



ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

~~CEPAL/ILPES(1790)~~

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento CPRD D/90

Alc



LA DESCENTRALIZACION DESDE UNA PERSPECTIVA POLITICA */

Eduardo Palma **/

*/ El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos del Programa de Capacitación, corresponde a la ponencia del autor en el III Seminario Latinoamericano de Planificación Regional y Estadual, ILPES/CENDEC, Brasilia, Brasil, 12 al 15 de diciembre de 1983.

**/ El contenido de este documento refleja puntos de vista estrictamente personales y no compromete en ningún sentido a la Institución de la cual es funcionario.

83-11-2139

Indice

	<u>Página</u>
Introducción	1
A. La centralización como un proceso político acumulativo ..	4
1. El diagnóstico político de la centralización	4
a) La conformación del Estado nacional	4
b) Los efectos espaciales del régimen político	6
c) El desarrollo espacial de la sociedad política	8
d) Los efectos sobre la sociedad civil del patrón espacial de la sociedad política	8
2. La descentralización exige un movimiento social de ruptura de la centralización	9
B. La descentralización es una estrategia de largo alcance .	11
1. Los proyectos ideológicos de descentralización y la ambigüedad del control y la autonomía	12
2. La tensión centralización-descentralización en las crisis económicas	14
3. La naturaleza de los temas materia de decisión espacial	16
4. Las coyunturas de avances en la descentralización	16
C. La descentralización y su estrategia institucional	18
1. El sentido de los modelos puros (unitarismo y federalismo) y de las formas mixtas	18
2. La descentralización del Estado unitario	20
3. La clave estratégica de la descentralización: desconcentrar administrativamente un nivel similar de recursos	21
4. Los grandes desajustes en las instituciones del unitarismo descentralizado latinoamericano	22
a) La descentralización inorgánica	22
b) La inadecuación de la planificación regional con los órganos democráticos de las provincias y comunas	23
c) La inarticulación del poder comunal	23

/D. Hacia la

	<u>Página</u>
D. Hacia la convergencia de los procesos de planificación y participación	24
1. La emergencia de la región	24
2. El umbral de "politificación"	26
3. La convergencia de los procesos y los mecanismos institucionales	27
Síntesis y alcances finales	28

Introducción

Este documento es una exploración preliminar acerca de la descentralización desde una perspectiva política.

1. El enfoque es el de un científico político, invitado a dialogar sobre los problemas de la planificación regional en América Latina. ¿Qué tipo de cuestiones se presentan en esa actividad que demanden el aporte de la ciencia política? Para contestar esta pregunta es más ilustrativo referirse al propio debate de los que ejercen tal especialidad. En las conclusiones de un importante Seminario realizado a fines de la década pasada, se anotó: "En el marco de los debates del grupo, hubo una tendencia a enfatizar el rol y las tareas de la planificación espacial vinculada a viabilizar el proceso de desarrollo regional, en especial a lo referente a:

- Enfatizar los aspectos participativos de la planificación regional, por cuanto la participación popular constituye un elemento esencial para ir logrando los objetivos del desarrollo regional;

- Promover y viabilizar técnicamente los mecanismos y organismos regionales que posibiliten incorporar los intereses de las regiones en el debate político-técnico nacional." 1/

De manera consecuente con el tipo de problemas detectados, el Seminario concluyó sugiriendo en lo relativo a los temas políticos: "Tercero, que se debe dar una mayor atención al rol del Estado. Específicamente, se planteó la necesidad de investigar la descentralización administrativa en esta perspectiva. ¿Cuáles funciones del Estado, dado su papel en el marco del estilo vigente, pueden ser descentralizados? ¿Cuál es la lógica de la descentralización administrativa en este contexto, diferenciando en la investigación el análisis de los procesos de toma de decisiones formal y real? Cuarto, que los problemas regionales y las políticas regionales deben ser analizados en el contexto de las estrategias y estilos nacionales de desarrollo en la

1/ ILPES. "Teoría y práctica de la planificación en América Latina", Temas de Planificación, N° 4, mimeo, 1980, pp. 793, 795 y 796.

medida que estos últimos encierran opciones, las cuales, a un nivel teórico, pueden ser planteadas. Específicamente, se planteó la necesidad de un análisis macrosocial de las relaciones de poder en el proceso de toma de decisiones en la planificación regional. Finalmente, se propuso dar una mayor importancia a la cuestión del significado político del fomento de los 'intereses regionales' en el contexto de los conflictos de interés entre grupos y clases sociales. Esto, en base a la ya anotada importancia que han tenido en el pasado reciente las élites y burguesías regionales." 1/

En síntesis, los planificadores regionales piden una contribución sociopolítica en los temas relativos a la planificación participativa, incluyendo los efectos macropolíticos de la distribución del poder y una exploración de la descentralización como proceso de participación y distribución del poder.

2. Para prevenir las eventuales desilusiones que provocaría la incorporación del enfoque sociopolítico a los problemas regionales, es necesario efectuar algunas puntualizaciones previas.

La primera es obvia pero nunca está de más hacerla explícita: los científicos políticos - tienen pluralidad de enfoques - teorías, métodos y técnicas - y de orientaciones epistemológicas.

El enfoque sociopolítico es insuficiente. Su aporte debe integrarse a un enfoque unificado de la planificación regional. Tal afirmación no oculta las indudables complejidades que hay para su concreción. En efecto, los obstáculos que presenta la articulación de resultados provenientes de métodos y técnicas diferentes resultan ser, a menudo, opciones epistemológicas no reducibles a un código común.

Una tercera puntualización tiene que ver con el carácter de las políticas públicas regionales, que, con frecuencia, son de segundo o tercer grado. En otras palabras, resultan de los efectos previstos o imprevistos de políticas públicas directas o de primer grado, algunas de las cuales no fueron diseñadas para producir consecuencias regionales.

1/ ILPES, cit. pp. 793, 795 y 796.

El problema que plantea tal objetivo de investigación, de por sí complejo, no consiste en enfatizar la síntesis de carácter macro sino, por el contrario, incursionar en el despliegue analítico de todas las dimensiones involucradas por las determinaciones y condicionamientos que afectan la acción o la voluntad planificadora. Dicho de otra manera, se requiere descomponer los elementos de la decisión antes de efectuar su recomposición en una síntesis.

3. El campo de análisis de este documento es la descentralización desde una perspectiva sociopolítica. El tema es vasto y requiere ser acotado. La perspectiva descentralizadora que subyace en la ponencia es la relativa a la democracia política.

Para decirlo de un modo más ilustrativo y que puede resultar polémico: la descentralización autoritaria es, a lo más, una desconcentración burocrática que legitima la centralización autoritaria.

Además de la anterior opción doctrinaria, el documento tiene una restricción evidente: el autor conoce de manera insuficiente el funcionamiento del federalismo democrático de la región y por ello enfatiza - de manera consciente o inconsciente - los regímenes unitarios descentralizados y los casos paradigmáticos de descentralización de países unitarios de capitalismo avanzado y democrático. Al llamarlos "casos paradigmáticos" se averigua sobre su lógica de funcionamiento y, por cierto, no se postula su adaptación acrítica a América Latina.

4. El documento aborda tres dimensiones del problema de la descentralización, estrechamente vinculadas: en la parte A, analiza el contenido de la descentralización como problema político; en la parte B, examina la estrategia de descentralización; en la parte C, las instituciones propias a la descentralización; y, en la parte D, la convergencia de los procesos de participación y planificación con vistas a la descentralización.

Finalmente, se sintetizan los supuestos, alcances y conclusiones del estudio efectuado.

/A. La centralización

A. La centralización como un proceso político acumulativo

1. El diagnóstico político de la centralización

El objetivo político descentralizador requiere un conocimiento pormenorizado de los procesos y épocas que marcan una acumulación en la tendencia centralizadora. Esta descomposición de procesos políticos, abstraídos de procesos globales es un ejercicio analítico. Como es sabido, no hay política pura y ello es todavía más cierto a fines del Siglo XX. Sin embargo, todos los enfoques sociopolíticos otorgan a la política, en grados variables, cierta autonomía relativa fundada en su carácter de última ratio, lo que explica la conformación histórica de ciertas coyunturas decisivas en los respectivos desarrollos nacionales. Así, la matriz básica de las instituciones y poderes políticos determina la modalidad específica en que los grandes efectos concentradores de carácter económico nacional e internacional impactan en cada caso. El diagnóstico de la centralización implica distinguir niveles de análisis. A los efectos de este documento se distinguen los siguientes:

- a) La conformación del Estado nacional;
- b) Los efectos espaciales del régimen político;
- c) El desarrollo espacial de la sociedad política;
- d) Los efectos sobre la sociedad civil del patrón espacial de la sociedad política.

a) La conformación del Estado nacional

La voluntad política que impuso la demarcación territorial de un Estado emergente, autoidentificado como autónomo y, más o menos reconocido como tal, por otros Estados puede provenir de dos tipos de procesos. Por una parte, el conjunto de los habitantes fueron sometidos a un proceso de aceptación de normas comunes desde un centro dominante sin contrapeso. Por otra, el conjunto de habitantes se integra en un proceso de unificación, más o menos hegemónico, más o menos consensual, manteniendo ciertas normas de diferenciación en la nueva unidad territorial. Se trata de la conocida bipolaridad entre el Estado unitario y el federal. Como se observará más

/adelante, los

adelante, los tipos puros no existen y predominan formas mixtas de Estados unitarios descentralizados y Estados federales centralizados.

Con todo, en el origen de los Estados latinoamericanos, la distinción tiene valor para explicarse el desarrollo del proceso institucional.

En 200 años, diez generaciones de dirigentes políticos vivieron y se socializaron en distintas concepciones espaciales de la política. Hubo momentos de continuidad y ruptura del espacio político. En algunas épocas, la vida política se desarrolló en varios centros de similar importancia, hasta que se produjo - a través de la dominación, la hegemonía, o el consenso - el fenómeno de dotar a uno de ellos de poderes acrecentados. Estas diferencias de origen han gravitado decisivamente como matriz que amplía o disminuye la concentración. Ciertos indicadores contemporáneos de metropolización o de actividad económica como muestras de centralización ocultan que la unificación dominante o diferenciadora afectó a los sistemas de valores, a la cultura, a la homogeneidad educacional, etc. En suma, en América Latina, se podrían constituir tipologías de unificación dominante y diferenciadora a partir de las Repúblicas independientes y, por cierto, de los datos históricos previos a la época de la colonización y de la etapa precolombina. 1/

Diversas coyunturas decisivas, como guerras civiles, guerras internacionales, rebeliones populares o regionales, procesos de colonización u ocupación de las fronteras internas, han ampliado o restringido el proceso centralizador. Otro fenómeno importante han sido los intentos fracasados de descentralización, ya que generalmente han significado el incremento de los poderes centrales, aun cuando la intención previa y declarada fuese la contraria.

Los antecedentes mencionados no implican, por sí solos, una propensión al autogobierno o a la autocracia. Sólo muestran que regímenes más o menos democráticos o más o menos autoritarios, tendrán propensiones a asumir,

1/ Es muy posible que la gravitación político-espacial de los grandes imperios indígenas tengan mayor impacto que los poderes políticos en aquellos Estados que ocupan el mismo espacio geográfico.

según el caso, características de heterogeneidad u homogeneidad, pese a su diferente principio de legitimidad.

b) Los efectos espaciales del régimen político

En América Latina, los momentos o épocas democráticas, se dieron a través de instituciones censitarias siendo que una minoría dentro de la minoría participante, ejerció el poder político. Como es sabido, la incorporación social y política fue parsimoniosa, a veces casi nula. En rigor, en la mayoría de los Estados, adquirió características de un proceso global durante este siglo, dándose en algunos países durante el primer cuarto y, en otros, en el segundo y, para un tercer conjunto de países, está todavía en proceso.

El sesgo censitario afectó por igual a los intentos parlamentarios y de presidencialistas, imprimiendo una matriz política espacial preestablecida.

Por lo general, se impuso el presidencialismo, cuyo efecto ha sido nítidamente concentrador, ya que el que la burocracia dependiera de tal magistrado dio, desde el origen, una matriz administrativa que amplió la concentración en la misma medida en que aumentaron las funciones encargadas al Estado.

Desde la perspectiva espacial, el Presidente tuvo y tiene su representante territorial en la figura del Intendente o del Gobernador, que es su delegado y, como tal, un presidente en la escala departamental, provincial o regional.

El óptimo de tal modelo consiste en lograr la centralización con una eficiente desconcentración de los servicios o, en otras palabras, la mejor centralización es la que obtiene una mejor desconcentración burocrática.

Nótese bien que se trata del presidencialismo latinoamericano, híbrido que sincretiza formalmente la institución norteamericana del Presidente con la práctica francesa de la concentración a través del Prefecto de origen napoleónico, aquí llamado Intendente.

Cuando se inicia el lento proceso de ampliación del régimen censitario, la lucha entre el Presidente y las oligarquías provoca una mayor intervención gubernamental desde el centro hacia la periferia espacial.

/A medida

A medida que la economía nacional crece y la sociedad se diversifica, se amplían las funciones estatales, generando así recursos de poder eventuales para ser utilizados por el Gobierno presidencialista.

Tal Estado regulador impone normas homogéneas desde el centro. De igual modo, los planes se impulsan desde una dependencia - oficina o Ministerio - del Presidente. En el sistema de empresas públicas, se presenta un grado importante de autonomía, el verdadero control real que se ejerce sobre las empresas proviene del o de los representantes del Presidente en sus tareas directivas. El aparato gubernamental, en un sentido amplio, puede poseer y generalmente posee controles políticos, administrativos y judiciales. Sin embargo, desde la perspectiva político-espacial, tales controles, al igual que el Parlamento, los órganos contenciosos administrativos y los poderes contralores están moldeados por su ubicación en torno a las funciones gubernamentales.

Un verdadero contrapeso descentralizador al presidencialismo en su modalidad latinoamericana, son las instituciones representativas de origen federal o de Estados unitarios que, constitutivamente, se organizan con múltiples centros de poder político-espacial; la bi o tripolaridad de centros de importancia impone reequilibrios formales o informales en las candidaturas presidenciales, en los gabinetes ministeriales y en la dirección de la administración. Sin duda, a partir de tal diagnóstico la estrategia descentralizadora difiere considerablemente de la inherente al Estado unitario centralizador.

El mismo poder de contrapeso lo puede representar el régimen de gobierno local, según se articule o no a un centro único o a una pluralidad de ellos.

Con todo, los Municipios democráticos en un régimen presidencial centralizador constituyen débiles instancias de descentralización. Por definición, el quantum de sus decisiones es mínimo y, especialmente, su dependencia económica del poder central los torna dependientes de los servicios, ya sean concentradores o desconcentrados, provenientes del Gobierno Central. En los casos de bi, tripolaridad o pluralidad de centros regionales - antes enunciados - existe la probabilidad de articulación del

/poder comunal

poder comunak al Estado, región o provincia lo que podría reforzar su autonomía y sus recursos.

c) El desarrollo espacial de la sociedad política

La sociedad política, es decir el ejercicio y desarrollo de la ciudadanía, con el consiguiente impacto sobre la formación de partidos políticos, el sistema de partidos como totalidad, los sistemas electorales, la comunicación política y, más en general, la cultura política, transmitida por la educación formal e informal, han sido moldeadas por las instituciones del régimen político.

En el caso polar del presidencialismo centralizador, predominaron los partidos centralizados, en vez de los partidos regionales y cuando éstos emergieron tuvieron una vida efímera. El sistema de partidos, a su turno, presentó igual tendencia centralizadora espacialmente y, entonces, el núcleo de la vida política obligaba a concurrir al centro espacial para culminar su curso ascendente con vistas a ocupar el papel decisivo de Presidente.

Los sistemas electorales, pese a sus modalidades diferentes y a que, en algunos casos, aparenta la sobrerrepresentación de los espacios menos poblados, reproducen la lógica del sistema de partidos y de la selección de líderes. Lo mismo ocurre con la comunicación política que, amplía los mensajes desde el centro hacia la periferia y convierte al escenario principal en escenario casi único. La cultura política, en tanto que proceso de socialización a través de la educación formal, tiende a conformar las actitudes y comportamientos con la lógica de las instituciones; las expresiones críticas serán siempre la obra de minorías cultivadas y con necesidades sentidas en pro de una mayor descentralización.

d) Los efectos sobre la sociedad civil del patrón espacial de la sociedad política

Independientemente del nivel de organización y del grado de cohesión de la sociedad civil, factores ambos ligados a la base material de la economía, la sociabilidad se agrupa o reagrupa en torno a los núcleos políticos con capacidad de decisión (por acción u omisión). La demanda de acciones u omisiones gubernamentales impone modalidades centralizadas de organización

/de los

de los grupos sociales para influir en el sistema de decisiones. De este modo, tenderán a conformarse confederaciones o federaciones nacionales con capacidad de representar los diferentes intereses de los grupos. Esto tiene importancia decisiva para los grandes intereses corporativos de empresarios y sindicatos, pero es igualmente decisivo para los intereses profesionales de todas las asociaciones que se organizan para desarrollar las múltiples dimensiones de la cultura social. Se podría argüir que, en tanto sea el interés de la organización vital para sus asociados, con mayor razón éstos estarán obligados a conformar una organización centralizada espacialmente.

En esta dimensión caben, por cierto, todas las diferencias entre el modelo polar y los casos enunciados de bi, tripolaridad o pluralidad de centros políticos espaciales.

Este esquema para el examen político del proceso de centralización muestra matices y constelaciones de variables diferentes en la realidad latinoamericana. Hubiera sido fácil pero superficial, ilustrar sus diferentes dimensiones con casos ilustrativos del conocimiento vulgar. Por el contrario, el intento de un esquema analítico de este tipo, que podría facilitar su pormenorización en detalle, está destinado a diseñar un diagnóstico de la centralización política espacial y del impacto de sus diferentes niveles, ordenados por su capacidad de sobredeterminación sobre los inferiores, a través de un proceso histórico acumulativo. Naturalmente, tal como se afirmó en la Introducción, tal diagnóstico político sería incompleto si no se lo integra a las determinaciones económicas del sistema económico nacional y a su inserción en la economía mundial. La carencia más notoria es la integración de tales procesos en la lógica y en los procesos de desarrollo político.

2. La descentralización exige un movimiento social de ruptura de la centralización

Si la centralización es un proceso de arrastre, de larga duración y de carácter acumulativo, su ruptura impone un momento de inflexión.

/Tal momento

Tal momento o coyuntura deberá ser necesariamente la toma de conciencia de la centralización como un problema que limita o entorpece el desarrollo. Para que, en verdad, sea un momento o coyuntura social deberá ser, antes que todo, un movimiento social de negación y afirmación de un nuevo proyecto institucional. La aprehensión cognoscitiva de los afectados por la centralización debería expresarse, también, en una carga efectiva. Ambas dimensiones requieren articularse en un movimiento social que postula un nuevo "arreglo" político espacial.

¿Existe un umbral objetivo para conocer anticipadamente cuándo el nivel y el grado de los procesos de centralización resulta socialmente intolerable? Si por "umbral" se entiende un punto de quiebre en una serie de indicadores de estados de proceso, no es posible anticipar dicho umbral como una situación objetiva. La dominación espacial, como toda dominación, cuanto más completa sea y menos fisuras muestre, más posibilidades tiene de ser internalizada por los dominados.

Aquí cabe retrotraerse al diagnóstico sobre la conformación histórica de la centralización. Como se anotó con anterioridad, la unificación, fuese a través de una modalidad de dominación o de hegemonía, casi siempre implicó que una región o provincia, en algún momento histórico y, por ende, frustró sus expectativas de desarrollo económico y social. Es probable que en tales espacios, con raíces históricas diferentes, se compruebe la existencia de un potencial de frustración capaz de convertirse en la afirmación de un movimiento social. En todo caso, sería una ilusión la demanda simultánea y única para todas las regiones (provincias, departamentos) de un nuevo contrato político para reglamentar la distribución del poder político espacial. Probablemente, la lógica de un movimiento social es la ampliación de su demanda por contagio, a través de emulación y el seguimiento. Si se observa con atención la raíz acumulativa del proceso se comprobará que su expresión más nítida es el desplazamiento de los líderes desde las regiones hacia el centro, con la consiguiente pérdida de recursos humanos para proyectar, sostener y articular las demandas. Por otra parte, tales casos no debe esconder el movimiento contrario: la creación desde el centro de nuevos espacios políticos (colonización, ampliación de fronteras) moldeados

/obviamente en

obviamente en el patrón centralizador. Lo anterior refuerza el escepticismo respecto a la posibilidad de una reconversión súbita del proceso en razón de una nueva institucionalidad demandada por el movimiento social emergente. Tampoco sería impulso suficiente una nueva institucionalidad otorgada. Sin embargo, la nueva institucionalidad, como se observará más adelante, es una condición necesaria para iniciar el proceso descentralizador. Si el movimiento social no es capaz de provocar este cambio de instituciones, la centralización se retroalimentará con este nuevo fracaso.

Desde el momento de la ruptura hasta el logro real de la descentralización se dará un proceso discontinuo de avances y retrocesos, con efectos previstos e imprevistos.

B. La descentralización es una estrategia de largo alcance

A menudo los planificadores regionales comprueban, con desaliento, que sus planes de descentralización espacial se estrellan contra la lógica implacable de los procesos económicos y sociales del capitalismo dependiente y periférico. Dicha sobredeterminación es evidente. Sin embargo, deben explorarse las brechas y las fisuras que pueden permitir fundamentar estrategias de descentralización. A ello puede contribuir el análisis político.

En seguida, se examinará un conjunto de temas que, por una parte, terminan con la ilusión de que el proceso de descentralización pueda llegar a ser un proceso unívoco, lineal y acumulativo. Y, por otra parte, en la misma medida que el análisis muestra los tipos de lógica que impiden alcanzar logros constantes en la descentralización, paradójicamente deja en evidencia los tipos de constelaciones históricas que poseen un potencial descentralizador.

1. Los proyectos ideológicos de descentralización y la ambigüedad del control y la autonomía

Diversas familias espirituales con expresiones políticas en la región pueden sostener, con fundadas razones, que sus respectivos corpus doctrinales otorgan un lugar de importancia a la descentralización. Ello es válido para diversas escuelas socialistas, católico-sociales, liberales y, aún, para los neoliberales verdaderamente no autoritarios. 1/

Sin embargo, pese a que un espectro tan amplio del continuum ideológico postula la descentralización, en la vida política de los países espacialmente centralizados, se comprueba una carencia de consenso en torno a decisiones que afectan el nivel relativo de equilibrio entre centralización y descentralización del sistema político respectivo. Una inconsistencia tan generalizada no obedece al mero oportunismo político o a la alienación ideológica, ni siquiera al carácter reactivo inherente a la lucha política en un sistema pluripartidista y sujeto a la competencia electoral, sea ella regular o discontinua. Se trata de la manifestación aparente de un fenómeno más complejo.

El nudo de la cuestión radica en la ambigüedad intrínseca de toda decisión descentralizadora según se la examina en casos concretos desde la perspectiva de mayor autonomía o de mayor control para un determinado grupo social. En efecto, cada decisión descentralizadora implica que un grupo social adquiere más autonomía o estará sujeto a mayores controles. El asunto es todavía más complejo: hay diversas modalidades de autonomía y de control, que satisfacen de manera diferente las expectativas del grupo social en cuestión. Asimismo, una misma decisión descentralizadora provoca al grupo, considerado en sus diferentes roles sociales, ganancias y pérdidas

1/ El nuevo clima político intelectual de la región es marcadamente descentralizador. A comienzos de siglo, los descentralizadores eran los "conservadores" y los centralizadores los "progresistas". El fenómeno de que las ideas descentralizadoras sean las "ideas reinantes", para seguir una valiosa reflexión de Bertrand de Jouvenel, no implica necesariamente que sean las "ideas gobernantes".

relativas, en cuanto a autonomía y control que resultan bien difíciles de evaluar desde fuera de la percepción de los propios implicados. Guivaudan ilustra el asunto de manera precisa. Atribuye a los gobiernos locales el carácter de una tiranía personalizada que se opone a la tiranía despersonalizada que es propia de la administración estatal, que no siempre ve al hombre detrás del administrado.

"Así, a tiranías iguales, cabe preguntarse si es preferible ser la víctima de un sistema pesado y lejano que trata con indiferencia los casos particulares o de un sistema más cercano que nada ignora de cada uno y conserva siempre la posibilidad de 'tener su próxima oportunidad'".

"La administración estatal tiene las ventajas de sus inconvenientes. Delante de sus ventanillas, de sus leyes, sus reglamentos, sus costumbres, su discusión, el usuario experimenta un sentimiento que se parece al temor. La administración local tiene el inconveniente de sus ventajas. Delante de una administración que os conoce demasiado bien pues nada de lo que hagáis se le escapa finalmente, el usuario siente la desconfianza y la duda de su objetividad." 1/

Se podría objetar que el relativismo en torno a la evaluación concreta de la autonomía y el control es la vía para legitimar todos los oportunismos de la vida política, ya que se carecería de una teoría consistente del autogobierno. Tal objeción no restringe todo el campo de ambigüedad. Efectivamente, en la historia moderna de las ideas políticas hay autores más penetrantes para fundar el autogobierno en una sociedad industrial. Es el caso, entre otros, de Proudhon, quien al fundamentar las teorías participativas concibió la autogestión industrial y el autogobierno comunal y regional como un proceso único: "La centralisation libérale est une centralisation multiple et démocratique des fonctions et des groupes autonomes, qu'ils soient

1/ A. Guivaudan "La Question Communale", Ed. Revue Politique et Parlementaire, 1979, reproducido bajo el título "Ankylose et Tyrannie Locale", en M. Vingré, Le Social c'est fini, Collection Autrement, 1980.

fonctionnels ou géographiques. Elle est le résultat d'une union fédérative et d'une coordination équilibrée de ces groupes." 1/

La lucidez proudhoniana, que efectivamente restringe el campo de ambigüedad es su desconfianza sobre la transitoriedad del Estado o, si se prefiere, de la centralización. La constelación contemporánea de factores económicos y tecnológicos que retroalimentan la centralización es tan poderosa que, al menos, no hay que reforzarla con el candor de ignorar la inercia de la centralización burocrática o suponerla transitoria. Con todo, en la sociedad industrial, la dinámica de la industrialización y la urbanización desdobló las eventuales modalidades de participación industrial y comunal. Este fenómeno de separación de ambos procesos es casi total en el mundo dependiente, Latinoamérica incluida. En el proceso global de cambio social, las formas políticas de las instituciones y los intereses sociales, derivados básicamente de la inserción en la esfera productiva, no coinciden necesariamente. Un caso muy notable en este sentido era la reivindicación que los propietarios rurales hacían de la comuna autónoma, durante la época de dominación oligárquica.

Por todo lo anterior y pese al relativismo de la afirmación, mantiene su valor el juicio de Vedel acerca de que el federalismo (y la descentralización en general) ha alimentado en el pasado y alimenta aún en el presente, tanto el pensamiento político de derecha como el de izquierda.

2. La tensión centralización-descentralización en las crisis económicas

En las épocas de crisis económica el proceso descentralizador tiene probabilidades muy altas de experimentar grandes retrocesos. Para explicar esta

1/ Jean Banca, Proudhon, Pluralisme et Autogestion, Aubier-Montaigne, París, 1970, p. 129.

2/ George Vedel, El Federalismo, Tecnos, Madrid, 1965, p. 33.

tensión propia de las épocas de crisis, puede recurrirse a las categorías de Boisier respecto a las funciones estatales desde la perspectiva espacial. Así, la función de asignación de recursos es centralizada, la de activación social, descentralizada; y la de compensación, desconcentrada. Caracterizando la crisis del modo más simple, puede decirse que el gobierno central experimenta, por una parte, una pérdida de recursos y, por otra, un aumento de necesidades insatisfechas. Supóngase que la demanda prioritaria es el empleo. Desde la perspectiva del gobierno central, cuanto más apremiante sea la necesidad insatisfecha, menos preocupación se tendrá por los efectos secundarios de su propuesta de solución de emergencia definitiva (v.gr. localización espacial de la industria, prioridades reales - explícitas o implícitas - en las obras de vialidad y de infraestructura). La única salvedad ante un contexto tan apto para reproducir la situación espacial antes prevaleciente la puede representar la necesidad gubernamental de contar con un apoyo participativo de los grupos sociales (población-objetivo) para aumentar la eficiencia de los recursos disponibles.

En principio, se podría contar con una perspectiva diametralmente opuesta de las organizaciones de la base social. Pues bien, independientemente de su nivel y cohesión, las organizaciones marginales o semimarginales adoptan una localización espacial que reproduce la centralización.

¿Dónde se juega, finalmente, el papel de la crisis en relación con el equilibrio centralización-descentralización? Probablemente, en la modalidad efectiva de desconcentración, es decir, en la vía que tiene el poder central para compensar regiones, subregiones y comunas deprimidas a través de subsidios y transferencias especiales. Pues bien, como se anotará más adelante, se comprueban dos tipos polares de desconcentración: la centralizada y la descentralizada. Para abreviar, la compensación por vía descentralizada es posible que fortalezca el desarrollo de las instituciones y movimientos regionales y comunales. Por el contrario, la desconcentración centralizada es sólo una técnica física o geográfica para localizar las poblaciones objetivas (incluso regiones) que llegan a ser beneficiarias, más o menos pasivas, de las prestaciones otorgadas desde el gobierno central.

3. La naturaleza de los temas materia de decisión espacial

La dinámica de la vida política y las restricciones que imponen las crisis, especialmente estas últimas, son situaciones límites que evidencian por sí mismas los avatares del proceso descentralizador. Sin embargo, en situaciones tan comunes como recientes, diversas materias de decisión introducen discontinuidades al proceso de descentralización. Por la propia naturaleza de ciertos temas, el gobierno central, con mayor o menor aceptación de las regiones, provincias y comunas, se encuentra obligado periódicamente a traspasar ciertas áreas hasta ese momento centralizadas o centralizar actividades que no lo estaban. Es difícil enumerar las razones que justifican tales cambios de orientación: economías de escala, criterios de progresividad, necesidad de contar con una masa crítica, equilibrios subnacionales, conflictos lingüísticos, carencia de recursos humanos, aumento de los niveles participativos. Sin una investigación comparativa amplia de conjuntos o subconjuntos de países relativamente homogéneos, no cabe intentar una configuración de afinidad electiva entre ciertas áreas temáticas, situadas en una época y su propensión intrínseca hacia la centralización o la descentralización en las decisiones políticas.

Sea como fuere, la descentralización estará afectada de discontinuidades, sean ellas avances o retrocesos en el curso del proceso.

4. Las coyunturas de avances en la descentralización

Un examen detallado y objetivo de los procesos políticos no conduce a negar la existencia de oportunidades históricas para aumentar la descentralización.

Por muy obicua que sea la justificación que legitima la descentralización, hay momentos en que se reestructura espacialmente el poder. La descentralización puede imponerse en la fase fundacional o refundacional del Estado, como unidad territorial y del régimen político, en tanto que modalidad de ejercicio del poder desde una perspectiva espacial.

/Habrán otras

Habrán otras coyunturas en que se produzca el cambio de la estructura de la sociedad política que tendrán efectos sobre la modalidad asociativa de los grupos de la sociedad civil que pueden facilitar la aceptación del proyecto descentralizador (consensos impuestos consensual o hegemónicamente por un partido dominante; pactos históricos de fuerzas sociales y políticas, etc.). 1/

Generalmente, las respuestas iniciales a las grandes convulsiones políticas y a las agudas crisis económicas, se inscriben dentro de una marcada propensión a la centralización política del poder espacial.

Todas las situaciones antes mencionadas pueden ser obvias por la inmediatez de su evidencia. El papel de la investigación política en este campo debe orientarse hacia el complejo análisis de los cambios marginales, es decir, de los procesos permanentes de ajuste y reajuste del equilibrio entre centralización y descentralización. Un eje temático de la investigación política podría ser la disputa de las minorías de mediación (las élites dirigentes) por los lugares o centros de distribución del poder: las arenas espaciales del conflicto político. Subyace allí el supuesto de que su multiplicación implicará nuevas configuraciones del poder político espacial. La constitución de múltiples arenas espaciales implica conocer los procesos que impactan negativa o positivamente su emergencia y las modalidades de jerarquización de tales núcleos (sistemas de comunicación, regímenes electorales, etc.). Por cierto que se trata del examen de procesos y no de propuestas institucionales surgidas de una mera construcción jurídica del espacio político, pues, como se aclarará a continuación, el marco de la reforma institucional muestra restricciones de importancia.

1/ El Cuadro 1 del Anexo ilustra el proceso de descentralización en el caso francés y sus diferentes antecedentes históricos y coyunturas o momentos de transformación. Paul Bernard, L'Etat et la Décentralisation, "La Documentation Française", 1983, pp. 58, 59 y 60.

C. La descentralización y su estrategia institucional

1. El sentido de los modelos puros (unitarismo y federalismo) y de las formas mixtas

Pese a todas las críticas y matizaciones a que está sometida la tipología de estados unitarios y federales, es indudable que la distinción posee al menos una intención originaria, cuya traducción político-espacial puede ser verificada en la historia de las instituciones de cada país. 1/

Con todo, hay que evitar la simplificación de suponer que el problema de la descentralización política consiste, sin más, en una estrategia para hacer funcionar al federalismo y descentralizar a los Estados unitarios. ¿Por qué si aparentemente está tan bien fundada puede ser simplificadora? Simplemente, porque en la realidad política la tendencia predominante - en países democráticos avanzados y en desarrollo - es la adopción de formas mixtas, que son productos históricos de procesos sociales profundos y, por tanto, no reconvertibles fácilmente en los modelos originarios.

Lo que caracteriza a las modalidades mixtas son tres rasgos básicos. En primer término, son estructuras de compromiso, siendo el caso más típico el Estado regional. Como anota Delperée "el regionalismo puede parecer que transita entre la descentralización administrativa y el federalismo político". 2/

1/ La casi unanimidad de los constitucionalistas están hoy de acuerdo en que los modelos polares: unitario y federal, difieren menos por el origen que asignan a las diferentes colectividades que integran el Estado y a la naturaleza de las atribuciones consagradas en su beneficio, que por las reglas establecidas para tratar sus relaciones mutuas. Ver al respecto, Francis Delperée, Droit Constitutionnel, Tomo I. Les Données Constitutionnelles, Maison F. Larcier, S.A., Bruselas, 1980.

2/ Para Delperée, todavía no se concreta un verdadero Estado regional. Las experiencias históricas, finalmente, son modalidades unitarias o federales. Sin embargo, en teoría es posible o establecer controles a mitad de camino entre la modalidad de tutela o de verificación constitucional que caracterizan respectivamente al régimen unitario y al federal. Ob. cit. 442.

/Segundo, son

Segundo, son estructuras inacabadas, en razón de las tensiones incessantes a que están sometidos el Estado y el régimen político. De ahí, que la tendencia más general en materia de distribución espacial del poder político sea a incorporar a la Constitución principios generales de organización de las colectividades políticas, denominación, nombre y estatuto de sus órganos o, simplemente, los principios de organización de las colectividades, dejando a la legislación posterior el establecimiento de su estatuto y modalidades de financiamiento.

En tercer término, son estructuras híbridas, es decir, coexisten y se yuxtaponen técnicas de organización unitaria en países federales y viceversa.

En este documento de carácter general no cabe detallar las técnicas de tutela, control administrativo y constitucional que son propias de Estados unitario y federal. Ello no implica desvalorizar su importancia decisiva en el curso de planes y estrategias de descentralización en razón de los impactos sociales previstos e imprevistos que acarrearán.

Lo que se puede mencionar como un presupuesto analítico es la necesidad de ubicar adecuadamente el papel de las instituciones en una estrategia de descentralización. Las instituciones descentralizadas son una condición necesaria del proceso o, en otras palabras, sin instituciones (órganos dotados de competencia y provistos de recursos), el movimiento social de afirmación regional o comunal fracasa. Las competencias y los recursos pueden ser y generalmente son variables, según las capacidades y necesidades del Estado y la naturaleza de las materias de decisión. 1/

Por último, hay dos características inherentes al diseño institucional: su inserción histórica, más o menos consistente con las tradiciones institucionales del país, y el ámbito de exploración y ajuste que abre el proceso de institucionalización una vez iniciado. La primera característica previene

1/ En el Cuadro 2 del Anexo se observa que aun en un marco institucional tan descentralizado como el actualmente vigente en Francia, las competencias de los diferentes órganos de las colectividades locales son muy variables.

contra las reformas por decreto, carentes de raíces históricas, creaciones ex-nihilo de los constitucionalistas; la segunda, impulsa a buscar arreglos institucionales en el curso mismo del proceso, que sean capaces de reglamentar, a través de técnicas de origen diverso, las situaciones y tensiones sociales cambiantes que deben enfrentar los órganos regionales y comunales.

2. La descentralización del Estado unitario

Como se afirmó en la Introducción, este trabajo se concentra en la descentralización del Estado unitario.

Entre las diferentes definiciones de Estado unitario descentralizado, se ha preferido la de Chantebaut, que lo caracteriza del siguiente modo: las decisiones administrativas necesarias para la ejecución de las leyes que interesan más especialmente a ciertas categorías de ciudadanos son tomadas o por los mismos interesados o al menos bajo el control de autoridades elegidas. ^{1/}

Una definición tan amplia abarca la descentralización funcional y la territorial. Si bien esta última es la que interesa aquí resulta indispensable tener presente que una de las dimensiones del pluralismo democrático es la descentralización funcional, es decir, la capacidad de tomar decisiones autónomamente que poseen subcolectividades de naturaleza no necesariamente espacial, v.gr. Universidades, Iglesias, etc. Difícilmente, habrá descentralización espacial sin descentralización funcional ya que los niveles de participación, en razón de la cohesión y de los recursos de poder de los grupos sociales, tenderán hacia la apatía o a la activación, como patrones característicos, tanto en la sociedad civil y en la política. Además, la descentralización funcional posibilita la participación no política, si bien en ningún caso asegura que se evite la sobrepolitización, proceso más general que proviene de conflictos a escala nacional.

^{1/} Bernard Chantebaut, Science Politique et Droit Constitutionnel. Economica, París, 1981, p. 65.

Por su parte, la descentralización territorial consiste en reconocer cierta autonomía a las colectividades administrativas del Estado. Así, ellas adquieren el carácter de colectividades territoriales que se autoadministran dentro de un enmarcamiento legal que ellas mismas estarán encargadas de aplicar.

¿En qué consiste la autonomía? Fundamentalmente, en la potestad de designar sus autoridades, en el dominio de su competencia política y jurídica y en los recursos materiales y financieros a su disposición. Sin embargo, en el Estado unitario aún completamente descentralizado, el Gobierno central mantiene una tutela sobre las subcolectividades - regiones, provincias, departamentos, comunas -, que adopta las más diversas modalidades: control sobre actos, sobre la legalidad de las decisiones administrativas, etc.

Obviamente, no hay un principio de descentralización si las autoridades regionales y locales no son elegidas democráticamente. El principio de legitimidad de la descentralización que se da con frecuencia en el presidencialismo unitario latinoamericano es incompleto, ya que sólo abarca hasta el gobierno comunal, excluyendo el nivel provincial o regional. Tal descentralización es de nivel y alcance menor.

El principio político de la descentralización, hay que insistir, no debe confundirse con el quantum de la descentralización, es decir, el contenido variable de competencias otorgadas a los órganos locales y regionales.

3. La clave estratégica de la descentralización: desconcentrar administrativamente un nivel similar de recursos

La desconcentración de los servicios estatales está ligada estrechamente al avance del proceso descentralizador. Como se ha dicho: "No es una cuestión de doctrina sino de eficacia práctica". 1/ En efecto, una descentralización sin el mismo nivel de desconcentración es una democracia en la base carente de objetivos y, en el caso inverso, una democracia limitada. Ambos casos de anomalía conducen a separar a los grupos y a los ciudadanos de la gestión y decisión públicas lo que inevitablemente significará la decadencia de los órganos descentralizados.

1/ Paul Bernard, op. cit., p. 127.

Desde otra perspectiva, vinculada a las funciones del Estado, ambos procesos tienen la virtud de que se corrigen mutuamente en sus eventuales desviaciones. La lógica de la desconcentración supone objetivos globales en las políticas públicas impulsadas por el Gobierno Central; opera desde la cúspide hacia la base. La descentralización actúa en sentido contrario, desde la base hacia la cúspide, especificando los objetivos de la política pública y canalizando las demandas sociales.

No es posible separar decisiones políticas y administrativas. Naturalmente, hay un espacio de regulaciones inciertas para operar reajustes político-administrativos: el papel del representante del poder central, el ámbito de las competencias de los órganos de elección directa y en relación con la jurisdicción del representante del Gobierno Central, cuyo titular, el Presidente, también es una magistratura designada democráticamente, etc.

4. Los grandes desajustes en las instituciones del unitarismo descentralizado latinoamericano

Se presentará aquí una enumeración, sin pretensiones de exhaustividad, de los grandes desajustes en las instituciones del unitarismo descentralizado latinoamericano.

a) La descentralización inorgánica

Se trata de Estados donde se han otorgado competencias y recursos a los niveles provinciales y locales sin que la desconcentración burocrática tenga ninguna articulación, o ella es mínima, con los respectivos órganos democráticos. Es la peor de todas las reglamentaciones ya que, en vez de corregirse mutuamente, la desconcentración y la descentralización aumentan sus propios efectos perversos: populismo, oligarquización burocrática y, en suma, la política pública no está sujeta a evaluación técnica ni a control democrático. 1/

1/ Véase en Anexo III, El caso de Manabí en Ecuador, que ilustra la proliferación inorgánica de instituciones y organizaciones desconcentradas y descentralizadas.

/b) La inadecuación

b) La inadecuación de la planificación regional con los órganos democráticos de las provincias y comunas

En la misma situación anterior, ahora agravada porque la planificación gubernamental no se inserta o relaciona con los órganos democráticos, por lo cual hay un divorcio entre los planes y las demandas y apoyos sociales. Las razones de esta inserción inorgánica derivan de la preexistencia de órganos democráticos cuyo ámbito de competencia, generalmente no coincide con el espacio regional como objetivo de los planes. Este problema se mencionará más adelante, en especial respecto a la emergencia de la región como espacio de planificación no concebido en las Constituciones Políticas.

c) La inarticulación del poder comunal

El poder comunal puede carecer de articulación con los niveles centrales y regionales por varias razones de carácter institucional. Ocurre con frecuencia que no se han establecido instituciones democráticas regionales o provinciales. Ello implica, asumiendo por una parte, una dependencia vertical ante sus necesidades administrativas y financieras y, de otro, como una derivación de la anterior dependencia, una incapacidad para asociarse con otras comunas en planes con un ámbito regional o provincial. Otra forma de inarticulación está consagrada por la falta de relacionamiento orgánico entre la comuna y los órganos democráticos a escala regional o provincial, lo que finalmente consagra poderes paralelos con mayores o menores competencias y recursos, pero sin complementariedad de objetivos.

Este diagnóstico institucional sería incompleto si no mencionara que hay diversos correctivos informales para cerrar las brechas entre los mecanismos institucionales. Estas funciones las cumplen agencias de desarrollo, líderes y caudillos políticos, etc. Si ello no fuese así, el sistema sería completamente caótico. En la realidad se comprueban principios y reglas tácitas de ordenación, articulación y jerarquización de los órganos y competencias. Con todo, caben algunas interrogantes cruciales ¿tales mecanismos informales fortalecen o debilitan la descentralización? ¿es posible una convergencia institucional que facilite la necesaria coordinación entre la burocracia (desconcentración) y los órganos democráticos (descentralización)? En la sección siguiente se intentará una respuesta a tales preguntas centrada en la planificación participativa.

/D. Hacia la

D. Hacia la convergencia de los procesos
de planificación y participación

1. La emergencia de la región

La verdadera descentralización política moderna para América Latina es la planificación participativa, concepto que sintetiza la gestión democrática y técnica de los ciudadanos en el ejercicio de las competencias de sus órganos regionales y locales. El aserto paradigmático y normativo anterior, tiene como único objetivo presentar el desideratum hacia donde deben converger los actuales procesos de planificación y participación en los regímenes unitarios que formalmente, al menos, se declaran descentralizados.

En los planes de desarrollo se menciona, frecuentemente, a los Consejos Regionales de Desarrollo u otros entes similares, a los cuales se les asigna la tarea de coordinar los esfuerzos de planificación de la región o regiones del país respectivo.

En la generalidad de los casos, las experiencias de dichos organismos han sido poco notorias, salvo algunos casos excepcionales, que corresponden, por lo general, a regiones actualmente deprimidas que perdieron su autonomía política y económica, debido a las mutaciones derivadas de la inserción en los mercados mundiales. Definida la región, como tal se hizo con anterioridad, como actor del proceso político, simultánea y consecuentemente, asume, también, el papel de actor y ámbito del proceso de la planificación descentralizada. Surgen de tal aserto, tres cuestiones de importancia.

La primera es que no todas las regiones tienen raíces históricas con un potencial movilizador. Las hay, en las periferias nacionales, que son creaciones casi ex-nihilo, que todavía no han logrado socializar culturalmente a sus habitantes. Tal situación se asemeja a la de ciertas comunidades marginales deprimidas que requieren imperiosamente una activación exógena de carácter compensatorio. En todo caso, una dependencia centralizada, el proceso inverso a la descentralización.

/La segunda

La segunda cuestión ha sido ampliamente debatida por los planificadores regionales. Se podría plantear de este modo: ¿Las desigualdades regionales reproducen las diferencias de clases y estratos de la sociedad, o agregan un ingrediente específico, diferente a las divisiones funcionales del proceso productivo? Como es obvio, el debate se refiere a la causación social de las inequidades y no al hecho obvio de que las regiones presentan, a través de los indicadores convencionales de medición, diferencias intra-regionales de importancia.

La tercera cuestión, deriva de la mencionada a propósito de las instituciones: el desajuste institucional. En efecto, en la mayoría de los casos nacionales, el espacio, concebido técnicamente como una región, no coincide con las divisiones político-administrativas. Más aún, ocurre en ciertos casos nacionales que la definición técnica de una región encuentra resistencias en sus propios habitantes que han internalizado las fronteras político-administrativas prevalecientes.

Las tres cuestiones antes suscitadas y otras mencionadas con anterioridad, plantean la interrogante ¿de qué manera la cuestión regional, sea ella proyecto tecnocrático, movimiento social, o propuesta de institucionalización puede llegar a ser un problema político? Por cierto que no se trata de una obsesión de convertir toda cuestión regional en un problema político sino de encontrar el campo de acción para lograr el inicio de un proceso de planificación participativa, autosostenido y orgánico, en el cual los ajustes y convergencias institucionales adquieran un sentido socialmente perceptible.

2. El umbral de "politificación" 1/

Enunciamos, breve y esquemáticamente, la teoría de los umbrales de politificación. Tales umbrales son un momento en que ciertos actores sociales pasan a ser actores políticos dentro de un proceso en gestación: la formación de una nueva subcolectividad política. Lo que caracteriza la politificación es su tendencia hacia la formación de una estructura de autoridad, dotada de coacción sobre la sociedad de que se trate, en este caso el espacio regional. ¿De qué manera se patentiza esta tendencia? Por la introducción de procedimientos políticos que ponen término al libre juego de tendencias sociales, seleccionando entre ellas un tipo de conducta de carácter obligatorio con vistas a la realización de un proyecto (la región). El proceso en gestación es siempre reversible; con todo, el umbral de politificación puede ser considerado como el primer momento en que disminuye el riesgo de reversibilidad debido a que cada actor es trascendido en su capacidad de libertad individual por la creciente institucionalización del proceso político. De aquí, pues, la importancia sociopolítica de los procedimientos que, como se comprenderá, no siguen necesariamente el curso jurídico.

Si el movimiento de gestación regional traspasa cierto umbral se gesta un nuevo subsistema: la región, sociedad política con pertenencia obligatoria dentro de su competencia decisionales.

1/ Para fundamentar este análisis se ha tenido en cuenta, por una parte, las teorías de la organización del espacio político de Pierre Duclos que fundamentan el estudio de Jean Buchmann, La capacité décisionnelle du système communautaire européen. Separata del Instituto de Estudios Europeos, Universidad Libre, Bruselas y, de otra, las Conclusiones del Seminario Técnico sobre Planificación Participativa, realizado en Panamá, en mayo de 1982, con el cual se concluyó la investigación sobre planificación participativa efectuada por un grupo de expertos de diversos países y que se inició, en Caracas, en julio de 1981.

La palabra politificación es un barbarismo. Sin embargo, se la ha mantenido porque el vocablo politización no da cuenta con precisión de la idea contenida en el concepto de politificación.

/Pues bien

Pues bien ¿cuál es la demanda de los expertos de campo, actores y observadores simultáneos, para fortalecer la planificación participativa regional?

La existencia de instancias participativas, el acuerdo del Seminario anota textualmente: "Debe buscarse la forma de que la población pueda optar en las grandes decisiones de la política de desarrollo." Otro acuerdo del mismo orden: "reorganización de la administración pública pero en especial en lo regional para facilitar el acceso de la comunidad en las decisiones. Más en general, se anota: "Sólo puede haber planificación participativa si existe, de parte de las autoridades gubernamentales, la voluntad política de vincular a la comunidad al proceso de planeamiento." Se criticó la microparticipación, es decir la mera participación social. En cambio, se insistió en la participación en las decisiones atinentes a localización, financiamiento y proceso de ejecución de proyectos.

No parece forzado concluir que el supuesto de todos los acuerdos mencionados 1/ es la gestación de una colectividad política dotada de capacidad de tomar decisiones dentro de su esfera regional. Pero hay más, las recomendaciones técnicas del Seminario se plantean como antecedentes para las opciones políticas a nivel regional. Por ello, los expertos insisten en la necesidad de información y metodologías de comunicación a la región y de presentar opciones de compatibilización entre los planes sectoriales y regionales, aunque comprueba en la práctica que la participación más consciente e intensa será la de una minoría dirigente.

3. La convergencia de los procesos y los mecanismos institucionales

Paradójicamente, la descentralización implica en alguna fase de su desarrollo, la integración de subcolectividades regionales, aptas para constituir un subsistema político con una base material de recursos con un potencial

1/ ILPES, Informe sobre planificación participativa, mimeo., Santiago, febrero, 1983, pp. 76-78.

de desarrollo. (Incluso la expresión integración de subcolectividades mayores podría interpretarse como una modalidad de centralización en un momento determinado.)

Lo anterior nos hace volver a la necesidad de concebir la estrategia de descentralización como de largo alcance y a la necesidad de flexibilizar, una vez gestada la región, los mecanismos de ajuste institucional.

Con todo, la condición necesaria de la descentralización, ahora puede especificarse con mayor claridad. Se trata de la creación de un espacio, orden o subsistema, las expresiones pueden ser diferentes, de carácter político. La región no será el centro de la planificación participativa si es una entelequia geográfica sobrepuesta, artificialmente, sobre una red de instituciones y mecanismos realmente vigentes (Provincias, Departamentos, Instituciones Públicas, Servicios, Empresas).

Naturalmente, una vez emergente la región como subcolectividad política, el proceso de convergencia y ajuste institucional, proceso entre pari-passu entre descentralización y desconcentración, no está sujeto a ninguna ortodoxia institucional surgida del modelo puro al que puede adscribirse originariamente el sistema político nacional. Asimismo y es preciso anotarlo, una vez más, la región debe ser el núcleo en torno al cual se articula el régimen local (Municipios).

Síntesis y alcances finales

La descentralización ha sido enfocada desde una perspectiva sociopolítica, centrada en los Estados unitarios.

Como un supuesto analítico se planteó la necesidad de contar un diagnóstico político de la centralización, a partir de la formación del Estado nacional y su impacto sobre el régimen y la sociedad políticas y sus efectos derivados en la organización de los grupos de la sociedad civil. Se concluyó que la centralización es un proceso político acumulativo cuya ruptura exige un movimiento social. Sin embargo, la descentralización es una estrategia de largo alcance en razón de la ambigüedad de los cambios en el equilibrio entre el control y la autonomía, las crisis económicas y

/la naturaleza

la naturaleza de los temas materia de decisión espacial. Con todo, hay coyunturas que posibilitan el avance en la descentralización. La estrategia descentralizadora debe contar con un contenido institucional: descentralización funcional y territorial y desconcentrar administrativamente un similar nivel de recursos. La estrategia institucional, se debe insistir, asume el sentido originario del Estado (unitario o federal) pero debe contar con la suficiente flexibilidad para reglamentar con técnicas diversas los problemas y brechas detectables en todas las fases del proceso. No se pueden ignorar los grandes desajustes que prevalecen en América Latina entre las instituciones y los procesos sociales y políticos de carácter espacial. Se mencionaron los casos más relevantes de desarticulación y paralelismo institucional.

Con todo, la estrategia descentralizadora exige que, después del momento de ruptura, se institucionalice la nueva distribución del poder espacial. Se trata de una condición necesaria para el avance del proceso.

La institucionalización es un cambio político, gestado socialmente y que traspassa un cierto umbral que implica procedimientos y decisiones obligatorias. De este modo puede surgir, la región como espacio político y centro de una planificación participativa. La región, dotada de algunos órganos y competencias que pueden ser variables, es la subcolectividad adecuada para desconcentrar la administración nacional e integrar de manera orgánica la gestión y participación en las Municipalidades o Comunas.

ANEXO

Cuadro 1

EVOLUTION DES APPELLATIONS ET DU ROLE DU REPRESENTANT DE L'ETAT

- ROME

Etymologie: praefectus . à Rome
. dans les camps militaires
. dans les provinces

- ANCIEN REGIME

Les ancêtres du préfet . Maitres des requêtes
. Intendants des généralités
. Commissaires départis pour l'exécution des ordres du roi
. Intendants de police, justice et finances
. Commissaires enquêteurs et réformateurs

- REVOLUTION

1789: - création du département: Loi du 22 décembre 1789 --
2 janvier 1790
- division du territoire en 90 départements: Loi du 6 février 1790

1790: Procureur syndic élu (représentant le roi auprès des assemblées locales)

1791: Commissaires en mission (Constituants)

1793: Représentant en mission de la Convention

1795: Commissaire central (Directoire)

- CONSULAT

Loi du 28 pluviôse an VIII
Institue le préfet à la tête du département

- II° REPUBLIQUE - 1848

Commissaires de la République (3 mois)

(Cont.)

(Cont.)

- VERS LA DECENTRALISATION

- Monarchie de Juillet . Loi du 10 mai 1838 reconnaît la personnalité morale de la collectivité départementale
- Second Empire . Loi du 18 juillet 1866 accroît les pouvoirs de délibération du conseil général
- IIIe République . Loi du 10 août 1871
"Charte du département", création de la commission départementale pour contrôler le préfet
- . Décret du 5 novembre 1926, caractère exécutoire des délibérations

- SECONDE GUERRE MONDIALE

- Vichy . Préfet régional assisté d'un intendant de police et d'un intendant des affaires économiques
- France libre (1944) . Commissaire de la République dans les principales villes

- IV^e REPUBLIQUE

- Constitution du 27 Octobre 1946 . Délégués du Gouvernement (Art. 88)
. Exécutif départemental élu (Art. 87)
- Déconcentration . Décret du 19 juin 1950
. Décret du 26 septembre 1953
- Prémises de la régionalisation . Loi du 21 mai 1948: IGATE
. Décret du 30 juin 1955
. Loi du 7 août 1956 > 23 régions économiques
. Décret du 11 décembre 1954: comités d'expansion - missions régionales

- Ve REPUBLIQUE

- Constitution du 4 octobre 1958, Art. 72 . Délégués du Gouvernement
- Déconcentration et régionalisation administrative . 21 circonscriptions d'action régionale (décrets des 7 janvier 1959 et 2 juin 1960)
. Préfet coordonnateur - conférence interdépartementale - comité régional d'expansion économique
. Décrets du 14 mars 1964
CODER - préfet de région - mission régionale, conférence administrative régionale

(Cont.)

(Cont.)

Régionalisation
politique

- | | |
|-----------------------|--|
| 1969 | . Echec du référendum (Création d'une région collectivité territoriale) |
| 1970 | . Déconcentration: Instruction du 24 juin 1970
Décret du 13 novembre 1970 |
| | . Décentralisation. Département: Décret du 13 janvier 1970
Commune:
Loi du 31 décembre 1970 (réduction de tutelle)
Loi du 16 juillet 1971 (regroupement communal) |
| 1972 | . Loi du 5 juillet 1972: région établissement public |
| Loi du 2 mars 1982 | . Le représentant de l'Etat |
| Décret du 10 mai 1982 | . Maintien du corps préfectoral
. Création de l'appellation et de la fonction de commissaire de la République |
| Loi du 7 janvier 1983 | . Répartition de compétences |
-

Cuadro 2

RECAPITULATION DES COMPETENCES TRANSFEREES EN VERTU DES LOIS DU 2 MARS 1982
ET DU 7 JANVIER 1983

DOMAINES	COMMUNE	DEPARTEMENT	REGION	ETAT
1 URBANISME SAUVEGARDE DU PATRIMOINE ET DES SITES		Institution d'une commission de conciliation en matière d'élaboration de tout document d'urbanisme par les communes		
	Etablissement du plan d'occupation des sols (POS)	Avis en cas d'équipements départementaux		<ul style="list-style-type: none"> - Associé à l'élaboration du POS - Information - Contrôle des prescriptions et servitudes - Mise en demeure de réviser ou modifier le POS
	Elaboration intercommunale des schémas directeurs et des schémas de secteurs	Avis sur le périmètre des schémas		<ul style="list-style-type: none"> - Information - Fixation du périmètre - Associé à l'élaboration - Possibilité d'obtenir des modifications en cas d'incompatibilité avec l'intérêt général de l'Etat, de la région, du département - Rôle d'intermédiaire entre

DOMAINES	COMMUNE	DEPARTEMENT	REGION	ETAT
				L'établissement public de coopération et les communes membres souhaitant des modifications.
	Délivrance du permis de construire et autres autorisations (si le POS est déjà approuvé)			Avis, si une partie de la commune n'est pas couverte par le POS
	Avis sur les schémas de mise en valeur de la mer			Elaboration des schémas de mise en valeur de la mer
	Proposition en accord pour la constitution de zones de protection du patrimoine pour des modifications d'ordre esthétique ou historique		Création d'un collège régional du patrimoine et des sites Avis du collège régional du patrimoine et des sites	Création de zones de protection (région)
2	Programme local de l'habitat	Conseil départemental de l'habitat	Définition des priorités de l'habitat	
	Action en faveur des mal logés	Aides sociales au logement	Aides complémentaires	
			Encouragement à la qualité, à l'innovation, à l'économie d'énergie	
		Avis sur la répartition des aides	Choix des priorités	Répartition des aides de l'Etat. Respect des objectifs nationaux

LOGEMENT

DOMAINES	COMMUNE	DEPARTEMENT	REGION	ETAT
3	Avis sur le schéma régional	Avis sur le schéma régional	Etablissement du schéma régional des transports	
		Approbation du plan départemental des services réguliers de transports routiers voyageurs non urbains et autorisations d'exploiter: homologation de leurs tarifs	Aides à la pêche et aux cultures marines	Réglementation sociale des transports Protection sociale des personnels portuaires
			Création de certains aérodromes	Normes d'équipement des aérodromes
	Conventions avec le département	Financement et organisation des transports scolaires		
		Avis sur les conventions avec la SNCF	Conventions avec la SNCF (lignes inscrites sur le schéma)	
	Ports de plaisance et police des ports	Ports maritimes civils, de commerce et de pêche	Création de canaux et ports fluviaux	Police de la conservation du domaine public fluvial
	Implantation des écoles et classes élémentaires et maternelles			Carte scolaire
	Avis du conseil municipal	Avis du conseil général	Proposition du conseil régional	Création et aménagement des collèges, lycées et établissements professionnels
	4			

TRANSPORTS ET MER

EDUCATION

DOMAINES	COMMUNE	DEPARTEMENT	REGION	ETAT
	<p>... Ecoles et classes maternelles, élémentaires et collèges</p> <p>Construction équipement et entretien des:</p> <p>... Lycées et établissements d'enseignement professionnel</p> <p>... Lycées et collèges agricoles</p>			
	<p>Utilisation des locaux scolaires pour activités culturelles, sportives, socio-éducatives</p>			
	<p>Organisation d'activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires dans les locaux scolaires</p>			
	<p>Modification des heures d'entrée et sortie des élèves</p>			
5	<p>Association, à leur demande, des communes qui ont arrêté un programme de formation, à l'élaboration du programme régional</p>		<p>Mise en oeuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle</p> <p>Programme régional annuel d'apprentissage et formation professionnelle</p> <p>Fonds régional</p>	<p>Certaines actions de portée générale</p>
FORMATION PROFESSIONNELLE ET APPRENTISSAGE	<p>Signature des conventions passées avec la région pour la création des centres de formation d'apprentis</p>			

DOMAINES	COMMUNE	DEPARTEMENT	REGION	ETAT
				-- Actions expérimentales -- Information
				Comité de coordination des programmes régionaux (auprès du Premier Ministre)
6	Participation financière des communes	Prise en charge d'un grand nombre de prestations d'aide sociale		Restent à charge 10 prestations Solidarité nationale (handicapés, phychiatrie ...)
		Service de l'aide sociale à l'enfance Service départemental d'action sociale Accueil des personnes en danger de prostitution Protection sanitaire famille et enfance Lutte contre les fléaux sociaux Vaccinations		Contrôle des règles d'hygiène Dépistage précoce du cancer

ACTION SOCIALE ET SANTE+

DOMAINES	COMMUNE	DEPARTEMENT	REGION	ETAT
7 PLANIFICATION REGIONALE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	Elaboration et appro- bation de chartes intercommunales de développement et d'aménagement		Participation à l'éla- boration et à la mise en oeuvre du plan national	Concertation avec les communes, départements et régions lors de l'élaboration des chartes
		Avis sur le plan régional	Elaboration et appro- bation du plan régional	
	Proposition pour l'équipement rural	Programme d'aide à l'équi- pement rural	Exercice de tout ou partie des compétences des missions interminis- térielles d'aménagement touristique	
8 ACTION CULTURELLE	Bibliothèques municipales	Bibliothèques centrales de prêts		Contrôle de l'Etat
	Conservation des archives commu- nales	Conservation des archives départementales	Conservation des archi- ves régionales	Contrôle de l'Etat
9 JUSTICE ET POLICE				Au 1er. Janvier 1984: Personnel, matériel, loyers (équipement de la Justice)
	Demande éventuelle du régime d'Etat			Au 1er. Janvier 1985: Régime de police d'Etat sur demande de la commune
				Responsabilité des dommages du fait d'attroupements

Source: D'après démocratie locale N° 22, Ministère de l'Intérieur et de la
descentralisation, octobre 1982, actualisé avec la Loi N° 83.8 du 7 janvier
janvier 1983 et parue au Journal Officiel du 9 janvier 1983.

Cuadro 3

A. APARATO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO A NIVEL REGIONAL:
EL CASO DE MANABI

División Político Administrativo

1. Aparato Estatal Nacional Regional

a) Ministerio de Gobierno

Gobernación, Jefe Político, Tenencia Política, Dirección General de Registro Civil, Dirección General de Prisiones, Intendencia de Policía, Consejo Provincial de Tránsito.

b) Ministerio de Finanzas

Oficina Provincial de Rentas y Recaudaciones, Aduana Provincial, Jefatura de Alcoholes.

c) Ministerio de Industrias

CENDES, CEMAPIA, DITURIS.

d) Ministerio RR.NN.

CEPE, INECEL.

e) Ministerio OO.PP.

Dirección General de Obras Públicas, Correos, IETEL.

f) Ministerio de Agricultura y Ganadería

Dirección Provincial, INERHI, IERAC, INIAP, ENPROVIT, ENAC, Programas de Café, Banano y Algodón.

g) Ministerio del Trabajo

Dirección Provincial del Trabajo, Cuerpo de Bomberos, Junta de Defensa del Artesano.

h) Ministerio de Salud

Dirección Provincial de Salud, IEOS.

i) Ministerio de Educación

Dirección Provincial de Educación, DINACE.

/j) Ministerio de

j) Ministerio de Defensa

Dirección de Aviación Civil, Dirección de Marina Mercante, Autoridad Portuaria, TAME.

k) Poder Judicial

Corte Superior, Juzgados.

2. Aparato Estatal Representativo
Autonomía Regional

- a) Consejo Provincial
- b) Consejos Cantonales (Municipios)

3. Entidades de Desarrollo Regional

Centro de Rehabilitación de Manabí.

4. Entidades descentralizadas o autónomas

Consejo Provincial, Consejos Municipales, IECE, Federación Deportiva Provincial, Universidad Técnica de Manabí, Casa de la Cultura, SOLCA, Contraloría General de la Nación, Banco Nacional de Fomento, Banco Ecuatoriano de la Vivienda, Corporación Financiera Nacional, IESS, Banco Central de RR. HH. de Jipijapa y Paján.

B. APARATO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO A NIVEL REGIONAL:
EL CASO DE MANABI

División por sectores productivos

1. Agropecuario

Dirección Provincial Agropecuaria, ENAC, INIAP, ENPROVIT, INERHI, IERAC, DRM, Programas Nacionales, Café, Banano, Algodón, etc., Banco Nacional de Fomento, Junta de RR. HH.

/2. Pesca

2. Pesca

Dirección Provincial de Pesca.

3. Industria

CENDES, Oficina de Turismo, CENAPIA.

4. Minas y Energía

CEPE, INECEL.

5. Servicios

Empresa Eléctrica, Empresa de Agua Potable, IETEL, Correos, ENPROVIT, TAME.

C. APARATO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO A NIVEL REGIONAL:
EL CASO DE MANABI

División por funciones

1. Administrativas y de gestión económicas

a) Ministerio de Finanzas

Oficina Provincial de Rentas y Recaudaciones, Aduana Provincial,
Jefatura de Alcoholes.

b) Ministerio de Industrias

CENDES, CENAPIA, DITURIS.

c) Ministerio de Recursos Naturales

CEPE, INECEL.

/d) Ministerio de

- d) Ministerio de Obras Públicas
Dirección General de Obras Públicas, Correos, IETEL.
- e) Ministerio de Agricultura y Ganadería
Dirección Provincial Agropecuaria, INERHI--IERAC--INIAP--ENPROVIT--ENAC,
Programas de Café, Banano, Algodón, etc.
- f) Consejo Provincial de Manabí
- g) Consejo Cantonal
- h) C.R.M - Banco Central, Junta de RR.HH. de Jipijapa y Paján

2. Política Administrativa

- a) Ministerio de Gobierno
Gobernación, Jefe Político, Tenencia Política, Dirección General de Registro Civil, Dirección General de Prisiones, Intendencia de Policía, Consejo Provincial de Tránsito.
- b) Ministerio de Trabajo
Dirección Provincial del Trabajo, Cuerpo de Bomberos, Junta de Defensa del Artesano.
- c) Ministerio de Salud
Dirección Provincial de Salud, IEOS.
- d) Ministerio de Educación
Dirección Provincial de Educación, DINACE.
- e) Ministerio de Defensa
Dirección de Aviación Civil, Dirección de Marina Mercante, Autoridad Portuaria.
- f) Poder Jurisdiccional
Corte Suprema - Juzgado.
IECE - Federación Deportiva U.T.M., Casa de la Cultura, SOLCA,
Contraloría General de la Nación, IESS.

/3. Apoyo a

3. Apoyo a la producción

a) Ministerio de Industrias

CENDES, CENAPIA, DITURIS.

b) Ministerio de OO.PP.

Dirección General de Obras Públicas.

c) Ministerio de Agricultura

Dirección Provincial Agropecuaria, Programas Nacionales, INERHI, ENAC, INIAP, IERAC, IEOS, Banco Central, Banco Nacional de Fomento.

4. Empresas Públicas

CEPE, INECEL, Correos, IETEL, ENPROVIT, ENAC, TAME, Agua Potable, Empresa Eléctrica, Banco Nacional de Fomento, Banco Ecuatoriano de la Vivienda, Corporación Financiera Nacional.

