



# **MEMORIA**

## **II SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE MARCOS Y POLITICAS PARA LA PARTICIPACION CIUDADANA A NIVEL MUNICIPAL**

**GOBIERNO DE LA REPUBLICA ARGENTINA**

**MINISTERIO DEL INTERIOR  
SECRETARIA DE RELACIONES CON LA COMUNIDAD**

**UNIDAD PARA LA PROMOCION DE LA DEMOCRACIA  
SECRETARIA GENERAL  
ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS (UPD/OEA)**

Declarado de interés nacional por la **Presidencia de la Nación**

**BUENOS AIRES, ARGENTINA  
MAYO DE 1999**

## COMUNIDAD ANDINA

**Dr. Fernando Carrión**

**Director de FLACSO-Ecuador, Editorialista "Diario Hoy" y Profesor de la Universidad Central. Ecuador.**

Originalmente la persona que tenía que estar en este puesto debía hablar sobre la descentralización en los países de la Comunidad Andina de Naciones. Como esa persona no está, los organizadores me han pedido, por haber nacido en la región, que exponga sobre lo que está ocurriendo en los países que la componen. Sin embargo es poco lo que puedo decir, en tanto que no he venido preparado para el efecto.

En la región Andina se dan los dos casos más interesantes de América Latina: Bolivia parte de una visión de la descentralización desde la perspectiva de la participación y Colombia lo hace desde una búsqueda por reformar el conjunto de la organización estatal. Por otro lado, Venezuela entra en un franco proceso de federalización. Ecuador inicia un tibio proceso y Perú aún no revierte la tendencia histórica de la centralización.

De todas maneras, creo que es interesante para este tipo de ejercicios, trabajar con analogías, con comparaciones, para ver en qué estado nos encontramos, en qué momento del proceso estamos, para poder introducir modificaciones, acelerar los procesos e intercambiar experiencias. Por eso creo que es importante comparar lo que acontece en el área Andina, con lo que ocurre en América Latina y Europa.

Veo en el caso europeo, básicamente cuatro puntos:

En primer lugar, respecto del origen del proceso de descentralización, aún no hay un acuerdo cuándo se inicio. Hay algunos autores que plantean que la descentralización en Europa se originó inmediatamente después de la segunda posguerra mundial. En este caso, estamos hablando de 50 años. Según otros autores, plantean que el origen es más reciente, y que básicamente se habría iniciado en la década de los años 70, lo cual supondría que son 30 años.

Con cualquiera de las dos hipótesis, lo interesante del caso es que estamos bajo la presencia de procesos de descentralización que tienen larga data, y que no se producen de un día para otro. Me parece que ésta es una primera conclusión importante.

Una segunda conclusión que surge de esta verificación, es que en Europa el proceso no ha concluido, y que tampoco se tiene claridad de cuando va a terminar. Entonces, de aquí se puede extraer una tercer conclusión interesante: los procesos de descentralización no tienen un fin claramente establecido o, en otras palabras, es muy difícil establecer un diseño preestablecido de los procesos de descentralización. Se puede saber cuándo y cómo empiezan, pero difícilmente se sabrá cuándo y cómo acabarán.

Una segunda característica de Europa, es que se produce una reducción del número de los municipios. Así tenemos, por ejemplo, que en Alemania se pasa de 24.000 municipios a

3.500 municipios, en Inglaterra de 2.000 a 500, en Austria de 4.000 a 2.300, en los Países Bajos, exactamente igual. En Francia, si no me equivoco, son cerca de 40.000 los municipios que trabajan con comunidades, sindicatos, mancomunidades, etc.

En América Latina a principio de esta década eran, más o menos 13.000 los municipios, hoy llegan a 16.300. De la experiencia Europea y de la comparación con América Latina, si bien son dos realidades completamente distintas, lo interesante es que no se produce un proceso de descentralización a fuerza de crear más municipios.

En el caso concreto de El Salvador, en Centro América, que tiene más o menos 21.000 kilómetros cuadrados, existen 260 municipios. Por eso, el proceso de descentralización en El Salvador, pasa, digámoslo así, por la vía europea de reducir el número de municipios. De todas maneras, me parece aleccionadora esta situación, comparándonos con Europa.

Una tercera característica, es que en Europa se le dio más énfasis al nivel intermedio que al nivel municipal. Cuando se busca la cualidad principal de la descentralización en España, en cuanto al peso de algún nivel e institución, lo que inmediatamente aparecen son las autonomías regionales; en el caso de Italia, se trata de las regiones; en el caso de Alemania, los *landers* o estados y así sucesivamente en Bélgica, Suiza e Inglaterra. De tal manera que la estructuración del estado descentralizado en los países europeos, se constituyó, principalmente, a partir del nivel intermedio de gobierno. No así, por lo menos en una primera fase, en América Latina.

Y una cuarta característica, que creo que vale la pena comparar, es que en Europa, el proceso de descentralización en este momento pasa por el nivel supra nacional: la Constitución de la Unión Europea. Esto significa que se ha producido un cuarto nivel en la producción estatal, que determina que los estados nacionales empiecen a operar como el nivel intermedio dentro de la estructura del estado.

Comparándonos con América Latina, hay que señalar que el proceso de descentralización se inicia a finales de la década del 70, principios del 80, cuando el proceso de redemocratización se afianza en la región, aunque empieza a tener sus resultados a fines de la década de los 80. Este proceso se caracteriza básicamente por tener dos fases. Una primera, que pone énfasis en los municipios como eje y fin de la descentralización, Este enfoque, a mi manera de ver y de otros investigadores que han estado trabajando el tema, produjo algunos problemas en la propia estructura del Estado Nacional. Por ejemplo, la polarización marcada entre lo nacional y lo local, el proceso de vaciamiento de competencias o de superposición de las mismas. En el nivel intermedio, es notorio y notable ver (sobre todo en los estados unitarios) como hay las superposiciones de regiones, provincias y departamentos, así como también la "*dispersión concentrada*" de la acción de los gobiernos nacionales a través de sus acciones sectoriales, el gran nudo de indefiniciones por vaciamiento de competencias y de recursos, la polarización local y nacional, y el atrofiamiento de la propia organización de la estructura de los estados nacionales.

Como consecuencia de estos problemas, estaríamos entrando en una segunda fase en América Latina, que tendría como base al nivel intermedio de gobierno. Esto puede ser ejemplificado por la experiencia argentina señalada, donde se habla de una refederalización basada en las

provincias. Pero también por los casos de Venezuela, que transita de una definición de un estado federal, que en la práctica nunca lo fue, hacia la formación de un real estado federal sobre la base los estados. Los de Brasil y México, que quizás sean los dos países más federales porque siempre operaron sobre la base de los estados sin descuidar el fortalecimiento de las autonomías municipales.

De esta revisión inicial se puede concluir que no es una garantía de descentralización el hecho de que un país se organice como unitario o federal, porque hay países federales altamente centralizados y otros unitarios fuertemente descentralizados. Esto significa que no es como se creía antiguamente que el país más descentralizado, es el que asume el modelo federal.

Entonces, estaríamos en una segunda fase de la descentralización en América Latina, que le empieza a dar mucho más peso al nivel intermedio, sin descuidar el fortalecimiento municipal.

¿Qué se ve en el proceso de descentralización en América Latina? Creo que al menos seis puntos que vale la pena tenerlos en cuenta:

1. En la generalidad de los casos, hay un intento de ruptura del uniformismo existente en la organización de los gobiernos subnacionales. En el caso brasileño, por ejemplo, se entrega la responsabilidad a los estados para que determinen qué municipios deben crearse y, además, permite que los propios municipios se den la organización que crean más conveniente. En el caso de Venezuela, hay una ley general que establece las diferencias de municipios según condiciones geográficas, productivas, de tradición e historia, entre otras. En Ecuador se establece un régimen especial para las áreas metropolitanas. En Colombia hay una tipología de organismos territoriales. De tal manera que hay una tendencia en América Latina a romper las legislaciones uniformistas, con las cuales construimos los gobiernos locales.
2. Hay el fortalecimiento del nivel intermedio. Las instancias o estructuras intermedias están todavía en proceso de constitución o de fortalecimiento, sea por la vía federal o unitaria. Los países federales profundizan el federalismo (Venezuela y Argentina); los unitarios su régimen provincial (Ecuador), departamental (Colombia y Bolivia) y regional (Chile).
3. Respecto a la competencia, hay dos cosas: 1) Que hay un incremento notable de las competencias a nivel de los gobiernos subnacionales. Hoy estos gobiernos hacen mucho más de lo que hacían antes, gracias al incremento significativo de las competencias. 2) Y que se implanta con fuerza una concepción y práctica de las competencias concurrentes, que lleva al reto actual de cómo diseñar la concurrencia de competencias. Esto supone superar la concepción de las competencias exclusivas, que conduce a generar identidades estancas por niveles y, lo que es más significativo, a no reconocer que el proceso de globalización que estamos viviendo, produce de manera simultánea múltiples identidades gracias a la concurrencia de competencias hasta el nivel internacional. Por ejemplo, si existe exclusivamente la educación en el nivel local, esa población se va a formar con un

tipo de identidad, un tipo de expresión cultural distinta a la de un municipio que puede ser vecino y lo que es más grave, a producir resquebrajamiento en la llamada unidad nacional.

4. La democracia local también se está ensanchando en la región. Se debe señalar el incremento de la representación, no sólo por la vía electoral de la elección popular de los alcaldes, sino también porque se está transformando la representación social: la población empieza a representarse por encima de los partidos políticos, a través de expresiones aún difusas como son, por ejemplo, las organizaciones ambientales (hay incluso partidos verdes), la representación de género, étnica, de pobladores, etc., que antes era muy difícil que se expresaran de manera directa, no sólo a nivel local sino también a nivel nacional. Además, hay nuevas formas de participación directa como la consulta popular, las defensorías populares, el voto programático, etc., lo cual da la impresión de que, efectivamente, hay procesos de ampliación de la democracia local y, por lo tanto, nacional.
5. En la parte económico-financiera también el cambio es importante. Se debe señalar, que hay un proceso de crecimiento de los recursos económicos que son manejados por los gobiernos locales. El incremento tiene lugar por la vía de las transferencias, pero también por el crecimiento de las fuentes de ingreso propios.
6. El tema de lo territorial quizás sea uno de los más complejos y, por tanto, más débiles del proceso de descentralización. Daría la impresión que las circunscripciones territoriales no están muy claras y que valdría la pena reediseñarlas. En América Latina, en los dos únicos lugares donde estos procesos se han dado son en Cuba y en Chile en la época de Pinochet. Habría que hacer una lectura de lo que significa esto y hasta qué punto se podría hacer en otros países con esquemas políticos distintos. De todas maneras, el proceso de reorganización del territorio y de redefinición de las regiones es un tema pendiente, y no sé hasta cuando, porque es un tema muy difícil, que tendrá que ser asumido en su debido momento.

Y finalmente quisiera plantear tres puntos, a manera de conclusión:

1. La primera es a manera de pregunta ¿Por qué la descentralización no camina más rápido? o ¿Por qué no camina de la forma en que uno quisiera? En eso estamos ya hace mucho tiempo y no camina con la velocidad que uno quisiera. ¿Cuáles son los límites que tiene la descentralización? ¿Cuáles son los adversarios que tiene la descentralización? Aquí, ensayaría la siguiente hipótesis: a mí me da la impresión que la descentralización no camina tan rápidamente porque el Estado es menos centralizado que la propia sociedad civil. En otras palabras, las organizaciones políticas, las organizaciones sociales y las organizaciones funcionales que existen son mucho más centralizadas que el propio Estado. Si esto sigue así, va a ser muy difícil que podamos transformar rápidamente el centralismo, porque los partidos políticos que tenemos son los que van a decretar, mediante las leyes, las posibilidades del cambio.
2. La segunda, tiene que ver con el hecho de no hay un modelo de descentralización, y que cada país tiene que encontrar las soluciones a sus propios problemas. En ese sentido, se observa un desarrollo teórico bastante interesante, por ejemplo, en conceptos como el de

autonomía. La autonomía ya no es más la que históricamente fue, al menos con el concepto con el que nos formamos, en el sentido que la autonomía municipal se fundaba en otros componentes: la autonomía política, por la elección de las autoridades de manera popular; la autonomía económica, porque existen los recursos que le permiten desarrollar sus posibilidades; y la autonomía administrativa porque existen competencias exclusivas. Da la impresión, que con el proceso de globalización, este concepto de autonomía queda bastante restringido, y que no nos permite avanzar de manera más significativa.

3. Finalmente, que el tema de lo local debe ir de la mano de la internacionalización. Municipios que no se localizan, que no se fortalecen localmente, son municipios que van a tener muy poca posibilidad de proyectarse internacionalmente. Aquel concepto de la aldea global (que no comparto) nos ha hecho soñar de manera abstracta respecto de las potencialidades de lo local. Son mitos de desarrollo y de grandeza que nunca llegan y que nunca llegarán. Me parece más importante conocer las determinaciones globales que tiene lo local, para conocer las posibilidades de lo local en su contexto. De allí se desprenden dos conclusiones adicionales: a) la necesidad de fortalecer el Estado Nacional, como mecanismo regulador de las inequidades y como medio para integrarse más equitativamente a la globalización. b) la necesidad que tiene la Globalización de localizarse a través de puntos estratégicos, es decir de ciudades, hace que lo local (pero no todo lo local) adquiera una dimensión mayor; pero que también que lo local, para desarrollarse, debe generar las condiciones de competitividad que le permita insertarse en este proceso de internacionalización. En suma, lo local debe internacionalizarse y lo global localizarse; por ello no deben ser vistos como contrarios y si como complementarios. Por ello, hoy día, lo importante es la glocalización.

En ese sentido, se debe resaltar la propuesta que nos hacía el intendente de Córdoba, cuando nos planteaba la necesidad de empezar a pensar las ciudades en red. Este es un mecanismo que permitirá que lo local se articule en cadena a la globalización y no aisladamente. Eso le dará fuerza a lo local. Pero también es importante tomar en cuenta el concepto de Manuel Castells, cuando señala que los Estados son demasiado grandes para manejar lo local y demasiado pequeños para insertarse mundialmente; en ese sentido, creo que los municipios pueden ser un eje fundamental, pero no exclusivo, para este proceso de incorporación a los procesos mundiales.

Finalmente y retomando lo que el intendente de la ciudad de Córdoba señalaba respecto de los problemas que hay cuando los alcaldes llegan a ser presidentes. Creo que también habría que tener en cuenta los peligros que existen cuando los presidentes llegan a ser autoridades locales. Allí están los casos de Brasil, cuando el gobernador de Minas, Itamar Franco, desata la crisis del país y de la región al declarar la moratoria de la deuda del Estado. Y está también el caso de Ecuador, donde el ex presidente Febres Cordero, hoy alcalde de Guayaquil, se ha convertido en el portavoz de la mayor crisis bancaria en el país.

Esto significa que de ahora en adelante debemos elegir bien a los alcaldes por que existe la posibilidad de que en un futuro próximo guíen los destinos nacionales. Pero también a los presidentes, porque el retiro del poder nacional los lleva a localizarse peligrosamente.