliación de la representación social a través de cauces diferentes a los partidos. Mientras en el primer caso hay una representación sectorializada, corporativizada y delegada, en el segundo y tercero hay un intento de ampliar la representación y de socializar el manejo de la ciudad más allá del ámbito municipal.

La escena local

La transformación del municipio proviene del Estado y sus reformas, pero también de su vínculo con la población. El profundo cambio por el que atraviesa el sistema político se observa en los tipos de liderazgo, en la participación popular y en los mecanismos de representación social. Hoy, en América Latina todas las autoridades municipales, alcaldes y concejales, son electas democráticamente, sin que haya delegación de un órgano superior. Países como Ecuador y Brasil, que tienen una vieja tradición de autonomía política municipal, eligen ancestralmente sus alcaldes. Colombia inicia este proceso en 1986 y luego siguen, entre otros, Bolivia, Venezuela y Paraguay. El ciclo de la «representación» por la vía electoral se cierra con la primera elección popular de los alcaldes de Buenos Aires (1996) y de la Ciudad de México (1997).

Este hito histórico de los gobiernos locales de la región significó, a su vez, profundizar la vía ciudadana de la «participación», abriendo una nueva posibilidad para la salida a la crisis de gobernabilidad de la gran ciudad latinoamericana. Hoy la ciudadanía puede optar tanto entre candidaturas a la alcaldía, como entre programas respecto al modelo de desarrollo urbano. Antes, la delegación de la autoridad y de su programa de gobierno desde un poder vertical impedía interpretar la diversidad de la población y, además, interesar a la ciudadanía en participar en la solución de sus necesidades.

Uno de los aspectos sobre los que mayor incidencia tiene la elección popular del alcalde es la resignificación de lo público por la vía democrática. Primero, porque expresa la ruptura de un tipo de

19. Pero los municipios son distintos unos de otros, en el gobierno de la ciudad intervienen varios poderes bajo la forma multicefálica del poder local. La gestión de las ciudades se hace en el marco de una multiplicidad de poderes de distinto signo (público, privado, comunitario) y origen (local, regional, nacional), donde el municipio es un órgano más. En ellas la gestión se realiza a partir de una constelación de poderes que hace que su gobierno tenga lugar desde una conjunto de órganos sociales dispuestos a la manera de un *complejo institucional*.

20. La oferta de la empresa se rige por criterios de eficiencia mercantil y produce cambios significativos dentro del municipio y en su relación con los habitantes. Sectorializa el mercado en tanto cada servicio crea su propia clientela; especializa la acción municipal en los servicios (con lo cual las tasas tienden a imponer su lógica tributaria sobre los impuestos); y corporativiza la gestión pública. Así, limita las formas de representación social, segmenta a la sociedad y distancia al municipio de la población.

municipio delegado desde un poder central y distante hacia otro construido –inversamente– desde la comunidad y, por tanto, más próximo a la sociedad local. En este sentido, se convierte en el primer eslabón del nuevo poder público estatal. Segundo, por que hay una nueva forma de construcción de la voluntad colectiva de la ciudadanía, que surge de la discusión, debate y adscripción a los programas de gobierno propuestos, a las candidaturas, al llamado voto programático y a las consecuentes adhesiones que se suscitan. Esto no ocurría, porque no se debatía la ciudad desde una perspectiva de globalidad y menos desde una posibilidad de gobierno, porque era una realidad que no se cuestionaba y porque la población estaba enajenada de esa posibilidad.

La elección de las máximas autoridades de las ciudades metropolitanas introduce un elemento de equilibrio de poderes y permite augurar la posibilidad de la alternancia en el poder. Las ciudades capitales de América Latina construyen sus gobiernos municipales con un signo político distinto a los nacionales[21]. Esto, que podría ser un factor democrático de equilibrio de poderes, puede convertirse, sin embargo, en un motor innecesario de conflictos, debido al estilo de liderazgo que rige en el gobierno nacional. Las ciudades y sus gentes empiezan a sufrir los estragos: desinversión, informalización de las actividades urbanas y de las relaciones sociales, desinstitucionalización, etc.[22].

El poder local se fortalece, sobre la base de tres puntales:

1. Por la ampliación de los ámbitos de representación y participación de la sociedad en el Estado, que abriga un ensanchamiento de la democracia.

2. Por el reconocimiento a la autonomía local, expresado en la posibilidad que tienen los municipios de diseñar las modalidades de gobierno que crean más convenientes. Este hecho representa un respeto a la diversidad y apunta hacia la descentralización estatal.

3. Las autoridades locales electas obtienen el mandato de conducir y orientar el desarrollo urbano y, además, resignificar democráticamente lo público en la ciudad, en el poder y en el Gobierno.

Con ello se desata un proceso de cambio de la sociedad local, que va más allá del hecho singular, pero significativo, de que los ciudadanos escojan a sus mandatarios mediante el sufragio. Esto abre una posibilidad para que la población pueda ejercer su condición de ciudadanía, produciendo un saludable refrescamiento de la escena local y una transformación importante de la organización del Estado en su conjunto.

Con la continuidad de los procesos electorales se fortalecen la escena y la democracia locales, existe un incremento paulatino del número de votantes en cada una de las sucesivas elecciones en este ámbito y, además, votan más personas que en los comicios nacionales. Se amplía la participación electoral y, por tanto, la base social de sustento de los municipios.

Nuevas fuerzas y movimientos políticos irrumpen y se expresan en las elecciones, cuestionando el tradicional sistema político. De igual manera, emergen liderazgos legitimados en su trabajo local, proceso que impedía el anterior sistema político de delegación. Por ejemplo, en Colombia los sacerdotes llegan a la alcaldía, en Bolivia los dirigentes indígenas toman el poder municipal, en Chile las mujeres asumen la responsabilidad y en Brasil lo hacen los dirigentes obreros.

Mediante las reformas estatales, el municipio ha potenciado la promoción de nuevos sujetos sociales debido a su condición estructural: es el aparato estatal más próximo a la sociedad civil y, por tanto, a la cotidianidad.

La hora de los alcaldes

Por su carácter y profundidad, esta mutación originada en la escena local comienza a tener repercusiones en el territorio nacional. Por un lado, tiende a cambiar la forma de organizar el Estado mediante una transición de una estructura estatal organizada sectorialmente y delegada desde un vértice (presidencia de la República), hacia una de base territorial que privilegia la representación y la participación social. Así, la descentralización tiene la virtud de convertirse en la correa de transmisión de las transformaciones del centro hacia lo local y viceversa.

La reforma del sistema político, que desmonopoliza las candidaturas de los partidos políticos y autoriza la reelección de autoridades, trae efectos en los escenarios locales y nacionales. Permite una política de continuidad, desterrando, en lo local, la anacrónica «ley del péndulo» (que tanto daño ha hecho al inaugurar el país o cantón con cada nueva administración), pero también abre la posibilidad de que se fortalezcan los partidos políticos y los caudillismos locales. Por otra parte, cambian las instancias y las modalidades de representación y participación sociales, favoreciendo su ampliación a la vez que relativizando la representatividad surgida en el seno de los partidos frente a la expresada por nuevos liderazgos y actores sociales inéditos. El remozamiento y mayor participación y representatividad de lo local comienza a tener alcance nacional.

21. Hoy, la mayoría de las metrópolis latinoamericanas tienen alcaldes electos de signo contrario al presidente de la República: Bogotá, Buenos Aires, Montevideo, Lima, La Paz y Brasilia. En el Ecuador esta norma se cumple por partida doble: las alcaldías de Quito (Democracia Popular), Guayaquil (Social Cristiano) y Cuenca (Nuevo País) son de distinto partido político entre sí y en relación con el presidente electo (Roldosista Ecuatoriano), su vicepresidenta (MIRA), y el actual presidente interino (FRA) (1997).

22. Los casos más extremos son Lima y Quito. Lima fue el escenario de confrontación entre el presidente Fujimori y el alcalde Andrade, quien tuvo la primera intención de voto para la presidencia de la República. En 1997, Quito vivió la misma situación: el enfrentamiento entre el presidente Bucaram y el alcalde Mahuad.

Muchas alcaldías exitosas empiezan a alcanzar figuración política en ámbitos superiores y a disputar electoralmente las gobernaciones, diputaciones, ministerios y presidencias: es cada vez más frecuente en América Latina que algunos alcaldes se conviertan en presidenciables. En Ecuador, por ejemplo, el 10 de agosto de 1992 ocurre un hecho inédito en la historia nacional: Sixto Durán Ballén, ex-alcalde de Quito asume la presidencia de la República; León Febres Cordero, ex-presidente constitucional, se convierte en alcalde de Guayaquil; y Jamil Mahuad, ex-candidato presidencial llega a la alcaldía de Quito. Esta tendencia se confirma en 1996: Abdalá Bucaram, ex-alcalde de Guayaquil, reemplaza en la presidencia de la República a Durán Ballén, mientras los alcaldes de Quito y Guayaquil son reelegidos. Los cuatro provienen de cuatro partidos políticos distintos y ganan sus respectivas elecciones de forma polarizada.

Este hecho político novedoso se presenta en varios países de la región. Algunos de los actuales presidentes o candidatos presidenciales fueron previamente alcaldes de ciudades importantes: Armando Calderón en El Salvador, Álvaro Arzú en Guatemala, Fernando de la Rúa en Argentina, Arnoldo Alemán en Nicaragua y Andrés Pastrana en Colombia. A ellos hay que añadir ciertos ex-alcaldes que llegaron a puestos expectantes en las campañas presidenciales en sus respectivos países: Manuel Camacho Solís en México, Tabaré Vásquez en Uruguay, José Francisco Peña Gómez en República Dominicana y Rodrigo Paz en Ecuador, entre otros. En Europa destacan los casos de Cesar Samapio, ex-alcalde de Lisboa que llega a la presidencia en Portugal, así como Jacques Chirac, ex-alcalde de París que gobierna los destinos de Francia.

¿Por qué los alcaldes de las grandes ciudades se transforman en candidatos presidenciales? ¿Se trata de un nuevo comportamiento político-electoral? Indudablemente que sí. Para su explicación se pueden ensayar algunas de las siguientes hipótesis.

En primer lugar, el peso de las ciudades metropolitanas es cada vez mayor en la política de la hora actual de América Latina. En esa línea de reflexión abonan la concentración de población en las ciudades –más aún del electorado–, la consideración de la ciudad como un actor relevante en los procesos políticos nacionales, el fortalecimiento de los poderes locales en el marco de la reforma del Estado y el progresivo proceso de urbanización de la política, entre otros. Además, el desprestigio de la democracia y sus instituciones proviene en gran medida de la lejanía física y funcional de los gobiernos respecto de la ciudadanía.

En segundo lugar, las políticas de descentralización revalorizan el rol de los municipios, que aparecen como los órganos estatales directamente vinculados a la cotidianidad y los más próximos a la sociedad civil. Hay un proceso de metamorfosis en la relación sociedad/Estado, que se expresa en la aproximación de la sociedad civil al municipio, fomentando nuevas formas de participación y representación de la ciudadanía y del otorgamiento de mayor poder a los órganos autónomos. Se les considera de servicio eminentemente urbano, capaces de promocionar –por su carácter omnipresente en el proceso de contacto con los habitantes– a nuevos sujetos sociales como los jóvenes, deportistas, mujeres, ambientalistas, etc.

Los municipios, al menos de las ciudades metropolitanas, a diferencia de los otros organismos estatales, desarrollan múltiples tareas que en muchos casos, por su origen y significación, tienen influencia nacional. El ejercicio del poder local genera menos desgaste político que el nacional, por el sentido que tiene la obra física y porque las demandas fundamentales de la sociedad se dirigen hacia el poder central. El desencanto que produce la crisis se canaliza preferentemente hacia ese ámbito, revalorizando la acción alcaldicia. De esta manera, los municipios de las ciudades más grandes se convierten en los lugares donde los nuevos actores políticos tienden a manifestarse. Por esto los alcaldes tienen en la actualidad mejores posibilidades de reelección y, a su vez, un puesto privilegiado en la disputa por la presidencia de la República.

En tercer lugar, es cada vez más notoria la tendencia del redireccionamiento del sistema político, debido a la crisis de las ideologías y de las instituciones tradicionales –como el Parlamento y los partidos políticos– que arrastran a sus actores hacia funciones distintas a las que desempeñaban.

En síntesis, las características del modelo globalizador, del ajuste estructural y de la urbanización están produciendo nuevas y más complejas formas de integración social. Se erosionan las creencias colectivas y se redefinen las identidades, tanto sobre la base de nuevas centralidades políticas como de la mercantilización de las relaciones sociales[23].

En este contexto la política y lo político reducen su condicionalidad de ser elementos unificadores de la vida social y resignan su cualidad de articuladores de las diferencias (Lechner et al., p. 9). La política estructurada originalmente alrededor de la ciudad-Estado o del Estado nacional, según el momento histórico que se trate, empieza a tomar posición alrededor de la tríada mercado-ciudad-Estado.

Los límites a la descentralización

«Si el esfuerzo descentralizador se enfrenta a la inercia histórica y tradicional centralizadora, ¿cuáles son los factores históricos y estructurales que bloquean la descentralización?». Intentando responder a esta pregunta formulada por Alfredo Rodríguez (p. 56) se pueden señalar, al menos, los siguientes factores:

23. Un ejemplo de esta situación lo brinda la prestación de los servicios urbanos cuando define un tipo particular de relación: el ciudadano (criterio político) deja de ser tal para convertirse en usuario (consumidor), contribuyente (administrativo) o cliente (económico).

La resistencia al cambio, se presenta como un obstáculo cultural y administrativo de las personas, los actores sociales y las instituciones para romper con los procesos inerciales en los cuales están inmersos. Se expresa cuando, por ejemplo, los profesores denuncian que la descentralización fragmentará sus demandas y por tanto su organización, pero también en el ámbito local cuando las autoridades municipales se oponen a la participación ciudadana.

El centralismo, como una relación social que tiene su base de sustentación local y nacional, se opone a la descentralización en la medida en que sus actores principales pierden los privilegios que disfrutan. El centro justifica su actitud por la supuesta incapacidad de los entes locales para asumir las nuevas competencias, porque la dispersión de recursos no permite el desarrollo o por la dificultad que entraña el control de la corrupción, entre otros.

El centralismo existe porque crea, para su reproducción, las bases locales que le permiten fortalecer las relaciones centro-periferia. En ese sentido, la vieja tradición municipalista que caracteriza a países como el Ecuador sirve como mecanismo para perpetuar las elites locales, estructuradas –a su vez– sobre relaciones patronales, gamonales y caciquiles. Sobre estas bases construyeron el poder político y económico los grupos dominantes locales.

De allí que un proceso de descentralización que redefine las relaciones de poder y diseñe una nueva organización estatal tiene resistencias en estos grupos locales vinculados –para su existencia y reproducción– con el centralismo. Por eso, en estos casos, la propuesta central del municipalismo gira alrededor de la distribución económica y no de un cambio en las relaciones de poder.

El fiscalismo. Según el centro, el incremento de las transferencias económicas, concebidas como gasto, debilita el gobierno y el desarrollo nacionales y, por lo tanto, tiene efectos en las variables macroeconómicas (inflación, déficit). Para la periferia, la descentralización debe adoptarse sobre la base de mayores ingresos de redistribución nacional, sin el incremento de nuevas competencias y de nuevos recursos locales. Esta polarización es terreno fértil para el clientelismo intraestatal.

El municipalismo y el unilateralismo, llevados al extremo, creen encontrar solución a todos los problemas. Se convierten en el actor central, el objeto y el fin de la descentralización. Por ello se sostiene que creando más municipios y entregándoles más funciones se tendrá más democracia, eficiencia y desarrollo. Esta posición conduce a la pérdida de una perspectiva nacional de la descentralización, a desconocer el tema crucial del gobierno intermedio y a homogeneizar el propio desarrollo local al no reconocer la existencia de otros poderes locales.

Paradójica y desgraciadamente, en el Ecuador de hoy el municipio –como uno de los actores fundamentales– se ha convertido en uno de los factores más negativos para la descentralización. Según una encuesta realizada a las autoridades municipales, existe poco interés en la transferencia de nuevas competencias, en la ampliación de la democracia local y en el incremento de los recursos propios.

En general, las autoridades municipales no demandan más competencias, pero tampoco quieren el fortalecimiento de la democracia local. La participación popular y el mejoramiento de la representación social erosionaría las bases sociales sobre las cuales descansa su poder. La participación popular es aceptada solo si no está institucionalizada y, además, bajo un esquema de cooptación que garantice y reproduzca la clientela.

En esta perspectiva, un incremento de competencias significaría no solo más responsabilidades, sino también una transformación de la escena y sociedad locales, en tanto que ésta se ampliaría sobre la base de su complejidad y de la presencia de nuevos actores descentralizados que tenderían a disputar la hegemonía clientelar clásica.

En síntesis, la vieja tradición municipalista que ha caracterizado al Ecuador y que ha sido uno de los aspectos que los ecuatorianos reivindicamos como algo positivo, es un aspecto negativo y regresivo, ya que ha consolidado elites locales muy fuertes, vinculadas directamente con el centralismo y estructuradas sobre la base de redes clientelares, caciques y patronos.

¿Qué es, entonces, lo que reivindican las autoridades municipales? Demandan más recursos, siempre y cuando sean de transferencias del gobierno nacional, sin que se obligue a los municipios a recaudar más eficientemente los recursos propios –lo cual evidentemente rompería con las formas tradicionales de relación clientelar que se han mantenido con la población– conduciendo a la llamada «pereza fiscal».

El localismo, en tanto pierde de vista la relación centro-periferia y pone en primer plano lo local sobre lo nacional, se inscribe en la corriente del *small is beatifull*, que lleva a la atomización o minifundización de la política. Por esta vía puede substituirse el autoritarismo central por el caciquismo local y la localización de la conflictividad social.

Por ello, en la medida en que se municipalice o localice el debate de la descentralización y se crea que los municipios, los alcaldes, lo local, son el eje de la descentralización, también se pierde de vista que se trata de una relación social particular, de colonialismo interno, que entraña la relación centro-periferia. La descentralización debe ser concebida como una propuesta de confianza nacional, que atraviesa todo el territorio y requiere de amplios consenso para su realización. El tema no corresponde al orden local –porque la suma de municipios no define un país– sino al nacional, lo cual no se percibe ni desde los municipios ni tampoco desde el gobierno central.

Bibliografía

Adrianzén, Alberto: *Regiones ¿sí o no?*, Ed. Grupo Propuesta, Lima, 1993.

Boisier, Sergio: «Centralización y descentralización en América Latina a mediados de los años 90» en *Revista SIAP* Nº 114, Cuenca, 1997.

Borja, Jordi: *Descentralización y participación ciudadana*, IEAL, Madrid, 1987.

Carrión, Fernando: *Gobiernos locales y descentralización*, FEGS, Caracas, 1996.

Carrión, Fernando: «Gobiernos locales y nuevos liderazgos en América Latina» en *Revista Iconos* 3, Flacso, Quito, 1997.

Carrión, Fernando: «La constitución de un Estado descentralizado» en *Descentralización territorial y su impacto en la gestión local*, ESAP, Cali, 1998.

Castells, Manuel y Jordi Borja: *Local y global*, Taurus, Madrid, 1998.

Coraggio, José Luis: *La descentralización, un día después*, Buenos Aires, 1997.

Fernández, Gustavo: *Privatización y descentralización*, Ildis, La Paz, 1997.

Forero, Clemente et al.: *Descentralización y participación ciudadana*, Tercer Mundo, Bogotá, 1977.

Frank, Jonas: «Descentralización y relaciones intergubernamentales: experiencias europeas y lecciones para Ecuador» en *Revista Iconos*, Flacso, Quito, 1999.

Lechner, Norbet, Manuel Rojas y Ludolfo Paramio: «Globalización, políticas y partidos» en *Cuadernos de Ciencias Sociales* Nº 87, Flacso Programa Costa Rica, San José, 1996.

Muñoz, Francisco (comp.): *Descentralización*, Tramasocial, Quito, 1999.

Ojeda, Lautaro: *Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en Ecuador*, Abya Ayala, Quito, 1998.

Ortega, Luis: «Descentralización autonómica» en *Leviatan* Nº 74, Madrid, 1998.

Rodríguez, Alfredo: «La descentralización en América Latina» en *Revista Foro*, Bogotá, 1996.