

CIUDAD – Centro de Investigaciones Ecuador

GOBIERNOS LOCALES, DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO

Por: Marco Velasco⁽¹⁾

INTRODUCCION

Ver la democracia a través de una pesadilla (las dictaduras del Cono Sur lo han sido) o criticarla por vía de la comparación con las utopías decimonónicas, son, ciertamente, posiciones extremas en torno a las cuales ha girado la discusión, en los últimos 10 o 20 años, sobre el Estado, los regímenes políticos y el desarrollo.

Mientras que las experiencias del mundo real, cualquiera sea su orientación o sesgo ideológico, en su abrumadora mayoría, han sido muy poco eficaces en su propósito discursivo de reducir la pobreza e incrementar la participación de las comunidades con mayores carencias, en la gestión de lo público.

La crisis de las utopías provocada por los acontecimientos de Europa del Este y el fin de las pesadillas dictatoriales en el Cono Sur de América Latina, han generado una revalorización de la democracia desde todos los ámbitos y sectores, enriqueciendo la discusión académica y posibilitando nuevas iniciativas para promover el desarrollo en contextos democráticos.

Han surgido nuevos temas y nuevos actores relacionados con la política y el desarrollo de América Latina: gobiernos locales, descentralización, participación ciudadana, ecología y medio ambiente, las mujeres, los jóvenes, los pobladores, las identidades étnicas, las ONGs...en fin. La enumeración podría ser, sin duda, más larga, pero no pretendemos ser exhaustivos.

ESTADO NACIONAL Y GOBIERNOS LOCALES

Precedentes históricos.

En América Latina el centralismo, en mayor o menor grado, es el estilo predominante de la conducción gubernamental. Está profundamente arraigado en las diversas formas institucionales, como producto inevitable de una vieja tradición histórica.

En el período colonial los territorios que hoy conforman muchos de los Estados latinoamericanos, albergaban sociedades regionales

1 El autor es funcionario del Centro de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales, CELCADEL, del Capítulo Latinoamericano de la Unión Internacional de Municipios y Poderes Locales, IULA. Magister en Ciencias Sociales. Profesor de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Central de Quito, Ecuador.

diversas y muy escasamente articuladas entre sí. De tal modo que, inmediatamente después de los procesos de independencia, se produce, lo que podría denominarse, una integración forzosa -manu militari- de sociedades locales y regionales con muy escasos vínculos y por lo tanto sin una clara identidad que las unifique.

En el curso del siglo XIX y hasta la primera mitad del XX, la integración nacional y la construcción de Estados fuertemente centralizados fue la preocupación fundamental de las clases dirigentes latinoamericanas. Ello dio lugar a una persistente tensión entre los poderes locales y regionales y el poder central del Estado, que constantemente debió resistir las tendencias disolutorias presentes en localidades y regiones.

El centralismo latinoamericano, a diferencia del europeo occidental que se encuentra asociado a la revolución industrial y a las ideas de la revolución francesa, carece de los contenidos democráticos e igualitarios que supuso en Europa el fin del régimen feudal y la constitución de los Estados nacionales.

Mientras que en Europa la centralización, la conformación de los Estados nacionales, fue bandera de lucha de las clases subordinadas, en América Latina fueron la nobleza criolla, la alta clerecía y la casta militar constituida en las guerras de independencia, quienes impulsaron y condujeron la conformación de los cuasi-Estados nacionales centralizados.

No es casual entonces que las grandes transformaciones sociales producidas en América Latina, v.g. revoluciones mexicana y cubana, hayan derivado centralismo absoluto.

Formas estatales y dimensión local: el problema de la legitimidad.

En Teoría Política puede parecer herético el establecer una diferenciación entre Estado y municipios. Se argumentaría que los municipios son parte del Estado, lo cual es cierto, sin embargo, también es cierto que los municipios preceden históricamente a la conformación de los Estados nacionales modernos, aunque son articulados a éstos bajo formas específicas de organización territorial, jurídica y política.

Esta precedencia histórica tiene además la siguiente significación: los municipios -cuando no son el resultado de un simple arbitrio político administrativo- constituyen la organización natural y espontánea de comunidades territoriales cohesionadas por estrechos vínculos económicos y culturales, que impulsan una intensa vida colectiva, expresión de intereses y necesidades comunes;⁽²⁾ mientras que el Estado Nacional aparece como una artificialidad histórica que se superpone a las particularidades locales asumiendo la forma de un interés general abstracto en el que se disuelven las diferencias locales y regionales.

En la concepción racionalista-liberal del Estado, éste es, por definición, representante del interés general, espacio de lo público, donde se disuelven los intereses particulares propios de la sociedad civil, por apelación al concepto abstracto de ciudadano, que permite, a su vez, la supresión artificial de las diferencias económicas y sociales, mediante el recurso de una solidaridad genérica referida a la comunidad territorial, idiomática, de códigos culturales y de símbolos.

En los países que emergen del proceso de conquista y colonización española, en donde la exclusión y segregación, son características básicas y originarias de la institucionalidad estatal, no puede esperarse que el sentido de lo público aparezca por generación espontánea, por referencia a una comunidad de intereses expresados en el Estado. Al contrario, el Estado es visto

2 Más adelante discutiremos el tema de la homogeneidad o heterogeneidad local, que ha sido un aspecto cuestionado por muchos críticos del municipalismo.

por el pueblo llano de estos países -debido a una larga experiencia histórica- como la expresión y el mecanismo para la imposición de intereses ajenos.

Casi podría asegurarse que mientras menor es el grado de desarrollo de los países y mayores las diferencias económicas y del nivel de vida de su población, mayor es la pérdida de legitimidad de los Estados. Esto, evidentemente obstaculiza la postulación indiferenciada del interés general de la nación, dando lugar más bien al surgimiento de lo que se ha dado en denominar Estado Oligárquico, que podría ser brevemente definido como la organización del poder político que por su composición social no asume la representación del interés nacional, sino que responde a los intereses particulares de los grupos económicos constitutivos de ese poder.

En situaciones así tiene toda la razón Eduardo Galeano cuando sostiene que en América Latina de lo que se trata es de desprivatizar el Estado, no de privatizarlo.

Resultado de esta situación es el surgimiento de la versión latinoamericana del Estado Benefactor, (los populismos y algunas social democracias) que en su intento de legitimación asume un papel tutelar, equiparador de las diferencias, tendiente a favorecer a los "desposeídos", a los "pobres" cuyo autoreconocimiento colectivo da lugar, según O'Donnell, a los conceptos de pueblo, de lo popular por oposición a "...quienes también son parte de la nación: los ricos, los poderosos, los que tienen más..."⁽³⁾.

Es muy reducida sin embargo la contribución de estas experiencias tanto a reducir la pobreza, como a incrementar la legitimidad del Estado y el sentido de lo público; fueron diseñadas pensando en los réditos político-electoral (clientelismo), prescindiendo de la opinión y participación de los supuestos beneficiarios (autoritarismo), sin afectar ni la estructura del Estado (centralismo), ni la lógica económica generadora de pobreza (estilo de desarrollo). Y además, siempre haciendo abstracción de los espacios y la institucionalidad local y regional, en donde las posibilidades de lograr consensos, identificar demandas y necesidades e incorporar la participación ciudadana en el diseño y ejecución de políticas públicas; es mucho mayor que en el ámbito nacional.

LO NACIONAL Y LO LOCAL EN LA DISCUSIÓN SOBRE EL DESARROLLO.

Con mucha frecuencia suele producirse, en los diversos foros donde se discuten los problemas del desarrollo latinoamericano, un enfrentamiento de posiciones entre quienes privilegian la dimensión nacional sobre la local y quienes defienden el espacio local como piedra de toque del desarrollo.

Esta discusión es motivada, entre otras razones, por la relevancia que ha cobrado el tema de los gobiernos y los espacios locales en las políticas de organismos financieros internacionales de la significación del Banco Mundial y el BID, aparte de que, en el ámbito político, la crítica a la democracia representativa formal -que en décadas pasadas encontraba expresión en movimientos antisistema- hoy busca posibilidades alternativas de superar lo formal, ideando mecanismos de participación ciudadana en los gobiernos locales, que efectivamente son espacios abiertos para la experimentación de una nueva institucionalidad de carácter horizontal.

En esta discusión, tal como ha sido planteada, en términos de nación vs municipio o centralismo vs autonomía local, no debemos perder de vista el principio de que lo nacional y lo local son constitutivos de una misma realidad, por lo que el fortalecimiento de los municipios o el énfasis en las iniciativas locales, no tiene por que derivar necesariamente en el debilitamiento del Estado nacional, y, al contrario, el desarrollo local es impensable sin considerar las

3 O'DONNELL, Guillermo. Apuntes para una teoría del Estado. Revista Ciencias Sociales # 7-8. Escuela de Sociología, Universidad Central del Ecuador.

condicionantes y determinaciones de la sociedad nacional.

Todo parece indicar que el reto del desarrollo en los países de América Latina, incluyendo en este concepto la reducción de la pobreza -una distribución del ingreso más equitativa- y la consolidación de una democracia menos formal y más participativa; exige una estrategia que incorpore la dimensión local y fortalezca el rol de los municipios. Ello implica el que se asuma esta tarea con una óptica integradora, que, al mismo tiempo, considere y valore las particularidades e identidades locales y que incluya los impactos, efectos y determinaciones (positivos y negativos) de lo nacional, de la estructura global, en el ámbito local.

EL ENFOQUE NEOCLÁSICO Y LOS PROBLEMAS DERIVADOS DEL CENTRALISMO.

Debemos reconocer, sin embargo, que la tesis de la descentralización del Estado proviene de fuentes neoclásicas. Son los neoliberales quienes a partir de una furibunda crítica a la ineficiencia y al tamaño excesivo del Estado, lanzan la idea de la descentralización entendida como desmantelamiento del aparato estatal, "...confundiéndolo interesadamente la función pública con la ineficiencia burocrática."⁽⁴⁾

Al parecer el único concepto en juego en la propuesta neoliberal de la descentralización es el de la autonomía financiera de los gobiernos locales y sólo de modo marginal el de democracia, comprendida únicamente como el ejercicio de libertades individuales garantizadas por el Estado.

Esto, claro está, deriva de la propuesta neoliberal sobre el Estado, que en su versión más radical y simplificada, no es sino una extensión de su teoría de los precios, y en la cual "...el rol fundamental del Estado (...) es el de establecer y hacer cumplir las reglas que definen los derechos de propiedad y regulan el intercambio (...) (en consideración de que éste) tiene ventajas comparativas frente a cualquier agente privado en la tarea de hacer cumplir estas normas, dado que tiene poder y economías de escala en el uso de la violencia. Brindando orden a un costo relativamente bajo, la acción del Estado amplía la frontera de posibilidades de producción de la sociedad."⁽⁵⁾

Cualquier transeúnte sabe, como fruto de su experiencia cotidiana, que el Estado -al menos en América Latina- es bastante más que lo que supone o quisiera el enfoque neoliberal.

Ello, por supuesto, no nos debe impedir el reconocimiento de que la crítica neoliberal del Estado, "pone el dedo en la llaga", al señalar problemas como el sobredimensionamiento burocrático, la ineficiencia en el manejo de recursos, el fracaso en la promoción del desarrollo y la reducción de los desequilibrios socio-económicos; problemas que incluso los keynesianos más fervientes no podrían dejar de observar.

ALGUNAS SITUACIONES LOCALES OBSTACULIZAN LA DESCENTRALIZACIÓN

Hay un conjunto de obstáculos que deben considerarse a la hora de impulsar procesos de descentralización, iniciativas y proyectos desde los gobiernos locales:

4 ROSALES, Mario. VELASCO, Marco. PUEBLA, Jorge. El desafío local: el municipio como agente del desarrollo. Editorial "El Conejo", Quito, Ecuador. 1988. p. 17

5 FERNANDEZ-BACA, Jorge. "Reformas políticas y eficiencia económica. Hacia un análisis económico de la democracia. (Los fundamentos del Neo-institucionalismo). en Revista de Ciencias Sociales. "Apuntes 25" del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Lima, Perú. Segundo Semestre de 1989. p.32

a) El centralismo político, económico y territorial, condenado y condenable en el ámbito nacional, se reproduce, con mucha frecuencia, a veces caricaturizado, en el microcosmos local, concentrando en el área urbana de los municipios todas las preocupaciones e inversiones municipales, en franca abstracción tanto de la naturaleza agropecuaria del territorio, como de la población mayoritariamente concentrada en el sector rural, fenómeno que ocurre en la gran mayoría de pequeños municipios de la región, en donde se percibe una mayor sensibilidad del comportamiento político municipal a la "opinión pública" local, que tiende a expresar, fundamentalmente, los intereses de las élites urbanas, vinculadas, en su mayoría, al sector formal de la economía.

b) Las diferencias y contradicciones sociales existentes en el espacio local, refutan la tesis de una supuesta identidad consensual de valores e intereses representados por el Municipio, invalidando otra vez, ahora en pequeña escala, el viejo principio racionalista de la armonía social. Este problema es más agudo cuanto mayores son las dimensiones poblacionales y espaciales de la municipalidad. Para las grandes metrópolis habría que diseñar y ejecutar proyectos específicos de descentralización. De lo que se trata, en todo caso, es de optar entre una estrategia que privilegie el consenso y otra que privilegie el conflicto. Al parecer la historia sigue el rumbo de la primera.

c) La sociedad civil local y los diversos grupos que la constituyen, muestran, por razones diversas, escepticismo, cuando no fuertes resistencias a que el municipio pueda convertirse en promotor del desarrollo económico.

Ello puede atribuirse fundamentalmente a la reducida legitimidad y al poco prestigio del municipio en su condición de administrador de recursos, pero también y desde el lado de la población, los habitantes, especialmente de localidades pequeñas y rurales, con fuertes atributos de tradicionalismo, están acostumbradas a un municipio proveedor de servicios gratuitos, que no exige casi ninguna contribución a su comunidad.

De tal modo que, en muchos casos, la tesis del contacto y la cercanía entre el municipio y la sociedad civil local no pasa de ser una potencialidad.

A MODO DE CONCLUSIONES.

Si bien el emprender iniciativas, movilizar recursos y promover la participación ciudadana en el manejo de los asuntos locales, no resuelven, por sí mismos, los grandes problemas nacionales de carácter estructural o determinados por las relaciones económicas internacionales; constituyen tareas sin las cuales las tendencias jerárquico-burocráticas del poder central, al evidenciarse cada vez más excluyentes de sectores y grupos sociales que actúan en el ámbito local, pueden derivar en situaciones de inestabilidad política. De tal modo que, en este sentido, la descentralización al tiempo que una propuesta democratizadora, se revela también tendiente hacia la consolidación de la unidad nacional y la estabilidad política.

Además el hecho de que la mayoría de los países desarrollados cuenten con gobiernos locales fuertes, es una demostración adicional de que las autonomías locales y regionales no constituyen, por principio, fuerzas disolutorias de la nación.

El centralismo liberal, jacobino, que impulsó la constitución de los estados nacionales en Europa, era, no cabe duda, históricamente progresista, puesto que propugnaba la igualdad jurídica de los ciudadanos y los territorios. Como ya señaláramos antes, esa no es la historia del centralismo latinoamericano.

En cualquier caso, ni en Europa ni América Latina se justifica más el centralismo, es la hora de los gobiernos locales, como instrumentos de la democracia y la solidaridad, para que el

crecimiento económico y la erradicación de la pobreza coincidan en un mismo tiempo histórico.