

UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE DOCTRINA Y ESTUDIOS SOCIALES ILADES

# PERSONA Y SOCIEDAD

VOLUMEN XIV N° 2 AGOSTO DE 2000

**DESCENTRALIZACIÓN  
Y GOBIERNO LOCAL  
EN AMÉRICA LATINA**



# Criterios para la descentralización

Fernando Carrión<sup>1</sup>

## 1. Antecedentes

El proceso centralizador de la sociedad, la economía, la cultura, la política y el territorio -en un contexto de globalización y revolución científico tecnológico- ha conducido al desarrollo de su antítesis: la descentralización.

Este proceso, que se inició en Europa con anticipación a lo ocurrido en América Latina, requiere ser conocido y analizado. Es necesario hacer un balance de las principales experiencias, así como de la historia de los procesos particulares. Mucho más, si se constata que no hay un modelo de descentralización; aunque es innegable la existencia de ciertas constantes generales. Esto significa que cada país en cada momento debe encontrar las soluciones más adecuadas para contrarrestar los efectos nocivos del centralismo y de la descentralización.

En América Latina, por el peso y la apuesta que se ha hecho por el municipio, como eje y fin del proceso descentralizador, ya se comienzan a percibir algunos problemas. El proceso nos está mostrando que la descentralización es considerablemente más compleja que la llamada «municipalización» y que introduce muchas

anomalías en la relación Estado-sociedad civil. Las ideologías eficientistas y del «*small is beautiful*» se imponen tras el planteo «municipalista» a ultranza y ocultan los problemas que empieza a producir.

Esto supone relativizar la afirmación de que el municipio sea el sujeto central y único de la descentralización. La descentralización exige una respuesta global, mediante una propuesta que sea capaz de contener la heterogeneidad de la realidad, a través de una flexibilidad institucional que contenga varios órganos nacionales y subnacionales. Esto es, a través de una pluriinstitucionalidad articulada.

Es importante plantear y retomar el tema de la estructura del Estado en su conjunto y, dentro de él, el rol que debe jugar el gobierno intermedio. Esta instancia se convierte en el eje a partir del cual se pueden articular los distintos niveles de acción del Estado, para dotarle de una nueva estructura acorde a los tiempos y las circunstancias. De esta manera, es factible construir, por un lado, una propuesta nacional fundada en la diversidad regional y local y, por otro, diseñar la estructura global de relación del estado y la sociedad civil.

<sup>1</sup> Ecuatoriano, Director de FLACSO-Ecuador, Editorialista Diario HOY, Asesor del Alcalde de Quito.

Con este trabajo se pretende hacer un recorrido sintético por Europa y América Latina, para conocer los procesos particulares de algunos de los países más importantes, así como las determinaciones generales que definen su contenido. De esta constatación sacaremos algunas lecciones y experiencias que permitan extraer ciertas generalizaciones.

Iniciamos el trabajo con un capítulo que señala algunas consideraciones metodológicas. Luego seguimos con las características de la descentralización europea y latinoamericana, para concluir con ciertos límites y limitaciones propias de la descentralización.

## 2. Descentralización: posiciones y novedad del tema

La descentralización implica una readecuación de las relaciones entre el Estado y la Sociedad, que se expresa -por ejemplo- en la transferencia de competencias de una entidad constituida a partir de una soberanía nacional a otra de orden provincial o cantonal. Esta transferencia produce, concomitantemente, una transferencia de la parte correspondiente de la sociedad nacional a los niveles subnacionales y, por tanto, a una descentralización de un segmento de la sociedad. Es decir, se genera un cambio de interlocución social que lleva a posicionar localmente a los actores, anteriormente nacionales. Y esto porque la sociedad tiende a reproducir en sus instituciones -»a imagen y semejanza«- el carácter del Estado. Por eso, 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.

Si bien esto es así, a la hora de definir las características, las intensidades y el peso de los actores de la descentralización, ésta adquiere la cualidad de una relación que define un ámbito

conflictivo de intereses. Allí se producen las confrontaciones entre los procesos de descentralización y centralización, así como respecto de los distintos proyectos de descentralización existentes. En otras palabras, la descentralización no tiene una sola concepción; por ello debe vencer al centralismo desde un proyecto contestatario que tenga una posición hegemónica, en un contexto de correlación de fuerzas específico. Esto supone la existencia de varias posiciones respecto del tema y actores que las encarnen.

### 2. 1. Posiciones sobre la descentralización

La necesidad de reforma del Estado se ha convertido un lugar común. No así las vías para lograrla, en tanto existe un arduo debate alrededor de ciertos temas centrales. Uno de los cuales gira entorno del movimiento centralización/descentralización.

Esto permite entender, según los ámbitos institucionales y la profundización del proceso, que la descentralización sea un campo de intereses conflictivos, en el que están inscritos actores sociales específicos. Cada uno de estos tienen sus prácticas concretas que moldean, aceleran o frenan al proceso. De allí que sea factible comprender que se trata de un proceso altamente heterogéneo que -incluso- puede llevar a resultados perversos, no siempre deseados.

Sin embargo cuando se profundiza respecto de los contenidos de la descentralización, existen distintas formas de entenderse y concebirse.

Así mientras la *descentralización* tiene que ver con la transferencias de competencias y recursos de un nivel central de gobierno (por ejemplo, un ministerio) hacia otro de distinto origen y que guarda autonomía frente al anterior (por ejemplo, un municipio), la *desconcentración* 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).

Tanto la una como la otra no deben confundirse con el *descentramiento* o privati-

zación. En este caso se trata de un proceso de debilitamiento del lugar central que ocupa la política y lo público, y puede operarse por la vía de la informalización o la privatización, como un medio que utiliza un gobierno para aumentar la eficiencia, pero resignando la responsabilidad estatal, pública y política (Carrión, 1996).

Los tres conceptos tienen que ver con la categoría centro y se definen por una relación. Son conceptos que involucran al conjunto de la relación (centro-periferia) y no solo a uno de sus componentes. Se trata, por tanto, de un tema nacional (centro-periferia) y no local (periferia); más aún si consideramos que la suma de las partes no definen al todo o, en el caso al que nos referimos, la suma de municipios o provincias no definen un país.

Así como el peso que se le asigne a cada uno de estos tres conceptos define una concepción particular de descentralización, también se puede tener según la relevancia puesta en un órgano en especial (municipalista), un territorio específico (regionalista) o un sector en particular (salubrista)<sup>2</sup>.

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

Algunas de las motivaciones que están presentes en estos procesos (eficiencia, eficacia, etc.) tienen intenciones y contenidos distintos según el caso que se trate. Por ejemplo, la descentralización facilita la participación y representación; la desconcentración abona a la gobernabilidad y la privatización auspicia la segmentación social. Por ello, no pueden ni deben ser vistos como si fueran lo mismo, a pesar de que puedan formar parte de un mismo proceso. Lo que sí puede ocurrir, como de hecho así

sucede, que simultáneamente se lleven a cabo los tres procesos. No son excluyentes ni tampoco el uno es condición del otro, tan es así que estos procesos pueden desplegarse a escalas y niveles distintos al interior del Estado.

Por ejemplo, pueden impulsarse por separado o de manera simultánea la descentralización, desconcentración y/o descentración en los niveles: nacional (vr. gr. Colombia o Bolivia), provincial o departamental (vr. gr. Córdoba en Argentina) o al interior de un municipio en particular (vr. gr. Quito en Ecuador o Montevideo en Uruguay).

Pero también se debe tener en cuenta que hay dos posiciones sobre el tema, que pueden sistematizarse a partir de:

Una concepción que parte 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 Pinochet.

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

## 2. 2. Principios y criterios para la descentralización

Con la finalidad de construir un Estado descentralizado es necesario definir algunos prin-

<sup>2</sup> El peso asignado a una de estas variables puede devenir en una **descentralización asimétrica**, con consecuencias perversas: mayor centralización.

cipios rectores y formular los criterios generales que debería seguir el proceso<sup>3</sup>. En cuanto a los principios, es imprescindible tener en cuenta, al menos, los siguientes cuatro:

La *subsidiariedad*, que en la transferencia de competencias se debe tener en cuenta que es el nivel más próximo a la sociedad civil el que tiene preeminencia sobre el superior, en el entendido de que esta cercanía le proporciona mayor conocimiento de la realidad, le hace más democrático y más eficiente. Sin embargo, no se debe perder de vista la necesidad de la equidad en la redistribución de la centralidad dentro del conjunto del Estado y/o el mercado, porque sino todo fluiría hacia lo local como vasos comunicantes.

La *conurrencia*, es imprescindible para el diseño de acuerdos y pactos sociales locales, regionales y nacionales y, sobre todo, para la ruptura de las autarquías. La conurrencia permite establecer sistemas articulados de las funciones sectoriales y generar identidades múltiples que trasciendan todos los niveles del Estado.

La *solidaridad*, en tanto busca, por un lado, la redistribución más equitativa de la centralidad del poder dentro del Estado y, por tanto, de fortalecer la democracia territorial. Es el contrapeso al principio de la subsidiariedad.

La *flexibilidad*, es una respuesta a la heterogeneidad de la realidad, que tiende a romper el uniformismo y a reconocer la diversidad; por ejemplo, de los tipos de órganos, de la capacidad, complejidad o tamaño de las instituciones, de las formas de organización de la sociedad local, del medio ambiente, etc.

En cuanto a los criterios, todo Estado centralista en su integración da prioridad a los siguientes:

1. La *organización del Estado* le otorga mayor importancia a lo sectorial sobre lo territo-

rial, lo cual significa que la intervención estatal se la hace desde ciertos recortes de la realidad definidos por el centro y hacia la periferia de manera transversal. La acción del Estado descansa en las políticas sectoriales, descuidando las regionales, provinciales y locales. Por eso, la formación de un Estado Descentralizado tiene que lograr la articulación de lo sectorial y lo territorial.

2. La *conformación de la autoridad*, en el Estado centralista se define con un sentido jerárquico, desde el vértice de la pirámide del poder hacia su base. Se construye la autoridad por delegación -escalón por escalón- sin que la representación y la participación tengan mayor significación. La construcción de un Estado descentralizado pasa por el diseño de una relación armónica entre autoridades delegadas y las electas popularmente.

3. El Estado unitario centralista tiene un sistema dual de ejercicio del poder, *los regímenes*, a través de órganos dependientes y autónomos, en el que tiene preeminencia el primero. En el ámbito de estos órganos se debe explicitar la descentralización y la desconcentración, así como la correlación entre autonomía y dependencia. El nivel de autonomía existente al interior de un Estado marca el nivel de profundidad de la descentralización, siendo su límite la creación de nuevas soberanías. Por eso la autonomía es una forma de dependencia y una manera de integración que no genera soberanía.

4. Mientras *la democracia* que construyó el Estado nacional surgió de una ciudadanía que patrocinaba la igualdad ante la Ley, el nuevo Estado en formación debe partir del concepto de democracia como respecto a la diversidad. Es decir, que la democracia de la igualdad produjo

<sup>3</sup> De todas maneras, estos principios deben ser analizados en cada contexto histórico y no verlos como recetas inmutables. Porque, por ejemplo, la subsidiariedad puede llevar al descentramiento, esto es, a la transferencia

de responsabilidades hacia el mercado o hacia un minifundismo municipal, con los problemas a los que conduce.

un Estado centralista que hoy tiene que ser redefinido con un nuevo contenido: el respeto a la diversidad.

5. La clásica separación de funciones, propia del Estado moderno (ejecutivo, legislativo, judicial), limita la concentración del poder a través de la búsqueda de su equilibrio. En tanto esta separación no se ha mostrado como suficiente para lograr este objetivo, se hace necesario introducir -nivel por nivel- la repartición territorial del poder que emana de cada una de estas tres funciones (*democracia territorial*).

Pasar de un Estado centralizado a uno descentralizado implica la redefinición de estos cinco criterios. Esto es, el diseño de un esquema de encuentro entre lo sectorial y territorial, entre la autonomía y la dependencia, entre la delegación y la representación-participación, entre la igualdad y la diversidad y entre las funciones y los niveles.

Se trata, por tanto, de reestructurar el conjunto del Estado en su relación con la sociedad y no solo uno de sus órganos (vr.gr. el municipio), de uno sus niveles (vr. gr. región) o de un sector en particular (vr. gr. salud). Cuando ello ocurre, es decir cuando se pone un excesivo peso en una de las variables, puede producir una *descentralización asimétrica*, con consecuencias perversas: mayor centralización.

En esta perspectiva, el nivel intermedio de gobierno se convierte en una pieza fundamental y eje de este propósito.

*Primero*, porque se trata del mayor cuello de botella que existe en la estructura del Estado Nacional, debido a la gran cantidad y cualidad de órganos subnacionales existentes en este nivel, a la indeterminación funcional y a la nula articulación que existe entre ellos.

*Segundo*, se trata de un espacio difuso y desarticulado donde confluyen sin lógica alguna la autoridad delegada y la elegida directamente, los organismos autónomos y dependientes, las funciones sectoriales y territoriales. Es un espacio

indeterminado, debido a la existencia de múltiples organismos que carecen de relaciones horizontales (entre [os de su propio nivel] y verticales (respecto de los otros). En definitiva es un anacronismo.

En tercer lugar, el gobierno intermedio se encuentra desprestigiado y carente de peso real. Vive un vaciamiento de competencias, reducción relativa de sus recursos y la ruptura de las necesarias mediaciones. De allí que el paso inicial para resolver esta atrofia sea la legitimación como tema fundamental, sobre la base de la construcción de una propuesta.

*Cuarto*, en este nivel de gobierno es factible encontrar mayores posibilidades de cooperación, complementaridad y concurrencia interinstitucional, debido a que estructuralmente tiene las condiciones de convertirse en el eslabón entre lo nacional y lo local, y entre la autonomía y la dependencia. Su verdadera riqueza radica en que es un espacio proclive hacia el contrato y pacto sociales.

Esta prioridad en el nivel intermedio no significa descuidar la reorganización del conjunto de órganos del Estado, ni negar la necesidad de fortalecer el régimen autónomo. Porque sino se reproduce el vicio municipalista, que pone en un solo órgano la responsabilidad de la descentralización, aunque en esta ocasión sea en un nivel superior. Por otro lado, es necesario definir el nivel y organismo que cumpla la función de intermediación.

Definir el gobierno intermedio supone definir un esquema general del Estado y construir una propuesta global de su estructura, para que el nivel de gobierno intermedio opere como bisagra entre el local y el nacional.

### 2. 3. Las analogías

Este cuerpo metodológico conviene contrastarlo con los procesos reales, para lo cual las analogías ayudan mucho. Es decir, leer otras realidades desde la propia experiencia para, a

partir de ellas, 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.

## 2. 4. La novedad de la descentralización

La descentralización y su antítesis el centralismo tienen una larga historia en la región. Nacen en la conquista, cuando se organiza una administración colonial vertical y jerárquica que impone su lógica desde la corona hacia sus virreynatos, capitanías y audiencias. Posteriormente en la época en que se constituyen los estados nacionales -sea bajo la forma federal o unitaria- el proceso centralista se mantiene, en tanto la Independencia no modifica substancialmente la organización administrativa que heredó<sup>4</sup>. En la fase republicana el proceso continúa, sin que hasta la presente fecha el proceso sea revertido<sup>5</sup>.

En este proceso, la necesidad y la posibilidad de la descentralización han estado presentes desde la constitución de los estados nacionales, provocando de manera permanente un enfrentamiento entre los que apoyan una tesis con los que detentan la otra. Esto significa que el tema de la descentralización no es nuevo en la región. Lo que ocurre es que se lo retoma periódicamente bajo distintas denominaciones y con énfasis en alguna de sus variables. Así, por ejemplo, la discusión que se produjo respecto *organización estatal* al momento de la formación de los Estados Nacionales, entre centralistas y federalistas, todavía no concluye. En términos *administrativos* se ha ensayado mucho, por ejemplo, en el Perú

de 1873 con los consejos departamentales o las declaraciones constitucionales de autonomía municipal en casi toda la región.

Posteriormente, en la década del 60, el privilegio que se otorga desde el Estado a la *sociedad civil* a través del impulso a los llamados polos de desarrollo. Desde la perspectiva *territorial* se pueden percibir versiones que tienen como base la relocalización de las capitales (Buenos Aires-La Plata), la creación de nuevas (Río de Janeiro-Brasilia) y la redefinición de la capitalidad (Quito-Santo Domingo de los Colorados) o también las llamadas regionalizaciones impulsadas en Chile, Perú o Cuba. Ahora, con el peso que se le asigna al Estado, hay una corriente que la impulsa hacia la sociedad civil mediante las privatizaciones.

De este sumario planteamiento se pueden extraer, al menos, tres conclusiones:

1. La centralización como la descentralización deben ser vistas en su real contexto histórico<sup>6</sup>; y no de acuerdo a prejuicios morales actuales.

2. La descentralización siempre ha estado presente en la historia latinoamericana;

3. Dependiendo del momento y del lugar que se trate, se le ha asignado mayor peso a una de las variables de la descentralización. Es decir, siempre se ha puesto un énfasis unilateral.

Entonces, si la propuesta de descentralización no es nueva y si siempre ha habido una visión reduccionista ¿donde radica, en la actualidad, la novedad y cuales son sus características y elementos? Hoy lo nuevo viene dado por una

<sup>4</sup> Esto demuestra que la forma de gobierno (federal o unitaria) no garantiza la cualidad centralista o descentralizada de un régimen político. Más aun cuando los cuatro países federales existentes en la región (Argentina, Brasil, México y Venezuela) tienen una situación híbrida, en la que conviven entre un federalismo formal y una operación como países unitarios centralizados.

<sup>5</sup> Sin embargo, se puede adelantar que los casos de Colombia, Bolivia y Chile muestran signos alentadores, aunque bajo revisión constante.

<sup>6</sup> La centralización fue un factor positivo en algunos momentos de la historia, como -por ejemplo-, a la hora de la constitución de los Estados nacionales y lo es aún, entre otras razones, como eje redistribuidor de recursos.

lógica hegemónica impuesta por una doble trilogía: la primera, por la apertura (globalización), la reestructuración económica (ajuste) y reforma del estado (privatización), inscritos dentro del movimiento de globalización/localización.

Y, la segunda, por una visión de la descentralización altamente reduccionista, que privilegia el proceso descentralizador como exclusivo del ejecutivo nacional, de los servicios y hacia los municipios. De esta manera, se llega a establecer un paralelismo entre descentralización y municipalismo, y, por tanto, a creer que son lo mismo, perdiendo de vista el carácter estructural y global del proceso.

## 2. 5. Generalización y legitimación

A. Una primera consideración que salta a la vista es que el tema se ha generalizado a lo largo del planeta y se ha legitimado políticamente. 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 de crédito, 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 logrado por la democracia, derechos humanos o el desarrollo, a los que muy poca gente se los opone. Lo cual no esconde la existencia de un contenido diverso que cada uno de ellos es portador. En ese sentido se trata de un concepto polisémico en disputa.

Esta inicial consideración, de generalización y legitimación, lleva a dos presupuestos de análisis: el primero, que analizar la descentrali-

zación sin tomar en cuenta las tendencias provenientes de la globalización llevaría interpretaciones erradas y limitadas. Y, la segunda, que estaríamos viviendo, según Forero (1997) una *ola global* y según Boisier (1997) una *megatendencia*, en tanto «se deriva del hecho de tratarse de un fenómeno empujado por cuatro poderosas fuerzas: i) la revolución científica y tecnológica; ii) la reforma estructural del Estado; iii) la creciente demanda autónoma de la sociedad; y iv) la tendencia a la privatización de las actividades públicas.»

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

¿Es la descentralización un proceso ineluctable? Si es así, 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), Colombia lo hace tempranamente<sup>7</sup>. Si la pregunta se resuelve positivamente ¿Cuáles son los factores que estimulan el ingreso de un país a la descentralización y cuales son los que definen las velocidades que tiene el proceso?

¿Es autónomo el proceso de descentralización? 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, que los países tienen pocas posibilidades de diseñar autónomamente las características de sus procesos particulares.

¿Es posible pensar en la existencia de un modelo de descentralización? La existencia de

<sup>7</sup> "Colombia había entrado temprano en la que sería una ola global de procesos de descentralización, en la cual

se hallan inmersos en la actualidad la mayoría de los países en desarrollo". (Forero, Clemente, et al. 1997).

factores generales y la imposición de modelos por parte de los organismos internacionales darían lugar a pensar en la existencia de modelos. Sin embargo, la revisión de los casos nos muestran una realidad totalmente distinta: el proceso en Alemania, España, Bélgica o Inglaterra son diferentes entre ellos, así como lo son en relación al de Bolivia, Colombia y Brasil. Es decir, que la descentralización no representa una experiencia homogénea y mucho menos que sea deseable y posible la existencia de un modelo único.

### 3. La descentralización en Europa

Por que 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 no es un proceso heterogéneo en cuanto al origen y a las características que asume en cada país, tal cual pasamos a describir.

#### 3. 1. El origen y el proceso de reversión en Europa

En Europa empieza la reversión del Estado centralista a uno descentralizado a fines de la década del 40. La oleada descentralizadora comienza luego de la guerra mundial, bajo la influencia de los Estados Unidos. Su triunfo militar y el hecho de contar con un modelo de Estado altamente descentralizado influyó en el Estado unitario y centralizado, característico de la Europa de aquella época<sup>8</sup>.

Desde aquel momento y de manera escalonada todos los países han ido entrando paulatinamente a esta lógica, extendiéndose la descentralización por todo el continente. Sin embar-

go, el proceso se ha realizado con flujos y reflujos, con un nivel de heterogeneidad por países y con una velocidad particular a cada uno de ellos.

Inicialmente fueron Italia y Alemania, los que impulsaron esta tendencia y los dos lo hicieron bajo modalidades distintas de descentralización. En Alemania, Estado Federal, la descentralización tiende a profundizar las autonomías de los «Landers» (Estados). En Italia, Estado Unitario, se fortalece la tendencia regional de organización de su Estado. Es decir, los dos casos sobre la base de estructuras pre-existentes.

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 nivel 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, recibe un gran impulso el proceso a través de los consejos regionales, los departamentos (como administración periférica del Estado) y de la ampliación de las competencias de los gobiernos locales.

En Inglaterra, luego de haber hecho un gran esfuerzo en las administraciones locales durante el período de la Sra. Thatcher, comienza la devolución de los poderes a Gales y Escocia y, posteriormente, a Ulster; proceso que conduce en 1999 a la elección de los primeros parlamentos autónomos en la historia de Escocia y en Gales.

España lo hace, 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, 1998). En este caso, las circunscripciones territoriales

<sup>8</sup> "Es un hecho conocido la tendencia hacia la descentralización que se ha experimentado en Europa con posterioridad a la II Guerra Mundial, pasiblemente bajo un inicio de la influencia de la cultura política de los Estados Unidos. Siendo en aquel momento el país triunfador,

contaba con un modelo interno de descentralización política, con lo cual rampe uno de los tabúes europeos ligados a la cultura de la construcción de Estados, según el cual, cuanto más unitario y centralizado, más poderosa sería el Estado." (Ortega, L; 1988, 29).

proviene de la existencia de comunidades con identidad histórica, cultural y lingüística, que se reclaman como naciones.

Posteriormente, en la década de los noventa, en los países del Este europeo el proceso toma mucha fuerza luego de la caída del Muro de Berlín. Mientras las Alemanias se reunifican bajo la forma federal, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) 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). Igual suerte ocurre con Yugoslavia donde se forma la Federación Yugoslavia (Servia, Kosovo y Montenegro) y quedan por fuera de ella Macedonia, Croacia y Bosnia. En Checoslovaquia se produce una división en dos países independientes.

Por un lado, como resultado de este recorrido, se puede señalar que existen países donde:

a) El proceso está consolidado en Alemania (Landers) y Suiza (cantones), pero más como excepción que como norma.

b) El proceso se desarrolla con gran virulencia en los países del Este europeo como Yugoslavia, la Federación Rusa y Checoslovaquia. Procesos que no han estado exentos de luchas encarnizadas.

c) El proceso se acelera en Inglaterra con las autonomizaciones de Ulster, Escocia, Gales; en España con las Comunidades Autónomas que pueden llevar más a una federación que a un federalismo; en Bélgica cuando se produce la federalización de comunidades y provincias.

Por otro lado, también se pueden extraer ciertas constantes generales:

a) Dentro de la generalidad del proceso europeo se pueden encontrar ritmos y formas que son propias a cada país. Esto significa que la

descentralización se caracteriza por ser un proceso altamente dinámico y heterogéneo, aunque inscrito en factores de orden general.

b) Es evidente que se trata de un proceso de larga duración que tiene más de 50 años y que aún no concluye.

c) También se trata de un proceso abierto, por que no se sabe como concluirá. Es, de alguna manera, una propuesta con poca posibilidad de anticipación de resultados. Es decir, que se conoce cuando se origina y las características del proceso seguido, pero muy poco respecto de como va a terminar.

### 3. 2. El Nivel intermedio

El proceso de descentralización europeo le asigna mucho peso la instancia intermedia de gobierno, que se caracteriza por tener una gran diversidad de situaciones dentro del proceso de revalorización de la función que cumple y del nivel 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: el federal sobre la base de los 11 Länder en Alemania; el de las comunidades autónomas con 20 regiones en Italia y las 17 en España; el de áreas de planificación sin personalidad jurídica como las 8 regiones inglesas o las 21 francesas (Borja, 1988, 76).

En parte este énfasis proviene de la necesidad de dotarle de una estructura más flexible al Estado, así como de poner fin al minifundismo municipal que tantos problemas de atomización trajo. Por eso 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 perciba un proceso de reducción del número de municipios. En Inglaterra de 2.000 se pasa a 500; en Francia se promueve la mancomunidad de sus 38.000 municipios; en Alemania de 24.000 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 a este proceso de reducción de municipios también se produce un movimiento inverso de división de los municipios grandes. Allí los ejemplos aleccionadores de 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 niveles territoriales medios. En España, por razones históricas y culturales las regiones tienen unidad, incluso, de idioma; en Italia, serán las formas de desarrollo que crean ámbitos sociales regionales; en Alemania, la determinación de la organización política reconoce una división histórica de hecho; en Bélgica es relativamente parecido a la propuesta española.

No se puede dejar de desconocer la importancia que tiene el nivel intermedio en la posibilidad de estructurar al Estado «nacional o multinacional». Es en este contexto que se puede definir con mayor claridad la llamada unidad nacional, porque surge de la suma de partes. A partir de ella se puede diseñar la «unidad en la diversidad».

Este proceso de descentralización sustentado en el nivel intermedio ha traído algunos problemas que justo es señalarlo. Entre ellos no se puede desconocer que la creación de nuevos organismos, sin que desaparezcan otros, ha incrementado los niveles, los órganos y las superposiciones de competencias, así como también los costos de la administración pública. La gran enseñanza que queda de estos problemas es la necesidad de reorganizar el conjunto del

Estado y que cuando se ataca un problema, por más importante y urgente que sea, si se lo hace desde una perspectiva unilateral genera más conflictos que soluciones.

### 3.3. El nivel supranacional

Hay que resaltar que en la década del noventa en Europa se consolida un movimiento supranacional que lleva a la conformación de la Unión Europea, basado en un «esquema descentralizado de subordinación autónoma»<sup>9</sup>. En este caso la instancia intermedia se define por los estados nacionales, a través de una co-participación concurrente de las potestades normativas<sup>10</sup>.

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 en la descentralización. Por esta vía de la globalización, la descentralización deja de ser un tema subnacional y pasa a convertirse en supranacional, porque redefine las relaciones local/nacional, nacional/global y, además, 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 nivel intermedio, que permite que lo subnacional no quede al margen del proceso general y que lo nacional puede 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 el proceso de globalización tiene, al operar como filtro para que sus impactos no sean más regresivos y excluyentes de lo que ya son. Es decir, que la

<sup>9</sup> «La estructura de la Unión Europea se basa sobre un modelo descentralizado, donde se resalta la importancia del segundo nivel, 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 normati-

vas.» (Ortega, 1998)

<sup>10</sup> El peso que va adquiriendo el Parlamento Europeo es notable al extremo de que «un estudio reciente del Parlamento Francés reveló que alrededor del 50% de la legislación nacional se produce en el nivel comunitario». (Frank, 1999)

redefinición de la relación local-nacional pasa no por el debilitamiento de uno de los polos (el nacional), sino por el fortalecimiento de los dos polos (local y nacional), en tanto son dos caras de la misma moneda.

Por otro lado y en un ámbito superior a la relación anterior, también se percibe un cambio en la relación global-local. Mientras la globalización requiere de lugares estratégicos explícitos para poder expandirse -es decir, de 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<sup>11</sup>. En otras palabras, se requiere de la formulación de un sistema global-local constituido en red, en que la relación antedicha deja de ser antagónica, pasando a ser - más bien- complementaria.

De este pequeño recorrido se pueden extraer algunas conclusiones:

1) 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).

2) la concepción dinámica que tienen los Estados Europeos permite entender que la descentralización es un proceso inacabado, que se puede saber como nace pero no como termina.

3) el peso que se le asigna al nivel intermedio debe ser.

4) no hay modelo, porque cada país tiene que encontrar su propia salida a los problemas centralistas.

5) la descentralización dejó de ser un tema local e incluso subnacional, para convertirse en una problemática supranacional.

## 4. La descentralización en América Latina

### 4. 1. Las etapas del proceso general

El resurgimiento de la cuestión local en América Latina tiene lugar a fines de la década del setenta y principios del ochenta, en el contexto de la redemocratización que se vive en la región<sup>12</sup>. 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 dos etapas en el proceso de descentralización.

Una *primera*, caracterizada 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<sup>13</sup>, que produce -al menos- los siguientes efectos nocivos:

a) El debilitamiento del contenido, riqueza y visión de lo nacional;

conducido, en el Ecuador de hoy, a fortalecer el centralismo, que es lo que debe atacar la descentralización. Más aún, ha terminado por debilitar a la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), por cuanto los municipios de las ciudades grandes (Quito, Guayaquil y Cuenca) prescinden de su organización natural y establecen relaciones directas con el gobierno nacional. De esta manera, la AME se convierte, por la lógica perversa de su reivindicación, en un sindicato de municipios pequeños.

<sup>11</sup> Según Castells y Borja (1998, p32), hoy en día la competitividad pasa más por el incremento de la productividad que por la reducción de costos y esta depende de la conectividad, la innovación tecnológica y la flexibilidad institucional.

<sup>12</sup> Es interesante notar que en Europa este proceso se desarrolla desde fines de la década del 60 y principios del 70 (Cfr. Borja, 1987), lo cual significa que la oleada que vivimos nos llega con una década de retraso.

<sup>13</sup> La bipolarización Municipio-Gobierno Nacional ha

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

c) 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 niveles del Estado.

d) La hegemonía del poder municipal en la escena local tiende a homogeneizar 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.

La segunda etapa, se caracteriza por el regresar la mirada hacia el nivel intermedio de gobierno, con el fin de remediar el vacío que produjo el excesivo peso sobre lo municipal. Algunos países se encuentran 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 de Argentina, Brasil, México<sup>14</sup> y Venezuela se encuentran en un momento de fortalecimiento del federalismo, sobre la base de sus estados. Los países unitarios como Bolivia, Chile y Colombia 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. En Chile, se diferenció el Gobierno Regional delegado y el Gobierno Provincial. Y en 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 nivel intermedio y que es necesario corregir el prevaleciente énfasis municipalista, a través de formular 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 nivel 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<sup>15</sup>.

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 piensa 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.

<sup>14</sup> México lo hace porque la lucha opositora revaloriza los estados y por la crisis del conjunto del sistema político basado en la fusión del partido, el gobierno y el Estado.

<sup>15</sup> La descentralización que tiene en cuenta al nivel intermedio "afecta a la estructura del Estado y a la naturaleza

de las relaciones entre los diversos niveles 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" (Fernández, 1997).

## 4. 2. Los regímenes políticos

En América Latina, las formas de organización estatal -unitaria o federal- parecen no ser una variable que garantizan la descentralización. Si se hace una evaluación rápida de cual 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.

México, país federal, es quizás uno de los países más centralistas de la región<sup>16</sup>. Y mientras Argentina y Venezuela -países federales- tienen un significativo nivel de centralización, Colombia, Bolivia y Chile -países unitarios- son ejemplos aleccionadores de descentralización. Brasil país federal, mantiene y profundiza el proceso de fortalecimiento municipal. Ecuador, país unitario, continúa centralizándose y Perú, país unitario, involuciona luego de varios años de experiencias interesantes de descentralización.

En cambio el corte democracia/dictadura si 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 si se puede aseverar es que los procesos de redemocratización que vive la región desde fines de los años setenta, han arrastrado tras de sí al tema de la descentralización<sup>17</sup>. En definitiva, en todos los países -de una u otra manera- se viene discutiendo con fuerza el tema a partir del proceso de retorno al régimen constitucional, lo cual evidencia la generalización del tema en la región y la necesidad de no desvincularlo de la democratización.

## 4. 3. Una revisión de los casos

Este proceso se puede percibir a través de

un conjunto de reformas legales que en cada país se vienen aplicando. Los estados de América Latina que se plantean la descentralización, han producido reformas legales que llegaron al texto constitucional como forma de dar salida a las propuestas. En las nuevas constituciones de Brasil (1988), Colombia (1991), Chile (1979-91), Ecuador (1979-95-98) y Perú (1979) se contempla el proceso. Sin embargo, 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:

a) *Uniformismo*. A partir del hecho 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 dentro de la unidad existente -más no la exclusividad- 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<sup>18</sup>.

En ciertos casos, se pone más énfasis en ciertos órganos estatales o, en otros, con mayor profundización: 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 económicos 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 con-

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> Lo mismo ocurre en los tres países mediterráneos europeos: Portugal, Grecia y España. "En los tres casos las

nuevas *Constituciones* (1975 en Grecia, 1976 en Portugal, 1978 en España) incluyen entre sus objetivos básicos la descentralización del Estado." (Borja, 1987)

<sup>18</sup> Tanto al interior de un mismo nivel de gobierno como entre ellos. Esto significa que no conviene descentralizar únicamente hacia, por ejemplo, lo municipal como si este órgano fuera homogéneo.

diciones étnicas, naturales y demográficas que lo amerite.

Parece factible, dentro de una Ley general y nacional, delegar al nivel intermedio la creación de municipios y que cada uno de estos se organice de acuerdo a 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.

*b) Intermediación.* En todos los países se configura un nivel intermedio de gobierno. Sin embargo, no se trata de desarrollar solamente la función de intermediación, 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.

En Chile se trabaja con las Intendencias (luego de «devaluar» las gobernaciones provinciales); en Bolivia con Prefectos delegados para la desconcentración administrativa; en Colombia con Gobernaciones soberanas y en los países federales con los estados. Tanto en Chile, con los gobiernos regionales como núcleo de interrelación entre la descentralización y desconcentración; como en Bolivia, con los prefectos departamentales que vinculan la delegación con la representación.

El gobierno intermedio permite romper con la marcada bipolarización local-nacional que se produjo inicialmente. Uno de sus efectos fue la pérdida del nivel intermedio sea por la presencia de múltiples órganos o por su ausencia<sup>19</sup>. La tendencia actual es hacia la simplificación y constitución de este nivel, sobre la base de la priorización que se le asigna a la entidad de

origen político autónomo sobre la puramente administrativa dependiente: las corporaciones de desarrollo regional resignan su existencia en beneficio de las gobernaciones en Colombia, las prefecturas en Bolivia y 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.

Es fundamental que cualquier propuesta de descentralización contenga la constitución de un esquema de intermediación entre los niveles nacional y local. Este es uno de los principales escollos, en tanto coexisten distintos modelos de órganos de gobierno superpuestos, desarticulados y contradictorios, que se niegan entre sí. En otras palabras, no se trata del número que haya sino de la lógica que tengan cada uno de ellos.

Es imprescindible constituir el nivel intermedio, a través de la búsqueda de un justo empate entre los órganos de representación (Consejo Provincial) y de delegación (Corporación de Desarrollo y Gobernación); órganos descentralizados funcionalmente (Banco de la Vivienda) y territorialmente (municipios); órganos piramidales (Direcciones Provinciales) y paralelos (Juntas Parroquiales o tenencias políticas). Entre ellos existe yuxtaposición de competencias, se originan de manera diversa (por delegación, por elección directa e indirecta) y tiene distintas funciones.

*c) Competencias.* Se observa un aumento de las competencias en el plano local, ya sea por el incremento de las demandas locales, ya por la solicitud de los gobiernos locales o ya por los trasposos de los órganos centrales, de manera directa como en Chile o progresiva como en Venezuela (tienen un nivel de coordinación interesante). Este crecimiento de competencias no tiene sentido si el órgano correspondiente no

<sup>19</sup> Colombia tiene regiones, departamentos y provincias. Chile y Ecuador regiones y provincias.

tiene capacidad de asumirlas; mucho más si en muchos países (Brasil, Ecuador) los municipios pueden hacer lo que crean conveniente, sin estar obligados a realizar nada<sup>20</sup>. El debate del momento es de la modalidad y profundidad en la transferencia de competencias y del incremento correspondiente de la capacidad de gestión (recursos, organización, etc.) por que, caso contrario, se entraría en una lógica "perversa".

La existencia de competencias concurrentes o compartidas son necesarias, en la medida en que permiten 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 a nivel local y provincial, de manera directa en aquellos gobiernos que tengan capacidad para hacerlo y progresiva en los restantes. El nivel intermedio no solo debe ser un escalón dentro de la concepción vigente de los vasos comunicantes entre lo local y nacional, sino también fortalecerse en la mira de constituir un real gobierno intermedio y no de transición.

En la mancomunidad y la coordinación de poderes locales, el estímulo financiero pueden ser una alternativa interesante para incentivar estos procesos. Todo aumento de competencias tiene sentido si el órgano correspondiente tiene capacidad de asumirlas y si se hace un incremento correlativo de recursos económicos.

*d) 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, Bolivia. Las

ciudades de Buenos Aires (1996) y del Distrito Federal de México (1997) son las últimas ciudades en elegir democráticamente sus autoridades<sup>21</sup>.

Ecuador y Brasil corrieron distinta suerte porque mientras el primero se estancó en el proceso, 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 causas 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 señaladas y que no sean exclusivamente políticos, sino también cívicos, gremiales, de género, de carácter territorial y culturales, entre otras.

*e) Finanzas.* Existe una marcada tendencia hacia el incremento de los recursos en los niveles locales y medios, 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.

Colombia incrementa los ingresos municipales en un punto porcentual por año, respecto

<sup>20</sup> Se incorporan a las competencias tradicionales, por ejemplo, las de la policía, recursos naturales, desarrollo rural, crédito, producción, educación, salud y emergencia y prevención en catástrofes.

<sup>21</sup> 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 (cfr. Carrión, 1997).

de los ingresos corrientes de la nación, hasta alcanzar a nivel municipal el 22% y el 18% a nivel departamental en el año 2001. Eso significa que el 40% de los ingresos fiscales estarán descentralizados. Estos recursos se destinarán a Educación el 30%, Salud el 20%, agua y saneamiento básico el 20%, recreación, cultura y deporte el 5% y el resto de libre de inversión. Chile creó el Fondo Común Municipal que redistribuye el 50% de los ingresos de bienes raíces y de circulación vehicular. En el Ecuador según la Reforma Constitucional de 1995, se establece que el 15% de los ingresos netos del Estado deben ser transferidos a los organismos seccionales autónomos.

Se deben resolver los mecanismos adecuados para las transferencias de los recursos que se incrementarán, que serán automáticos, que se eliminará la discrecionalidad (por que fortalece el clientelismo y la corrupción) y que no estimularán la dañina pereza fiscal. Pero, así como se deben distribuir armónicamente los recursos para generar equidad territorial, también se los debe asignar equitativamente entre los distintos niveles del estado.

f) *El Territorio*. En términos territoriales, 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 niveles de gobierno: departamentos, municipios, distritos (Bogotá, Cartagena, Santa Martha) y territorios indígenas, y la posibilidad de constituir regiones y provincias. Los 6 niveles 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. El territorio se dividió en 1990 en 11 jurisdicciones regionales, Lima y el Callao. Había una Asamblea Regional que se constituía con un 40% de representantes elegidos directamente, 30% de Alcaldes Provinciales y 30 de grupos de base. El presidente Fujimori eliminó todo esto,

estancando el proceso.

Sin duda que la actual división territorial del Ecuador está obsoleta, debido a su nueva condición urbana; muchas provincias han perdido su razón de ser, la atomización territorial se agravó, el clientelismo y el caciquismo se profundizaron. En términos territoriales hay que pensar bajo el principio de la «democracia territorial», con el fin de romper con los desequilibrios regionales.

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 repensar el tema departamental. Parece no deseable tener más de tres niveles de división político-territorial, con las respectivas condiciones de excepción: la provincia con territorios especiales y el cantón con distritos.

g) *Municipalización*. Se debe consignar que 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 son alrededor de 16.000 municipios, cuando a principios de la década eran 13.000. En el Ecuador se desarrolla con mucho más fuerza esta tendencia, sobre todo desde principios de la década del ochenta, con el proceso de redemocratización que vive el país, cuando se incrementan notablemente: si para 1974 fueron 114 en la actualidad son 214; esto significa que en los últimos 25 años nacieron casi tantos municipios como en toda la historia nacional.

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 diversida-

des 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. Este proceso de fragmentación no debe llevarnos a creer que la democracia territorial proviene del hecho de que a más municipios más democracia<sup>22</sup>. Pero también pensar que el municipio no es el único órgano de la descentralización, por que, caso contrario, no solo que se uniformiza sino que también homogeneiza, polariza y atrofia a la sociedad y el Estado.

De la comparación de este conjunto de casos Latinoamericanos, se desprende que se carece de un modelo de descentralización en la región, aunque hay tendencias generales que se comparten. Sin embargo, la profundidad y las características del proceso 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 involucre. El Salvador piensa en un esquema de recentralización territorial para descentralizar. Y el Ecuador camina lentamente y con muchos tropiezos, al subordinar la propuesta a un esquema legal, técnicamente mal diseñado, que no tiene un actor social claro de referente.

## 5. Los límites a la descentralización

*«Si el esfuerzo descentralizador se enfrenta a la inercia histórica y tradicional centralizadora, ¿cuáles son los factores históricos y estruc-*

*turales que bloquean la descentralización?».* Intentando responder a esta pregunta formulada por Alfredo Rodríguez (56, 1996) se pueden señalar, al menos, los siguientes factores:

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. La oposición al cambio se expresa cuando, por ejemplo, los profesores denuncian que la descentralización fragmentará sus demandas y por tanto su organización. Pero también a nivel local cuando las autoridades municipales se oponen a la participación ciudadana.

El *centralismo*, como una relación social, 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 gozan. 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 al 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 centra-

<sup>22</sup> 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 recentralización territorial actuó como condición para la descentralización administrativa y política.

lismo. Por eso la propuesta central del municipalismo gira alrededor de la distribución económica.

El *fiscalismo*. Según el centro, el incremento de las transferencias económicas debilita al gobierno y al desarrollo nacionales; es concebido como gasto y, por lo tanto, su incremento 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. En este contexto de polarización, el clientelismo intraestatal encuentra terreno fértil.

El *municipalismo y el unilateralismo* es una corriente que, llevada al extremo, cree encontrar solución a todos los problemas. Se convierte 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, se evidencia el poco interés que existe por la transferencia de nuevas competencias, por la ampliación de la democracia local y por el incremento de los recursos propios.

En general las autoridades municipales no demandan más competencias, pero tampoco quieren saber del fortalecimiento de la democracia local. La participación popular y el mejoramiento de la representación social no les interesa, porque significaría romper las bases sociales sobre las cuales descansa su poder. La participación popular es aceptada sobre la base de su no institucionalización 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 la sociedad local se ampliaría sobre la base de su complejidad y de la presencia de nuevos actores descentralizados que tenderían a disputar la hegemonía clientelar clásica.

La vieja tradición municipalista, que ha caracterizado al Ecuador y que ha sido uno de los aspectos que los ecuatorianos hemos reivindicado como algo positivo, es un aspecto negativo y regresivo, ya que ha consolidado élites 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 y además conducirá 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 beautiful*», que lleva a la atomización o minifundización de los ámbitos de la política. Pero así como la suma de las partes no definen el todo, la suma de lo local no define lo nacional. 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 de la descentralización no corresponde al orden local -porque la suma de

municipios no definen un país- sino al nacional, lo cual no se percibe ni desde los municipios ni tampoco desde el Gobierno Central.

## BIBLIOGRAFIA

- ADRIANZÉN, Alberto, **Regiones ¿Sí o No?**, Ed. Grupo Propuesta, Lima, 1993.
- BOISIER, Sergio, «Centralización y descentralización en América Latina a Medios de los 90's», en **Revista SIAP**, No. 114, Cuenca, 1997.
- BORJA, Jordi, **Descentralización y participación Ciudadana**, Ed. IEAL, Madrid, 1987.
- CARRIÓN, Fernando, **Gobiernos locales y descentralización**, Ed. FECS, Caracas, 1996.
- CARRIÓN, Fernando, «Gobiernos locales y nuevos liderazgos en América Latina», en **Revista Iconos 3**, Ed. FLACSO, Quito, 1997.
- CARRIÓN, Fernando, «La constitución de un Estado descentralizado», en **Descentralización territorial y su impacto en la gestión local**, Ed. ESAP, Cali, 1998.
- CASTELLS, Manuel y BORJA, Jordi, **Local y Global**, Ed. TAURUS, Madrid, 1998.
- CORAGGIO, José Luis, **La descentralización, un día después**, Buenos Aires, 1997.
- FERNÁNDEZ, Gustavo, **Privatización y descentralización**, Ed. ILDIS, La Paz, 1997.
- FORERO, Clemente, et. al., **Descentralización y participación ciudadana**, Ed. Tercer Mundo, Bogotá, 1977.
- FRANK, Jonas: «Descentralización y relaciones intergubernamentales: experiencias europeas y lecciones para Ecuador», en **Revista Iconos**, Ed. FLACSO, Quito, 1999.
- MUÑOZ, Francisco (comp), **Descentralización**, Ed. TRAMASOCIAL, Quito, 1999.
- OJEDA, Lautaro, **Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en Ecuador**, Ed. Abya-Ayala, Quito, 1998.
- ORTEGA, Luis: «Descentralización autonómica», en **Leviatan**, No. 74, Madrid, 1998.
- RODRÍGUEZ, Alfredo: «La descentralización en América Latina», **Revista FORO**, Ed. FORO, Bogotá.