



Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social  
NACIONES UNIDAS-CEPAL-PNUD GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning  
UNITED NATIONS-ECLAC-UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale  
NATIONS UNIES-CEPALC-PNUD GOUVERNEMENTS DE L AMERIQUE LATINE ET DES CARAIRES

## AREA DE PROGRAMAS Y POLITICAS SOCIALES



DESCENTRALIZACION, DESARROLLO LOCAL  
Y MUNICIPIOS EN AMERICA LATINA

Jaime Ahumada *padino*

OCT 1992



**INDICE**



Página

INTRODUCCION . . . . .	1
I. LA DESCENTRALIZACION COMO PROCESO DE REARTICULACION DEMOCRATICA ENTRE LA SOCIEDAD Y EL ESTADO . . . . .	2
II. EL FORTALECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES Y EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA LOCAL . . . . .	7
III. LA CONSTRUCCION DEL DESARROLLO LOCAL DESCENTRALIZADO EN LA PLANIFICACION DEMOCRATICA . . . . .	19



## INTRODUCCION

Uno de los aspectos más complejos que está enfrentando el proceso de reforma del Estado en América Latina es el que se expresa en las tensiones entre el centralismo histórico de la región y las actuales tendencias hacia la descentralización y el pluralismo espacial y político. Aparecen cruciales interrogantes en torno a los contenidos reales de la corriente descentralizadora donde coexisten en el discurso, por lo menos, dos proyectos sociopolíticos cuya vecindad, paralelismo, convergencia o divergencia debilitarán o potenciarán a la democracia latinoamericana.

La descentralización del Estado, tal cual se expresa en las propuestas en desarrollo en la región, se ha constituido en el eje en el que se afirman los que intentan disgregar y compartimentalizar las demandas y conflictos sociales, avanzando hacia el Estado mínimo y la reducción de los gastos de la administración central, y, también, aquéllos que promueven el mejor Estado, la democratización política y la participación social en estrategias, programas y proyectos (Borja, Calderón; 1989).

Se sostiene, además, que la descentralización estatal está atravesada por altos contenidos de ambigüedad, ya sea por la multiplicidad de conceptos que sugiere o por la heterogeneidad social y política de quienes se proclaman descentralizadores. Las más diversas escuelas de pensamiento desde socialistas a neoliberales reivindican a la descentralización en sus respectivos corpus doctrinales.

La presente propuesta estará referida a fundamentar la descentralización democrática en: 1) el pluralismo espacial y sociopolítico como proceso articulador y racionalizador de las relaciones sociedad-Estado; 2) en el fortalecimiento de los gobiernos locales y en el consiguiente desarrollo de la democracia local; y, 3) en la diversidad de actores e iniciativas existentes en la base territorial y social que prefiguran distintas instancias y mecanismos de participación de las comunidades.

Si esta propuesta es real, la descentralización para llegar a ser deberá crecientemente potenciar los poderes locales y sociales, fomentar la construcción de los espacios subnacionales, aumentar la capacidad de gobierno y gestión de regiones y municipios, y abrir los canales de una participación popular activa en las políticas, planes y proyectos nacionales y subnacionales.

En el documento desarrollaré la propuesta a partir de una apretada síntesis de lo que entiendo por descentralización democrática como proceso de especificidad rearticulación entre la sociedad y el Estado; de los avances y problemas más significativos que presentan hoy los gobiernos locales de la región y las bases posibles del nuevo rol que tienen que asumir los municipios en esta marcha estratégica hacia la Democracia y la Descentralización y, finalmente, sostener que los actores y las iniciativas locales son

factores decisivos para potenciar la participación de las comunidades, avanzar hacia la democratización del Estado y la activación de la sociedad. En concreto, avanzar criterios sobre la construcción del desarrollo local descentralizado en la planificación democrática.

## **I. LA DESCENTRALIZACION COMO PROCESO DE REARTICULACION DEMOCRATICA ENTRE LA SOCIEDAD Y EL ESTADO**

1.1 La descentralización es un tema de ayer y de hoy en América Latina. En las primeras décadas del siglo XIX se expresó en situaciones políticas límites de pugnas entre federalistas y unitarios, resueltas en muchos casos por el traumático expediente de las guerras civiles. La historia de la región da cuenta de estos procesos en términos de una creciente y persistente centralización, incluso en los países donde el federalismo impuso su sello.

El centralismo histórico del Estado latinoamericano y la cultura de la centralización que ha impregnado a la formación económico-social del continente, ha resistido en este siglo a los más diversos intentos de transformación y cambios, frustrando a las reformas administrativas, fiscales y económicas y, también, a revoluciones nacionales que como la mexicana o la cubana avanzaron del campo a la ciudad, pero fueron cooptadas por la capitalidad de la urbe, la malla burocrática del Estado y la resistencia (o permanente rebrote) de las estructuras capitalistas periféricas.

En América Latina es posible sostener que en los procesos de constitución de los Estados fueron hegemónicas las concepciones centralistas no solamente desde la perspectiva histórica sino que también en el ordenamiento territorial. En la actualidad, esas concepciones están haciendo crisis y los altos grados de concentración, elitismo y exclusión obligan a los países a decidir reformas que caminan a través de estrategias (de cambio) descentralizadoras, fundamentadas en la regionalización, la municipalización y el fortalecimiento de los poderes locales.

Si examinamos la situación de la región desde los años 70, y casi coincidiendo con el desarrollo de la presente crisis de ciclo largo que viene desde los 60, comienza a desarrollarse en América Latina una tendencia reformista que repone el tema de la descentralización en la agenda política de los países y que en el nivel municipal se traduce en cambios y nuevas leyes orgánicas. Esta tendencia tiene significativa expresión en: México (reforma del Art. 115 de la Constitución de 1917), Brasil (cambios constitucionales de 1988); Venezuela (reglamentación en 1984 de la ley orgánica de 1978 y nueva ley en 1989), Colombia (reforma constitucional de 1986 para la elección popular de los Alcaldes, nuevo estatuto de administración municipal que reforma el Código de

1913, y asamblea constituyente en 1991); Chile (reformas de 1976, 1988 y las que actualmente se discuten para democratizar y descentralizar regiones y municipios); Perú (Constitución de 1980, Ley Orgánica de Municipalidades de 1984 y ley de bases de la regionalización de 1987); Ecuador (movimiento de reformas a la Constitución y propuestas de nueva legislación seccional); y Bolivia (propuesta presidencial para la futura organización de los gobiernos departamentales, 1989).

No cabe duda que el clima reformista tiene una amplia cobertura y comprende a más de 9.000 de los 15.600 municipios existentes en América Latina y a más de los 2/3 de la población susceptible de ser capacitada.

En general, junto a esta cobertura de la tendencia reformista (hacia la reforma del Estado y hacia la descentralización) surge una nueva legislación, especialmente en Colombia con las leyes 78 de 1986 y 49 de 1987, que culminan, en marzo de 1988, con la elección de los alcaldes por voto popular en más de 1000 municipios; en Perú, con la ley de bases de la regionalización 24.650 y la ley 24.772 que la amplía y modifica (1987), entrando a funcionar las regiones y las asambleas regionales como organismos representativos y legislativos; y en Venezuela con la dictación de la ley orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencia del poder público, habiéndose ya elegido por voto popular, también por primera vez, a los alcaldes y gobernadores.

1.2 Si bien no existe consenso en torno a lo que se entiende por descentralización en cada uno de los casos y la falta de estudios comparativos confirma la tendencia a la compartimentalización existente entre nuestros países, un rápido recuento nos señala que formalmente existen notorios avances en este campo que lastimosamente la práctica deforma, ya sea por la juventud de las estructuras descentralizadas o ya sea por la persistencia de las fuerzas centralizadoras y los impactos de una cultura de la centralización, alimentada por el sistema político, la concentración urbana y la resistencia a la descentralización financiera y presupuestaria.

Los procesos de descentralización, se iniciaron en nuestros países a partir de las estructuras político-administrativas que existían. Se ampliaron y cambiaron competencias, funciones y capacidades de organismos establecidos, con las excepciones de Chile y Perú donde surgen estructuras político-administrativas intermedias entre los municipios y gobiernos centrales, tal cual son las 13 regiones chilenas y las 11 regiones en Perú.

Mas aún, existen autores que sostienen que la descentralización en Perú no pasa de ser una desconcentración que tiende a relegitimar la centralidad del Estado y que la chilena es una caso típico de desconcentración autoritaria donde han primado

la seguridad nacional y las necesidades y urgencias del régimen militar de la época.

Esto confirma que la conceptualización de la descentralización es muy amplia y que esta evidente complejidad se mueve dentro de márgenes de, por lo menos, cuatro tipos: desconcentración, delegación, devolución y privatización. Algunos gobiernos han usado los cuatro tipos, otros han graduado la aplicación de los conceptos e inclusive existen gobiernos que van combinando los tipos mencionados (World Bank, 1987).

De todas formas, es difícil pronosticar el o los rumbos que tomará la tendencia o los proyectos descentralizadores en curso, aunque sí se puede pensar que el proceso está rompiendo hasta los más trabajados esquemas teóricos y ha liberado fuerzas y nuevos actores sociales y políticos susceptibles de aprovechar las estructuras político-administrativas, los estímulos institucionales y la legislación descentralizadora.

Nuevamente la práctica se impone a la frialdad de la norma, el esquematismo jurídico y a los tomos y más tomos de teorías que son extranjeras a la realidad continental.

1.3 Del exámen de los casos más notorios (Venezuela, Colombia, Perú, Chile e incluso México y Bolivia), la cuestión de la legitimidad democrática, de la pluralización del gobierno y del poder y de la necesidad de un nuevo contrato entre la sociedad y el Estado, se constituyen en la "fuerza política" para profundizar los procesos, siempre jaqueados por la crisis económica, los ajustes, la deuda social y los bolsones de pobreza.

En Venezuela, se ha insistido en el carácter complejo del proceso de descentralización y que debe ser afrontado de manera gradual y planificada, progresiva, flexible y concertada, en base a negociaciones entre las partes involucradas.

La COPRE (Comisión Presidencial para la Reforma del Estado) ha sostenido que se trata de un proceso que encierra un conjunto de reformas en el orden político, administrativo y económico-financiero, que tienen diversas implicaciones jurídicas. En su desarrollo se requiere de acciones coordinadas y complementarias entre sí, que comportan la transferencia de competencias y la redistribución del poder, desde los entes nacionales hacia los estatales y municipales.

En la medida que se profundice el proceso descentralizador, el sector público tiene que funcionar en tres definidos niveles territoriales: el nacional, el estatal y el municipal, con representantes responsables ante sus respectivos electorados, garantizándose así un vínculo más estrecho con la comunidad y, por ende, ampliando la legitimidad del sistema democrático.

Es de destacar el importante papel que corresponderá jugar al poder municipal dentro de este proceso: está planteado el rescate de la autonomía municipal, dentro del marco favorable que significará la instauración de la figura del alcalde, de elección popular y mediante el desarrollo de las atribuciones que corresponderá ejercer a los Concejos Municipales, según lo pautado en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, recientemente reformada. Es preciso, por consiguiente, crear un cuadro claro de relaciones entre el poder municipal, estatal y nacional para que esta nueva experiencia de descentralización pueda deparar los beneficios que de ella se esperan (COPRE, 1989).

En el caso venezolano, está claro el reforzamiento de la legitimidad democrática ampliándose la cobertura del voto popular a gobernadores y alcaldes, así como también la revitalización de las estructuras federales y una nueva distribución de competencias y funciones entre los niveles de gobierno. Los déficits del proceso aparecen a través de la fuerte centralización del poder en los dos grandes partidos (AD y COPE) y en los factores económico y financieros que condicionan la redistribución presupuestaria y fiscal.

En Perú, la descentralización ha creado nuevas estructuras político administrativas y una lenta pero sostenida tendencia hacia una regionalización de la democracia, incluyendo elecciones regionales en 1989 y 1990 (Slater, 1991). Han surgido de derecho once regiones, condicionadas por un fuerte control del gobierno central sobre las transferencias de recursos financieros y empresas, y sobre las leyes aprobadas por las asambleas regionales.

Esta condicionante ha hecho crisis en 1990-91, casi simultáneamente con la entrada en funciones del nuevo gobierno nacional del Perú, su plan de estabilización y la reforma del modelo económico.

Como se sabe, el plan de estabilización del Presidente Fujimori ha establecido restricciones en las transferencias de recursos a los gobiernos regionales en función de la fuerte disciplina fiscal requerida por el ajuste, afectando, de esta manera a la reforma política de la que es parte el proceso de regionización iniciado en el período 1985-87.

Teóricamente, se esperaba por algunos sectores un mayor interés de los Gobiernos Regionales por un modelo que se orienta a la promoción de las exportaciones y la activación de los distintos sectores económicos asentados en regiones, pero que, sin embargo, pareciera ignorar los problemas sociales y la subversión. Sin embargo, la dureza del ajuste, la inestabilidad política y la misma composición de los gobiernos regionales, integrados por tres estamentos de diverso origen y tiempos de elección, ha impedido que los entes regionales asuman la representación de los sectores y agentes económicos productivos regionales y locales interesados en

la lucha antinflacionaria y las reformas estructurales. Además, la integración de los alcaldes a los gobiernos regionales hizo perder fuerza al "efecto fortalecimiento de los poderes locales" y a su capacidad de negociación, uno de los elementos estratégicos de la descentralización.

Otro factor que conspira contra la regionalización y la democracia territorial en Perú, sometidas a un complejo juego desconcentrador (más que descentralizador) del Estado, es la doble contradicción que tienen que resolver las fuerzas descentralizadoras y democráticas: la constante oposición al centralismo y a aquellos grupos que intentan dominar el proceso regionalizador desde dentro, en función de sus propios intereses.

Si bien en los casos de Venezuela, la descentralización reviste la imagen de una revitalización de las estructuras federales, y en el Perú se potencia la regionalización más desde una perspectiva desconcentradora, en cambio en Colombia, el proceso descentralizador se realiza a través de una extensión de las competencias administrativas municipales combinada con la elección democrática de las autoridades locales, contrapesada con el reforzamiento de la capacidad de gobierno y planificación del ejecutivo nacional, creándose los Consejos Regionales de Planificación (CORPES), fuertemente integrados al proceso de planificación nacional.

Se puede decir que los rasgos más característicos de las experiencias de Venezuela, Perú, Colombia, Chile y México se sitúan en la búsqueda de mayor racionalidad y dinamismo para la gestión de sus formas de organización estatal y social, sean estas federales o unitarias; en la democratización de los distintos niveles territoriales y de gobierno; en un reforzamiento de la planificación subnacional como instrumento de desarrollo regional y local; y en la municipalización de las funciones administrativas y de servicios públicos, especialmente educación y salud.

De estos grandes trazados, surgen, sin embargo, algunas cuestiones más acabadas:

- a) la descentralización es un proceso multidimensional donde la regionalización y el fortalecimiento de los gobiernos locales son partes integrantes, pero que no definen todo el proceso;
- b) uno de los nudos estratégicos de la descentralización está en la asignación y movilización de los recursos lo que se expresa en las transformaciones que están experimentando los sistemas de financiamiento, fondos y de participación; y
- c) el fortalecimiento de los gobiernos locales favorece la pluralización espacial y de las esferas públicas,

reforzando la democracia territorial y sus distintas arenas: nacional, regional, local y municipal.

## II. EL FORTALECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES Y EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA LOCAL

2.1 El escenario municipal latinoamericano y caribeño comprende, por lo menos, treinta y cuatro países, con una población del orden de los 457.281.000 personas (CELADE, 1990), 15.600 municipios y 3.600.000 ciudadanos involucrados en las tareas locales, ya sea como funcionarios de los gobiernos nacionales, mandatarios electos, empleados y obreros municipales, y líderes de la comunidad.

La relación total de la población/número de municipios, nos indica claramente que éste es un continente submunicipalizado, sobre todo si lo comparamos con Europa donde sólo España alcanza una cifra cercana a los 8.000 municipios, para una población de alrededor de 50 millones. Inclusive, esto es así, si vemos la cantidad de municipios que tiene Brasil: 4.489 en su relación con la población total: 153.322.000 personas; o la de México con 2.388 municipios y una población de 90.464.000 de personas; o la de Colombia con 1.011 municipios y una población de 33.579.000 de personas, por nombrar los países de mayor población y mayor número de municipios.

La heterogeneidad municipal es muy grande no sólo desde las perspectivas geográfica, demográfica, relación ciudad-campo, concentración urbana/urbanización, etc. sino que lo es más en las capacidades municipales (básicamente económica y política), cuestión que contrasta con las características más o menos similares de los regímenes locales de la región, guardando la debida salvedad de los matices y variantes nacionales.

Casi todos los regímenes locales de la región adoptan el sistema clásico o dual de gobierno municipal, compuesto por un Alcalde y un Concejo o Cámara Municipal, representativos del ejecutivo y el legislativo de este nivel respectivamente. Se ha impuesto la elección por votación popular de alcaldes y concejales y el nivel de la norma legal (leyes o cartas orgánicas) es de carácter nacional.

Las nuevas tendencias reformistas (del Estado) y descentralizadoras (territorios) le han otorgado una mayor importancia a las competencias y funciones, al sistema de relaciones entre el Estado y los municipios, a la ley electoral, a la gestión local y a la participación de la comunidad en planes y proyectos. Esto ha influido en el crecimiento de la municipalización, de la formación de los recursos humanos, del asociativismo municipal y del interés de los organismos de

asistencia técnica y financiamiento internacionales en la formulación de proyectos o convenios de cooperación y desarrollo.

Hoy, en América Latina, existen más de 20 instituciones de capacitación para el nivel municipal funcionando en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Paraguay, México, Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Venezuela, Uruguay, Jamaica y otros. Asimismo, existen 13 asociaciones nacionales de municipios en Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica, República Dominicana, Venezuela, Jamaica, Perú y Trinidad-Tobago.

Entre los proyectos de asistencia técnica destacan los de AID (Estados Unidos) y la GTZ (Alemania) en Centroamérica; de IULA-CELCADEL-Federación de Municipios del Canadá en Costa Rica, Ecuador, Colombia y Perú (el proyecto SACDEL); de los Bancos Interamericano y Mundial en Ecuador (Programa de Desarrollo Municipal, PDM); del BID en Chile; y aquellos que como ILPES/ONU estamos gestionando o desarrollando con el PNUD, los Bancos o las Fundaciones en Ecuador, Chile, México y Costa Rica.

2.2 Sin lugar a dudas que el fortalecimiento de los gobiernos locales, que se inicia a mediados de los años setenta con las reformas de las leyes orgánicas municipales y se continúa en los 80 con el mayor compromiso de Naciones Unidas con el tema, a través del ILPES y del PNUD, y con el asentamiento de organismos internacionales como la IULA y nacionales europeos (España, Francia, Comunidad Económica) en la región, ha abierto las compuertas a una fuerte corriente local-desarrollista que privilegia el potenciamiento del sistema democrático, la descentralización y la participación popular en la gestión de las políticas públicas.

Suscintamente, el fortalecimiento del desarrollo y de los gobiernos locales tiene signos de evidencia en aspectos tales como:

- a) en la actualidad, el Municipio es considerado un cada vez más importante nivel de gobierno;
- b) se le reconoce autonomía política y capacidad institucional;
- c) sus autoridades son elegidas por votación popular;
- d) está establecida la separación de poderes en la estructura municipal, privilegiándose el sistema clásico o dual;
- e) existe disposición política y legal para incentivar los ingresos propios y racionalizar la distribución y transferencia de recursos a través de los fondos comunes municipales; y

- f) tanto la planificación local como la participación de la comunidad han adquirido nueva legitimidad y convocatoria para gestionar políticas, planes, programas y proyectos en este nivel, abriéndose camino el creciente convencimiento de que es en este nivel donde mejores condiciones se dan para su pleno desarrollo.

Estos avances se han dado a contrapelo de la resistencia de las viejas tendencias, tales como la actual debilidad táctica de los municipios (de los 15.600, no más de 200 a 500 pueden ser interlocutores válidos de los gobiernos centrales); de su ya decreciente centralismo interno; del relativismo de sus competencias y capacidades; de la falta de recursos humanos y financieros; de sus dificultades para prestar servicios adecuados y generar ingresos propios, y de su incapacidad para generar proyectos sustentables y captar cooperación técnica y asistencia financiera internacional. Una reacción a este déficit es la acción de la Asesoría Técnica de Relaciones Internacionales del I. Municipio de Quito (Ecuador) y los serios intentos del IFAM (Costa Rica) de crear un organismo de cooperación financiera para captar fondos y financiar proyectos.

La inmensa mayoría de los municipios latinoamericanos son rurales y rur-urbanos (cerca de 10.000) y es en este escenario donde se expresa en todo su dramatismo la debilidad municipal y donde, también, se pierden las mejores leyes orgánicas, los financiamientos más generosos y las intenciones más democratizadoras de los gobiernos nacionales.

2.3 Se hace necesario, entonces, buscar respuestas a estos "nudos estratégicos" y proponer líneas para desarrollar la democracia local y fortalecer la descentralización en medio de grandes crisis, grandes desafíos y síntomas de que las tendencias más gruesas apuntan a nuevas síntesis y alumbramientos.

De aquí partimos para sostener que es urgente:

- a) Democratizar el Estado y la sociedad, socializando el poder y dándole cada vez más espacio a la participación de la población en el proceso de desarrollo con el objeto de acortar la brecha entre la población y los decisores políticos e institucionales;
- b) Descentralizar el gobierno y la administración interior del Estado y fortalecer a los gobiernos regionales y locales para democratizar las políticas de desarrollo y descentralizar a la planificación y gestión;
- c) Construir socialmente las regiones potenciando a la sociedad civil, disminuyendo las disparidades y desequilibrios regionales, activando la autogestión social en los marcos de una economía "solidaria" y

transformando a los municipios en las células políticas básicas de este proceso de construcción social;

- d) Transformar a los gobiernos locales en reales activadores del desarrollo de la sociedad y de la democracia territorial basada en el autogobierno de las mayorías, integrándolos de esta forma a los grandes circuitos de toma de decisiones, planificación y activación social; y
- e) Revisar los estilos de desarrollo local y de hacer planificación democrática para fortalecer a la reforma estatal, formulando creadoramente los proyectos y estrategias nacionales, dándoles viabilidad "a la voluntad política" de ejecutarlos en función del proyecto político y programa de gobierno votado en elecciones populares.

2.4 Desde la época de John Stuart Mill, el régimen local aparece justificado en el hecho de constituirse como parte integrante de la democracia. La comunidad local, dotada de cualidades de autogobierno, surge como escuela de ciudadanía democrática y de lugar de ejercicio de valores pluralistas de libertad, igualdad y fraternidad, donde la persona corriente participa del poder y de su influencia.

A medida que la gente se incorpora a los negocios de su comunidad y pide mayor intervención en las cuestiones locales tales como el planeamiento, la vivienda, la educación, el transporte, la salud, la seguridad ciudadana, la recreación, mejores servicios y calidad de vida, el gobierno de estos espacios y territorios cotidianos se percibe como parte esencial de la sociedad democrática. Así, democracia local y democracia nacional se articulan, y se produce la sana división de tareas en la práctica del pluralismo espacial y político: la comunidad local dotada de la capacidad de autogobierno, representa más los intereses de la sociedad que del Estado, y la comunidad nacional investida de soberanía representa más al Estado que a la sociedad.

De este modo, en la construcción de la democracia local -base de la descentralización, la participación popular y la gestión pluralista del proceso social- se hace necesario enfrentar varios desafíos estratégicos en la relación sociedad-Estado.

#### 2.4.1 Democratizar el Estado y la sociedad y promover la participación social

Se dice, y con razón, que los nervios del Estado están en su aparato público, su maquinaria, la administración estatal, donde se concentran los recursos de la dominación política.

El medio ambiente de la administración es principalmente estatal y las formas de gestión del Estado lógicamente que le

impactan: centralizada, descentralizada, desconcentrada, autoritaria, democrática, liberal, socialista, etc. Pueden darse otras formas generales e incluso muchas combinaciones, pero lo concreto está en que, al sostener la necesidad de democratizar el Estado y la sociedad, asumimos que tanto el Estado como la sociedad o no son tan democráticos o lisa y llanamente están atravesados por autoritarismos y otras patologías políticas.

La idea del Estado neutral está cuestionada. El pensamiento tradicional ha pretendido presentarlo como un aparato neutro que supuestamente estaría al servicio de la normativa institucional y legal, haciendo respetar disposiciones y leyes. Esto no es así, ya que como plantea Kliksberg (1986) "el Estado está sesgado por todo orden de luchas de intereses" y se ha constituido en campo de negociaciones y resolución de antagonismos de las clases o élites dominantes que se valen de su influencia y maquinaria para mejorar sus posiciones y resolver las pugnas a su favor. Se puede decir que uno de los instrumentos más eficaces para acercar al Estado a los intereses colectivos, es la democratización del Estado y de la sociedad: participación, transformaciones estructurales y técnicas y una agenda de reformas que contemple la transparencia del Estado, los controles sociales de la gestión pública y nueva ética política y administrativa que obligue a los actores del proceso de gobierno, tales como los políticos, administradores, planificadores, líderes y comunidades sociales, recobrando el significado mismo de servicio público y extendiendo la cobertura del pluralismo.

En este camino, la política hacia el personal y su intervención en la gestión administrativa es otra línea que ayuda a la democratización del Estado: introducir la racionalidad de la función pública, su profesionalización, los proyectos de carrera administrativa, la institución permanente del concurso público, la promoción por méritos y las distintas formas de participación del personal en la gestión de empresas y organismos estatales.

En este punto relativo a la política hacia el personal aparece la participación, también, como agente democratizador. Esta relación entre la Democracia, el Estado y la Participación define una forma específica de gestión que se daría en regímenes que propugnan una estructura de autoridad poliárquica en la cual existiría policentrismo de poder basamentado en mecanismos de negociación y compromiso que si bien tornan complejo el proceso decisorio, tienden a producir un alto grado de información y de realimentación desde la sociedad (Oszlak, 1984). Indiscutiblemente que los grados de información y de retroalimentación desde la sociedad, se dan en sus formas más eficaces a través de la participación social, que es una actividad colectiva donde la pretensión de los actores de ser sujetos activos en los procesos sociales se transforma en dirección, ejecución y crítica de la decisión asumida.

Palma (1985), entre otros autores, define ámbitos en que se ligan planificación, sociedad y participación: en la concertación social; en la planificación compensatoria; en las políticas públicas sectoriales y en la planificación espacial descentralizada.

#### 2.4.2 **Descentralizar el Gobierno y la administración interior y fortalecer a los gobiernos regionales y locales**

Este es un tema de primera importancia y en la democratización del Estado y de la sociedad y en la propuesta de una gestión pública eficiente, moderna y democrática.

Al respecto, el objetivo político de la descentralización requiere un acabado conocimiento de los procesos, tiempos y épocas que definen los grados de acumulación en la tendencia centralizadora. En otras palabras, se plantea en general un conocimiento pormenorizado de los escenarios donde este objetivo político será proyectado, más aún cuando la tendencia histórica latinoamericana (y mundial) ha sido centralizadora (Mayntz, 1985), ya sea por la indivisibilidad de escala de ciertas decisiones económicas, ya sea por características político-institucionales referidas a la tendencia unitaria prevaleciente, al centralismo larvado que existe inclusive en los estados federales, o por influencias culturales o históricas entroncadas en la forma en que se realizó la conquista y la colonización (Oliveira, 1984).

Hasta el presente, la cuestión ha sido sumamente compleja ya que la mayoría de los movimientos que lucharon por la Independencia de la región frente a España reconocen su origen en revoluciones municipales, de manera principal en los países, provincias y ciudades en los que residía el poder colonial y económico.

A partir de ese instante surgió lo que se ha convertido en permanente tensión entre centralismo y localismo (los dos polos visibles en América Latina), dimensionado este último como el poder geográfico y político de las comunidades locales ante la invasión de los gobiernos centrales de sus competencias y soberanía espacial.

Los gobiernos locales y regionales fueron perdiendo así crecientemente sus espacios de autonomía y cediendo terreno ante el poder central que cooptó de manera subordinada a las burguesías subnacionales, las convirtió en sus virtuales agentes ante comunidades populares disgregadas, se apoderó completamente del presupuesto público y a través de una política de asignaciones o de transferencias de recursos impidió que la institución municipal (y regional) se consolidara como poder compensador y estructura reproductora de democracia y participación social.

Las tensiones entre las tendencias históricas centralistas de la región -afianzadas además por el desarrollo capitalista y concentración demográfica en las grandes ciudades- y "el pecado" original local-municipalista de los estados nacionales, es un tema de gran carga polémica, ya que la internacionalización de la economía latinoamericana aumenta las disparidades regionales y acentúa la minusvalidación de los poderes locales frente al Gobierno Central. Por otra parte, este mismo fenómeno al copar las agendas de los gobiernos nacionales que buscan mayor capacidad de gobernar y autonomía interna y externa, impulsa a los estados a una racionalización y división del trabajo entre sus aparatos centrales y los organismos subnacionales asentados en regiones, provincias y comunas. Es en este instante en el que aparece la pugna permanente, y muchas veces poco visible, de la centralización versus o vis a vis la descentralización en la gestión del poder y de la sociedad.

Oszlak (1984) nos dice citando a Naciones Unidas (1982) que: "existen fuertes argumentos tanto a favor de la centralización de decisiones como de su descentralización, y la opción -al margen de criterios de racionalidad política- depende fundamentalmente de la naturaleza de la actividad involucrada. Ciertas funciones pueden cumplirse más adecuadamente cuanto más centralizadas estén: administración de recursos naturales, relaciones económicas internacionales, etc. En otras, es preferible buscar una combinación óptima entre centralización y descentralización, como es el caso de las áreas de salud, educación y transporte, redistribución del ingreso, inversión para el desarrollo, reclutamiento de personal o compras y suministros del Estado".

Ahora bien, en esta etapa del desarrollo latinoamericano, más allá de las señales que nos están dando "tanto las traumáticas experiencias de Argentina, Brasil y Perú (más "el Caracazo" inaugural del segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez, agregamos nosotros), como los procesos relativamente equilibrados que han vivido Bolivia y Uruguay" (De Mattos, 1989), está en pleno desarrollo una tendencia que se plantea la descentralización política y administrativa, el fortalecimiento de los poderes regionales y locales, y la participación popular en políticas y estrategias de desarrollo, que se manifiesta en las agendas gubernamentales a través de la Reforma del Estado, las reformas a las leyes orgánicas municipales, las propuestas de regionalización, la municipalización y transferencia de servicios, y la democratización de los espacios nacionales y subnacionales basados en una activa participación de la comunidad.

Al respecto, existe un interesante artículo de J. L. Coraggio (1991) que plantea la existencia de dos grandes corrientes contrapuestas que propugnan alguna descentralización y que otorgan a sus propuestas contenidos muy diversos que generalmente se resaltan en el uso común de conceptos: descentralización, participación, desarrollo local, etc. y que denomina genéricamente la propuesta neoliberal y la propuesta democratizante.

Tal como lo hemos sostenido en reiteradas oportunidades, más allá de la existencia real de estas corrientes y de las polémicas sobre "las panaceas" o de los impactos de la globalización e internacionalización de la economía en los espacios locales (y en los regionales) se produce una nueva dialéctica del desarrollo donde las intervenciones externas imponen la racionalidad del desperfilamiento de las demandas internas en función de la síntesis de fuerzas y propuestas para negociar, redefinir o rechazar la intervención extra-local.

Creo que una propuesta de desarrollo y democracia local privilegia la descentralización, la participación y la democracia en la gestión de los actores no solamente porque refuerza los factores internos de integración y agregación de intereses frente a la intervención externa, sino que también porque asume con decisión que un Estado democrático, descentralizado, eficiente y con legitimidad espacial es mejor para transitar por el estrecho callejón del nuevo orden mundial y de la inserción de América Latina y el Caribe en este escenario.

#### **2.4.3 Construir socialmente las regiones potenciando a la sociedad civil y activando la autogestión social en los marcos de una economía solidaria**

Boisier (1988) sostiene que existe una construcción política y una construcción social de las regiones. "La construcción política dice relación al establecimiento del aparato político y administrativo de las nuevas regiones, algo que puede hacerse incluso por decreto; la construcción social, por el contrario, debe hacerse desde y con la embrionaria sociedad regional. Construir socialmente una región significa potenciar su capacidad de auto-organización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identidad territorial y, en definitiva, pasiva, en otra, organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región, capaz de movilizarse tras proyectos políticos colectivos, es decir, capaz de transformarse en sujeto de su propio desarrollo. ¿Ingeniería social utópica?, ¿difícil, pero inescapable necesidad de una descentralización democrática?".

Creo que la respuesta está en la ineludible necesidad y urgencia de una descentralización democrática.

La cuestión central en la propuesta de Boisier está en la transformación de la región de ser una región-objeto a ser una región-sujeto para lo cual se requiere una diferente distribución del poder político en la sociedad, un nuevo "Contrato Social" entre el Estado y la sociedad civil, donde juega un rol clave la descentralización político-territorial.

De acuerdo al autor ya citado, este proceso de construcción social de las regiones tiene un itinerario donde el desarrollo

regional y la descentralización territorial se articulan de tal manera que definen un camino que los auto-contiene.

En este camino, lo primero es la transferencia a las regiones de una cuota de poder político de tal manera que se conviertan en organizaciones políticas territoriales con personalidad jurídica de derecho político dotadas de autonomía, cuestión que hasta el momento solamente ha ocurrido en Perú en las circunstancias ya anotadas.

La descentralización regional implicaría politificar las regiones dotándolas de órganos que dimensionen una estructura política y administrativa autónoma que puede ser: una Autoridad Regional electa o semi-electa, una Asamblea Legislativa Regional, un Consejo Económico y Social Regional, y los organismos de Administración Regional.

Enseguida, la transferencia de poder tiene que cristalizar no solamente en una estructura formal susceptible de ser manipulada por algún grupo social dominante sino que requiere de un receptor que no puede ser otro que la sociedad o comunidad regional organizada bajo el signo de la concertación y la participación social. O sea, en los marcos de una región donde los grados de gobernabilidad están dados por la racionalización de la indiscutible existencia de proyectos políticos en competencia y de contradicciones sociales y económicas naturales.

"La concertación y por tanto la configuración de un sujeto colectivo se facilita si tácticamente se pone el acento en encontrar un común denominador para el conjunto de conflictos externos para, posteriormente, avanzar en la concertación entre actores dentro de la región. Por ésto es que el regionalismo es importante, al contribuir a dibujar un frente común en relación a agentes externos. Esto permite que cada agente subordine su racionalidad propia a un proyecto colectivo sin renunciar necesariamente a ella" (Boisier, 1988).

Otro aspecto de importancia en el desarrollo del itinerario está en lo que el mismo Boisier denomina el contenido y el contenedor en la definición de las regiones y, naturalmente, en la propuesta de regionalización: "... la historia de este asunto muestra la errónea primacía que adquirió la discusión sobre la naturaleza del contenedor (tamaño, límites, etc.) por encima de aquella que debiera haber privilegiado la estructura del contenido" (Boisier, 1988). En este sentido, se necesita ubicar a los agentes de desarrollo de la región y sus articulaciones en la perspectiva de establecer los mecanismos de activación social:

1. Dirigentes políticos;
2. Planificadores y demás tecnócratas;

3. Otros burócratas;
4. Capitalistas y empresarios;
5. Gerentes y otros tecnócratas;
6. Oficiales militares;
7. Jueces y abogados;
8. Dirigentes sindicales;
9. Dirigentes de asociaciones profesionales;
10. Propietarios de medios de comunicación;
11. Académicos e intelectuales;
12. Dirigentes de organizaciones religiosas;
13. Dirigentes de organizaciones estudiantiles
14. Dirigentes e ideólogos que rechazan la economía de mercado;
15. Dirigentes de movimientos de los pobres rurales y urbanos (Wolfe, 1987).

En este conjunto de agentes es posible detectar aquellos que son más estratégicos, en tanto agentes de desarrollo, como actores de la concertación para elaborar el proyecto político y la sociedad regional.

Ahora bien, en todo este trayecto, a mi entender aparecen poco especificadas las articulaciones de la región hacia arriba (el Estado, el Gobierno Central, la Administración Pública) y de la región hacia abajo (Provincia, Gobierno Provincial, Comuna, Gobierno Local). Ya en un trabajo anterior de este mismo autor se leía que la relación Estado-Región es una relación estratégica, cuestión que aparece indudable en cualquier política descentralizadora y de regionalización. Pareciera al respecto omitirse la otra articulación estratégica, o sea, la relación región-municipio o mejor aún región-espacios subregionales y locales, con la provincia y con la comuna. Pensamos que si se quiere construir social y democráticamente a las regiones, uno de los aspectos estratégicos lo constituye la base social, territorial e institucional donde el Municipio aparece como clave. Ayer el Municipio creó al Estado latinoamericano, hoy lo está haciendo con las regiones para descentralizar y desconcentrar al Estado y fortalecer a la Democracia como forma de vida y sistema societal.

En un reciente seminario-taller "Chile: las dimensiones del desarrollo regional", organizado por el Gobierno chileno con CEPAL/ILPES, tuve oportunidad de plantear que tres importantes procesos atravesaban al desarrollo regional (Dimensiones de la gestión regional, J. Ahumada, 1991):

- a) el largo camino hacia la descentralización y el pluralismo espacial y político;
- b) la construcción democrática y social de las regiones que pasa por estructurar tres proyectos: el proyecto político, el proyecto cultural y el proyecto social; y
- c) la transición política, territorial y técnica desde el municipio de servicios al municipio agente del desarrollo y de la demanda local.

De más está decir que estos tres procesos están fuertemente articulados: la descentralización como proceso es un largo camino que debiera conducir al pluralismo espacial y socio-político, cuyos ejes conductores son la construcción democrática y social de las regiones en función del fortalecimiento municipal y la democracia local, y la participación de la comunidad en estas tareas de construcción nacional, en los marcos de un Estado unitario descentralizado (y/o regionalizado).

#### 2.4.4 Transformar a los Gobiernos Locales en célula básica del desarrollo societario integrándolo a los grandes circuitos de toma de decisiones, planificación y activación social

La construcción democrática y social de las regiones, implica la preeminencia de la sociedad sobre el Estado y el rescate de crecientes espacios de libertad y auto-confianza colectiva de los actores sociales y políticos donde los mecanismos de democracia representativa se enlazan con las expresiones sociales y territoriales de una democracia más directa.

Tal como se ha planteado en esta construcción, la descentralización política (territorial) juega un rol determinante y se articula en un proceso casi único con el desarrollo regional. Pero en este proceso entran a actuar también otras relaciones que le dan los reales contenidos al desarrollo regional descentralizado: la relación región-comuna y la relación región-provincia, ausentes hasta ahora en esa propuesta.

Profundizando aún más, cualquier propuesta de descentralización tiene que ser entendida a partir de cuatro vertientes:

- a) Entre esferas de gobierno;

- b) Entre formas de administración (de directa a indirecta);
- c) Entre los sectores públicos y privados; y
- d) Entre ámbitos estatales y societales, ya sea en las relaciones político-institucionales o en aquellas referidas a los distintos actores que interactúan en esas realidades.

De esta forma, cualquier tipo de descentralización entre niveles o esferas de gobierno producirá efectos administrativos, de ámbitos de acción entre lo público y lo privado y de escenarios de interacción, conflicto o concertación entre actores sociales o políticos.

Si esto es así, la construcción social de las regiones, teniendo como motor la descentralización territorial, implica una profundización en la acción de los actores sociales y en el desarrollo democrático, ya que, en la elaboración del proyecto político y de los mecanismos de concertación, los ámbitos comunales y municipales son la célula básica y el lugar de encuentro de la sociedad regional en construcción. Se produce así un doble efecto legitimador: la región se hace real y se democratiza y la comuna se hace integradora y participativa sirviendo de enlace entre el pluralismo de representación y el pluralismo de acción societaria.

**En esta dialéctica regional-comunal, clave para la construcción democrática de las regiones y para la socialización del poder estatal, son determinantes algunos elementos fundamentales:**

- a) Establecer el pluralismo espacial, territorial, social e institucional desde la base de la sociedad, rescatando así la iniciativa de los actores locales y regionales para definir, en función de sus realidades y características, su inserción institucional (Gobierno Municipal, Gobierno Regional, Asambleas o Parlamentos Regionales), social (participación política y social en las instancias de toma de decisiones) y espacial (localidades, comunas, ciudad, metrópoli y región);
- b) Definir el nuevo rol del municipio, transformando a los gobiernos locales en los activadores de las políticas, estrategias, planes y programas de desarrollo por ser históricamente las células políticas básicas de la sociedad. En esta perspectiva, la revalorización del papel del Municipio: de representante de la sociedad local y del sistema comunal, es decisivo para modificar esencialmente el escenario político regional y nacional y, también, para democratizar las estructuras sociales y económicas;
- c) Incentivar la representación, los consensos y la participación de los grupos y actores sociales y políticos del nivel local

en las políticas y planes comunales, regionales y nacionales. El municipio en el sistema económico y social democrático, deberá transformarse en el centro básico en el que se analicen y aprueben las decisiones más importantes de la comunidad local, convirtiéndose así en el agente más social y político de la descentralización activando a las Asambleas Regionales y representando los intereses de la comunidad;

- d) Insertar en el proceso de planificación democrática una fase donde se compatibilicen y concerten las propuestas nacionales con las demandas locales y regionales, haciendo de la planificación un proceso social y técnico de doble vía, participativo, pluralista y descentralizado; y
- e) Implementar un sistema de desarrollo y planificación descentralizada comunal para aumentar la capacidad de gobierno, participación social, eficiencia técnica y legitimidad política del gobierno regional y del sistema nacional de planificación y desarrollo. La cuestión de fondo está planteada aquí en función de convertir al gobierno nacional en un interlocutor válido del nuevo municipio democrático, representante de la comunidad y célula política básica de la sociedad.

Un aspecto final importante dentro de las perspectivas de esta difícil relación entre Estado, Región y Comuna, se encuentra en la definición de cuestiones estratégicas tales como: la voluntad política de los gobernantes para impulsar reformas y cambios; la capacidad del gobierno y de la administración para concertar, articular y desarrollar niveles, potestades y competencias; y los recursos económicos, financieros y humanos necesarios para una gestión pública popular y eficiente.

### III. LA CONSTRUCCION DEL DESARROLLO LOCAL DESCENTRALIZADO EN LA PLANIFICACION DEMOCRATICA

La descentralización democrática en los ámbitos espaciales y territoriales implica transferencia real de poder a las instancias subnacionales y la legitimación de esta transferencia y de los receptores de la misma por el voto y el mandato popular. Los decisores y sus instituciones tienen, a su vez, que reconcurrir democráticamente y establecer mecanismos de participación de la comunidad que aseguren los contenidos políticos, plurales y técnicos de la descentralización. Los actores y las iniciativas locales son factores decisivos en el fortalecimiento de la participación y, también lo son las formas de gobierno y administración referidas a la intervención activa de la comunidad en las políticas, planes, programas y proyectos locales.

El desarrollo local descentralizado es participación, formas autogestoras de desarrollo y planificación democrática. Aquí son estratégicas las articulaciones de las estructuras de gobierno local con los mecanismos de participación y el proceso de planificación.

¿Cuál estructura de gobierno local es más funcional a la participación de la comunidad? ¿Cómo imbricar estos mecanismos con la organización social? ¿De qué manera construir el proceso de planificación y desarrollo (descentralizado) en que interactúan las estructuras locales, los mecanismos de participación posible y los actores sociales y políticos locales?

Es necesario aproximar respuestas, partiendo de varias redefiniciones.

### 3.1 Planificación, capacidad de gobierno y proyecto político

La literatura sobre la planificación económica e incluso la planificación social es muy vasta y variada. En cambio, aquella referida a la planificación como instrumento de acción y de gobierno o lisa y llanamente a la planificación política, es escasa y dispersa a pesar de que tanto el Departamento de Estado de Estados Unidos como el Foreign Office inglés o el Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón o de la Federación Rusa (ayer Unión Soviética) -que decir de las transnacionales- realizan cotidianamente este tipo de planificación. Sin embargo, se pueden considerar como referentes para el análisis del tema aquella literatura que trata sobre el desarrollo político, los procesos de toma de decisión, el "policy analysis" y la economía política para el desarrollo que enfatizan la estrecha interrelación existente entre la política y la economía.

En este tren de ideas, el enfoque que pretendemos darle a la planificación política, tal cual la entendemos, está centrado en definir a la planificación como el proceso técnico y social que precede y preside la formulación, desarrollo y ejecución de un proyecto político, y a la política como la expresión concentrada de la economía.

En la actualidad, la planificación política empieza a abrirse camino muy ligada a la capacidad de gobierno, al proyecto político y a la gobernabilidad del sistema. Asimismo, surge teniendo presente la necesidad de hacer cada día más plural y democrático al poder y al gobierno, lo que lleva a concebir estrategias que permitan socializar y pluralizar al poder político y social. De esta forma, la descentralización, es una de aquellas variables que aumentan la capacidad de gobierno en los países y potencian al aparato público en sus diversos niveles, áreas y sectores, especialmente en los niveles territoriales subnacionales.

Cuando se habla de aumentar la capacidad de gobierno de los países, de darles estabilidad y proyección, se hace referencia a la planificación como la política pública que precede y gobierna a la acción. O sea, la planificación ya no entendida desde la perspectiva normativa a la que se nos tiene acostumbrados: aquella de los planes de desarrollo, de los planes-libro elaborados en las oficinas de planificación, aprobados a nivel Presidencial o a nivel constitucional y de las Cámaras que, al poco andar, evidenciaban la existencia de una gran brecha entre el plan y la realidad facilitando que los gobiernos sean dominados por la coyuntura, postergando las soluciones a los problemas estructurales.

Entonces, ¿cómo tenemos que ver y concebir a esta otra planificación?, ¿la tenemos que seguir viendo como la planificación del deber ser, como la planificación normativa? o ¿la tenemos que ver como la instrumentación técnica y social efectiva de un proyecto político?.

La respuesta a estos interrogantes implica entender que detrás de un proyecto político existen correlaciones de fuerza que tienen expresiones concretas en la formación económico-social y en el sistema político de un país, en los partidos políticos, grupos de presión y en los movimientos sociales que compiten entre sí y que se someten al veredicto democrático.

En consecuencia, si se entra a definir a la planificación como el proceso técnico y social que precede y preside la formulación, desarrollo y ejecución efectiva de un proyecto político, se está partiendo del supuesto que en nuestros países existen fuerzas, existen partidos o movimientos que tienen proyectos políticos que pueden o no ser de alcance estratégico, que se van cumpliendo en distintas etapas y que son votados en las elecciones en los marcos del ciclo democrático. Esos proyectos políticos presuponen su transformación en programas de gobierno cuando son validados electoralmente. El programa de gobierno también tiene testeos electorales, ya sea en las elecciones generales de Congresales, ya sea en elecciones de Concejales, para finalmente, transformarse en plan o estrategia de desarrollo del país.

### 3.2 Planificación, programa de gobierno y participación

Lógicamente que esta secuencia, donde juegan, por un lado, la voluntad política, las correlaciones de fuerza y, por otro los programas votados en elecciones, tienen que contar con la participación real y transparente de la población, no sólo a nivel de consulta, sino que también en el seguimiento y en la toma de decisiones. Es aquí donde se presenta uno de los problemas más complejos referido a la evaluación que tiene que hacer la población de un país: el quantum de realidad existente entre la toma de decisión gubernamental y los problemas que está viviendo la

población, en función de las demandas de la comunidad y las ofertas que vienen del gobierno.

Las elecciones son un instante de participación ciudadana, seguida de un testeo que requiere mecanismos y canales adecuados y que es el que se realiza a diario. Entonces, ¿cómo hacer esta planificación que es la implementación de los proyectos políticos, y que, además, incorpora el día a día a sus procesos? ¿cómo hacerla, por una parte pluralista, por otra más democrática, más participativa y política? ¿cómo hacerla cada vez más intérprete efectivo y eficiente de las preferencias de la población en los distintos instantes en que votando y decidiendo en torno a un proyecto político, a un proyecto electoral, a un plan de gobierno, puede determinar la suerte de la sociedad para un período determinado?

Creo que, en una primera aproximación, esto implica sostener que el fuerte centralismo que corroe a nuestros países y que es ya tradicional, solamente se enfrenta y parece superarse acercando al gobierno cada vez más a la población y transformando el proceso de planificación en un camino que tiene doble vía, o sea, una vía que viene del gobierno como oferta, que fue el proyecto votado, que fue el programa que ha logrado estructurarse, y otra vía que es la que surge de la comunidad, de la sociedad y donde el municipio debería jugar uno de los roles más estratégicos.

¿Cómo esta oferta se confronta diariamente en cada período? ¿cómo se confronta esta oferta con las demandas que vienen de la base social, que vienen del país? ¿cómo realizar la descentralización de la planificación?

Puede ocurrir que se piense que la planificación para que funcione tiene que tener una gran articulación estatal, una gran coordinación en el nivel del gobierno central. Sin embargo, lo que está ocurriendo con la revolución científico-técnica, con la explosión urbana que alcanza a todas las regiones del mundo, con los grandes cambios y transformaciones que recorren a los sistemas políticos, a los ordenamientos económicos, está configurando una renovada vigencia de la planificación, de una planificación distinta, centrada en los problemas estratégicos y en las formas institucionales, económicas, sociales, políticas y culturales que sustentan el desarrollo y crecimiento de un país. No una planificación entre el cielo y la tierra, sino una planificación para acercar a la población y al pueblo a la tierra prometida.

Planifica el gobierno central y sus orientaciones son uno de los referentes que tiene la planificación en las regiones y la planificación local en los municipios y espacios subregionales. Se descentraliza la planificación y se establecen niveles de coordinación estratégica, de acción concertada y de competencias propias de cada nivel territorial y de gobierno.

### 3.3 Una planificación de nuevo tipo

Estos grandes y complejos procesos están haciendo que la planificación tenga una mayor vigencia, un renacimiento, en el sentido de que la coordinación y la programación de los procesos es necesaria, reconociendo sus especificidades y las particularidades de sus desarrollos. Surge así una planificación descentralizada tanto desde el punto de vista teórico como del punto de vista humano, en la medida que se logre acortar la distancia entre los decisores y las comunidades. Si se ubica, por ejemplo, en el nivel territorial, espacial, institucional y social, aquellos organismos que realmente son sensibles o que viabilizan el procesamiento de las demandas de la ciudadanía, se podrá darle articulación a las demandas, integrándolas a formas descentralizadas y desconcentradas de planificación. O sea, en alguna fase del proceso de planificación, pueden la burocracia, los técnicos y políticos del poder central discutir los problemas que está teniendo en ese instante el país, con los representantes o articuladores de las demandas de la base territorial social. En alguna de las etapas del proceso de planificación tendrá que haber un testeo entre la demanda social y la oferta pública.

En los procesos tradicionales de planificación, si bien es cierto el plan provenía desde el Gobierno Central, que entregaba el programa y el plan de desarrollo a las instituciones correspondientes, sin embargo, no existía la suficiente fluidez y coordinación para que se articule con las demandas reales. Como es sabido, estas demandas e iniciativas surgen en el territorio, en el espacio societal donde existen organismos con los cuales puede haber un diálogo entre el Gobierno Central y las entidades subnacionales. El Municipio, por un lado, las organizaciones sociales, los gobiernos regionales, por otro; evidentemente, se transforman en interlocutores casi naturales del Gobierno Central y se convierten en instrumentos de descentralización de la planificación. Surge así la construcción democrática de las regiones y el fortalecimiento de los gobiernos locales, y síntesis del nuevo pacto político entre el Estado y la sociedad.

### 3.4 La larga marcha del centralismo a la descentralización: buscando el Desarrollo Local Descentralizado

Este proceso, en el cual el problema político y la voluntad política están en juego, prefigura y configura una larga marcha para salir de la centralización histórica y llegar a la descentralización, tanto del poder como del gobierno, así como de las políticas públicas.

Pero la cuestión está en cómo partir.

Empecemos, por ejemplo, a pensar que el municipio puede llegar a ser un motor de las políticas de desarrollo de la base social,

espacial, territorial. Para que se constituya en la célula política básica de la sociedad hay que fortalecerlo, modernizarlo y adecuarlo a las particularidades de la heterogeneidad latinoamericana que, si bien es un desafío difícil, hoy ha surgido una fuerte y sostenida tendencia favorable a superar los desafíos ya señalados a través de la descentralización, la participación, y su transformación en entidades claves en la formulación y desarrollo de las políticas públicas e interlocutores legítimos de los gobiernos nacionales y regionales.

A pesar de todo, la sociedad latinoamericana se mueve, realmente se mueve.

Está en marcha un complejo proceso en que la descentralización es uno de los contenidos estratégicos de la democratización, y la democracia es el mejor espacio donde puede actuar la gente.

La descentralización es una idea-fuerza y un problema contemporáneo en América Latina (Rufián y Palma, 1991) y sus expresiones regionales y municipales constituyen estrategias posibles para las reformas y el desarrollo democrático.

Creo que la cuestión es cómo racionalizamos los conflictos, cómo damos salida a esos conflictos, y cómo somos capaces de encontrar siempre nuevas soluciones para consolidar, perfeccionar y profundizar a la democracia y la capacidad de gobierno de los países de la región.

En esta larga marcha hacia la descentralización, la democracia y la participación, el objetivo principal es hacer realmente de la descentralización un diálogo en que la participación de la población y las formas democráticas de desarrollo retroalimenten el proceso de pluralización y socialización del poder.

Creo que, en América Latina, la etapa de las grandes conceptualizaciones, la etapa de buscar y buscar nuevas soluciones en ideologías y políticas externas va pasando y tiene que pasar. Más que mirar lo que pasa en los grandes bloques económicos, o lo que es hoy Japón o los Estados Unidos, miremos América Latina, busquemos las soluciones en nuestras propias condiciones, y nuestras propias realidades. Hay una gran fuerza que se mueve en esa dirección, en busca de las soluciones latinoamericanas.

Hay que pensar en los que han hecho nuestra historia, aprender a respetar nuestra historia y no ilusionarse con la imaginaria o las revoluciones totales, sino creer realmente que la revolución verdadera es un proceso de largo aliento, en donde las reformas producen nuevos procesos y donde también estos procesos pueden detenerse y hay que rectificarlos valerosamente o volver a empezar con más entusiasmo e imaginación.

En este proceso de largo aliento, el saber hacer las cosas bien es lo fundamental: porque si tenemos un municipio fortalecido, modernizado, democratizado; si tenemos gobiernos regionales que funcionen, gobiernos provinciales que funcionen; si tenemos gobiernos nacionales con una clara división de su trabajo, que atienden a la agenda internacional pero que también atienden a la agenda nacional; y si incorporamos las nuevas técnicas, la nueva ciencia que va surgiendo, si entendemos también que el conocimiento y la información son nuevos factores de la producción y modernizamos nuestras estructuras, la verdad es que se abre la posibilidad de desarrollar, cada vez más, la capacidad creadora de los países y, por lo tanto, ganar la gran batalla por la democracia, la equidad y el desarrollo en el continente.

## BIBLIOGRAFIA

- Asociación Nacional de Centros (1991): Posibilidades y límites del proceso de regionalización, Informativo mensual No. 85, enero, Lima, Perú.
- Ahumada, Jaime (1987): Elaboración de Programas de Gobierno, Gestión Política y Estabilidad Institucional en América Latina, en Cuadernos de Discusión del ILDIS, No. 1, Quito, Ecuador.
- Ahumada, Jaime (1991): Dimensiones de la gestión regional, Seminario-taller "Chile: las dimensiones del desarrollo regional", Gobierno de Chile e ILPES, Santiago, Chile.
- Boisier, Sergio (1988): Palimpsesto de las Regiones como espacios socialmente constituidos, APPR, ILPES, Santiago, Chile.
- Borja, Jordi; Calderón, Fernando; Grossi, María y Susana Peñalva (1989): Descentralización y democracia. Gobiernos Locales en América Latina, CLADSO, SUR, CEUMT-Barcelona, Santiago, Chile.
- Calcagno, A. E. y Pedro Sainz (1970): Una metodología para analizar algunos indicadores de desarrollo político, en Revista Latinoamericana de Ciencia Política No. 1, FLACSO, Escuela Latinoamericana de Ciencia Política y Administración Pública, Santiago, Chile.
- CELADE (1991): América Latina, porcentajes urbanos 1990, Boletín Demográfico No. 47, CELADE, Santiago, Chile.
- CEPAL (1987): El Desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones, Cuadernos de CEPAL No. 55, Santiago, Chile.
- COPRE (1989): Itinerario de la descentralización, Caracas, Venezuela.
- Coraggio, J. L. (1991): Las dos corrientes de la descentralización en América Latina, Cuadernos del CLAEM, Montevideo, Uruguay.
- De Mattos, Carlos (1988): La descentralización, ¿una nueva panacea para enfrentar el desarrollo regional?, DPC, ILPES, Santiago, Chile.
- Dror, Jehzekel (1987): Gobernabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación, en Revista de la CEPAL No. 34, Santiago, Chile.

- Franco, Rolando (1988): Las cuestiones clave sobre la estructura y funcionamiento del Estado en América Latina a fines de los ochenta, ponencia en Seminario de Alto Nivel sobre "Gestión del Estado y Desburocratización", Montevideo, Uruguay.
- Federación Española de Municipios y Provincias (1990-1991): Carta Local, números 13-18, Madrid, España.
- ILDIS (1987): Seminario Internacional sobre Ciencias Sociales y Políticas Pública en América Latina, Quito, Ecuador.
- Kliksberg, Bernardo (1985, 1986, 1987): en La Administración Pública en tiempo de crisis: Las rupturas epistemológicas necesarias en el pensamiento administrativo iberoamericano, CLAD, Secretaría de la Función Pública de la Presidencia de la República Argentina, editado en Caracas, Venezuela; en Congreso Iberoamericano sobre Sociedad, Democracia y Administración: Elementos para la formulación de Políticas Nacionales de Administración Pública en América Latina, INAP, Alcalá de Henares, Madrid, España; y en Revista de CEPAL No.31, Nuevas Fronteras tecnológicas en materia de gerencia en América Latina, Santiago, Chile.
- Matus, Carlos (1987): Políticas, Planificación y Gobierno, OPS, Washington DC, USA.
- Mayntz, R. (1985): Sociología de la Administración Pública, Madrid, España.
- Ministerio para las Administraciones Públicas, INAP, Banco de Crédito Local (1990-1991): Revista BANDO números 0, 1 y 2, Madrid, España.
- Oszlak, Oscar (1985): Democracia y Administración Pública: condiciones de una Administración Pública Democrática, en Congreso Iberoamericano sobre Sociedad, Democracia y Administración, INAP, Alcalá de Henares, Madrid, España.
- Palma, Eduardo (1983): La descentralización desde una perspectiva política, III Seminario Latinoamericano de Planificación Regional y Estadual: Descentralización y Desconcentración, ILPES/CENDEC, Brasilia, Brasil.
- Pinto, Aníbal (1984): Editorial Revista Pensamiento Iberoamericano No. 5, sobre Reconstrucción del Estado, Madrid, España.
- Rondinelli, Dennis A.; Nellis, John R. y G. Shabbir Cheema (1987): Decentralization in developing countries, A review of recent experience, The World Bank, Washington DC, U.S.A.

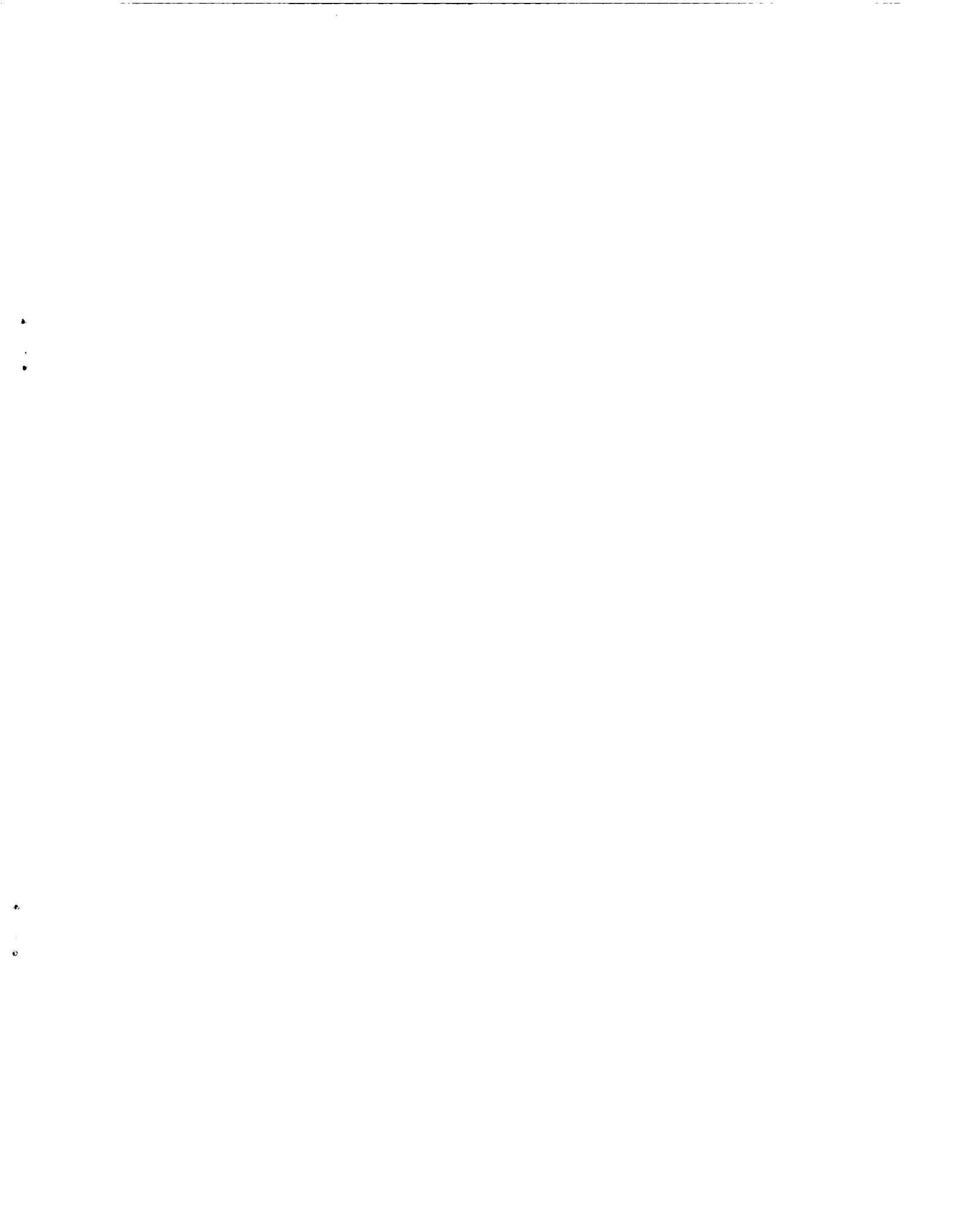
Rufián, Dolores y Eduardo Palma (1991): La descentralización: ~~un~~ problema contemporáneo en América Latina, Area de Programas y Políticas Sociales, ILPES, Naciones Unidas, Santiago, Chile.

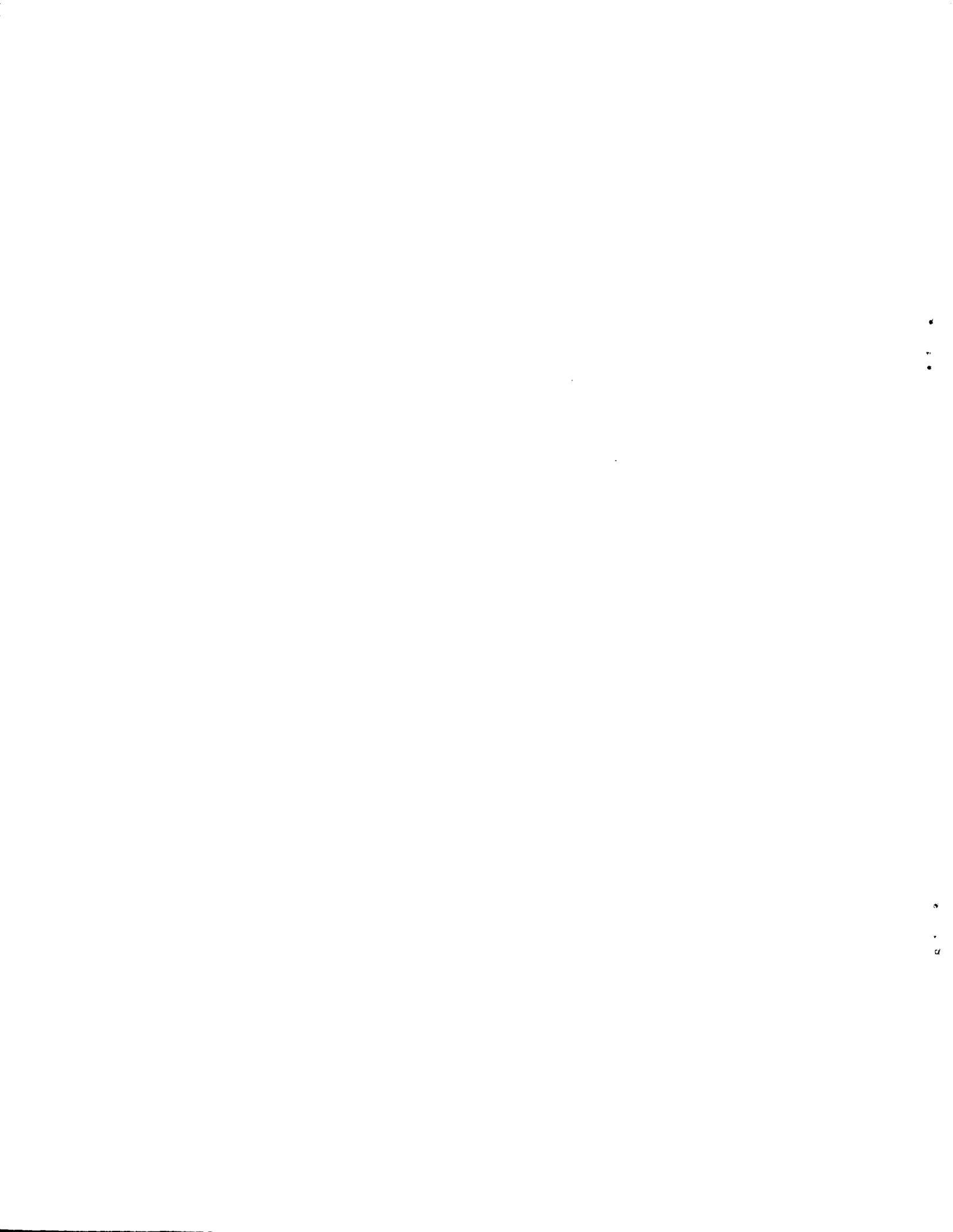
Sierra, Enrique (1981): La dimensión temporal de la planificación nacional y el papel de la planificación operativa, ILPES, DPC, Santiago, Chile.

Slater, David (1991): Regionalización en una época de crisis social: Perú, 1985-1990, Revista EURE No. 51, IEU/UC, Santiago, Chile.

Vergara, Ricardo y Rudecindo Vega (1990): ¿Contra las regiones están todos? ¡Claro, por supuesto!, Revista QUE HACER No. 677, noviembre-diciembre, Lima, Perú.

Wolfe, Marshall (1987): Los agentes de desarrollo, en Revista de la CEPAL No. 31, Santiago, Chile.





•

•

•

•

•

•

